

National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

X. A

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1952:14
INRIKESDEPARTEMENTET

Förslag till

Kommunallag m. m.

Kommunallagskommitténs betänkande III

STOCKHOLM
1952

Statens offentliga utredningar 1952

Kronologisk förteckning

1. 1949 års uppbördssakkunniga. 2. Betänkande med förslag till vissa ändringar i uppbördsförfarandet. Hæggström. 457 s. **Fi.**
2. Förslag till lag om bankrörelse m. m. Gummesson. 212 s. **Fi.**
3. Löneplan eller kollektivavtal. Kihlström. 99 s. **C.**
4. Nordisk passfrihet. Del 1. Passfriheten för nordbor. Beckman. 38 s. **U.**
5. Det yngsta fångvårdsklientelet. Av T. Eriksson. Kihlström. 19 s. **Ju.**
6. Betänkande med förslag till allmänt resereglemente m. m. Hæggström. 178 s. **C.**
7. Allmän folkomröstning. 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 96 s. **Ju.**
8. Folkomröstningsinstitutet i Schweiz. Av E. Håstad. Bilaga 1 till 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 216 s. **Ju.**
9. Folkomröstningsinstitutet i Förenta staterna. Av E. G. Öhlin. Bilaga 2 till 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 170 s. **Ju.**
10. Sjömännens sjukförsäkring. Appelberg, Uppsala. 152 s. **H.**
11. Yttranden m. m. över 1950 års långtidsutrednings betänkande. Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. Beckman. 66 s. **Fi.**
12. 1944 års nykterhetskommitté. 3. Undervisning, folkupplysning och forskning på alkoholfrågans område. Victor Petterson. 95 s. **Fi.**
13. Betänkande angående vissa fiskerättsliga förhållanden inom lappmarkerna samt tillgodogörandet av fisket i kronovattnen därstädes och i Jämtlands län m. m. Marcus. 246 s., 1 karta. **Jo.**
14. Förslag till kommunallag m. m. Kommunallagskommitténs betänkande. 3. Kihlström. 447 s. **I.**

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex.. **E.** = ecklesiastikdepartementet, **Jo.** = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1952:14
INRIKESDEPARTEMENTET

Förslag till

Kommunallag

m. m.

Kommunallagskommitténs betänkande III

STOCKHOLM 1952
EMIL KIHLSTRÖMS TRYCKERI AB
511084

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Innehållsförteckning

Sid.

Skrivelse till chefen för Kungl. inrikesdepartementet 9

Författningsförslag

Förslag till kommunallag 15
Förslag till lag om införande av kommunallagen 40
Förslag till lag angående ändring i vissa delar av lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning 43
Förslag till lag angående ändring i vissa delar av kommunala vallagen den 6 juni 1930 45
Förslag till lag angående ändrad lydelse av 33 § lagen den 26 november 1920 om val till riksdagen 47
Förslag till kungörelse angående ändrad lydelse av 10 § kungörelsen den 18 april 1947 om upprättande av röstlängd för val till riksdagens andra kammare samt av kommunal röstlängd 48
Förslag till lag angående ändrad lydelse av 4 kap. 5 § rättegångsbalken 49
Förslag till lag angående ändrad lydelse av 2 kap. 6 § och 21 kap. 3 § lagen den 18 juni 1926 om delning av jord å landet 50
Förslag till lag angående ändrad lydelse av 6 kap. 16 § lagen den 12 maj 1917 om fastighetsbildning i stad 51
Förslag till lag angående ändrad lydelse av 11 kap. 4 § vattenlagen den 28 juni 1918 52
Förslag till förordning om ändrad lydelse av 5 § förordningen den 30 maj 1941 angående skogsvårdsstyrelser 53
Förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 § brandlagen den 15 juli 1944 ... 54

Motiv

AVDELNING I.

1 kap. Inledning 55
A. Allmänna synpunkter på revisionen av kommunallagarna 55
B. Gemensam kommunallag för land och stad 57
C. Sammanfattning av kommitténs förslag 62

AVDELNING II.

Vissa spörsmål rörande kommunens beslutande organ.

2 kap. Kommunalstämmans och allmänna rådstugans avskaffande 72
A. Stämmans och rådstugans ställning, uppgifter och arbetsformer 72
B. Upphörandet av kommunalstämmans och rådstugans utövning av kommuns allmänna beslutanderätt 77
C. Upphörandet av kommunalstämmans och rådstugans beslutanderätt i speciella angelägenheter 80
1. Ärenden, för vilkas avgörande i landskommun gälla särskilda bestämmelser om rösträtt 81

2. Angelägenheter, som i stad enligt särskilda författningar äro förbehållna vissa klasser av stadens medlemmar 82
3. Frågor om fullmäktiges antal 84
4. Valärenden 84
3 kap. Fråga om införande av suppleanter för fullmäktige 88
A. Systemet med suppleanter i landstingen 88
B. Suppleantfrågans behandling i riksdagen 89
C. Redogörelse för en enquête i frågan 92
D. Kommitténs ställningstagande 95
4 kap. Överlåtande av beslutanderätt från fullmäktige till nämnd 105
5 kap. Motionsrätt 114
6 kap. Interpellation 118
A. Lokala bestämmelser 118
B. Förslag i riksdagen 119
C. Interpellationsrättens stadfästande i kommunallagen 120

AVDELNING III.

Kommunens administrativa organ.

7 kap. Utvecklingen i landskommunerna och nu gällande ordning därstädes 123
A. Historik 123
B. Gällande bestämmelser och nuvarande förvaltningsorganisation 126
8 kap. Stadsförvaltningens utveckling och nuvarande organisation samt tidigare reformförslag 134
A. Historik 134
B. Gällande bestämmelser om magistratens och drätselkammarens organisation och uppgifter samt kommunalborgmästarens ställning 139
1. Magistraten och dess uppgifter 139
a. Uppgifter enligt lagen om kommunalstyrelse i stad 140
b. Uppgifter enligt vallagarna 143
c. Statligt administrativa uppgifter 143
2. Drätselkammarens organisation och uppgifter samt kommunalborgmästaren 145
C. Översikt av den nuvarande stadsförvaltningens organisation 148
1. Magistratens ställning 148
2. Beredningen av stadsfullmäktigärenden 149
3. Drätselkammarens förvaltningsuppgifter och arbetsformer ... 152
4. Övriga förvaltningsnämnder 162
D. Kommunalförvaltningens organisation i Stockholm 163
E. Tidigare förslag till omläggning av magistrats- och kommunalförvaltningen 165
9 kap. Kommitténs förslag rörande den kommunala förvaltningens organisation 173
A. Grunddragen av förslaget 173
B. Avveckling av magistratens kommunala uppgifter 174
C. Kommunens styrelse, dess allmänna ställning och uppgifter 179
D. Sammansättningen av kommunens styrelse och formerna för dess verksamhet i landskommuner och städer utan stadskollegium ... 184
E. Avveckling av kommunalborgmästarinstitutionen 197
F. Särskilda bestämmelser för städer med stadskollegium 200

G. Nämnder för särskilda förvaltnings- och verkställighetsbestyr samt beredningar ... 203
1. Inledning ... 203
2. Nämnder för oreglerad förvaltning ... 205
3. Nämnder för reglerad förvaltning ... 210

AVDELNING IV.

För beslutande och administrativa organ gemensamma frågor.

10 kap. Valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag och avsägelsegrunder ... 213
A. Allmänna valbarhetsvillkor ... 213
B. Inskränkt valbarhet för vissa ämbets- och tjänstemän ... 216
1. Gällande bestämmelser och deras tillämpning ... 216
2. Kommitténs förslag ... 218
C. Avsägelsegrunder ... 225
11 kap. Kallelser och tillkännagivanden ... 228
A. Gällande bestämmelser om kallelse till fullmäktigsammanträde och tillkännagivande av protokollsjustering ... 228
B. Av särskild utredningsman framlagt förslag till lag om officiella anslagstavlor i kommunerna m. m. ... 230
C. Kommitténs förslag ... 233
12 kap. Jäv vid kommunala sammanträden ... 239
A. Gällande regler. Rättspraxis ... 239
B. Frågans behandling i riksdagen ... 242
C. Nordisk lagstiftning ... 244
D. Utformningen av en kommunal jävsregel ... 245
13 kap. Kommunal arkivvård ... 253
A. Lagbestämmelser om kommunala handlingars förvaring och vård 253
B. Den kommunala arkivfrågans tidigare behandling ... 253
C. Kommitténs synpunkter och förslag ... 257

AVDELNING V.

Kommunens drätsel.

14 kap. Allmänna synpunkter på utformningen av bestämmelserna om kommunens drätsel ... 261
15 kap. Det kommunala förmögenhetsskyddet ... 265
16 kap. Medelsbehovet och grunderna för dess täckande. Utgifts- och inkomststaten ... 274
A. Inledning ... 274
B. Bestämmelse om täckning vid anslagsbeslut ... 274
C. Anslagstäckning genom flerårig utdebitering ... 276
D. Utgifts- och inkomststaten ... 278
17 kap. Fondbildning ... 282
A. Gällande bestämmelser ... 282
B. Kommitténs förslag ... 284
18 kap. Lånerätt ... 295
A. Den underställningsfria lånerätten ... 295
B. Ansvarighetsåtaganden beträffande lån av statsmedel m. m. ... 299
19 kap. Medelsförvaltning och revision ... 305
A. Gällande bestämmelser ... 305

B. Förslag i riksdagen angående förbättring av räkenskapsväsen och revision 306
C. Kommunförbundens bokförings- och revisionsverksamhet 311
D. Kommitténs förslag 314
1. Allmänna synpunkter 314
2. Medelsförvaltning 317
3. Revision 320

AVDELNING VI.

Statsuppsikten.

20 kap. Underställning 323
A. Förfogande över donerad fastighet 324
B. Beslut om avgifter å den allmänna rörelsen 326
C. Beslut om subvention till enskilda företagare 327
21 kap. Besvärsreglerna 330
A. Gällande ordning 330
B. Allmänna synpunkter 333
C. Besvär över fullmäktiges beslut 339
D. Besvär över beslut av kommunens styrelse och andra kommunala nämnder 340
E. Särskilt besvärsinstitut i ärenden angående tjänstetillsättning m. m. 344
1. Stockholms stads besvärsnämnd 344
2. Frågans behandling i riksdagen samt lokala förslag 346
3. Kommitténs ställningstagande och förslag 348

AVDELNING VII.

22 kap. Municipallagstiftningen 356
A. Gällande bestämmelser och deras tillkomst 356
B. Tidigare förslag till reformering av gällande lagstiftning 361
C. Kommitténs förslag 365

AVDELNING VIII.

23 kap. Specialmotivering till författningsförslagen 371
A. Kommunallagen 371
B. Lag om införande av kommunallagen 390
C. Lag angående ändring i vissa delar av lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning 400
D. Lag angående ändring i vissa delar av kommunala vallagen 402
E. Lag angående ändrad lydelse av 33 § lagen om val till riksdagen 405
F. Övriga författningsförslag 407

Särskilda yttranden

1. Herrar Fast, Bergh, Pettersson och Åkesson 409
2. Herr Bergh 411
3. Herr Holmberg 412
4. Herr Sixten Larsson 412
5. Herrar Sjödahl och Holmberg 413

Bilagor

1. P. M. angående överflyttning av magistratens statligt administrativa uppgifter till andra organ 415
2. Några redovisningstekniska synpunkter på frågan om det kommunala förmögenhetsskyddet 429
3. Tablå visande nuvarande bestämmelsers motsvarigheter i den föreslagna lagstiftningen 446

Förkortningar

KVL	Kommunala vallagen den 6 juni 1930.
LKI	Lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning.
LKL	Lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse på landet.
LKS	Lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse i stad.
LK Sthlm	Lagen den 15 juni 1935 om kommunalstyrelse i Stockholm.
RÅ	Regeringsrättens årsbok.

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Inrikesdepartementet

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 22 mars 1946 tillkallade dåvarande statsrådet E. Mossberg samma dag nio personer att i egenskap av sakkunniga verkställa översyn av den kommunala lagstiftningen. De sakkunniga antogo benämningen 1946 års kommunallagskommitté. Sedan kommitténs sammansättning undergått viss ändring, har kommittén från den 26 september 1947 utgjorts av ledamoten av riksdagens andra kammare Erik Fast, ordförande, ledamoten av riksdagens första kammare, folkskolinspektören Karl Ragnar Bergh, ledamoten av riksdagens andra kammare, redaktören Helmer Holmberg, direktören i Svenska landskommunernas förbund Sixten Larsson, ledamöterna av riksdagens andra kammare, f. d. borgarrådet Yngve Larsson och hemmansägaren John W. Pettersson, ledamöterna av riksdagens första kammare, lektorn Edgar Sjödahl och poststationsföreståndaren F. Thun, samt landssekreteraren Olof Åkesson.

Såsom kommitténs sekreterare har från och med den 16 maj 1948 tjänstgjort hovrättsrådet i Svea hovrätt S. D. Sanne. Från och med den 21 november 1949 har revisionssekreteraren Sven Ekblom varit biträdande sekreterare åt kommittén.

Framlidne t. f. kanslirådet Sven Sjöberg och f. d. borgarrådet Harald Göransson ha såsom experter biträtt kommittén, den förre vid behandlingen av spörsmål angående det kommunala besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor och den sistnämnde vid översynen av kommunallagstiftningens bestämmelser om fondbildning och förmögenhetsskydd samt kommunens drätsel i övrigt.

Kommittén har tidigare avlämnat två tryckta betänkanden och två stencilerade promemorior med förslag i olika ämnen på kommunallagstiftningens område på sätt framgår av kommitténs skrivelse till chefen för inrikesdepartementet den 3 juni 1949. Därefter har kommittén i skrivelse till Kungl. Maj:t den 10 oktober 1949 framlagt vissa förslag rörande förvaltningen av de s. k. jordbruksstämmotillgångarna efter ett avskaffande av kommunalstämman. Vid utredningen av sistberörda fråga har kommittén biträtts av sekreteraren i Svenska stadsförbundet Fritz Kaijser.

Efter den 3 juni 1949 har kommittén avgivit följande utlåtanden i från Kungl. Maj:t eller vederbörande statsdepartement remitterade ärenden:

1) den 20 september 1949 över en framställning från Svenska stadsförbundets styrelse om åtgärder för reglering av rätten att idka försäljning å gata jämte därmed sammanhängande spörsmål;

2) den 12 december 1949 över vissa av decentraliseringsutredningen i dess P. M. nr 28 upptagna frågor;

3) den 22 februari 1950 över en inom inrikesdepartementet upprättad promemoria med utkast till lag med särskilda bestämmelser om tidpunkten för lagtima landstingsmöte;

4) den 12 januari 1951 över en av tillkallade sakkunniga avgiven utredning med förslag till bestämmelser angående övergångsbidrag med anledning av kommunindelningsreformen; samt

5) den 19 oktober 1951 över kommunlåneutredningens betänkande med förslag rörande utformningen av åtgärder för ökad skattefinansiering av kommunala investeringar (SOU 1951:24).

Vid den fortsatta översynen av kommunallagstiftningen har kommittén haft under övervägande följande, från social- eller inrikesdepartementen eller, där nedan så anmärkes, från annat departement till kommittén överlämnade skrivelser och andra handlingar:

1) riksdagens skrivelse den 28 februari 1936, nr 62, angående beredande av rätt för municipalsamhälle att upprätta högre folkskola;

2) framställning den 4 januari 1937 av styrelsen för Arvidsjaurs högre folkskola om rätt för municipalsamhälle att upprätta högre folkskola och kommunal mellanskola;

3) riksdagens skrivelse den 8 maj 1937, nr 266, angående utredning av frågan om det kommunala revisionsväsendet;

4) riksdagens skrivelse den 5 mars 1938, nr 83, angående viss ändring i bestämmelserna om sättet för val av förstakammarledamöter i stad, som utgör egen valkrets;

5) riksdagens skrivelse den 22 juni 1943, nr 351, angående utredning av frågan huruvida de av magistratens funktioner, som avses i lagen om kommunalstyrelse i stad, kunna upphöra eller överflyttas å andra organ;

6) riksdagens skrivelse den 11 mars 1944, nr 81, angående införande i gällande lagstiftning av skyldighet att lämna suppleant meddelande om tid för sammanträde med kommunala nämnder och styrelser;

7) riksdagens skrivelse den 18 mars 1944, nr 96, angående utseende av suppleanter för stads-, kommunal-, municipal- och kyrkofullmäktige;

8) en av häradshövdingen Olof Thulin i egenskap av särskilt tillkallad sakkunnig utarbetad promemoria den 25 september 1945 med förslag till lag om officiella anslagstavlor i lands- och stadskommunerna samt till vissa ändringar i kommunala och därmed sammanhängande lagars bestämmelser om kungörande, överlämnad från justitiedepartementet;

9) framställning den 11 september 1947 av Stockholms stadskollegium angående utvidgad tillämpning av det jämlikt 68 § lagen om kommunalstyrelse i Stockholm inrättade särskilda besvärsinstitutet;

10) framställning den 27 november 1947 av riksarkivet angående inarbetande i kommunallagarna av bestämmelser om den kommunala arkivvården; samt

11) två av den s. k. Fjällbackakommittén den 15 juli 1948 respektive den 9 maj 1949 ingivna skrivelser angående municipallagstiftningen.

Härutöver har kommittén tagit del av ett antal från kommuner, sammanslutningar och enskilda inkomna framställningar och förslag i frågor, som beröras av kommitténs arbete.

Enligt medgivande av chefen för inrikesdepartementet har kommitténs sekreterare företagit resor till olika städer för att studera handhavandet av magistraternas administrativa uppgifter och kommunalförvaltningens organisation. I dessa ämnen ha dessutom redogörelser lämnats inför kommittén av kommunala förvaltningstjänstemän från några städer.

I frågor berörande kommunernas drätsel, särskilt den kommunala fondbildningen, ha överläggningar hållits med representanter för kameral fackkunskap. För ändamålet ha ledamoten av kommittén, förbundsdirektören Larsson, och kommitténs sekreterare enligt vederbörligt medgivande företagit vissa resor. Samråd har även ägt rum med kommunlåneutredningen.

Beträffande spörsmålet om befogenhet för kommun att överlåta beslutanderätt i avtals- och lönefrågor har kommittén samrått med 1948 års förhandlingsrättskommitté.

Sedan kommittén numera slutfört översynen av kommunallagstiftningen för de borgerliga primärkommunerna, får kommittén härmed vördsamt överlämna sitt betänkande III med förslag till kommunallag. Den föreslagna lagen är avsedd att ersätta de nuvarande lagarna den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse på landet och i stad. Såvitt angår de kommunbildningar, som omfattas av förslaget, avses kommunallagen träda i stället även för lagarna den 12 juni 1936 angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom och den 6 december 1946 om kommunal fondbildning.

Förslaget till kommunallag innefattar åtskilliga nyheter i förhållande till gällande rätt. Intresset av likformighet i kommunallagstiftningen aktualiserar frågan om vidtagande av motsvarande ändringar i de författningar, som gälla andra kommunala enheter än de i förslaget avsedda. Sålunda synes det vara angeläget att undersöka i vad mån lagen den 6 juni 1930 om församlingsstyrelse låter anpassa sig efter de föreslagna bestämmelserna. Emellertid torde betydande delar av denna lag bliva föremål för översyn vid den utredning angående den lokala ledningen av skol-

väsendet, som uppdragits åt 1951 års skolstyrelseutredning. Med hänsyn härtill och då det för övrigt synes lämpligt att avvakta de utlåtanden, som avgivas över de olika detaljerna i förslaget till kommunallag, innan den närmare anpassningen av församlingslagstiftningen överväges, framlägger kommittén icke något förslag till ändringar i denna lagstiftning.

I fråga om de särskilda kommunalförfattningarna för huvudstaden, lagarna den 15 juni 1935 om kommunalstyrelse i Stockholm och den 6 juni 1930 om församlingsstyrelse därstädes, bör såsom hittills varit fallet likformighet med den allmänna kommunallagstiftningen eftersträvas, i den mån de speciella förhållandena i Stockholm så medgiva. Då den undersökning som erfordras för att bringa dessa båda författningar i överensstämmelse med den föreslagna kommunallagen förutsätter närmare förtrogenhet med huvudstadens kommunalförvaltning, synes den böra uppdragas åt särskilda sakkunniga eller företagas i annan lämplig ordning.

Vad angår lagen den 20 juni 1924 om landsting förefinnes visserligen icke samma behov av överensstämmelse mellan den och lagarna för de borgerliga och kyrkliga kommunerna som mellan sistnämnda författningar inbördes. I flera hänseenden synes dock lämpligt att genomföra en liknande ordning för landstingen, som föreslagits för primärkommunerna. Den utredning som behövs för ändamålet synes kunna företagas utan avbidan på remissförfarandet i fråga om det nu överlämnade betänkandet. Kommittén ämnar i enlighet härmed så snart sig göra låter framlägga förslag till de ändringar, som erfordras i landstingslagen.

Av skäl, som närmare angivas i betänkandet, föreslår kommittén, att kommunallagen skall träda i kraft den 1 januari 1955. Det synes önskvärt, att arbetet med översynen av församlingsstyrelselagen och de båda författningarna för Stockholm så bedrives, att behövliga ändringar i denna lagstiftning — liksom de lagändringar som kommittén ämnar föreslå för landstingens del — kunna träda i tillämpning samtidigt med kommunallagen. Härigenom skulle det bl. a. bliva möjligt att från samma tidpunkt upphäva den förut berörda lagen av 1936 och kommunala fondbildningslagen även i vad de gälla sådana kommunbildningar, som icke omfattas av förslaget till kommunallag. Skulle revisionen av församlingsstyrelselagen och författningarna för huvudstaden ej medhinnas inom den angivna tiden, torde man böra överväga att genom bestämmelser av provisorisk natur föreskriva, att kommunallagens fondbildningsregler och dess bestämmelser i det ämne, som för närvarande regleras i 1936 års lag, tills vidare skola gälla även för församlingarna och Stockholms stad.

Kommittén föreslår i detta betänkande bl. a., att magistratens kommunala funktioner skola upphöra. Vid behandlingen av denna fråga har kommittén ej funnit sig kunna undgå att även beröra spörsmålet om de statliga magistratsfunktionernas överlämnande till andra organ. Enär sistnämnda ämne faller utanför kommitténs uppdrag, framlägger kommittén inga form-

liga förslag i denna del men redovisar resultatet av sina överväganden i en bilaga till betänkandet.

Utom i kommunallagarna finnas bestämmelser om den kommunala förvaltningsorganisationen i en rad specialförfattningar, såsom lagen om fattigvården, hälsovårdsstadgan och barnavårdslagen. Dessa bestämmelser skilja sig ofta och merendels utan avgörande skäl från kommunallagarnas regler och uppvisa för övrigt många olikheter sinsemellan. Det har icke ankommit på kommittén att överse dessa särbestämmelser. Skulle kommitténs förslag leda till antagandet av ny kommunallag, synes det emellertid önskvärt, att vid kommande revisioner av specialförfattningarna de organisatoriska föreskrifterna så långt möjligt är bringas i överensstämmelse med kommunallagens regler.

Undertecknade Fast, Bergh, Holmberg, Sixten Larsson, Pettersson, Sjödahl och Åkesson åberopa i vissa delar särskilda yttranden.

Stockholm den 4 februari 1952.

ERIK FAST

RAGN. BERGH HELMER HOLMBERG SIXTEN LARSSON

YNGVE LARSSON J. W. PETTERSSON EDGAR SJÖDAHL

F. THUN OLOF ÅKESSON

S. D. Sanne *Sven Ekblom*

Förslag

till

Kommunallag.

1 kap. Allmänna bestämmelser.

1 §.

Riket är indelat i kommuner. Kommunerna äro landskommuner, köpingar och städer.

Råder osäkerhet beträffande gränsen för kommuns område, förordnar Konungen angående gränsens rätta sträckning.

Om kommunalförbund och om ändring i kommunal indelning är särskilt stadgat.

Denna lag äger icke avseende å Stockholms stad.

2 §.

Medlem av kommun är envar, som är där mantalsskriven, ävensom var och en, vilken, utan att vara mantalsskriven i kommunen, därstädes äger eller brukar fast egendom eller är taxerad till allmän kommunalskatt.

3 §.

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

Angående vissa kommunala angelägenheter är särskilt stadgat.

4 §.

Kommuns beslutanderätt utövas av kommunens fullmäktige. Fullmäktige äro i landskommun och köping kommunalfullmäktige och i stad stadsfullmäktige.

Förvaltning och verkställighet tillkomma kommunens styrelse och övriga nämnder. Kommunens styrelse är i landskommun och köping kommunalnämnd och i stad drätselkammare eller stadskollegium.

2 kap. Om kommunens fullmäktige.

5 §.

Fullmäktiges 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,

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

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

kommun med över 40 000 invånare utser 45—60.

Fullmäktige besluta, med iakttagande av vad nu är sagt, huru många fullmäktige skola utses för kommunen. Om beslutet skall länsstyrelsen ofördröjligen underrättas.

Har beslut fattats om ändring av fullmäktiges antal, skall kommunen ändock intill utgången av det år, då allmänna fullmäktigval nästa gång skola förrättas, företrädas av fullmäktige till det antal, som tidigare blivit bestämt.

Om bestämmande av fullmäktiges antal, då beslut därom påkallas av ändring i kommunal indelning, är särskilt stadgat.

6 §.

Rösträtt vid val av fullmäktige tillkommer envar inom kommunen mantalsskriven svensk medborgare, som senast under nästföregående kalenderår uppnått tjuguett års ålder och ej är omyndig. Varje röstberättigad äger en röst.

Om upprättande av röstlängd och om röstlängdens bindande verkan stadgas i kommunala vallagen.

7 §.

Fullmäktige väljas bland de röstberättigade, som äro boende inom kommunen och uppnått tjugutre års ålder. Den som är omyndig eller i konkurstillstånd kan ej väljas till fullmäktig.

Landshövding, landssekreterare och landskamrerare samt i kommunens tjänst anställd befattningshavare, vilken såsom föredragande hos kommunens styrelse eller eljest på grund av sina tjänsteåligganden intager en ledande ställning inom kommunens samfällda förvaltning, må icke utses till fullmäktige.

Kommer fullmäktig efter valet i den ställning, att han ej längre är valbar, frånträder han omedelbart sitt uppdrag.

Den som uppnått sextio års ålder må avsäga sig uppdrag att vara fullmäktig. Eljest må ej någon avsäga sig sådant uppdrag med mindre han uppgiver hinder, vilket godkännes av fullmäktige.

8 §.

Fullmäktige väljas för fyra år, räknade från och med den 1 januari året näst efter det, då valet skett; dock skola fullmäktige, efter vad i denna lag sägs, redan samma år valet ägt rum förrätta val av fullmäktiges ordförande och vice ordförande, ledamöter och suppleanter i kommunens styrelse samt ordförande och vice ordförande i styrelsen.

Om val av fullmäktige i anledning av ändring i kommunal indelning är särskilt stadgat.

9 §.

För val av fullmäktige skall kommun med mera än 10 000 invånare indelas i valkretsar. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets.

Vid valkretsindelning iakttages, att varje krets kommer att utse minst tio, högst trettio fullmäktige efter den beräkningsgrund, att i allmänhet inom varje krets en fullmäktig utses för varje befolkningstal motsvarande det som erhålles, då kommunens folkmängd delas med antalet fullmäktige för hela kommunen; att delar av samma by eller hemman ej utan synnerliga skäl förläggas till olika valkretsar; att varje valkrets skall kunna omslutas med en sammanhängande gränslinje; samt att antalet fullmäktige för hela kommunen, i den mån det utan olägenhet kan ske, fördelas lika på de särskilda valkretsarna.

Om indelning i valkretsar jämte antalet fullmäktige för varje valkrets äga, efter därom av kommunens styrelse uppgjort förslag, fullmäktige göra framställning hos länsstyrelsen. Utan föregående framställning må länsstyrelsen förordna om sådan indelning, sedan tillfälle beretts fullmäktige att avgiva yttrande i ärendet. Beslut om indelning i valkretsar skall meddelas senast två månader före ingången av det kalenderår, under vilket beslutet skall träda i tillämpning.

10 §.

Om valdistrikt och valdag samt vals kungörande, förrättande och avslutande, så ock om förfarandet, när fullmäktig avgår före den bestämda tjänstgöringstidens utgång, stadgas i kommunala vallagen.

11 §.

Fullmäktige välja varje år för nästkommande kalenderår bland sig en ordförande och en vice ordförande samt, då fullmäktige så besluta, jämväl en andre vice ordförande. Underrättelse om dessa val, med angivande av de valdas namn och postadress, skall ofördröjligen insändas till länsstyrelsen för intagande i länskungörelserna.

För året näst efter det, då val av fullmäktige ägt rum, skall ordförandevalet förrättas av de nyvalda fullmäktige vid sammanträde i december månad det år fullmäktigvalet skett. Kungörelse om detta sammanträde ut-

färdas av den för sistnämnda år utsedde ordföranden. Denne förer vid sammanträdet ordet, till dess ordförandevalet ägt rum.

Äro både ordförande och vice ordförande hindrade att inställa sig vid fullmäktiges sammanträde, äga fullmäktige utse annan ledamot att för tillfället föra ordet. Intill dess så skett, utövas ordförandeskapet av den till tjänstgöringstiden äldste bland fullmäktige eller, där två eller flera fullmäktige ha lika lång tjänstgöringstid, av den bland dessa, som är till levnadsåldern äldst.

12 §.

Fullmäktigsammanträde skall hållas å ställe, som fullmäktige bestämt.

13 §.

Ordinarie sammanträden skola av fullmäktige hållas enligt ordning, som bestämmes av fullmäktige.

Vid ordinarie sammanträde före utgången av juni månad eller, där enligt 65 § så bestämts, vid ordinarie sammanträde senare under året fattas beslut i anledning av berättelsen om föregående årets räkenskaper och förvaltning.

Vid ordinarie sammanträde i oktober månad fastställes kommunens utgifts- och inkomststat.

Vid ordinarie sammanträde före utgången av december månad förrättas val till de befattningar inom kommunen, vilka vid årets slut bliva lediga.

Skulle beträffande viss kommun utgifts- och inkomststaten till följd av särskilda förhållanden icke kunna fastställas i oktober månad, skall vid ordinarie sammanträde i denna månad fastställas grunden för utdebitering av den allmänna kommunalskatt, som ingår i preliminär skatt för inkomst under nästföljande år. Därefter skall vid ordinarie sammanträde före utgången av december månad kommunens utgifts- och inkomststat fastställas; om skäl därtill äro, må därvid annan utdebiteringsgrund fastställas än som beslutats vid sammanträdet i oktober månad.

Extra sammanträde hålles, när länsstyrelsen därom förordnar eller kommunens styrelse eller de flesta av fullmäktige det begära eller ordföranden finner det nödigt.

14 §.

1 mom. Kungörelse om fullmäktigsammanträde, innehållande uppgift om tid och ställe för sammanträdet och de ärenden, som därvid skola behandlas, utfärdas av ordföranden eller, vid hinder för honom, av vice ordföranden.

Kungörelsen skall minst en vecka före sammanträdet anslås å en av kommunen å lämplig plats anordnad anslagstavla (kommunens anslagstavla) och, därest fullmäktige så beslutat, jämväl annorstädes inom kommunen. Kungörelsen skall ock inom samma tid införas i en eller flera

ortstidningar samt senast fyra dagar före sammanträdet delgivas envar fullmäktig.

Vid ordinarie sammanträde före utgången av december månad avgöres för nästföljande kalenderår, i vilken eller vilka tidningar kungörelse skall införas. Därvid böra väljas sådana tidningar, som genom spridning inom olika grupper av kommunens medlemmar bringa kungörelsen till de flestas kännedom. Har vid fattandet av beslut i ämnet förslag om kungörelsens införande i annan ortstidning än de sålunda beslutade varit under omröstning och därvid erhållit minst en tredjedel av de i omröstningen deltagandes röster, skall kungörelsen införas jämväl i denna tidning.

Den omständigheten att kungörelsen på grund av förhållande, varöver ordföranden ej kunnat råda, icke blivit anslagen annorstädes än å kommunens anslagstavla eller införd i tidning utgör ej hinder för sammanträdets hållande.

2 mom. Fordrar ärende så skyndsam handläggning, att kungörande icke medhinnes i den ordning, som stadgas i 1 mom., må sammanträde för ärendets behandling ändock hållas, därest senast söckendagen före sammanträdet kungörelse, innehållande uppgift som i sagda moment avses, anslagits å kommunens anslagstavla och delgivits envar fullmäktig.

3 mom. Kungörelse må, i stället för att delgivas fullmäktig inom tid, som i 1 eller 2 mom. sägs, översändas till honom med posten så tidigt, att den kan antagas komma honom tillhanda inom samma tid.

15 §.

Fullmäktige må ej företaga ärende, såvida icke flera än hälften av dem äro tillstädes. Är tillstädesvarande fullmäktig enligt vad i 16 § eller 63 § andra stycket sägs hindrad att deltaga i visst ärende, utgör ej den omständigheten, att till följd därav antalet av de deltagande icke överstiger hälften av fullmäktiges hela antal, hinder för ärendets företagande.

16 §.

Fullmäktig må ej deltaga i behandling av ärende, som personligen rör honom eller någon honom närstående, som sägs i 4 kap. 13 § 2. rättegångsbalken om jäv emot domare.

Om hinder att deltaga i val av revisor eller revisorssuppleant och i beslut med anledning av revisorernas granskning stadgas i 63 § andra stycket.

17 §.

Varje fullmäktig äger en röst.

Vid fullmäktigsammanträde äger ordföranden eller vice ordföranden i kommunens styrelse, ändå att han icke är fullmäktig, ävensom sådan i kommunens tjänst anställd befattningshavare, som i 7 § andra stycket sägs, att deltaga i överläggningarna men ej i besluten. Sådan rätt tillkom-

mer jämväl ordförande eller vice ordförande i annan kommunal nämnd eller beredning vid behandling av ärende, som beretts av nämnden eller beredningen, ävensom vid besvarande av interpellation, som framställts till nämndens eller beredningens ordförande. Dylik rätt äger ock revisor vid granskning av den av honom avgivna revisionsberättelsen.

Efter därom av fullmäktige för varje fall fattat beslut må annan i kommunens tjänst anställd befattningshavare än som i andra stycket avses vara tillstädes vid sammanträde för att tillhandagå fullmäktige med erforderliga upplysningar.

18 §.

Det tillkommer fullmäktige att meddela beslut i ärenden, som hänskjutits till dem av högre myndighet, ävensom i fråga, som väckts genom framställning av kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd eller genom motion av fullmäktig.

19 §.

De ärenden, som företagas till avgörande av fullmäktige, skola vara vederbörligen beredda av den nämnd eller beredning, dit ärendet efter sin beskaffenhet hör, eller av särskilt för sådan beredning utsedda personer. Innan ärende, som beretts annorledes än av den nämnd eller beredning, dit ärendet efter sin beskaffenhet hör, företages till avgörande, skall tillfälle lämnas nämnden eller beredningen att avgiva yttrande däröver. Kommunens styrelse skall städse givas tillfälle att yttra sig över ärende, som beretts annorledes än av styrelsen.

Val må dock av fullmäktige förrättas utan föregående beredning. Detsamma gäller om avgörande av ärende, som fordrar skyndsam handläggning och icke avser utgift eller anvisning av medel därtill eller avhändande av kommunen tillhörig egendom eller efterskänkande av någon kommunens rättighet.

20 §.

Kan ärende, som handlägges å fullmäktigsammanträde, icke å den utsatta dagen bringas till slut, skall sammanträdet fortsättas å annan dag. Om sammanträdets fortsättande skall, därest fullmäktige så besluta, kungörelse i vanlig ordning utfärdas. Beslutes icke sådan kungörelse, har ordföranden att, innan sammanträdet upplöses, bestämma och för de närvarande tillkännagiva tid för det fortsatta sammanträdet.

Om fortsättande och avslutande av valförrättning, när val är proportionellt, gäller vad därom är särskilt stadgat.

Begäres vid ärendes behandling å fullmäktigsammanträde bordläggning av ärendet och förenar sig minst en tredjedel av de närvarande därom, skall ärendet uppskjutas till annan dag, som ordföranden har att bestämma och i vanlig ordning kungöra.

Bordläggning må ej, såvida icke beslut därom fattas med vanlig röstövervikt, ske i fråga om val eller mera än en gång i samma ärende.

21 §.

Ordföranden åligger att å fullmäktigsammanträde framställa ärendena till överläggning samt att tillse, att ej andra frågor företagas till avgörande än de som finnas angivna i kungörelsen om sammanträdet.

Fråga, som fordrar skyndsam handläggning, må med iakttagande av vad i 19 § är stadgat, ändå att den ej angivits i kungörelsen, företagas till avgörande å sammanträdet, där samtliga närvarande fullmäktige besluta, att den skall upptagas.

22 §.

Sedan överläggningen i ett ärende förklarats avslutad, framställer ordföranden proposition så avfattad, att den kan besvaras med ja eller nej.

Ordföranden tillkännagiver därefter, huru enligt hans uppfattning beslutet utfallit, och befäster detsamma, där ej omröstning begäres, med klubbslag.

Begäres omröstning, skall den verkställas efter upprop och utom vid val ske öppet. Där ej för särskilda fall annorlunda stadgas, bestämmes utgången genom enkel pluralitet av de avgivna rösterna. Falla rösterna lika för olika meningar, skiljer vid val lotten mellan lika rösttal, men blir i övriga fall den mening beslut, som ordföranden biträder. Vid omröstning för tillsättande av tjänstebefattning skall förfaras såsom vid val.

Val av kommunens styrelse och sådan kommunal nämnd, som i 44 § andra stycket sägs, samt av revisorer och revisorssuppleanter, som avses i 63 §, så ock av två eller flera personer för särskild beredning av ärenden, som skola företagas till avgörande av fullmäktige, skall vara proportionellt, därest det begäres av minst så många väljande, som motsvara det tal, vilket erhålles, om samtliga väljandes antal delas med siffran för det antal personer valet avser, ökad med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val är särskilt stadgat.

23 §.

Vill fullmäktig till ordföranden i kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd eller beredning framställa interpellation i ämne, som tillhör fullmäktiges handläggning, skall interpellationen, skriftligen avfattad, avlämnas till fullmäktiges ordförande före det sammanträde, vid vilket den är avsedd att framställas. Fullmäktige besluta utan föregående överläggning, huruvida interpellationens framställande skall medgivas. Lämnas sådant medgivande, bör interpellationen besvaras senast vid nästa sammanträde.

24 §.

Ordföranden skall vid fullmäktigsammanträde föra eller på sitt ansvar låta föra protokoll.

Protokollet, av vilket skall framgå, vilka fullmäktige varit närvarande, skall upptaga för varje ärende överläggningsämnet och beslutet samt, där omröstning ägt rum, den ordning i vilken den företagits.

Justering av protokollet verkställes senast tio dagar efter sammanträdet å tid, som ordföranden bestämmer och vid sammanträdet tillkännagiver, av ordföranden jämte minst två därtill för varje gång av fullmäktige utsedda närvarande ledamöter. Justering må ock verkställas av fullmäktige antingen genast eller vid nästa sammanträde. Protokollet underskrives, med anteckning om justeringen, av ordföranden och de utsedda justeringsmännen eller, där justeringen verkställts av fullmäktige, av ordföranden och minst två vid sammanträdet närvarande ledamöter.

Senast å andra dagen efter det protokollet justerats skall genom ordförandens försorg justeringen och det ställe, där protokollet finnes tillgängligt, tillkännagivas å kommunens anslagstavla. Tillkännagivandet må ej avlägsnas före utgången av stadgad besvärstid. Bevis om dagen för justeringens tillkännagivande skall åtecknas protokollet eller särskilt utfärdas.

25 §.

Den som vid fullmäktigsammanträde deltagit i avgörandet av ärende äger anföra reservation mot det fattade beslutet. Reservation skall anmälas innan sammanträdet avslutas samt, om den närmare utvecklas, avfattas skriftligen och avgivas sist vid justeringen av protokollet.

26 §.

Så snart fullmäktiges protokoll blivit justerat, skall avskrift av protokollet överlämnas till kommunens styrelse och utdrag därav tillställas de övriga nämnder, åt vilka verkställighet av fullmäktiges beslut uppdragits.

Fullmäktiges protokoll och övriga handlingar skola av ordföranden eller på hans ansvar vårdas och förtecknas; dock må handlingar, som ej erfordras för det löpande arbetet, för nyssnämnda ändamål överlämnas till kommunens styrelse.

Den som med begagnande av sin rätt enligt tryckfrihetsförordningen tagit avskrift av fullmäktiges protokoll äger att utan avgift få avskriftens riktighet bestyrkt.

27 §.

Fullmäktiges förhandlingar skola vara offentliga; dock må fullmäktige för visst ärende besluta, att överläggningen skall hållas inom stängda dörrar.

Ordföranden vakar över ordningen vid fullmäktigsammanträde samt

kan varna och, efter förutgången varning, låta utvisa envar, som förhåller sig oskickligt. Uppstår oordning, som ordföranden icke kan avstyra, äger han upplösa sammanträdet.

28 §.

1 mom. Fullmäktige må besluta, att fullmäktiges ordförande skall åtnjuta arvode för med uppdraget förenat arbete. Arvodets belopp skall bestämmas för högst ett år i sänder och må icke överstiga vad som är skäligt med hänsyn till göromålens omfattning och art. Fullmäktige äga ock för ett år i sänder med visst belopp bevilja ersättning åt ordföranden för utgifter, som för kommunens räkning påkallas vid uppdragets fullgörande.

Enligt fullmäktiges bestämmande må, där väglängden mellan fullmäktigs hemvist och fullmäktiges sammanträdeslokal är större än tre kilometer, resekostnadsersättning vid deltagande i fullmäktiges sammanträde utgå till fullmäktig. I den mån resa kan företagas med järnväg, omnibus, spårvagn eller fartyg, må ersättningen ej överstiga avgiften för tredje klass plats på järnväg, plats i omnibus eller spårvagn eller salongsplats på fartyg. Eljest må ersättningen högst motsvara lägsta avgiften för taxeautomobil.

Där fullmäktig är bosatt på så stort avstånd från fullmäktiges sammanträdeslokal, att resan fram eller åter måste företagas å särskild dag, må fullmäktige besluta, att ersättning för resdag skall utgå efter de grunder, som fullmäktige bestämma.

2 mom. Fullmäktige äga besluta, att till ledamot av beredning skall utgå ersättning i enlighet med de bestämmelser, som jämlikt 46 § gälla för ledamot av kommunens styrelse och utsedd ledamot av annan kommunal nämnd.

3 kap. Om kommunens styrelse och övriga nämnder.

29 §.

I landskommun och köping skall såsom kommunens styrelse finnas en kommunalnämnd.

I stad skall finnas en drätselkammare. Drätselkammaren skall vara kommunens styrelse, såvida icke Konungen på förslag av stadsfullmäktige förordnat, att såsom kommunens styrelse skall finnas ett stadskollegium.

Vad i 30—43 och 46 §§ sägs om kommunens styrelse har avseende å kommunalnämnd och drätselkammare i stad utan stadskollegium. För stadskollegium och drätselkammare i stad med stadskollegium gälla de bestämmelser, som meddelas i 47—49 §§.

30 §.

Kommunens styrelse skall å fullmäktiges vägnar leda förvaltningen av kommunens angelägenheter och hava inseende över övriga nämnders verk-

samhet. Styrelsen skall med uppmärksamhet följa de frågor, som kunna inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning, samt hos fullmäktige och övriga nämnder ävensom hos andra myndigheter göra de framställningar, som finnas påkallade.

Det tillkommer styrelsen vidare:

a) att, såsom i 19 § sägs, bereda ärenden, som skola förekomma till behandling hos fullmäktige;

b) att handhava kommunens drätsel och därvid själv förvalta kommunens egendom, i den mån ej sådan förvaltning uppdragits åt annan nämnd;

c) att ombesörja verkställighet av fullmäktiges beslut, i den mån ej verkställigheten uppdragits åt annan;

d) att själv eller genom ombud så inför som utom domstol föra kommunens talan i alla mål och ärenden, där detta icke på grund av lag eller fullmäktiges beslut ankommer på annan;

e) att vårda och förteckna fullmäktiges och nämnders protokoll och övriga handlingar, i den mån de för sådant ändamål överlämnats till styrelsen; samt

f) att i övrigt fullgöra de uppdrag, som av fullmäktige överlämnas till styrelsen.

Kommunens styrelse har ock att taga befattning med de ärenden, vilkas handläggning enligt särskilda författningar ankommer på styrelsen.

Styrelsen äger att från kommunens övriga nämnder samt dess beredningar och befattningshavare infordra de yttranden och upplysningar, som erfordras för fullgörande av styrelsens uppgifter.

Fullmäktige må antaga reglemente för kommunens styrelse. Beslut om antagande av reglemente skall underställas länsstyrelsens prövning.

31 §.

Ledamöter och suppleanter i kommunens styrelse väljas av fullmäktige till det antal fullmäktige bestämma. Antalet ledamöter må dock icke vara under sju.

Sker ej val av suppleanter proportionellt, skall tillika bestämmas den ordning, i vilken suppleanterna skola inkallas till tjänstgöring.

32 §.

I avseende å valbarhet till ledamot eller suppleant i kommunens styrelse, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse skall vad i 7 § är stadgat om fullmäktig äga motsvarande tillämpning; dock må utom personer, som avses i andra stycket av nämnda paragraf, ej heller i kommunens tjänst anställd befattningshavare, som är chef för något till styrelsens förvaltningsområde hörande verk, utses till ledamot eller suppleant i styrelsen.

33 §.

Ledamöter och suppleanter i kommunens styrelse väljas för fyra år, räknade från och med den 1 januari året näst efter det, då valet skett. Valet skall förrättas i december månad det år, då allmänna val av fullmäktige ägt rum, vid det sammanträde, som avses i 11 § andra stycket.

Avgår ledamot, som utsetts vid proportionellt val, under den för honom bestämda tjänstgöringstiden, inkallas till ledamot den suppleant, som enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen bör inträda; den sålunda inkallade tjänstgör under den tid, som återstått för den avgångne. Avgår annan ledamot, anställes fyllnadsval för den återstående delen av tjänstgöringstiden.

34 §.

Av fullmäktige utses bland ledamöterna i kommunens styrelse en ordförande och en vice ordförande att tjänstgöra den tid, för vilken de blivit invalda som ledamöter.

Underrättelse om dessa val, med angivande av de valdas namn och postadress, skall ofördröjligen insändas till länsstyrelsen för intagande i länskungörelserna.

Äro både ordföranden och vice ordföranden hindrade att inställa sig vid sammanträde med kommunens styrelse, äger styrelsen utse annan ledamot att för tillfället föra ordet.

35 §.

Kommunens styrelse sammanträder å det ställe och å de tider styrelsen bestämmer och däremellan så ofta ordföranden finner det nödigt, ävensom då minst halva antalet av styrelsens ledamöter för uppgivet ändamål gör framställning därom.

36 §.

Suppleanterna i kommunens styrelse böra i den vid valet bestämda ordningen kallas till tjänstgöring, i den mån det erfordras till följd av hinder för ledamot eller vid uppkommen ledighet, som ännu ej kunnat fyllas, efter ledamot, som icke utsetts vid proportionellt val.

Suppleant äger rätt att även eljest närvara vid styrelsens sammanträden och skall alltid underrättas om tid för sammanträde.

37 §.

Kommunens styrelse må ej handlägga ärende, såvida icke flera än hälften av ledamöterna äro tillstädes.

Vad i 16 § stadgas om jäv för fullmäktig skall äga motsvarande tillämpning med avseende å ledamot i kommunens styrelse.

38 §.

I fråga om förfarandet vid fattande av beslut skall vad därom för fullmäktige är stadgat i 22 § äga motsvarande tillämpning med avseende å kommunens styrelse.

39 §.

Vad som är stadgat i 24 § om förande av protokoll vid fullmäktiges sammanträde och om protokollets innehåll samt i 25 § om reservation skall äga motsvarande tillämpning med avseende å protokoll och reservation vid sammanträde med kommunens styrelse.

Justering av styrelsens protokoll verkställes senast tio dagar efter sammanträdet av ordföranden jämte minst en därtill för varje gång av styrelsen utsedd närvarande ledamot. Justering må ock verkställas av styrelsen antingen genast eller vid nästa sammanträde.

Tillkännagivande om verkställd justering skall ske i den i 24 § föreskrivna ordningen.

Den som med begagnande av sin rätt enligt tryckfrihetsförordningen tagit avskrift av styrelsens protokoll äger att utan avgift få avskriftens riktighet bestyrkt.

40 §.

Kommunens styrelse skall på lämpligt sätt kungöra varest och på vilka tider till styrelsen ställda framställningar och övriga handlingar emottagas.

Styrelsens skriftväxling ombesörjes av ordföranden eller under hans inseende. Styrelsens protokoll och övriga handlingar skola av ordföranden eller på hans ansvar vårdas och förtecknas.

41 §.

Kommunens styrelse utser för varje kalenderår inom eller utom sig en kassaförvaltare, där ej styrelsens medelsförvaltning är ordnad på ett sätt, som gör sådan kassaförvaltare obehövlig.

42 §.

Om ansvar och skadeståndsskyldighet för ledamot av kommunens styrelse, som vid fullgörandet av sitt uppdrag åsidosätter vad enligt lag eller författning, reglemente, särskild föreskrift eller uppdragets beskaffenhet honom åligger, gäller vad i allmän lag stadgas.

43 §.

I reglementet för kommunens styrelse må bestämmas:

a) att med styrelsens medelsförvaltning skall sammanföras medelsförvaltning, som enligt särskilda författningar tillkommer andra kommunala nämnder; samt

b) att styrelsen äger uppdraga åt särskild inom densamma bildad avdelning eller åt ledamot av styrelsen eller åt i kommunens tjänst anställd befattningshavare att å styrelsens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall i reglementet angivas, dock att framställning eller yttrande till fullmäktige eller offentlig myndighet icke må beslutas annorledes än av styrelsen samfällt.

Innan beslut meddelas om sådan centralisering av medelsförvaltningen, som under a) avses, skola vederbörande nämnder höras i ärendet. Beslut, vilket fattas på grund av uppdrag, som under b) sägs, skall anmälas vid styrelsens nästa sammanträde.

I övrigt må, i den mån icke särskilda bestämmelser meddelas i denna lag, genom reglementet bestämmas den ordning, i vilken kommunens styrelse har att utöva sina befogenheter och fullgöra sina åligganden.

44 §.

Angående utseende av nämnder för vissa i särskilda författningar angivna förvaltnings- eller verkställighetsbestyr gäller vad därom för varje fall finnes stadgat.

För handhavande av särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr i övrigt må kommun tillsätta de nämnder, som finnas erforderliga.

45 §.

Beträffande sådan nämnd, som avses i 44 § andra stycket, skall vad i 31 § andra stycket, 32 §, 33 § andra stycket och 35—42 §§ är föreskrivet med avseende å kommunens styrelse äga motsvarande tillämpning.

Nämnd, varom i denna paragraf stadgas, må:

a) om fullmäktige så besluta, uppdraga åt särskild inom nämnden bildad avdelning eller åt ledamot av nämnden eller åt i kommunens tjänst anställd befattningshavare att å nämndens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall i fullmäktiges beslut angivas, dock att framställning eller yttrande till fullmäktige eller offentlig myndighet icke må beslutas annorledes än av nämnden samfällt; samt

b) för vård och förtecknande överlämna nämndens protokoll och övriga handlingar till kommunens styrelse, i den mån handlingarna icke erfordras för det löpande arbetet.

Beslut, vilket fattas på grund av uppdrag, som under a) sägs, skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

46 §.

1 mom. Ledamot av kommunens styrelse och utsedd ledamot av annan kommunal nämnd skola, därest fullmäktige så besluta, för deltagande i sammanträde eller förrättning inom kommunen i kommunens angelägen-

het åtnjuta gottgörelse av kommunens medel i form av dagtraktamente. Dagtraktamente må ej överstiga tio kronor för sammanträdes- eller förrättningsdag; dock må med avseende å särskilt tidskrävande sammanträde eller förrättning eller där det eljest finnes påkallat av särskilda förhållanden traktamentet sättas till högre belopp.

Där väglängden mellan ledamotens hemvist och sammanträdes- eller förrättningsstället är större än tre kilometer, må fullmäktige ock besluta, att resekostnadsersättning skall utgå till ledamoten enligt de grunder, som i 28 § 1 mom. andra stycket äro stadgade för där avsedda fall.

Är ledamot, som avses i första stycket, bosatt på så stort avstånd från sammanträdes- eller förrättningsstället, att resan fram eller åter måste företagas å särskild dag, må fullmäktige besluta, att ersättning för resdag skall utgå efter de grunder, som fullmäktige bestämma.

Ersättning för resa, som enligt uppdrag i kommunens angelägenhet företages utom kommunen av person, som sägs i första stycket, må, om fullmäktige så besluta, utgå efter särskild grund.

2 mom. Jämte gottgörelse, som beslutes enligt 1 mom., må efter fullmäktiges bestämmande till sådan ledamot av kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd, som utsetts till ordförande eller eljest i viss befattning inom styrelsen eller nämnden eller efter särskilt uppdrag utför arbete av mera betydande omfattning, utgå dels arvode för med uppdraget förenat arbete och dels ersättning med visst belopp för utgifter, som för kommunens räkning påkallas vid uppdragets fullgörande. Vid bestämmande av arvode och ersättning för utgifter skall iakttagas vad i 28 § 1 mom. första stycket är föreskrivet för där angivet fall.

3 mom. När särskilda skäl därtill äro, må fullmäktige bevilja pension åt ledamot av kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd, som under en lång följd av år innehaft befattning eller uppdrag som i 2 mom. avses samt däråt ägnat övervägande del av sin arbetstid. Beslut om pension skall underställas länsstyrelsens prövning.

4 mom. Där i särskild författning föreskrift meddelas om ersättning åt ledamot av kommunal nämnd, skall vad sålunda finnes stadgat lända till efterrättelse.

Bestämmelser för stadskollegium och drätselkammare i stad med stadskollegium.

47 §.

Stadskollegiet skall i egenskap av kommunens styrelse å stadsfullmäktiges vägnar leda förvaltningen av stadens angelägenheter och hava inseende över övriga nämnders verksamhet. Kollegiet skall med uppmärksamhet följa de frågor, som kunna inverka på stadens utveckling och eko-

nomiska ställning, samt hos stadsfullmäktige och övriga nämnder ävensom hos andra myndigheter göra de framställningar, som finnas påkallade.

Det tillkommer stadskollegiet vidare:

a) att, såsom i 19 § sägs, bereda ärenden, som skola förekomma till behandling hos stadsfullmäktige;

b) att själv eller genom ombud så inför som utom domstol föra stadens talan i alla mål och ärenden, där detta icke på grund av lag eller stadsfullmäktiges beslut ankommer på annan;

c) att vårda och förteckna stadsfullmäktiges och nämnders protokoll och övriga handlingar, i den mån de för sådant ändamål överlämnats till kollegiet; samt

d) att i övrigt fullgöra de uppdrag, som av stadsfullmäktige överlämnas till kollegiet.

Stadskollegiet har ock att taga befattning med de ärenden, vilkas handläggning enligt särskilda författningar ankommer på kommunens styrelse.

Stadskollegiet äger att från stadens övriga nämnder samt dess beredningar och befattningshavare infordra de yttranden och upplysningar, som erfordras för fullgörande av kollegiets uppgifter.

Bestämmelserna i 31—40, 42 och 46 §§ skola äga motsvarande tillämpning med avseende å stadskollegiet.

48 §.

Det tillkommer drätselkammaren i stad med stadskollegium:

a) att handhava stadens drätsel; samt

b) att i övrigt fullgöra de uppdrag, som av stadsfullmäktige eller stadskollegiet överlämnas till drätselkammaren.

Bestämmelserna i 22 § fjärde stycket samt 31—40, 42 och 46 §§ skola äga motsvarande tillämpning med avseende å drätselkammaren.

49 §.

Stadsfullmäktige skola antaga ett för stadskollegiet och drätselkammaren gemensamt reglemente.

Med avseende å drätselkammaren må i reglementet meddelas bestämmelser av det slag, som i 43 § första stycket sägs; och skola i dylikt fall stadgandena i andra stycket av samma paragraf äga motsvarande tillämpning.

I övrigt må, i den mån icke särskilda bestämmelser meddelas i denna lag, genom reglementet bestämmas den ordning, i vilken stadskollegiet och drätselkammaren hava att utöva sina befogenheter och fullgöra sina åligganden.

Beslut om antagande av reglemente skall underställas Konungens prövning.

4 kap. Om kommunens drätsel.

Inledande bestämmelser.

50 §.

Vad kommun tillhör i fast eller lös egendom skall så förvaltas, att kommunens förmögenhet ej minskas, kommun dock obetaget att för löpande behov taga i anspråk överskott samt fondmedel på sätt i denna lag stadgas.

Medel, som kommun uppburit såsom vederlag för anläggningstillgång eller på grund av försäkring av sådan tillgång, må tagas i anspråk endast för återbetalning av lån, som upptagits för förvärv av tillgången, eller för anskaffande av annan dylik tillgång.

Såsom anläggningstillgång skall anses fast egendom, så ock lös egendom, avsedd att stadigvarande innehavas av kommunen.

51 §.

Kommuns medelsbehov skall, i den mån det ej fylles på annat sätt, täckas genom utdebitering av allmän kommunalskatt.

52 §.

Beslut om anslag skall tillika innefatta anvisning av medel för anslagets täckande.

Beviljas anslag att täckas genom utdebitering under mer än ett år, skall beslutet underställas Konungens prövning och fastställelse. Kommun må dock, utan att Konungens fastställelse å beslut därom erfordras, bevilja anslag att täckas genom utdebitering under högst fem år, där anslaget avser anskaffande av anläggningstillgång.

Utgifts- och inkomststat.

53 §.

Kommun skall årligen upprätta en utgifts- och inkomststat för det nästföljande kalenderåret.

Å statens utgiftssida skola upptagas:

a) det belopp, vartill nästföregående års underskott enligt avslutade räkenskaper uppgått;

b) de anslag, som erfordras för bestridande av tidigare beslutade utgifter för nästföljande år, så ock de belopp, som ytterligare anslås i samband med statens fastställande, däribland även ett anslag för oförutsedda behov.

Statens inkomstsida skall upptaga:

a) det belopp, vartill nästföregående års överskott enligt avslutade räkenskaper uppgått;

b) de inkomster, som i anledning av tidigare fattade beslut eller på annan grund kunna påräknas under det nästföljande året, så ock det belopp, som ytterligare erfordras, ävensom sättet för täckande av detta medelsbehov.

Hinder möter ej för kommun att besluta, att vad av särskilt anslag icke förbrukas under det år, för vilket anslaget beviljats, må användas för avsett ändamål under det därpå följande året. Vad som återstår av anslaget vid sistnämnda års utgång må kommunen reservera för samma ändamål för ytterligare ett år; och äger kommunen sedermera fatta enahanda beslut för ett år i sänder.

54 §.

Förslag till utgifts- och inkomststat skall före september månads utgång uppgöras av kommunens styrelse; i kommun, där utgifts- och inkomststaten jämlikt 13 § femte stycket fastställes efter oktober månads utgång, må emellertid statförslaget uppgöras senare än nyss är sagt, dock före november månads utgång. För upprättande av förslag till utgifts- och inkomststat skola kommunens övriga nämnder före den 1 september, där ej annan tid bestämmes av kommunens styrelse, till styrelsen ingiva sina särskilda statförslag för det nästföljande året.

Förslaget till utgifts- och inkomststat skall från och med dagen för kungörandet av det ordinarie fullmäktigsammanträde, vid vilket staten skall fastställas, vara offentligen tillgängligt på lämpligt ställe, som tillkännagives i kungörelsen.

På nämnda sammanträde upptages statförslaget till granskning och fastställelse. Därvid skola anslag till utgifter, om vilka fullmäktige icke tidigare fattat beslut, samt därmed sammanhängande frågor särskilt bliva föremål för överläggning och avgörande.

Fondbildning.

55 §.

1 mom. Kommun äger avsätta medel till:

a) pensionsfond för beredande av pension eller därmed jämförligt understöd åt personal i kommunens tjänst eller deras efterlevande;

b) kassaförlagsfond för tillgodoseende av kommunens behov av rörelsekapital;

c) allmän investeringsfond för anskaffande av anläggningstillgångar för kommunens behov; samt

d) särskild investeringsfond för anskaffande av i avsättningsbeslutet angiven anläggningstillgång.

2 mom. Kommun må till avskrivningsfond avsätta belopp motsvarande högst vad som under räkenskapsåret avskrives å kommunens anlägg-

ningstillgångar. Anslag för återbetalning av lån, som upptagits för förvärv av dylika tillgångar, skola, där avskrivningsfond finnes, i första hand täckas av medel ur denna fond. Vad som av fondens medel ej åtgår för nämnda ändamål må tagas i anspråk för förvärv av anläggningstillgång.

3 mom. Kommun äger i samband med fastställande av utgifts- och inkomststaten avsätta medel till skatteregleringsfond eller taga i anspråk medel ur sådan fond.

Fonden må icke genom beslut om avsättning bringas att överstiga det belopp, som enligt samma stat skall täckas med allmän kommunalskatt. Vid beräkningen av det belopp, som skall täckas med allmän kommunalskatt, skall hänsyn ej tagas till den beslutade avsättningen till skatteregleringsfonden.

Beslut att taga medel ur fonden i anspråk må ej avse mer än en tredjedel av det högsta belopp, vartill fonden beräknas uppgå vid utgången av det år beslutet fattas eller uppgått vid utgången av något av de två närmast föregående åren.

56 §.

1 mom. Kommun skall till försäljningsmedelsfond avsätta medel, som kommunen uppburit såsom vederlag för anläggningstillgång eller på grund av försäkring av sådan tillgång, för såvitt icke medlen före utgången av det år, varunder de influtit, anvisas för ändamål, som i 50 § andra stycket sägs. Medel ur sådan fond må tagas i anspråk endast för nu angivna ändamål.

2 mom. Kommun skall till låneöverskottsfond avsätta överskottsmedel å lån, som av kommunen upptagits med Konungens tillstånd och som ej i sin helhet åtgått för det med lånet avsedda ändamålet.

57 §.

Med Konungens medgivande må kommun:

a) avsätta medel till fond för tillgodoseende av annat särskilt behov än i 55 § sägs eller, beträffande skatteregleringsfond, i vidare mån än i 3 mom. av samma paragraf stadgas; eller

b) taga i anspråk medel ur låneöverskottsfond, så ock medel ur skatteregleringsfond i vidare mån än i 55 § 3 mom. stadgas eller ur annan sådan fond, som förut nämnts, för annat ändamål än det, för vilket fonden är avsedd.

58 §.

Om kommuns skyldighet att i andra fall än i 56 § sägs avsätta medel till fond är särskilt stadgat.

Lånerätt.

59 §.

Kommun äger upptaga lån intill ett sammanlagt belopp motsvarande för varje å kommunen belöpande skattekrona enligt den under nästföregående år fastställda taxeringen en utdebitering av sex kronor, såvitt angår i landsting ej deltagande stad, och en utdebitering av fyra kronor, såvitt angår annan kommun. Lån, som här avses, skall vara ställt att återbetalas inom fem år och, därest lånetiden är mer än ett år, att årligen avbetalas; dock må kommun vid förvärv av intecknad egendom övertaga betalningsansvar även för sådan i egendomen intecknad gäld, som är ställd att betalas inom längre tid eller i annan ordning.

Kommun äger ock upptaga lån, vilket enligt uttryckligt beslut skall användas för att gälda äldre lån och skall återbetalas inom de betalningsterminer, som gälla för det äldre lånet.

Med lån avses i denna paragraf även borgen.

I enlighet med gällande bestämmelser om lån av statsmedel äger kommun åtaga sig ansvarighet gentemot staten för lån, som beviljas annan än kommunen, där ej fråga är om borgen, vilken enligt sådana bestämmelser må godtagas i stället för inteckningssäkerhet.

60 §.

Med Konungens medgivande må kommun upptaga lån eller ingå borgen även i andra fall än i 59 § sägs.

Av Konungen meddelat beslut att bevilja kommun lån av statsmedel skall anses innefatta jämväl tillstånd att upptaga lånet.

Medelsförvaltning.

61 §.

Penningar och värdehandlingar, som kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd för kommunens eller annans räkning har om händer, skola så förvaras och redovisas, att de icke sammanblandas med andra penningar och värdehandlingar.

Penningmedel, som ej erfordras för nära förestående utbetalningar, skola för kommunens räkning insättas hos bank, hos centralkassa för jordbrukskredit eller å postgirokonto eller anbringas i obligationer, vilka utfärdats eller garanterats av staten eller svensk kommun. Med länsstyrelsens medgivande må kommun anbringa penningmedel även på annat sätt än nu sagts.

62 §.

Det åligger kommunens styrelse att föra fortlöpande räkenskaper över de medel den har om händer.

Annan kommunal nämnd, som omhänderhar medel, skall föra räkenskaper i enlighet med av kommunens styrelse givna anvisningar och årligen före den 1 mars, där ej styrelsen bestämmer annan tid, till styrelsen avlämna redovisning för sin förvaltning under nästföregående kalenderår.

Sedan sådan redovisning skett, skall kommunens styrelse inom tid, som fullmäktige bestämma, dock senast före den 1 april, sammanfatta och avsluta kommunens räkenskaper för nämnda kalenderår.

I stad, där stadskollegium finnes, skall vad i denna paragraf stadgas om kommunens styrelse äga tillämpning å drätselkammaren.

Revision.

63 §.

Av fullmäktige skola årligen utses tre eller flera revisorer samt lika många suppleanter för granskning av det nästföljande årets förvaltning.

Den, vilken såsom ledamot eller suppleant i kommunens styrelse eller eljest är redovisningsskyldig till kommunen, eller sådan den redovisningsskyldige närstående, som i 4 kap. 13 § 2. rättegångsbalken om jäv emot domare sägs, må icke vara revisor eller revisorssuppleant för granskning av förvaltning, som omfattas av redovisningsskyldigheten, ej heller deltaga i val av revisor eller revisorssuppleant för granskning av sådan förvaltning eller i beslut med anledning av granskningen.

Revisorerna äga att när som helst inventera de penningmedel och värdehandlingar, som kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd omhänderhar, samt taga del av räkenskaper och andra handlingar, som beröra förvaltningen.

Vad i 42 § sägs om ansvar och skadeståndsskyldighet för ledamot av kommunens styrelse äger avseende jämväl å revisor.

Fullmäktige må besluta, att till revisor skall utgå ersättning i enlighet med de bestämmelser, som jämlikt 46 § 1 och 2 mom. gälla för ledamot av kommunens styrelse och utsedd ledamot av annan kommunal nämnd.

64 §.

Revisorerna skola avgiva berättelse, innehållande redogörelse för resultatet av deras granskning med uttalande, huruvida anmärkning beträffande räkenskapernas förande eller förvaltningen i övrigt föreligger eller icke. Framställes anmärkning, skall anledningen till denna angivas i berättelsen. Revisionsberättelse skall ock innehålla särskilt uttalande, huruvida ansvarsfrihet för förvaltningen tillstyrkes eller icke.

65 §.

Revisionsberättelse skall inom tid, som bestämmes av fullmäktiges ordförande, avlämnas till honom. Berättelsen skall jämte de förklaringar över

framställda anmärkningar, som ordföranden infordrar, framläggas till granskning och avgörande hos fullmäktige vid ordinarie sammanträde före utgången av juni månad; dock må, där fullmäktige så bestämt, ärendet företagas vid ordinarie sammanträde senare under året.

66 §.

På beslut av fullmäktige ankommer, huruvida framställd anmärkning skall förfalla och ansvarsfrihet för förvaltningen meddelas eller laga åtgärd för bevarande av kommunens rätt skall vidtagas. Anställes ej talan å den förvaltning revisionsberättelse avser inom ett år från det berättelsen framlades å fullmäktigsammanträde, skall så anses, som om ansvarsfrihet blivit beviljad. Utan hinder av att ansvarsfrihet beviljats må talan föras på grund av brottslig handling, där ej ansvarsfriheten uppenbarligen avsett även den handlingen.

5 kap. Om allmän kommunalskatt.

67 §.

Allmän kommunalskatt skall utdebiteras i förhållande till de skattekronor och skatteören, som enligt bestämmelserna i kommunalskattelagen vid senaste taxering påförts de till kommunen skattskyldiga.

68 §.

Är i särskild författning stadgat, att skatt till kommun skall utgå annorledes än i 67 § angives, gäller till efterrättelse vad sålunda är förordnat.

69 §.

Med det belopp för skattekrona och skatteöre, som bestämts till utdebitering för ett år, skall utgöras dels sådan allmän kommunalskatt, som ingår i preliminär skatt för inkomst under detta år, dels ock sådan allmän kommunalskatt, som ingår i den slutliga skatt som påföres på grund av nästföljande års taxering.

Har jämlikt 13 § femte stycket annan utdebiteringsgrund slutligen fastställts än som beslutats vid ordinarie fullmäktigsammanträde i oktober månad, skall den allmänna kommunalskatt, som ingår i den preliminära skatten för inkomst under nästföljande år, utgöras efter den tidigare bestämda grunden, varemot den allmänna kommunalskatt, som ingår i den slutliga skatt som påföres på grund av det därnäst följande årets taxering, skall utgöras efter den utdebitering som bestämts i samband med utgifts- och inkomststatens fastställande.

70 §.

Kommunens styrelse åligger att, sedan kommunens utgifts- och inkomststat fastställts och beslut om utdebitering till församling och skoldistrikt

delgivits styrelsen, ofördröjligen underrätta länsstyrelsen och vederbörande lokala skattemyndighet om det belopp för skattekrona och skatteöre, som bestämts till utdebitering för nästkommande år. Samtidigt skall kommunens styrelse underrätta länsstyrelsen om det sammanlagda belopp, som för nämnda år beslutats till utdebitering på grundval av det löpande årets taxering till kommunal inkomstskatt.

I kommun, där utgifts- och inkomststaten jämlikt 13 § femte stycket fastställts efter oktober månads utgång, skall så snart utdebiteringen för den preliminära skatten fastställts särskild underrättelse härom lämnas till den lokala skattemyndigheten.

71 §.

Om debitering och uppbörd av kommunalskatt stadgas i uppbördsförordningen.

72 §.

Kommun äger av statsverket uppbära den allmänna kommunalskatt, som debiteras enligt bestämmelserna i kommunalskattelagen. Har jämlikt 13 § femte stycket annan utdebiteringsgrund slutligen fastställts än som beslutats vid ordinarie fullmäktigsammanträde i oktober månad, skall till grund för utbetalningen läggas den utdebitering, som bestämts i samband med utgifts- och inkomststatens fastställande.

Kommunen äger av statsverket såsom förskott uppbära det belopp, som på grundval av visst års taxering till kommunal inkomstskatt beslutats till utdebitering för nästkommande år. Vad sålunda beslutats till utdebitering ingår i kommunens fordran hos statsverket vid ingången av året näst efter det, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den allmänna kommunalskatt, som debiteras på grundval av taxeringen under året efter det, då förskottet enligt bestämmelserna i nästföljande stycke utanordnas.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens fordran hos statsverket enligt första och andra styckena, skall länsstyrelsen under samma år utanordna till kommunen med en fjärdedel å var och en av dagarna den 15 februari, den 15 maj, den 15 augusti och den 15 november.

73 §.

Länsstyrelsen skall senast den 15 februari till kommunen överlämna för nästföregående år upprättad redovisning över kommunen tillkommande och till kommunen utanordnad allmän kommunalskatt.

Närmare föreskrifter angående dylik redovisning meddelas av Konungen.

6 kap. Om underställning och besvär.

74 §.

Fullmäktiges beslut om nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen för begagnande av de platser, som anvisats åt densamma, eller de

inrättningar, som äro gjorda till dess betjänande, skola för att vinna bindande kraft underställas Konungens prövning och fastställelse.

Fastställelse av beslut om nya eller förhöjda hamnavgifter eller grundpenningar eller sluss-, kanal- eller andra farledsavgifter må dock meddelas av myndighet som Konungen därtill förordnar. Konungen må jämväl föreskriva, att i rörelse, för vilken avgifter som nu sagts blivit fastställda, avgifterna samt övriga intäkter må användas allenast för rörelsens direkta behov, där ej myndighet som Konungen därtill förordnar medgiver, att medlen användas för annat ändamål.

Om vissa andra beslut, som skola underställas Konungens prövning, sägs i 49, 52, 57 och 60 §§ samt 76 § 3 mom.

Beslut, som skall underställas Konungens prövning, skall insändas till länsstyrelsen, vilken det åligger att överlämna handlingarna, jämte eget yttrande, till Konungen.

75 §.

Fullmäktiges beslut om allmän plan för hushållningen med stads donationsjord skall för att erhålla gällande kraft godkännas av länsstyrelsen.

Om vissa andra beslut, som skola underställas länsstyrelsens prövning, sägs i 30 §, 46 § 3 mom. och 61 §.

Underställt beslut skall antingen oförändrat fastställas eller ogillas. Vägras fastställelse, skall skäl därför uppgivas.

Över vägrad fastställelse må kommunen föra klagan hos Konungen.

76 §.

1 mom. Över beslut av fullmäktige äger, där ej annat är särskilt föreskrivet, medlem av kommunen anföra besvär hos länsstyrelsen, om beslutet

icke tillkommit i laga ordning,

står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet, eller

kränker klagandens enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund.

Besvären skola hava inkommit till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag, då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagivits å kommunens anslagstavla. Besvären skola vara åtföljda av överklagade beslutet jämte bevis om dagen för justeringens tillkännagivande.

2 mom. I fråga om rätt att anföra besvär över beslut av kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd samt vad vid besvärs anförande är att iakttaga skola bestämmelserna i 1 mom. äga motsvarande tillämpning, där ej annat sägs i 3 mom. eller är särskilt stadgat. Mot beslut av rent förberedande eller verkställande art må talan dock ej föras.

3 mom. Kommun må utse särskild nämnd med uppgift att upptaga och

avgöra besvär över kommunens styrelses eller annan kommunal nämnds beslut om tillsättande av eller förordnande å kommunal tjänstebefattning eller entledigande från sådan befattning eller om disciplinär åtgärd mot befattningshavare, där klagan över beslutet eljest skolat föras enligt 2 mom.

Reglemente för sådan besvärsnämnd antages av fullmäktige. Beslut om antagande av reglemente skall underställas Konungens prövning. Där ej annat föreskrives i reglementet, skall vad i 45 § sägs äga tillämpning å besvärsnämnd.

Finnes besvärsnämnd, äger den som ej nöjes åt beslut, varom i första stycket sägs, anföra besvär hos nämnden inom tid, som stadgas i 1 mom. Hos länsstyrelsen må klagan föras allenast över besvärsnämndens beslut i anledning av sådana besvär. Beträffande klagan hos länsstyrelsen skall vad i 1 mom. är stadgat äga motsvarande tillämpning, och må till stöd för dylik klagan, i den mån anledning därtill finnes, åberopas jämväl, att det hos besvärsnämnden överklagade beslutet är oriktigt på någon sådan grund, som i 1 mom. sägs.

77 §.

Hava besvär anförts hos länsstyrelsen, äger länsstyrelsen, om skäl därtill äro, förbjuda överklagade beslutets verkställighet.

Grundas besvären därpå, att klagandens enskilda rätt blivit kränkt genom beslutet, och bliva besvären godkända, gäller rättelsen till förmån för den som klagat, men står beslutet i övrigt fast, utan så är, att det finnes strida mot allmän lag eller författning eller eljest vila på orättvis grund, då länsstyrelsen må förordna om upphävande av beslutet i dess helhet.

78 §.

I länsstyrelsens utslag må, där icke för vissa frågor annorlunda är särskilt stadgat, ändring sökas hos Konungen senast å trettionde dagen efter det klaganden erhöll del av beslutet; dock äger menighet som klagar tillgodonjuta femton dagar längre besvärstid än nu sagts.

7 kap. Om municipalsamhälle.

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.

Ej må den omständigheten, att del av municipalsamhälle är undantagen från tillämpningen av vissa bland de föreskrifter, som gälla den övriga delen, föranleda därtill, att sistnämnda del anses såsom särskilt municipalsamhälle.

80 §.

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

a) i stället för kommunalfullmäktige och kommunalnämnd träda inom municipalsamhälle municipalfullmäktige och municipalnämnd;

b) indelning i valkretsar för val av municipalfullmäktige skall icke i något fall företagas;

c) beträffande rätt för municipalsamhälle att utan Konungens medgivande upptaga lån gäller i stället för stadgandena i 59 § första stycket:

att municipalsamhälle äger, utan att Konungens fastställelse å beslut därom erfordras, upptaga lån motsvarande sammanlagt den summa, som vid ingången av löpande år utgör municipalsamhällets fordran hos statsverket enligt bestämmelserna i 72 §, dock högst ett belopp motsvarande en utdebitering av en krona för varje å samhället belöpande skattekrona enligt den under nästföregående år fastställda taxeringen;

att, där synnerliga skäl äro, Konungen må på ansökan av municipalsamhälle för ett eller flera, högst fem, år fastställa annan grund för beräkning av samhällets underställningsfria lånerätt; samt

att lån, som municipalsamhälle utan Konungens särskilda tillstånd upptager, skall vara ställt att återbetalas inom två år, municipalsamhälle obetaget att vid förvärv av intecknad egendom övertaga betalningsansvar även för sådan i egendomen intecknad gäld, som är ställd att betalas inom längre tid.

81 §.

Genom stadgandena i 79 och 80 §§ sker ej inskränkning i de rättigheter och skyldigheter, som medlem av municipalsamhälle har i sin egenskap av medlem av den kommun samhället tillhör.

82 §.

Finnas i visst fall särskilda omständigheter påkalla undantag från de i 79 och 80 §§ givna stadgandena, äger Konungen förordna efter ty skäligt prövas.

Förslag

till

lag om införande av kommunallagen.

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Kommunallagen skall, med iakttagande av vad nedan stadgas, träda i kraft den 1 januari 1955.

Genom kommunallagen upphävas lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet och lagen samma dag (nr 252) om kommunalstyrelse i stad tillika med alla de särskilda stadganden, vilka innefatta ändring av eller tillägg till vad de sålunda upphävda lagarna innehålla, så ock vad i övrigt finnes i lag eller författning stridande mot den nya lagens bestämmelser.

Sedan kommunallagen trätt i kraft, skola lagarna den 12 juni 1936 (nr 282) angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom och den 6 december 1946 (nr 727) om kommunal fondbildning ej vidare äga tillämpning å landskommun, köping, municipalsamhälle eller annan stad än Stockholm.

2 §.

I kommun eller municipalsamhälle, där fullmäktige icke finnas vid ingången av år 1954, skola under sagda år val av fullmäktige äga rum i den ordning, som är stadgad i fråga om allmänt kommunalval.

3 §.

I samtliga kommuner och municipalsamhällen skola de fullmäktige, som utses vid de allmänna valen av fullmäktige år 1954, i december samma år förrätta val av fullmäktiges ordförande och vice ordförande, ledamöter och suppleanter i kommunens styrelse samt ordförande och vice ordförande i styrelsen i enlighet med bestämmelserna i den nya lagen. I stad, där stadskollegium skall finnas från ingången av år 1955, skola i enahanda ordning väljas ledamöter och suppleanter jämte ordförande och vice ordförande i drätselkammaren.

4 §.

De nya bestämmelserna om valbarhet skola äga tillämpning vid val för tid, som infaller efter den 31 december 1954, men föranleda ej rubbning i beståndet av sådana val, som företagits i enlighet med äldre föreskrifter.

Vad kommunallagen innehåller om antalet revisorer och revisorssuppleanter skall lända till efterrättelse vid val av revisorer jämte suppleanter för år 1955.

5 §.

Förordnande, som avses i 29 § andra stycket eller 82 § kommunallagen, må meddelas jämväl före lagens ikraftträdande. Likaledes må dessförinnan antagas och fastställas reglemente, som sägs i 30 §, 49 § eller 76 § 3 mom. samma lag.

6 §.

Kommunallagen skall äga tillämpning jämväl å fond, som finnes vid lagens ikraftträdande. Därvid skall följande iakttagas:

1) Sådan fond enligt 2 § e) lagen den 12 juni 1936 om kommunal fondbildning eller 2 § d) lagen den 6 december 1946 om kommunal fondbildning, till vilken medel avsatts för anskaffande av anläggningstillgång, skall anses såsom särskild investeringsfond. Annan fond enligt nämnda lagrum må tagas i anspråk för avsett ändamål, men nya medel må icke tillföras fonden.

2) Fond, som bildats med Konungens medgivande enligt 3 § i någon av nämnda lagar, så ock försäkringsfond, vartill medel avsatts enligt någon av samma lagar, skall anses såsom fond, vars bildande medgivits enligt 57 § a) kommunallagen.

3) Förnyelsefond enligt 2 § c) i 1936 års lag eller 6 § femte stycket i 1946 års lag må tagas i anspråk för avsett ändamål, men nya medel må icke tillföras sådan fond. Kommunen äger rätt att överföra medel i dylik fond till allmän eller särskild investeringsfond.

4) Fond av annat slag än i 55—58 §§ kommunallagen eller ovan under 1)—3) sägs, som bildats före den 1 januari 1955, må ej tagas i anspråk utan Konungens medgivande; kommun dock obetaget att före den 1 januari 1958 besluta om fondmedlens avsättande till allmän eller särskild investeringsfond.

7 §.

För handhavande av de bestyr, som enligt särskilda författningar åvila magistrat eller kommunalborgmästare, skall, jämväl efter kommunallagens ikraftträdande, i stad tills vidare finnas magistrat eller kommunalborgmästare.

Angående tillsättande av magistrat är särskilt stadgat.

Om utseende och entledigande av kommunalborgmästare samt reglemente för honom skall gälla vad i lagen den 17 juni 1932 om kommunalborgmästare är stadgat; dock att val som äger rum eller förordnande som meddelas efter ingången av år 1955 icke må avse annat än uppehållande av kommunalborgmästartjänst tills vidare.

8 §.

I fråga om offentliggörande, underställning och godkännande av beslut, som fattats före den 1 januari 1955, samt om anförande av besvär över sådant beslut skola förut gällande föreskrifter tillämpas, där ej fråga är om fastställelse, som i 5 § sägs.

9 §.

Vad lagen om kommunalstyrelse på landet innehåller om behandling av ärende, som endast angår i mantal satt jord, må tillämpas till och med den 31 december 1959. Det åligger fullmäktiges ordförande att, på framställning av den som är röstberättigad å kommunalstämma vid behandling av sådant ärende, utsätta och kungöra stämma första gången, sedan den nya lagen trätt i kraft, och där föra ordet, till dess ordförande valts.

10 §.

Bestämmelserna i lagen om kommunalstyrelse på landet om rätt för kommun att uppgöra kommunalstadgar till främjande av sedlighet samt ordning och säkerhet inom kommunen ävensom om underställning av sådana stadgar skola äga tillämpning, till dess annorlunda varder förordnat.

11 §.

Personliga tjänstbarheter, vilka inom stad utgjorts efter förut antagna grunder, må fortfarande, till dess annorlunda förordnas, utgöras efter samma grunder.

12 §.

Där köping vid kommunallagens ikraftträdande utgör kommun gemensamt med angränsande område, skall därvid förbliva, intill dess annorlunda förordnas i enlighet med vad om ändring i kommunal indelning är särskilt föreskrivet. Sådan köping utgör municipalsamhälle, som äger att oberoende av kommunen i övrigt självt vårda alla angelägenheter, som föranledas av tillämpningen av därstädes gällande särskilda föreskrifter.

13 §.

Förekommer i lag eller författning hänvisning till eller avses däri eljest föreskrift, som ersatts genom bestämmelse i den nya lagen, skall den bestämmelsen i stället tillämpas.

Förslag

till

lag angående ändring i vissa delar av lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning.

Härigenom förordnas, att 14, 18 och 38 §§ lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning[1] skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

14 §.

Fullmäktige i kommun, vars område genom indelningsändring ökas eller minskas, skola företräda såväl den äldre som den ökade eller minskade kommunen.

Vidkommande sådan kommun äge Konungen, om förhållandena därtill föranleda, förordna, att samtliga fullmäktiges uppdrag skola upphöra, då den nya indelningen träder i kraft, samt nytt val till fullmäktige för tiden därefter verkställas. Om valet icke skall äga rum under år, då allmänna val av fullmäktige förrättas, skall det ej avse längre tid än till utgången av det år, då sådana allmänna val nästa gång skola äga rum. Konungens befallningshavande bestämmer, med tillämpning av vad om valdag och fullmäktiges antal är särskilt stadgat, vilken dag valet skall äga rum och huru många fullmäktige skola utses.

18 §.

I nybildad kommun skall val av fullmäktige förrättas så fort ske kan under året innan indelningsändringen träder i kraft. Om valet icke skall äga rum under år, då allmänna val av fullmäktige förrättas, skall det ej avse längre tid än till utgången av det år, då sådana allmänna val nästa gång skola äga rum.

Det åligger Konungens befallningshavande att snarast möjligt under året innan indelningsändringen träder i kraft och sist före den 1 oktober, med tillämpning av vad om valdag och fullmäktiges antal är särskilt stadgat, bestämma vilken dag val av fullmäktige skall äga rum och huru många fullmäktige skola utses ävensom förordna person att kungöra första sammanträdet med fullmäktige och där föra ordet, till dess ordförande valts.

Är nybildad kommun stad, skall Konungens befallningshavande inom samma tid utse ledamöter och suppleanter i den valnämnd, som enligt lagen om val till riksdagen skall finnas för vissa städer, för tiden till dess dylika bliva av stadsfullmäktige valda.

---

[1] Senaste lydelse av 18 § se SFS 1932:273 och av 38 § se SFS 1930:257.

I nybildad kommun må under året innan indelningsändringen träder i kraft kommunens styrelse och övriga nämnder väljas oberoende av eljest gällande bestämmelser om tid för dylikt val.

I fråga om beräknandet av tjänstgöringstid för fullmäktige samt ledamöter och suppleanter i kommunens styrelse och övriga nämnder i nybildad kommun skall så anses, som om tjänstgöringstiden börjat först med ingången av nästföljande året.

Fullmäktige skola omedelbart efter valet övertaga handhavandet av de dem tillkommande uppgifter; och skola jämväl valnämnd i stad samt kommunens styrelse och övriga nämnder, som utses före den nya kommunindelningens ikraftträdande, genast träda i utövning av sina befattningar med befogenhet att vidtaga sådana åtgärder, som erfordras i anledning av indelningsändringen.

38 §.

Vid ändring i församlingsindelning äge stadgandet i 13 § motsvarande tillämpning i fråga om utövandet av församlings beslutanderätt.

Är i församling, vars område genom indelningsändring ökas eller minskas, beslutanderätten överlåten åt kyrkofullmäktige, skola dessa företräda såväl den äldre som den ökade eller minskade församlingen.

Vidkommande sådan församling äge Konungen, om förhållandena därtill föranleda, förordna, att samtliga fullmäktiges uppdrag skola upphöra, då den nya indelningen träder i kraft, samt nytt val till fullmäktige för tiden därefter verkställas i den ordning, som är stadgad för det fall att val sker första gången.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1955.

Vad 18 § enligt sin äldre lydelse innehåller om förordnande av kommunalborgmästare i nybildad stad skall tills vidare äga tillämpning jämväl efter lagens ikraftträdande.

Förslag

till

lag angående ändring i vissa delar av kommunala vallagen den 6 juni 1930 (nr 253).

Härigenom förordnas, att 5 och 8 §§, 11 § 2 mom., 20 § 2 mom., 22 § 1 mom. och 61 § kommunala vallagen den 6 juni 1930[1] skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

5 §.

Kommunalval förrättas — — — nämnda lag.

Har länsstyrelsen meddelat förordnande, som avses i 3 § 2 mom., skall val av municipalfullmäktige förrättas inför valnämnden i vart och ett av de valdistrikt vid val till riksdagens andra kammare, vilka helt eller delvis ingå i municipalsamhället. Eljest skall i municipalsamhälle, som ej helt sammanfaller med ett eller flera valdistrikt vid val till andra kammaren, val av municipalfullmäktige förrättas inför valnämnden i det distrikt vid val till andra kammaren, varav municipalsamhället utgör del, eller, där samhället ingår i flera sådana distrikt, inför valnämnden i det distrikt, som länsstyrelsen bestämmer.

Där valdistrikt — — — skall förrättas.

8 §.

I röstlängden skola enligt mantalslängden för året upptagas alla inom valdistriktet mantalsskrivna personer, vilka uppnått eller under kalenderåret uppnå en ålder av tjuguett år, med angivande för var och en, huruvida han äger eller saknar rösträtt vid val av kommunal- eller stadsfullmäktige och landstingsmän.

Envar sådan person, om vilken upplysning ej vinnes, att han den 10 juni brister i något av vad lag stadgar såsom villkor för rösträtt vid val, som i första stycket sägs, antecknas i längden såsom röstberättigad; dock att i fråga om den, som först under kalenderåret uppnått eller uppnår en ålder av tjuguett år, anmärkes, att rösträtt ej tillkommer honom förr än efter utgången av löpande kalenderår.

Där en vid val, som i första stycket sägs, röstberättigad person saknar rösträtt å kyrkostämma och vid val av kyrkofullmäktige på den grund, att han icke är medlem av svenska kyrkan eller att han tillhör icke territoriell församling, skall om förhållandet göras anteckning i längden.

Närmare föreskrifter — — — av Konungen.

---

[1] Senaste lydelse av 5 §, 20 § 2 mom., 22 § 1 mom. och 61 § se SFS 1946:191, av 8 § se SFS 1951:688 och av 11 § 2 mom. se SFS 1942:177.

11 §.

2 mom. Annat än allmänt kommunalval skall äga rum å sön- eller helgdag, som sist tjugonde dagen förut bestämmes av länsstyrelsen.

Beträffande församling — — — är stadgat.

Sådant val — — — äger rum.

Om valdag — — — underrätta generalpoststyrelsen.

20 §.

2 mom. Om val av *kommunalfullmäktige, municipalfullmäktige* eller *stadsfullmäktige* skall i den beträffande fullmäktigsammanträde föreskrivna ordningen kungörelse sist nittonde dagen före valdagen utfärdas, i stad av magistraten samt i övriga fall av valnämndens ordförande. I kungörelsen skola upptagas de uppgifter, som angivas i 1 mom.

22 §.

1 mom. Val skall — — — gudstjänsten pågår.

Vallokal och valtider för varje valdistrikt bestämmas i stad av magistraten och på landet av valnämnden. Om beslut beträffande vallokal och valtider vid landstingsmannaval skall underrättelse meddelas länsstyrelsen före juli månads utgång det år, då valet skall äga rum.

61 §.

I fråga om val av municipalfullmäktige skall vad i 59 och 60 §§ är stadgat om kommun äga motsvarande tillämpning å municipalsamhället.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1955.

Förslag

till

lag angående ändrad lydelse av 33 § lagen den 26 november 1920 (nr 796) om val till riksdagen.

Härigenom förordnas, att 33 § lagen den 26 november 1920 om val till riksdagen[1] skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

33 §.

För varje valdistrikt å landet skall finnas en valnämnd av fem inom distriktet boende personer, vilka utses för fyra år. Ordförande i denna nämnd jämte suppleant för honom förordnas av Konungens befallningshavande före utgången av året näst efter det, då allmänna val av kommunalfullmäktige ägde rum. De fyra ledamöterna jämte lika antal suppleanter väljas under nyssnämnda år å tid, då val till befattningar inom kommunen eljest anställas. Utses ny valnämnd under annat år än nu sagts, skall valet avse allenast den tid, som återstår av löpande fyraårsperiod. Det åligger kommunalfullmäktiges ordförande att ofördröjligen om valet underrätta valnämndens ordförande samt utan lösen låta tillställa en var av de valda ledamöterna och suppleanterna i valnämnden ett utdrag av protokollet, i vad dem rörer. Om de personers namn och bostad, som blivit till ordförande och suppleant för honom utsedda, låter Konungens befallningshavande i länskungörelserna årligen meddela underrättelse.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1955. Valnämnd, som tillsatts dessförinnan, skall kvarbliva i sitt uppdrag, till dess valnämnd utsetts enligt de nya bestämmelserna.

---

[1] Senaste lydelse se SFS 1946:157.

Förslag

till

kungörelse angående ändrad lydelse av 10 § kungörelsen den 18 april 1947 (nr 186) om upprättande av röstlängd för val till riksdagens andra kammare samt av kommunal röstlängd.

Härigenom förordnas, att 10 § kungörelsen den 18 april 1947 om upprättande av röstlängd för val till riksdagens andra kammare samt av kommunal röstlängd skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

10 §.

De två — — — obehörigen ändras.

Det ena — — — eller valnämnden.

Det andra exemplaret bör i regel användas vid fullmäktigval, kommunala beslut, prästval och omröstning, som avses i 28 § 1 mom. lagen om tillsättning av prästerliga tjänster, samt vid behov tillhandahållas av kommunens styrelse.

Företages val — — — vid valen.

Företagas å — — — röstlängderna begagnas.

Möter svårighet — — — erforderliga delar.

Denna kungörelse träder i kraft den 1 januari 1955.

Förslag

till

lag angående ändrad lydelse av 4 kap. 5 § rättegångsbalken den 18 juli 1942 (nr 740).

Härigenom förordnas, att 4 kap. 5 § rättegångsbalken den 18 juli 1942 skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

4 KAP.

5 §.

Nämndeman utses genom val.

Vid val av nämndemän för tingslag utgör varje kommun en valkrets. Antalet nämndemän fördelas av rätten mellan kommunerna i förhållande till deras folkmängd; varje kommun skall dock utse minst en nämndeman.

Vid val — — — en valkrets.

Val förrättas på landet av kommunalfullmäktige och i stad av stadsfullmäktige.

Då nämndeman — — — om valet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1955.

Förslag

till

lag angående ändrad lydelse av 2 kap. 6 § och 21 kap. 3 § lagen den 18 juni 1926 (nr 326) om delning av jord å landet.

Härigenom förordnas, att 2 kap. 6 § och 21 kap. 3 § lagen den 18 juni 1926 om delning av jord å landet[1] skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

2 KAP.

6 §.

För varje kommun skall finnas ett efter behovet avpassat antal gode män, minst två och, där ej Konungens befallningshavande lämnat tillstånd till högre antal, högst sex. Den, som utses till god man, skall vara i lanthushållning kunnig, boende inom kommunen och valbar till nämndeman samt må ej hava uppnått sextiofem års ålder. God man utses för sex år. Valet förrättas av kommunalfullmäktige.

God man — — — tagit befattning.

21 KAP.

3 §.

Ägodelningsnämndemän utses — — — samma tid.

Val äger — — — inför häradsrätten.

Valet verkställes genom valmän, som på föranstaltande av ägodelningsdomaren utses av kommunalfullmäktige.

För kommun — — — överskjutande folkmängd.

För varje — — — som valmän.

Höra delar — — — den tillhör.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1955.

---

[1] Senaste lydelse av 2 kap. 6 § se SFS 1946:827 och av 21 kap. 3 § se SFS 1951:356.

Förslag

till

lag angående ändrad lydelse av 6 kap. 16 § lagen den 12 maj 1917 (nr 269) om fastighetsbildning i stad.

Härigenom förordnas, att 6 kap. 16 § lagen den 12 maj 1917 om fastighetsbildning i stad[1] skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

6 KAP.

16 §.

Rådhusrätt, där — — — skola upptagas.

Stad, där — — — hänseende tillhör.

Vad enligt 21 kap. 3 § i lagen om delning av jord å landet gäller i fråga om utseendet av valmän för val av ägodelningsnämndemän skall äga motsvarande tillämpning beträffande stad, som i näst föregående stycke avses.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1955.

---

[1] Senaste lydelse se SFS 1931:143.

Förslag

till

lag angående ändrad lydelse av 11 kap. 4 § vattenlagen den 28 juni 1918 (nr 523).

Härigenom förordnas, att 11 kap. 4 § vattenlagen den 28 juni 1918[1] skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

11 KAP.

4 §.

Vattenrättsnämndeman utses för sex år, två för varje tingslag, som ensamt utgör en domsaga, samt en för varje annat tingslag. Därvid skall vad om sättet för utseende av ägodelningsnämndeman och om gottgörelse åt valman för inställelse vid val av sådan nämndeman är stadgat äga motsvarande tillämpning, dock att domhavanden föranstaltar om utseende av valmännen. I stad, som ej lyder under landsrätt, skall ock för tid, som nyss sagts, av stadsfullmäktige väljas en vattenrättsnämndeman. Om valets utgång skall på landet domhavanden och i stad stadsfullmäktiges ordförande så snart ske kan meddela vattenrättsdomaren underrättelse.

Har vattenrättsnämndeman — — — äga rum.

Vad i — — — som vattenrättsnämndeman.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1955.

---

[1] Senaste lydelse se SFS 1951:359.

Förslag

till

förordning om ändrad lydelse av 5 § förordningen den 30 maj 1941 (nr 350) angående skogsvårdsstyrelser.

Härigenom förordnas, att 5 § förordningen den 30 maj 1941 angående skogsvårdsstyrelser skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

5 §.

För att medverka vid utförandet av skogsvårdsstyrelse enligt 4 § första och andra styckena tillkommande uppgifter skall inom kommun, som så önskar eller där skogsvårdsstyrelsen så påfordrar, tillsättas en skogsvårdskommitté av minst tre personer, vilka för en tid av tre år utses, en av skogsvårdsstyrelsen samt de övriga av kommunalfullmäktige.

Skogsvårdskommitté vare — — — dess verksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1955.

Förslag

till

lag angående ändrad lydelse av 1 § brandlagen den 15 juli 1944 (nr 521).

Härigenom förordnas, att 1 § brandlagen den 15 juli 1944 skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

1 §.

Varje kommun — — — av brand.

Kommun äger — — — förordna härom.

Vad i denna lag stadgas i fråga om stad skall äga motsvarande tillämpning å köping, å municipalsamhälle, som på grund av Konungens förordnande har att oberoende av kommunen i övrigt själv handhava sitt brandförsvar, samt, där Konungen så förordnar, å annan tätare befolkad ort på landet. Handhaves brandförsvaret av kommunalförbund, skola lagens bestämmelser om kommun hava avseende å förbundet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1955.

MOTIV

AVDELNING I.

1 kapitlet. Inledning.

A. Allmänna synpunkter på revisionen av kommunallagarna.

Behovet att anpassa kommunernas verksamhetsformer efter utvecklingen på samhällslivets olika områden har föranlett åtskilliga, mer eller mindre genomgripande ändringar i kommunalförfattningarna under den tid som förflutit sedan det moderna kommunbegreppets tillskapande genom 1862 års kommunalförordningar. Medan reformarbetet under ett tidigare skede av den gångna perioden i främsta rummet kännetecknades av strävandena att giva alla samhällsgrupper lika inflytande på skötseln av de kommunala angelägenheterna och därför i viss mån bar en allmänpolitisk prägel, har det efter rösträttsreformerna mer direkt kunnat inriktas på att genom förbättringar i organisationen göra kommunerna skickade att fylla de många uppgifter som utvecklingen pålägger dem. Kommunallagsrevisionen av år 1930 åstadkom formell reda och överskådlighet i fråga om de dittills vunna resultaten och skapade därigenom ett fast underlag för det fortsatta reformarbetet.

Det kommunallagskommittén givna uppdraget utgör ett led i strävandena att hålla kommunallagstiftningen i nivå med den allmänna samhälleliga utvecklingen och att så gestalta verksamhetsformerna, att kommunerna bliva arbetsdugliga organ för den lokala självstyrelsen. Att utredningen bestämts till att avse, som det heter i kommitténs direktiv, i viss mån en allmän översyn av denna lagstiftning torde väsentligen bero på två omständigheter. Dels har efter hand samlats ett jämförelsevis stort antal reformfrågor, som vänta på sin lösning och som lämpligen kunna behandlas i ett sammanhang. Och dels har kommunindelningsreformen helt naturligt framkallat behov av en undersökning rörande lagändringar, ägnade att underlätta övergången till den nya ordningen och att skapa lämpliga former för de nya kommunernas verksamhet.

Några av de hithörande reformfrågorna ha redan vunnit sin lösning i enlighet med av kommittén framlagda förslag. Sålunda har den kommunala kompetensen erhållit vidgat innehåll och reglerna om kvalificerad majoritet vid beslut i vissa ekonomiska frågor upphävts (kommitténs betänkande I), nya bestämmelser meddelats angående fullmäktiges antal och om

medelsförvaltningens centralisering i landskommunerna (promemoria av den 10 januari 1948, ej tryckt) och ändrade bestämmelser tillkommit rörande ersättning till innehavare av kommunala förtroendeuppdrag (betänkande II).

När nu kommittén i förevarande betänkande behandlar återstoden av lagstiftningen för de borgerliga primärkommunerna — utom Stockholms stad — har kommittén låtit följande synpunkter vara bestämmande för arbetet. Kommunerna böra åtnjuta största möjliga frihet att ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov. Lagstiftningen bör därför icke innehålla tvingande bestämmelser i andra avseenden än sådana, i fråga om vilka det ur allmän synpunkt erfordras fasta regler och en enhetlig ordning i alla kommuner. Vidare bör lagstiftningen genom stadganden av fakultativ natur giva kommunerna möjlighet att efter eget skön bringa en viss i lagen angiven ordning i tillämpning. Men längre bör lagstiftaren icke ingripa reglerande utan giva kommunerna den rörelsefrihet och de utvecklingsmöjligheter på det organisatoriska området, utan vilka den kommunala verksamheten kan löpa fara att tyngas och förlora i effektivitet. Nu angivna principer ligga väl i huvudsak till grund också för gällande kommunallagar. Men kommittén har ansett dem böra framhållas och understrykas, därför att det icke saknats förslag, som syftat till en mer ingående reglering av de kommunala förvaltningsformerna i än det ena, än det andra avseendet.

Det innefattar icke något avsteg från dessa principer, då kommittén beträffande några avsnitt av den kommunala lagstiftningen, t. ex. i fråga om förvaltningsorganisationen i städerna, föreslår bestämmelser, som äro mer detaljerade än de nuvarande. Ty där kommittén så gör, avser den antingen att tillgodose det förut antydda behovet av en viss enhetlighet i kommunerna eller ock blott att legalisera en hittills icke lagbunden men allmänt gängse ordning.

Kommittén har vid fullgörandet av sitt uppdrag i görligaste mån bibehållit de nuvarande lagarnas ordval och uttryckssätt på sådana punkter, där kommittén icke föreslår några sakliga ändringar. Med hänsyn till att tillämpningen av kommunallagarna ofta anförtros personer, som icke hava att i sin dagliga gärning taga del av och tolka författningstext, har det nämligen ansetts angeläget att icke göra ändring i välkända och invanda formuleringar. Där den nuvarande avfattningen föranlett tolkningssvårigheter i praxis, har kommittén dock, om så varit möjligt, ersatt den med ett mer klargörande uttryckssätt. Det ligger emellertid i kommunalförfattningarnas natur av en ramlagstiftning, att bestämmelserna ofta måste givas en mycket allmän formulering, vars tolkning i det enskilda fallet kan föranleda vissa svårigheter. Med hänsyn härtill är det klart, att stor betydelse i fortsättningen liksom hittills måste tillmätas den rättsskapande verksamhet som i kommunala mål utövas av regeringsrätten.

B. Gemensam kommunallag för land och stad.

Enligt direktiven har kommittén haft att undersöka, om icke de nuvarande kommunallagarna för städerna respektive för landsbygden skulle kunna sammanföras till en gemensam lag för de borgerliga primärkommunerna. Innan kommittén angiver sina synpunkter på detta spörsmål, vill kommittén skildra bakgrunden till gällande uppdelning på två lagar och redogöra för olikheterna dem emellan ävensom giva en antydan om kodifieringssträvanden på kommunallagstiftningens område utomlands.

Såvitt framgår av förarbetena till 1862 års kommunalförordningar synes man icke därunder ha närmare övervägt möjligheterna att i en och samma författning reglera menighetsstyrelsen på landet och i städerna. Visserligen hade man i viss mån en förebild för en sådan anordning i sockenstämmoförordningen av år 1843, vilken gällde både för stad och land med undantag för Stockholms stad. Denna förordning hade emellertid icke karaktären av en modern kommunallag med dess närmare reglering av de kommunala verksamhetsformerna utan avsåg närmast att angiva vilka ärenden som kunde bliva föremål för menigheternas överläggningar och beslut och vilka personer som ägde deltaga däri. I dessa hänseenden var det jämförelsevis lätt att finna enhetliga regler för både landsbygden och städerna och därigenom åstadkomma förutsättningar för en gemensam lagstiftning. Men då det gällde att mer i detalj bestämma formerna för menighetsstyrelsens utövning, kunde enheten icke upprätthållas. Den samtidigt med sockenstämmoförordningen utfärdade förordningen om sockennämnder kunde sålunda på grund av olikheterna i förhållandena i stad och på landet och även med hänsyn till de skiftande förhållandena i de särskilda städerna icke göras tillämplig å stad.

Skiljaktigheterna mellan stad och land — vilka hänförde sig bl. a. till städernas särskilda förmåner och skyldigheter i olika hänseenden, magistratens uppgifter i stadsförvaltningen, borgerskapets ställning etc. — blevo också bestämmande för utformningen av 1862 års kommunalförfattningar. Även om man i många hänseenden bemödade sig att åstadkomma ensartade regler, blevo dock olikheterna så många och omfattande, att det föll sig naturligt att uppdela lagstiftningen för de borgerliga primärkommunerna på två författningar, förordningen om kommunalstyrelse på landet och förordningen om kommunalstyrelse i stad.

Bland de viktigare skillnaderna mellan de båda kommunalförordningarna enligt deras ursprungliga lydelse må nämnas följande.

I landskommunerna voro fullmäktige icke någonstädes obligatoriska; i städerna var fullmäktiginstitutionen obligatorisk, när invånarantalet översteg 3.000. Medan även i sådana landskommuner, där fullmäktige funnos, vissa viktigare ärenden alltid skulle handläggas å kommunalstämma, ägde stadsfullmäktige i allmänhet utöva stadens beslutanderätt utan inskränkningar. Kommunalfullmäktige skulle vara fyra gånger så många som antalet valda ledamöter i kommunalnämnden,

under det stadsfullmäktiges antal var satt i relation till folkmängden. Till kommunalfullmäktige kunde utses blott i kommunen bosatta men till stadsfullmäktige även utom staden boende, i densamma röstberättigade män. På landet voro kommunalstämmans ordförande och vice ordförande självskrivna innehavare av motsvarande befattningar hos kommunalfullmäktige. Stadsfullmäktiges presidium valdes däremot bland fullmäktige. För beslutförhet fordrades närvaro av flera än hälften av kommunalfullmäktige men två tredjedelar av stadsfullmäktige. I motsats till vad fallet var på landet var beredning obligatorisk i stad. Skiljaktigheter förefunnos vidare i bestämmelserna om kallelse till de beslutande organens sammanträden, justering av protokoll m. m.

I fråga om det centrala förvaltande och verkställande organet i kommunerna, på landet kommunalnämnden och i städerna drätselkammaren, voro bestämmelserna ganska olika. Kommunalförordningen för landet gav utförliga regler om kommunalnämndens uppgifter och sammansättning, ordningen för ärendenas handläggning, ledamöternas ansvarighet m. m. Kommunalförordningen för städerna angav helt kort drätselkammarens åligganden och förutsatte, att detaljregleringen skulle ske i ett reglemente för drätselkammaren. Utan motsvarighet i kommunalförordningen för landet voro den stadskommunala förordningens bestämmelser om magistrat.

Betydande skiljaktigheter förelågo vidare i reglerna om kommunens drätsel. Tiderna för statförslagens avgivande och behandling voro sålunda olika. Uppbörden av kommunalutskylderna skulle i landskommunerna ske å en enda stämma före februari månads utgång, under det att städerna ägde bestämma om uppbördstiden efter vad de själva funno lämpligt. Tiderna för avgivande av de skilda nämndernas redovisningar för omhänderhavda medel och för dechargebehandlingen voro också olika för land och stad.

Rörande den kommunala skattskyldigheten upptogo kommunalförordningarna sinsemellan mycket olika regler, av vilka de för landet voro ganska komplicerade. Även bestämmelserna om den kommunala rösträtten, vilka anknöto till reglerna om skattskyldigheten, voro olika för land och stad.

Skiljaktigheter funnos slutligen i bestämmelserna om underställning och besvär.

Under den långa tid kommunalförordningarna av år 1862 voro gällande försvunno efter hand många av olikheterna mellan bestämmelserna för landsbygden och bestämmelserna för städerna. Detta gällde bl. a. de berörda skiljaktigheterna i avseende å fullmäktige, rösträtt, skattskyldighet m. m. Fortfarande voro dock divergenserna så stora, att man vid antagandet av nya kommunallagar år 1930 ansåg sig böra bibehålla den gamla uppdelningen med särskilda lagar för landskommunerna och städerna.

I det till grund för den nya lagstiftningen liggande förslaget av landshövdingen Hj. L. Hammarskjöld hade emellertid såtillvida tagits ett steg i riktning mot en kodifierad kommunallag, som däri föreslagits, att bestämmelserna för land och stad skulle var för sig ingå såsom en särskild avdelning i en lag om kommunalstyrelse (kommunallag). Vardera avdelningen innefattade fullständiga bestämmelser för det slag av kommuner som avsågs i avdelningen; några hänvisningar från den ena avdelningen till den andra förekom alltså icke. Reglerna om köpingar och municipalsamhällen funnos upptagna i en tredje avdelning, som beträffande vården

av dessa enheters angelägenheter hänvisade till vad som gällde för landskommunerna. I sin motivering för den använda metoden diskuterade Hammarskjöld även alternativet med ett närmare sammanförande av bestämmelserna för land och stad. Han framhöll, att det utan tvivel varit möjligt att i de mycket talrika fall, då samma eller nära motsvarande regler kunde och borde gälla på landet och i stad, föreslå gemensamma bestämmelser, särskilt i form av en s. k. allmän del eller genom hänvisningar. Med hänsyn till kommunallagstiftningens natur och uppgift fann Hammarskjöld emellertid ingen av dessa anordningar tillrådlig. De i primärkommunerna och särskilt i det stora flertalet landskommuner verksamma personer, som deltoge i handhavandet av kommunens angelägenheter, syntes ha ett berättigat anspråk på att deras uppgift icke försvårades genom nödvändigheten att med varandra kombinera vare sig allmänna och speciella föreskrifter eller direkta bestämmelser och sådana till vilka hänvisats.

I propositionen med förslag till ny kommunallagstiftning framhöll föredragande departementschefen lämpligheten av att bestämmelserna rörande land och stad gjordes var för sig fullständiga. Såväl ett sammanförande av vissa bestämmelser i en gemensam allmän del som ett system med hänvisningar skulle i avsevärd grad öka svårigheterna vid lagens tillämpning. Mot Hammarskjölds förslag att de var för sig fullständiga bestämmelserna för land och stad skulle införas i en och samma lag anmärktes i propositionen bl. a., att allmänheten vore van att finna reglerna för landsbygd och stad i skilda författningar.

I de år 1930 tillkomna lagarna om kommunalstyrelse på landet (LKL) och kommunalstyrelse i stad (LKS) äro skiljaktigheterna i reglerna för land och stad alltjämt betydande.

Laginnehållets fördelning på olika kapitel har i huvudsak skett efter samma principer i de bägge lagarna, dock kommer i LKL kapitlet om kommunalstämma före kapitlet om kommunalfullmäktige, medan i LKS reglerna om stadsfullmäktige satts före dem om allmän rådstuga. Vidare innehåller LKL utan motsvarighet i den andra lagen ett kapitel, det åttonde, om köpingar och municipalsamhällen.

Första kapitlet, upptagande allmänna bestämmelser, är i väsentliga delar av samma innehåll i de båda lagarna.

Av reglerna i andra och tredje kapitlen, avseende kommunalstämma och kommunalfullmäktige respektive stadsfullmäktige och allmän rådstuga, torde blott de som gälla fullmäktige behöva omnämnas i detta sammanhang. Stadgandena om fullmäktiges antal i kommunerna och inom särskild valkrets äro icke desamma för landet som för städerna. Olikheter föreligga vidare i fråga om tiderna för fullmäktiges sammanträden, kallelse till sammanträde och beredning av ärenden ävensom rörande justering av fullmäktiges protokoll m. m.

De mest betydande divergenserna möta i lagarnas fjärde kapitel, som

handla om kommunalnämnd, respektive om magistrat, drätselkammare och kommunalborgmästare. Bortsett från att den speciella stadsorganisationen med magistrat eller kommunalborgmästare saknar motsvarighet i landskommunerna, föreligger mellan reglerna om kommunalnämnd och reglerna om drätselkammare liksom i 1862 års kommunalförordningar den olikheten, att kommunalnämndens uppgifter, sammansättning m. m. äro utförligt reglerade, medan drätselkammarens ställning och organisation behandlas mycket kortfattat och närmare föreskrifter förutsättas givna i särskilt av länsstyrelsen fastställt reglemente för varje stad.

Lagarnas femte kapitel handlar om kommunens, respektive stadens drätsel. De skiljaktigheter som här förekomma avse främst tidpunkterna för olika etapper i budgetarbetet, bokslutets färdigställande och dechargebehandlingen.

I sjätte kapitlet meddelas bestämmelser om allmän kommunalskatt. Utan motsvarighet i LKL finnas i LKS regler om personliga tjänstbarheter och personlig skattedifferentiering.

Även sjunde kapitlet, avseende underställning och besvär, uppvisar några skiljaktigheter, bl. a. rörande besvärstiden.

I flera främmande länder, där bestämmelserna för olika slag av kommuner meddelas i särskilda författningar, ha framträtt strävanden till en mer eller mindre långtgående kodifiering av kommunallagstiftningen. På sina håll har en dylik kodifiering även kommit till stånd. Av särskilt intresse är arbetet på en sammanslagning av de finska kommunallagarna för land och stad, vilket resulterat i kommunallagen av den 27 augusti 1948. Lagen har avseende på alla slag av kommuner, d. v. s. landskommuner, städer och köpingar, såvitt icke annat uttryckligen sägs. I fråga om det centrala förvaltnings- och verkställighetsorganet har olikheten i bestämmelserna för land och stad (med stad likställes köping) föranlett ett särskilt kapitel om kommunalstyrelse och ett särskilt om stadsstyrelse. I övrigt äro kapitlen, bortsett från ett om tättbefolkat samhälle å landsbygden, gemensamma för olika slags kommuner, och de särbestämmelser som givas äro få och ej av större betydelse.

Frågan om gemensam kommunallag för landsbygden och städerna bör ses mot bakgrunden av den på många olika områden pågående utvecklingen i riktning mot ett upphävande av skillnaderna mellan land och stad. Sedan städernas särställning i näringsrättsligt avseende vid mitten av förra århundradet upphört, ha de gamla stadsmannanäringarna, särskilt handel och industri, i stor utsträckning flyttat över stadsgränserna och skapat betingelser för nya samhällsbildningar. I alla delar av landet ha stadsliknande samhällen vuxit upp, av vilka åtskilliga såsom centra för näringsliv, kommunikationer m. m. i betydelse övergå de mindre städerna. Beträf-

fande bebyggelsesätt, förefintligheten av tekniska anordningar, sociala anstalter o. dyl. ha dessa samhällen ofta ren stadskaraktär. Även den egentliga landsbygden har kommit i åtnjutande av många anordningar och förmåner, som tidigare voro förbehållna städerna. Till utjämning av olikheterna mellan land och stad har också bidragit den praxis som på senare tid tillämpats i kommunala indelningsärenden och som inneburit, att stora landsbygdsområden inkorporerats med städer eller att en tätort ombildats till stad tillika med hela den landskommun inom vilken tätorten varit belägen. Nämnda förhållanden leda helt naturligt till frågan, om det finnes skäl att vidare upprätthålla olika regler för den kommunala självstyrelsens handhavande i landskommuner och städer, i varje fall i den omfattning att särskilda lagar äro erforderliga.

Slutgiltig ställning till frågan om gemensam kommunallag kan emellertid icke tagas förrän efter en undersökning av varje enskild skiljaktighet i de nuvarande lagarna och av möjligheten att ersätta den med en enhetlig regel eller med en regel, som i huvudsak är av samma innehåll för de skilda slagen av kommuner. Särreglerna för landsbygden, respektive städerna få nämligen icke bliva så många och omfattande, att lagen brister i reda och överskådlighet.

Kommittén har gjort en dylik undersökning och därvid kommit till uppfattningen, att man utan förfång för vare sig det ena eller andra slaget kommuner kan skapa enhetliga regler i de flesta hänseenden vari olikhet för närvarande är rådande. Ofta är det möjligt att göra den ena lagens stadgande tillämpligt även för de kommuner, som regleras av den andra lagen. I andra fall erfordras en helt ny bestämmelse. De särregler, som alltjämt synas erforderliga, äro få och lätt angivna. Vinnandet av likformighet underlättas i mycket väsentlig mån av de förslag rörande kommunalstämmans och allmänna rådstugans avskaffande, upphörandet av magistratens kommunala funktioner och kommunalborgmästarinstitutionens slopande, som kommittén framlägger i detta betänkande.

I överensstämmelse med dessa synpunkter har kommittén utarbetat föreliggande förslag till gemensam kommunallag för de borgerliga primärkommunerna. Hur enhetlighet vunnits i skilda hänseenden framgår av förslagets detaljer. Där valet stått mellan att göra den ena eller den andra av de båda nuvarande lagarnas regler tillämpliga på kommunerna i gemen, lämnas motivering för det valda alternativet i det sammanhang vari sakfrågan behandlas. Här skola blott beröras några spörsmål av formell natur, vilka aktualiseras genom lagarnas sammanförande.

Ett sådant spörsmål gäller lagens rubrik. Med de nuvarande kommunallagarnas benämningar som mönster ligger det närmast till hands att kalla lagen för »lag om kommunalstyrelse på landet och i stad». Denna rubrik är emellertid lång och omständlig. Mot beteckningen »lag om kommunalstyrelse» eller blott »kommunallag» kan å andra sidan invändas, att denna

formellt kan anses innesluta även bestämmelser för andra slag av kommuner än sådana som avses i lagen, t. ex. landstingen. I det allmänna språkbruket torde dock ordet kommunal liksom kommun vanligen nyttjas med hänsyftning på de borgerliga primärkommunerna. På grund härav och då en kort rubrik underlättar citering av lagen föreslår kommittén benämningen »kommunallag». Någon förväxling av denna beteckning och det till innebörden vidare uttryckssättet »kommunallagarna» i 57 § regeringsformen torde icke vara att befara.

En annan i sammanhanget aktuell fråga av formell natur rör benämningarna på kommunernas viktigaste organ, d. v. s. dels det som utövar den kommunala beslutanderätten och dels det som utgör kommunens centrala förvaltnings- och verkställighetsmyndighet. Gällande lagar använda beteckningarna kommunalfullmäktige och kommunalnämnd för landskommunernas vidkommande — sålunda för både egentliga landskommuners och köpingars del — samt stadsfullmäktige och drätselkammare för städernas. I den föreslagna lagen tillkommer benämningen stadskollegium för det speciella styrelseorganet i vissa städer. Det kan med fog sättas i fråga, om för land och stad skilda benämningar på de kommunala myndigheterna äro motiverade i en kommunallag, som i alla väsentliga avseenden giver enahanda regler för kommunalverksamhetens handhavande i olika slag av kommuner. De nämnda beteckningarna äro emellertid starkt förankrade i det allmänna medvetandet, och en ändring av desamma i syfte att vinna enhetlighet kan lätt uppfattas såsom utslag av en opåkallad likriktningssträvan. Kommittén anser sig därför böra avstå från att föreslå samma benämningar på ifrågavarande organ i de skilda slagen av kommuner. Kommunal- och stadsfullmäktige kunna emellertid i lagtexten vanligen sammanfattas såsom kommunens fullmäktige eller blott fullmäktige. Och såsom gemensam beteckning för kommunalnämnd och drätselkammare, respektive stadskollegium använder kommittén »kommunens styrelse». Denna beteckning tjänar i första hand ett lagtekniskt syfte, som är begränsat till kommunallagen. Emellertid kan den tänkas komma till användning även i andra författningar, som reglera den kommunala verksamheten i ett eller annat avseende, och för lagkommentarer och i teoretiska framställningar kan denna benämning vara av värde. Därtill kommer, att den är ägnad att understryka den ställning av kommunens styrande organ, dess regering, som enligt kommitténs förslag bör tillkomma kommunalnämnden och drätselkammaren, respektive stadskollegiet där sådant inrättas.

C. Sammanfattning av kommitténs förslag.

Nedan lämnas en översikt över de förslag till ändringar i gällande lagstiftning, som innefattas i den av kommittén utarbetade gemensamma kom-

munallagen för borgerliga primärkommuner. Där beröras i korthet även några av kommittén diskuterade reformfrågor, som ej föranlett förslag från kommitténs sida.

Vissa spörsmål rörande kommunens beslutande organ (avd. II).

Fullmäktiginstitutionen är enligt gällande bestämmelser obligatorisk blott i kommuner med mer än 700 invånare. I övriga kommuner kan den allmänna beslutanderätten utövas å kommunalstämma eller allmän rådstuga. Efter kommunindelningsreformens genomförande har befolkningstalet i kommunerna överlag blivit så högt, att reglerna om kommunalstämma och allmän rådstuga såsom kommuns beslutande organ praktiskt taget sakna tillämpning. De speciella uppgifter, som åvila stämman eller rådstugan även i kommuner med fullmäktige, äro ej av den art och betydelse, att de ifrågavarande organen böra bibehållas enkom för dem. Med hänsyn härtill föreslår kommittén *kommunalstämmans* och *allmänna rådstugans avskaffande*. Även municipalstämman föreslås skola upphöra.

Flertalet av stämmans och rådstugans speciella funktioner böra övertagas av fullmäktige. Detta gäller bl. a. kommunalstämmans befattning med val av nämndemän — där nämndemansval icke redan ankommer på fullmäktige —, val av valmän för utseende av ägodelnings- och vattenrättsnämndemän m. fl. val. Stämmans och rådstugans åliggande att bestämma antalet fullmäktige i kommunen bör likaledes i allmänhet fullgöras av fullmäktige själva. En särskild regel erfordras dock vid nybildning av kommun, liksom då fullmäktigval skall anställas med anledning av ex- eller inkorporering. Kommittén föreslår, att antalet fullmäktige i dessa fall skall bestämmas av länsstyrelsen.

Under en övergångstid blir det emellertid nödvändigt att bibehålla den s. k. jordbruksstämman, d. v. s. den av jordinnehavare sammansatta kommunalstämma, vilken har att förvalta vissa kassor och andra tillgångar, som äro knutna till den mantalssatta jorden. Kommittén har i skrivelse till Kungl. Maj:t den 10 oktober 1949 framhållit, att lämpliga förvaltningsformer för jordbruksstämmotillgångarna böra sökas utanför kommunallagstiftningen, och hemställt, att Kungl. Maj:t måtte draga försorg om att detta spörsmål fullföljes i vad det faller utanför kommunallagsreformen. I avbidan på de åtgärder som kunna komma att vidtagas för nämnda ändamål böra jordbruksstämmotillgångarna under viss kortare tid alltjämt kunna förvaltas i den ordning som stadgas i LKL.

Kommittén har i detta sammanhang även tagit upp spörsmålet om införande av *suppleanter för fullmäktige*. Genom förfrågningar hos ett antal kommuner har utrönts, att behovet av suppleanter är ringa och att man på flertalet håll ställer sig avvisande mot ett suppleantsystem. Såväl med hänsyn härtill som på grund av flera praktiska och principiella skäl har kommittén ej ansett sig böra framlägga något förslag i ämnet.

Frågan om *överlåtande av beslutanderätt* från fullmäktige till administrativt organ och behovet av bestämmelser i detta avseende har ingående övervägts. Kommittén har därvid kommit till det resultatet, att någon lagstiftning icke är erforderlig utan att rättspraxis liksom hitintills bör vara vägledande i fråga om delegationsrättens omfattning. Inom kommittén har även diskuterats tanken att låta fullmäktige bemyndiga kommunförbund eller annan liknande sammanslutning att för kommunens räkning träffa bindande avtal angående arbets- och löneförhållanden. Kommittén har funnit principiella invändningar kunna resas mot delegation till en utanför kommunen stående instans, och enligt kommitténs mening finnas för närvarande ej tillräckligt starka skäl att införa en sådan delegationsrätt.

I fråga om *motion* hos fullmäktige föreslår kommittén viss omarbetning av gällande regler, åsyftande bl. a. att motion, som ingives mellan sammanträden, skall efter remiss genom fullmäktiges ordförande kunna upptagas till avgörande vid första därpå följande sammanträde.

Interpellationsrätten, som för närvarande grundas på praxis eller fullmäktiges arbetsordningar, bör stadfästas i kommunallagen. Interpellation skall avse ämne tillhörande fullmäktiges handläggning och må riktas till ordföranden i nämnd eller beredning. Den bör besvaras senast vid sammanträdet efter det, vid vilket fullmäktige medgivit dess framställande.

Kommunens administrativa organ (avd. III).

Sedan länge ha önskemål framförts om ändringar i den kommunala organisationen i syfte att få till stånd en starkare och enhetligare ledning av förvaltningen än vad nuvarande bestämmelser medgiva. Särskilt för magistratsstäderna har frågan ansetts vara av betydelse på grund av den där rådande dualismen mellan magistrat och drätselkammare.

Kommittén har sökt lösa spörsmålet genom regler, som giva kommunalnämnd i landskommun och köping samt drätselkammare i stad ställningen av kommunens verkliga centralorgan, dess styrelse. För de största städerna öppnas möjlighet att med bibehållande av drätselkammaren såsom specialorgan på det finansiella området inrätta en styrelse av särskild typ, benämnd stadskollegium. Kungl. Maj:ts tillstånd skall erfordras härför. Magistraten föreslås utgå ur den kommunala organisationen, och delvis som en konsekvens härav böra även reglerna om kommunalborgmästare upphävas.

Kommunens styrelse — den sammanfattande beteckningen för kommunalnämnd och drätselkammare, respektive stadskollegium — har som primär uppgift att å fullmäktiges vägnar leda förvaltningen av kommunens angelägenheter och hava inseende över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall med uppmärksamhet följa de frågor, som kunna inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning, samt hos fullmäktige och kommunens övriga nämnder ävensom hos andra myndigheter göra de framställ-

ningar, som finnas påkallade. Styrelsen skall vara obligatorisk beredningsinstans i så måtto, att styrelsen städse skall lämnas tillfälle att yttra sig över ärende, som beretts annorledes än av styrelsen.

I likhet med vad som nu gäller beträffande kommunalnämnd och drätselkammare skall kommunens styrelse handhava kommunens drätsel och vara organ för dess finanshushållning; i stad med stadskollegium skall dock såsom nyss antytts drätselkammaren vara specialorgan för dessa uppgifter.

Förvaltningen av kommunens egendom bör icke vara en speciell uppgift för kommunalnämnd och drätselkammare såsom fallet är enligt gällande rätt. I de mindre och medelstora kommunerna är det väl i regel lämpligast, att kommunens styrelse omhänderhar förvaltningen av huvudparten av kommunens egendom. Men i de större kommunerna är det ofta ändamålsenligt att dela upp egendomens förvaltning på specialnämnder, såsom fastighetsnämnd, gatunämnd m. fl. Detta blir möjligt genom en bestämmelse om att kommunens styrelse har att förvalta kommunens egendom, i den mån ej sådan förvaltning uppdragits åt annan nämnd. I fråga om verkställigheten av fullmäktiges beslut innehåller lagförslaget en motsvarande regel. Där förvaltning eller verkställighet överlämnas åt specialorgan, tillkommer det dock såsom nyss nämnts kommunens styrelse att ha inseende över specialorganens verksamhet.

De bestämmelser om sammansättningen av kommunens styrelse och formerna för dess verksamhet som kommittén föreslår grunda sig i stor utsträckning på de nuvarande reglerna för kommunalnämnd. Antalet ledamöter skall vara minst sju. Ledamöterna jämte suppleanter väljas för fyra år. Med hänsyn till den betydelsefulla ställning i kommunalförvaltningen som tillkommer styrelsen och till vikten av ett gott samarbete mellan fullmäktige och styrelsen föreslår kommittén, att fullmäktiges och styrelsens mandattider skola sammanfalla och att styrelsen skall utses i december det år, fullmäktigval ägt rum, av de nyvalda fullmäktige. Samtidigt välja fullmäktige ordförande och vice ordförande i styrelsen. Fyra reservanter i kommittén ha förordat den ordning, som för närvarande gäller för val av kommunalnämnd och som innebär att valet förrättas i december året efter det, då allmänna fullmäktigval ägde rum.

För kommunens styrelse, där den utgöres av kommunalnämnd eller drätselkammare, må fullmäktige antaga reglemente, vilket skall fastställas av länsstyrelsen. I reglementet kan bestämmas om centralisering av kommunens medelsförvaltning. Där kan också föreskrivas, att styrelsen äger uppdraga åt avdelning eller ledamot av styrelsen eller åt kommunal tjänsteman att å styrelsens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden. Dessa ärendens beskaffenhet skall angivas i reglementet, och beslut som fattas på grund av dylik delegation skall anmälas vid styrelsens nästa sammanträde. Alla framställningar och yttranden till fullmäktige eller offentlig myndighet skola dock beslutas av styrelsen samfällt. Av de nu berörda reglerna framgår,

att kommunens styrelse ej kan uppdelas på helt fristående avdelningar, av vilka var och en självständigt handhaver sin anpart av de styrelsen åvilande uppgifterna. Drätselkammaravdelningar av den självständiga typ, som för närvarande finnes företrädd i några större städer, skola sålunda ej vara tillåtna. Vill man bibehålla den förefintliga uppdelningen av förvaltningen, kan detta ske genom att avdelningarna omorganiseras till specialstyrelser.

Beträffande stad med stadskollegium skola stadsfullmäktige antaga ett gemensamt reglemente för stadskollegiet och drätselkammaren. Reglementet skall fastställas av Kungl. Maj:t.

I samband med förslaget om *magistratens* upphörande såsom kommunalt organ framhåller kommittén såsom sin uppfattning, att även magistratens befattning med de allmänna valen och vissa statligt administrativa uppgifter bör upphöra och dessa bestyr överlämnas till andra organ. En fullständig skilsmässa mellan förvaltning och rättskipning bör sålunda åvägabringas i de nuvarande magistratsstäderna. I en bilaga till betänkandet redovisas de resultat, vartill kommittén kommit vid ett preliminärt övervägande av frågan om de statliga magistratsuppgifternas handhavande i framtiden. Därav framgår, att vissa bestyr kunna uppdragas åt länsstyrelsen, polismyndigheten eller andra offentliga organ, andra överlämnas till drätselkammaren.

Överflyttningen i magistratsstad av de statligt administrativa funktionerna till andra myndigheter och organ bör i likformighetens intresse få sin motsvarighet i stad utan magistrat, där dessa uppgifter för närvarande ankomma på *kommunalborgmästaren*. Detta betyder, att kommunalborgmästarens ställning såsom offentlig myndighet upphör och han blir en rent kommunal tjänsteman. Att under sådana förhållanden bibehålla kommunalborgmästaren såsom ett obligatoriskt element i kommunalförvaltningen skulle strida mot principen om kommunernas frihet att tillsätta de befattningshavare de finna erforderliga och att reglera deras uppgifter. Kommittén föreslår följaktligen, att kommunalborgmästarbefattningen skall upphöra såsom en i lag reglerad institution.

Även sedan de kommunalrättsliga bestämmelserna om magistrat och kommunalborgmästare upphört att gälla, måste emellertid de båda institutionerna kvarstå under den övergångstid, som är erforderlig för de statliga uppgifternas överflyttning till andra organ.

I motsats till gällande rätt innehåller förslaget till kommunallag en viss reglering av verksamhetsformerna för de *nämnder*, som kommun utan föranledande av bestämmelser i specialförfattning tillsätter *för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr*. Regleringen ansluter sig till motsvarande stadganden för kommunens styrelse, dock utan att vara så ingående som dessa. Även föreskrifterna om proportionellt val göras tillämpliga å val av dylika nämnder.

För beslutande och administrativa organ gemensamma frågor (avd. IV).

Från *valbarhet* till fullmäktig eller ledamot av kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd uteslutes enligt kommitténs förslag sådan kommunal befattningshavare, vilken såsom föredragande hos kommunens styrelse eller eljest på grund av sina tjänsteåligganden intager en ledande ställning i kommunens samfällda förvaltning. Härmed åsyftas kommunalkamrerare, stadsdirektör och innehavare av annan motsvarande befattning. Chef för kommunalt verk må ej tillhöra den nämnd, till vars förvaltningsområde verket hör. I övrigt uppställer förslaget ej några hinder för kommunala befattningshavare att utöva förtroendeuppdrag. Den obehörighetsgrund, som enligt gällande rätt hänför sig till befattningshavares redovisningsskyldighet, försvinner sålunda.

Den nuvarande ovillkorliga rätten för tjänsteman att *avsäga* sig kommunalt uppdrag, liksom avsägelserätten för den, som innehaft uppdrag under minst fyra år, föreslås skola upphöra. Blott den som fyllt sextio år skall äga med ovillkorlig verkan kunna avsäga sig sitt uppdrag. I övriga fall ankommer det på fullmäktige att pröva gjorda avsägelser.

Kommittén föreslår för land och stad enhetliga bestämmelser om *kallelser och tillkännagivanden*. Kungörelse om fullmäktigsammanträde skall minst en vecka dessförinnan anslås å en av kommunen å lämplig plats anordnad anslagstavla (kommunens anslagstavla) och, om fullmäktige så beslutat, även annorstädes inom kommunen samt införas i en eller flera ortstidningar. Kungörelsen skall dessutom senast fyra dagar före sammanträdet delgivas envar fullmäktig. I stället för att formligen delgivas kan kungörelse tillställas fullmäktig med posten. För brådskande ärenden medgives kortare kungörelsetid.

Å kommunens anslagstavla skall jämväl anslås tillkännagivande om justering av fullmäktiges och nämnders protokoll. Anslagsdagen bildar utgångspunkt för besvärstid.

Kommunallagarna sakna för närvarande en allmän regel om *jäv*. Det kan därför icke hindras, att stundom fall av handlande i egen sak förekomma, som äro stötande för den allmänna rättskänslan och ägnade att undergräva förtroendet för de kommunala myndigheterna. Det behov av en rättslig reglering på detta område som sålunda måste anses föreligga har kommittén sökt fylla genom att föreslå en bestämmelse, vilken förbjuder fullmäktig och ledamot av kommunal nämnd att deltaga i behandling av ärende, som personligen rör honom eller någon sådan honom närstående, som sägs i 4 kap. 13 § 2 p. rättegångsbalken om jäv emot domare.

Kommittén har omarbetat bestämmelserna om kommunernas *arkivvård*, varigenom ansvaret för handlingars vård och förtecknande i första hand lägges på ordföranden i respektive organ. Handlingar, som ej erfordras för det löpande arbetet, må för vård överlämnas till kommunens styrelse. Härigenom öppnas möjlighet till en centralisering av arkivvården.

Kommunens drätsel (avd. V).

I ett kapitel om kommunens drätsel har kommittén upptagit bestämmelser bl. a. om utgifts- och inkomststat, fondbildning, lånerätt, medelsförvaltning och revision. Förslaget innebär först och främst ett sammanförande och inpassande av de nu på olika ställen spridda reglerna i dessa ämnen i ett systematiskt sammanhang. Men dessutom föreslås åtskilliga ändringar av saklig natur.

Bland de inledande bestämmelserna i kapitlet har kommittén intagit vissa föreskrifter rörande *det kommunala förmögenhetsskyddet,* nämligen dels ett allmänt förbud mot förbrukning av kommuns förmögenhet och dels bestämmelser motsvarande dem, som för närvarande finnas i första stycket av 1936 års lag angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom. Det inledande avsnittet innehåller vidare bl. a. den regeln att beslut om anslag, som skall täckas genom utdebitering under mer än ett år, skall underställas Konungens prövning. Avser anslaget anskaffande av anläggningstillgång, må dock utdebiteringen fördelas på högst fem år utan att Konungens tillstånd erfordras.

Beträffande *utgifts- och inkomststaten* föreslås, att på utgiftssidan respektive inkomstsidan skall upptagas det belopp, vartill nästföregående års underskott respektive överskott uppgår enligt avslutade räkenskaper, medan enligt nuvarande bestämmelser kommun äger upptaga *antingen* det löpande årets beräknade brist eller behållning *eller* nästföregående års bokförda brist eller behållning. Förnyat beslut om reservation av anslag behöver icke såsom nu fattas i samband med utgifts- och inkomststatens fastställande. De olika nämndernas specialförslag rörande utgifter och inkomster skola avlämnas till kommunens styrelse före den 1 september, där ej annan tid bestämmes av styrelsen.

Reglerna i 1946 års lag om kommunal *fondbildning* överflyttas i vad de avse de borgerliga primärkommunerna till kommunallagen. I samband härmed ha reglerna främst i förenklande syfte varit föremål för saklig översyn. De fonder som förslaget upptager kunna hänföras till den ena eller andra av två huvudtyper, allt eftersom avsättning av medel är beroende av kommunens beslut eller påbjuden i lagen. Till den förstnämnda kategorien höra pensionsfond för beredande av pension eller därmed jämförligt understöd åt personer i kommunens tjänst eller deras efterlevande, kassaförlagsfond för tillgodoseende av kommunens behov av rörelsekapital, allmän investeringsfond för anskaffande av anläggningstillgångar för kommunens behov, särskild investeringsfond för anskaffande av i avsättningsbeslutet angiven anläggningstillgång, avskrivningsfond och skatteregleringsfond. Fonder av den andra typen äro försäljningsmedelsfond och låneöverskottsfond. I detaljerna uppvisa de föreslagna bestämmelserna flera skiljaktigheter i jämförelse med gällande rätt utöver dem som antydas genom den

nu gjorda uppräkningen. Bl. a. sker en betydande vidgning av rätten att avsätta medel till skatteregleringsfond.

Liksom enligt gällande rätt kan med Konungens tillstånd fondavsättning äga rum för tillgodoseende av andra ändamål än de i lagen angivna.

Bestämmelserna om kommuns *lånerätt* innefatta betydande ändringar i de nuvarande reglerna. Den del av den underställningsfria lånerätten som är beroende av utdebiteringens höjd föreslås borttagen. I stället vidgas den fria lånerätten i övrigt sålunda, att den må avse ett belopp motsvarande en utdebitering av sex kronor per skattekrona i stad, som ej deltager i landsting, och fyra kronor per skattekrona i övriga kommuner. Lån, som här avses, skall återbetalas inom fem år. Dessutom föreslås, att kommunerna skola få nyttja sina fonder utan att detta, såsom för närvarande är fallet, skall inkräkta på den fria lånerätten.

I fråga om *medelsförvaltningen* utsträckas de nu blott för kommunalnämnd och drätselkammare stadgade reglerna om medels förvaring och placering att avse medelsförvaltande organ över huvud. Någon skillnad göres icke mellan fondmedel och andra medel. Vidare givas reglerna tillämpning ej blott på kommunens medel utan även å medel, som av kommunalt organ innehavas för annans räkning.

Vad angår redovisningen för medlen har det ledande finansorganets — kommunens styrelses — ansvar för kommunens samlade bokföring starkare understrukits än i nuvarande bestämmelser. Sålunda skall medelsförvaltande nämnd föra räkenskaper i enlighet med av kommunens styrelse givna anvisningar. Dylik nämnd skall årligen före den 1 mars, där ej styrelsen bestämmer annan tid, avlämna redovisning till styrelsen för sin förvaltning under nästföregående kalenderår. Därefter skall kommunens styrelse inom tid, som fullmäktige bestämma, dock senast före den 1 april, sammanfatta och avsluta kommunens räkenskaper för kalenderåret. I stad med stadskollegium skall vad här sagts om kommunens styrelse äga tillämpning å drätselkammaren.

Det nuvarande minimiantalet *revisorer* höjes från två till tre. Revisorernas inventeringsrätt utsträckes att gälla alla penningmedel och värdehandlingar, som omhänderhavas av kommunalt organ, sålunda även dem, som innehavas för annans räkning än kommunens. Till de sistnämnda höra t. ex. de av barnavårdsnämnd förvaltade statliga mödrahjälpsmedlen. Om innehållet i revisionsberättelse givas vissa regler. Bl. a. stadgas, att berättelsen skall utmynna i ett bestämt till- eller avstyrkande av ansvarsfrihet. Dechargefrågan skall behandlas vid ordinarie fullmäktigsammanträde senast i juni månad; dock må där fullmäktige så bestämt ärendet företagas vid ordinarie sammanträde senare under året.

Statsuppsikten (avd. VI).

Gällande regler om *underställning* ha varit föremål för en formell omredigering, innebärande att, där Konungens eller länsstyrelsens medgivande erfordras för visst beslut, föreskriften därom såvitt möjligt infogats i det sammanhang vari själva beslutet behandlas. Den mest framträdande ändringen i formellt avseende utgör överflyttningen av reglerna om lånerätt till kapitlet om kommunens drätsel.

I kommunallagarnas *besvärsregler* föreslår kommittén åtskilliga ändringar i syfte att vinna klarhet och enhetlighet. På sätt redan torde gälla enligt rättspraxis fastslås, att besvär kunna anföras — förutom över fullmäktigbeslut — över beslut av kommunens nämnder i allmänhet, icke blott över kommunalnämnds och drätselkammares beslut. Tiden för anförande av besvär bestämmes till tre veckor och räknas som ovan nämnts från dagen för tillkännagivandet av protokollsjustering å kommunens anslagstavla. Besvärsmyndighet blir städse länsstyrelsen. Förhållandet till de i olika specialförfattningar förekommande besvärsreglerna — avseende s. k. förvaltningsbesvär — regleras sålunda, att kommunalbesvär må anföras i alla de fall, där icke förvaltningsbesvär stå öppna.

För att möjliggöra en omprövning på materiella grunder av kommunala nämnders beslut rörande tjänstetillsättning och vissa närstående ärenden föreslår kommittén, att kommun må tillsätta ett särskilt organ för ändamålet, en s. k. *besvärsnämnd,* för vilken reglemente skall fastställas av Konungen. Hos denna nämnd må besvär anföras över kommunens styrelses eller annan kommunal nämnds beslut om tillsättande av eller förordnande å kommunal tjänstebefattning eller entledigande från sådan befattning eller om disciplinär åtgärd mot befattningshavare, där klagan eljest skolat föras genom kommunalbesvär. Rätten att anföra besvär blir icke såsom eljest begränsad till kommunmedlem. Över besvärsnämnds beslut må i sin tur klagan föras endast enligt de vanliga kommunalbesvärsreglerna.

Municipallagstiftningen (avd. VII).

Kommunallagskommittén biträder i stort sett den kritik som kommunindelningskommittén riktat mot municipalsamhällsorganisationen över huvud och särskilt mot bildandet av små, med otillräckliga resurser försedda samhällen. Det framhålles, att behovet av en särskild kommunform för vården av angelägenheterna i en tätort icke är detsamma som tidigare. Särskilt erinras om den ökade villighet att sörja för tätorternas förhållanden som på senare tid visats från kommunernas sida. Kommittén anser det emellertid ännu för tidigt att taga ställning till frågan om municipalsamhällsinstitutionens avveckling. Särskilt synes anledning avvakta de verkningar som kommunindelningsreformen kan få för tätorternas del. Man torde visserligen kunna räkna med att flertalet storkommuner på ett tillfredsställande sätt skall tillgodose tätorternas behov och att bildande av municipal-

samhälle därför i regel icke skall vara behövligt. Försiktigheten bjuder dock att tills vidare hålla möjligheten öppen för tätort att övergå till municipalsamhälle. Till det sagda kommer, att hela frågan om den municipala samhällsformens vara eller icke vara ej kan fullt överblickas, förrän den pågående översynen av vissa av de s. k. stadsstadgorna fullbordats.

Stark återhållsamhet bör emellertid iakttagas vid nybildning av municipalsamhällen. Kommittén föreslår därför, att område, för vilket Kungl. Maj:t förordnat om tillämpning av de för stad gällande reglerna i fråga om ordnings-, byggnads-, brand- eller hälsovårdsväsen, skall bilda municipalsamhälle blott om särskilda skäl därtill föreligga. Beslutar Kungl. Maj:t om tillämpning av de nyssnämnda reglerna för visst område utan att samtidigt förordna, att området skall utgöra muncipalsamhälle, ankommer det på vederbörande kommun att svara för tillgodoseendet av områdets speciella behov.

För de kommunala angelägenheternas handhavande i municipalsamhälle skola i princip gälla samma regler som för den vanliga kommunen. Kungl. Maj:t må dock bevilja erforderliga undantag. Denna dispensmöjlighet torde särskilt komma att utnyttjas av de mindre municipalsamhällena, för vilka svårigheter kunna uppkomma att ställa sig till efterrättelse kommunallagens regler i alla hänseenden, t. ex. angående fullmäktiges antal.

Lagstiftningens ikraftträdande.

Övergången till den av kommittén föreslagna ordningen torde framför allt i städerna kräva en ej för knappt tillmätt förberedelsetid. Med hänsyn härtill och då det ur olika synpunkter torde vara lämpligt att lagstiftningens ikraftträdande sammanfaller med påbörjandet av ny mandatperiod för fullmäktige, föreslår kommittén, att kommunallagen jämte följdförfattningar skall träda i kraft den 1 januari 1955. Dessförinnan skola vissa val förrättas med tillämpning av bestämmelserna i den nya lagen. Hithörande spörsmål liksom vissa andra frågor, som sammanhänga med ikraftträdandet, regleras i en särskild lag om införande av kommunallagen.

AVDELNING II.

Vissa spörsmål rörande kommunens beslutande organ.

2 kapitlet. Kommunalstämmans och allmänna rådstugans avskaffande.

A. Stämmans och rådstugans ställning, uppgifter och arbetsformer.

Enligt 1862 års förordning om kommunalstyrelse på *landet* utövades kommunens beslutanderätt å kommunalstämma eller genom kommunalfullmäktige. Fullmäktige voro, såsom i 1 kap. omnämnts, ursprungligen ej obligatoriska i någon kommun men kunde införas, om kommunalstämman med mer än hälften av kommunens hela röstetal beslutade därom. Även i kommuner, som infört fullmäktige, var beslutanderätten förbehållen kommunalstämman i vissa frågor, bl. a. i några grupper av ekonomiskt betydelsefulla ärenden och i ärenden, som endast rörde i mantal satt jord. Vidare skulle kommunalnämnd städse utses av stämman. Även vissa andra val, bl. a. nämndemansval, tillhörde stämmans uteslutande kompetens.

Först år 1918 gjordes fullmäktigsystemet i viss utsträckning obligatoriskt i landskommunerna. Kommunalfullmäktige skulle utses i varje kommun med över 1.500 invånare; i övriga kommuner ägde kommunalstämman besluta införa fullmäktige. År 1938 sänktes den befolkningssiffra, vars överskridande gör fullmäktiginstitutionen obligatorisk, till 700. Även de bestämmelser, enligt vilka vissa ärenden alltid tillhörde kommunalstämmans kompetens, ändrades efter hand. Sålunda blevo kommunalfullmäktige behöriga att besluta i de ovan antydda ärendena av ekonomisk natur. Vidare överflyttades valet av kommunalnämnd å kommunalfullmäktige. Kommunalstämman tillades å sin sida bl. a. exklusiv behörighet att besluta i frågor om kommunalfullmäktiges antal.

LKL innehåller i nu gällande lydelse i huvudsak följande regler angående beslutanderättens utövning i landskommunerna. Beslutanderätten tillkommer enligt lagens 7 § kommunalstämma eller kommunalfullmäktige. I 8 § stadgas, att i kommun med mera än 700 invånare skall den kommunen tillkommande beslutanderätten, med de undantag varom förmäles i 9 §, uppdragas åt kommunalfullmäktige. Har kommunens invånarantal nedgått till 700 eller därunder, skall beslutanderätten fortfarande utövas av kommunalfullmäktige, därest icke kommunalstämman annorlunda beslutar. Kommun med 700 invånare eller därunder äger uppdraga beslutanderätten med nyss angivna undantag åt kommunalfullmäktige. Förslag om

upphävande av sådant beslut må icke väckas förrän fyra kalenderår förflutit sedan kommunalfullmäktige trädde i verksamhet. Enligt 9 § inskränkes kommunalstämmans befattning, om kommunalfullmäktige finnas, till följande ärenden: a) ärenden, för vilkas avgörande gälla särskilda bestämmelser om rösträtt; b) val av ordförande och vice ordförande i kommunalstämman; c) frågor om införande och avskaffande av kommunalfullmäktige samt om kommunalfullmäktiges antal; d) frågor om ställe för kommunalstämma, om sättet för stämmas kungörande samt om sätt och ställe för förvaring av stämmans protokoll; ävensom e) val av nämndemän, då icke enligt vad därom är i allmän lag stadgat valet ankommer på kommunalfullmäktige; av valmän för utseende av vattenrättsnämndemän; av skiftesgodemän; samt av valmän för utseende av ägodelningsnämndemän. I kommun, där kommunalfullmäktige icke finnas, äger enligt samma paragraf kommunalstämman utöva kommunens beslutanderätt i alla dess angelägenheter.

I 2 kap. LKL, som har rubriken »Om kommunalstämma», meddelas regler rörande kommunalstämmans arbetsformer m. m. Flertalet av dessa bestämmelser äger tillämpning jämväl å kommunalfullmäktige och kommer i mån av behov att behandlas i andra sammanhang. Här skall blott redogöras för de stadganden som enbart ha avseende å stämman och bland dem endast för de viktigare.

Rättighet att deltaga i kommunalstämmas överläggningar och beslut tillkommer i allmänhet envar inom kommunen mantalsskriven man eller kvinna, som är svensk undersåte samt senast under nästföregående år uppnått tjuguett års ålder. Rösträtt må ej utövas av den som är omyndig. Angår ärende endast i mantal satt jord, må dock ej andra deltaga däri än de som innehava sådan jord. I sådant ärende har jordinnehavaren rösträtt, även om han icke är mantalsskriven i kommunen eller ej uppnått tjuguett års ålder eller eljest är omyndig, och rösträtt må utövas även för oskiftat dödsbo, bolag eller annan samfällighet. Vid kommunalstämma får i viss utsträckning rösträtt utövas på grund av fullmakt.

Ordförande och vice ordförande i kommunalstämman utses av stämman för fyra kalenderår bland de röstberättigade, som äro boende inom kommunen och uppnått tjugutre års ålder.

I kommun, där kommunalfullmäktige icke finnas, skola årligen tre ordinarie kommunalstämmor hållas, nämligen dels en under tiden från och med den 16 mars till och med den 31 maj för besluts fattande i anledning av berättelsen om föregående årets räkenskaper och förvaltning samt för val av ledamöter och suppleanter i valnämnd, dels en i oktober för fastställande av kommunens utgifts- och inkomststat och dels en i december för anställande av val till de befattningar inom kommunen, vilka vid årets slut bliva lediga, ävensom av revisorer och revisorssuppleanter. I kommun inom Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län må

den andra ordinarie stämman, därest skäl därtill föreligger, hållas högst fjorton dagar före oktober månads ingång. För alla kommuner gäller som allmän regel, att tredje ordinarie stämman skall hållas å sön- eller helgdag dock ej å juldagen; för beslut om denna stämmas hållande å söckendag erfordras två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster. Extra kommunalstämma hålles, när länsstyrelsen därom förordnar eller kommunalnämnden sådant äskar eller ordföranden finner det nödigt. Envar, som är röstberättigad å kommunalstämma, äger för uppgivet ärende begära sådan stämmas hållande. Ordinarie stämman i december må med iakttagande av de lagstadgade terminerna bestämma tiderna för nästa års ordinarie stämmor.

I kommun, där kommunalfullmäktige finnas, skall kommunalstämma hållas, när det finnes erforderligt för behandling av ärende, i vilket beslutanderätten är förbehållen stämman. Beträffande sådan stämma skola de ovanberörda föreskrifterna om extra kommunalstämma i kommun, där fullmäktige icke finnas, äga motsvarande tillämpning.

Rörande kungörande av kommunalstämma stadgas, att kungörelse utfärdas av ordföranden eller vid hinder för honom av vice ordföranden. I fråga om kungörelsens uppläsning i kyrkan och om dess anslående samt beträffande tillkännagivandes införande i tidning gälla regler, som i huvudsak äga tillämpning jämväl å kommunalfullmäktiges sammanträden. För dessa regler redogöres i ett senare sammanhang.

Till följd av hänvisning i 88 § LKL skola de nu återgivna reglerna äga motsvarande tillämpning för municipalsamhälle i avseende å dess särskilda angelägenheter med iakttagande bl. a. av att i stället för kommunalstämma och kommunalfullmäktige träda inom municipalsamhälle municipalstämma och municipalfullmäktige.

I förordningen om kommunalstyrelse i *stad* stadgades, att stadskommunens beslutanderätt utövades vid allmän rådstuga eller genom stadsfullmäktige. Såsom tidigare berörts var fullmäktiginstitutionen från början obligatorisk blott i stad med över 3.000 invånare. I övriga städer ägde allmänna rådstugan överlåta sin beslutanderätt åt stadsfullmäktige. För beslut härom erfordrades mer än två tredjedelar av de närvarandes röstetal. I stad, där stadsfullmäktige funnos, inskränktes allmänna rådstugans befattning till val av stadsfullmäktige, bestämmande av fullmäktiges antal och beslut om avskaffande av fullmäktiginstitutionen. En grupp av ärenden, nämligen sådana som enligt rikets grundlagar eller särskilda författningar voro förbehållna vissa klasser av stadens medlemmar, kunde enligt sakens natur handläggas blott å rådstuga med viss grupp av kommunmedlemmar.

Gränsen för obligatorisk övergång till stadsfullmäktiginstitutionen nedsattes år 1918 till 1.500 och år 1938 till 700 invånare.

De nuvarande bestämmelserna i 7—9 §§ LKS om beslutanderättens utövning av stadsfullmäktige och allmän rådstuga överensstämma med vad som gäller i landskommun beträffande kommunalfullmäktige och kommunalstämma utom såvitt angår de ärenden, som äro undantagna från fullmäktiges beslutanderätt. Dessa ärenden äro i stad av två slag, nämligen dels överläggningar och beslut i sådana angelägenheter, som enligt särskilda författningar äro förbehållna vissa klasser av stadens medlemmar, och dels frågor om införande och avskaffande av stadsfullmäktige samt om stadsfullmäktiges antal.

Närmare bestämmelser om allmän rådstuga återfinnas i 3 kap. LKS. De innehålla i huvudsak följande.

Rättighet att deltaga i allmän rådstugas överläggningar och beslut tillkommer i allmänhet envar, som äger rösträtt vid stadsfullmäktigval. Beträffande rättighet att deltaga i överläggningar och beslut i sådana angelägenheter, som enligt särskilda författningar äro förbehållna vissa klasser av stadens medlemmar, skall emellertid gälla vad sålunda är stadgat.

Allmän rådstuga hålles inför magistraten eller där sådan ej finnes inför valnämnden. I stad, där stadsfullmäktige icke finnas, skola årligen tre ordinarie allmänna rådstugor hållas för i huvudsak motsvarande ändamål som de tre ordinarie kommunalstämmorna på landet. Extra allmän rådstuga hålles, när länsstyrelsen förordnar därom, ävensom i stad med magistrat, när magistraten finner det nödigt, och i annan stad, när valnämnden finner det nödigt eller drätselkammaren sådant äskar. Envar röstberättigad äger för uppgivet ärende begära rådstugas hållande.

Kungörelse om allmän rådstuga utfärdas av magistraten eller, där sådan ej finnes, av valnämnden. Den skall uppläsas i kyrkan och anslås, varjämte tillkännagivande kan införas i ortstidning. Protokoll vid allmän rådstuga föres av magistraten eller valnämnden. Beträffande beslutsordningen m. m. hänvisar lagen till vad som gäller för stadsfullmäktige.

Det förhållandet att beslutanderätten i kommuner med högst 700 invånare kan utövas av kommunalstämma, respektive allmän rådstuga föranleder, att dessa organ nämnas vid sidan av kommunalfullmäktige och stadsfullmäktige på åtskilliga andra ställen i kommunallagarna än de förut berörda. Stundom gälla de åsyftade bestämmelserna blott stämmans eller rådstugans befattning med allmänna kommunala angelägenheter, såsom fallet torde vara med bestämmelserna om val av kommunalnämnd och drätselkammare, om fastställande av kommunens utgifts- och inkomststat, om revisorsval m. m. Andra bestämmelser, där kommunalstämman eller allmänna rådstugan omnämnes, äga tillämpning såväl då stämman eller rådstugan utövar kommunens allmänna beslutanderätt som då de fungera såsom organ för handläggning av ärenden, för vilkas avgörande gälla särskilda bestämmelser om rösträtt, respektive av angelägenheter, som äro förbehållna

vissa klasser av stads medlemmar, t. ex. besvärsreglerna och — i fråga om stad — bestämmelserna om magistratens legalitetskontroll.

Såsom kommuns beslutande organ omnämnas kommunalstämman och allmänna rådstugan jämte kommunalfullmäktige och stadsfullmäktige även i en mängd författningar utanför den egentliga kommunallagstiftningen. Detta sker på olika sätt. Sålunda heter det i lagen om fattigvården, att fattigvårdssamhälles beslutanderätt utövas å landet vid kommunalstämma eller, där kommunalfullmäktige finnas, av dessa samt i stad av stadsfullmäktige eller, där sådana ej finnas, å allmän rådstuga. En liknande avfattning möter i 1946 års folkpensioneringslags regler om val av ledamöter i pensionsnämnd. I hälsovårdsstadgans avdelning om hälsovården i stad talas i olika sammanhang om stadsfullmäktiges uppgifter, varefter det i en följande paragraf sägs, att bestämmelserna angående stadsfullmäktige skola i stad, där stadsfullmäktige icke finnas, tillämpas på allmänna rådstugan. I avdelningen för landet nämnas däremot städse kommunalstämman och kommunalfullmäktige vid sidan av varandra. I vissa nyare författningar har man undvikit att namngiva de olika organen utan använt allmänna uttryckssätt, t. ex. i brandlagen, där det heter, att brandchef m. fl. funktionärer vid brandväsendet utses av kommunens beslutande myndighet, och i civilförsvarslagen, enligt vilken särskild civilförsvarsnämnd utses av dem som i allmänhet utöva kommunens beslutanderätt.

Regeln i LKL och LKS om beslutanderättens utövning genom fullmäktige i kommun med mera än 700 invånare kan icke tillämpas i nybildad kommun, innan fullmäktige hunnit väljas. För dylikt fall givas bestämmelser i 18 § lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (LKI), vilket lagrum reglerar förvaltningsorganisationens uppbyggnad i nybildade kommuner. Där stadgas beträffande stad, i vilken stadsfullmäktige skola finnas, att stadens beslutanderätt skall, intill dess fullmäktige blivit valda, utövas vid allmän rådstuga. Motsvarande torde, ehuru uttrycklig föreskrift därom saknas, gälla med avseende å kommunalstämma i landskommun. Lagrummet angiver ett par särskilda ärenden, vari stämman respektive rådstugan har att fatta beslut. Kommunalstämman skall sålunda välja ordförande och vice ordförande i stämman samt kommunalnämnd, och rådstugan skall utse ledamöter och suppleanter i den valnämnd, som enligt lagen om val till riksdagen skall finnas i stad utan magistrat. På kommunalstämman ankommer det vidare jämlikt 11 § 2 mom. kommunala vallagen den 6 juni 1930 (KVL) att bestämma dag för det första fullmäktigvalet. Om den nybildade kommunen har mer än 10.000 invånare, torde stämman respektive rådstugan jämlikt 34 § LKL och 15 § LKS dessutom ha att göra framställning hos länsstyrelsen om indelning i valkretsar och fastställande av antalet fullmäktige för varje valkrets eller att avgiva yttrande i ärende därom. Att beslutanderätten i

fråga om det totala antalet fullmäktige i kommunen tillkommer stämman respektive rådstugan, framgår av det föregående. I detta sammanhang må vidare nämnas, att kommunalstämmans ordförande i nybildad kommun har den speciella uppgiften att utfärda kungörelse om det första kommunalfullmäktigsammanträdet (38 § LKL). Enligt praxis torde det även tillkomma honom att öppna och leda sammanträdet, till dess fullmäktige valt ordförande bland sig. I stad utfärdas kallelse till det första sammanträdet med stadsfullmäktige av magistraten eller, där sådan ej finnes, av kommunalborgmästaren (20 § LKS).

B. Upphörandet av kommunalstämmans och rådstugans utövning av kommuns allmänna beslutanderätt.[1]

Den år 1918 införda regeln att fullmäktige skulle utses i landskommuner med över 1.500 invånare och den år 1938 vidtagna nedsättningen av gränsen för obligatorisk övergång till fullmäktigsystem till 700 invånare ha medfört, att fullmäktige införts i flertalet landskommuner och municipalsamhällen. Dessutom ha åtskilliga kommuner och samhällen med högst 700 invånare frivilligt övergått till det representativa systemet.

Några siffror belysa här utvecklingen. År 1918 funnos fullmäktige blott i 33 landskommuner (egentliga landskommuner och köpingar) och 23 municipalsamhällen. Påföljande år valdes fullmäktige i 971 kommuner och 62 samhällen. Efter 1938 års lagändring ägde på hösten samma år fullmäktigval rum i 1.670 kommuner och 167 samhällen. Vid 1946 års kommunalval valdes fullmäktige i 1.723 kommuner och 181 samhällen. Hela antalet landskommuner uppgick vid sistnämnda tid till 2.385 och antalet municipalsamhällen till 219. Fullmäktige utsågos sålunda 1946 i cirka 72 procent av landskommunerna och i ungefär 83 procent av municipalsamhällena.

Ehuru förordningen om kommunalstyrelse i stad ursprungligen påbjöd fullmäktiginstitutionen blott i städer med över 3.000 invånare, infördes efter hand fullmäktige även i flertalet städer med invånarantal därunder. Då år 1918 det avgörande befolkningstalet sänktes till 1.500, funnos sålunda fullmäktige i alla städer utom en. Sedan gränstalet ytterligare sänkts till 700 invånare, finnes numera ingen stad, där icke det representativa systemet är obligatoriskt.

Kommunindelningsreformen har för de län som berörts av densamma, d. v. s. alla utom Västerbottens och Norrbottens, medfört, att samtliga landskommuner ha mera än 700 invånare. I några få kommuner enligt den nya indelningen är invånarantalet så lågt som omkring 1.000 eller något där-

[1] Framställningen i detta och följande avsnitt återgiver i vissa delar de synpunkter kommittén anfört i sin promemoria den 10 januari 1948 angående vissa av kommunindelningsreformen aktualiserade ändringar i den kommunala lagstiftningen.

under[1], men genomsnittligt är folkmängden väsentligt högre. I Västerbottens län kommer emellertid tills vidare att finnas en kommun med färre invånare än 700, nämligen Holmön, som den 1 januari 1952 hade en folkmängd av 285 personer.

Fullmäktiginstitutionen är alltså med ett enda undantag obligatorisk i landets samtliga landskommuner och städer redan enligt nu gällande bestämmelser. Med hänsyn härtill lärer det saknas anledning att bibehålla regler om kommunalstämma och allmän rådstuga såsom organ för utövning av kommunens allmänna beslutanderätt. Att här ingå på de företräden det representativa systemet besitter i jämförelse med beslutanderättens utövning av medborgarna på stämma och rådstuga synes icke påkallat. Dessa företräden ha utvecklats i samband med systemets ursprungliga införande och dess successiva utsträckande till kommuner av allt lägre storleksordning. För kommittén torde det vara tillräckligt att i detta sammanhang konstatera, att det med hänsyn till kommunindelningsreformen och befolkningsutvecklingen i städerna i fortsättningen kommer att praktiskt taget saknas tillämplighetsområde för de nuvarande bestämmelserna om kommunalstämma och allmän rådstuga såsom beslutande organ i kommunernas allmänna angelägenheter. Dessa bestämmelser böra därför utgå ur kommunallagstiftningen.

Kommunalstämmans och allmänna rådstugans avskaffande såsom organ för utövningen av kommuns allmänna beslutanderätt påkallar ändringar i de bestämmelser som avse uppbyggnaden av förvaltningsorganisationen i nybildade kommuner. Vissa uppgifter, som för närvarande tillkomma stämman och rådstugan, måste överlämnas till en utomstående instans. Enligt kommitténs mening böra dessa uppgifter anförtros länsstyrelsen, vilken är den myndighet vid sidan av de kommunala organen som är bäst förtrogen med lokala förhållanden och behov. På länsstyrelsen bör det sålunda ankomma att bestämma dagen för första fullmäktigvalet i nybildad kommun och att utse ledamöter och suppleanter i valnämnd i stad utan magistrat, dock blott för tiden intill dess sådana blivit utsedda av stadsfullmäktige. På sätt kommittén föreslår i följande avsnitt torde länsstyrelsen jämväl böra bestämma antalet fullmäktige i nybildad kommun. Vidare bör det tillkomma länsstyrelsen att utse person, som utfärdar kungörelse om och öppnar det första fullmäktigsammanträdet. Den medverkan från nybildad kommuns sida i frågor om valkretsindelning jämte antalet fullmäktige för varje valkrets, som nuvarande regler möjliggöra, kan icke få någon direkt motsvarighet efter kommunalstämmans och rådstugans avskaffande. I framtiden synes länsstyrelsen i förekommande fall städse böra taga initiativ till valkretsindelning i nybildad kommun jämte bestämmande av antalet fullmäktige för varje valkrets. Såväl i dylika frågor som i de övriga ärenden, som

[1] Lägsta folkmängdssiffran hade den 1 januari 1952 S:t Ibbs kommun i Malmöhus län med 702 invånare.

enligt vad nyss angivits böra avgöras av länsstyrelsen, bör denna emellertid lämna den eller de av kommunbildningen berörda äldre kommunerna tillfälle att andraga sina synpunkter och önskemål.

Såsom förut nämnts har kommunalstämman i nybildad kommun för närvarande ytterligare uppgiften att utse kommunalnämnd. Den sålunda tillsatta nämnden torde bl. a. ha att bereda de å stämmans avgörande ankommande ärendena rörande bestämmande av dag för fullmäktigvalet och av fullmäktiges antal. Till följd av stämmans avskaffande och dessa ärendens överlämnande till länsstyrelsen bortfalla ifrågavarande beredningsuppgifter. Med valet av kommunalnämnd lärer därför kunna anstå till dess det kan förrättas av de nyvalda fullmäktige.

Efter stämmans och rådstugans avskaffande kommer det i nybildade kommuner att saknas organ för utövning av de kommunala funktionerna, intill dess fullmäktige hunnit väljas och träda i verksamhet. Det är därför angeläget, att fullmäktigvalet äger rum så snart som möjligt efter det Kungl. Maj:t meddelat nybildningsbeslut, liksom att dylikt beslut meddelas i god tid före den dag, då indelningsändringen är avsedd att träda i kraft.

Kommunalstämmans försvinnande ger vidare upphov till vissa frågor beträffande ordningen för municipalsamhälles beslutanderätt. Såsom framgår av redogörelsen för nuvarande bestämmelser äro de för landskommun i detta hänseende gällande reglerna normerande även för municipalsamhällena. En dylik överensstämmelse i fråga om kommunernas och municipalsamhällenas organisation bör enligt kommitténs mening bibehållas jämväl i framtiden. Emellertid är att märka, att den allmänna höjning av folkmängden i landskommunerna, som blivit en följd av kommunindelningsreformen och som i sin tur lett till att fullmäktige skola finnas i praktiskt taget alla kommuner redan enligt nu gällande rätt, icke har någon motsvarighet i fråga om municipalsamhällena. Denna omständighet kunde möjligen motivera en viss tvekan inför att låta municipalstämman utgå ur den kommunala organisationen samtidigt med kommunalstämman. I detta avseende bör beaktas, att av municipalsamhällena hade den 1 januari 1951 ett 70-tal högst 700 invånare och 8 samhällen färre än 200 invånare. Ungefär hälften av samhällena med högst 700 invånare hade vid sagda tid fullmäktige, ehuru skyldighet att utse sådana icke förelegat. För flertalet av de övriga torde beslutanderättens överflyttning från municipalstämman till municipalfullmäktige innebära en fördel. Blott beträffande de allra minsta samhällena skulle det kunna ifrågasättas, om något väsentligt är att vinna genom en sådan överflyttning. Emellertid är det ur allmän synpunkt angeläget, att beslutanderätten utövas i samma former i alla municipalsamhällen. Fullmäktige böra därför finnas även i de minsta samhällena. Skulle det med hänsyn till den ringa folkmängden möta svårighet för något samhälle att välja fullmäktige till det lägsta antal som är stadgat för kommunerna i allmänhet, d. v. s. 15, bör Kungl. Maj:t äga bestämma

ett mindre antal fullmäktige för samhället. Bl. a. med hänsyn härtill har kommittén i 82 § av förslaget till kommunallag upptagit en föreskrift om rätt för Kungl. Maj:t att förordna om undantag från de för municipalsamhälle gällande bestämmelserna.[1] Då en tendens till avveckling av de mindre municipalsamhällena kunnat förmärkas under senare år, lärer dispens i fråga om fullmäktiges antal behöva påkallas blott i undantagsfall (beträffande denna fråga se vidare s. 370).

C. Upphörandet av kommunalstämmans och rådstugans beslutanderätt i speciella angelägenheter.

Om man funnit, att kommunalstämman och allmänna rådstugan ej längre böra bibehållas såsom organ för utövning av kommuns allmänna beslutanderätt, uppställer sig problemet, om stämman och rådstugan böra bestå för handläggning av de speciella angelägenheter som enligt nu gällande ordning falla under nämnda organs uteslutande kompetens även i kommuner med fullmäktige. Det är närmast detta spörsmål, som avses i kommitténs direktiv, då där dels ifrågasättes, om icke, därest fullmäktiginstitutionen blir obligatorisk för de borgerliga primärkommunerna på landet, bestämmelserna om kommunalstämma skulle kunna utmönstras ur författningarna, och dels framhålles, att bestämmelserna om allmän rådstuga torde behöva omprövas.

Kommittén har genomgått de olika slag av ärenden, däri kommunalstämman och rådstugan äga exklusiv beslutanderätt, och funnit, att dessa ärenden icke äro av den art och betydelse, att berörda organ böra bibehållas för handläggning av desamma även sedan fullmäktige blivit obligatoriska i alla kommuner. Då förutsättningar sålunda föreligga för en fullständig utmönstring ur kommunallagstiftningen av bestämmelserna om kommunalstämma och allmän rådstuga, har kommittén i sitt förslag till kommunallag icke upptagit några dylika bestämmelser. Dock torde det bliva erforderligt att under en kortare övergångstid tillåta vissa ärendens handläggning å kommunalstämma. Härtill återkommer kommittén nedan.

Kommitténs närmaste uppgift blir härefter att överväga åt vem kommunalstämmans och allmänna rådstugans speciella uppgifter skola anförtros i fortsättningen.

De bestämmelser, som gälla kommunalstämmans interna förhållanden: val av ordförande och vice ordförande i stämman, frågor om ställe för kommunalstämma, om sättet för stämmas kungörande samt om sätt och ställe för förvaring av stämmans protokoll, kunna utan vidare utgå. Likaledes

[1] Rörande tolkningen av det motsvarande stadgandet i 90 § LKL jfr RÅ 1951 not. I. 53.

bortfalla föreskrifterna om kommunalstämmans och rådstugans befattning med frågor om införande och avskaffande av fullmäktige. Beträffande stämmans och rådstugans övriga uppgifter vill kommittén anföra följande.

1. *Ärenden, för vilkas avgörande i landskommun gälla särskilda bestämmelser om rösträtt* (9 § a/ LKL).

De viktigaste av de hithörande ärendena äro de som angå i mantal satt jord och vari enligt 13 § LKL ej andra må deltaga än de som innehava sådan jord. Kommunalstämma för behandling av dylika ärenden plägar benämnas jordbruksstämma. De angelägenheter, som avgöras på jordbruksstämma, röra vanligen vården av sockenallmänningar, förvaltningen av olika till den mantalssatta jorden knutna kassor, såsom magasinskassor, olika slag av rotehållarkassor m. fl.

Kommittén har gjort en undersökning rörande beskaffenheten och omfånget av jordbruksstämmotillgångarna samt övervägt frågan om formen för dessa tillgångars förvaltning efter kommunalstämmans avskaffande. I skrivelse till Kungl. Maj:t den 10 oktober 1949 har kommittén närmare angivit sina synpunkter på detta spörsmål. Kommittén har därvid förordat, att man under en övergångstid skulle tillåta jordbruksstämmotillgångarnas förvaltning på hävdvunnet sätt men samtidigt bereda de olika menigheterna möjlighet att skapa nya förvaltningsformer för tillgångarna. I anslutning härtill har kommittén lämnat vissa uppslag till lösning av förvaltningsproblemet men framhållit, att en undersökning av de lagtekniska förutsättningarna för deras förverkligande faller utanför kommitténs uppdrag samt att vad som i förevarande sammanhang ankommer på kommittén icke kan vara annat än att föreslå lydelsen till ett allmänt övergångsstadgande, enligt vilket jordbruksstämmotillgångarnas förvaltning tills vidare finge äga rum på kommunalstämma. Skrivelsen utmynnar i en hemställan att Kungl. Maj:t måtte på lämpligt sätt draga försorg om att förevarande ärende fullföljes i vad det faller utanför den förestående kommunallagsreformen.

Kommittén föreslår nu en övergångsbestämmelse av den innebörd som antytts i förenämnda skrivelse. Då det synes angeläget att så mycket som möjligt påskynda övergången till andra förvaltningsformer för ifrågavarande tillgångar, bör stadgandets giltighet redan från början begränsas till viss tid. Enligt kommitténs mening bör en tidrymd av fem år anses tillräcklig. Skulle denna tid mot förmodan sedermera befinnas för snäv, kan givetvis en förlängning komma i fråga. Jordbruksstämmans befattning med hithörande angelägenheter skall under övergångstiden ske med iakttagande av nu gällande former, t. ex. beträffande sättet för stämmas kungörande. Även de nuvarande reglerna om anförande av besvär över kommunalstämmas beslut bliva att tillämpa under berörda tid. I ett avseende, nämligen beträffande kungörande och öppnande av det första sammanträdet med

jordbruksstämma efter den nya lagstiftningens ikraftträdande, erfordras en särskild föreskrift. Nämnda bestyr synas kunna uppdragas åt kommunalfullmäktiges ordförande. Den som är röstberättigad å jordbruksstämma och önskar sådan stämmas hållande har alltså att göra framställning därom hos fullmäktigordföranden. Under dennes ledning utses bland dem, som äro röstberättigade vid stämman och i övrigt fylla de i 15 § LKL angivna villkoren, ordförande och vice ordförande i stämman enligt reglerna i nämnda lagrum.

2. *Angelägenheter, som i stad enligt särskilda författningar äro förbehållna vissa klasser av stadens medlemmar* (9 § a/ och 35 § LKS).

Till de i förordningen om kommunalstyrelse i stad avsedda angelägenheter, vilka enligt rikets grundlagar eller särskilda författningar voro förbehållna vissa klasser av stadens medlemmar, hörde ursprungligen bl. a. val av borgmästare och råd, som tillkom borgerskapet, förvaltningen av det burskapsägande borgerskapet eller annan klass av stadens medlemmar tillhörig egendom samt frågor om särskilda klasser åvilande skatter eller personliga tjänstbarheter. Borgerskapets privilegium med avseende å tillsättande av borgmästare och råd avskaffades i samband med representationsreformen. Genom av Kungl. Maj:t fastställda, s. k. likställighetsöverenskommelser i enlighet med Kungl. cirkuläret den 10 juli 1863 överfördes den av särskild klass ägda egendomen efter hand till vederbörande stad eller till enskilda sammanslutningar, och likaså försvann efter hand flertalet av de utskylder, som åvilade särskilda klasser av stads medlemmar.

Av de angelägenheter, som ursprungligen förutsattes vara förbehållna vissa klasser av stadens medlemmar, torde därför numera endast frågor om personliga tjänstbarheter ha någon praktisk betydelse. Sådana tjänstbarheter torde väsentligen åvila blott fastighetsägarna samt angå gatas anläggning och underhåll ävensom gaturenhållning. På de flesta håll ha fastighetsägarnas skyldigheter beträffande anläggning och underhåll av gata avskaffats och vederbörande stad övertagit ansvaret härför. På andra håll ha naturaprestationerna utbytts mot avgiftsplikt. Där icke fastighetsägarna befriats från sina skyldigheter genom stadsfullmäktiges beslut, ha hithörande frågor reglerats genom likställighetsöverenskommelser mellan å ena sidan staden och å den andra fastighetsägarna, som därvid under magistratens ordförandeskap samlats till allmän rådstuga och där ensamma utövat rösträtt. Eftersom frågor om sådana överenskommelser eller om ändring i äldre dylika alltjämt kunna tänkas uppkomma, måste man överväga huru hithörande angelägenheter skola handläggas efter allmänna rådstugans avskaffande.

I detta hänseende är att märka, att 1863 års likställighetscirkulär icke uttryckligen förutsätter, att beslut å den särskilda klassens vägnar skall

fattas å formlig allmän rådstuga. Cirkuläret stadgar nämligen, att för de städer, där stadsfullmäktige finnas, yttranden skola infordras särskilt från dessa och särskilt från »stadens borgerskap», samt att i städer, där kommunens beslutanderätt utövas vid allmän rådstuga, jämväl »borgerskapet» bör lämnas tillfälle att särskilt uttala sig i ämnet, om någon vid den allmänna rådstugan sådant påkallar. I samma riktning talar det förhållandet att särskilda regler för fattande av beslut, avvikande från de för allmän rådstuga gällande, ansetts tillämpliga vid den särskilda klassens behandling av likställighetsöverenskommelse. Beträffande beslut, som angått fastighetsägarna, synes man sålunda till en början ha krävt enhällighet för att beslutet skulle vara förbindande för samtliga fastighetsägare. Senare fäste man den avgörande vikten vid att överenskommelsen biträddes av flertalet fastighetsägare eller av de fastighetsägare som representerade fastigheter med största sammanlagda taxeringsvärdet. Ett ytterligare stöd för att den särskilda klassens sammankomst icke ansågs behöva ha formen av allmän rådstuga har man däri, att likställighetscirkuläret uttryckligen förklarades tillämpligt på Stockholm, ehuru kommunalförordningen för huvudstaden icke innehöll några regler om allmän rådstuga. I enlighet härmed har det förekommit att, då fråga om reglering av fastighetsägarnas särskilda skyldigheter uppstått i Stockholm, fastighetsägarna kallats till »sammanträde inför magistraten».

Med hänsyn till dessa förhållanden synes det icke behövligt att skapa någon ersättning för allmänna rådstugan i dess egenskap av organ för fastighetsägarna. Man torde framdeles kunna nöja sig med att fastighetsägarna få tillfälle att taga ställning till en ifrågasatt likställighetsöverenskommelse eller ändring i dylik vid ett offentligen utlyst möte, för vilket icke några särskilda författningsbestämmelser gälla. I jämförelse med nuvarande ordning skulle detta visserligen kunna sägas innebära ett eftergivande av de garantier, som innefattas exempelvis i reglerna om kallelse till allmän rådstuga och om överklagande av allmän rådstugas beslut. Men då en likställighetsöverenskommelse för att bliva gällande skall fastställas av Kungl. Maj:t, torde det få anses ankomma på Kungl. Maj:t att bl. a. tillse, att fastighetsägarna på ett sätt, som hänsynen till deras intresse kräver, erhållit tillfälle att medverka till den reglering som avses med överenskommelsen. Fastighetsägare, som motsätter sig överenskommelsen, torde för övrigt ha möjlighet att hos Kungl. Maj:t framföra sina synpunkter i samband med fastställelseprövningen. Tveksamt kan möjligen vara vem som bör utlysa och leda ett dylikt fastighetsägarsammanträde. Enligt gällande rätt skall, såsom tidigare nämnts, allmän rådstuga hållas inför magistraten eller, där sådan ej finnes, inför valnämnden. I de städer, som redan nu sakna magistrat, torde det kunna uppdragas åt valnämnden att vid behov hålla sammanträde med fastighetsägarna. Efter magistratsinstitutionens avveckling i övriga städer synes ifrågavarande bestyr därstädes

kunna omhänderhavas av det organ som övertager magistratens valfunktioner.

I detta sammanhang må erinras, att fastighetsägarna i städerna ofta äro sammanslutna i föreningar. Där en sådan förening framstår såsom ett representativt organ för stadens fastighetsägare, synes föreningens medverkan kunna på ett eller annat sätt tagas i anspråk vid lösningen av nu berörda frågor.

I sitt förslag till ny kommunallag pekade Hammarskjöld på ytterligare en uppgift för klassrådstugan. Han motiverade nämligen upptagandet i den föreslagna lagen av bestämmelser om klassrådstuga särskilt med att stads område kunde innefatta i mantal satt jord. Tanken var alltså den att klassrådstuga skulle i stad kunna handlägga sådana ärenden, som på landet behandlas å jordbruksstämma, t. ex. ärenden angående magasinskassor, allmänningskassor etc. Kommittén har, såsom i det föregående nämnts, föreslagit, att nya former skola skapas för förvaltningen av jordbruksstämmotillgångarna men att i avbidan härpå de ifrågavarande angelägenheterna skola under en övergångstid alltjämt få handläggas på jordbruksstämma. Skulle under övergångstiden behov därav uppkomma — i anledning av landskommuns införlivning med eller ombildning till stad — synes även i stad kommunalstämma kunna hållas för behandling av dylika angelägenheter.

3. *Frågor om fullmäktiges antal* (9 § c/ LKL och 9 § b/ LKS).

Enligt gällande regler tillkommer det kommunalstämma och allmän rådstuga att bestämma antalet fullmäktige såväl då fullmäktige första gången införas som vid sedermera ifrågakommande ändringar i antalet. Sedan fullmäktigsystemet blivit obligatoriskt, kan det förstnämnda fallet tänkas inträffa blott då kommun nybildas. Efter stämmans och rådstugans avskaffande synes antalet fullmäktige i sådan kommun kunna bestämmas av länsstyrelsen. Vad det senare fallet angår bör bestämmanderätten i allmänhet tillkomma fullmäktige själva. En särskild regel erfordras emellertid för det fall, att nytt val av fullmäktige skall äga rum i anledning av in- eller exkorporering (14 § LKI). Då det synes vara mindre lämpligt, att antalet fullmäktige bestämmes av den gamla fullmäktigförsamlingen, bör även i detta fall länsstyrelsen fastställa antalet.

Innan länsstyrelsen bestämmer fullmäktiges antal, bör i regel tillfälle lämnas den eller de kommuner, som beröras av indelningsändringen, att yttra sig i frågan.

4. *Valärenden* (9 § e/ LKL).

Val av nämndemän. Kommunalstämman har enligt ifrågavarande stadgande att taga befattning med val av nämndemän, då icke enligt vad därom

är i allmän lag stadgat valet ankommer på kommunalfullmäktige. Denna hänvisning avser vissa bestämmelser i rättegångsbalken. Enligt 1 kap. 5 § skola i tingslag finnas aderton nämndemän. Erfordras flera nämndemän, bestämmer Konungen deras antal. I 4 kap. 5 § stadgas, att vid val av nämndemän för tingslag utgör varje kommun en valkrets. Understiger antalet nämndemän kommunernas antal, skola angränsande kommuner på lämpligt sätt förenas till valkretsar. Två eller flera kommuner må ock eljest sammanföras till gemensam valkrets, om det finnes erforderligt för att skilda orter eller delar av tingslaget skola bliva behörigen företrädda inom nämnden. Stad må ej med annan kommun förenas till en valkrets. Antalet nämndemän fördelas mellan valkretsarna i förhållande till deras folkmängd; varje valkrets skall dock utse minst en nämndeman. Indelning i valkretsar och antalet nämndemän för varje valkrets bestämmas av häradsrätten. Val förrättas på landet å kommunalstämma eller, om kommunalfullmäktige finnas och kommunen utgör egen valkrets, av dem. Äro flera kommuner förenade till valkrets, förrättas valet å gemensam kommunalstämma; rätten bestämmer, å vilken kommuns stämma valet skall förrättas.

Enligt de anförda bestämmelserna skall nämndemansval sålunda alltid äga rum å kommunalstämma i de fall, då kommun icke utgör egen valkrets. Dessa fall torde före kommunindelningsreformen icke ha varit sällsynta, eftersom på flera håll antalet nämndemän torde ha understigit kommunernas antal. Efter nyindelningen av kommunerna är emellertid icke i något enda tingslag antalet kommuner så högt som aderton. Dessutom är att märka, att Kungl. Maj:t beträffande mera än hälften av landets tingslag bestämt nämndemännens antal högre än aderton. Regeln om kommuners förening till gemensam valkrets, där antalet nämndemän understiger kommunernas antal, kommer därför att sakna tillämplighet. Kommunindelningsreformen torde vidare ha avsevärt nedbringat antalet fall, där sammanförande av kommuner till gemensam valkrets skulle kunna ifrågakomma på den andra i lagen angivna grunden, nämligen då så finnes erforderligt för att skilda orter eller delar av tingslaget skola bliva behörigen företrädda inom nämnden. Denna möjlighet att bilda gemensam valkrets torde framför allt vara avsedd att utnyttjas, där särskilt betydande skillnader i befolkningstalet förekommer mellan olika kommuner i tingslaget. Då genom kommunindelningsreformen de utpräglade småkommunerna numera försvunnit, torde dylika fall i framtiden bliva jämförelsevis ovanliga.

Med hänsyn till vad som anförts lärer det vara möjligt att såsom en undantagslös regel stadga, att varje kommun skall utgöra egen valkrets vid nämndemansval. Detta medgiver i sin tur, att dessa val städse kunna förrättas av kommunernas fullmäktige.

Val av valmän för utseende av ägodelningsnämndemän. Närmare bestämmelser om dylikt val meddelas i 21 kap. 3 § lagen den 18 juni 1926 om delning av jord å landet. Där stadgas, att i domsaga, bestående av ett tings-

lag, skola finnas sex ägodelningsnämndemän; i övriga domsagor skall antalet vara tre för varje tingslag. Ägodelningsnämndemän böra enligt 2 § samma kapitel vara allmänt betrodda, i lanthushållning kunniga och med ortens förhållanden väl förtrogna män. De väljas inför häradsrätten av valmän, som utses på kommunalstämma av de i kommunens allmänna angelägenheter röstberättigade, som där äga eller innehava jordbruksfastighet. I köping, som utgör egen kommun, tillkommer dock rösträtt envar i kommunens allmänna angelägenheter röstberättigad. Vid utseende av valmän äger varje i valet deltagande en röst. Antalet valmän för varje kommun är på visst sätt bestämt i förhållande till folkmängden.

Röstberättigade i landskommun vid val av valmän för utseende av ägodelningsnämndemän äro sålunda icke blott de, som äga eller innehava mantalssatt jord, utan även innehavare av sådana avstyckade eller avsöndrade lägenheter, som äro att hänföra till jordbruksfastighet. Tillräckliga skäl torde emellertid icke finnas att förbehålla ens denna något vidgade krets av jordbrukare rätten att ensamma utse valmän för berörda val. De speciella jordägarsynpunkterna torde kunna bliva beaktade, även om valmännen utses av kommunalfullmäktige. Såsom av det nyss sagda framgår tillåter för övrigt redan gällande rätt alla röstberättigade i köping oavsett fastighetsinnehav att deltaga i val av valmän för ifrågavarande ändamål. Och i stad, som lyder under landsrätt, utses valmännen av stadsfullmäktige. Förevarande regler i jorddelningslagen böra i enlighet med det anförda undergå den ändring, att valmännen skola utses av kommunalfullmäktige.

Val av valmän för utseende av vattenrättsnämndemän. Enligt 11 kap. 4 § vattenlagen den 28 juni 1918 gälla för dylikt val i huvudsak samma bestämmelser som för val av valmän för utseende av ägodelningsnämndemän, dock att rösträtt tillkommer envar i kommunens allmänna angelägenheter röstberättigad. Även ifrågavarande val synes framdeles böra förrättas av fullmäktige.

Val av skiftesgodemän. För varje kommun skall enligt 2 kap. 6 § lagen om delning av jord å landet finnas ett efter behovet avpassat antal skiftesgodemän, minst två och i regel högst sex. God man skall vara kunnig i lanthushållning. Val av gode män förrättas å kommunalstämma av de i kommunens allmänna angelägenheter röstberättigade, som äga eller innehava jordbruksfastighet. I likhet med vad som ovan förordats beträffande val av valmän för utseende av ägodelningsnämndemän torde även skiftesgodemännen böra utses av kommunalfullmäktige.[1] Härigenom vinnes överensstämmelse med vad som gäller om utseende av gode män i stad.

Val av ledamöter i skogsvårdskommitté. Enligt 5 § förordningen den 30 maj 1941 angående skogsvårdsstyrelser skall — för att medverka vid utförandet av vissa skogsvårdsstyrelse tillkommande uppgifter — inom kom-

[1] Jfr motion II:127 och konstitutionsutskottets utlåtande nr 7 vid 1947 års riksdag.

mun, som så önskar eller där skogsvårdsstyrelsen så påfordrar, tillsättas en skogsvårdskommitté av minst tre personer, vilka utses, en av skogsvårdsstyrelsen samt de övriga av kommunalstämman enligt samma grund, som gäller för utseende av skiftesgodemän. Rätt att vid kommunalstämma deltaga i val av ledamot i skogsvårdskommitté tillkommer alltså de röstberättigade, som äga eller innehava jordbruksfastighet. Berörda val omnämnes i motsats till nämndemans- m. fl. val icke uttryckligen i LKL men ankommer på kommunalstämma i följd av dess behörighet beträffande ärenden, för vilkas avgörande gälla särskilda bestämmelser om rösträtt.

Valen i fråga torde utan att skogsvårdsintressena bliva åsidosatta kunna överlämnas till kommunalfullmäktige. Det kan anmärkas, att redan enligt gällande bestämmelser vissa andra än skogsägare äro oförhindrade att deltaga i sådana val, nämligen ägare eller innehavare av jordbruksfastighet, till vilken icke hör skog, samt arrendatorer, som ej nyttja den arrenderade fastighetens skog.

3 kapitlet. Fråga om införande av suppleanter för fullmäktige.

A. Systemet med suppleanter i landstingen.

För bedömande av frågan om inrättande av en suppleantinstitution för kommunernas fullmäktige är en jämförelse med vad som gäller angående suppleanter för landstingsmän av intresse.

Suppleanter för landstingsmän utses i samband med landstingsmannaval. Vid dessa val användas valsedlar av samma utseende som vid kommunalval i allmänhet. Bestämmelser härom finnas meddelade i 24 § KVL. Enligt dessa bestämmelser skall valsedel upptaga namnen antingen i en kolumn eller i en vänster- och en högerkolumn (»spaltad» valsedel). I förra fallet må namnen å valsedeln vara högst dubbelt så många som det antal landstingsmän valet avser; dock får, om endast en landstingsman skall utses, valsedel innehålla tre namn. Namnen gälla själva landstingsmannavalet samt, i den mån de icke därvid tagas i anspråk, val av suppleanter. I senare fallet må å sedelns vänstra sida upptagas högst två namn utöver det antal landstingsmän valet avser. Dessa namn skola uppföras vart för sig i särskilda rum och gälla själva landstingsmannavalet samt, i den mån namnen icke därvid tagas i anspråk, val av suppleanter. För suppleantvalet må dessutom i motsvarande rum å sedelns högra sida uppföras högst två namn för vart och ett av de för själva landstingsmannavalet upptagna namnen.

Sedan de vid landstingsmannaval avgivna rösterna räknats och det härigenom blivit fastställt vilka som valts till landstingsmän, skola suppleanter utses. Härvid tillgår enligt 47 § KVL så, att för varje landstingsman inom den A-grupp, för vilken han blivit vald, företagas så många, dock minst två, nya sammanräkningar, som A-gruppen erhållit platser. Har landstingsman fått sig tillerkänd plats från flera A-grupper, anses han vald för den A-grupp, från vilken plats först tilldelades honom.

Vid varje sammanräkning tages hänsyn blott till de valsedlar, som upptaga landstingsmannens namn och på grund därav gällde för detta namn vid den sammanräkning, då namnet tilldelades plats i ordningen inom A-gruppen. Varje valsedel gäller såsom hel röst. Namn å någon, som genom valet utsetts till landstingsman eller till suppleant för den landstingsman sammanräkningen avser, anses som obefintligt. Röstvärdet tillgodoräknas det namn, som står främst av de för den ifrågavarande landstingsmannen särskilt upptagna suppleantnamnen eller, om sådant namn ej finnes, det namn för själva landstingsmannavalet, som står främst å sedeln, eller, om ej heller sådant namn finnes, det namn som står främst bland samtliga suppleantnamnen å valsedeln. Den som erhållit högsta rösttalet är vald till

suppleant för den landstingsman sammanräkningen avser. Mellan lika röstal skiljes genom lottning. De för varje särskild landstingsman valda suppleanterna intaga plats i den ordning, i vilken de blivit utsedda.

Avgår landstingsman under den för honom bestämda tjänstgöringstiden, inkallas till ordinarie landstingsman den suppleant som enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen bör inträda. Avgår jämväl sålunda utsedd landstingsman, inkallas den därnäst i ordningen varande suppleanten o. s. v. (52 § 1 mom. och 53 § KVL).

I 21 § lagen om landsting finnas närmare bestämmelser om inkallande av suppleant, då landstingsman avgår eller tillfälligt hinder att tjänstgöra uppkommer för honom. Vid avgång kungör länsstyrelsen detta i länskungörelserna och inkallar till ordinarie landstingsman den närmast i ordningen varande suppleanten. Inträffar sådant hinder för landstingsman eller behörigen kallad suppleant, att han ej kan inställa sig vid landstinget, åligger det honom att ofördröjligen underrätta länsstyrelsen, som då till tjänstgöring vid det landstinget inkallar den närmast i ordningen varande suppleanten, som ej förut inkallats till sådan tjänstgöring. Den som fått förhinder har dessutom att så fort ske kan insända skriftlig anmälan om hindret och dess beskaffenhet till landstingets expedition. Uppkommer för landstingsman eller suppleant, som inställt sig vid landstinget, sådant hinder, att han ej vidare kan tjänstgöra vid det tinget, skall han ofördröjligen anmäla hindret hos landstingets ordförande, på vilken det ankommer att skyndsamt underrätta länsstyrelsen. Det åligger därefter länsstyrelsen att ofördröjligen inkalla suppleant.

Enligt 22 § samma lag prövar landstinget framställning av landstingsman eller suppleant om befrielse från uppdraget samt fråga om förfall för utevaro från landstingsmöte. Suppleant, som i anledning av anmält hinder på kallelse inställt sig, skall tjänstgöra som landstingsman, även om hindret icke godkänts. I sådant fall äger dock den, vars hinder underkänts, att efter anmälan hos landstinget taga säte i landstinget i suppleantens ställe.

Suppleant för landstingsman inkallas till tjänstgöring vid förhinder för ordinarie ledamot icke blott då det gäller deltagande i landstingets förhandlingar i allmänhet utan även då val skall äga rum till riksdagens första kammare (6 § riksdagsordningen).

B. Suppleantfrågans behandling i riksdagen.

Frågan om suppleantinstitutionens införande hos de primärkommunala representationerna har vid flera tillfällen varit föremål för riksdagens prövning. Sålunda gjorde 1913 års riksdag i anledning av en inom första kammaren väckt motion framställning till Kungl. Maj:t om framläggande av förslag till sådan ändring av bestämmelserna i förordningarna om kommunalstyrelse i stad och om kommunalstyrelse i Stockholm, att vid val av

stadsfullmäktige måtte utses suppleanter att inträda såväl vid ordinarie ledamots avgång som vid inträffande förfall. I det utlåtande av konstitutionsutskottet, som låg till grund för riksdagens beslut i ämnet, anfördes att i händelse av förhinder för en stadsfullmäktig hans plats måste stå tom, vilket kunde leda till annat resultat vid val eller besluts fattande än om den meningsgrupp, den frånvarande tillhörde, varit fulltaligt representerad. Ett spelrum lämnades sålunda åt slumpen, som kunde inverka störande på kontinuiteten i stadsfullmäktiges arbete. Då stadsfullmäktige i vissa städer hade att utse riksdagsmän i första kammaren, skulle det t. o. m. vara tänkbart, att berörda missförhållanden kunde komma att direkt inverka på denna kammares sammansättning. Därjämte framhölls, att många stadsfullmäktigledamöter hade andra uppdrag, t. ex. riksdagsmannauppdrag, som kunde förhindra dem att närvara vid stadsfullmäktiges sammanträden. Det kunde vidare vara lämpligt, att därest av en eller annan anledning stadsfullmäktig avginge, personer funnes att tillgå, vilka såsom suppleanter redan förvärvat erfarenhet i det kommunala arbetet.

Vid 1918 års lagtima riksdag framlade Kungl. Maj:t proposition angående införande av suppleantinstitutionen beträffande såväl stads- som kommunal- och municipalfullmäktige. Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget med vissa ändringar i fråga om dess praktiska utformning. Förslaget antogs i sålunda ändrat skick av andra kammaren men avslogs av första kammaren, varigenom frågan alltså förföll.

Genom den år 1921 slutligt genomförda författningsreformen kom frågan om suppleantinstitutionens införande i ett delvis annat läge. Som en följd av beslutet om en förhöjd valrättsålder till de korporationer, som skulle utse första kammarens ledamöter, överfördes nämligen valrätten från stadsfullmäktige i de större städer, som icke deltogo i landsting, till särskilt utsedda elektorer; vid val av dessa skulle jämväl utses suppleanter för dem.

Vid 1928 års riksdag blev frågan om suppleanter för fullmäktige ånyo föremål för behandling. Konstitutionsutskottet avstyrkte då en i ämnet väckt motion under anförande att de tidigare påtalade olägenheterna av att möjlighet saknades till suppleanters inkallande minskats bl. a. med hänsyn till kommunikationernas snabba utveckling. Avgörande principiella invändningar kunde dessutom anföras mot suppleantinstitutionen. Ett införande av denna institution syntes uppmuntra det mångsysslande på det offentliga livets områden, som nu ofta förekom. Utskottet fann vidare, att ett suppleantsystem kunde komma att undergräva ansvarskänslan hos de ordinarie fullmäktige. Det skulle säkerligen visa sig svårt att begränsa institutionens användning till de fall, då det förelåge fullgiltigt förfall för ordinarie ledamot. En effektiv kontroll i detta hänseende syntes knappast kunna genomföras. Systemet skulle kunna leda därhän, att en fullmäktig på grund av egen bekvämlighet, önskan att slippa deltaga i avgörandet av viss fråga

eller annan dylik orsak komme att nu och då undandraga sig fullgörandet av sitt representantskap. Utskottet ansåg dessutom, att fara förelåge att institutionen skulle komma att tynga fullmäktiges arbete. Riksdagen avslog också motionen.

Även åren 1930 och 1932 väcktes motioner i frågan. Med upprepande av skäl, som anförts i 1928 års utlåtande, avstyrkte konstitutionsutskottet motionerna. Motionerna avslogos av riksdagen.

Ett i viss mån förändrat läge har åter inträtt i och med de vid 1937 års riksdag genomförda grundlagsändringarna. Elektorsinstitutionen har avskaffats, och förstakammarvalen skola åter förrättas av landstingen och stadsfullmäktige i de städer, som icke deltaga i landsting. I de av dessa städer, vilka tillhöra samma valkrets som landstingsområde, skola stadsfullmäktige bland sina ledamöter utvälja dem, som skola deltaga i riksdagsmannavalet; stadsfullmäktige skola härvid inom sig jämväl utse suppleanter för dessa. I Stockholm och Göteborg, som var för sig utgöra en valkrets vid förstakammarval, skola stadsfullmäktige däremot omedelbart utse ledamöter i första kammaren.

Vid 1938 års riksdag hemställdes i motioner av herr Ivar Öman m. fl. och herr Arnemark m. fl., att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till bestämmelser av innehåll, att i stad, som utgjorde egen förstakammarvalkrets, skulle vid val av stadsfullmäktige tillika utses suppleanter för dessa med uppgift att vid förfall för stadsfullmäktige deltaga i val av ledamöter till första kammaren.

Konstitutionsutskottet (utlåtande nr 4) hemställde om bifall till motionerna. I sin motivering påpekade utskottet — efter att ha omnämnt det förändrade läge som inträtt genom 1937 års grundlagsändringar — att i Stockholm och Göteborg till skillnad från vad som gällde i övriga valkretsar icke funnes möjlighet att vid förhinder för valman att deltaga i förstakammarvalet inkalla någon suppleant. Med hänsyn till de förevarande valens rikspolitiska betydelse borde ett förhinder för en stadsfullmäktig att deltaga i valet, såsom svår sjukdom e. dyl., icke få kunna utöva inflytande på valutgången. Utskottet ansåg därför i likhet med motionärerna, att även i Stockholm och Göteborg suppleant borde finnas att tillgå för stadsfullmäktigledamot, som vore förhindrad deltaga i förstakammarval.

Sedan utskottets hemställan bifallits, anhöll riksdagen i skrivelse den 5 mars 1938 (nr 83), att Kungl. Maj:t ville föranstalta om utredning och förslag i den av motionärerna väckta frågan.

Vid 1944 års riksdag upptogs på nytt spörsmålet om ett allmänt införande av fullmäktigsuppleanter i primärkommunerna. I anledning av motion av herrar Ekdahl och Andersson i Malmö hemställde konstitutionsutskottet (utlåtande nr 8), att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning rörande lämpligheten av införande i kommunallagarna av sådana bestämmelser, att vid val av stads-, kommunal-, municipal- och

kyrkofullmäktige även suppleanter måtte utses för att inträda såväl vid ledamots avgång som vid hinder för honom att bevista sammanträde.

I sin motivering sade sig utskottet biträda motionärernas uppfattning, att betydande olägenheter vore förenade med gällande ordning, enligt vilken suppleanter ej funnes för ordinarie ledamöter i fullmäktiginstitutionerna. Sålunda måste det anses vara olämpligt, att suppleant saknades för det fall att ledamot t. ex. på grund av sjukdom, för fullgörande av offentligt uppdrag under längre tid eller till följd av jäv i frågor om ansvarsfrihet vore förhindrad deltaga i fullmäktiges sammanträden. Nackdelarna med rådande system gjorde sig särskilt påminta i de fall, då en ledamots frånvaro medförde att ett annat beslut fattades än vad som skulle skett, om den meningsgrupp den frånvarande tillhörde varit fulltaligt representerad. Till stöd för motionens tanke framhöll utskottet vidare det värdefulla i att vid fullmäktigs avgång personer funnes att tillgå, som i anledning av sin tidigare ställning som suppleanter förvärvat erfarenhet eller i varje fall haft större anledning att sätta sig in i det kommunala arbetet. Ett genomförande av en reform i ämnet komme även att innebära en lösning av den i 1938 års riksdagsskrivelse avsedda frågan om utseende av suppleanter för stadsfullmäktige i de två största städerna vid val av ledamöter till första kammaren. Emot det åsyftade förslaget skulle — anförde utskottet till sist — möjligen kunna invändas, att därigenom ansvarskänslan hos fullmäktiges ordinarie ledamöter komme att undergrävas. Enligt utskottets mening vore emellertid riskerna härför obetydliga, då utskottet förutsatte, att anmält hinder icke finge godkännas, med mindre verkligt bärande skäl för utevaro från sammanträde förelåge.

Riksdagen biföll utskottets hemställan och anhöll i skrivelse den 18 mars 1944 (nr 96) om utredning i det ifrågavarande ämnet.

C. Redogörelse för en enquête i frågan.

I skrivelser i december 1949 till Svenska landskommunernas förbunds och Svenska stadsförbundets byråer anhöll kommunallagskommittén, att byråerna ville delgiva kommittén de erfarenheter rörande behovet av fullmäktigsuppleanter i kommunerna och rörande kommunala synpunkter och önskemål i ämnet, som kunde ha vunnits i förbundens verksamhet. Vid skrivelserna fogades en promemoria med en kort sammanfattning av de skäl för och emot suppleantinstitutionen, som åberopats vid frågans behandling i riksdagen.

Landskommunernas förbunds centralbyrå översände promemorian till ett hundratal kommunalkamrerare med anhållan att frågan måtte dryftas med kommunalfullmäktiges och/eller kommunalnämndens ordförande och de framkomna synpunkterna delgivas byrån. Stadsförbundets byrå anhöll hos ett urval städer av olika storleksordning, att frågan måtte underställas

stadsfullmäktige eller fullmäktiges beredningsutskott (i Stockholm stadskollegiet). Svar inkommo från 79 landskommuner och 20 städer och ha överlämnats till kommittén.

Vad först angår svaren från landskommunerna har i 70 av dessa kommuner i stort sett samstämmighet rått mellan de personer som yttrat sig i huvudfrågan, d. v. s. rörande lämpligheten av suppleantsystem, medan man i de återstående 9 icke kunnat ena sig om ett gemensamt uttalande. Svaren från sistnämnda kommuner lämnas i den följande redogörelsen åsido.

I 30 av svaren från de nyss berörda 70 kommunerna har man uttalat sig för införande av suppleantinstitution och i 40 mot en sådan reform. Kommunstorleken (folkmängden) synes knappast ha spelat någon roll vid ställningstagandet: medelfolkmängden i de tillstyrkande kommunerna är cirka 6.800 personer och i de avstyrkande något över 6.000. Däremot framträder en skiftning i bedömandet olika landsändar emellan såtillvida, att sympatierna för fullmäktigsuppleanter äro större i Norrland än i övriga delar av landet. Av de 29 norrlandskommuner, från vilka svar inkommit, äro sålunda 14 för och 15 emot suppleanter, och räknas blott kommunerna i de tre nordligaste länen, äro 12 för och 9 emot. Motsvarande siffror äro för Svealand 8 för och 15 emot samt för Götaland 8 för och 10 emot. Vidare är man mer benägen för suppleantsystem i agglomerade kommuner (varmed här avses kommuner, där befolkningen i tätorter uppgår till minst 2/3 av kommunens hela folkmängd) än i andra. Av de 19 agglomerade kommuner, som äro representerade bland svaren, äro nämligen 11 för och 8 emot suppleanter.

Av de tillfrågade städerna ha 3 — nämligen Göteborg, Norrtälje och Söderköping — tillstyrkt och övriga 17 avstyrkt suppleantsystem. Bland de sistnämnda befinna sig Stockholm och Malmö samt 10 städer i storleksgruppen 10.000—60.000 invånare och 5 städer med mindre än 10.000 invånare. I ett par fall har avvikande mening anförts inom det organ som uttalat sig.

Anförda skäl för suppleantsystem. Inledningsvis bör anmärkas att till de yttranden, vari suppleantinstitutionen tillstyrkes, hänförts några, som äro ganska neutralt hållna (ex.: »Vi ha ingenting att anföra mot bestämmelser om suppleanter». — »Vi anse inte några nackdelar ligga i att tillgång till suppleanter finnas».) Vidare uttalas i några av de tillstyrkande svaren uttryckligen, att någon olägenhet av att suppleanter saknas icke hittills försports. I flera av svaren motiveras ställningstagandet i allmänna ordalag. Man finner de skäl som tala för suppleanter starkare än dem som tala mot, eller man anser den ifrågasatta reformen vara av värde, önskvärd, av behovet påkallad etc.

I flertalet av de svar, där skälen för suppleantsystem närmare utvecklas, framhålles vikten av att de olika meningsgrupperna äro fulltaligt represen-

terade vid fullmäktigsammanträdena. Från ett par håll betonas särskilt betydelsen av fulltalighet vid de tillfällen då förvaltningsorganen utses. I ett svar säges det ha inträffat, att ett eller flera ärenden icke kunnat avgöras på det sätt den största meningsgruppen åsyftat, enär en eller flera av gruppens representanter varit förhindrade att närvara. Enligt erfarenheten i en annan kommun har vid flera tillfällen avgörandet i synnerligen betydelsefulla frågor hängt på en röst. I svaren från två kommuner anföres som skäl för införande av suppleanter särskilt, att ett antal kommunalfullmäktige — i den ena kommunen (en lappmarkskommun) minst en femtedel — regelmässigt är frånvarande från sammanträdena. I ett svar understrykes vikten av att ha tillgång till suppleanter i industrikommuner, där somliga ledamöter på grund av skiftarbete ofta äro förhindrade att närvara. I andra svar erinras om det behov av suppleanter som kan uppstå under beredskapsperioder eller vid mer omfattande epidemier. Svårigheten att samla ett beslutfört antal fullmäktige under sommarmånaderna anföres från ett håll som motiv för suppleantsystem. I tre svar påpekas, att ett sådant system skulle medgiva ett smidigare förfarande vid fullmäktigs avgång eller frånfälle.

I svaret från Göteborg framhålles suppleantfrågans betydelse för de städer, där stadsfullmäktige ha att direkt utse ledamöter av riksdagens första kammare. Också i ett av folkpartigruppen i Stockholms stadsfullmäktige avgivet yttrande, som fogats vid stadens svar, understrykes angelägenheten av lagstiftning om suppleanter för stadsfullmäktige vid förstakammarval.

I ett antal yttranden ingår man även på ett bemötande av de skäl som anföras mot suppleantinstitutionen. Risken för missbruk av densamma anses ringa; det framhålles, att ledamot, som slappnar av och utan verkligt skäl låter suppleant inträda, icke kan räkna med att bliva omvald. Det betonas i ett annat svar, att det hör till undantagen att nämnd- eller styrelseledamöter utebliva för att slippa deltaga i »mindre delikata» ärenden. Till förhindrande av att suppleanter komma oförberedda till sammanträde föreslås i några yttranden, att föredragningslista och övriga handlingar tillställas suppleanterna eller åtminstone en del av dem samtidigt som dessa handlingar översändas till de ordinarie ledamöterna. Det förordas på några håll också, att suppleanterna få rätt att alltid närvara vid sammanträde och deltaga i överläggningarna.

Skäl mot suppleantsystem. I de avstyrkande svaren är den vanligaste invändningen att behov av suppleanter icke föreligger. Från flera kommuner säges, att det aldrig där förekommit att fullmäktigs frånvaro inverkat på utgången av en omröstning. Man framhåller i detta sammanhang i några svar, att de kommunala frågorna sällan avgöras efter partilinjer men att införandet av suppleanter skulle öka antalet sådana avgöranden. Enligt ett par yttranden har behovet av ständigt fulltalig representation för olika meningsgrupper minskat, sedan bestämmelserna om kvalificerad majoritet

avskaffats. I många svar betonas, att ett suppleantsystem är ägnat att avtrubba ansvarskänslan hos de ordinarie ledamöterna. Det befaras, att suppleantinstitutionen kommer att utnyttjas i sådana fall, där en ledamot av det ena eller andra skälet finner det inopportunt att taga ställning, t. ex. i ärenden, som beröra fastighetsägarna, i nykterhetsfrågor etc. Även sådan frånvaro, som har sin grund i rena bekvämlighetsskäl, antages komma att tilltaga: »Skolkning är ett hittills okänt begrepp för kommunalfullmäktigledamöterna, men det blir kanske känt och använt, om suppleantinstitutionen införes». I åtskilliga svar uppgives, att fullmäktig regelmässigt anmäler förfall så sent, att suppleant ej skulle hinna inkallas eller i varje fall sätta sig in i de ärenden som skola behandlas. Svårigheten att finna tillräckligt antal lämpliga personer för suppleantuppdraget, särskilt vid ett system med personliga suppleanter, understrykes i några svar. Vad angår behovet av suppleanter speciellt med hänsyn till jävssituationer vid revisionsfrågornas behandling framhålles i flera svar såsom antagligt, att även suppleanterna ofta komme att vara jäviga i dylika fall. I ett svar anföres som skäl mot fullmäktigsuppleanter de erfarenheter man gjort i fråga om suppleanter i nämnder och styrelser. Dessa suppleanter uppgivas taga liten eller ingen del i den kommunala verksamheten, och när de inkallas, äro de dåligt insatta i frågorna. Suppleant, som inkallas vid förfall för ordinarie ledamot, underlåter för övrigt ofta själv att inställa sig.

Att den ifrågasatta institutionen skulle giva suppleanterna något större mått av kommunal erfarenhet drages i tvivelsmål i några yttranden: »Kommunalfullmäktiges relativt fåtaliga och kortvariga sammanträden, som dessutom äro stela och formbundna, ge ej någon nämnvärd erfarenhet». Förfarenhet i kommunala angelägenheter vinnes främst genom deltagande i nämndernas arbete. För övrigt framhåller man, att fullmäktiges sammanträden och handlingar äro offentliga, varför personer med intresse för kommunala frågor kunna skaffa sig kännedom om fullmäktiges arbete utan att vara suppleanter.

I ett stort antal svar anföres såsom ett skäl i andra hand gentemot suppleantinstitutionen, att den skulle kräva komplicerade lagregler och bliva besvärlig i tillämpningen, särskilt i vad angår prövningen av anmält förfall och inkallande av suppleant.

Det kan tilläggas, att man i ett flertal svar ägnat uppmärksamhet åt frågan om valet mellan gruppsuppleanter och personliga suppleanter liksom åt andra praktiska spörsmål, som äro förbundna med införande av suppleantsystem.

D. Kommitténs ställningstagande.

Det är självfallet önskvärt, att så många ledamöter som möjligt i de kommunala organen äro närvarande vid överläggning och fattande av beslut.

Fulltaligheten stärker förutsättningarna för en allsidig behandling av ärendena och därmed också för avgörandenas riktighet. Särskilt i fråga om sådana organ, i vilka suppleanter ej finnas, kan emellertid önskemålet om fulltalighet icke tillgodoses i hela sin utsträckning utan att den kommunala effektiviteten blir lidande. Av denna anledning har beträffande primärkommunernas fullmäktigförsamlingar det för beslutförhet stadgade minimiantalet närvarande ledamöter, »quorum», satts så lågt som till hälften plus en. I landstingen, där suppleanter finnas, har motsvarande tal kunnat bestämmas till två tredjedelar. Ett suppleantsystem i primärkommunerna skulle måhända giva möjlighet att höja quorumtalet för fullmäktigförsamlingarna, varigenom det ovan angivna önskemålet skulle bliva bättre tillgodosett än vad som för närvarande är fallet.

Emellertid lärer något behov av skärpta quorumbestämmelser till säkerställande av ett livligare deltagande i fullmäktigsammanträdena knappast ha framträtt i kommunerna. Frånvarofrekvensen torde i allmänhet icke vara särskilt betydande. Det är ej heller motiv av nu nämnd art, som ligga bakom förslagen om införande av suppleanter för fullmäktige. Vad man främst åberopat till stöd för dessa förslag är i stället, att redan ett fåtal ledamöters frånvaro kan inverka på fullmäktiges beslut i sådana frågor, där olika riktningar bland fullmäktige hävda skilda uppfattningar. I första rummet äro här de politiska grupperingarna av betydelse. Man utgår från att partitillhörigheten vanligen är bestämmande för den enskilde ledamotens ställningstagande i sådana ärenden, i vilka partierna göra gällande olika meningar. En för visst parti vald suppleant förutsättes rösta på samma sätt som vederbörande ordinarie ledamot skulle ha gjort, om han deltagit i ärendet, d. v. s. som de övriga medlemmarna av hans partigrupp. Suppleantinstitutionen anses på detta sätt bliva en garanti för att medborgarnas vid val uttryckta vilja återspeglas i fullmäktiges beslut även vid sådana tillfällen, då någon eller några av de ordinarie representanterna äro förhindrade att deltaga i besluten.

Enligt kommitténs mening finnes ett visst fog för ett dylikt resonemang. Hela vårt valsystem förutsätter ju tillvaron av politiska grupperingar, och dess ändamål är att tillförsäkra de olika grupperna den representation i samhällets beslutande organ vartill anslutningen bland väljarna berättigar dem. Suppleantinstitutionen kan, såsom det uttryckts i ett yttrande i anledning av kommitténs förfrågan hos kommunerna, sägas framstå såsom en konsekvens av och en logisk komplettering av det proportionella valsystemet. Liksom andra reformer till stärkande av folkviljans inflytande på vården av allmänna angelägenheter står införandet av fullmäktigsuppleanter i principiell överensstämmelse med den demokratiska samhällsordningen.

I och med konstaterandet härav ha emellertid icke tillräckliga skäl anförts för inrättande av en suppleantinstitution. Uppmärksamhet måste också

ägnas frågan, i vad mån det enligt erfarenheten faktiskt förekommer, att fullmäktigledamöters frånvaro leder till beslut som icke överensstämma med en fulltalig församlings vilja. En sådan betydelsefull utbyggnad av den kommunala organisationen, som införandet av fullmäktigsuppleanter skulle innebära, synes nämligen, trots de principiella skäl som tala därför, icke böra komma i fråga, såvida icke en viss frekvens av dylik bristande överensstämmelse mellan beslut och fulltaligt organs vilja kan konstateras. Det måste med andra ord kunna påvisas ett praktiskt behov av den ifrågasatta reformen. Och även om ett sådant behov ådagalägges, är det nödvändigt att utröna vilka olägenheter som äro förenade med suppleantinstitutionen och om dessa väga tyngre än skälen för suppleanter.

Innan kommittén går in på dessa spörsmål, vill kommittén behandla vad som vid sidan av mer allmänna synpunkter anförts såsom skäl för införande av fullmäktigsuppleanter. Ett av dessa skäl utgör närmast ett exempel på fall, då utgången av ett ärende röner inverkan därav att en eller flera fullmäktige ej deltaga i ärendet. Kommittén syftar på de av konstitutionsutskottet i dess utlåtande nr 8 vid 1944 års riksdag antydda jävssituationer, som kunna uppkomma i samband med frågor om ansvarsfrihet. I den av utskottet behandlade motionen framhölls bl. a., att en minoritet vid sådana tillfällen kunde på ett avgörande sätt påverka ärendenas utgång, och tillades, att om ojäviga suppleanter funnes, det borde bliva lättare att få revisionsfrågorna behandlade på ett tillfredsställande sätt.

Med anledning av denna passus i motionen vill kommittén erinra om vissa uttalanden av konstitutionsutskottet i anledning av en motion vid 1943 års riksdag (II:90) med förslag om utredning angående klarare bestämmelser om rätt till deltagande i val av revisorer och i beslut med anledning av revisorernas granskning. I motionen hade framhållits, att ej sällan flertalet — någon gång alla — ledamöter i en kommunal fullmäktigeinstitution varit jäviga vid ifrågavarande val och beslut med påföljd att ett ringa fåtal eller också en liten, utanför de verkställande organen stående grupp kommit att helt bestämma utgången i dessa frågor. Konstitutionsutskottet anförde i sitt utlåtande (nr 2), att det berörda förhållandet främst syntes ha haft sin grund däri, att revisorer för hela den kommunala medelsförvaltningen utsetts genom en enda valhandling samt att frågan om beviljande av ansvarsfrihet likaledes avgjorts genom ett enda beslut. Utskottet framhöll emellertid, att kommunallagarna icke lade hinder i vägen för kommunens beslutande organ att genom särskilt val utse revisorer för granskning av varje kommunal nämnds eller styrelses förvaltning eller att fatta särskilt beslut i anledning av revisorernas granskning av varje sådant organs förvaltning. Genom ett sådant tillvägagångssätt kunde, uttalade utskottet, de i motionen påtalade olägenheterna undvikas utan att därför tanken på gemensamma revisorer för hela den kommunala förvaltningen behövde uppgivas.

Kommittén, vars förslag till bestämmelser om revisorsval och dechargebeslut utgår från att sådana val och beslut kunna avse delar av den kommunala förvaltningen, vill understryka dessa utskottets uttalanden, vilka ehuru ej gjorda med avseende å frågan om suppleantinstitutionen ha betydelse också för denna fråga. Vidare bör framhållas, såsom även skett i några av de från kommunerna inkomna yttrandena, att en suppleantinstitution ingalunda innefattar någon garanti för att en ojävig och fulltalig fullmäktigförsamling står till buds vid behandling av revisionsfrågorna. De i några yttranden gjorda antagandena att även suppleanterna ofta komme att tillhöra nämnder eller styrelser med redovisningsskyldighet torde nämligen enligt kommitténs mening vara befogade. Kommittén kan i detta sammanhang dessutom icke undgå att erinra om det faktiska förhållandet, att revisorsval och dechargefrågor i det stora flertalet fall avgöras genom enhälliga beslut och utan att jävsfrågorna närmare dryftas. Skulle suppleanter införas med uppgift att tjänstgöra bl. a. då fullmäktig är jävig, skulle detta i sådana fall medföra en betydande komplicering av förfarandet utan att därmed i allmänhet vunnes någon praktisk nytta.

I det till grund för 1944 års riksdagsskrivelse liggande utlåtandet framhålles vidare värdet av att vid fullmäktigs avgång personer finnas att tillgå, som i anledning av sin tidigare ställning som suppleanter förvärvat erfarenhet av det kommunala arbetet. Detta motiv kan uppenbarligen icke spela någon avgörande roll vid bedömandet av den föreliggande reformfrågan. Men även såsom ett stöd i andra hand för tanken på en suppleantinstitution är det enligt kommitténs mening föga bärkraftigt. Bevistandet av några fullmäktigsammanträden, kanske kortvariga och mer eller mindre formbundna, torde ej giva däri deltagande suppleanter någon nämnvärd insikt i de kommunala angelägenheternas handhavande. I detta hänseende erbjuder verksamheten i förvaltningsorganen andra och bättre möjligheter. Det torde också vara ganska vanligt, att en person väljes till fullmäktig först efter att han vunnit viss erfarenhet genom ledamotskap i någon nämnd eller styrelse. För övrigt må erinras, att fullmäktiges sammanträden äro offentliga och att inhämtande av de erfarenheter, som närvaron vid dessa kunna giva, sålunda står envar intresserad till buds.

Större beaktande förtjänar måhända en av kommittén i dess promemoria av den 10 januari 1948 anförd synpunkt, nämligen rörande lämpligheten av att kunna såsom suppleanter knyta sådana personer till kommunalrepresentationen, vilka tvingades lämna sitt fullmäktiguppdrag till följd av den reducering av sammanlagda antalet fullmäktige i kommunerna som bleve en konsekvens av kommunindelningsreformen. Emellertid bör erinras, att möjligheten att överföra fullmäktige i de gamla kommunerna till de nya kommunalrepresentationerna i viss mån underlättats genom att maximiantalet fullmäktige i kommuner i vissa storleksgrupper numera höjts i enlighet med de förslag som kommittén framlagt i nämnda promemoria. Vidare

torde det i de gamla småkommunerna ofta ha förhållit sig så, att svårigheter förelegat att erhålla lämpliga personer för fullmäktiguppdraget och att många, som av personliga skäl helst velat slippa dylikt uppdrag, först efter övertalning samtyckt därtill. Det torde vanligen icke finnas något intresse av att giva dessa fullmäktige uppdrag såsom suppleanter i storkommunerna. Vad de verkligt intresserade och kunniga fullmäktigledamöterna i de gamla kommunerna angår lärer det, i den mån plats ej kan beredas dem i de nya kommunernas representationer, i allmänhet vara möjligt att invälja dem i nämnder och styrelser, där deras erfarenheter kunna utnyttjas på ett effektivare sätt än en suppleantinstitution medgiver. För övrigt har det ifrågavarande motivet för suppleantinstitutionen blott aktualitet under en övergångstid och då endast för de av indelningsreformen berörda kommunerna. För övriga kommuner, däribland flertalet städer, saknar det intresse.

Suppleantsystemets användning i landstingen synes icke kunna tagas till intäkt för införande av fullmäktigsuppleanter. Bestämmelserna om suppleanter för landstingsmän tillkommo redan vid landstingsinstitutionens skapande år 1862 utan att suppleanter infördes i de samtidigt inrättade fullmäktigförsamlingarna. Skälen till denna skiljaktiga ordning bestå alltjämt och äro att hänföra till landstingsområdenas storlek, vikten av att landstinget är fulltaligt under den korta tid, då det är församlat till arbete, och andra faktorer, som sakna motsvarighet i primärkommunerna.

Kommittén vill härefter beröra den ovan i korthet omnämnda frågan, huruvida det erfarenhetsmässigt kan påvisas ett behov av fullmäktigsuppleanter till förhindrande av att beslut fattas, som icke äro representativa för en fulltalig församlings vilja. Siffror till belysning av den genomsnittliga frånvarofrekvensen inom fullmäktigförsamlingarna synas icke vara tillräckliga för bedömande härav, utan det borde finnas tillgång till uppgifter om konkreta fall, där fullmäktigs frånvaro kan antagas ha föranlett annat beslut än om församlingen varit fulltalig. Kommittén har icke ansett sig böra företaga en undersökning i detta hänseende, vilken även om den begränsades till ett relativt litet antal kommuner och avsåge en kortare tidrymd skulle bliva mycket tidsödande och för övrigt komma att lida av åtskilliga osäkerhetsmoment. Emellertid anser kommittén viss betydelse böra tillmätas det förhållandet, att man blott i en enda av de 90 kommuner, varifrån yttranden i suppleantfrågan föreligga, direkt hänvisat till att ärende till följd av fullmäktigs utevaro fått annan utgång än om församlingen varit fulltalig. Det kan vidare nämnas, att man i en av de tillfrågade städerna gjort en undersökning av ungefärligen den art, som kommittén nyss antytt, avseende en period av tio år. Undersökningen gav till resultat, att högst cirka en halv procent av de under denna tid avgjorda ärendena kunde tänkas ha fått en annan utgång, om alla fullmäktige närvarit. Det poängteras dessutom i yttrandet, att detta procenttal blott är teoretiskt, ty

undersökningen hade gjorts utifrån det osannolika antagandet att samtliga frånvarande skulle röstat på samma sida som den besegrade minoriteten. Vidare ingingo i det angivna procenttalet en del fall, som sammanhängde med de numera upphävda bestämmelserna om kvalificerad majoritet, varjämte vissa av fallen endast avsåge frågan om ärende skulle återremitteras eller företagas till handläggning omedelbart.

Om än en fullständig undersökning i förevarande avseende icke föreligger, anser sig kommittén, särskilt med stöd av yttrandena från kommunerna, kunna fastslå, att behovet av fullmäktigsuppleanter till hindrande av att beslut förryckas genom fullmäktigs utevaro är skäligen ringa. Visserligen kan ett sådant behov en eller annan gång göra sig gällande, särskilt i kommuner, där de olika meningsgrupperna äro ungefär jämnstarka. Men framhållas bör, att där så är fallet icke ens en suppleantinstitution ger fullständig trygghet för att den av en majoritetsgrupp hävdade meningen blir bestämmande för fullmäktiges beslut.

I detta sammanhang bör erinras, att reglerna om bordläggning ofta erbjuda ett skydd mot att fullmäktigs utevaro utnyttjas av en tillfällig majoritet.

Av de olägenheter, som äro förenade med suppleantsystemet, torde den betydelsefullaste vara faran av ansvarskänslans försvagande hos fullmäktige. Medvetandet om att ledamotskapet av den kommunala representationen är ett vederbörande, direkt av valmännen, givet personligt uppdrag, vars utövande ej kan överlämnas till annan, är ägnat att giva uppdraget ett särskilt anseende och värde i såväl allmänhetens som ledamotens egna ögon. Den som har ett sådant uppdrag torde känna sig förpliktad att deltaga i fullmäktiges sammanträden även vid tillfällen, då han av privata eller andra skäl helst velat utebliva. Betydelsen av att de viktiga beslut, som ankomma på kommunens representativa organ, på detta sätt fattas av en från det ena sammanträdet till det andra till sin sammansättning oförändrad församling ligger i öppen dag. Kommunmedlemmarna veta vilka deras ansvariga representanter äro. Men om ett system med suppleanter lagfästes, inställer sig lätt den uppfattningen, att det är mindre viktigt att de ena eller andra personerna deltaga i sammanträdena än att de olika meningsriktningarna äro fulltaligt representerade. Fullmäktigskapets personliga karaktär försvagas, och det kan ligga nära till hands för en ledamot, som av bekvämlighetsskäl eller för att slippa ansvaret för visst avgörande vill utebliva från sammanträde, att anmäla förhinder och påkalla inkallande av suppleant. Enligt kommitténs mening är det icke möjligt att effektivt hindra en sådan användning av suppleantinstitutionen med aldrig så stränga villkor för godkännande av frånvaro. Att uppställandet av dylika villkor dessutom skulle tynga arbetet i kommunalrepresentationerna, torde vara givet.

Vidare kan det antagas, att suppleanter icke på samma sätt som de ordinarie fullmäktige bliva i tillfälle att sätta sig in de föreliggande frågorna.

Även om det stipuleras en viss tid, inom vilken förfall skall anmälas för att kallelse å suppleant skall utgå, erhålla suppleanterna kortare rådrum än de ordinarie fullmäktige. Särskilt ha de mindre goda förutsättningar än dessa att bedöma sådana ärenden, som bordlagts eller remitterats vid något föregående sammanträde eller äga samband med tidigare behandlade frågor. Suppleanternas insats torde under sådana omständigheter icke bliva av högre värde.

I huvudsak av de skäl kommittén angivit och utvecklat härovan — det obetydliga behovet i praktiken av suppleanter till garanterande av representativa beslut, faran för minskning av fullmäktiges ansvarskänsla och därmed för en nedvärdering av fullmäktiguppdraget samt den ringa insats suppleanterna kunna antagas göra i fullmäktiges arbete — har kommittén i sitt förslag till kommunallag icke upptagit några bestämmelser om fullmäktigsuppleanter. Att kommittén vid sitt ställningstagande icke kunnat undgå att beakta den avvisande hållning till suppleantinstitutionen, som kommit till uttryck i flertalet av yttrandena från kommunerna, är uppenbart.

Däremot har kommittén vid sin bedömning icke fäst någon avgörande vikt vid de svårlösta problem av organisatorisk och teknisk natur, som uppställa sig vid utformningen av en suppleantinstitution. Med kommitténs på ovan angivna skäl grundade inställning till huvudfrågan kan det synas överflödigt att här ingå på dessa detaljproblem. Men då ämnet måhända icke kan anses tillräckligt belyst utan en behandling av nämnda spörsmål, vill kommittén anföra några synpunkter på de viktigare av desamma.

I förgrunden träder härvid frågan om den lämpliga metoden för suppleanternas utseende. Enligt kommitténs mening torde det vara möjligt att i huvudsak göra de regler, som i detta hänsende gälla i fråga om suppleanter för landstingsmän, tillämpliga jämväl beträffande fullmäktigsuppleanter, och detta desto hellre som efterträdare till fullmäktig utses enligt motsvarande grunder. Dessa regler giva möjlighet till val av både gruppsuppleanter och personliga suppleanter. I förra fallet användes ospaltade och i det senare spaltade valsedlar. Det bör emellertid framhållas, att med den sistnämnda sedeltypens användning vissa olägenheter äro förenade, som torde framträda starkare i primärkommunerna än hos landstingen. Olägenheterna bestå framför allt däri, att ett strikt tillämpat system med personliga suppleanter icke inrymmer möjlighet att skapa en kår av suppleanter, som på grund av relativt ofta återkommande inkallelser till tjänstgöring förvärva rutin och erfarenhet i kommunala ting. För landstingens del har detta ej så stor betydelse med hänsyn till det begränsade antalet landstingsmän och personliga suppleanter — högst 9, respektive 18 — i varje valkrets i förening med valkretsarnas storlek, vilket ger möjlighet att utse suppleanterna bland personer med kunnighet och erfarenhet i allmänna angelägenheter. Men i valkrets för fullmäktigval, där det kan väljas ända till 40 fullmäktige

(när valkretsen sammanfaller med kommun) och där val av personliga suppleanter sålunda skulle kunna omfatta 80 personer, torde läget bliva ett annat. Med den naturliga benägenhet som torde komma att föreligga att som suppleanter för de lägst placerade fullmäktigkandidaterna insätta de minst erfarna bland de personer som stå till förfogande, kan det lätt inträffa, att vid förfall för någon av de sist invalda ordinarie fullmäktige som suppleant inkallas en person, som är ganska främmande för de kommunala angelägenheterna.

Att till förekommande av dylika situationer borttaga rätten att använda spaltade valsedlar i primärkommunerna torde knappast kunna komma i fråga. Man skulle härigenom gå miste om de fördelar som den spaltade sedeln erbjuder i form av möjlighet att för en ordinarie ledamot, som är hemmahörande i viss trakt av kommunen eller representerar visst yrke eller näringsgren eller är utsedd efter annan dylik grund, ställa en suppleant utsedd efter enahanda grunder. I de kommuner som bildats genom kommunindelningsreformen kan tillgången till den spaltade valsedelstypen visa sig vara av speciellt värde. Vidare skulle möjligheten att använda gemensamma listor för olika partier i praktiken icke längre stå öppen. Med hänsyn härtill och då ju systemet med spaltade valsedlar är accepterat för primärkommunernas del i fråga om utseende av efterträdare till fullmäktig med de olägenheter systemet har, torde saknas anledning att förbjuda denna valsedelstyp i samband med införande av fullmäktigsuppleanter.

I vilken mån röstsammanräkningarna för de kommunala valen kunna kompliceras och försenas genom att även suppleanter skola utses låter sig icke bedöma utan närmare utredning. Ett icke obetydligt ökat arbete för de sammanräknande myndigheterna torde emellertid kunna förutses.

Särskild uppmärksamhet kräva frågorna om ordningen för inkallande av suppleant och om prövningen av ordinarie ledamots förhinder. Även i dessa hänseenden erbjuda de för landstingen gällande reglerna en förebild. Såsom av redogörelsen för dessa regler framgår innebära de i korthet, att underrättelse om förhinder skall lämnas länsstyrelsen, som inkallar suppleant, varefter landstinget prövar hindrets beskaffenhet. Godkännes icke hindret, uppkommer enligt lagen skyldighet att erlägga böter. Inkallad suppleant tjänstgör, även om icke hindret godkännes; dock äger i sådant fall ledamoten inträda i suppleantens ställe. Hinder kan anmälas och föranleda inkallelse av suppleant icke blott före landstingsmöte utan även under mötets gång. Några regler om förutsättningarna för att hinder skall godkännas finnas icke. Landstinget prövar fritt frågor härom.

Det förefaller tvivelaktigt, om dessa bestämmelser — här bortses från bestyret med suppleants inkallande, vilket lämpligen borde ankomma på fullmäktiges ordförande eller deras sekreterare — i allo skulle kunna givas tillämpning i primärkommunerna. I dessa kommuner synes faran för ett alltför vidsträckt utnyttjande av möjligheten att anlita suppleant vara större

än i landstingen. Suppleants inkallande och tjänstgöring borde fördenskull bindas vid vissa närmare angivna förutsättningar. Sålunda borde stadgas, att anmälan om förhinder skall göras inom viss tid, lämpligen två dagar, före sammanträdet. Skäl kunde vidare tala för att i lagen angiva de olika hinder, som fullmäktige äga godtaga såsom innefattande giltigt förfall. Även om regler härom uppställdes, torde det dock icke kunna undvikas att tillägga fullmäktige rätt att godkänna också ett i lagen ej särskilt nämnt hinder, som befinnes tvingande. Med hänsyn härtill är det tveksamt, om en uppräkning i lagen av giltiga hinder, som sålunda närmast skulle få karaktären av en exemplifiering, fyller något ändamål. Beaktas bör också, att fullmäktige för närvarande äga att fritt pröva om frånvarande ledamot har giltigt förfall och att därför särskilt starka skäl måste föreligga för att i detta hänseende binda fullmäktiges prövningsrätt. Det är emellertid tydligt, att ett suppleantsystem lätt kan komma att missbrukas, om fullmäktige ej med allvar och grundlighet pröva giltigheten av anmält hinder.

Om sålunda tanken på en allmän suppleantinstitution i primärkommunerna avvisas, så återstår emellertid den i 1938 års riksdagsskrivelse avsedda frågan om införande av suppleanter för fullmäktige i stad, som utgör egen förstakammarvalkrets, med uppgift att vid förfall för fullmäktig deltaga i val av förstakammarledamöter. De städer, för vilka detta spörsmål har aktualitet, äro Stockholm och Göteborg.

Enligt kommitténs mening kunna starka skäl anföras för inrättande av en dylik speciell suppleantinstitution i de båda nämnda städerna. Härigenom skulle i förevarande hänseende ernås en viss enhetlighet i reglerna för de valkorporationer som utse första kammarens ledamöter. För landstingsmännen väljas ju suppleanter i samband med landstingsmannavalet. Vad angår stadsfullmäktige i de städer, för närvarande fyra till antalet, som vid förstakammarval bilda valkrets tillsammans med landstingsområde, vinnes dock icke full enhetlighet. Visserligen utses bland fullmäktige suppleanter för de fullmäktige, som skola deltaga i riksdagsmannavalet, men för fullmäktige såsom sådana finnas inga suppleanter. Frånvaro vid fullmäktiges val av valmän och suppleanter för riksdagsmannavalet kan sålunda öva inflytande på utgången av sistnämnda val, d. v. s. på första kammarens sammansättning. Även om dessa valmän och suppleanter enligt överenskommelse mellan de olika partigrupperna i allmänhet utses till det antal som svarar mot gruppernas representation i fullmäktige enligt senaste val och således oavsett om grupperna äro fulltaliga vid valmännens utseende, finnes ingen laglig garanti för att så sker. Ur de synpunkter, som åberopats till stöd för förslaget i 1938 års riksdagsskrivelse, kan det därför ifrågasättas, om icke suppleanter borde väljas även för fullmäktige i de nyssnämnda fyra städerna med uppgift att vid förfall för fullmäktig del-

taga i valet av stadens representanter vid förstakammarval. Emellertid vill kommittén framhålla, att de ifrågasatta suppleanterna, både de i Stockholm och Göteborg och de i de fyra övriga städerna, icke skulle komma att taga någon befattning med i vanlig mening kommunala angelägenheter; landstingens och stadsfullmäktiges företagande av förstakammarvalen behandlas ju icke eller ens antydes i kommunallagarna utan regleras uteslutande i riksdagsordningen och lagen om val till riksdagen. Suppleanternas uppgift skulle helt falla inom statslivets område. Under sådana förhållanden synes det knappast riktigt att införa bestämmelser om utseende av dylika suppleanter i KVL, som blott avser den kommunala verksamheten. Reglerna torde i stället höra hemma bland bestämmelserna om första kammarens bildande.

Kommittén finner därför, att frågan om införande av suppleanter för stadsfullmäktige i de båda största städerna med den enda uppgiften att tjänstgöra vid val av ledamöter i första kammaren faller utanför det lagstiftningsområde som är föremål för översyn av kommittén, och har följaktligen icke funnit anledning att upptaga spörsmålet till övervägande i vidare mån än som nu skett.

4 kapitlet. Överlåtande av beslutanderätt från fullmäktige till nämnd.

Enligt 7 § LKL skall kommuns beslutanderätt utövas å kommunalstämma eller av kommunalfullmäktige, medan förvaltning och verkställighet skola tillkomma kommunalnämnd eller de styrelser, nämnder eller personer, som äro utsedda för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr. För städerna finnas motsvarande bestämmelser i 7 § LKS och LKSthlm. I sistnämnda lag har tillagts, att stadsfullmäktige icke för kommunens räkning samfällt och omedelbart må befatta sig med verkställighetsåtgärder av något slag eller med förvaltning av penningar eller andra tillgångar.

I det kommittébetänkande av år 1859, som låg till grund för 1862 års kommunalförordningar, uttalades beträffande det stadgande, som motsvarade nuvarande 7 § LKL, att detta hade till ändamål att, på samma gång det särskilde den verkställande myndigheten inom kommunen från den beslutande, bilda initiativet och övergången till de följande avdelningarna av förslaget. Stadgandet innebar en nyhet för den svenska kommunallagstiftningen och anslöt sig till den teori om maktens uppdelning mellan olika organ, som under 1800-talet hade stort inflytande icke blott inom konstitutionell rätt utan även vid den återupplivade kommunala självstyrelsens rättsliga utformning.

Något uttryckligt stadgande som medger det beslutande organet att till administrativt organ överlåta sin beslutanderätt finnes ej i kommunallagarna. Den svenska kommunallagstiftningens principiella ståndpunkt måste därför anses vara att delegation av beslutanderätt icke är tillåten. I några specialförfattningar har emellertid beretts möjlighet för fullmäktige att till annat organ överlåta viss beslutanderätt. Som exempel härpå må nämnas, att enligt 25 § förordningen den 21 december 1945 om nöjesskatt, äger det beslutande organet överlåta till kommunalnämnden respektive drätselkammaren eller annat förvaltningsorgan att medgiva befrielse från den kommunen tillkommande andelen i nöjesskatten. Enligt 3 kap. 11 § förordningen den 18 juni 1937 angående försäljning av rusdrycker må fullmäktige uppdraga åt särskilt utsedda personer att i fullmäktiges ställe avgiva yttranden över ansökningar från systembolag om tillstånd till tillfällig utskänkning eller att ansöka om dylikt tillstånd.

Då i svensk rättspraxis delegation av beslutanderätt likväl i viss omfattning godtagits även då författningsbestämmelser härom saknas, beror detta på den utformning, som 7 § LKL och motsvarande stadganden erhållit. Den stränga uppdelning av den kommunala verksamheten, som här göres, är nämligen i praktiken ogenomförbar. I det levande livet går det ej att

upprätthålla en sådan bestämd saklig motsats mellan beslutanderätt, å ena sidan, samt verkställighet och förvaltning, å andra sidan. Fullmäktiges beslut kan sällan bliva så uttömmande, att den nämnd, som skall verkställa beslutet, icke måste utöva viss beslutanderätt å kommunens vägnar. Om fullmäktige t. ex. beviljat anslag för uppförande av en byggnad och uppdragit åt en nämnd att sätta beslutet i verket, måste nämnden i allmänhet utöva beslutanderätt i vidsträckt omfattning: antaga entreprenörer, inköpa material, godkänna detaljritningar o. s. v. Då till nämnd överlämnats viss förvaltning, måste nämnden på liknande sätt för kommunens räkning träffa bindande avgöranden, såsom exempelvis vid uthyrning eller utarrendering av fastigheter, penningplacering m. m.

I rättspraxis ha nu nämnda synpunkter beaktats. Man synes därvid ha hållit fast vid att delegation av beslutanderätt för att vara rättsenlig i allt väsentligt måste framstå såsom attribut till ett förvaltnings- eller verkställighetsuppdrag. Vid fastställandet av gränserna för delegationsrätten torde man vidare ha sökt tillse, att fullmäktige icke avhända sig beslutanderätten inom viktigare befogenhetsområden. Sin anslagsmakt kunna fullmäktige sålunda icke överlåta på något förvaltningsorgan. Men fullmäktige ha givetvis möjlighet att lämna ett förvaltningsorgan anslag för visst ändamål utan att i detalj reglera hur anslaget skall disponeras. Och om ett anslag betecknats såsom förslagsanslag, anses förvaltningsorganet äga rätt att överskrida anslaget därest medel för anslagsöverskridandet finnas tillgängliga.

Till belysande av den ståndpunkt rättspraxis intagit beträffande fullmäktiges delegationsrätt anföras nedan ett antal rättsfall, varvid särskild uppmärksamhet ägnas frågan om rätt att delegera beslutanderätt beträffande inköp och försäljning av fast egendom.

Stadsfullmäktige i Norrköping hade fattat beslut att bemyndiga drätselkammaren ej mindre att, när kammaren funne det med stadens intresse förenligt, mot det pris och de villkor i övrigt, som kunde betingas inom ett belopp av 200.000 kronor, för stadens räkning under år 1906 förvärva sådana inom stadsområdet eller i dess närhet belägna fastigheter, vilka kammaren ansåge vara för staden behövliga inom en närmare framtid, än även att av stadskassans tillgängliga medel eller av medel, som kammaren ägde för tillfället på kort tid upplåna, använda vad som för nämnda ändamål kunde komma att erfordras. Kungl. Maj:t ansåg, att stadsfullmäktige med hänsyn till den begränsning, som givits uppdraget, icke överskridit sin befogenhet (Walldén m. fl.: Samling av Kungl. brev, resolutioner och utslag angående tillämpningen av kommunalförordningarna ref. nr 1705). — I RÅ 1926 not. S. 17 hade kommunalfullmäktige i Solna till anskaffande av bostäder åt husvilla beviljat ett anslag av intill 52.500 kronor att utgå av tillgängliga medel samt uppdragit åt kommunalnämnden eller den eller de, nämnden därtill förordnade, att verkställa beslutet genom att antingen bygga nya eller inköpa färdiga hus, som vore lämpliga och kunde erhållas för skäliga pris. I besvär anfördes, att fullmäktige icke ägde meddela nämnd generell fullmakt att inköpa fastigheter. Besvären ogillades. — Stadsfullmäktige i Göteborg ha däremot icke ansetts befogade att bemyndiga drätselkamma-

rens första avdelning att av det å drätselkammarens stat upptagna anslaget för oförutsedda utgifter använda ett belopp av 100.000 kronor för inköp av aktier i såsom bolag organiserade trafikföretag, vilkas verksamhet kunde vara av intresse för staden. Besvärsmyndigheterna funno beslutet innebära överlåtande på drätselkammaren av den fullmäktige tillkommande prövnings- och beslutanderätten i en omfattning, som ej stode i överensstämmelse med förordningen om kommunalstyrelse i stad (RÅ 1929 ref. 4).

Av RÅ 1920 ref. 47 framgår, att Stockholms stadsfullmäktige ansågos ha rätt att bemyndiga fastighetsnämnden att tills vidare för genomförande av gaturätning eller annan reglering av fastighets gränser utan fullmäktiges hörande avhända staden eller åt staden förvärva område, vars areal icke överstege 100 kvm, ävensom större område, såvida områdets värde icke överskrede 5.000 kronor. Enär enligt LKSthlm för beslut, som förändrar stadens rätt till fastighet, vilken till bestridande av något bland stadens allmänna behov blivit bestämd, kräves fastställelse av Kungl. Maj:t, får bemyndigandet dock icke avse sådan fastighet. — Stadsfullmäktige i Härnösand ha i RÅ 1931 not. S. 200 ansetts berättigade att bemyndiga drätselkammaren att, därest erforderlig mark för viss gatureglering icke till för staden antagligt pris kunde erhållas, genom expropriation förvärva såväl viss tomt som även den del av annan angiven tomt, som erfordrades för gatans breddning.

I RÅ 1938 not. S. 298 ha stadsfullmäktige i Halmstad ansetts berättigade att bemyndiga drätselkammaren att, under förutsättning av Kungl. Maj:ts tillstånd, försälja tomter å angiven stadsäga för ett pris icke understigande visst belopp per kvm. I besvären hade yrkats, att beslutet måtte upphävas, enär det fastställda minimipriset varit för lågt, men besvärsmyndigheterna förklarade, att klaganden icke visat någon omständighet av beskaffenhet att föranleda upphävande av eller ändring i klandrade beslutet. Enligt RÅ 1944 ref. 51 ansågos stadsfullmäktige i Kungsbacka däremot icke kunna uppdraga åt drätselkammaren att för visst lägsta pris till därför hugade, tillförlitliga spekulanter försälja visst område för industriändamål och i samband därmed stående bebyggelse och anläggningar. Regeringsrätten fann, att det överklagade beslutet måste anses innefatta ett överlåtande på drätselkammaren av stadsfullmäktige tillkommande prövningsrätt i sådan omfattning, att de åtgärder, som i anledning av beslutet ankomme på drätselkammaren, ej kunde betraktas såsom allenast verkställighetsåtgärder.

Stadsfullmäktige ha förklarats obehöriga att uppdraga åt ordföranden och beredningsutskottet att å fullmäktiges vägnar avgiva yttrande över ansökningar om tillstånd att till avhämtning försälja pilsnerdricka; jfr 8 § förordningen den 11 juli 1919 angående försäljning av pilsnerdricka (RÅ 1932 ref. 6). — Kyrkostämma har förklarats behörig att utse viss person att å stämmans vägnar avgiva förklaring i ett besvärsmål (RÅ 1911 not. E. 6). — Kommunalfullmäktige ha ansetts sakna rätt att uppdraga åt folkskolestyrelsen att bestämma plats för skolas förläggning; jfr 54 § folkskolestadgan och kungörelsen den 21 november 1930 rörande tillämpning i vissa kommuner av nämnda stadga (RÅ 1934 not. E. 362). — Kommunalfullmäktige ha förklarats sakna rätt att åt ett organ, vars medlemmar delvis skulle utses av kyrkorådet, uppdraga bestyret med upplåtelse till utomstående av en samlingslokal, belägen i en den borgerliga kommunen tillhörig byggnad men avsedd att begagnas gemensamt av den borgerliga och den kyrkliga kommunen (RÅ 1936 ref. 53). — Kyrkoråd har befunnits sakna befogenhet att utan kyrkostämmans bemyndigande besluta utarrendera en församlingen tillhörig fastighet och bestämma arrendevillkoren (RÅ 1942 ref. 50).

Enligt RÅ 1934 ref. 16 ha stadsfullmäktige i Piteå ansetts behöriga att giva sta-

dens avtals- och lönenämnd allmänt bemyndigande att fatta för staden bindande beslut i ärenden rörande arbets- och löneförhållanden för arbetare och med dem likställd personal.

Från vissa håll ha framställts önskemål om att fullmäktige skola erhålla ökade möjligheter att till förvaltningsorganen överlåta beslutanderätt. Särskilt är det på två områden av kommunalförvaltningen, som behov av en ökad delegationsrätt har ifrågasatts. Det ena avser ärenden rörande förvärv och försäljning av fast egendom och det andra avtals- och lönefrågor angående hos kommunen anställda arbetstagare. Med hänsyn till att utvecklingen av den kommunala förvaltningen i allmänhet nått längst i städerna ha nu ifrågavarande båda spörsmål, såsom också av rättsfallen framgår, fått aktualitet framför allt i städerna.

Vad först angår ärenden rörande *förvärv och försäljning av fast egendom* har kommittén för att vinna närmare kännedom om praxis och önskemål i städerna genom Svenska stadsförbundets försorg infordrat vissa uppgifter härom, varvid svar ingått från 114 städer. I det följande lämnas en kort redogörelse för det inkomna undersökningsmaterialet.

Stadsfullmäktige i 28 städer ha icke givit drätselkammaren något allmänt bemyndigande att förvärva eller försälja fast egendom. Denna grupp utgöres i huvudsak av mindre städer. I 51 städer ha stadsfullmäktige bemyndigat drätselkammaren att försälja vissa närmare angivna områden till priser, som ej få understiga av fullmäktige fastställda minimipris. I ett ganska stort antal städer ha stadsfullmäktige överlåtit åt drätselkammaren att besluta om förvärv och försäljning av fast egendom för genomförande av stadsplan och tomtindelning.

På åtskilliga håll ha stadsfullmäktige lämnat drätselkammaren vidsträcktare bemyndiganden att förvärva och försälja fast egendom än nu sagts. I flera städer ha stadsfullmäktige sålunda överlåtit åt kammaren att inom ett angivet belopp för stadens räkning inköpa fastigheter, som kammaren anser böra för staden förvärvas. Drätselkammaren i ett par städer har därjämte fått rätt att vid exekutiv auktion å fastighet, vari staden har intecknad fordran eller vilken är intecknad för lån, för vars infriande staden iklätt sig ansvar, inropa fastigheten, därest detta finnes nödigt för skyddande av stadens intressen. Vad härefter angår bemyndigande att försälja fast egendom har drätselkammaren i några städer erhållit rätt att själv bestämma de priser till vilka tomter må försäljas. I flertalet av dessa fall avser delegationen dock endast vissa angivna områden.

På en förfrågan huruvida det förefunnes önskemål om en utvidgning av de nuvarande möjligheterna att överlåta beslutanderätten i fråga om förvärv och försäljning av fast egendom har en majoritet bland städerna förklarat, att något behov av ändring i kommunallagarnas bestämmelser icke kunde anses föreligga. En tämligen stark minoritet har emellertid svarat, att nuvarande lagstiftning och rättspraxis icke kunde anses tillfredsställande,

samt yrkat vidgad delegationsrätt. Därvid har bl. a. framhållits, att det ofta skulle vara värdefullt, om drätselkammaren kunde träffa ett omedelbart avgörande om inköp av mindre fastigheter, särskilt rivningsfastigheter eller regleringsmark, att den publicitet som följde med ärendenas behandling i stadsfullmäktige stundom kunde verka oförmånligt för fullmäktiges markpolitik, att drätselkammaren borde ha rätt att å exekutiv auktion inköpa fastighet, samt att det vore önskvärt, att lagstiftningen klargjorde i vilken utsträckning delegation vore tillåten. Det har även påpekats, att uppmärksamhet borde ägnas den alltmera tillämpade tomträttsupplåtelseformen.

Kommittén finner det vara av vikt, att bestämmelserna om beslutanderätt samt förvaltning och verkställighet givas en sådan innebörd, att kommunernas befattning med fastighetsaffärer icke försvåras, särskilt som kommunerna torde komma att spela en alltmera aktiv roll i den framtida bostads- och markpolitiken. Där det ur praktisk förvaltningssynpunkt befinnes nödigt eller i varje fall ändamålsenligt, att kommunens styrelse eller annat förvaltningsorgan, som omhänderhar kommunens fastighetsförvaltning, vanligen en fastighetsnämnd, omedelbart kan fatta beslut om köp eller försäljning av fastighet, böra fullmäktige ha möjlighet att giva styrelsen eller nämnden bemyndigande härtill. Vid dylika bemyndiganden böra emellertid alltid fogas så ingående direktiv, att fullmäktige icke till förvaltningsorgan överlämna den huvudsakliga förfoganderätten över kommunens egendom. Fullmäktige måste i sista hand ha ansvaret för kommunens markpolitik liksom för dess ekonomiska politik över huvud taget. I detta sammanhang må för övrigt framhållas betydelsen av den offentliga insyn i kommunens fastighetsärenden, som kommer till stånd genom fullmäktiges befattning med dessa ärenden.

I enlighet med vad nu sagts finner kommittén, att fullmäktige böra ha möjlighet att till det administrativa organ, som omhänderhar kommunens fastighetsförvaltning, överlåta rätt att besluta om förvärv eller avhändande av fastighet för genomförande av fastställd stadsplan eller tomtindelning. Det synes härvid lämpligt att på liknande sätt som skett i det uti rättsfallet RÅ 1920 ref. 47 angivna bemyndigandet begränsa rätten genom att bestämma för förvärv av särskild fastighet eller fastighetsdel visst maximipris eller viss maximiareal och för försäljning visst minimipris. Vad angår förvärven bör därjämte bestämmas, att inköpen skola ske inom viss ram, t. ex. för ett årligen fastställt högsta belopp eller för medel som finnas tillgängliga i viss fond.

I fråga om förvärv av fastigheter torde i övrigt icke i allmänhet finnas anledning att generellt bemyndiga förvaltningsorgan att på egen hand besluta om inköp. Markförvärv kunna avse så skilda objekt och ske av så olika orsaker att en prövning av fullmäktige i regel måste anses befogad. I vissa fall kan det dock enligt kommitténs mening vara lämpligt att ett förvaltningsorgan har möjlighet att besluta om inköp av fastighet. Sålunda

torde i större kommuner förekomma en del fastighetsförvärv av så okomplicerad art och i förhållande till kommunens ekonomiska förvaltning i övrigt av så obetydlig omfattning att det kan anses onödigt att underkasta ett vart av dessa ärenden fullmäktiges prövning. Detta torde ofta vara fallet med mindre fastigheter, som exempelvis i saneringssyfte inköpas av kommunen och beträffande vilka det mången gång erfordras ett snabbt avgörande för att kunna genomföra förvärvet. Med hänsyn härtill böra fullmäktige enligt kommitténs mening ha möjlighet att i viss utsträckning även i andra fall än när fråga är om regleringsmark överlåta till förvaltningsorgan att besluta om inköp av fastigheter. Ett dylikt bemyndigande bör vara begränsat på sådant sätt, att fullmäktige icke avhända sig rätten att träffa avgöranden i ärenden av principiell natur eller i fråga om för kommunerna mera betydelsefulla fastighetsförvärv, i sistnämnda hänseende t. ex. genom föreskrift att inköpen skola ske inom visst årligt anslag eller för medel, som finnas tillgängliga i härför avsedd fond.

I detta sammanhang må ock framhållas, att kommunens styrelse måste anses ha rätt att, därest detta finnes nödigt för skyddande av kommunens intressen, å exekutiv auktion inköpa fastighet, vari kommunen har intecknad fordran eller vilken är intecknad för lån, för vars infriande kommunen iklätt sig ansvar. Syftet med en sådan åtgärd är ju icke att tillföra kommunen ny egendom utan endast att förhindra att kommunen åsamkas förlust eller att åtminstone minska en befarad förlust. Åtgärden bör därför betraktas såsom ett led i styrelsens finansvårdande verksamhet. Det synes dock vara lämpligt att i reglementet för kommunens styrelse eller genom särskilt fullmäktigbeslut angiva att styrelsen har rätt att vidtaga en sådan åtgärd.

Vad angår försäljning av fastigheter finner kommittén att fullmäktige böra ha möjlighet att överlåta till förvaltningsorgan att besluta härom även när försäljning ej sker för genomförande av tomtindelning. Fullmäktige böra dock därvid bestämma de huvudsakliga försäljningsvillkoren. Det bör sålunda ankomma på fullmäktige att fastställa normerna för prissättningen. I städerna är det såsom redan nämnts mycket vanligt, att fullmäktige lämna drätselkammaren ett sådant bemyndigande. Liksom ifråga om inköp av fastigheter bör vidare gälla att fullmäktige icke äga avhända sig rätten att träffa avgöranden av principiell natur eller såvitt angår större fastighetskomplex. Vid ett bemyndigande för förvaltningsorgan att sälja fastigheter synes därför böra fogas sådana villkor, att fullmäktige i realiteten komma att utöva den huvudsakliga förfoganderätten över egendomen. Den beslutanderätt, som delegeras, torde endast böra avse vissa bestämda områden och försäljningar av mera rutinmässig karaktär.

I svar som i anledning av stadsförbundets förfrågan inkommit från några av de största städerna framhålles, att därstädes numera så gott som all stadens mark upplåtes med tomträtt. Där tomträttsinstitutet införts,

torde det i regel vara drätselkammaren eller en fastighetsnämnd, som upplåter tomträtt, men fullmäktige bestämma i allmänhet vissa huvudgrunder för upplåtelsen. Enligt kommitténs mening bör i fråga om fullmäktiges möjlighet att delegera rätten att upplåta mark med tomträtt gälla samma begränsningar som beträffande möjligheten att delegera rätten att sälja fast egendom. Fullmäktige böra sålunda alltid bestämma vilka områden som skola upplåtas med tomträtt samt fastställa huvudgrunderna för upplåtelseformen, däribland också normerna för hur avgälden skall bestämmas.

Såsom av redogörelsen för rättspraxis framgår är det i fråga om förvärv och försäljning av fastigheter relativt få fall av delegationsrätt som varit föremål för besvärsmyndigheternas prövning. Frågan huruvida förvaltningsorgan äger upplåta mark med tomträtt torde över huvud taget ej ha prövats. Det är därför svårt att draga några mera vittgående slutsatser om de principer som besvärsmyndigheterna uppställt för fullmäktiges delegationsrätt på nu ifrågavarande område. En närmare granskning av rättsfallen torde emellertid giva vid handen, att rättspraxis hitintills ej kan anses ha lagt några egentliga hinder i vägen för delegationsrätt i den utsträckning kommittén nu förordat. Att delegationsrätt ej ansågs tillåten i RÅ 1944 ref. 51 torde ha berott på att de åtgärder, som enligt stadsfullmäktiges beslut skulle ankomma på drätselkammaren, efter stadens förhållanden kunde bliva av mycket stor betydelse ur såväl ekonomisk som social synpunkt; att märka är att stadsplan ej upprättats för det till försäljning avsedda området och att i stadsfullmäktiges beslut icke ens angivits arten eller omfånget av de industriföretag, till vilka försäljning fick äga rum.

Med hänsyn till vad sålunda anförts synes det icke nödvändigt att i kommunallagen införa närmare regler om delegationsrätt på förevarande område. Det skulle för övrigt vålla svårigheter att i lagtext lämna en ändamålsenlig precisering av de fall, då delegation här borde vara tillåten. En uppräkning av dessa fall skulle säkerligen komma att tolkas såsom en inskränkning av möjligheten för fullmäktige att på andra områden delegera beslutanderätt till förvaltningsorgan. Kommittén har därför icke funnit skäl vidtaga någon ändring i lagtexten utan anser det lämpligare att liksom hitintills överlåta åt rättspraxis att draga upp gränserna för delegationsrätt på nu ifrågavarande område. Det synes kommittén vara att förvänta att man härigenom kan erhålla en smidigare anpassning till de särskilda förhållandena i kommuner av olika storleksordning och bebyggelsetyp.

Vad angår möjligheten att till förvaltningsorgan överlåta beslutanderätt i *avtals- och lönefrågor* har regeringsrätten, såsom RÅ 1934 ref. 16 utvisar, ansett att fullmäktige i stad kunnat lämna stadens avtals- och lönenämnd allmänt bemyndigande att fatta för staden bindande beslut i ärenden rörande arbets- och löneförhållanden för arbetare och med dem likställd per-

sonal. Huruvida till ett administrativt kommunalt organ kan delegeras rätt att träffa för kommun bindande avtal även i fråga om tjänstemän har ej prövats av regeringsrätten. Det torde särskilt i städerna föreligga ett starkt behov av en sådan delegationsrätt. Enligt kommitténs mening finns det ingen anledning att härutinnan göra skillnad mellan arbetare och tjänstemän, en skillnad som för övrigt skulle vara svår att upprätthålla i praktiken, enär det stundom förhåller sig så att befattningshavare med enahanda göromål å en ort hänföras till den ena kategorien och å en annan ort till den andra.

Från vissa håll ha framställts önskemål att fullmäktige skola beredas möjlighet att bemyndiga kommunförbund eller annan liknande sammanslutning att träffa för kommunen bindande avgöranden i löne- och avtalsfrågor.

Enligt kommitténs förmenande finnas för närvarande ej tillräckligt starka skäl för att i lagstiftningen införa rätt för kommunerna att till ett organ utanför den enskilda kommunen, låt vara en sammanslutning, vari kommunen ingår såsom medlem, överlåta beslutanderätt i frågor av sådan art som de här berörda. Om man möjliggjorde en sådan rätt, skulle detta innebära att man i kommunallagstiftningen införde en för denna helt främmande princip, en princip, som skulle bryta ramen för denna lagstiftning, Den enskilda kommunen skulle få möjlighet att överlåta vissa för kommunen mycket betydelsefulla avgöranden åt en instans som icke ens vore offentligrättsligt reglerad. Det skulle enligt kommitténs mening vara betänkligt att på detta sätt möjliggöra en inskränkning av den kommunala självbestämmanderätten. Ävenså skulle det ur principiell synpunkt te sig egendomligt, om man genom att delegera vissa ärenden till ett utanför kommunen stående organ kunde undantaga dessa ärendens behandling från de regler som i kommunallagen fastställas för den kommunala verksamheten. Så t. ex. skulle bestämmelserna om valbarhet, beslutförhet, omröstning, jäv och besvärsrätt icke bliva tillämpliga i fråga om det organ, till vilket ärendena delegerades.

För att åstadkomma en mera effektiv central förhandlingsverksamhet torde det icke heller vara nödvändigt att införa en dylik extern delegationsrätt. Redan enligt gällande rätt ha kommunerna möjlighet att låta en central förhandlingsorganisation förhandla och träffa preliminära uppgörelser i lönefrågor. Fullmäktige i de olika kommunerna eller — om fullmäktige till kommunal nämnd delegerat beslutanderätt i dylika frågor — dessa nämnder ha sedan att var för sin kommun träffa det slutgiltiga avgörandet. Kommittén utgår härvid ifrån att fullmäktige — liksom enligt vad rättspraxis utvisar i fråga om arbetare och med dem likställda — ha rätt att beträffande hos kommun anställd annan personal till kommunal nämnd delegera rätt att å kommunens vägnar träffa avgörande rörande löner och andra anställningsförhållanden. Det må i detta sammanhang nämnas, att

landstingen inrättat en gemensam avtalsnämnd, vilken i fråga om såväl arbetare som tjänstemän förhandlar och träffar preliminära avtal med vederbörande centrala arbetstagarorganisationer. Det tillkommer sedan de särskilda förvaltningsutskotten, åt vilka regelmässigt överlåtits att i dylika frågor företräda landstingen, att träffa slutgiltiga avtal, som sedermera delgivas landstingen. Och vidare har för städernas del inom Svenska stadsförbundet bildats en särskild löne- och förhandlingsdelegation, som i vissa fall träffat centrala överenskommelser av preliminär natur med de stadsanställda. Vid förbundets kongress år 1951 ha i dess stadgar införts bestämmelse om förpliktelse för medlemmarna att — vid äventyr av uteslutning ur förbundet — följa de rekommendationer, som löne- och förhandlingsdelegationen meddelat i frågor, vilka delegationen har att handlägga.

5 kapitlet. Motionsrätt.

Enligt 22 § andra stycket LKL kan ny fråga väckas vid kommunalstämma av envar röstberättigad men må icke avgöras förrän vid annan stämma samt efter vederbörlig beredning och kungörelse. Bestämmelsen skall enligt 41 § äga motsvarande tillämpning med avseende å kommunalfullmäktige. Detta får anses innebära, att ny fråga kan väckas vid kommunalfullmäktiges sammanträde av envar fullmäktig men icke må avgöras förrän vid ett kommande, vederbörligen utlyst sammanträde och efter verkställd beredning. Bestämmelser av enahanda innebörd finnas för stadsfullmäktige i 26 § tredje stycket LKS, vartill 43 § samma lag hänvisar i fråga om allmän rådstuga.

Den angivna regeln är av betydelse i två hänseenden: dels begränsar den motionsrätten å stämma till röstberättigad och i fullmäktigförsamling till ledamot därav och dels innebär den enligt en allmänt omfattad åsikt, att motion får väckas allenast vid stämma eller sammanträde och sålunda icke mellan sammanträdena. Särskilt i sistnämnda avseende påkallar regeln uppmärksamhet i samband med kommunallagsrevisionen, men även frågan om vem motionsrätt bör tillkomma jämte vissa närstående spörsmål förtjänar att något uppmärksammas.

Redan kommunalförordningarna begränsade motionsrätten å stämma till röstberättigad och hos fullmäktige till ledamot. I samma mån som beslutanderätten i allt flera kommuner överflyttats från de röstberättigade själva till fullmäktige, har rätten för enskilda att väcka förslag koncentrerats till det relativa fåtal personer, som tillhör de representativa organen. Med kommunalstämmans och allmänna rådstugans slutliga upphörande kommer den enskilde kommunmedlemmens motionsrätt att helt försvinna.

I och för sig kunde det tänkas att man, för att bevara något av den enskildes gamla rätt att deltaga i handläggningen av allmänna angelägenheter, tillerkände honom befogenhet att väcka förslag hos de beslutande organen. En regel i denna riktning skulle emellertid bryta en princip, som gäller för representativa församlingar i gemen, sålunda även för riksdagen och landsting. Det kan också befaras, att en sådan regel komme att ge upphov till en mängd mer eller mindre ogrundade förslag och framställningar, vilka skulle ge såväl fullmäktige som de kommunala förvaltningsorganen mycket onödigt arbete.

Ur sistnämnda synpunkt har man givetvis mindre anledning att ställa sig tveksam mot en regel, som gör den enskildes initiativrätt hos fullmäktige beroende av att framförda förslag uppbäras av viss opinion bland de röstberättigade. En sådan opinion kan taga sig uttryck i att ett visst antal av de röstberättigade ansluter sig till ett förslag eller att förslaget framföres av en sammanslutning av röstberättigade eller annat organ för dem.

En tankegång av detta slag ligger bakom en till kommunallagskommittén inkommen skrivelse, vari Brännkyrka-Enskede kommunalförening uttalar önskemålet, att frågan om motionsrätt för kommunalföreningar i stadsfullmäktige måtte behandlas av kommittén. I skrivelsen framhålles den betydelse en sådan förening kan ha för uppehållande av kontakten mellan centralförvaltningen i en stor stad och dess ytterområden. Denna kontakt skulle bliva ännu närmare, om det funnes bestämmelser om skyldighet för kommun att behandla skrivelser från sammanslutningar av kommunalförenings karaktär. Föreningen ifrågasätter, att kommunalföreningar, som existerat en viss tid och redovisats i offentliga handböcker, skulle få rätt att avlämna motioner till fullmäktige.

Kommittén vill för sin del medgiva, att vad storstäderna angår skäl kunna anföras för en anordning, som ger den lokala opinionen i särskilda stadsdelar möjlighet att framföra förslag och synpunkter beträffande frågor av intresse för stadsdelen. Att ge motionsrätt åt kommunalföreningar eller andra liknande sammanslutningar under sådana betingelser, som angivas i den ovannämnda skrivelsen, låter sig emellertid av olika skäl icke göra. Huru ett lokalt opinionsorgan bör utformas kan icke avgöras utan ingående överväganden. Med hänsyn till att spörsmålet för närvarande främst har intresse för Stockholm och då frågan där befinner sig under utredning med anledning av en hos stadsfullmäktige väckt motion om inrättande av stadsdelsråd torde kommittén sakna anledning att närmare ingå på det berörda ämnet. I den mån fråga uppkommer om inrättande av liknande organ i andra städer synes man för deras vidkommande kunna draga nytta av den i Stockholm verkställda utredningen.

Kommittén finner sig alltså icke böra föreslå några sakliga ändringar i bestämmelserna om motionsrätt. Det förhållandet, att motionsrätt tillkommer endast fullmäktig, torde emellertid i praktiken merendels icke göra det omöjligt för enskild person att få en fråga dragen under fullmäktiges prövning. Ofta kan han vidtala en ledamot av fullmäktige att motionera i frågan. Vidare kan en till fullmäktige ställd framställning kanske röra ett sådant ämne eller eljest vara av sådan beskaffenhet, att ordföranden anser sig böra under hand överlämna framställningen till den nämnd eller styrelse, inom vars verksamhetsområde framställningen faller. Även om en sådan underhandsremiss icke binder förvaltningsorganet på något sätt, kan den dock ge organet anledning att självt taga initiativ i frågan hos fullmäktige. Givetvis kan den enskilde även vända sig direkt till vederbörande nämnd och söka förmå den att göra framställning till fullmäktige. Är ingen av de angivna vägarna framkomlig, har man möjlighet att vända sig till länsstyrelsen med begäran att framställningen remitteras till fullmäktige. Finnas lagliga förutsättningar föreligga därför, hänskjutes ärendet till fullmäktige av länsstyrelsen.

Ur formell synpunkt är den nuvarande placeringen i kommunallagarna

av stadgandet om motionsrätt jämte dess sammankoppling med föreskriften att »ny fråga» skall väckas vid stämma eller sammanträde mindre lämplig. Stadgandet bör föras till de övriga bestämmelser, som avse anhängiggörande av ärende hos fullmäktige. I 18 § av förslaget till kommunallag ha intagits dylika bestämmelser, innebärande skyldighet för fullmäktige att behandla remisser från högre myndigheter och meddela beslut i anledning av de olika nämndernas framställningar. Genom att i samma paragraf även föreskriva skyldighet för fullmäktige att meddela beslut i fråga, som väckts genom motion av fullmäktig, vinner man, förutom en förbättring av systematiken, att uttrycket motion införlivas med kommunallagstiftningen.

Huruvida regeln i 22 § andra stycket LKL och övriga hithörande lagrum verkligen utgör något hinder för att motion väckes mellan sammanträden och — efter vederbörlig beredning och kungörelse — förehaves vid ett enda sammanträde och då avgöres, synes icke alldeles klart. I varje fall torde det icke beträffande landskommunerna från början ha varit avsett att förbjuda ett sådant förfaringssätt. Såsom förut antytts är dock den angivna tolkningen av stadgandet den vanligaste.

Spörsmålet berördes för landskommunernas vidkommande i en motion (II:117) vid 1946 års riksdag av herr Sundström i Vikmanshyttan m. fl. Motionärerna framhöllo, att det i praktiken tillginge så, att framställningar mellan sammanträdena ingåves till fullmäktiges ordförande, vilken omedelbart remitterade inkomna ärenden till kommunalnämnden eller den beredning som hade att behandla frågor, som framställningen avsåge. Därpå avgjordes frågan vid första därpå infallande fullmäktigsammanträde. Enär denna praxis vore allmän, ansågo motionärerna alla skäl tala för att lagen ändrades i överensstämmelse med praxis. De hemställde därför om för ändamålet erforderliga ändringar i LKL.

I konstitutionsutskottets utlåtande (nr 13) i anledning av motionen anfördes, att enligt vad utskottet inhämtat från Svenska stadsförbundet förekomme i städerna regelmässigt bordläggning av ny fråga före avgörandet. I landskommunerna tillämpades däremot i stor utsträckning det av motionärerna angivna förfarandet. Enligt utskottet hade spörsmålet om riktigheten i detta förfarande ej lösts genom något avgörande i högsta instans, sedan kommunallagarna år 1930 erhöllo sin nuvarande utformning i förevarande hänseende. Frågan vore otvivelaktigt av sådan praktisk betydelse, att den borde klarläggas, vilket dock borde ske i samband med den förestående allmänna översynen av kommunallagarna. Utskottet hemställde därför, att motionen ej måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Beträffande 22 § LKL och övriga berörda lagrum må erinras, att de i sitt första stycke ålägga ordföranden att framställa ärendena till överläggning samt att tillse, att ej andra frågor företagas till avgörande än de som

finnas angivna i kungörelsen om stämman respektive sammanträdet. Syftet med detta stadgande och föreskriften att ny fråga kan väckas vid sammanträde men ej må avgöras förrän vid annat, vederbörligen kungjort sammanträde är uppenbarligen att förhindra, att ärende avgöres av kommunens beslutande myndighet utan att dessförinnan ärendets företagande givits publicitet i de former lagen föreskriver. Reglerna äro stadgade främst i deras intresse, som tillhöra organet i fråga men av en eller annan anledning ej kunna deltaga i dess sammanträde, samt i deras, som beröras av organets beslut och därför böra få kännedom om besluten, bl. a. för bevarande av sin klagorätt.

Ur synpunkten av bestämmelsernas ändamål är det emellertid tillräckligt med åläggandet för ordföranden att tillse, att ej andra frågor företagas till avgörande än de som finnas angivna i kungörelsen om sammanträdet. Därmed äro publicitets- och rättsskyddsbehoven i erforderlig mån tillgodosedda. Föreskriften att ny fråga kan väckas vid sammanträde men ej avgöras förrän vid annat vederbörligen kungjort sammanträde kan därför utgå.

Genom uteslutningen av denna föreskrift torde det bli fullt klart, att motion, som ingives mellan fullmäktiges sammanträden, kan efter vederbörlig kungörelse bli föremål för avgörande vid första därpå följande sammanträde. Där icke något sådant undantagsfall föreligger, som avses i 19 § andra stycket av förslaget till kommunallag, skall ärendet emellertid vara vederbörligen berett. Detta förutsätter, att motionen remitteras till beredningsorganet (-organen) genom fullmäktiges ordförande. Något hinder för en sådan remiss av motion bör icke föreligga, lika litet som för remiss i enahanda ordning av framställning från kommunal nämnd (jfr RÅ 1919 ref. 54). Å andra sidan är det givet, att frågan om motionens remitterande bör kunna hänskjutas till fullmäktiges prövning. Ordföranden är sålunda icke skyldig att föranstalta om remiss. Ett överlämnande av remissfrågan till fullmäktige kan vara befogat t. ex. då det är tveksamt till vilket organ remiss skall äga rum. I dylikt fall är det i allmänhet ej nödvändigt att upptaga motionen i kungörelsen om sammanträdet, eftersom ärendet före sitt avgörande måste beredas. Men skulle fullmäktige i något fall finna sig äga och kunna avgöra ärendet utan beredning, utgör motionens angivande i kungörelsen ett villkor härför, varifrån undantag är medgivet endast i det i 21 § andra stycket av lagförslaget omförmälda fallet, nämligen där samtliga närvarande fullmäktige besluta att till avgörande upptaga fråga, som fordrar skyndsam handläggning.

6 kapitlet. Interpellation.

Gällande kommunallagar innehålla icke några bestämmelser om interpellationsrätt. Det oaktat förekommer ofta, att interpellation framställes och besvaras i de kommunala församlingarna. I åtskilliga kommuner har interpellationsrätten liksom andra detaljer i fullmäktiges arbetsformer närmare reglerats i särskild arbetsordning. Ehuru riksdagen vid ett par tillfällen under senare år avslagit motioner om införande av lagbestämmelser i ämnet, har kommittén ansett denna fråga böra övervägas i samband med revisionen av kommunallagarna.

A. Lokala bestämmelser.

I ett ganska stort antal städer regleras interpellationsrätten i stadsfullmäktiges arbetsordning. Några exempel på hithörande bestämmelser följa här.

Stockholm:

Vill stadsfullmäktig till borgarråd framställa spörsmål i ärende, som tillhör fullmäktiges handläggning, skall detsamma, skriftligen uppställt, ingivas till stadskansliet minst fem dagar före det sammanträde, vid vilket spörsmålet är avsett att framställas. Ärendet skall uppföras sist å föredragningslistan för detta sammanträde. Fullmäktige besluta utan föregående överläggning, huruvida spörsmålet må framställas eller icke. Lämnas sådant medgivande, skall spörsmålet överlämnas till vederbörande borgarråd och av denne så snart ske kan besvaras.

Karakteristiskt för huvudstadens interpellationsregler är, att interpellation kan riktas endast till borgarråd och att borgarråd är skyldigt att besvara interpellation. Förhållandet sammanhänger med borgarrådens särskilda ställning inom huvudstadens kommunalförvaltning. Såsom ordförande i stadens nämnder och föredragande i stadskollegiet bära de en betydande del av ansvaret för förvaltningen samtidigt som de ha den bästa överblicken över arbetet inom de olika kommunala verksamhetsgrenarna. Borgarråden äro dessutom skyldiga att närvara vid stadsfullmäktiges sammanträden och äga deltaga i överläggningarna.

Borås:

Ledamot av stadsfullmäktige kan, om stadsfullmäktige sådant medgiva, vid sammanträde till styrelse, nämnd eller beredning framställa offentlig förfrågan om och begära förklaring över förhållanden, som i kommunens förvaltning därtill kunna giva anledning. Sådan förfrågan skall göras med motivering och skriftligen. Kan svar ej genast lämnas, skall ordföranden infordra skriftligt sådant, vilket om möjligt bör ingivas till nästa ordinarie sammanträde.

Denna bestämmelse kännetecknas av att interpellation riktas till ett administrativt organ som sådant, icke till innehavaren av ett bestämt kom-

munalt uppdrag. Vidare synes interpellation kunna förekomma även i sådana fall, där den lagligen icke kan besvaras vid fullmäktigsammanträde: om interpellationen riktas till en nämnd, av vars ledamöter ingen tillhör fullmäktige, och spörsmålet ej rör ett ärende, som beretts av nämnden, finnes nämligen ingen inom nämnden, som enligt gällande rätt äger deltaga i fullmäktiges överläggningar. För sådant fall torde bestämmelsen förutsätta, att nämndens befattning med interpellationen inskränker sig till insändande av skriftligt svar. I den debatt, som kan följa svarets föredragande inför stadsfullmäktige, saknas talesman för nämnden.

Norrköping:

Vill stadsfullmäktig till annan fullmäktig eller till person, som i egenskap av ordförande eller vice ordförande i stadens styrelse, nämnd eller beredning eljest äger deltaga i stadsfullmäktiges överläggningar, framställa spörsmål i fråga, som tillhör stadsfullmäktiges handläggning, skall han avfatta spörsmålet skriftligen och med tydliga skäl samt ingiva det till stadsfullmäktiges sekreterare senast tio dagar före det sammanträde, vid vilket spörsmålet är avsett att framställas. Spörsmål må ej framställas rörande enskildas personliga förhållanden. I behörig ordning ingivet spörsmål skall genom sekreterarens försorg utan dröjsmål delgivas fullmäktiges ordförande ävensom den person, till vilken spörsmålet är riktat. Anteckning om dylikt spörsmål skall ske å föredragningslistan efter övriga därå upptagna ärenden, varjämte spörsmålet skall, på sätt i 20 § LKS föreskrives, tillkännagivas före sammanträdet. Å stadsfullmäktige ankommer att utan föregående överläggning besluta, huruvida spörsmålet må framställas. Besvaras icke senast vid närmast följande ordinarie sammanträde ett med fullmäktiges medgivande framställt spörsmål, skall detsamma, om framställaren av spörsmålet så yrkar, överlämnas till beredningsutskottet, som har att sörja för att skriftligt svar å spörsmålet snarast möjligt inkommer från den styrelse, nämnd eller beredning, som har att handlägga de ärenden som spörsmålet gäller.

Den här givna bestämningen av kretsen av de personer, till vilka interpellationer kunna riktas, anknyter till stadgandet i 22 § andra stycket LKS om rätt för ordförande eller vice ordförande i kommunal styrelse, nämnd eller beredning att deltaga vid fullmäktiges behandling av ärende, som beretts av styrelsen, nämnden eller beredningen. Utom till sådan ordförande eller vice ordförande kan interpellation riktas till annan fullmäktig; en sådan interpellation lärer vanligen avse fråga, berörande en nämnd som vederbörande fullmäktig tillhör. Detta förhållande gör, att frågor, tillhörande verksamhetsområdet för sådan nämnd varav stadsfullmäktig är ledamot, kunna i större utsträckning bliva föremål för interpellationer än frågor, som röra andra nämnders förvaltningsgrenar.

B. Förslag i riksdagen.

Vid 1944 års riksdag föreslogs i motion (II:350) av herrar Severin i Gävle och Persson i Växjö införande i kommunallagarna av bestämmelser om interpellationsrätt. I motiveringen anfördes — sedan det omnämnts att

63 städer antagit föreskrifter om interpellationsrätt — att det knappast vore tillfredsställande, att nära hälften av landets städer saknade sådana bestämmelser. Även om man i allmänhet medgåve interpellationsrätt, borde denna rätt lagfästas.

Konstitutionsutskottet (utlåtande nr 17) avstyrkte motionen. Efter en redogörelse för praxis anförde utskottet, att något behov av interpellationsrättens reglering i kommunallagarna icke påvisats av motionärerna och enligt utskottets mening ej heller vore för handen. Ehuru interpellationsrätten icke vore reglerad i nämnda lagar, förekomme interpellationer inom kommunernas beslutande organ antingen med stöd av dessas arbetsordningar eller oberoende härav. I båda fallen funnes möjlighet att ta hänsyn till de skiftande förhållanden och behov, som kunde föreligga inom olika kommuner. En fri utveckling efter dessa riktlinjer fann utskottet vara att föredraga framför en reglering genom lagstiftning.

Motionen avslogs av riksdagen.

I motion (II:333) av herr Janson i Frändesta m. fl. vid 1946 års riksdag föreslogs ånyo införande av interpellationsinstitutet i kommunallagarna. Till stöd för förslaget anförde motionärerna bl. a., att erfarenheterna visat, att framställande av interpellation på många håll ej medgives eller, därest den medgives, negligeras i fall då arbetsordningarna ej innehålla några bestämmelser om interpellationsrätt. Det hade även visat sig, att motioner om införande av sådana bestämmelser i arbetsordningarna ofta avsloges, hur behjärtansvärt motionens syfte än kunde vara. I motionen framhölls vidare, att den förestående sammanslagningen av landskommuner till större enheter troligtvis komme att vid behandlingen av många frågor skapa irritation. Interpellationsrätt skulle här vara en god säkerhetsventil. Slutligen åberopades, att bestämmelser om interpellationsrätt skulle kraftigt understryka kravet på det kommunala självansvaret, minska möjligheterna till kommunalt maktmissbruk samt därför även underlätta bevarandet av en sund kommunal självstyrelse.

Konstitutionsutskottet (utlåtande nr 8) hemställde om avslag på motionen under hänvisning till vad som förekommit vid 1944 års riksdag och då enligt utskottets mening bärande skäl för ett förändrat ståndpunktstagande från riksdagens sida icke anförts av motionärerna.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

C. Interpellationsrättens stadfästande i kommunallagen.

Riksdagen har visserligen hittills avvisat de förslag som framförts rörande en i lag reglerad kommunal interpellationsrätt. Detta ställningstagande kan i viss mån ha berott på att man ej ansett en isolerad lagstiftningsåtgärd motiverad. Emellertid synes spörsmålet ha kommit i ett annat läge, sedan kommunallagstiftningen gjorts till föremål för en mer allmän

översyn. Kommittén anser sig därför kunna förutsättningslöst ingå på frågan om en reglering i kommunallag av interpellationsrätten.

Enligt kommitténs mening kan interpellationsinstitutet fylla en icke ringa uppgift såsom kontrollmedel för fullmäktige över de administrativa organen. I den kommunala revisionen har visserligen fullmäktige ett viktigt medel för denna kontroll, men fullmäktige få endast en gång om året del av revisorernas iakttagelser och tillfälle att med ledning därav närmare följa förvaltningsarbetet. Härtill kommer att vissa förhållanden i den kommunala förvaltningen icke med säkerhet bli föremål för eller ens lämpa sig för revisorernas granskning. Fråga kan exempelvis uppkomma rörande åtgärder på ett område, inom vilket kommunen förut ej bedrivit någon verksamhet, och det kan vara av intresse att få besked från vederbörande förvaltningsorgan, om det planerat några sådana åtgärder. Över huvud underlättar interpellationsrätten fullmäktiges aktgivande på att förvaltningsverksamheten bedrives med kommunens bästa för ögonen och i enlighet med de riktlinjer och normer som fullmäktige kunna ha angivit. Vad som nu sagts förringas icke därav att en interpellation ej kan föranleda beslut och att åtskilliga å nämnder och styrelser ankommande ärenden ej ens interpellationsvägen kunna göras till föremål för fullmäktiges överläggning.

För att interpellationsinstitutet skall fylla sitt ändamål måste det enligt kommitténs mening kunna stödja sig på uttryckliga lagbestämmelser. Utan sådana föreligger viss risk för att man i kommuner, som ej heller antagit egna föreskrifter i ämnet, avfärdar framställda interpellationer just under hänvisning till att interpellationsrätt icke är uttryckligen tillåten enligt lagen.

De erforderliga bestämmelserna behöva blott innehålla grunderna för interpellationsförfarandet och kunna därför göras kortfattade. De böra utsäga till vem interpellation kan riktas och ungefärligen angiva vilka frågor interpellation kan avse. Av naturliga skäl bör det tillkomma fullmäktige att besluta, huruvida anmäld interpellation må framställas eller icke. För att den interpellerade skall kunna avgiva svaret vid fullmäktigsammanträde och deltaga i eventuell debatt även om han icke är fullmäktig, måste de nuvarande reglerna om närvarorätt för utomstående vid sådant sammanträde kompletteras. Slutligen lära vissa föreskrifter om interpellations form och ingivande vara erforderliga.

I enlighet med dessa riktlinjer har kommittén utformat bestämmelserna om interpellation i 23 § av förslaget till kommunallag. Ordförandena i de olika nämnderna och beredningarna ha ansetts böra vara talesmän inför fullmäktige för respektive organ i interpellationsärenden, liksom de enligt gällande rätt äro det i av organen beredda ärenden. Interpellation må endast avse ämne, som tillhör fullmäktiges handläggning. Härigenom uteslutas bl. a. debatter i allmänpolitiska frågor, liksom i frågor, som nämnderna enligt särskilda författningar äga pröva utan att vara ansva-

riga för sina åtgärder inför fullmäktige. Till förhindrande av att det ämne, som avses med interpellation, kommer under diskussion på ett alltför tidigt stadium, stadgas, att fullmäktige skola utan föregående överläggning besluta, huruvida interpellationens framställande skall medgivas. Angeläget är, att svaret på interpellation icke onödigt fördröjes. Därför föreskrives, att interpellationen bör besvaras senast vid nästa sammanträde. Eftersom i de flesta kommuner ingen protokollering sker av de muntliga anförandena vid fullmäktiges sammanträden, måste interpellationen ha skriftlig form. Någon föreskrift om att den skall vara försedd med motivering torde ej erfordras. Det lärer regelmässigt ligga i interpellantens eget intresse att angiva de omständigheter som föranleda interpellationens framställande, enär han eljest riskerar att erhålla ett ofullständigt eller intetsägande svar.

I 17 § av lagförslaget har kommittén infört en regel, som ger ordförande i nämnd eller beredning, vilken icke är fullmäktig, rätt att närvara vid fullmäktigsammanträde för besvarande av interpellation och att deltaga i fullmäktiges överläggningar i anslutning därtill.

Kommunerna äro givetvis oförhindrade att närmare reglera förfarandet i interpellationsärenden. Man kan exempelvis finna lämpligt, att interpellation ingives viss tid före det sammanträde, vid vilket den är avsedd att framställas. En bestämmelse i fullmäktiges arbetsordning att interpellation bör ingivas viss tid före sammanträde är emellertid att uppfatta såsom en ordningsföreskrift, vilken icke fritager ordföranden från att till fullmäktige hänskjuta frågan om samtycke till framställande av interpellation, som ingivits efter den föreskrivna tiden.

Ett enligt kommitténs förslag anordnat interpellationsinstitut utesluter icke, att fullmäktig vid sammanträde kan för erhållande av upplysning i ämne utom föredragningslistan rikta fråga till exempelvis kommunalnämndens eller drätselkammarens vid sammanträdet närvarande ordförande, om fullmäktige efter att denne förklarat sig beredd att svara giva sitt medgivande därtill. Är den tillfrågade emellertid ej villig svara, är frågaren hänvisad att anlita den lagstadgade formen för interpellation.

AVDELNING III.

Kommunens administrativa organ.

7 kapitlet. Utvecklingen i landskommunerna och nu gällande ordning därstädes.

A. Historik.

Det dröjde åtskillig tid innan den yngsta av de gamla menighetsbildningarna, socknen, erhöll ett lagfäst administrativt organ i egentlig bemärkelse. Detta sammanhängde med att socknens uppgifter länge åtminstone i huvudsak endast bestodo uti att sörja för kyrkans byggnad och underhåll samt att avlöna präst och klockare, för vilka ändamål särskilda medel voro anslagna, främst tionden och avkastningen av kyrkans egendom. Kyrkvärdarna och prästen förvaltade kyrkans medel, inkasserade dess fordringar och redovisade årligen inför socknemännen.

När socknens uppgifter på 1600-talet utvidgades till att omfatta kyrkotuktens upprätthållande samt i någon mån även fattigvård och skolväsende, utsågos på många håll under namn av kyrkoråd »några av de förnämsta uti församlingen» att biträda kyrkoherden och kyrkvärdarna, särskilt vid handläggningen av kyrkodisciplinära mål. I många församlingar valde sockenstämman sexmän (namnet av antalet) för att övervaka kyrkobyggnadens och prästgårdens underhåll samt för att, med hjälp av rotemästare eller fjärdingsmän, svara för ordning och tukt i församlingen.

Först genom förordningen den 26 februari 1817 angående sockenstämmor och kyrkoråd infördes obligatoriska bestämmelser om att i varje socken skulle finnas ett kyrkoråd, bestående av kyrkoherden, kyrkvärdarna samt fyra till åtta andra ledamöter. Kyrkorådets uppgifter angåvos vara att handha kyrkodisciplinen samt vad till religionens och sedernas vård hörde; det blev bl. a. rådets sak att tillämpa lokala stadgar. År 1828 erhöll kyrkorådet i uppdrag att ha inseendet över den allmänna hälsovården i socknen. Någon uppgift som beredningS- och verkställighetsorgan för stämman fick kyrkorådet ej.

1817 års förordning gällde till 1843, då den ersattes av tre förordningar av den 29 augusti, nämligen en om sockenstämmor i riket, en om kyrkoråd och en om sockennämnder på landet. De båda sistnämnda författningarna inneburo en betydelsefull reform i fråga om socknarnas administrativa organ. Det förutvarande kyrkorådet uppdelades i två olika organ: kyrkoråd och sockennämnd. Till kyrkorådet hänfördes kyrkliga angelägenheter, bl. a. kyrkotuktens upprätthållande. Sockennämnden övertog de borgerliga an-

gelägenheterna hälsovård, allmän ordning och sedlighet samt hade vidare att efter sockenstämmans uppdrag ombesörja sådana gemensamma ekonomiska angelägenheter, som icke tillhörde ämbets- eller tjänstemäns befattning. Nämnden skulle bestå av en å sockenstämma vald ordförande samt lämpligt antal likaledes av stämman valda ledamöter. För sådant ändamål borde socknen indelas i rotar eller distrikt, och från envar av dessa skulle utses en ledamot, vilken tillika såsom ålderman eller ordningsman inom roten hade den närmaste uppsikten å alla förhållanden, som tillhörde nämndens åligganden, och besörjde därtill hörande verkställighetsåtgärder. Nämnden skulle förvalta medel och tillgångar, som voro anvisade för dess verksamhet, och årligen inför sockenstämman redovisa för sin förvaltning. Huvudparten av kyrkorådets gamla domsrätt överflyttades till nämnden. Denna ägde sålunda för uppenbara förseelser mot de ordningsstadgar, över vilkas efterlevnad nämnden skulle vaka, ådöma böter och viten. Efter tillkomsten av förordningen den 25 maj 1847 angående fattigvården i riket skulle sockennämnden jämväl utgöra fattigvårdsstyrelse på landet. Vid sidan av sockennämnden skulle i varje socken eller skoldistrikt finnas en skolstyrelse. Härjämte förutsattes möjligheten att tillsätta särskilda ekonomiska förvaltningsorgan, »styrelser, åt vilka socknen uppdragit förvaltningen av dess enskilda angelägenheter».

Landskommunernas nuvarande organisation skapades genom 1862 års förordning om kommunalstyrelse på landet. Sockennämnden efterträddes av kommunalnämnden. Denna nämnd var av den nya organisationens upphovsmän avsedd att spela en ledande roll i den kommunala verksamheten. Sålunda framhölls i 1859 års kommittéförslag, att kommunalnämnden, med sin rätt att begära kommunalstämmans sammankallande och att vid denna framställa förslag, skulle komma att utgöra det drivande hjulet i kommunen och det ständiga centrum för dennas självverksamhet. Nämnden skulle enligt förordningen årligen upprätta utgifts- och inkomstförslag för det kommande året samt på grundval av kommunalstämmans respektive kommunalfullmäktiges beslut upprätta debiterings- och uppbördslängd, hålla uppbördsstämma och upprätta restlängd över oguldna utskylder samt överlämna denna för indrivning. Räkenskaperna för kommunen skulle föras årsvis av nämnden eller annan myndighet, som kommunen bestämde, och granskas av särskilt utsedda revisorer. Verkställigheten av kommunalstämmans eller kommunalfullmäktiges beslut skulle i regel ombesörjas av nämnden. Denna skulle också övertaga sockennämndens borgerliga politiuppgifter liksom även övriga uppgifter, som enligt allmänna förordningar voro överlämnade till sockennämnds handläggning. En närmare redogörelse för kommunalnämndens uppgifter och sammansättning kommer att lämnas i det följande.

Under kommunalstyrelseförordningens giltighetstid vidtogos åtskilliga ändringar i bestämmelserna om kommunalnämnd; särskilt må framhållas

de år 1918 införda reglerna om beredningstvång, vilka innebära dels att alla ärenden, som företagas till avgörande av kommunalstämman eller kommunalfullmäktige, skola vara beredda av kommunalnämnden eller annan kommunal nämnd eller styrelse, dels ock att kommunalnämnden, om ärende beretts annorlunda än av nämnden, skall lämnas tillfälle att yttra sig däröver. Även 1930 års kommunallagsrevision medförde vissa nyheter för kommunalnämndens del. Sålunda erhöllo kommuner med kommunalfullmäktige rätt att, om de så funne lämpligt, införa ett reglemente för kommunalnämnden. I sammanhang därmed och genom beslut vid 1931 års riksdag fingo kommuner med fullmäktige möjlighet att inrätta kommunalkontor för handhavande av kommunalnämndens medelsförvaltning liksom också att till sådant kontor centralisera övriga nämnders medelsförvaltning. På förslag av kommunallagskommittén ändrades bestämmelserna härom vid 1948 års riksdag i syfte att underlätta införande av centraliserad medelsförvaltning framförallt i mindre kommuner.

Sedan de nuvarande borgerliga kommunerna tillskapades, ha de kommunala förvaltningsuppgifterna undan för undan ökats såväl till antal som till omfattning. Allt fler områden ha gjorts till föremål för samhälleliga åtgärder och därvid ofta reglerats genom speciallagstiftning. En del av samhällsuppgifterna ombesörjas av de borgerliga kommunernas allmänna förvaltningsorgan medan för andra skapats specialorgan. Några exempel på denna utveckling må här anföras. Enligt 1918 års fattigvårdslag skall fattigvården ombesörjas av en fattigvårdsstyrelse, och för hälsovården skall enligt 1919 års hälsovårdsstadga finnas en hälsovårdsnämnd. Tillsynen av barnavården skall jämlikt 1924 års barnavårdslag i regel utövas av en särskild barnavårdsnämnd. Genom 1930 års lag om skolstyrelse i vissa kommuner har folk- och fortsättningsskoleväsendet i allmänhet kunnat överföras till den borgerliga kommunen och handhas där vanligen av en folkskolestyrelse. Frågor om folkpensionering ha alltsedan denna försäkringsform infördes genom 1913 års lagstiftning omhänderhafts av särskilda pensionsnämnder. Enligt 1947 års byggnadsstadga skall i regel i varje kommun finnas en byggnadsnämnd, som har den närmaste tillsynen över planläggningen och byggnadsväsendet inom kommunen. Bland ytterligare förvaltningsuppgifter som reglerats i speciallagstiftning må till sist nämnas kommunala åtgärder av bostadspolitisk natur, varom närmare stadgas i 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande. För handhavandet av förvaltningsbestyr på detta område har i speciallagstiftningen ej föreskrivits något särskilt organ, utan dylika bestyr ombesörjas av kommunalnämnden eller utav en av kommunalfullmäktige särskilt tillsatt kommitté.

B. Gällande bestämmelser och nuvarande förvaltningsorganisation.

Den grundläggande bestämmelsen om förvaltningsorganisationen i landskommunerna finnes i 7 § LKL. Enligt detta lagrum skall förvaltning och verkställighet tillkomma kommunalnämnden eller de styrelser, nämnder eller personer, som äro utsedda för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr. Om kommunalnämndens närmare uppgifter och organisation samt formerna för dess verksamhet finnas i lagen utförliga bestämmelser, men däremot saknas här närmare regler om nämnder eller styrelser, utsedda för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr. Dylika organ äro dels nämnder och styrelser som i enlighet med i särskilda författningar meddelade bestämmelser skola eller kunna utses av kommunen för vården av vissa kommunala angelägenheter, såsom fattigvårdsstyrelse, och dels nämnder och styrelser som kommunen finner lämpligt att tillsätta för andra särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr.

Ledamöter i kommunalnämnden väljas av kommunalfullmäktige eller, där sådana ej finnas, av kommunalstämman till det antal, som befinnes lämpligt med hänsyn till kommunens vidd och folkmängd. Antalet ledamöter må dock icke vara under fem eller över elva. Jämte ledamöter skola utses suppleanter till lika antal. Proportionellt valsätt skall användas om det begäres av viss i lagen angiven minoritet. Om så ej sker, skall bestämmas den ordning, i vilken suppleanterna skola inkallas till tjänstgöring. Vad om valbarhet, obehörighet och rätt till avsägelse är stadgat om ordförande i kommunalstämma skall äga motsvarande tillämpning med avseende å ledamot eller suppleant i kommunalnämnden, dock må vissa statliga och kommunala befattningshavare icke tillhöra nämnden.

En undersökning av ett antal kommuner, som utsetts efter viss urvalsmetod framför allt med avseende å folkmängden, utvisar att det i de minsta kommunerna ofta förekommer, att kommunalnämnden endast består av fem ledamöter samt att antalet ledamöter i allmänhet ökas i proportion till folkmängden. Av kommuner med minst 2.000 innevånare synes det vara endast en mindre del som har lägre antal ledamöter än sju. Uti de anvisningar för kommunindelningsreformens genomförande, som utarbetats inom inrikesdepartementet, har framhållits, att olika kommundelar borde bliva representerade i den nya storkommunens kommunalnämnd och att man därför borde kunna tänka sig att åtminstone första gången giva nämnden ett större ledamotsantal än vad som ur arbetssynpunkt vore det lämpligaste. Vid de val som ägt rum i de nybildade kommunerna under första halvåret 1950 ha i stor utsträckning valts elva ledamöter i nämnden, d. v. s. högsta tillåtna antal.

Val av kommunalnämnd skall förrättas i december månad året näst efter det, då allmänna val av kommunalfullmäktige ägt rum. Nämnden väl-

jes för fyra år, räknade från och med den 1 januari året näst efter det, då valet skedde. Det sker sålunda icke en samtidig förnyelse av kommunalnämnd och kommunalfullmäktige. Den gamla kommunalnämnden kvarstår under fullmäktiges första tjänstgöringsår, och först i slutet av detta år väljes en ny nämnd för fullmäktiges tre återstående tjänstgöringsår samt det därpå följande året. Om en ledamot, som utsetts vid proportionellt val, avgår under den för honom bestämda tjänstgöringstiden, inkallas i hans ställe den suppleant, som enligt den mellan suppleanterna fastställda ordningen bör inträda, och denne skall därvid tjänstgöra under den tid, som återstått för den avgångne. Avgår annan ledamot anställes fyllnadsval för den återstående delen av tjänstgöringstiden. Om fyllnadsval finnas särskilda bestämmelser.

Kommunalfullmäktige eller, om sådana ej finnas, kommunalstämman utser bland nämndens ledamöter en ordförande och en vice ordförande att tjänstgöra den tid, för vilken de blivit invalda såsom ledamöter. Om de båda äro förhindrade att närvara vid ett nämndsammanträde, äger nämnden utse annan ledamot att för tillfället föra ordet. Nämnden skall sammanträda på de tider som nämnden bestämmer och därjämte när ordföranden finner det nödigt, länsstyrelsen därom förordnar eller minst halva antalet av nämndens ledamöter för uppgivet ändamål gör framställning därom. Suppleanterna böra kallas till tjänstgöring i den mån det erfordras till följd av hinder för ledamot eller då det uppkommit ledighet efter ledamot, som icke utsetts vid proportionellt val, och denna ledighet ej kunnat fyllas. Suppleanterna ha rätt att även eljest vara närvarande vid nämndens sammanträden.

Flera än hälften av nämndens ledamöter måste vara tillstädes för att nämnden skall vara beslutför. I likhet med vad som stadgas för ledamot i kommunalfullmäktige skall vid förfallolös frånvaro nämndledamot eller till tjänstgöring inkallad suppleant böta till kommunens kassa. För omröstning inom nämnden gälla samma regler som för kommunalfullmäktige. Protokoll skall föras vid nämndens sammanträden; de bestämmelser som gälla härom överensstämma i huvudsak med motsvarande regler för fullmäktige.

Kommunalnämndens uppgifter äro angivna i 44 § LKL. Uppgifterna äro i stort sett av tre slag: *beredning, förvaltning* och *verkställighet.*

Ärenden, som företagas till avgörande av kommunalstämma eller kommunalfullmäktige, skola vara vederbörligen *beredda* av kommunalnämnden eller av annan kommunal nämnd, styrelse eller beredning, dit ärendet efter sin beskaffenhet hör, eller ock av en eller flera särskilt för sådan beredning utsedda personer. Bestämmelsen bör tolkas sålunda, att varje organ, vars verksamhetsområde beröres av ärendet, skall höras. Härjämte är stadgat, att innan ett ärende, som beretts på annat sätt än av kommunalnämnden, företages till avgörande av kommunens beslutande organ, till-

fälle alltid skall lämnas nämnden att avgiva yttrande däröver. Genom införandet av denna bestämmelse har man sökt trygga sammanhanget i kommunalförvaltningen. Kommunalnämnden kan härigenom erhålla den överblick över förvaltningen i dess helhet, som är en nödvändig förutsättning för ernående av enhetlighet och samordning i den kommunala verksamheten.

Från det principiella beredningstvånget ha medgivits två undantag, nämligen dels för valärenden och dels för ärende, som fordrar skyndsam handläggning och icke avser utgift eller anskaffande av medel därtill eller avhändande av kommunen tillhörig egendom eller efterskänkande av någon kommunens rättighet.

Lagen förutsätter, att särskilda beredningar, beredningsutskott eller beredningskommittéer kunna tillsättas. De kunna vara av två olika slag, nämligen dels allmänna beredningsutskott, som i sista hand, sålunda efter kommunalnämndens handläggning, yttra sig över de ärenden, vilka skola företagas till avgörande av stämma eller fullmäktige, dels ock specialberedningar, som ha till uppgift att förbereda vissa slag av ärenden, innan de behandlas av kommunalnämnden. Allmänna beredningsutskott inrättades på åtskilliga håll under 1920-talet men finnas kvar endast i ett fåtal kommuner. Ganska vanligt är att valberedningar tillsättas för att förbereda val i fullmäktige. Beredning verkställes naturligtvis också av de specialstyrelser av olika slag som finnas i kommunen, både sådana som tillsättas enligt särskilda föreskrifter i speciallagstiftningen för där angivna ändamål och sådana som i mera utvecklade kommuner utses för andra särskilda uppgifter. Exempel på sistnämnda slag av nämnder med i huvudsak beredande uppgifter äro lönenämnd, företagsnämnd och trafiknämnd.

I egenskap av kommunens ledande *förvaltningsorgan* har kommunalnämnden att förvalta kommunens egendom, uppbära dess inkomster och i övrigt handha dess drätsel. Stadgandet härom innebär, att nämnden utgör organ för kommunens *finanshushållning* och för dess *egendomsförvaltning*. Närmare bestämmelser om nämndens befattning med finanshushållningen finnas i lagens kapitel om kommunens drätsel och om allmän kommunalskatt. De styrelser, nämnder och personer, som tillsatts för särskilda förvaltningsbestyr, skola till kommunalnämnden ingiva sina specialförslag över utgifter och inkomster för det kommande året, och kommunalnämnden skall därefter uppgöra förslag till utgifts- och inkomststat för kommunen. Det åligger också kommunalnämnden att i enlighet med givna föreskrifter föra kommunens räkenskaper och avsluta dem för kalenderår. Övriga förvaltningsorgan skola till kommunalnämnden överlämna redovisning för de medel de omhänderhaft för att upptagas i kommunens allmänna räkenskaper och granskas tillika med dem. Kommunalnämnden skall lämna länsstyrelsen och vederbörande lokala skattemyndighet meddelande om beslutad utdebitering samt från statsverket mottaga kommunen tillkommande allmän

kommunalskatt. De medel som enligt budgeten skola tillkomma kommunens övriga nämnder brukar kommunalnämnden utbetala till dem med viss del vid i förväg bestämda tidpunkter. Till finanshushållningen hör också att handha kommunens låneväsen.

Till egendomsförvaltningen hör främst skötseln av kommunens byggnader, tomter och annan fast egendom. I denna förvaltningsuppgift ingår även att tillhandahålla de särskilda kommunala organen erforderliga lokaler och fastigheter. Hit hör också förvaltningen av vattenledningsverk och andra kommunala inrättningar. Från den allmänna regeln att kommunalnämnden skall förvalta kommunens egendom finnas emellertid flera i lag angivna undantag. Enligt 10 § fattigvårdslagen åligger det sålunda fattigvårdsstyrelsen att förvalta alla till fattigvården anslagna eller eljest hörande medel, fastigheter och annan egendom, och enligt lagen om skolstyrelse i vissa kommuner tillkommer det folkskolestyrelsen att, såvitt angår folk- och fortsättningsskoleväsendet, utöva den ekonomiska förvaltningen ävensom att ha tillsyn över lokaler, som upplåtits för undervisningen och dithörande anstalter. Samma förhållande är det med en del andra, i särskilda författningar reglerade förvaltningsorgan.

Såsom kommunens allmänna *verkställighetsorgan* har kommunalnämnden att ombesörja verkställigheten av kommunalstämmans eller kommunalfullmäktiges beslut, i den mån ej sådan verkställighet uppdragits åt särskilt därtill utsedda styrelser, nämnder eller personer. Med nämnder och styrelser avses här liksom i 7 § LKL dels i specialförfattningarna reglerade organ, såsom fattigvårdsstyrelse och barnavårdsnämnd, vilka skola ombesörja all förvaltning och verkställighet inom fattigvården, respektive barnavården, dels nämnder och styrelser, som kommunen efter eget skön må tillsätta för vissa förvaltnings- och verkställighetsuppdrag, t. ex. en elektricitetsverksstyrelse.

I samband med bestämmelsen att kommunalnämnden skall vara allmänt verkställighetsorgan har i lagen stadgats, att nämnden skall ha överinseende över den förvaltning, som utövas av för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr utsedda styrelser, nämnder eller personer. I 1859 års kommittéförslag framhölls, att kommunalnämnden skulle ombesörja vad till verkställighet av kommunalbesluten hörde antingen genom att själv vidtaga omedelbara åtgärder eller genom att utöva tillsyn över de styrelsers eller personers förvaltning, vilka kommunen i vissa fall eller för särskilda ändamål utsett till verkställare. Härvid skulle såsom en särskild sida av denna kommunalnämndens verksamhet ingå tillsyn över förvaltningen av kommunens gemensamma egendom.

I sista stycket av 44 § 1 mom. LKL stadgas, att kommunalnämnden skall avgiva infordrade betänkanden i kommunens angelägenheter samt handha och tillämpa av kommunen beslutade, vederbörligen fastställda kommunala stadgar rörande sedlighet samt ordning och säkerhet inom kommunen.

Kommunalnämndens skyldighet att avgiva betänkanden betager givetvis icke kommunalfullmäktige eller kommunalstämman rätten att avgiva sådana yttranden. Bestämmelsen att kommunalnämnden skall handha och tillämpa kommunala stadgar har, såsom närmare kommer att utvecklas i specialmotiveringen till den föreslagna lagen om införande av kommunallagen, numera icke någon praktisk betydelse.

Utöver de i LKL direkt angivna uppgifterna har kommunalnämnden, såsom i 44 § 2 mom. sägs, att i enlighet med vad särskilda författningar föreskriva även taga befattning med ett stort antal andra ärenden. Uppräkningen i nämnda moment har endast karaktär av exemplifikation. Kommunalnämnden har sålunda tilldelats åtskilliga uppgifter enligt förordningarna om försäljning av rusdrycker, pilsnerdricka och vissa alkoholfria drycker, markegångsförordningen, hundskatteförordningen, nöjesskatteförordningen m. fl. författningar. Än viktigare är att kommunen i en del författningar lämnats möjlighet att låta kommunalnämnden fungera såsom specialstyrelse för viss uppgift; särskilt organ härför behöver i dessa fall icke tillsättas. Kommunalnämnden kan sålunda tjänstgöra såsom hälsovårdsnämnd, civilförsvarsnämnd, arbetslöshetsnämnd, brandstyrelse, hemhjälpsnämnd och i visst fall även som byggnadsnämnd.

För närmare reglering av kommunalnämndens organisation och uppgifter äger kommun jämlikt 44 § 3 mom. LKL, oavsett om kommunalfullmäktige finnas eller ej, antaga ett reglemente för kommunalnämnden. Förslag härtill skall upprättas av kommunens beslutande organ samt fastställas av länsstyrelsen, som därvid i viss omfattning äger företaga ändringar i förslaget. I reglementet kunna lämnas föreskrifter angående nämndens arbetsformer och verksamhet, t. ex. om räkenskapernas förande, tillgängliga medels placering, fastighetsförvaltningen o. s. v. Endast i enstaka undantagsfall har reglemente antagits utan samband med beslut om centraliserad medelsförvaltning.

Jämlikt stadgande i 56 § LKL åligger det kommunalnämndens ordförande att ombesörja nämndens skriftväxling och mottaga alla till nämnden ställda framställningar. Han skall vidare ansvara för att räkenskaper föras i enlighet med givna föreskrifter, vårda nämndens handlingar och hålla register över dem. Ordföranden har slutligen också i särskilda författningar ålagts en del uppgifter, bl. a. att lämna visst statistiskt material och utfärda intyg av olika slag. Därest biträden befinnas erforderliga vid utförande av nu angivna göromål, skola dessa enligt andra stycket i 56 § antagas och entledigas av kommunalnämnden, såvida de ej avlönas av ordföranden med medel, som denne erhåller för med uppdraget förenat besvär och kostnader.

Om kommunalnämnden finner nödigt, äger den för olika delar av kommunens område sig till biträde antaga särskilda personer, vilka handla på nämndens ansvar och efter de föreskrifter nämnden meddelar. Denna be-

stämmelse torde ha varit avsedd att utgöra en ersättning för stadgandet i 1843 års förordning om sockennämnder angående nämndledamöternas befattning med förvaltning och verkställighet envar inom sin rote. Bestämmelsen synes numera icke äga tillämpning på andra biträden än uppbördsmän och kontrollanter för hundskatt — i vissa delar av landet benämnda hundfogdar — och för nöjesskatt.

Angående kommunalnämndens medelsförvaltning finnas, utöver de stadganden, för vilka tidigare redogjorts, bestämmelser i 44 § 3 mom. samt 57, 58 och 59 §§. Enligt 57 § skall kommunalnämnden för varje kalenderår inom eller utom sig utse en kassaförvaltare. I det stora flertalet av de kommuner, där medelsförvaltningen är ordnad på sätt i 57 § stadgas, väljes en ledamot av nämnden till kassaförvaltare. Genom bestämmelsen att kassaförvaltare kan utses även utanför nämnden har man velat möjliggöra, att en kommunalnämnd utan inrättande av kommunalkontor årligen skall kunna utse en därtill lämpad person utanför sin krets till kassaförvaltare. I reglementet för kommunalnämnden kan förordnas, att den medelsförvaltning, som åligger nämnden, skall under nämndens inseende omhänderhas av kommunalkontor eller i annan särskild ordning, d. v. s. i annan ordning än som avses i 57 §. Sådan särskild ordning kan bestå däri, att medelsförvaltningen ombesörjes av bank eller industrikontor.

Oavsett hur kommunalnämndens medelsförvaltning omhänderhas, kan i reglementet förordnas, att nämndens medelsförvaltning och medelsförvaltning, som enligt lag eller författning tillkommer andra kommunala nämnder eller styrelser, t. ex. fattigvårdsstyrelse eller barnavårdsnämnd, skola sammanföras. Innan sådant beslut meddelas, skola vederbörande nämnder eller styrelser höras i ärendet. I slutet av år 1951 hade medelsförvaltningen centraliserats i 81 köpingar (av inalles 84 köpingar), 394 andra landskommuner samt 18 municipalsamhällen. Antalet kommuner med centraliserad medelsförvaltning har ökat betydligt sedan möjligheterna att införa sådan förvaltning underlättats genom 1948 års lagstiftning. I de kommuner, som efter lagändringen beslutat centralisera sin medelsförvaltning, har ofta använts en centralisering till kommunalnämnden utan inrättande av kommunalkontor.

I fråga om förvaring av penningar och värdehandlingar samt placering av penningmedel finnas i 58 § vissa föreskrifter, som komma att behandlas i kapitlet om medelsförvaltning och revision. I 59 § meddelas bestämmelser om den ansvarighet för omhänderhavda medel och säkerhetshandlingar, som åvilar ledamöterna i kommunalnämnden. En redogörelse för innebörden härav lämnas i kommitténs förslag till bestämmelser om kommunens styrelse.

Ursprungligen bestod kommunalnämndens uppgift huvudsakligen uti att handha vad som i snävare bemärkelse benämnes drätsel, nämligen debitering, uppbörd och bokföring. Genom 1945 års uppbördsreform har denna

arbetsuppgift avsevärt reducerats. Andra, mycket arbetskrävande uppgifter ha i stället tillkommit. Det successivt ökade förvaltningsarbetet har ställt större krav på nämndens ledamöter, framför allt på ordföranden, som ofta måste ägna stor del av sin tid åt uppdraget. Till nämndens biträde har på många håll anställts tjänstemän. Under 1920-talet var det blott ett fåtal av de största kommunerna som för kamerala arbetsuppgifter anlitade tjänstemän. Sedan dess har antalet kommuner med sådana tjänstemän ständigt ökat och det förekommer nu att kommuner med endast 2.000 invånare eller t. o. m. lägre invånarantal i anslutning till centralisering av medelsförvaltningen anställa kommunalkamrer. I de största kommunerna har undan för undan även måst anställas kommunalteknisk personal. I några av dessa kommuner har man sökt tillgodose behovet av en enhetlig ledning av förvaltningen antingen genom att låta kommunalnämndsordföranden tjänstgöra såsom verkställande ledamot med heltidssysselsättning eller genom att inrätta en kommunaldirektörsbefattning med en förutvarande förtroendeman såsom befattningshavare.

I det stora flertalet kommuner var kommunalnämnden länge det enda egentliga administrativa organet såvitt angår den förvaltning som icke reglerats genom speciallagstiftning. Under de senaste decennierna ha emellertid härutinnan, såsom redan förut berörts, stora förändringar inträtt. Allteftersom den kommunala verksamheten ökats i omfattning ha särskilt i köpingar och större landskommuner inrättats specialstyrelser för särskilda uppgifter som eljest skulle ha åvilat kommunalnämnden. Elektricitetsverk och vattenverk sortera t. ex. ofta under en specialstyrelse, en elektricitetsverks- respektive vattenverksstyrelse eller ibland tillsammans under en särskild affärverksstyrelse. För förvaltningen av badhus, badplatser och idrottsplatser tillsättas stundom specialstyrelser. Det förekommer också, att gatu- och vägförvaltningen utbrutits ur kommunalnämndens verksamhetsområde och lagts under en särskild gatunämnd eller teknisk nämnd. Kommunalnämnden brukar i allmänhet fungera som bostadspolitiskt organ, men det finns exempel på att ett särskilt organ inrättats för detta ändamål. Bostadsfastigheter som uppförts med kommunens stöd förvaltas ofta av särskilda stiftelser eller bolag.

Några få kommuner ha sökt lätta kommunalnämndens arbetsbörda genom att efter mönster från drätselkammarorganisationen i en del städer låta nämnden arbeta på avdelningar. Som exempel härpå kan nämnas Smedjebackens kommunalnämnd, som är uppdelad på två avdelningar. Första avdelningen handhar köpingens drätsel och fastighetsförvaltning, medan andra avdelningen ombesörjer skötseln av parker, planteringar och allmänna platser, väg- och gatuhållning samt förvaltningen av köpingens elektricitetsverk och vattenverk m. m. Ärenden, som förekomma till behandling hos kommunalfullmäktige, skola enligt reglementet för nämnden beredas av båda avdelningarna samfällt.

När kommunerna för särskilda ändamål låtit tillsätta specialstyrelser, få dessa i regel omhänderhava förvaltningen av all kommunens egendom, som brukas inom deras verksamhetsområden. Eftersom även de obligatoriska nämnderna enligt lag skola förvalta egendom som nyttjas inom deras verksamhetsområden, kan på detta sätt en stor del av kommunens egendom komma att undandragas kommunalnämndens direkta förvaltning. Större delen av kommunens utgifter falla numera ofta på den verksamhet som ombesörjes av specialstyrelserna.

Den författningsmässiga regleringen av kommunalnämndens organisation har kunnat bibehållas i stort sett oförändrad sedan 1862. Bestämmelserna kunna näppeligen påstås ha varit hindrande för den utveckling, som under denna tid ägt rum inom kommunalförvaltningen. Alltefter som den kommunala verksamheten ökats och uppdelats på ett flertal nämnder och styrelser, ha ökade krav ställts på kommunalnämnden i dess egenskap av allmänt beredningsorgan och kommunens centrala finansstyrelse. Icke överallt torde kommunalnämnden därvid ha kunnat hävda sin ställning. Särskilt i många av de mindre kommunerna, där medelsförvaltningen undan för undan splittrats på allt flera händer, synes det icke ha varit möjligt för kommunalnämnden att bibehålla nödig överblick.

8 kapitlet. Stadsförvaltningens utveckling och nuvarande organisation samt tidigare reformförslag.

A. Historik.

I städerna ha i motsats till vad som är fallet beträffande landskommunerna alltifrån äldsta tider funnits en fast organisation för stadens styrelse och förvaltning. Redan i den äldsta kända stadslagen, Bjärköarätten från slutet av 1200-talet eller början av 1300-talet, omtalas fogde, borgmästare och rådmän. I Magnus Erikssons stadslag, som tillkom i mitten av 1300-talet och i huvudsak innehöll civil- och straffrättsliga bestämmelser, gåvos närmare bestämmelser om stadens organisation och funktioner. Konungamakten representerades av fogden, och staden företräddes av rådet, som bestod av borgmästaren, från början en tillfällig ordförande i rådet, samt rådmännen, vilkas antal var betydligt större än nu vanligen är fallet. Såväl borgmästare som rådmän voro borgare, d. v. s. i staden bosatta personer, som vunnit burskap därstädes. Deras tjänst i rådet tog blott en ringa del av deras tid i anspråk. Rådet valdes av stadens borgerskap; de som icke voro borgare hade icke något inflytande på stadsförvaltningen. Rådets uppgift var att i samverkan med fogden utgöra stadens styrelse, domstol och polismyndighet. Det tillkom sålunda rådet bl. a. att jämte fogden besluta om och utfärda allmänna stadgar angående stadens hushållning och näringar samt att sköta förvaltningen i avseende å stadens egendom, finanser, politi, byggnadsväsen, renhållning m. m. Mot slutet av medeltiden framträdde i de större städerna vid sidan av rådet en ny representation för borgerskapet, de äldste. De särskilda städernas förvaltning blev närmare reglerad genom för varje stad utfärdade privilegier.

Stor betydelse för förvaltningsorganisationen i städerna fick det författningsutkast, som går under namn av 1619 års stadga om städernas administration, oaktat den aldrig blivit formligt utfärdad. I denna funnos bestämmelser om borgmästare och råd, städernas äldste m. m. Under 1600-talet tillkom, i direkt anslutning till denna stadga eller med denna såsom förebild i flera hänseenden, en mängd privilegiebrev, dels sådana som utfärdades för nyanlagda städer och dels ett slags förnyade privilegiebrev för äldre städer. Genom de privilegiebrev, som utfärdades under denna tid, blevo en stads förhållanden allsidigt och systematiskt reglerade; privilegierna blevo härigenom ett slags grundlagar för stadsförvaltningen. En viktig form av speciallagstiftning för städerna voro även de resolutioner på städernas allmänna besvär, som av Kungl. Maj:t utfärdades vid olika tillfällen.

Under 1600-talet utvecklades rådet till en ämbetsmyndighet, som då det

tjänstgjorde såsom domstol kallades rådstuvurätt och då det utgjorde administrativ myndighet benämndes magistrat. Fogdeinstitutionen försvann. I stället erhöllo landshövdingarna en viss uppsikt över städernas förvaltning, och regeringen började utnämna borgmästarna, som härigenom i viss mån kommo att ersätta de kungliga fogdarna. Städerna sökte emellertid återfå sin gamla valrätt, och det stod länge heta strider om rätten att tillsätta borgmästare. I resolution på städernas besvär år 1723 fastslogs, att vid uppkommande ledighet magistraten och borgerskapet skulle upprätta förslag på trenne till borgmästare lämpliga personer och att Kungl. Maj:t skulle vara skyldig att utse en av dem till borgmästare i staden. I mitten av 1700-talet stadgades, att ingen skulle få föreslås till borgmästare, som icke ådagalagt tillfredsställande kunskaper i lagfarenhet. Detta stadgande beseglade den betydande förändring, som redan under 1600-talet ägt rum med avseende å borgmästartjänsterna i deras förvandling från borgerliga förtroendeposter till yrkestjänster.

I samband med rådets omdaning till en ämbetsmyndighet minskades rådmännens antal. De tillsattes alltjämt genom val, men enligt 1723 års resolution skulle landshövdingarna utfärda fullmakter för dem. I regel togos rådmännen bland stadens egna borgare, och dessa tjänster hade i huvudsak alltjämt karaktär av förtroendeposter. Först på 1800-talet blev det i de större städerna mera vanligt att rådmanstjänsterna besattes med juridiskt skolade befattningshavare; oftast förbehöllos dock vissa tjänster »illiterata» personer.

Magistratens båda huvuduppgifter voro, såsom tidigare framhållits, rättsskipning och förvaltning. Härvid är att märka att i magistratens göromål rättsskipningen i allmänhet torde ha spelat en mindre betydande roll än förvaltningen. Alla olika grenar av stadsförvaltningen — med undantag blott för kyrkliga angelägenheter — koncentrerades hos magistraten i dess egenskap av stadens styrelse. Magistraten skulle ha befattning med städernas jord och enskilda medel i övrigt, med skjuts- och gästgiveriväsen, båtsmanshåll och inkvartering, kronouppbörd, näringspoliti, byggnads- och brandväsen, stadsplaneväsen, väg- och gatuhållning, ordnings- och kriminalpoliti, passväsen, tillsyn över försvarslösa personer, hälsovård och fattigvård. Magistraten hade härvid en egendomlig dubbelställning. Den var å ena sidan överhetens redskap och utövade i denna egenskap administrativ rättsskipning och förvaltning samt handhade den exekutiva makten, allt enligt av staten utfärdade lagar och föreskrifter. Å andra sidan var magistraten stadens målsman och fullmäktig och hade i denna egenskap att bevaka stadens intressen. Den skulle tillvarataga stadens rätt och välfärd samt verkställa dess beslut. För städerna var det givetvis en stor förmån att praktiskt taget all offentlig förvaltning därstädes tillkom städernas egna förtroendemän.

Vid sidan av magistraten fungerade stundom stadens äldste och särskilt

tillsatta styrelser såsom verkställande organ. De äldste hade i regel hand om taxeringen och kunde någon gång även ombesörja vården av stadens medel och utanordnandet av vederbörligen beslutade anslag. 1619 års stadga föreskrev att stadens räkenskaper skulle granskas av ett utskott av de äldste. De hade stundom också rätt att tillsätta vissa tjänstemän. I de städer som fingo sin förvaltning reglerad i anslutning till 1619 års stadga funnos sjumanskammare. Liknande inrättningar förekommo också i några andra städer. I allmänhet hade de att taga befattning med uppbörden och förvaltningen av stadens medel. Även andra styrelser kunde inrättas. Viktigast voro fattigvårdsdirektionerna, som åtminstone i början av 1800-talet allmänt funnos inrättade i de större städerna. I dessa direktioner funnos alltid representanter icke blott för magistraten, prästerskapet och borgerskapet utan också för andra klasser av stadens invånare. Ibland ställdes skolväsendet under en särskild skoldirektion. I Stockholm inrättades 1724 en brand- och politikommission, och från mitten av 1700-talet började särskilda branddirektioner tillsättas även i en del andra städer. På grund av faran för kolerans utbredning förordnades 1831 att särskilda sundhetsnämnder skulle inrättas.

De kyrkliga angelägenheterna handhades i städerna i regel av särskilda myndigheter. Redan under 1700-talet voro kyrkoråd allmänna i städerna, och de hade liksom kyrkoråden på landsbygden två huvuduppgifter: vården om kyrkans ekonomi och tillsynen över kyrkodisciplinen. Genom 1817 års förordning angående sockenstämmor och kyrkoråd, som delvis gällde för städerna, blevo kyrkoråden lagligen reglerade. 1817 års förordning ersattes sedermera av 1843 års förordningar om sockenstämmor och kyrkoråd, vilka avsågo såväl land som stad.

Den reform som 1843 genomfördes för landet genom inrättandet av sockennämnder fick icke någon motsvarighet för städernas del. Orsaken härtill torde ha varit den att i städerna kyrkliga och borgerliga angelägenheter redan tidigare hållits åtskilda samt att städerna i magistraten och särskilda styrelser redan hade administrativa organ för förvaltningen av de borgerliga angelägenheterna. Av särskild betydelse voro härvidlag drätselkammaren eller andra dylika förvaltningskommissioner, som hade hand om stadens drätsel och därför kommo att intaga en central ställning i städernas förvaltning. Redan förut har nämnts att i en del städer, som fått sin förvaltning reglerad i anslutning till 1619 års stadga, funnos sjumanskammare. Under 1800-talets förra hälft, särskilt 1830-talet, inrättades drätselkammare i ett stort antal städer. Drätselkamrarnas organisation och uppgifter fastställdes i av Kungl. Maj:t stadfästa reglementen. Kammarens huvudsakliga uppgift var att från magistraten övertaga stadens ekonomiska förvaltning. Vanligen bestod drätselkammaren av representanter för såväl magistrat som borgerskap. I några fall voro även stadsinvånare som ej tillhörde borgerskapet representerade.

Genom 1862 års kommunallagstiftning lades grunden till den nuvarande förvaltningsorganisationen i städerna. Staden blev en kommun, vars invånare gemensamt, oavsett om de voro burskapsägande eller på annat sätt organiserade, erhöllo full självbestämningsrätt. Stadens beslutanderätt skulle utövas av stadsfullmäktige eller av allmänna rådstugan. Magistraten, som tidigare haft att i samråd med stadens äldste eller rådstugan besluta i stadens angelägenheter, blev nu ett uteslutande verkställande och förvaltande organ men med rätt att i alla dithörande ärenden väcka initiativ hos den beslutande myndigheten. Detta innebar enligt 1859 års kommittéförslag icke att all verkställighet och förvaltning borde ligga hos magistraten. Det skulle ankomma på städerna själva att pröva och vidtaga de ändringar i fråga om organ och form för förvaltningen av sina angelägenheter, som de funno lämpliga. Överinseendet över all verkställighet och förvaltning skulle dock ligga hos magistraten. Kommitterade framhöllo, att en så beskaffad centralisation icke kunde antagas vara annat än nyttig för staden.

I detta sammanhang kan nämnas, att enligt kommittéförslaget skulle vid sidan av magistraten inrättas en stadsnämnd, vald av och inom stadsfullmäktige, eller, där sådana ej funnos, av allmänna rådstugan. Stadsnämnden skulle äga vaka över stadens rättigheter och fördelar och i sådant avseende hos magistraten, stadsfullmäktige eller allmänna rådstugan väcka förslag om vad till stadens gagn och bästa kunde lända. Nämnden skulle vidare avgiva infordrade utlåtanden i stadens angelägenheter, dock med skyldighet att i viktigare frågor höra stadsfullmäktige, samt för oförutsedda utgifter bevilja magistraten nödiga medel av härför avsett anslag. För magistraten ansågs det nyttigt att i fråga om de förvaltnings- och verkställighetsåtgärder, som ålågo magistraten, kunna samråda med en delegation av den beslutande myndigheten. Man tänkte sig också att stadsfullmäktige eller allmänna rådstugan åt stadsnämnden skulle anförtro ärenden av enklare beskaffenhet, för vilka den större representationen ej behövde sammankallas. I det för riksdagen framlagda förslaget till kommunallagstiftning upptog Kungl. Maj:t emellertid icke kommitténs förslag om inrättande av en stadsnämnd.

Enligt 1862 års förordning om kommunalstyrelse i stad skulle stadens ekonomiska förvaltning omhänderhavas av en drätselkammare, som valdes av stadsfullmäktige eller, där sådana ej funnos, av allmänna rådstugan. I kommittébetänkandet hade betonats, att det för kontrollen skulle vara av stor vikt, att drätselverket i städerna skildes från magistratens omedelbara förvaltning. Magistraten skulle dock fortfarande uppgöra årligt utgifts- och inkomstförslag samt taga viss befattning med upprättande av debiterings- och uppbördslängd, med indrivning av oguldna kommunalutskylder och med revisionen av kommunens räkenskaper. En närmare redogörelse för magistratens och drätselkammarens organisation och verksamhet kommer att lämnas i det följande.

Vid tillkomsten av 1862 års kommunalförfattningar funnos två städer utan rådhusrätt och magistrat, Borgholm och Haparanda. Magistratens åligganden och bestyr handhades i dessa städer av särskilda stadsstyrelser, inrättade enligt av Kungl. Maj:t fastställda reglementen. I judiciellt hänseende hörde städerna under landsrätt. De städer som tillkommo efter 1862 t. o. m. 1903 erhöllo egen jurisdiktion och magistrat. Däremot ha samtliga städer, som erhållit sina stadsrättigheter därefter, fått förbliva under landsrätt och sakna magistrat. Denna myndighet ersattes till en början av en stadsstyrelse, bestående av en utav länsstyrelsen förordnad ordförande samt två kommunalvalda bisittare. Genom lagändring 1920 bestämdes, att stadsstyrelsen skulle bestå av en utav Kungl. Maj:t bland tre av staden föreslagna personer utsedd kommunalborgmästare och minst två av stadsfullmäktige valda kommunalrådmän. År 1932 avskaffades stadsstyrelserna. Magistratens statliga förvaltningsuppgifter övertogos i landsrättsstäderna i huvudsak av kommunalborgmästaren. Flertalet av magistratens kommunala uppgifter överflyttades i dessa städer å drätselkammaren, som biträdes av kommunalborgmästaren. Antalet landsrättsstäder utgör för närvarande 85 och städer med magistrat 48. Under de närmaste åren torde ytterligare några magistratsstäder komma att läggas under landsrätt.

1930 års lag om kommunalstyrelse i stad innehöll icke några principiella nyheter av större vikt för stadsförvaltningen. Folkskoleväsendet, som redan jämlikt bestämmelserna i 1909 års lag om folkskoleväsendet i vissa städer flerstädes överförts till den borgerliga kommunen, har efter tillkomsten av 1930 års lag om skolstyrelse i vissa kommuner i städerna regelmässigt blivit en borgerlig kommunal angelägenhet med folkskolestyrelsen såsom förvaltande organ.

På grund av de speciella förhållandena i Stockholm blev den kommunala organisationen därstädes reglerad genom en särskild förordning av år 1862. Olikheterna betingades dels av stadens större folkmängd och det behov av en vidlyftigare förvaltning, som föranleddes härav, dels också av den speciella ställning som tillkommer överståthållarämbetet, vilket ej blott fullgör de på en länsstyrelse i allmänhet ankommande bestyren utan även ombesörjer huvudparten av de åligganden, som i andra städer tillhöra magistraten. Då den allmänna kommunalförordningen för stad år 1930 omarbetades, ansågs systemet med speciallag för Stockholm alltjämt böra bibehållas, och 1862 års förordning ersattes 1935 av nu gällande lag om kommunalstyrelse i Stockholm. En närmare redogörelse för kommunalförvaltningens utveckling och den kommunala organisationen i Stockholm kommer att lämnas i det följande.

B. Gällande bestämmelser om magistratens och drätselkammarens organisation och uppgifter samt kommunalborgmästarens ställning.

1. *Magistraten och dess uppgifter.*

I LKS finnas icke några bestämmelser om magistratens organisation utan där är endast angivet, att om tillsättningen av magistrat är särskilt stadgat. Angående val av borgmästare och rådmän finnes en särskild lag, utfärdad år 1949, och bestämmelser om utnämning av dessa befattningshavare meddelas i regeringsformen. Magistratens organisation i varje särskild stad är reglerad i en arbetsordning — för de största städerna benämnd stadga — för magistraten och rådhusrätten, som efter förslag av stadsfullmäktige fastställes av Konungen. Arbetsordningen innehåller även lönestat för magistratens och rådhusrättens ledamöter.

Magistraten består av borgmästare och minst två rådmän. Såväl borgmästare som rådmän skola numera vara lagfarna; magistrat i vilken finnas icke lagfarna rådmän må dock bibehållas till dess Konungen annat förordnar. Enligt 31 § regeringsformen i dess lydelse efter en år 1949 genomförd ändring äga stadsfullmäktige till tjänst som borgmästare eller lagfaren rådman föreslå tre behöriga personer, bland vilka Konungen utnämner en till innehavare av tjänsten. Arbetsordningen innehåller såvitt angår magistratsgöromålen grunderna för fördelningen av dessa mellan borgmästaren och rådmännen ävensom assessorerna, där sådana finnas. Borgmästaren är alltid ordförande i magistraten. I de tre största städerna finnes för magistratsbestyren anställd en särskild magistratssekreterare, som själv ej tillhör magistraten. I övriga städer ankomma dessa bestyr i huvudsak antingen på en rådman eller assessor eller på borgmästaren. De mera arbetskrävande magistratsgöromålen ha i vissa städer uppdelats på rådmännen sålunda, att t. ex. en för handelsregistret medan en annan svarar för magistratens protokoll.

Sedan gammalt bruka magistratens uppgifter indelas i två huvudgrupper, kommunala och statliga. Med kommunala uppgifter avser man då framför allt magistratens funktioner enligt LKS och med statliga uppgifter vad som enligt särskilda författningar eller eljest åligger magistraten såsom en statlig, lokal administrativ myndighet. Härvid bör emellertid framhållas, att en del av de uppgifter, som enligt LKS åvila magistraten, kan härledas ur statsuppsikten över kommunalstyrelsen, och att magistraten vid fullgörandet av dessa bestyr sålunda tjänstgör såsom ett statligt organ, samt att å andra sidan flera av de uppgifter, som enligt andra författningar än LKS ankomma på magistraten, ha mera kommunal än statlig karaktär. Då den angivna indelningsgrunden dock i det stora hela lämnar en lämplig och naturlig gruppering av magistratens ämbetsgöromål, har den här begagnats vid redogörelsen för magistratens uppgifter. Härvid har dock såsom en särskild grupp upptagits de åligganden som magistraten har med

avseende å allmänna val och vilka kunna sägas vara av såväl kommunal som statlig karaktär.

Det förekommer i några städer att en rådman eller assessor i arbetsordningen ålagts att utföra även rent kommunala uppdrag. I Alingsås och Söderhamn har sålunda en rådman skyldighet att tjänstgöra såsom sekreterare hos stadsfullmäktige, dess beredningsutskott och drätselkammare, om han därtill utses. Enligt arbetsordningen för magistraten i Kalmar är en rådman skyldig att vara sekreterare hos hälsovårdsnämnden och en assessor att vara sekreterare hos byggnadsnämnden, om han därtill utses.

Kommittén skall enligt sina direktiv utreda frågan huruvida magistratens kommunala funktioner kunna upphöra eller överflyttas å andra organ. Det har därvid synts kommittén lämpligt att även vidröra frågan om en överflyttning av magistratens övriga uppgifter å andra organ och sålunda också spörsmålet om en total avveckling av magistratsinstitutionen i dess nuvarande form. I det följande kommer därför att lämnas icke endast en redogörelse för magistratens kommunala funktioner enligt LKS och dess befattning med allmänna val utan även en översikt av de viktigaste statligt administrativa uppgifter, som åligga magistraten.

a. *Uppgifter enligt lagen om kommunalstyrelse i stad.*

Magistraten kallades i 1862 års förordning om kommunalstyrelse i stad för stadens styrelse. Detta uttryck användes icke i 1930 års lagstiftning, men flertalet av de bestämmelser om magistratens kommunala funktioner, som funnos i kommunalförordningen för stad, har överflyttats till LKS. De viktigaste funktionerna äro angivna i kapitlet om magistrat, drätselkammare och kommunalborgmästare, men åtskilliga uppgifter omnämnas också i andra kapitel. Magistraten har bl. a. ett flertal uppgifter med avseende å allmänna rådstugan. Enär kommittén föreslår, att allmänna rådstugan skall avskaffas, behandlas icke magistratens befattning med rådstugan i det följande.

Av magistratens funktioner enligt LKS må först och främst nämnas dess uppgift att utöva överinseende över stadens förvaltning. Denna uppsikt avser såväl stadsfullmäktiges beslut som den förvaltning, vilken utövas av drätselkammaren och särskilt tillsatta styrelser, och utgör en form av statskontroll över städerna.

Magistraten skall sålunda enligt 45 § LKS vaka över att av stadsfullmäktige fattade beslut bringas till verkställighet av drätselkammaren eller av för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr tillsatta styrelser, nämnder eller personer, som böra taga befattning därmed. Finner magistraten, att av stadsfullmäktige fattat beslut icke tillkommit i laga ordning, står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet eller att underställning, där den bort äga rum, uraktlåtits,

är magistraten pliktig att vägra handräckning till verkställighet av sådant beslut.

Lagen förutsätter alltså, att magistraten skall pröva lagligheten av varje beslut, som kan bliva föremål för verkställighet, en prövning som brukar benämnas *legalitetskontroll*. Stadsfullmäktiges beslut skola för detta ändamål, så snart de blivit justerade, enligt 32 § LKS skriftligen delgivas magistraten. Magistraten äger icke själv rätta eller komplettera vad den finner i beslutet felaktigt eller ofullständigt, utan beslutet måste av fullmäktige bringas i den form, att det i oförändrat skick kan verkställas av magistraten. Om magistraten anser, att underställning bort ske i ett fall, där stadsfullmäktige ej beslutat sådan, kan magistraten sålunda icke själv underställa beslutet. Genom att alla stadsfullmäktigbeslut på detta sätt före deras verkställande skola underkastas magistratens prövning har lagen åtminstone formellt i själva verket bibehållit magistraten vid dess tidigare ställning såsom stadens högsta verkställande organ. Vägrar magistraten att lämna handräckning till verkställighet, äga stadsfullmäktige genom besvär söka ändring i magistratens beslut.

Magistraten skall vidare såsom nämnts hava uppsikt även över den förvaltning som utövas av drätselkammaren och särskilt tillsatta styrelser. I 47 § stadgas nämligen, att alla av staden utsedda styrelser i sin förvaltning stå under magistratens överinseende. Bestämmelsen torde hava samma innebörd som motsvarande stadgande om kommunalnämndens överinseende. Till skillnad från vad som härutinnan gäller om kommunalnämnd anses dock magistraten, som ju är att betrakta såsom en statlig myndighet, i följd av sitt överinseende såsom besvärsmyndighet i förhållande till kommunens administrativa organ, och besvär över deras beslut kunna därför anföras hos magistraten. För magistratens ställning såsom besvärsinstans redogöres närmare nedan i 21 kapitlet.

Till magistratens kontrollerande verksamhet hör slutligen också att tillse, att åt staden donerad fast egendom och staden förunnade inkomstgivande rättigheter bliva behörigen använda till sina bestämda ändamål.

Magistraten äger en allmän initiativrätt inom kommunalförvaltningen. Sålunda har magistraten enligt 49 § rätt att hos stadsfullmäktige framställa förslag i alla ämnen, som röra stadens gemensamma angelägenheter. Magistraten är å sin sida jämlikt 50 § skyldig lämna stadsfullmäktige erforderliga handlingar och upplysningar.

Magistraten äger påkalla extra sammanträde med stadsfullmäktige. Enligt 23 § äro stadsfullmäktige skyldiga att, efter sakens beskaffenhet, antingen meddela yttrande eller fatta beslut över alla de frågor, vilka av magistraten blivit hänskjutna till dem. Borgmästaren eller, vid hinder för honom, den vilken magistraten bland sina ledamöter utser äger närvara vid stadsfullmäktigsammanträde och deltaga i överläggningarna men ej i besluten. Magistraten skall alltid särskilt skriftligen underrättas om stads-

fullmäktigsammanträde. I detta sammanhang må även nämnas, att extra kyrkostämma och extra sammanträde med kyrkofullmäktige skola hållas, när magistraten begär det (14 § 2 mom. och 34 § lagen om församlingsstyrelse).

Beslut av stadsfullmäktige, som enligt vad särskilt är stadgat skall underställas Konungens eller länsstyrelsens prövning, skall av magistraten med eget utlåtande insändas till länsstyrelsen. Enligt 48 § LKS skall magistraten också till högre myndighet översända framställningar och utlåtanden, som från stadsfullmäktige eller av staden utsedda styrelser avgivas till sådan myndighet. Det tillkommer enligt 15 § magistraten att uppgöra förslag till indelning av staden i valkretsar för val av stadsfullmäktige.

I kapitlet om magistraten m. m. stadgas slutligen även, att magistraten tillsätter vid stadens förvaltning anställda tjänstemän och betjänte, såvitt ej särskilda författningar eller reglementen annorlunda stadga.

Magistraten har enligt kapitlet om stadens drätsel vissa befogenheter med avseende å stadens budget och revisionen av dess räkenskaper. Enligt lagen åligger det sålunda magistraten att — efter hörande av drätselkammaren eller särskild av stadsfullmäktige därför tillsatt beredning — göra upp förslag till utgifts- och inkomststat. För detta ändamål skall magistraten utsätta tid, inom vilken de styrelser, nämnder eller personer, som staden för särskilda förvaltningsbestyr tillsatt, skola ingiva sina specialförslag över utgifter och inkomster för det nästföljande året. Det sålunda uppgjorda förslaget till utgifts- och inkomststat överlämnas av magistraten till stadsfullmäktige för överläggning och beslut. Den fastställda utgifts- och inkomststaten återställes därefter till magistraten.

Stadens räkenskaper, som det åligger drätselkammaren att föra, skola årligen före den 1 april tillhandahållas magistraten, som har att, med föreläggande av viss tid för revisionsberättelsens avgivande, tillhandahålla dem åt revisorerna. Revisionsberättelsen avlämnas sedermera till magistraten, vilken infordrar förklaringar över de anmärkningar som framställts. Berättelsen och förklaringarna överlämnas därefter till stadsfullmäktige.

Innan systemet med källskatteuppbörd infördes år 1947, hade magistraten att taga viss befattning med debiterings-, uppbörds- och restlängderna samt med indrivningen av resterande utskylder. Av magistratens tidigare åligganden i kapitlet om allmän kommunalskatt kvarstår numera endast bestämmelsen i 63 § 3 mom. om att magistraten, då förslag väckes att vissa till staden skattskyldiga böra, i fråga om utdebitering för visst ändamål, antingen helt och hållet befrias från bidrag eller vinna nedsättning däri, skall företaga den vidare utredning frågan kräver.

Magistraten i Stockholm saknar praktiskt taget all befattning med kommunens angelägenheter. Det tillkommer dock magistraten att uppgöra förslag till indelning av staden i valkretsar för stadsfullmäktigval. Stadsfullmäktige äro skyldiga att, efter sakens beskaffenhet, antingen meddela ytt-

rande eller fatta beslut över alla de frågor, vilka blivit av magistraten hänskjutna till dem. Vissa av de befogenheter, som i övriga magistratsstäder tillkomma magistraten, ha enligt LKSthlm övertagits av överståthållarämbetet.

b. *Uppgifter enligt vallagarna.*

Magistraten förbereder och leder såväl de kommunala valen, d. v. s. val av landstingsmän, stadsfullmäktige och kyrkofullmäktige, som valen till riksdagens andra kammare. Bestämmelser om de kommunala valen finnas i KVL och bestämmelser om val till andra kammaren i lagen den 26 november 1920 om val till riksdagen.

Röstlängd skulle tidigare upprättas av magistraten eller under dess överinseende, men från och med 1947 skall detta bestyr handhavas av den lokala skattemyndigheten. Sedan röstlängden färdigställts, skall emellertid magistraten underrätta dem, som i röstlängden antecknats såsom icke rösträttigade, framlägga röstlängden till granskning samt vidtaga de åtgärder som kunna föranledas av framställda anmärkningar. Röstlängsutdrag utfärdas av den magistraten därtill förordnar.

Själva valen förrättas inför magistraten eller dess deputerade. Det ankommer på magistraten att vidtaga åtskilliga valförberedelser och att ansvara för anordningarna i vallokal. Vid de kommunala valen är det i allmänhet magistraten som verkställer röstsammanräkningen.

Slutligen må nämnas att magistrat i stad, som ej deltager i landsting, har vissa uppgifter med avseende å valen till riksdagens första kammare.

Magistraten i Stockholm har i fråga om bestyren med röstlängd och val samma ställning som övriga magistrater.

c. *Statligt administrativa uppgifter.*

Ur kommunal synpunkt äro särskilt de uppgifter som enligt ordningsstadgan för rikets städer åvila magistraten av betydelse. Magistraten äger enligt denna stadga meddela en mängd föreskrifter angående vad som skall iakttagas för uppehållande av ordning, allmän säkerhet och renlighet inom städerna.

Magistraten skall sålunda reglera handeln å torg och andra allmänna platser, besluta om alla slag av tillfälliga dispositioner av gatumark såsom för uppläggande av byggnadsmaterialier eller för uteservering, anvisa allmänna avstjälpningsplatser och, efter hälsovårdsnämndens hörande, utfärda föreskrifter för gaturenhållningen. Magistraten äger vidare meddela tillstånd till isupptagning, stensprängning, skottlossning och fyrverkeri samt, om vid grävning å mark inom staden skada eller fara uppkommer, meddela förbud mot fortsatt grävning eller föreskrifter för dess bedrivande.

Magistraten äger initiativrätt till lokala ordningsstadganden, avsedda att komplettera de ordningsföreskrifter som finnas i ordningsstadgan för rikets städer eller annan allmän författning, och skall, om förslag härom väckes av stadsfullmäktige, avgiva yttrande däröver. Över fastställda ordningsstadganden skall magistraten föra liggare. Om behov av reglementen och taxor för åkare, spårvägar, stadsbud eller bärare föreligger, äger magistraten upprätta sådana reglementen och taxor, vilka emellertid skola underställas länsstyrelsens prövning.

De ojämförligt flesta ärenden, som magistraten har att behandla enligt ordningsstadgan, äro de som avses i 13 §, nämligen anmälningar om och tillstånd till offentlig föreställning. I flertalet fall fordras endast att anmälan göres till magistraten, men i vissa fall måste dess tillstånd avvaktas. Även enligt en del specialförfattningar åligger det magistraten att pröva ansökningar om tillstånd till särskilda slag av offentliga förevisningar m. m.

Enligt vägtrafikförordningen kan magistraten meddela lokala trafikföreskrifter beträffande viss gata eller allmän plats. Tillstånd till beställningstrafik för personbefordran med stationsort i stad meddelas av magistraten, som även utfärdar närmare föreskrifter härom och upprättar taxa, vilken skall underställas länsstyrelsens prövning.

Flertalet av de magistratsuppgifter som nu omnämnts stå mer eller mindre i samband med magistratens tidigare ställning som stadens polismyndighet. I städer där poliskammare eller polismästare finnes skall huvudparten av nu angivna ärenden liksom även några av dem som omnämnas i det följande omhänderhavas av denna myndighet.

I fråga om handel och näringar har magistraten åtskilliga uppgifter. Mest tidskrävande härvidlag är magistratens skyldighet att föra handelsregistret. Beträffande utskänkning av rusdrycker, pilsnerdricka och alkoholfria drycker har magistraten bl. a. att i vissa fall avgiva yttranden. Så är också förhållandet om kommun beslutar om avvikelse från den vanliga affärstiden för butiker. Tillstånd till hotell- och pensionatsrörelse skall i vissa städer meddelas av magistraten.

Magistraten har alltjämt viss befattning med fastighetsväsendet i staden. Sålunda har magistraten att i en del fall fastställa avstyckningar samt utöva tillsyn över arbetet med fastighetsregistret. Magistraten skall tillsätta en ledamot i byggnadsnämnden.

Slutligen må nämnas, att magistraten har vissa funktioner som stå på gränsen mellan rent administrativa och judiciella uppgifter. Magistraten eller ledamot av denna är sålunda överexekutor. Vanligen är också ledamot av magistraten notarius publicus.

I Stockholm har överståthållarämbetet ålagts åtskilliga av de administrativa uppgifter som i övriga städer åvila magistraten.

En utförligare redogörelse för magistratens statligt administrativa uppgifter finnes i den såsom Bilaga 1 vid betänkandet fogade promemorian angående överflyttning av dessa uppgifter till andra organ.

2. *Drätselkammarens organisation och uppgifter samt kommunalborgmästaren.*

Såsom centralt förvaltningsorgan motsvaras kommunalnämnden i städerna av drätselkammaren. I 7 § LKS stadgas sålunda, att förvaltning och verkställighet tillkomma drätselkammaren eller de styrelser, nämnder eller personer, som utsetts för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr. Beträffande den närmare utformningen av bestämmelserna om det centrala förvaltningsorganets uppgifter och ställning föreligga emellertid väsentliga olikheter mellan land och stad. Såsom redan av historiken framgår göres i LKS en viss åtskillnad i fråga om drätselkammarens ställning mellan å ena sidan magistratsstäder och å andra sidan städer utan magistrat, d. v. s. landsrättsstäderna. Lagen ger i första hand bestämmelser för magistratsstäderna och lämnar därefter särskilda föreskrifter för städer utan magistrat. Här skall till att börja med redogöras för de bestämmelser som i stort sett gälla såväl magistrats- som landsrättsstäder.

De grundläggande bestämmelserna om drätselkammaren finnas i lagens fjärde kapitel. Dessa äro icke av samma utförliga art som reglerna om kommunalnämnd, vilket har sin grund däri att för drätselkammaren skall finnas ett reglemente, vari mera detaljerade bestämmelser kunna meddelas. I 51 § stadgas, att i varje stad skall finnas en drätselkammare samt att ledamöterna i kammaren skola utses av stadsfullmäktige, varvid i fråga om valbarhet och behörighet hänvisas till vissa av de bestämmelser, som gälla för stadsfullmäktige. Val av drätselkammare skall, om det begäres av viss minoritet, vara proportionellt. I lagen saknas bestämmelser om valperiod, antal ledamöter, suppleanter, rätt till avsägelse, val av ordförande, beslutförhet m. m.

Om drätselkammarens uppgifter stadgas endast, att drätselkammaren har att förvalta stadens egendom, uppbära dess inkomster och i övrigt handhava dess drätsel samt därjämte ombesörja de allmänna uppdrag för stadens räkning, vilka enligt det för drätselkammaren gällande reglementet tillhöra dess befattning. Förslag till reglemente för drätselkammaren skall granskas och godkännas av stadsfullmäktige samt därefter i magistratsstad av magistraten och i annan stad av drätselkammaren insändas till länsstyrelsen, som fastställer detsamma. Magistraten skall vid insändandet av förslaget avgiva yttrande över detta. Länsstyrelsen äger rätt vidtaga avvikelse från förslaget.

I LKS finnes icke någon bestämmelse om hur drätselkammarens medelsförvaltning skall ombesörjas. Däremot stadgas liksom beträffande landskommunerna, att i reglementet må förordnas om ett sammanförande under

drätselkammarens inseende av kammarens medelsförvaltning och medelsförvaltning, som åligger särskilda nämnder eller styrelser. I fråga om räkenskapernas förande, förvaring av penningar och värdehandlingar samt placering av penningmedel meddelas motsvarande bestämmelser som för kommunalnämnden.

En av drätselkammarens allra viktigaste uppgifter är att bereda de ärenden, som skola behandlas av stadsfullmäktige. I 24 § stadgas att, innan ärendena företagas till avgörande av stadsfullmäktige, skola de förut vara vederbörligen beredda av drätselkammaren eller annan kommunal styrelse, nämnd eller beredning, dit ärendet efter sin beskaffenhet hör, eller av en eller flera särskilt för sådan beredning utsedda personer. Bestämmelsen bör, liksom motsvarande bestämmelse beträffande kommunalnämnden, tolkas sålunda, att drätselkammaren samt kommunens övriga styrelser, nämnder och beredningar alltid måste bereda de ärenden, som falla inom deras förvaltningsområden. Härutöver gäller emellertid, att i stad med magistrat drätselkammaren eller allmänt beredningsutskott och i landsrättsstad drätselkammaren alltid skall lämnas tillfälle att avgiva yttrande över alla ärenden, som beretts annorledes än av kammaren. De stadganden om undantag från det principiella beredningstvånget, som meddelas i LKL, återfinnas även i stadslagen.

I kapitlen om stadens drätsel och om allmän kommunalskatt finnas åtskilliga bestämmelser om drätselkammaren. Då dessa i stort sett överensstämma med motsvarande bestämmelser för kommunalnämnden, hänvisas här till vad som i det föregående sagts om kommunalnämndens uppgifter och ställning uti nu ifrågavarande hänseenden. I magistratsstäderna tillkommer det dock såsom förut nämnts magistraten att efter hörande av drätselkammaren eller särskild av stadsfullmäktige därför tillsatt beredning uppgöra förslag till utgifts- och inkomststat. Den förut omnämnda, i 63 § 3 mom. LKS stadgade skyldigheten för magistraten att företaga utredning i anledning av väckt förslag om nedsättning av eller befrielse från skatt för vissa skattskyldiga skall i landsrättsstad verkställas av drätselkammaren.

Det åligger i landsrättsstad, såsom tidigare berörts, drätselkammaren att fullgöra flertalet av magistratens kommunala uppgifter. Drätselkammaren i sådan stad kan därför sägas intaga ställningen av stadens styrelse. Det bör härvid särskilt framhållas, att drätselkammaren, trots att den är ett rent kommunalt organ, till följd av bestämmelsen om att den skall ha överinseendet över stadens styrelser ansetts utgöra besvärsinstans i förhållande till stadens övriga administrativa organ i den mån deras verksamhet icke är reglerad i särskild författning, som innehåller bestämmelser om besvärsrätt. Besvär över drätselkammarens beslut skall enligt uttrycklig bestämmelse i lagen anföras hos länsstyrelsen.

I landsrättsstad saknas motsvarighet till den legalitetskontroll, som åligger magistraten. Det har ej ansetts kunna komma i fråga, att drätselkam-

maren, som är ett stadsfullmäktige underordnat organ, skulle äga pröva lagligheten av fullmäktiges beslut. Ej heller har det synts lämpligt att bekläda kommunalborgmästaren med en sådan befogenhet. I samband med kommunalborgmästarinstitutionens införande framhölls emellertid, att den kommunala förvaltningen därigenom erhölle ett ämbetsmannamässigt element och att det därför med fog kunde förväntas, att de formella synpunkterna redan under beredningen skulle röna vederbörligt beaktande. Enär kommunalborgmästaren äger vara tillstädes vid stadsfullmäktigsammanträdena och deltaga i överläggningarna men ej i besluten, har han för övrigt möjlighet att följa ärendenas behandling även hos stadsfullmäktige. Vad i lagen föreskrives om skyldighet för magistraten att avgiva yttrande över förslag till drätselkammarreglemente gäller ej drätselkammaren. Stadsfullmäktige, som enligt vad förut sagts äro skyldiga att skriftligen underrätta magistraten om sina sammanträden, ha ej ålagts någon sådan skyldighet gentemot drätselkammaren.

Magistratens uppgifter med avseende å revisionen av stadens räkenskaper har i landsrättsstad ålagts ordföranden i stadsfullmäktige. Det kan i detta sammanhang nämnas att magistratens uppgifter enligt vallagarna i landsrättsstad tillkomma valnämnden. Dock har drätselkammaren att göra upp förslag till indelning av staden i valkretsar för stadsfullmäktigval.

Om kommunalborgmästare stadgas i 55 §, där det sägs, att i stad utan magistrat skall jämte drätselkammaren finnas en kommunalborgmästare. I samma paragraf föreskrives, att kommunalborgmästaren icke må vara ledamot av drätselkammaren men skall närvara vid dess sammanträden samt äga rätt att deltaga i överläggningarna men ej i besluten och att få sin särskilda mening antecknad till protokollet. Kommunalborgmästare får icke vara ledamot av stadsfullmäktige. I lagen den 17 juni 1932 om kommunalborgmästare finnas bestämmelser om utseende och entledigande av kommunalborgmästare samt om reglemente för honom. Kommunalborgmästare väljes av stadsfullmäktige, men förordnande å befattningen utfärdas av länsstyrelsen. Kommunalborgmästare skall ha avlagt för utövande av domarämbete föreskrivna kunskapsprov, dock att till kommunalborgmästare även må utses den som av Konungen på grund av annan utbildning eller ådagalagd duglighet i kommunala värv eller eljest i allmän befattning funnits skickad att inneha den tjänst, varom är fråga. Reglemente för kommunalborgmästare skall utfärdas av Konungen efter därom av stadsfullmäktige upprättat förslag. I reglementet skola meddelas bestämmelser om kommunalborgmästarens tillsättande, samtliga åligganden, avlöning, entledigande, pension och tjänsteförhållanden i övrigt. För kommunalborgmästares entledigande må stadgas endast vissa i lagen angivna grunder, nämligen att han uppnått viss ålder, att han för framtiden i följd av sjukdom, vanförhet eller lyte finnes oförmögen till tjänstgöring samt att länsstyrelsen funnit skäl föreligga för bifall till framställning från stadsfull-

mäktige om hans entledigande, såframt förslag därom väckts av drätselkammaren och med minst tre fjärdedelar av de i omröstningen deltagandes röster antagits av stadsfullmäktige. Genom en likaledes den 17 juni 1932 utfärdad lag om överflyttande å kommunalborgmästare av magistrat eller stadsstyrelse åliggande bestyr är föreskrivet, att vad i lag eller författning är stadgat med avseende å magistrat, ledamot av magistrat eller ordförande i stadsstyrelse skall i stad, där magistrat eller stadsstyrelse ej finnes, äga tillämpning med avseende å kommunalborgmästare, såvitt ej annat blivit föreskrivet.

C. Översikt av den nuvarande stadsförvaltningens organisation.

1. *Magistratens ställning.*

Allteftersom den kommunala självstyrelsen i städerna vuxit i styrka och den kommunala förvaltningsorganisationen byggts ut, har magistratens befattning med de uppgifter i stadsstyrelsen, som enligt lagen skola tillkomma magistraten, i verkligheten blivit av allt mera formell karaktär. Denna utveckling har lett till att magistraten helt förlorat den ställning av stadens styrelse, som den tidigare haft.

Någon verklig legalitetskontroll från magistratens sida synes numera icke förekomma i det stora flertalet städer. Borgmästaren brukar dock vara närvarande vid stadsfullmäktiges sammanträden, och han har då tillfälle att framföra invändningar av juridisk art mot föreliggande förslag. Sedan stadsfullmäktigbesluten justerats, anmälas de i allmänhet inför magistraten, men detta innebär i regel endast en rent expeditionell åtgärd. Det torde nu för tiden ytterst sällan inträffa, att magistraten vägrar verkställighet av ett utav stadsfullmäktige fattat beslut.

Någon övervakning eller uppsikt från magistratens sida över den kommunala förvaltningen torde icke någonstädes förekomma. De befogenheter, som enligt lagens stadgande härom skulle tillkomma magistraten, synas, i den mån de över huvud taget begagnas, i realiteten i stället utövas av drätselkammaren. Icke heller den ur stadgandet om magistratens överinseende härflytande rätten att fungera såsom besvärsinstans i förhållande till kommunens administrativa organ har någon större betydelse. En verkställd utredning visar att besvär mycket sällan anföras över de administrativa organens beslut.

Bestämmelsen att magistraten skall tillsätta vid stadens förvaltning anställda tjänstemän och betjänte saknar numera praktiskt taget all betydelse, enär enligt kommunala reglementen eller särskilda statliga författningar de kommunala tjänstemännen —utom såvitt angår vissa befattningar vid magistraten och denna underställda verk — tillsättas av andra myndigheter eller organ.

Den allmänna initiativrätt inom kommunalförvaltningen, som lagligen tillkommer magistraten, torde ytterst sällan begagnas. Det skulle med säkerhet anses som en onödig inblandning i kommunens angelägenheter om magistraten i någon större utsträckning använde sig av denna sin rättighet.

Vad nu sagts om magistratens ställning utesluter ej att en enskild magistratsledamot, vanligen borgmästaren, stundom gjort mycket värdefulla insatser i kommunalförvaltningen, framför allt i mindre städer. Det har emellertid då vanligen icke i första hand varit hans ämbetsställning i och för sig utan personliga egenskaper och förutsättningar samt ett livligt intresse för kommunala angelägenheter som möjliggjort dessa insatser. I en del mindre städer, där juridisk sakkunskap ej funnits representerad i tjänsteorganisationen, har det förekommit att borgmästaren eller en rådman anlitats såsom juridisk rådgivare åt staden samt att han i denna egenskap och genom den inblick han härigenom vunnit i stadens angelägenheter kommit att öva en betydelsefull verksamhet i stadens kommunala liv.

Magistratens befattning med budgetberedningen är numera liksom dess uppgifter med avseende å den kommunala revisionen nästan undantagslöst av rent formell art. Budgetförslaget upprättas regelmässigt av drätselkammaren eller särskilt tillsatt beredning, och magistratens behandling av ärendet är i allmänhet av enbart expeditionell karaktär; på en del håll passerar ärendet icke ens magistraten.

Den befattning med valen, som av ålder tillkommit magistraten, har denna alltjämt att utöva. Särskilt i de större städerna är arbetet härmed ofta ganska tidsödande.

I fråga om magistratens ställning såsom statligt administrativt organ må i detta sammanhang framhållas, att magistraten befriats från en stor del av de administrativa uppgifter, som tidigare tillkommo densamma, samt att denna utveckling i samband med tillkomsten av nya författningar på speciallagstiftningens område alltjämt fortgår.

2. *Beredningen av stadsfullmäktigärenden.*

Hur arbetet med beredandet av stadsfullmäktigärendena är ordnat i en stad sammanhänger intimt med den organisationstyp staden företräder. I den mån specialstyrelser tillsatts är det i allmänhet i första hand dessa som verkställa den grundläggande utredningen i ärenden, som tillhöra deras verksamhetsområden. Såsom förut framhållits gäller beträffande magistratsstad, att drätselkammaren eller allmänt beredningsutskott skall avgiva yttrande över ärende, som beretts annorledes än av kammaren eller utskottet, samt i fråga om landsrättsstad, att drätselkammaren skall lämnas tillfälle att avgiva yttrande över ärende, som beretts annorledes än av kammaren.

I flertalet städer har tyngdpunkten vid utredningen av de alltmera talrika och invecklade stadsfullmäktigärendena förlagts till drätselkammaren.

I fråga om mindre städer beror detta ofta på att där icke tillsatts andra specialstyrelser än sådana som kommunerna i speciallagstiftningen ålagts att inrätta och att drätselkammaren därför har hand om större delen av den kommunala förvaltningen; det faller sig då naturligt att drätselkammaren också får verkställa den huvudsakliga utredningen av de ärenden, som skola avgöras av stadsfullmäktige. Att drätselkammaren även i övriga städer kommit att intaga en dominerande ställning såsom beredningsinstans beror på flera omständigheter. Huvudorsaken torde vara drätselkammarens centrala ställning inom stadens finanspolitik. Då flertalet frågor äro av ekonomisk karaktär, har det befunnits lämpligt att de också beredas av stadens främsta finansorgan. I större städer har drätselkammarens tjänsteorganisation i allmänhet utbyggts med experter för den centrala förvaltningen, och drätselkammaren har då även av denna anledning kommit att särskilt lämpa sig för ärendenas beredning. Givetvis ha även de regler om beredningstvång, som ovan angivits, medverkat till drätselkammarens starka ställning.

Trots att tyngdpunkten i beredningsarbetet kommit att ligga hos drätselkammaren förekomma allmänna beredningsutskott i flertalet städer. Sådant utskott finnes sålunda enligt uppgift från Svenska stadsförbundet i omkring 100 städer. Såsom framhölls redan i det av de kommunalförvaltningssakkunniga år 1929 avgivna betänkandet (SOU 1930: 13[1] s. 95 ff.) ha emellertid dessa utskott i allmänhet icke någon större betydelse för själva beredningsarbetet. Vad nämnda sakkunniga anfört om olika typer av beredningsutskott och deras verksamhet torde alltjämt äga giltighet. I vissa städer låter man utskottet i sista hand avgiva yttranden i praktiskt taget alla ärenden, som skola behandlas av stadsfullmäktige. Andra beredningar eller nämnder ha vanligen haft hand om ärendena på ett tidigare stadium och därvid utfört det egentliga utredningsarbetet. Någon självständig utredning brukar i allmänhet icke utföras av utskottet, utan dess yttrande grundar sig vanligen på vad som framkommit under den tidigare beredningen. Men självfallet händer det understundom att under överläggningarna i utskottet framföras nya synpunkter, som kunna föranleda återremiss till de förberedande organen och nya utredningar. Utskottets viktigaste funktion är ofta att i mera politiskt betonade frågor verka som en »parlamentarisk utjämningsinstans». I en del städer hänvisas endast vissa grupper av ärenden till beredningsutskottet, t. ex. valärenden, reglementsfrågor, ansökningar om tillstånd att utskänka eller utminutera pilsnerdricka m. m. Det kan stundom vara frågor av större räckvidd såsom förslaget till utgifts- och inkomststat eller såsom i Hälsingborg »frågor av mera allmän innebörd, vilka icke äro av beskaffenhet att böra hänskjutas till drätselkammaren». I flertalet arbetsordningar för stadsfullmäktige lämnas emellertid

[1] Angående denna utredning se s. 168.

öppet, vilka ärenden som skola hänvisas till utskottet. Beredningsutskottets kompetens angives i arbetsordningen exempelvis på följande sätt: »Beredningsutskottet åligger att avgiva utlåtanden och förslag i sådana frågor, som remitterats till utskottet av stadsfullmäktige eller dess ordförande». Fullmäktige ha då möjlighet att till utskottet hänskjuta t. ex. sådana frågor, i vilka yppats olika meningar men där det kan förväntas att utskottet skall kunna åstadkomma en sammanjämkning.

I några städer har beredningsutskottet erhållit uppgift att följa förvaltningen av stadens angelägenheter och att till stadsfullmäktige göra framställningar och förslag, som i ett eller annat hänseende härav föranledas. Utskottet har härigenom, troligen efter mönster från beredningsutskottet i Stockholm, vilket sedermera ombildades till stadskollegiet, givits möjlighet att tjänstgöra såsom ett högsta förvaltningsorgan, som skall övervaka och leda förvaltningen i staden. I praktiken torde dock, förutom i Göteborg, icke något beredningsutskott kommit att intaga en sådan ställning. Om utskottet får en stark maktställning, ha motsättningar visat sig kunna uppstå mellan utskottet och drätselkammaren.

I Göteborg inrättades år 1932 under namn av stadskollegium ett allmänt beredningsutskott, som har till uppgift att vara kommunal centralstyrelse. Denna består av 11 ledamöter, valda av stadsfullmäktige för 2 år i sänder bland personer, som äro valbara till fullmäktige. Kollegiet utser inom sig ordförande och vice ordförande och sammanträder i regel en gång i veckan. Det biträdes av stadskansliet med kanslichefen såsom chefstjänsteman. I reglementet för stadskollegiet stadgas bl. a., att kollegiet å stadsfullmäktiges vägnar skall övervaka förvaltningen av stadens angelägenheter samt för sådant ändamål med uppmärksamhet följa nämnda förvaltning ävensom alla de frågor, som kunna inverka på stadens utveckling och ekonomiska ställning. Det åligger kollegiet vidare att framför allt ur finansiell synpunkt granska och avgiva yttranden i alla ärenden, i vilka stadsfullmäktige skola meddela utlåtande eller beslut.

I några städer, som sakna allmänt beredningsutskott, ha stadsfullmäktige delat upp sig i beredningsavdelningar, vilka var för sig bereda vissa grupper av stadsfullmäktigärendena. I Örebro finnas fyra sådana avdelningar.

Vid sidan av allmänna beredningsutskott finnas i en del städer särskilda budgetberedningar med uppgift att granska förslaget till utgifts- och inkomststat, i vissa fall också andra anslagsfrågor. I några städer tillsättas särskilda beredningar för att förbereda val. För beredning av lönefrågor finnas i regel särskilda lönenämnder, vilka för övrigt i fråga om vissa grupper av anställda ofta bemyndigas att träffa för staden bindande avtal. På flera håll tillsättas också andra förberedande organ med strängt begränsade verksamhetsområden. Såsom exempel härpå må nämnas trafiknämnder, industrinämnder och skönhetsråd. För att bereda särskilda ärenden av större räckvidd tillsättas stundom tillfälliga kommittéer eller beredningar.

3. *Drätselkammarens förvaltningsuppgifter och arbetsformer.*

I LKS finnas såsom förut framhållits endast mycket kortfattade bestämmelser om drätselkammarens förvaltningsuppgifter. Lagen förutsätter, att närmare föreskrifter skola införas i det reglemente som skall utfärdas för varje drätselkammare. Städerna ha härigenom formellt sett större frihet att bestämma vilken ställning drätselkammaren skall intaga i kommunalförvaltningen än vad landskommunerna ha i fråga om kommunalnämnden. I allmänhet har dock drätselkammaren erhållit en ställning som ungefär motsvarar kommunalnämndens blott med den skillnaden som följer därav, att den kommunala förvaltningen vanligen har betydligt större omfattning i städerna än på landsbygden och att städerna till följd härav i regel delat upp förvaltningsbestyren på ett större antal specialstyrelser.

Drätselkammaren har, förutom att bereda stadsfullmäktigärendena, i stort sett tre huvuduppgifter: kammaren förutsättes utgöra organ såväl för stadens *finanshushållning* som för dess *egendomsförvaltning*, och den skall därjämte vara *verkställighetsorgan* i den mån verkställighet icke uppdragits åt specialstyrelser. Befattningen med finanshushållningen och förvaltningen av stadens egendom ha ålagts drätselkammaren i LKS. Enär dessa båda uppgifter därför icke genom reglementet för drätselkammaren eller stadsfullmäktiges beslut kunna fråntagas kammaren, bruka de i doktrinen benämnas drätselkammarens obligatoriska uppgifter.

Under tiden närmast efter tillkomsten av 1862 års kommunalförordning intog drätselkammaren vanligen en mycket central ställning i förvaltningen. Den hade hand om stadens kassa och ombesörjde i allmänhet själv de föga omfattande förvaltningsuppgifter, som vid denna tid omhänderhades av kommunen. När sedermera nya kommunala uppgifter tillkommo, blev det på många håll svårt för drätselkammaren att hinna med att ombesörja hela den kommunala förvaltningen. Särskilt var det tillkomsten av de affärsdrivande verken som ofta föranledde en omorganisation av kommunalförvaltningen. I åtskilliga städer tillsattes specialstyrelser för olika verksamhetsområden; förvaltningen blev sålunda decentraliserad och detta medförde ofta att drätselkammarens allmänna ställning försvagades. I andra städer uppdelades drätselkammaren på avdelningar med var sina förvaltningsuppgifter. I den mån avdelningarna erhöllo en mera självständig ställning blev också här resultatet en decentralisering av förvaltningen.

På senare tid har emellertid, såsom redan kommunalförvaltningssakkunniga framhöllo, utvecklingen i allmänhet gått i riktning emot ett stärkande av drätselkammarens centrala ställning. I såväl magistratsstäder som landsrättsstäder har av skäl, för vilka tidigare redogjorts, tyngdpunkten i beredningsarbetet i allmänhet förlagts till drätselkammaren. Detta har i sin tur medfört, att även om flera förvaltningsgrenar utbrutits från drätselkammarens omedelbara förvaltning, kammaren dock bibehållit ett väsentligt infly-

tande över dessa förvaltningsgrenars ekonomiska ledning. Kommunens finansiella politik har på detta sätt alltmera kommit att koncentreras hos drätselkammaren.

I det följande lämnas en närmare redogörelse för drätselkammarens uppgifter och arbetsformer sådana de te sig i det praktiska livet.

Drätselkammarens ställning såsom *organ för stadens finanshushållning* angives i drätselkammarreglementena vanligen först och främst genom att bestämmelserna i 52 § LKS om att kammaren skall uppbära stadens inkomster och i övrigt handhava dess drätsel återgivas men kommer till uttryck även på flera andra sätt. I några reglementen framhävs särskilt kammarens finansvårdande verksamhet. Så t. ex. föreskrives i reglementet för drätselkammaren i Hälsingborg, att kammaren med samhällets förkovran såsom mål skall tillse och besörja att kommunen tillvaratager sina intressen, utkräver sina rättigheter och fullgör sina förbindelser samt att kammaren vid granskningen av budgetförslagen från de olika styrelserna ur allmänna helhetssynpunkter beträffande stadens ekonomi skall göra de erinringar i fråga om styrelsernas förvaltning, vartill kammaren efter nämnda granskning kan se sig föranlåten. Mycket vanliga äro föreskrifter om att drätselkammaren skall övervaka efterlevnaden av den av stadsfullmäktige fastställda budgeten samt att kammaren inom ramen för sin finansvårdande verksamhet skall söka befrämja en klok hushållning med stadens medel. I de städer, där drätselkammaren uppdelats på avdelningar, tillkomma sistnämnda båda uppgifter vanligen den s. k. finansavdelningen.

Drätselkammarens närmare handhavande av stadens drätsel brukar i reglementena ägnas stor uppmärksamhet. Sålunda finnas vanligen mer eller mindre ingående bestämmelser om vilken befattning drätselkammaren har att taga med uppgörandet av förslag till utgifts- och inkomststat. Härvid är det av särskilt intresse att notera att reglementena i en del magistratsstäder i strid med lagens bestämmelser utformats på samma sätt som lagens föreskrifter härom beträffande landsrättsstäderna: det ålägges sålunda kammaren att upprätta förslaget och att därefter överlämna detta till stadsfullmäktige, oaktat lagen föreskriver att förslaget skall uppgöras av magistraten efter hörande av drätselkammaren. I reglementena bruka också finnas bestämmelser om att drätselkammaren eller, om drätselkammaren är uppdelad på avdelningar, dess finansavdelning skall handhava förvaltningen av drätselkammarens kassa och räkenskapsväsen samt befattningen med stadens skulder. Stundom lämnas ganska detaljerade föreskrifter härom, t. ex. om tillgängliga medels placering och rätt för drätselkammaren att, då medel för behörigen beslutade utgifter av någon anledning ej finnas tillgängliga, tillfälligt upptaga lån för stadens räkning inom de i lag fastställda gränserna för stadens underställningsfria lånerätt. Drätselkammaren brukar vidare vanligen åläggas att omhänderhava de fonder, som stå under stadens förvaltning.

I de mindre städernas drätselkammarreglementen har regelmässigt förordnats om sammanförande av den medelsförvaltning, som åligger drätselkammaren, och den medelsförvaltning, som enligt lag eller författning tillkommer andra kommunala nämnder eller styrelser. Även i städer med ett invånarantal av 10.000—20.000 förekommer centraliserad medelsförvaltning i rätt stor utsträckning. I större städer är medelsförvaltningen däremot i regel ej centraliserad, men drätselkammaren förvaltar dock vanligen även där medel, som de särskilda styrelserna icke ha behov av för den löpande driften, och drätselkammaren kommer på så sätt att tjänstgöra som stadens bank.

Vad härefter angår *uppgiften att förvalta stadens egendom* må till att börja med framhållas, att städernas egendom ökats högst väsentligt under årens lopp. Detta sammanhänger med den mångfald olika uppgifter, som numera ombesörjas av städerna. Särskilt ha under de sista åren antalet bostadsfastigheter i städernas ägo ökats i mycket hög grad till följd av de åtgärder som vidtagits för främjande av bostadsförsörjningen. Såsom i det följande skall visas förvaltas numera icke all stadens egendom av drätselkammaren, utan denna omhänderhaves ofta av ett flertal olika organ. Drätselkammaren eller en av dess avdelningar har emellertid i allmänhet blivit det ledande organet för stadens fastighetspolitik. Detta har vanligen också kommit till uttryck i drätselkammarreglementena, som ofta stadga, att drätselkammaren med uppmärksamhet skall följa vad som äger sammanhang med stadens fastighets- och bostadspolitik samt göra de framställningar och i övrigt vidtaga de åtgärder i hithörande frågor, vilka av omständigheterna påkallas. I reglementena bruka vidare finnas bestämmelser om att drätselkammaren eller en av dess avdelningar skall vara organ för bostadsfrågors beredning och förvaltare av stadens fastigheter i den mån förvaltningen av dessa icke blivit uppdragen åt särskild styrelse. I åtskilliga större städer ha till drätselkammarens biträde inrättats fastighetskontor och stundom även särskilda byggnadskontor.

Det saknas dock icke tendenser att bryta ut allt som rör fastighets- och bostadspolitiken till ett särskilt organ. I Stockholm, Karlstad, Karlskoga, Sandviken, Fagersta och Djursholm ha inrättats fastighetsnämnder, vilka torde ha övertagit hela den fastighetsförvaltning, som i andra städer tillkommer drätselkammaren. I Uppsala, Södertälje, Kiruna, Skellefteå, Avesta och Laholm ha inrättats bostadsnämnder, vilkas främsta uppgift synes vara att bereda alla frågor rörande bostadsförsörjningens främjande och att tjänstgöra såsom förmedlingsorgan för den statliga låneverksamheten på detta område. De torde däremot icke i allmänhet själva förvalta några fastigheter men väl utöva tillsyn över den förvaltning, som handhas av kommunala bostadsföretag. I några städer har även gatuförvaltningen utbrutits ur drätselkammarens förvaltning och lagts under en särskild gatunämnd.

I de mindre städerna omhänderhar drätselkammaren vanligen icke blott fastighetspolitiken i allmänhet utan även den direkta förvaltningen av stadens egendom. Undantag härifrån bildar liksom i landskommunerna den egendom som på grund av stadganden i speciallagstiftningen anslagits till visst ändamål och förvaltas av i denna lagstiftning angiven nämnd. Ett annat undantag utgöra ofta under städernas medverkan nyuppförda bostadsfastigheter. Dessa ha nämligen i allmänhet uppförts av särskilda stiftelser eller bolag, som också handha förvaltningen av dem. Härutöver bör framhållas, att det även i mindre städer förekommer att staden tillhöriga affärsverk administreras av annat organ än drätselkammaren.

I de medelstora och större städerna har den direkta förvaltningen av stadens egendom i stor utsträckning kommit att handhavas av specialstyrelser även i fråga om sådan egendom som icke anslagits till särskilda, i speciallagstiftningen angivna ändamål. I flertalet städer av denna storleksordning ha sålunda särskilda styrelser tillsatts för de affärsdrivande verken m. fl. liknande kommunala inrättningar såsom gasverk, elektricitetsverk, vattenverk, renhållningsverk, badhus, saluhall, spårvägar m. m. Det har därvid i allmänhet ansetts naturligt att låta dessa styrelser förvalta all stadens egendom, som brukas inom deras verksamhetsområden. På samma sätt förhåller det sig vanligen med andra kommunala förvaltningsorgan än dem som tillhöra nu nämnda båda kategorier. Även dessa organ ha i allmänhet hand om den egendom, vilken brukas i den verksamhet som uppdragits åt organet, i den mån egendomens förvaltning kan sägas utgöra ett led i nämnda verksamhet. Sålunda omhänderhar en parkstyrelse vanligen all egendomsförvaltning som avser parkerna, en museirespektive biblioteksstyrelse musei- respektive biblioteksbyggnaden, idrotts- och friluftsnämnden idrottsanläggningar och kanske även stora friluftsreservat, hamnstyrelsen hamnen och dess anläggningar o. s. v. Liksom i de mindre städerna förvaltas i medelstora och större städer de bostadsfastigheter, som de senaste åren uppförts under stadens medverkan, i allmänhet av särskilda stiftelser eller bolag.

Vad drätselkammaren i medelstora och större städer har under sin direkta förvaltning torde i huvudsak utgöras av gatumark och staden tillhöriga förvaltningsbyggnader, i den mån icke denna egendom förvaltas av specialstyrelser, samt exploateringsjordar och äldre bostadsfastigheter.

Vad slutligen angår drätselkammarens ställning såsom *allmänt verkställighetsorgan* beror det på den kommunala förvaltningens organisation i de olika städerna vilka särskilda verkställighetsuppgifter som tillkomma drätselkammaren på andra områden än finans- och fastighetsförvaltningarnas. Det ligger därvid i sakens natur att de minsta städerna förete exempel på en stark centralisation av förvaltning och verkställighet till drätselkammaren. I dessa städer möter det naturligtvis i allmänhet icke någon svårighet att inrymma praktiskt taget hela den egentliga kommunal-

förvaltningen inom drätselkammaren. I medelstora och större städer ha — såsom i det föregående berörts — ofta vissa förvaltningsgrenar utbrutits ur drätselkammarens verksamhetsområde och lagts under specialstyrelser. Särskilt i de största städerna har därför drätselkammaren eller, om kammaren är uppdelad, i varje fall dess finansavdelning ofta kommit att renodlas till en finansstyrelse, medan specialstyrelser eller andra avdelningar av kammaren svara för övriga förvaltningsgrenar. Det är emellertid att märka att vad nu sagts om drätselkammaren såsom verkställighetsorgan ej har generell tillämpning. Det finns sålunda exempel på att mycket små städer ha en ganska decentraliserad förvaltning: i Marstrand med omkring 1.200 invånare ha vid sidan av drätselkammaren tillsatts elektricitetsverksstyrelse, badhusstyrelse, hamnstyrelse och biblioteksstyrelse. Å andra sidan finnas medelstora städer med stark centralisation hos drätselkammaren. Detta är särskilt vanligt i sådana orter, som relativt sent erhållit stadsrättigheter och därvid ombildats från egentliga landskommuner till städer.

I fråga om reglementenas bestämmelser angående drätselkamrarnas uppgifter må slutligen framhållas att särskilt i de nyare reglementena ofta finnas föreskrifter om att drätselkammaren med uppmärksamhet skall följa den kommunala förvaltningen och utan tidsutdräkt göra de framställningar och förslag hos stadsfullmäktige eller vidtaga de åtgärder i övrigt, som härav föranledas, samt ha överinseende över för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr utsedda styrelser, nämnder eller personers förvaltning. Vanlig är också en bestämmelse om att drätselkammaren eller dess avdelningar äga att från av stadsfullmäktige tillsatta styrelser eller andra förvaltningsorgan inhämta upplysningar och yttranden.

Drätselkammarens arbetsformer äro givetvis i högsta grad beroende av kammarens allmänna ställning inom förvaltningen. Vad i denna del sagts i kommunalförvaltningssakkunnigas betänkande äger i stort sett ännu giltighet. I fråga om uppdelningen av kammaren å avdelningar förekommer alltjämt åtskilligt experimenterande. Sålunda ha en del av de städer, som vid tiden för nämnda utredning hade en odelad drätselkammare, uppdelat denna å två eller tre avdelningar, medan några av de städer, som då hade kammaren uppdelad på avdelningar, övergått till en enhetlig kammare. Enligt uppgift från Svenska stadsförbundets byrå ha för närvarande ett sjuttiotal städer odelad drätselkammare, däribland en del större städer såsom Gävle, Jönköping, Karlstad, Linköping och Västerås. Enligt vederbörande reglemente skall drätselkammaren städse vara uppdelad på två avdelningar i 23 städer, däribland Göteborg och Örebro, och på tre avdelningar i ett trettiotal städer, av vilka här må nämnas Borås, Halmstad, Hälsingborg, Malmö, Norrköping och Uppsala. I ytterligare några städer har drätselkammaren i reglementet bemyndigats att i fall den anser lämpligt verkställa en uppdelning av kammaren på två eller flera avdelningar.

I allmänhet brukar drätselkammaren besluta om ledamöternas fördelning på avdelningar. Det förekommer emellertid också, att stadsfullmäktige verkställa denna uppdelning, så t. ex. i Göteborg, Malmö, Norrköping och Örebro. Där stadsfullmäktige välja ledamöter till avdelningarna, intaga avdelningarna vanligen en mycket självständig ställning. I Göteborg handhar den ena avdelningen, finansavdelningen, stadens centrala penningförvaltning, är organ för beredning av bostadsfrågor och omhänderhar förvaltningen av stadens uppbördsverk, eldsläckningsverk och auktionsverk, medan den andra avdelningen, fastighetsavdelningen, ombesörjer förvaltningen av stadens fastigheter i den mån denna icke är anförtrodd åt särskilda styrelser. Att märka är att finansavdelningen icke yttrar sig över alla ärenden av finansiell karaktär, så t. ex. i allmänhet ej över frågor om fastighetsköp eller löneärenden, utan dessa behandlas i regel endast av fastighetsavdelningen respektive lönenämnden och hänskjutas därifrån direkt till det s. k. stadskollegiet, som såsom förut nämnts skall avgiva yttrande i alla ärenden, vilka handläggas av stadsfullmäktige. Samfällda kammaren sammanträder praktiskt taget aldrig. En specialstyrelse, gatu- och vägförvaltningen, har hand om underhållet och tillsynen av stadens gator, vägar och planteringar.

Även i Malmö och Norrköping intaga de olika avdelningarna en i stort sett fullt självständig ställning. Drätselkammarens första avdelning utgör här finansavdelning, den andra har hand om stadens gator och vägar, torg, planteringar samt vattenlednings- och kloakverk, och den tredje avdelningen har till uppgift att förvalta stadens fastigheter. I dessa städer bruka emellertid alla framställningar från kammarens båda sistnämnda avdelningar om anslag eller eljest av särskild vikt för stadens ekonomi hänskjutas till finansavdelningen. Samfällda kammaren sammanträder i huvudsak endast för att välja ordförande och vissa för kammaren gemensamma tjänstemän. Vid tillkomsten år 1947 av det nuvarande reglementet för drätselkammaren i Norrköping framhölls, att drätselkammarens uppgift såsom stadens finansvårdande organ främst skulle handhavas av finansavdelningen samt att byggnads- och fastighetsavdelningarna vore att betrakta såsom fackstyrelser med uppdrag att fungera såsom respektive gatunämnd och fastighetsnämnd. Enligt beredningsutskottets yttrande till stadsfullmäktige vore den slutsats som borde dragas härav, att de båda sistnämnda avdelningarna egentligen skulle utbrytas ur drätselkammaren och bilda särskilda styrelser samt finansavdelningen ensam utgöra drätselkammare. Med hänsyn bl. a. till att enligt 52 § första stycket LKS fastighetsförvaltningen är en av drätselkammarens obligatoriska uppgifter och därför icke ansågs kunna berövas densamma, fann utskottet emellertid, att en sådan åtgärd icke kunde vidtagas, utan föreslog att den samfällda kammaren skulle bestå.

I Örebro handhar drätselkammarens ena avdelning, finansavdelningen,

stadens centrala penning- och fastighetsförvaltning samt den andra avdelningen, tekniska avdelningen, byggnadsfrågor samt ärenden angående gator, vatten och avlopp m. m. Alla frågor av ekonomisk natur, som handlagts av sistnämnda avdelning, bruka hänskjutas till finansavdelningen för yttranden. Den samfällda kammaren behandlar förslaget till utgifts- och inkomststat samt tillsätter vissa tjänstemän; avdelningarna äro i övrigt praktiskt taget självständiga.

Även i några städer, där fördelningen av ledamöterna på avdelningar verkställes av drätselkammaren, ha avdelningarna tillerkänts en mycket självständig ställning. Så t. ex. i Borås, där varje avdelning har rätt att självständigt behandla alla frågor inom sitt verksamhetsområde. Det förekommer dock att samfällda kammaren sammanträder för att pröva vissa större frågor. Liksom i Malmö och Norrköping hänskjutas alla ärenden av finansiell art, som behandlats av andra och tredje avdelningarna, till finansavdelningen.

I flertalet av de städer, som ha drätselkammaren uppdelad på avdelningar, ha dessa emellertid icke så stora befogenheter som avdelningarna i de nu såsom exempel angivna städerna. Den samfällda kammaren behandlar i regel förslaget till stadens utgifts- och inkomststat. I många reglementen stadgas, att alla framställningar från drätselkammarens avdelningar om anslag eller eljest av vikt för stadens ekonomi och förvaltning skola för vidare åtgärd överlämnas till samfällda kammaren. Andra reglementen gå ännu längre i detta hänseende och föreskriva, att alla ärenden, vari stadsfullmäktige skola besluta, skola behandlas av samfällda kammaren. Avdelningarna komma därför att i fråga om dessa ärenden endast tjänstgöra såsom beredningar. Fördelningen av verksamhetsuppgifterna sker i allmänhet på det sätt som angivits i de ovan anförda exemplen på självständiga avdelningar. Kompetenstvister mellan avdelningarna bruka avgöras av samfällda kammaren.

Såväl där drätselkammaren arbetar utan uppdelning på avdelningar som där avdelningssystem förekommer ha stundom kammarens eller avdelningarnas ledamöter mellan sig fördelat tillsyn över vissa under kammaren eller avdelningen sorterande förvaltningsuppgifter. Särskilt brukar detta vara fallet i mindre städer beträffande under kammaren lydande affärsdrivande verk. Det är inte heller ovanligt att kammaren för handläggning eller förberedande beredning av vissa frågor tillsätter särskilda kommittéer eller delegerade, t. ex. en särskild inköpsnämnd.

På allra senaste tiden har i några städer tillsatts en särskild förberedande beredning inom drätselkammaren framför allt i avsikt att lindra kammarens arbetsbörda. I Uppsala hade man först tänkt inrätta ett slags stadskollegium bestående av 4 ledamöter, utsedda av drätselkammaren. Kollegiet skulle övervaka verkställigheten av stadsfullmäktiges och drätselkammarens beslut och skulle å drätselkammarens vägnar även få be-

sluta i en del mindre viktiga ärenden, som tillhörde kammarens förvaltningsområde. Denna tanke frångick man dock, då förslaget ansågs stå i strid med lagen. I stället har inrättats ett drätselkammarens arbetsutskott, bestående av samfällda kammarens ordförande samt de tre avdelningarnas ordförande. Utskottet har ej beslutanderätt utan bereder endast ärendena för handläggning i drätselkammaren. Sammanträdena hållas i regel å bestämd dag en gång i veckan. Ledamöterna svara delvis för ärendenas föredragning och övervaka verkställigheten av stadsfullmäktiges och drätselkammarens beslut. Resultatet har blivit tillfredsställande, och enligt uppgift torde det endast vara en tidsfråga när drätselkammarens uppdelning på avdelningar helt och hållet slopas. I Tranås hade man under någon tid en drätselkammarberedning, bestående av ordföranden och vice ordföranden i drätselkammaren samt två kammarledamöter. Kommunalborgmästaren, stadsingenjören och stadskamreraren voro föredragande. Sammanträden höllos regelbundet två gånger i månaden. Beredningen hade tillerkänts beslutanderätt i en mängd särskilt angivna frågor. Man erhöll emellertid icke önskad effektivitet, varför man nu övergått till en tjänstemannaberedning inför kammarens ordförande.

Antalet ledamöter i drätselkammaren är mycket varierande. Vanligast synes det vara med 6—10 ledamöter. Då drätselkammaren är uppdelad på avdelningar, förekommer dock ofta betydligt större antal. Sålunda finnas t. ex. i Malmö, Norrköping och Hälsingborg, där drätselkammaren är uppdelad på tre avdelningar, 17 ledamöter. I de allra flesta städer tillsättas suppleanter. Dessa bruka vanligen utgöra högst hälften av antalet ledamöter; i städer som relativt sent erhållit stadsrättigheter har man dock ofta bibehållit den för landskommuner gällande föreskriften att suppleanter skola väljas till lika antal som ledamöter. I en del reglementen stadgas uttryckligen, att suppleanterna skola kallas till sammanträdena och att de äga rätt att deltaga i överläggningarna men ej i besluten. Även utan dylikt stadgande torde suppleanterna i praxis ofta ha tillerkänts rätt att yttra sig under överläggningarna.

Mandatperioden är i allmänhet fyra år, men det förekommer såväl en treårig som en tvåårig valperiod. En treårig mandattid föreskrives exempelvis i Hälsingborg, Borås och Gävle. Tvåårig mandattid förekommer bl. a. i Göteborg, Malmö, Norrköping, Jönköping, Karlstad, Lund och Skellefteå. För suppleanterna är mandattiden stundom kortare än för ledamöterna, t. ex. i Göteborg och Örebro endast ett år. Där mandattiden för ledamöterna är fyra år, väljes kammaren i allmänhet i december året efter det ordinarie stadsfullmäktigval ägt rum. Men det förekommer också att kammaren väljes samma år som fullmäktigvalet skett och att det sålunda blir den avgående fullmäktiguppsättningen som får bestämma kammarens sammansättning under de närmast följande åren. Det finns även exempel på att kammaren tillsättes två år efter fullmäktigvalet. I Uppsala, där mandatperioden är

fyra år, väljes kammaren å stadsfullmäktiges första sammanträde året näst efter det då fullmäktigval ägt rum. I Göteborg och Karlstad, som ha tvåårig mandatperiod, utses drätselkammaren varannan gång å de nyvalda stadsfullmäktiges första sammanträde. Stadsfullmäktige i dessa tre städer ha sålunda möjlighet att efter nyval omedelbart giva drätselkammaren en sammansättning som motsvarar fullmäktiges. Successiv förnyelse av kammaren förekommer ännu här och var och detta även där mandatperioden endast är tvåårig.

I fråga om valbarhet uppställa drätselkammarreglementena stundom snävare villkor än de som angivas i 51 § LKS i det att vissa reglementen helt hänvisa till vad i detta hänseende gäller för stadsfullmäktige. Beträffande rätt till avsägelse brukar stadgas, att samma bestämmelser som i fråga om stadsfullmäktige skola gälla. Ordförande och vice ordförande väljas i regel av kammaren själv, men det finnes några städer, där ordförandevalet tillkommer stadsfullmäktige; så är förhållandet bl. a. i Kiruna, Kramfors, Linköping, Trollhättan och Nacka.

I reglementena återfinnas vanligen även en del bestämmelser om den ordning, i vilken drätselkammaren eller avdelning har att fatta beslut samt att eljest utöva sina befogenheter och fullgöra sina åligganden. Sålunda förekommer i allmänhet bestämmelse om det antal ledamöter, som skall vara närvarande för att kammaren respektive avdelningen skall vara beslutför. I allmänhet finnas även föreskrifter om protokollföring, ledamöternas ansvar för fattade beslut och jäv, ofta också om besvärsrätt.

Det ökade arbetet inom kommunalförvaltningen har, såsom redan antytts, i flertalet städer medfört, att *tjänstemannaorganisationen* måst utbyggas väsentligt. Detta gäller i särskilt hög grad de medelstora och större städerna. I samma mån som kommunalförvaltningen svällt och tjänsteorganisationen utökats har framträtt behov av ett ledande och samordnande organ. Den år 1932 införda kommunalborgmästarbefattningen avsåg att för landsrättsstädernas del tillgodose detta behov. I flertalet av dessa städer torde kommunalborgmästaren också ha blivit den ledande och enande kraft inom förvaltningen, som lagstiftaren avsåg. Men det finns också städer där kommunalborgmästarbefattningen närmast blivit en sekreterarsyssla. Detta gäller i synnerhet de städer där befattningen inrättats såsom en halvtidstjänst. Det finns även exempel på att i landsrättsstäder tillsatts en heltidssysselsatt verkställande ledamot i drätselkammaren, vilken delvis torde ha övertagit de uppgifter som lagstiftaren avsett skola tillkomma kommunalborgmästaren. I de största landsrättsstäderna har det stundom visat sig svårt för kommunalborgmästaren att överblicka och leda hela förvaltningen, särskilt som de statliga magistratsuppgifterna i dessa städer givetvis taga hans tid i anspråk i större omfattning än i de mindre städerna.

Spörsmålet om hur man bör skapa en enhetlig ledning för kommunal-

förvaltningen har i magistratsstäderna sedan länge varit en mycket omstridd fråga och man har i skilda städer försökt olika lösningar. I åtskilliga medelstora och större städer har anställts en stads- eller drätseldirektör. En sådan befattningshavare finnes för närvarande i Borås, Gävle, Halmstad, Köping, Luleå, Trollhättan, Uddevalla, Umeå, Västerås, Örebro och Östersund. I Kristianstad finnes en liknande befattning, som dock står på gränsen till förtroendeuppdrag. Stadsdirektörernas formella kompetens är mycket skiftande. Några äro jurister, andra ha tidigare under en lång följd av år varit kommunala förtroendemän, en är civilingenjör och två ha förut varit stadskamrerare. Stadsdirektörerna ha i allmänhet givits en ledande och initiativtagande ställning inom kommunalförvaltningen i dess helhet. De flesta reglementen ålägga stadsdirektören »att med uppmärksamhet följa alla de frågor, som röra den kommunala förvaltningen och kunna inverka på stadens utveckling och ekonomiska intressen, och att i drätselkammaren och hos vederbörande nämnder och styrelser väcka förslag i ärenden, som ligga inom området för hans verksamhet», en föreskrift som för övrigt återkommer i så gott som alla kommunalborgmästarreglementen. Han är vanligen i princip skyldig att bereda och föredraga drätselkammarens ärenden och att vaka över att stadsfullmäktiges och stadens styrelsers beslut bringas till verkställighet. I de flesta städer har han rätt att deltaga i drätselkammarens och andra kommunala nämnders överläggningar.

I andra städer har man sökt tillgodose behovet av en enhetlig ledning genom att utse en verkställande ledamot i drätselkammaren, som för sitt uppdrag åtnjuter årligt arvode. I flera städer ha dessa heltidsarbete och skilja sig i fråga om befogenhet och uppgifter icke mycket från stadsdirektörerna. Så är förhållandet i Eskilstuna, Huskvarna, Härnösand, Katrineholm, Lidingö, Norrköping, Nyköping, Solna och Södertälje. I fråga om Norrköping må anmärkas att det där är en ledamot av drätselkammarens finansavdelning, som är verkställande ledamot, och att denne därför i huvudsak ägnar sig åt de uppgifter som tillkomma denna avdelning. Det har ifrågasatts att i staden utse verkställande ledamöter även för andra förvaltningsområden. Verkställande, icke heltidssysselsatta ledamöter i drätselkammaren finnas bl. a. i Eksjö, Linköping, Mjölby, Ronneby och Västervik.

Det hos drätselkammaren i Uppsala inrättade arbetsutskottet utgör på sätt och vis ett annat försök att skapa en enhetlig ledning för den kommunala förvaltningen. Man hade där tidigare en drätseldirektör, men denna befattning har nu ombildats till en kanslichefsbefattning och samtidigt har inrättats en tjänst såsom fastighetschef. Nämnas kan även, att i Landskrona tillsatts ett förtroenderåd av tre personer, valda av stadsfullmäktige för samma tid som fullmäktige. Rådet skall hålla regelbundna konferenser med representanter för olika styrelser och nämnder samt vederbörande chefstjänstemän. Verksamheten avser att tillse att gällande reglementen och instruktioner efterlevas samt att avgöra kompetenstvister mellan sido-

ordnade myndigheter och tjänstemän. Rådet skall vidare med uppmärksamhet följa alla de stora frågor, som kunna inverka på stadens utveckling och ekonomiska förhållanden. I Sala finnes ett ordförandekollegium, bestående av ordföranden i stadsfullmäktige, beredningsutskottet, drätselkammaren och sju andra nämnder och styrelser. Kollegiet sammanträder för överläggning rörande för staden viktiga frågor minst en gång varje år eller så ofta någon av ledamöterna så påfordrar.

4. *Övriga förvaltningsnämnder.*

Det ligger i sakens natur att i städerna finnes en betydligt rikare flora av förvaltningsnämnder än på landsbygden. Detta gäller såväl de i specialförfattning reglerade nämnderna som nämnder vilka omhänderha sådan förvaltning som kommun må ordna efter eget skön. I städerna ha sålunda mycket ofta tillsatts i specialförfattning reglerade nämnder som ej äro obligatoriska. Vanligen finnas t. ex. särskild nykterhetsnämnd, arbetslöshetsnämnd och civilförsvarsnämnd samt ofta även brandstyrelse, polisnämnd, hemhjälpsnämnd, hemvärnsnämnd och familjebidragsnämnd. I det följande skall lämnas en kortfattad översikt över olika slag av förvaltningsnämnder, vilka icke regleras i specialförfattning.

I framställningen om drätselkammarens förvaltning har redan angivits, att affärsverken administreras ibland inom kammaren och ibland av särskilt förvaltningsorgan. I sistnämnda fall förekommer såväl att varje verk har en egen styrelse som att två eller flera verk förvaltas av en och samma styrelse. De kommunala elektricitetsverken förvaltas i åtskilliga städer av särskild styrelse. Mera sällan har man tillsatt en specialstyrelse för vattenledningsverket. Där både gas- och elektricitetsverk finnas förvaltas dessa ofta av en gemensam styrelse och någon gång hör också vattenverket dit. Renhållningsverket sorterar ofta direkt under drätselkammaren, men i flera städer har tillsatts en särskild styrelse för detta verk.

De städer som driva spårvägar eller omnibustrafik ha använt sig av olika förvaltningsformer. I några städer finnes en särskild spårvägsstyrelse, i andra förvaltas kommunikationsmedlen av en styrelse med vidsträcktare förvaltningsområde såsom t. ex. belysningsstyrelsen. Det förekommer också att förvaltningen sker i bolagsform. Många städer ha, såsom redan nämnts, tillsatt särskilda trafiknämnder för att tillvarataga stadens intressen i fråga om kommunikationer; dessa nämnder ha dock i huvudsak beredningsuppgifter.

Enligt lag skola de offentliga slakthus, som uppförts i en del större städer, ha särskilda styrelser. Saluhallar stå ibland under slakthusstyrelsen, men det förekommer också särskild styrelse för dem. För de kommunala badhusen finnes ofta en specialstyrelse. I övrigt förekommer en rad exempel på styrelser för affärsverk av mera speciella slag såsom styrelse för pantlånekontor, auktionsverk m. m. I detta sammanhang må ock fram-

hållas, att städerna stundom funnit det lämpligare att driva icke bara trafikföretag utan även andra rörelser i aktiebolagsform.

För hamnens förvaltning har vanligen tillsatts en hamnstyrelse eller hamndirektion; det förekommer dock också att hamnen sorterar direkt under drätselkammaren. Enligt en särskild författning skola hamnens inkomster och utgifter hållas i sär från den kommunala drätseln i övrigt.

Redan i samband med redogörelsen för drätselkammarens förvaltning har nämnts att särskilda organ såsom fastighetsnämnd, gatunämnd och bostadsnämnd på några håll tillsatts för fastighetsförvaltning eller för beredning av bostadsfrågor. Det finnes även exempel på nämnder och styrelser för förvaltning av visst slag av fastigheter. Sålunda förekommer på många håll en skogsnämnd för skötseln av staden tillhöriga skogar. I ett par städer finnes en lantegendomsnämnd eller marknämnd för förvaltningen av stadens exploateringsjordar. Stadsplaneärenden behandlas ibland av en stadsplanekommitté; även en speciell generalplaneberedning har stundom tillsatts.

Särskilt i de större städerna finnas flera styrelser och nämnder på socialvårdens område utöver de förvaltningsnämnder som enligt lag skola tillsättas. Såsom exempel härpå må nämnas socialvårdsnämnd, husmodersemesternämnd samt särskilda nämnder eller styrelser för barnhem, daghemsverksamhet, barnkolonier, pensionärshem och bostadsförmedling.

Slutligen förekommer i de olika städerna en rad förvaltningsnämnder för kulturell verksamhet och fysisk fostran. Sålunda finnas museinämnder, biblioteksstyrelser, teaterstyrelser, musiknämnder, hembygdsråd, idrottsnämnder, fritidsnämnder, ungdomsråd m. fl.

D. Kommunalförvaltningens organisation i Stockholm.

I fråga om kommunalförvaltningen i Stockholm må till att börja med anmärkas att stadsfullmäktige väljas för en mandattid, som tager sin början redan den 15 oktober det år fullmäktigvalet ägt rum. Överståthållaren eller vid förfall för honom underståthållaren äger deltaga i fullmäktiges överläggningar men ej i besluten.

Vid en år 1920 genomförd reform av den kommunala organisationen i Stockholm ersattes det tidigare existerande beredningsutskottet av stadskollegiet. Samtidigt tillskapades genom borgarrådsinstitutionen en förmedlande länk mellan stadsfullmäktige såsom kommunens beslutande och nämnderna såsom dess administrativa organ. Stadskollegiet utgöres av tolv ledamöter jämte lika många suppleanter för dem. Stadsfullmäktige välja årligen bland sig ledamöter och suppleanter i stadskollegiet å första sammanträdet i oktober för tiden fram till nästa val. Valet skall vara proportionellt därest så påfordras av viss minoritet. Stadsfullmäktige utse bland ledamöterna ordförande och vice ordförande; till dessa befattningar

må icke väljas ordförande eller vice ordförande i stadsfullmäktige, men dessa få deltaga i kollegiets överläggningar även om de ej tillhöra kollegiet.

Stadskollegiet skall å stadsfullmäktiges vägnar leda förvaltningen av stadens angelägenheter. Det åligger därvid kollegiet att med uppmärksamhet följa förvaltningen i alla dess grenar samt att göra de framställningar eller vidtaga de åtgärder, som därvid befinnas påkallade. Kollegiet skall i sista hand bereda alla ärenden, i vilka fullmäktige skola meddela utlåtanden eller beslut, samt å fullmäktiges vägnar övervaka verkställigheten av fullmäktiges beslut. De yttranden och upplysningar, som för ärendenas utredande behövas, äger kollegiet infordra från stadens nämnder, beredningar eller tjänstemän. Instruktion för stadskollegiet fastställes av Kungl. Maj:t.

Stadskollegiet biträdes vid fullgörandet av sina uppgifter av borgarråden, vilkas antal för närvarande är åtta. Borgarrådsbefattningarna äro av blandad förtroende- och ämbetsmannakaraktär. Borgarråden utses för fyra år av stadsfullmäktige vid första sammanträdet i oktober månad det år, då val av fullmäktige ägt rum. De åtnjuta relativt hög ersättning och viss pensionsrätt. De skola i stadskollegiet i regel föredraga alla ärenden, som ankomma på kollegiets handläggning, och äga därvid deltaga i överläggningarna men ej i besluten; de få icke väljas till ledamöter i kollegiet. Ärendena fördelas å borgarråden enligt en av kollegiet fastställd rotelindelning. Borgarråden äro ordförande i de viktigare nämnderna. Såvitt angår nämnder, vilka enligt lag själva skola utse ordförande, har detta möjliggjorts genom att för Stockholm utfärdats särskilda bestämmelser i fråga om organisationen av dessa nämnder. Borgarråden ha såväl yttrande- som förslagsrätt i stadsfullmäktige, även om de ej äro ledamöter. De kunna härigenom följa ärendenas handläggning under hela deras gång.

Borgarråden bilda tillsammans borgarrådsberedningen. Dess uppgift är att åvägabringa planmässighet i utredningsarbetet samt att verka för enhetlighet i förvaltningen. Borgarrådsberedningen har i praxis utbildats till ett självständigt beredningsorgan och har kommit att utgöra en sammanhållande topporganisation över stadens styrelser och nämnder. Varje borgarråd svarar dock i första hand själv för de förvaltningsgrenar, som enligt rotelindelningen tillhöra hans verksamhetsområde. Vid sin sida har han särskilda fackchefer, som äro ansvariga för den tekniska sakkunskapen och leda det löpande arbetet.

Drätselnämnden, som före 1920 års reform motsvarade drätselkammaren i övriga städer, blev i samband med stadskollegiets inrättande ombildad till en specialstyrelse på det finansiella området. För nämnden gälla samma bestämmelser om proportionellt valsätt som för stadskollegiet och drätselkammare. Enligt sin instruktion skall nämnden vara stadens finansstyrelse och utgöra organ för stadens penningförvaltning. Stadskollegiet skall från nämnden inhämta yttrande rörande budgetförslagen, i frågor om för-

värv eller avyttring av fast egendom samt i andra ärenden av särskild vikt för stadens ekonomi.

Stockholm intager såsom redan nämnts med avseende å magistratsuppgifterna en särställning. Överståthållarämbetet fungerar såsom organ både för den lokala statsförvaltningen och för statsuppsikten över kommunalstyrelsen. Det tillkommer sålunda ämbetet att handhava icke blott uppgifter som i riket i övrigt ombesörjas av länsstyrelserna utan även uppgifter som i magistratsstäderna omhänderhas av magistraterna. Kostnaderna för överståthållarämbetets verksamhet ha fördenskull uppdelats så, att länsstyrelseavdelningarna bekostas av staten och magistratsavdelningarna av staden. Magistraten i Stockholm saknar därför praktiskt taget all befattning med stadens angelägenheter och har med ett undantag — bestyren med röstlängd och val — icke heller några administrativa uppgifter av större betydelse.

E. Tidigare förslag till omläggning av magistrats- och kommunalförvaltningen.

Sedan mycket lång tid tillbaka har frågan om en omläggning av magistratsförvaltningen och i samband därmed en omorganisation av den centrala stadsförvaltningen varit föremål för en livlig diskussion, och flera utredningar ha verkställts. Det har därvid än varit önskemålet att förstatliga rättsskipningen i städerna, än behovet att effektivisera kommunalförvaltningen därstädes som aktualiserat dessa spörsmål. Frågan om att förstatliga rådhusrätterna och att i detta sammanhang skilja magistraterna från rådhusrätterna har framför allt diskuterats i samband med förberedelserna för den år 1948 genomförda processreformen. Det förhållandet att magistraten icke blott har befattning med kommunalstyrelsen utan även skall ombestyra ett stort antal statligt administrativa ärenden har komplicerat denna fråga.

Redan i förarbetena till 1862 års förordning om kommunalstyrelse i stad framkommo olika meningar om magistratens ställning. En av reservanterna i 1858 års kommitté, landshövdingen S. von Troil, framhöll, att magistratsinstitutionen vore föråldrad och tarvade en fullständig omdaning. En annan av reservanterna, justitieborgmästaren C. J. Stolpe, ville göra magistraten till en verklig styrelse. Där så funnes lämpligt, skulle emellertid enligt hans mening magistraten kunna skiljas från rådhusrätten och varderas göromål överlåtas åt olika personer. Stolpe synes ha tänkt sig att ledamöterna i en sådan särskilt tillsatt magistrat skulle utgöras av en lagfaren ordförande samt dels på livstid tillsatta lagfarna rådmän och dels på viss tid utsedda borgerliga rådmän.

I en inom riksdagen år 1913 väckt motion (II:33) yrkades, att magistratens kommunala verksamhet borde bringas att upphöra eller åtmin-

stone väsentligt inskränkas, samt hemställdes, att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte anhålla om en revision av gällande bestämmelser i förordningen om kommunalstyrelse i stad. Konstitutionsutskottet avstyrkte bifall till motionen och anförde därvid, att enligt vad utskottet inhämtat några mera avsevärda olägenheter icke varit förbundna med det dåvarande systemet men att detsamma mången gång torde visat sig ha varit till gagn för det kommunala arbetet. Motionen blev avslagen av riksdagen.

Frågan om stadsförvaltningens omorganisation vann sedermera aktualitet närmast till följd av att rådhusrätterna i de smärre städerna väntades bliva indragna vid den planerade omdaningen av processväsendet. I anledning av en år 1915 inom riksdagen väckt motion (II:85) hemställde riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t bl. a., att Kungl. Maj:t ville taga under övervägande på vad sätt i städer under landsrätt de kommunala och administrativa uppgifter, som eljest ålåge magistrat, lämpligen borde tillgodoses. Man räknade dock med, att den planerade processreformen skulle medföra avsevärda förändringar även för de större städernas del. Enligt ett uttalande av ledaren för den förberedande utredningen angående en processreform, f. d. justitierådet J. Hellner, skulle de nya domstolar, som skulle upprättas i de större städerna, icke få någon befattning med de förvaltningsuppgifter, vilka ålågo magistraterna, utan uteslutande ägna sig åt rättsskipningen.

I anledning av riksdagens framställning tillsatte Kungl. Maj:t år 1916 en kommitté med borgmästaren Jakob Pettersson såsom ordförande, den s. k. stadsstyrelsekommissionen. Denna avgav år 1917 betänkande med förslag angående magistratsförvaltningens ordnande i städer under landsrätt. Enligt detta förslag skulle i stad, där magistrat ej funnes, liksom tidigare tillsättas en stadsstyrelse, som skulle fullgöra å magistraten ankommande bestyr och åligganden. Stadsstyrelsen skulle i städer, som erhållit stadsrättigheter först efter den nya lagens ikraftträdande, bestå av en borgmästare och två rådmän, båda lekmän. Den nye borgmästaren, som i regel skulle vara lagfaren, skulle utses av Kungl. Maj:t på sätt om borgmästare i rådhusrätt vore stadgat. Han skulle icke blott i egenskap av ordförande i stadsstyrelsen handlägga där förekommande magistratsuppgifter, både kommunala och statliga, utan även verksamt taga del i den kommunala förvaltningen. Han skulle sålunda vara föredragande ledamot i drätselkammaren och ombesörja stadens ombudsmannaärenden. Stadsstyrelsen skulle härigenom, enligt vad kommissionen framhöll, kunna bliva en ledande centralmyndighet i staden. Införandet av tjänstemannaelementet skulle innebära att större kontinuitet och stadga komme att erhållas i den kommunala förvaltningen. Den nu berörda förvaltningsformen var enligt förslaget avsedd för städer med ett invånarantal från omkring 3.000 upp till 8.000 à 10.000. För de mindre städerna tänktes särskild kommunalborgmästare ej behöva anställas, utan ledamotskapet av stadsstyrelsen skulle huvudsakligen vara ett kommunalt förtroendeuppdrag. I städer med över 10.000

intill 15.000 invånare borde enligt kommissionen utöver borgmästaren anställas en lagfaren rådman, som liksom borgmästaren helt skulle ägna sig åt stadens tjänst och väsentligen ha till uppgift att såsom magistratssekreterare ombesörja magistratens administrativa bestyr. Stadsstyrelsen skulle i dessa städer enligt förslaget benämnas magistrat. För varje stad skulle stadsstyrelsens organisation, befogenheter m. m. bestämmas i ett av Kungl. Maj:t fastställt reglemente. Man skulle härigenom kunna jämka organisationen efter lokala förutsättningar och vunna erfarenheter om dess lämplighet i ena eller andra avseendet.

Stadsstyrelsekommissionens förslag ledde till de förut omnämnda lagändringarna år 1920, enligt vilka stadsstyrelsen skulle bestå av en kommunalborgmästare, som i regel skulle vara lagfaren och helt ägna sig åt stadens tjänst, samt minst två kommunalrådmän, båda lekmän. Denna reform kom emellertid endast att tillämpas i 7 städer som erhållit stadsrättigheter under villkor att stadsstyrelsen ordnades på detta sätt. Övriga 19 landsrättsstäder funno icke anledning att övergå till systemet med kommunalborgmästare.

Processkommissionen föreslog i sitt år 1926 avgivna betänkande angående rättegångsväsendets ombildning, att städernas egen jurisdiktion skulle upphöra och att staten skulle ombesörja rättsskipningen även där. De mindre magistratsstäderna skulle läggas under landsrätt och i de större städerna skulle upprättas nya statliga domstolar. Till följd därav måste det existerande sambandet mellan rättsskipningen och förvaltningen i städerna upphöra och magistraten, vilken tillika utgjorde rådhusrätt, komme sålunda att försvinna. Kommissionen påpekade, att därvid uppstode spörsmålet vart de kommunala och administrativa uppgifter, som ålåge magistraten, skulle förläggas. Kommissionen framhöll även, att det ekonomiska mellanhavandet mellan staten och städerna, som uppkomme genom dessa förändringar, måste vinna sin lösning, men ansåg sig dock icke ha att gå närmare in på dessa frågor.

I anledning av processkommissionens förslag förordnade Kungl. Maj:t fil. doktor Sigurd Hansson att såsom sakkunnig verkställa utredning av sådana frågor rörande rådhusrätterna och magistraterna som sammanhängde med processreformen. Uti ett år 1927 avgivet preliminärt utkast till ändringar i kommunallagarna m. m. föreslog Hansson, att den nuvarande magistraten skulle ersättas med en från domstolsväsendet helt fristående magistrat, som skulle ha i huvudsak samma uppgifter som den nuvarande magistraten. Genom ett av Kungl. Maj:t fastställt magistratsreglemente skulle emellertid kunna förordnas, att den nya magistraten skulle ombesörja även andra stadskommunens gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter än dem som enligt lag eller allmän författning nu ålåge magistraten.

De s. k. ekonomisakkunniga, som tillkallats för att verkställa undersökning rörande ordnande av vissa organisatoriska och ekonomiska förhål-

landen vid processreformens genomförande, föreslogo i en år 1928 avgiven promemoria, att några av magistratens funktioner skulle upphöra samt att de övriga skulle överflyttas å länsstyrelse, polismyndighet och andra organ. De framhöllo, att det ur statens synpunkt icke kunde anses behövligt, att de nuvarande magistratsuppgifterna sammanhöllos hos ett organ. Vore detta ett kommunalt önskemål, borde enligt de sakkunnigas mening i kommunallagstiftningen beredas möjlighet till en dylik organisation.

År 1928 tillkallade Kungl. Maj:t sakkunniga för att verkställa utredning rörande kommunalförvaltningens ordnande i magistratsstäderna efter processreformens genomförande. De sakkunniga, vilkas ordförande var borgmästaren Jakob Pettersson, antogo benämningen 1928 års kommunalförvaltningssakkunniga. I sitt år 1929 avgivna betänkande (SOU 1930:13) föreslogo de sakkunniga, att i alla städer skulle inrättas ett kommunalt centralorgan under namn av stadsstyrelse. Detta nya organ skulle övertaga såväl drätselkammarens uppgifter som magistratens kommunala funktioner, dock ej legalitetskontrollen, vilken skulle upphöra. Genom sin sammansättning, sin befogenhet och sitt verkningssätt skulle stadsstyrelsen vara kvalificerad att övertaga uppgiften som »stadens regering». Av magistratens statliga uppgifter skulle en stor del övertagas av stadsstyrelsen och återstoden skulle överflyttas å länsstyrelse, polismyndighet och andra organ; den nuvarande magistraten skulle sålunda försvinna.

Stadsstyrelsen skulle bestå av en borgmästare som ordförande samt ytterligare minst fyra ledamöter. Dessa ledamöter, som skulle vara kommunala förtroendemän utan tjänstemannakaraktär, skulle väljas av stadsfullmäktige för fyra år under året näst efter det, då allmänna val av stadsfullmäktige ägt rum. Borgmästarbefattningen skulle vara av blandad förtroende- och tjänstemannakaraktär. Borgmästaren skulle utses av stadsfullmäktige för en tid av minst sex, högst tio år. Samma valbarhetsvillkor som för stadsfullmäktig skulle gälla, dock skulle till borgmästare kunna utses även den som icke vore mantalsskriven i staden. Borgmästaren skulle helt ägna sig åt sin tjänst och därför åtnjuta årsarvode som bestämdes av stadsfullmäktige. I egenskap av kommunens verkställande direktör skulle det åligga honom att föredraga i stadsstyrelsen förekommande ärenden i den mån dylik föredragning icke ankomme å annan samt att övervaka verkställigheten av stadsfullmäktiges och stadsstyrelsens beslut. Till stadsstyrelsens biträde skulle finnas en i regel juridiskt kvalificerad tjänsteman, benämnd stadsassessor. I de största städerna med deras vitt förgrenade förvaltning skulle för delar av borgmästarens verksamhetsområde kunna tillsättas ett eller flera borgarråd, för vilka skulle gälla vad om borgmästare vore stadgat. I de allra minsta städerna återigen skulle stadsassessorsgöromålen kunna uppdragas åt borgmästaren. Närmare bestämmelser om stadsstyrelsens och nu angivna tjänstemäns åligganden och befogenheter skulle

införas uti ett av stadsfullmäktige antaget reglemente för stadsstyrelsen, som skulle fastställas av Kungl. Maj:t.

I de flesta yttrandena över kommunalförvaltningssakkunnigas förslag vitsordades att grundtanken i detta — inrättande av ett kommunalt centralorgan — vore riktig och stode i överensstämmelse med tidens krav. Flertalet av de i ärendet hörda myndigheterna framställde dock detaljanmärkningar av skiftande natur. Sålunda framhölls bl. a., *att* det vore mindre önskvärt att belasta det kommunala centralorganet med administrativa uppgifter, *att* fara förefunnes att förslaget skulle medföra en överorganiserad tjänstemannaförvaltning, i all synnerhet i städer med 6.000—15.000 invånare, *att* det måste anses föreligga risk för att inflytandet över förvaltningen skulle komma att glida ifrån de kommunala förtroendemännen om man, såsom förslaget förutsatte, sköte fram tjänstemännen i ledande ställning, *samt att* den föreslagne borgmästarens ställning på grund av sättet för hans antagande komme att bliva i avsevärd utsträckning politiskt betonad.

I det av Hammarskjöld utarbetade förslaget till ny kommunallagstiftning (SOU 1928:2) bibehölls magistratens ställning oförändrad. Vid framläggandet av propositionen (nr 99) med förslag till ny kommunallagstiftning vid 1930 års riksdag uttalade föredragande departementschefen, statsrådet Lübeck, att frågan om stadsförvaltningens ordnande efter processreformens genomförande uppenbarligen icke redan nu kunde bringas till lösning, enär därför krävdes ett omfattande arbete i samband med det pågående processreformarbetet. I motioner (I: 288 och II: 446) hemställdes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt framläggande av förslag till sådan revision av lagen om kommunalstyrelse i stad, att magistratens befattning med kommunens förvaltning upphörde. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionerna med hänsyn till det läge, vari frågan då befann sig, men åtta reservanter inom utskottet ville biträda motionärernas hemställan och framhöllo därvid, att frågan om att giva städernas förvaltning en central förvaltningsmyndighet av rent kommunal karaktär med det snaraste borde vinna lösning. Motionerna lämnades utan bifall av riksdagen.

Vid 1931 års riksdag framlade Kungl. Maj:t proposition (nr 80) angående huvudgrunderna för en rättegångsreform. Föredragande departementschefen, statsrådet Gärde, förklarade därvid att, med förbehåll för de mindre rådhusrätterna, med statens övertagande av rättsskipningen i städerna tills vidare borde anstå och denna fråga upptagas till slutligt avgörande i samband med en jämväl ur kommunala synpunkter påkallad allmän omläggning av städernas förvaltning. En motion (I:227) om förstatligande av domstolarna avslogs, men särskilda utskottet, som avgav utlåtande i ärendet, framhöll dock, att problemet om förhållandet mellan magistraten och de kommunala organen inom en snar framtid borde erhålla sin lösning.

Frågan om magistratsbestyrens ombesörjande i stad utan magistrat blev sedermera föremål för utredning av två sakkunniga, borgmästaren G. Ehrnberg och kommunalborgmästaren H. Ljungberg, som år 1931 framlade ett förslag. Detta lades till grund för den nu gällande lagstiftningen om kommunalborgmästare, vilken tillkom vid 1932 års riksdag och för vilken tidigare redogjorts. Huvudgrunderna i denna lagstiftning äro följande: Drätselkammaren bildar stadens styrelse och har i denna egenskap övertagit huvudparten av magistratens kommunala uppgifter. Den legalitetskontroll, som magistraten haft att utöva, har dock upphört. En viss ersättning för legalitetskontrollens upphörande har kommit till stånd genom att drätselkammaren biträdes av en kommunalborgmästare, vilken är skyldig att närvara vid kammarens sammanträden och äger rätt att reservera sig mot fattade beslut. Kommunalborgmästaren skall i regel vara lagfaren men Kungl. Maj:t kan i vissa fall medgiva dispens härifrån. Magistratens statliga uppgifter ombesörjas med vissa undantag av kommunalborgmästaren. Dess uppgifter beträffande valen omhänderhavas av en för ändamålet inrättad valnämnd, vari kommunalborgmästaren är ordförande.

I den vid 1932 års riksdag framlagda propositionen (nr 207) angående kommunalborgmästare uttalade föredragande departementschefen, statsrådet Sam Larsson, att det icke syntes vara erforderligt att nu taga ställning till frågan huru förvaltningen skulle ordnas i de städer, där magistraterna tills vidare skulle bibehållas. Han förklarade emellertid, att han ansåg sig kunna utgå ifrån att den bärande principen i den av honom förordade reformen beträffande de mindre städerna — drätselkammarens förändring till en stadens styrelse — skulle kunna vinna tillämpning även ifråga om magistratsstäderna, möjligen med undantag för de allra största.

Sedan 1931 års riksdag fattat principbeslut angående rättegångsreformen, utarbetades en ny lagstiftning angående rättegångsväsendet och vid 1942 års riksdag antogs den nya rättegångsbalken, som trädde i kraft den 1 januari 1948. Vid sistnämnda riksdag framhöll föredragande departementschefen, statsrådet Westman, i propositionen (nr 5) med förslag till ny lagstiftning bl. a., att man icke borde vidtaga andra organisatoriska förändringar än sådana, som med någon större grad av visshet kunde anses betingade av det nya rättegångsförfarandet, detta särskilt med hänsyn till svårigheten att innan erfarenhet vunnits om det nya förfarandets verkningar bedöma den lämpligaste organisationen. En motion (I:182) av herr Linder om förstatligande av städernas domstolar föranledde icke någon riksdagens åtgärd. Första särskilda utskottet, som avgav utlåtande över motionen, framhöll därvid, att frågan om förstatligandet av städernas rättsskipning borde upptagas till förnyat övervägande så snart en reform av städernas förvaltning bleve aktuell.

Vid 1943 års riksdag väckte herr Linder den motion (I: 2), som omnämnes i kommunallagskommitténs direktiv och som åsyftade en slut-

giltig utredning om magistrats skiljande från rådhusrätt i anseende till magistratens såväl kommunala som statliga funktioner. I motionen anfördes i huvudsak följande synpunkter. Sedan många år tillbaka hade frågan om statens övertagande av rättsskipningen i städerna varit uppe. Frågans lösning hade emellertid ställts i beroende av en viss omorganisation av stadsförvaltningen, främst upphörandet av magistraten i dess nuvarande gestaltning. I denna fråga hade gjorts ett stort antal uttalanden och undersökningar ur olika synpunkter. Resultatet av all denna utredning hade emellertid endast blivit en ungefär halvgången rättegångsreform och en, såvitt nu är ifråga, formellt uppsnyggad lag om kommunalstyrelse i stad. Med den oerhörda utveckling som det kommunala livet numera tagit kunde det icke anses ändamålsenligt att en sådan institution som magistraten, vilken i verkligheten levde med så obetydlig kommunal sakkunskap, skulle tjänstgöra såsom övervakande myndighet för de kommunala organen. Det vore nämligen otänkbart, att magistratsledamöterna skulle kunna famna både ett rikt fasetterat samhälleligt livs företeelser och den ständigt omfattande och djupt innehållsmättade raden av lagar och författningar, vilka reglerade en domares gärning. I stället för magistraten torde i städerna böra skapas en enhetlig styrelse, som hade överblick över hela förvaltningen och dess behov, kunde taga behövliga initiativ och låta planmässigt bereda förekommande ärenden samt bära ansvaret för de olika beslutens genomförande.

Det sammansatta konstitutions- och lagutskott, till vilket motionen hänvisades, remitterade denna till magistraten och stadsfullmäktige i tio städer samt härjämte till Svenska stadsförbundet och styrelsen för föreningen Sveriges stadsdomare. Remissen åtföljdes av en inom utskottet utarbetad promemoria, av vilken framgick, att utskottet övervägde lämpligheten av en partiell reform av den innebörden, att magistraten skulle fråntagas sina kommunala funktioner och befattning med valförrättningar men i övrigt bestå. I samtliga yttranden, utom det som avgivits av stadsfullmäktige i Umeå, tillstyrktes helt eller delvis bifall till motionärens hemställan. En utredning med den begränsning utskottet närmast ifrågasatte förordades av magistraterna och stadsfullmäktige i Landskrona och Malmö samt stadsfullmäktige i Östersund. Övriga myndigheter och sammanslutningar, som avgivit yttranden, nämligen magistraterna i Gävle, Halmstad, Norrköping, Uppsala och Östersund, stadsfullmäktige i Gävle, Halmstad, Norrköping, Skövde, Uppsala och Ystad, drätselkammaren i Falkenberg, Svenska stadsförbundets styrelse, styrelsen för föreningen Sveriges stadsdomare samt styrelsen för föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister, ansågo att utredningen borde omfatta såväl magistratens kommunala som dess statliga funktioner.

Såsom av direktiven för kommittén framgår fann utskottet (utlåtande nr 1) sig endast kunna förorda en anhållan om en mera begränsad utredning,

nämligen rörande avveckling av magistratens befattning med i kommunallag föreskrivna uppgifter jämte därmed sammanhängande ämnen, och riksdagen anslöt sig till utskottets uppfattning.

Frågan om magistratsstädernas administration har i riksdagen även berörts i en av herr Larsson i Stockholm vid 1949 års riksdag väckt motion (II:204), vari hemställdes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning rörande stadsdomstolarnas förstatligande och därmed sammanhängande spörsmål. I sitt utlåtande över motionen framhöll första lagutskottet, att kommunallagskommittén vore sysselsatt med att utarbeta förslag till överflyttande av magistratens kommunala uppgifter på andra organ och att även magistraternas statligt administrativa bestyr i sinom tid torde kunna avlösas. Enär enligt utskottets mening förutsättningarna för en utredning rörande stadsdomstolarnas förstatligande icke syntes vara för handen, innan nämnda båda reformer genomförts, hemställde utskottet, att motionen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd, vilket också blev riksdagens beslut.

I detta sammanhang kan nämnas, att magistraten i Stockholm år 1948 gjort framställning hos Kungl. Maj:t om befrielse från skyldigheten att taga befattning med allmänna val. Denna framställning, över vilken kommittén avgivit yttrande, är alltjämt beroende av Kungl. Maj:ts prövning.

Inom Svenska stadsförbundet har frågan om stadsstyrelsens organisation vid flera tillfällen varit föremål för övervägande.

I en motion vid förbundets kongress 1908 föreslogs en omarbetning av 1862 års förordning i syfte att erhålla »en tjänlig central förvaltningsmyndighet». Motionen föranledde ett omfattande utredningsarbete inom förbundet. Frågan togs sedan upp vid kongresser 1911 och 1915 samt behandlades dessutom i åtskilliga uppsatser i förbundets tidskrift. Vissa av de förslag som framlades inneburo att magistraten skulle fortbestå men befriad från rättsskipning och åtskilliga av de statliga förvaltningsuppgifterna. Andra förslag åsyftade magistratens avskaffande och överflyttande av dess uppgifter på andra organ.

I detta sammanhang må ock nämnas att stadsförbundet vid sin kongress år 1945 behandlat frågan om avveckling av magistratens kommunala uppgifter. I anslutning härtill har förbundsstyrelsen uti en den 29 juni 1946 dagtecknad framställning till Kungl. Maj:t hemställt om åtgärder för utvidgning i en eller annan form av den utredning rörande magistratens funktioner, som inbegripits i kommunallagskommitténs uppdrag, så att utredning samtidigt komme att verkställas beträffande frågorna om magistraternas avskaffande, reformering av magistratsstädernas kommunalstyrelse, rådhusrätternas förstatligande samt städernas rättigheter och skyldigheter. Med hänsyn till dessa spörsmåls speciella beskaffenhet i jämförelse med andra i nämnda sakkunniguppdrag inbegripna frågor syntes det enligt styrelsens förmenande kunna ifrågasättas att låta den sålunda begärda, utvidgade utredningen verkställas fristående därifrån.

Framställningen har icke föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd.

9 kapitlet. Kommitténs förslag rörande den kommunala förvaltningens organisation.

A. Grunddragen av förslaget.

Av redogörelsen för gällande bestämmelser om förvaltningsorganisationen i kommunerna framgår, att i lagstiftningen alltjämt finnas betydande divergenser mellan land och stad. De kommunala uppgifter som enligt LKS tillkomma magistraten ombesörjas i landskommunerna i huvudsak av kommunalnämnden, och de statliga bestyr, som i städerna omhänderhas av magistraten eller kommunalborgmästaren, ha i landskommunerna uppdelats mellan kommunalnämnden, polismyndigheten, länsstyrelsen m. fl. organ. Kommunalnämndens uppgifter, sammansättning m. m. äro i LKL utförligt reglerade, medan drätselkammarens ställning och åligganden behandlas mycket kortfattat i LKS och dess organisation och uppgifter förutsättas vara närmare bestämda i särskilt av länsstyrelsen fastställt reglemente för varje stad. Även mellan magistratsstäder och landsrättsstäder finnas betydande olikheter. Magistratens uppgifter enligt LKS skola i landsrättsstäderna i huvudsak fullgöras av drätselkammaren. För magistratsstäderna har ej stadgats skyldighet att inrätta någon kommunal chefstjänstemannabefattning motsvarande kommunalborgmästarbefattningen i landsrättsstäderna.

Framställningen om hur den kommunala förvaltningen i praktiken är ordnad i landskommuner samt magistrats- och landsrättsstäder visar emellertid, att det trots olikheterna i lagstiftningen i allmänhet icke föreligger några större principiella skiljaktigheter mellan förvaltningsformerna i olika slag av kommuner. Sålunda sammanfalla vanligen kommunalnämndens och drätselkammarens uppgifter i stort sett, och även formerna för deras verksamhet överensstämma i huvudsak. De skiljaktigheter mellan land och stad som föreligga i fråga om de kommunala förvaltningsformerna äro väsentligen betingade av olikheter i kommunernas folkmängd och bebyggelsestruktur, medan den författningsmässiga regleringen synes ha spelat en underordnad roll. Här må t. ex. framhållas att förvaltningsformerna i en köping eller egentlig landskommun med större tätbebyggelse och en stad av motsvarande storleksordning vanligen äro likartade. Vad angår magistratsstäder och landsrättsstäder kan erinras om att åtskilliga av de uppgifter, som enligt LKS skola åvila magistraten i magistratsstäderna och drätselkammaren i övriga städer, även i de förstnämnda städerna ofta ombesörjas av drätselkammaren. I en del magistratsstäder tillsättas — liksom även i några få landskommuner — chefstjänstemän med ungefär samma ställning inom kommunalförvaltningen som den kommunalborgmästaren intager.

Kommittén har såsom den följande framställningen visar verkställt en undersökning av möjligheten och lämpligheten att i fråga om kommunalförvaltningen giva enhetliga regler för alla slag av borgerliga primärkommuner och därvid funnit att det utan olägenhet för vare sig land eller stad går att skapa ensartade regler på alla de punkter, där för närvarande olikhet råder. De regler som kommittén därvid föreslår innebära i flertalet fall, att bestämmelserna i den ena av de båda kommunallagarna göras tillämpliga även för de kommuner, som regleras av den andra lagen. I vissa fall har kommittén funnit behov av helt nya bestämmelser.

Kommittén har i lagförslaget sökt beakta kommunernas intresse av att erhålla så stor rörelsefrihet som möjligt på det organisatoriska området. Kommittén har emellertid å andra sidan funnit det nödvändigt att i fråga om grunderna för den kommunala förvaltningen skapa en viss enhetlighet i kommunerna. Kommunallagstiftningen bör såsom förut framhållits fastställa en yttre ram, inom vilken kommunerna kunna ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande behov.

De nyheter kommittén föreslår äro i huvudsak följande. Magistratens befattning med kommunalförvaltningen upphör. I varje kommun skall finnas en ledande centralmyndighet för förvaltningen med beteckningen kommunens styrelse. På landet skall kommunalnämnden vara ett sådant kommunalt centralorgan, och i städerna skall i regel drätselkammaren erhålla denna ställning. Med tanke på de största städernas behov lämnas emellertid möjlighet att där inrätta ett nytt kommunalt centralorgan, kallat stadskollegium, som i drätselkammarens ställe skall vara kommunens styrelse. Stadskollegium må inrättas där Konungen på förslag av stadsfullmäktige så förordnar. Kommunalnämnd och drätselkammare skola liksom hitintills handhava kommunens drätsel, men förvaltningen av kommunens egendom kan överlåtas till andra organ. I lagtexten införas närmare bestämmelser om sammansättningen av kommunens styrelse och formerna för dess verksamhet, vilka bestämmelser i viss mån göras tillämpliga även för nämnder, som kommunen tillsätter utan att föreskrifter härom givits i speciallagstiftning. Kommunalborgmästarbefattningen upphör att vara en lagligen reglerad kommunal tjänst.

B. Avveckling av magistratens kommunala uppgifter.

Den utredning om magistratens ställning, som ingår i den ovan intagna redogörelsen för den nuvarande stadsförvaltningens organisation, visar att magistratens befattning med de uppgifter, som enligt LKS tillkomma denna, under utvecklingens gång i allmänhet kommit att sakna reell betydelse. Orsakerna härtill äro flera. Den kommunala självstyrelsen i städerna har genomgått en synnerligen kraftig utveckling, och städerna ha i stor utsträck-

ning skaffat sig kvalificerade tjänstemän. De kommunala organen ha vunnit en stadga och fasthet som medfört att behovet av en ledande och ingripande verksamhet från magistratens sida bortfallit. Magistratens funktioner i förhållande till den kommunala organisationen ha därför kommit att te sig såsom alltmer formella och betydelselösa. Då magistraten icke heller tillsättes enligt principerna för den kommunala självstyrelsen, har den också av denna anledning kommit att för nutida uppfattning verka obehörig i förhållande till den kommunala organisationen. Kommunalförvaltningens växande omfattning har för övrigt ofta gjort det omöjligt för magistratsledamöterna att vid sidan av sin huvuduppgift som domare kunna ägna ett verkligt betydelsefullt arbete även åt översynen av stadens löpande förvaltning.

I detta sammanhang må ock framhållas, att det måste anses oegentligt, att det kommunala livet i vissa städer, nämligen i dem som på grund av sin storlek eller av andra särskilda skäl fått behålla egen jurisdiktion, skall vara underkastat en ständig övervakning av en magistratsinstitution, medan rikets övriga kommuner, vilka i allmänhet ha en väsentligt mindre utvecklad organisation för den kommunala förvaltningen, skola vara befriade härifrån.

Vad sålunda anförts finner kommittén utgöra skäl för att magistratens befattning med de i LKS angivna uppgifterna bör upphöra. Av yttrandena över den förut omnämnda motionen vid 1943 års riksdag om avveckling av magistraterna framgår, att denna uppfattning fick nästan enhälligt stöd av de kommunala myndigheter och magistrater, som avgåvo utlåtande i saken. Kommittén övergår nu till frågan i vad mån magistratens hittillsvarande funktioner enligt LKS kunna helt upphöra eller böra överflyttas till andra organ.

Vad först angår legalitetskontrollen med avseende å stadsfullmäktiges beslut må erinras om att någon sådan kontroll numera i verkligheten icke synes förekomma i det stora flertalet magistratsstäder. Det måste också anses anmärkningsvärt att dessa städer enligt LKS alltjämt skola vara underkastade en dylik kontroll, då någon sådan aldrig förekommit i landskommunerna samt motsvarande ordning avskaffats för landstingens del 1924 och i fråga om landsrättsstäderna 1932 utan att detta visat sig medföra några olägenheter. Vad de sistnämnda städerna angår må dock nämnas, att då proposition till riksdagen framlades om legalitetskontrollens upphörande i dessa städer, departementschefen framhöll, att detta icke torde väcka några betänkligheter, eftersom samtidigt i kommunalförvaltningen infördes ett ämbetsmannamässigt element genom inrättande av kommunalborgmästarbefattningen och det därför med fog syntes kunna förväntas, att de formella synpunkterna skulle röna vederbörligt beaktande. När kommittén nu föreslår, att såväl magistraten som kommunalborgmästarinstitutionen skola försvinna, kan man därför möjligen invända, att betingelserna nu icke äro

desamma som då legalitetskontrollen genom 1932 års reform borttogs i landsrättsstäderna. Den stadga som vår kommunala självstyrelse numera vunnit torde emellertid ha gjort en löpande formell tillsyn över stadsförvaltningen obehövlig. För övrigt må framhållas, att i magistratsstäderna vanligen finnas kvalificerade tjänstemän, och vad landsrättsstäderna beträffar kan det med goda skäl förutsättas att där kommer att i stället för kommunalborgmästarna anställas chefstjänstemän med lämpliga kvalifikationer. Det må slutligen erinras, att om lagstridiga beslut skulle fattas, står det i städerna liksom i övriga kommuner envar kommunmedlem fritt att överklaga ett sådant beslut. Kommittén anser därför, att legalitetskontrollen bör upphöra och att det icke föreligger något behov av att skapa någon ersättning för denna.

Det särskilda stadgandet om att magistraten skall övervaka att åt staden donerad fast egendom och staden förunnade inkomstgivande rättigheter bliva behörigen använda till sina bestämda ändamål torde likaledes kunna upphöra utan att någon ersättning härför skapas. Något behov av en sådan fortlöpande kontroll från offentlig myndighets sida synes nämligen icke föreligga. I den mån nämnda förmögenhetsförvaltning icke omhänderhas av kommunens styrelse utan av särskilda nämnder åligger det styrelsen att övervaka denna förvaltning och att därvid särskilt beakta att denna sker i överensstämmelse med vad därom är föreskrivet.

Det överinseende över stadens särskilda förvaltningsnämnder, som enligt 47 § LKS tillkommer magistraten, bör övertagas av kommunens styrelse, d. v. s. vanligen av drätselkammaren men i stad med stadskollegium av kollegiet. I landsrättsstad tillkommer denna funktion redan nu drätselkammaren, och i landskommun ombesörjes den av kommunalnämnden. Såsom av de föreslagna besvärsreglerna framgår innebär detta dock icke att kommunens styrelse skall fungera såsom besvärsmyndighet i förhållande till övriga förvaltningsnämnder. Magistratens skyldighet att övervaka att av stadsfullmäktige fattade beslut bringas till verkställighet bör i den mån verkställigheten ankommer på andra förvaltningsnämnder än kommunens styrelse överflyttas å denna; i landsrättsstäderna tillkommer denna befogenhet redan nu drätselkammaren. I lagtexten synes icke behöva införas något särskilt stadgande angående denna övervakningsskyldighet, då den får anses omfattad av det i 30 § förslaget till kommunallag angivna åliggandet för kommunens styrelse att ha inseende över övriga nämnders verksamhet.

Den allmänna initiativrätt inom kommunalförvaltningen, som magistraten äger enligt 49 § LKS, bör i stället tillkomma kommunens styrelse. Bestämmelsen om att magistraten skall tillsätta vid stadens förvaltning anställda tjänstemän och betjänte saknar, såsom förut nämnts, redan nu all praktisk betydelse såvitt gäller befattningar utanför de av magistraten själv förvaltade verken. Någon överflyttning av magistratens befogenhet här-

utinnan behöver alltså ej komma i fråga. Vad angår magistratens befattning med insändande av underställningskrävande beslut samt framställningar och utlåtanden från stadsfullmäktige och av staden tillsatta styrelser torde någon uttrycklig bestämmelse om handhavandet av detta bestyr i fortsättningen icke erfordras. Det synes böra ankomma på vederbörande städer att, såsom redan nu är fallet i fråga om landskommunerna, själva bestämma huru dylika handlingar skola insändas.

Magistratens befattning med budgetberedningen bör helt upphöra. De åtgärder, som enligt LKS skola vidtagas av magistraten i fråga om den kommunala revisionen, böra, i den mån dylika åtgärder alltjämt anses erforderliga, överflyttas å fullmäktiges ordförande; i landskommuner och landsrättsstäder har denne redan nu att taga den befattning med revisionen som i magistratsstäderna åvilar magistraten. Magistratens skyldighet att göra upp förslag till valkretsindelning bör övertagas av kommunens styrelse. Då magistraten icke längre skall ha någon befattning med kommunalförvaltningen, skall borgmästaren givetvis ej ha rätt att deltaga i stadsfullmäktiges överläggningar. Så länge magistraten bekostas av kommunala medel bör han dock i sin egenskap av ordförande i magistraten och rådhusrätten, liksom ordförande i nämnd eller beredning, vara berättigad att vara tillstädes vid och deltaga i överläggningarna men ej i besluten vid behandling av ärenden som beretts av magistraten och rådhusrätten, d. v. s. ärenden angående dess organisation, personal och ekonomi.

Om såsom kommittén föreslagit magistratens befattning med de uppgifter, som enligt LKS tillkomma denna, skall upphöra, synes det önskvärt att även frågan om en överflyttning av magistratens befattning med valen och av dess nuvarande statligt administrativa uppgifter upptages till prövning. Enligt kommitténs uppfattning bör i magistratsstäderna, såsom redan nu är fallet i landsrättsstäderna och övriga kommuner, en fullständig skilsmässa mellan förvaltning och rättsskipning åvägabringas, den nuvarande magistratsinstitutionen avvecklas och rättsväsendet övertagas av staten. Då en utredning av nu förevarande frågor icke kan anses ingå i kommitténs uppdrag, har kommittén ej haft anledning framlägga något förslag härom. Inom kommittén har emellertid diskuterats olika vägar för en slutlig avveckling av magistraten.

Vad angår magistratens befattning med valen har kommittén därvid funnit att valbestyren även i magistratsstäderna böra övertagas av valnämnder. I samband härmed böra för hela riket i huvudsak enhetliga bestämmelser om valförrättningsorgan antagas.

I fråga om de statligt administrativa uppgifterna har kommittén framlagt sina synpunkter på hur dessa skulle kunna ombesörjas vid en fullständig avveckling av magistraten i den vid betänkandet fogade promemorian Bilaga 1, vars innehåll här skall i korthet beröras.

En avveckling av nu ifrågavarande administrativa uppgifter synes lämpligen böra ske sålunda att dessa utskiftas å redan bestående statliga och kommunala organ. Det kan visserligen för allmänheten vara förenat med vissa fördelar att magistratsärendena sammanhållas hos ett och samma organ, men detta är ur varken statlig eller kommunal synpunkt oundgängligt. Beträffande åtskilliga uppgifter, som nu handhavas av magistraten, torde det enligt kommitténs förmenande förhålla sig så att dessa skulle kunna ombesörjas minst lika väl av statliga eller kommunala specialorgan, vilka med avseende å ifrågavarande uppgifter representera större sakkunskap än ett allmänt administrativt organ sådant som den nuvarande magistraten. Då magistratsuppgifterna äro av inbördes mycket skiftande natur, måste man från fall till fall pröva, å vilka organ de lämpligen böra överflyttas. Uppgifterna äro icke sammanfattade i en enda författning utan angivna i speciallagstiftning från vitt skilda tider. En överflyttning av uppgifterna kan därför knappast ske på annat sätt än genom att ändringar vidtagas i denna mycket omfattande speciallagstiftning. Härvid böra i huvudsak samma regler gälla i alla städer, och även de uppgifter, som nu åvila kommunalborgmästaren, böra överflyttas å andra organ. Kommunalborgmästarens ställning såsom ett statligt administrativt organ bör sålunda enligt kommitténs mening upphöra.

Vid en utskiftning av magistratsuppgifterna torde en viss ledning kunna hämtas ur de bestämmelser, som gälla för motsvarande fall på landsbygden samt i köpingar och municipalsamhällen. De ojämförligt flesta ärenden, vilka magistraten har att taga befattning med, äro sådana som angivas i ordningsstadgan för rikets städer. Det torde vara att förvänta att magistratens uppgifter enligt denna stadga vid nu pågående omarbetning av densamma föreslås skola överflyttas å andra organ. Utan att vilja föregripa denna omarbetning vill kommittén framhålla, att då åtskilliga i ordningsstadgan angivna magistratsuppgifter i städer med poliskammare omhänderhas av denna myndighet, det synes naturligt att dessa uppgifter även i övriga städer överflyttas till den polisiära myndigheten. Den skyldighet att avgiva yttranden över vissa ansökningar om utskänkning av rusdrycker, pilsnerdricka samt alkoholfria och därmed jämförliga drycker som nu åligger magistraten torde kunna upphöra utan att någon ersättning härför skapas. Befogenheten att meddela tillstånd till beställningstrafik med automobil för personbefordran synes kunna överflyttas å länsstyrelsen. Om man anser sig böra bibehålla det nuvarande systemet med särskilt handelsregister för varje stad, lärer drätselkammaren kunna övertaga ansvaret för förandet av registret. Magistratens befattning med fastighetsväsendet synes böra överflyttas å överlantmätaren, ägodelningsrätten eller ägodelningsdomaren och andra uppgifter av mera judiciell natur å allmänna domstolen i orten eller någon dess ledamot.

C. Kommunens styrelse, dess allmänna ställning och uppgifter.

Det torde vara otvivelaktigt att den kommunala verksamheten är i behov av en central ledning, som har överblick över hela förvaltningen och dess behov, kan taga behövliga initiativ och låta planmässigt bereda förekommande ärenden samt bära ansvaret för de olika beslutens genomförande. Detta torde också vara den allmänna meningen i kommunerna. Däremot ha yppats olika meningar om huruvida det föreligger behov av en lagstiftning i syfte att åstadkomma en sådan central ledning inom kommunalförvaltningen. Från vissa håll har hävdats, att kommunerna böra få ordna sin förvaltning i sådana former som de själva finna bäst. Att lämna kommunerna full frihet i detta hänseende torde dock ej vara lämpligt. Enligt kommitténs mening är det önskvärt att skapa en viss enhetlighet såvitt angår ledningen av den kommunala förvaltningen. Kommunallagen bör på grund härav ålägga kommunerna att inrätta ett kommunalt centralorgan och angiva huvudprinciperna för dess funktioner, sammansättning och formerna för dess verksamhet, men kommunerna böra själva få ordna detaljerna efter de särskilda lokala förhållandena.

I det betänkande som avgavs av 1858 års kommitté sökte man för landskommunernas del skapa ett centralt förvaltnings- och verkställighetsorgan i kommunalnämnden och därigenom få till stånd en enhetlig ledning av kommunalförvaltningen i dessa kommuner. Enligt de kommitterades uttalande skulle kommunalnämnden utgöra det drivande hjulet inom kommunen och det ständiga centrum för dennas självverksamhet. Såsom framgår av redogörelsen för de nuvarande förhållandena i landskommunerna torde kommunalnämnden i stort sett ha kommit att intaga den ställning som man tillärnat densamma. Kommunalnämnden är i egenskap av allmänt beredningS- och verkställighetsorgan i regel ett verkligt centralorgan för kommunen och kan sägas utgöra dess regering. Från landskommunernas sida ha icke heller försports några önskemål om ändringar i kommunalnämndens ställning och uppgifter eller formerna för dess verksamhet.

Då det gällde städerna kände sig 1858 års kommitté i viss mån bunden av där bestående förhållanden. Magistraten bibehölls såsom stadens styrelse men dess prövnings- och beslutanderätt inskränktes. Såsom förvaltande och verkställande organ inrättades en drätselkammare. Städerna fingo på detta sätt icke någon enhetlig ledning av kommunalförvaltningen. Samtliga senare utredningar angående omläggning av stadsförvaltningen utvisa också att i städerna framträtt ett allt starkare behov av ett centralt organ för kommunalförvaltningen. För landsrättsstädernas del sökte man vid 1932 års reform tillgodose detta behov genom att låta drätselkammaren bliva stadens styrelse och övertaga flertalet av magistratens kommunala funktioner. Även i magistratsstäderna har drätselkammaren kommit att intaga en allt mera betydande ställning i den kommunala förvaltningen. Det är

därför ett naturligt led i utvecklingen när kommittén nu föreslår, att drätselkammaren också i dessa städer skall bliva den ordnande och ledande myndigheten i stadens förvaltning samt övertaga magistratens kommunala funktioner.

Enligt kommitténs förslag skall sålunda i såväl landskommun och köping som stad finnas ett kommunalt centralorgan, i landskommun och köping benämnt kommunalnämnd och i stad drätselkammare. Såsom en gemensam beteckning för dessa organ införes benämningen kommunens styrelse. I städerna skall dock med tanke på de största städernas behov kunna inrättas ett nytt centralorgan, nämligen ett stadskollegium, som i drätselkammarens ställe skall vara kommunens styrelse och handha en del av de uppgifter, som i övriga städer tillkomma drätselkammaren.

Bestämmelser om vilket organ som skall vara kommunens styrelse meddelas i 29 § förslaget till kommunallag. Om styrelsens uppgifter i kommun utan stadskollegium stadgas i 30 § och om stadskollegiets uppgifter i 47 §.

Kommunens styrelse skall såsom namnet anger — utan att inkräkta på fullmäktiges beslutanderätt — utgöra kommunens styrelseorgan, en verklig regering, som inför fullmäktige i främsta rummet bär ansvaret för den kommunala förvaltningen. Styrelsen skall icke blott tjänstgöra såsom allmänt berednings-, förvaltnings- och verkställighetsorgan utan även ha vissa *styrelsefunktioner* i egentlig bemärkelse. Det skall sålunda tillkomma kommunens styrelse att å fullmäktiges vägnar leda förvaltningen av kommunens angelägenheter. Styrelsen skall för detta ändamål skaffa sig överblick över hela förvaltningen och kännedom om kommunens skilda verksamhetsområden. I den mån det icke ankommer på styrelsen att verkställa fullmäktiges beslut skall styrelsen övervaka att besluten bliva av vederbörande nämnder behörigen verkställda. Avskrift av fullmäktiges protokoll skall därför enligt 26 § lagförslaget alltid överlämnas till styrelsen. Styrelsen skall också i övrigt ha inseende över för särskilda förvaltnings- och verkställighetsbestyr utsedda nämnders verksamhet. Detta överinseende innebär i första hand en tillsyn över förvaltningens fortgång i allmänhet. Om styrelsen därvid finner, att vederbörande kommunala organ gjort sig skyldigt till brister i förvaltningen eller vidtagit felaktiga eller mindre önskvärda åtgärder, böra påpekanden härom göras samt råd och anvisningar meddelas. Därest så erfordras, skall styrelsen påkalla ingripande av fullmäktige i de fall då dessa ha befogenhet därtill eller ock hos annan vederbörlig myndighet. Det tillkommer däremot ej styrelsen att besluta, att viss åtgärd skall vidtagas av nämnd, och den har naturligtvis icke heller rätt att ingripa i verksamhet som en i särskild specialförfattning reglerad nämnd utövar enligt denna författning. Styrelsen skall med uppmärksamhet följa de frågor, som kunna inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. I alla ämnen, som tillhöra kommunens kompetensområde, äger styrelsen givetvis rätt till initiativ hos fullmäktige. Styrelsen skall även hos kommunens övriga nämn-

der samt hos andra myndigheter göra de framställningar, som kunna finnas påkallade. För fullgörandet av sina uppgifter äger styrelsen från kommunens nämnder, beredningar och tjänstemän infordra de yttranden och upplysningar, som kunna finnas påkallade.

Kommunens styrelse skall i princip vara sista instans för *beredning av ärenden,* som företagas till avgörande av fullmäktige. Om styrelsen icke själv berett ett sådant ärende, skall styrelsen alltid lämnas tillfälle att yttra sig däröver. Styrelsen får härigenom ingående kännedom om kommunalförvaltningens olika grenar och bör därför erhålla möjlighet att på bästa sätt samordna kommunens hela hushållning. I de större kommunerna ha väl ärendena i regel förberetts av särskilda nämnder. Det blir då en speciell uppgift för kommunens styrelse att behandla ärendena ur allmänt kommunala synpunkter framför allt med hänsyn till kommunens ekonomi och att därvid åstadkomma en lämplig avvägning mellan olika intressen. Beredningstvånget avser ej val och vissa ärenden av brådskande natur.

Kommitténs förslag innebär icke något hinder för fullmäktige att i den utsträckning de finna lämpligt anlita ett allmänt beredningsutskott. I regel torde det dock vara tillräckligt att ett ärende behandlas hos vederbörande fackstyrelse och kommunens styrelse. En längre instanskedja medför gärna en uttunning av ansvaret — i förlitande på varandra lägga de olika beredningsorganen måhända en alltför lätt hand vid beredningen — och innebär också att ärendena fördröjas på sin väg till fullmäktige. Det kan för övrigt i vissa fall möta svårighet att för flera olika beredningsinstanser finna ledamöter med tillräckliga kvalifikationer och därför också ur denna synpunkt vara lämpligt att beskära antalet instanser.

I gällande rättspraxis anses i allmänhet kommunalnämnd och drätselkammare äga att, för såvitt ej annorlunda bestämts, föra kommunens talan i angelägenheter, som angå nämndens respektive kammarens förvaltningsområde. Kommittén föreslår nu, att kommunens styrelse genom ett uttryckligt lagstadgande bemyndigas att föra kommunens talan i alla mål och ärenden, där detta icke på grund av lag eller fullmäktiges beslut ankommer på annan.

Såsom en särskild uppgift för kommunens styrelse har i lagförslaget stadgats, att styrelsen skall vårda och förteckna fullmäktiges och nämnders protokoll och övriga handlingar, i den mån de för sådant ändamål överlämnats till styrelsen. Beträffande de närmare motiven för detta stadgande hänvisas till 13 kapitlet i betänkandet.

Kommunens styrelse skall slutligen taga befattning med de ärenden, vilkas handläggning enligt särskilda författningar ankommer på styrelsen. Det förhållandet att någon direkt motsvarighet till stadgandet i 44 § 2 mom. LKL icke upptagits i lagförslaget innebär icke någon saklig ändring. Den i lagrummet gjorda uppräkningen av vissa författningar, enligt vilka kommunalnämnden har att taga befattning med ärenden av olika slag, har

endast karaktär av en exemplifikation. Då det kommunala centralorganets befattning med dylika ärenden beror på vad som stadgas i speciallagstiftningen och denna ej sällan undergår ändringar, som borde medföra att även en dylik exemplifikation ändras, har kommittén ansett det vara lämpligast att i lagförslaget icke intaga någon sådan hänvisning. Här må för övrigt erinras om den generella hänvisningen i 3 § andra stycket lagförslaget till speciallagstiftningen angående vissa kommunala angelägenheter.

De hitintills angivna uppgifterna skola alltid tillkomma kommunens styrelse, antingen denna utgöres av kommunalnämnd, drätselkammare eller stadskollegium. Kommittén övergår härefter till att redogöra för de uppgifter som i flertalet kommuner böra ombesörjas av kommunens styrelse men i städer med stadskollegium i annan ordning. Då i det följande talas om kommunens styrelse har denna benämning sålunda endast avseende å styrelsen i kommuner utan stadskollegium. Viktigast av de bestyr varom här är fråga är uppgiften att handha *kommunens drätsel*. Detta är en uppgift som redan nu tillkommer kommunalnämnd och drätselkammare. I egenskap av kommunens centralorgan för finansförvaltningen skall styrelsen förvalta kommunens huvudkassa samt ombesörja dess huvudbokföring och den budgetära uppläggningen av hela den kommunala verksamheten. I mindre och medelstora kommuner kommer väl medelsförvaltningen att i allmänhet centraliseras till styrelsen, som därför torde komma att handha praktiskt taget hela finansförvaltningen i kommunen. Även i de kommuner där de viktigaste nämnderna ha var sin kassa måste det yttersta ansvaret för samt det samlade och koncentrerade handhavandet av kommunens drätsel förläggas till styrelsen.

Av redogörelsen för hur *förvaltningen av kommunens egendom* ombesörjes i kommunerna framgår, att i de större kommunerna, trots gällande stadgande om att kommunens egendom skall förvaltas av kommunalnämnden respektive drätselkammaren, ofta endast en ringa del av kommunens egendom förvaltas av dessa organ. Det har också framställts önskemål om att kommunallagarna skola tillåta kommunerna att till specialstyrelser överlåta förvaltningen av viss egendom. Sålunda förklarade t. ex. de sakkunniga angående bostadspolitikens organisation uti sitt år 1948 avgivna betänkande, att där kommunerna önskade genomföra en sådan organisation, att ansvaret för bostadspolitiken komme att åvila ett särskilt organ, det syntes lämpligt att det bostadspolitiska organet även kunde svara för förvaltningen av exploaterings- och bostadsfastigheter eller åtminstone ettdera slaget av fastigheter. De sakkunniga föreslogo, att 44 § 1 mom. LKL och 52 § LKS skulle ändras på sådant sätt att det skulle tillkomma kommunalnämnden respektive drätselkammaren att förvalta kommunens egendom i den mån ej detta bestyr uppdragits åt andra styrelser, nämnder eller personer.

Enligt kommitténs uppfattning finns det ur saklig synpunkt i stort sett

intet att invända mot den praxis som i kommunerna uppkommit i fråga om egendomens förvaltning. I kommitténs förslag till lagtext har därför angivits, att kommunens styrelse skall förvalta kommunens egendom, i den mån ej sådan förvaltning uppdragits åt annan nämnd. I de mindre och medelstora kommunerna torde det i regel vara lämpligast, att styrelsen omhänderhar förvaltningen av kommunens egendom, givetvis med undantag för den egendom, som enligt speciallagstiftning skall förvaltas av särskild nämnd. Men om de större kommunerna finna det ändamålsenligt att dela upp förvaltningen på olika förvaltningsnämnder, t. ex. gatunämnd, fastighetsnämnd etc., bör det stå dem fritt. Kommunens styrelse måste dock alltid såsom kommunens centralorgan hålla förvaltningens alla trådar i sin hand, en uppgift som för övrigt också hör hemma hos styrelsen i dess egenskap av kommunens finansstyrelse.

Liksom nu är stadgat i fråga om kommunalnämnd skall det enligt kommitténs förslag åligga kommunens styrelse att ombesörja *verkställighet av fullmäktiges beslut* i den mån ej sådan verkställighet uppdragits åt annan. Fullmäktige kunna uppdraga verkställigheten av sina beslut åt vilket förvaltningsorgan som helst utom när det är fråga om ärende som enligt specialförfattning skall ombesörjas av särskilt organ; detta organ kan då icke förbigås. Styrelsen skall vidare fullgöra de uppdrag, som av fullmäktige till styrelsen överlämnas.

Kommittén har ej funnit anledning att i lagen stadga skyldighet för kommunens styrelse att avgiva infordrade betänkanden i kommunens angelägenheter. Att sådan skyldighet nu ålagts kommunalnämnden — ett stadgande härom fanns redan i förordningen om kommunalstyrelse på landet och har därifrån överflyttats till LKL — torde ha berott på att kommunalstämman, som tidigare i allmänhet var det beslutande organet i kommunen, sällan sammanträdde och att det därför ansågs praktiskt att kommunalnämnden i detta hänseende fick representera kommunen. Åtminstone såvitt angår ärenden av större betydelse för kommunen torde det redan nu flerstädes vara praxis att fullmäktige avgiva infordrade yttranden. Enligt kommitténs förmenande bör det vara huvudregel att kommunens fullmäktige skola avgiva yttranden och utlåtanden å kommunens vägnar. Det må emellertid framhållas att det givetvis i första hand är den remitterande myndighetens sak att avgöra, vilket kommunalt organ som skall besvara en remiss. För de fall då intet utsagts härom synes det i ärenden av mindre vikt böra vara möjligt för fullmäktige att uppdraga åt kommunens styrelse att å kommunens vägnar avgiva utlåtande.

Kommunens styrelses uppgifter kunna närmare bestämmas i ett av fullmäktige för styrelsen antaget reglemente, som skall underställas länsstyrelsens prövning. I fråga om reglemente gäller såsom förut nämnts för närvarande olika regler för land och stad: för kommunalnämnd må och för drätselkammare skall antagas reglemente. Olikheterna beror på att i LKL finnas

utförliga bestämmelser om kommunalnämnden, dess uppgifter, sammansättning och arbetsformer, medan bestämmelserna i LKS om drätselkammaren äro mycket knapphändiga. Då kommittén nu beträffande kommunens styrelse föreslår att samma regler skola gälla för land och stad och dessa bliva så utförliga att de icke oundgängligen behöva kompletteras med ett reglemente, anser kommittén, att det icke bör föreligga något tvång för en kommun att antaga reglemente för kommunens styrelse. En erinran om att beslut om antagande av reglemente skall underställas länsstyrelsens prövning har intagits i 75 §, som handlar om beslut, vilka kräva fastställelse av länsstyrelsen. Genom anknytningen till sistnämnda paragraf fastslås, att länsstyrelsen icke äger göra ändring i eller tillägg till kommunens förslag, utan detta skall antingen oförändrat fastställas eller ogillas.

D. Sammansättningen av kommunens styrelse och formerna för dess verksamhet i landskommuner och städer utan stadskollegium.

Kommittén har vid utformningen av bestämmelser om sammansättningen av kommunens styrelse och formerna för dess verksamhet i stort sett ansett sig såsom förebild kunna använda de regler som uti ifrågavarande hänseenden gälla för kommunalnämnd. Kommitténs förslag innebär därför till väsentlig del endast en tillämpning av de för kommunalnämnd gällande bestämmelserna, och med hänsyn härtill redovisas i det följande i huvudsak blott sådana förslag till detaljbestämmelser, som avvika från vad som nu stadgas för kommunalnämnd eller av annan anledning erfordra särskilt omnämnande. Den lämnade redogörelsen för drätselkamrarnas organisation utvisar att bestämmelserna för kommunalnämnd i stor utsträckning tillämpas också för drätselkamrarna. Även för deras del innebär därför kommitténs förslag ofta endast ett stadfästande av en allmänt gängse ordning.

Ledamöter och suppleanter i kommunens styrelse skola väljas av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämma (31 § förslaget till kommunallag). Med hänsyn till att kommunernas storlek genom kommunindelningsreformen ökats finner kommittén, att minsta antalet ledamöter i styrelsen bör bestämmas till sju. Skiftande meningsriktningar inom fullmäktige liksom också olika delar av kommunen torde härigenom kunna bliva representerade i styrelsen. Det har inom kommittén övervägts att även fastställa ett visst maximiantal. Då man på sina håll utan att behov därav föreligger måhända skulle komma att hålla sig invid den övre gränsen, har kommittén emellertid stannat för att ej föreslå någon begränsning av antalet ledamöter. Kommittén vill dock framhålla, att det ligger i sakens natur att en styrelse för att vara funktionsduglig ej bör ha för stort antal ledamöter. I våra båda största städers stadskollegier har såsom förut nämnts

antalet ledamöter bestämts till i Stockholm 12 och i Göteborg 11. I fråga om suppleanterna har kommittén ej funnit anledning att föreslå några föreskrifter angående deras antal.

Samma valbarhetsvillkor och avsägelsegrunder som föreslås för fullmäktigledamöterna böra tillämpas för ledamöter och suppleanter i kommunens styrelse, dock med viss skärpning i fråga om kommunala chefstjänstemäns valbarhet (32 §). En utförlig redogörelse för dessa bestämmelser finnes i 10 kapitlet i betänkandet.

Kommittén övergår härefter till frågan om hur *mandattiden* skall bestämmas för ledamöter och suppleanter i kommunens styrelse. Såsom förut nämnts stadgas för närvarande en mandattid av fyra år i fråga om kommunalnämnd, medan i städerna, som själva ha att bestämma om tid för drätselkammarens tillsättande, även förekomma mandattider om två och tre år. Då det för styrelsens arbetsuppgifter måste anses vara av vikt, att styrelsen får utöva sin verksamhet under en längre tidsperiod, föreslår kommittén, att ledamöter och suppleanter i styrelsen såväl i landskommuner som i städer skola utses för en tid av fyra år.

Vad därefter angår frågan om när valet av kommunens styrelse skall äga rum vill kommittén till att börja med erinra om att enligt nu gällande rätt den gamla kommunalnämnden skall kvarstå under fullmäktiges första tjänstgöringsår och att ny nämnd skall väljas först i slutet av detta år. I städerna finnas, såsom av redogörelsen för drätselkamrarnas organisation framgår, mycket skiftande bestämmelser beträffande tidpunkten när nyval av drätselkammaren skall äga rum; blott i några få städer tillkommer det de nyvalda fullmäktige att redan i början av sin tjänstgöringstid välja ledamöter och suppleanter i drätselkammaren, vilka då omedelbart efter valet övertaga sina arbetsuppgifter.

Frågan om hur valet av kommunalnämnd bör förläggas i förhållande till fullmäktigvalet diskuterades vid tillkomsten av nu gällande bestämmelser. De kommunalförfattningssakkunniga föreslogo i sitt år 1921 avgivna betänkande, att kommunalnämndsval skulle förrättas i december månad andra året efter det att allmänna val till fullmäktige ägt rum. Såsom skäl härför anfördes bl. a., att man borde söka undvika plötslig omkastning eller ensidighet i förvaltningen, som kunde bliva en följd av en mer eller mindre samtidig förnyelse av fullmäktige och nämnd, samt att kommunalnämndsval icke borde företagas av fullmäktige, som vore helt nya i sin funktion. I proposition till 1922 års riksdag upptog föredragande departementschefen de sakkunnigas förslag i denna del. Konstitutionsutskottet framhöll, att detta förslag visserligen ur en del synpunkter kunde förefalla lämpligt, men att därmed vore förknippad den olägenheten, att kommunalnämnden skulle komma att under ej mindre än två års tid ha en sammansättning, som ej motsvarade fullmäktiges. Utskottet förklarade, att det icke syntes kunna

komma i fråga att för undvikande av denna olägenhet förlägga kommunalnämndsvalen till samma tid som fullmäktigvalen, men föreslog, att valet skulle förrättas under året näst efter det, då allmänna val av fullmäktige ägt rum. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

De skäl som av ovan omnämnda sakkunniga anfördes mot en mer eller mindre samtidig förnyelse av fullmäktige och kommunalnämnd ha knappast vunnit stöd av erfarenheten. Förskjutningarna mellan partierna i fullmäktige bliva till följd av den proportionella valmetoden i regel mindre betydande, och detta även i de fall då en omkastning av majoritetsförhållandena ägt rum. Genom att valen till kommunalnämnd — liksom till drätselkammare — kunna förrättas proportionellt, och en fördelning av platserna även utan proportionellt val i allmänhet sker med hänsynstagande till de olika gruppernas numerär, komma dessa nämnder icke att förete den ensidighet som befarats. Det är snarare sannolikt, att i huvudsak den äldre uppsättningen av nämndledamöter kommer att återväljas, dock med återspeglande av fullmäktiges nya sammansättning. Det är likaså överensstämmande med erfarenheten, att fullmäktige även efter ett nyval komma att i allmänhet inrymma icke blott ett flertal av de förutvarande fullmäktigledamöterna utan även de ledande kommunalmännen från olika partigrupper, försåvitt de icke avböjt förnyad kandidatur. Fullmäktige äro på grund härav väl skickade att redan för året efter valet utse kommunalnämnd och drätselkammare. Av det anförda framgår, att det — även om kommunens styrelse tillsättes av de nyvalda fullmäktige redan för första året efter nyval — finnes skäl antaga, att kontinuiteten uti kommunalförvaltningen kommer att upprätthållas. Om sålunda ett sammanförande av mandattiden för kommunens fullmäktige och dess styrelse knappast kan medföra några olägenheter av den art, som man vid 1922 års lagändring befarade, tala å andra sidan enligt kommitténs mening starka principiella skäl för en sådan ordning. Att sammansättningen av kommunens styrelse nära återspeglar kommunalrepresentationens utgör ett naturligt uttryck för den demokrati, som numera är bestämmande för vår kommunalförvaltning.

Även praktiska skäl, nämligen hänsynen till samordning av de viktigaste kommunala organen, kunna anföras för att kommunens styrelse skall nyväljas så snart ske kan sedan nyval av fullmäktige ägt rum. Den kommunala förvaltningen har under de senaste årtiondena undergått en stark utveckling och därvid erhållit en helt annan omfattning och struktur än i äldre tider. Fullmäktige äro i den moderna kommunalförvaltningen på ett helt annat sätt än tidigare beroende av det centrala finans- och beredningsorganet. Det är detta organ som har att i detalj söka bedöma de olika frågorna, avväga olika anslagsbehov mot varandra och mot föreliggande resurser och att över huvud taget tillrättalägga ärendena så att fullmäktiges ställningstagande underlättas. Det synes kommittén därför vara en konse-

kvens av utvecklingen att nu införa sådana bestämmelser, att fullmäktige ha möjlighet att efter nyval giva kommunens styrelse en sammansättning, som med avseende å de företrädda meningsriktningarna motsvarar fullmäktiges. Härigenom understrykes också, att kommunens styrelse är avsedd att bliva ett av fullmäktige utsett centralorgan för kommunen, en verklig kommunens regering, som skall leda den kommunala förvaltningen och hava inseende över övriga nämnders verksamhet. I flertalet kommuner har styrelsen härutöver att handhava kommunens drätsel, att ombesörja verkställigheten av fullmäktiges beslut, i den mån icke sådan verkställighet uppdragits åt annan, samt att i övrigt fullgöra de uppdrag, som av fullmäktige till styrelsen överlämnas. Även med hänsyn till dessa uppgifter synes det kommittén naturligt, att de nytillträdande fullmäktige få tillsätta styrelsen.

Kommittén vill framhålla, att vad nu anförts icke kan åberopas till stöd för att kommunens nämnder över lag skola nyväljas omedelbart efter ett fullmäktigval. Även om vissa skäl kunna anföras för att också övriga nämnder skola förnyas så snart som möjligt efter det att fullmäktigval ägt rum äro nämligen dessa skäl icke alls av samma styrka eller art som de, vilka åberopats i fråga om nyval av kommunens styrelse. Detta organ intager härvidlag en särställning.

I fråga om tidpunkten för valet av kommunens styrelse har inom kommittén diskuterats två olika alternativ. Enligt det ena skola de nyvalda fullmäktige sammanträda redan i december månad det år, då fullmäktigvalet ägde rum, för att välja styrelsen. Enligt det andra alternativet skall styrelsevalet förrättas först i början av januari det år, då fullmäktige börja sin tjänstgöring. Enär den nya styrelsen i sistnämnda fall synes böra träda i funktion så snart som möjligt, borde lämpligen bestämmas viss dag, då valet senast skulle äga rum, t. ex. den 10 januari, och styrelsen borde omedelbart efter valet övertaga sina uppgifter.

Av dessa alternativ kan det måhända vid första påseende synas som om det senare vore enklast att genomföra; i de städer, där man sökt anknyta drätselkammarens mandattid till fullmäktiges, utses ledamöter och suppleanter i drätselkammaren vid fullmäktiges första sammanträde det år, då fullmäktige börja sin tjänstgöring. Enär kommunalnämnd och drätselkammare ha ansvaret bl. a. för medelsförvaltningen och kommunens räkenskaper, som skola avslutas per kalenderår, samt en uppdelning av ansvaret härför under löpande kalenderår icke synes lämplig, torde dock detta alternativ icke vara det som i första hand bör ifrågakomma. Det förra alternativet innebär visserligen, att fullmäktige skola sammanträda redan före den egentliga mandatperiodens början, men synes det oaktat vara att föredraga. Kommittén föreslår därför, att val av ledamöter och suppleanter i kommunens styrelse skall förrättas av de nyvalda fullmäktige vid sammanträde i december månad det år, då allmänna fullmäktigval ägt rum (33 §). Enligt

vad kommittén i annat sammanhang föreslår skall vid samma tillfälle förrättas val av ordförande och vice ordförande i fullmäktige (11 § andra stycket).

Särskilt för landskommunerna kan det med hänsyn till de olägenheter som äro förknippade med de större avstånden därstädes i förstone måhända te sig betänkligt att låta fullmäktige sammanträda redan före mandatperiodens början för att konstituera sig och välja kommunens styrelse. För de nyvalda fullmäktige kan detta dock icke gärna vara mera olägligt än att enligt nuvarande bestämmelser i januari månad året efter fullmäktigvalet hålla ett sammanträde, där i normalfallen som huvudsakligt ärende förekommer endast val av ordförande och vice ordförande i fullmäktige.

Med hänsyn till den vikt och betydelse som tillkommer kommunens styrelse i egenskap av kommunens regering har kommittén ansett det vara naturligt, att ordförande och vice ordförande i styrelsen utses av fullmäktige samt att valet avser hela deras tjänstgöringstid i styrelsen (34 §). Valet skall äga rum i omedelbar anslutning till valet av ledamöter och suppleanter i styrelsen vid det sammanträde som de nyvalda fullmäktige skola hålla i december månad samma år fullmäktigvalet ägt rum. Då det icke synes erforderligt att, såsom nu sker i 50 § första stycket LKL, särskilt framhålla att även ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige kunna väljas till motsvarande befattningar i styrelsen, har i lagförslaget icke gjorts någon erinran härom.

Enligt 51 § LKL äger länsstyrelsen förordna att kommunalnämnden skall sammanträda. Enär det icke torde föreligga något behov av att låta länsstyrelsen förordna om sammanträden, har i lagförslaget icke upptagits någon motsvarande bestämmelse i fråga om kommunens styrelse.

Riksdagen har i skrivelse den 11 mars 1944 (nr 81) i anledning av en motion (II:178) hemställt om utredning och förslag till sådana ändringar och tillägg i gällande lagar och författningar, att suppleanterna skola underrättas om sammanträden med kommunala nämnder och styrelser, vid vilka de äga närvara. Vid riksdagsbehandlingen framhölls bl. a., att om suppleanterna ha rätt att närvara det borde vara en självklar sak att de också underrättades om när sammanträdena hölles, samt att en kallelse torde komma att öka intresset och villigheten hos suppleanterna att sätta sig in i de frågor som förekomme vid sammanträdena. Vad sålunda anförts finner kommittén vara riktigt. Kommittén vill härjämte framhålla, att det måste anses vara av betydelse att suppleanterna få tillfälle att förvärva kännedom om den kommunala verksamheten. De skola ju vara beredda att när som helst rycka in till tjänstgöring i ledamots ställe. Även för möjligheten att besätta kommunala förtroendeposter över huvud taget är det av vikt, att det finns personer, som haft tillfälle att sätta sig in i den kommunala förvaltningen. Kommittén föreslår därför, att suppleanterna alltid skola under-

rättas om styrelsens sammanträden (36 § andra stycket). Av underrättelsen bör klart framgå, att suppleanten icke skall inträda i ledamots ställe. I detta sammanhang bör framhållas att ersättning för deltagande i sammanträde endast kan utgå till suppleant som tjänstgör i ledamots ställe.

Kommittén föreslår, såsom på annat ställe i betänkandet närmare angives, en för fullmäktige och ledamöter i kommunens styrelse gemensam jävsregel (16 § och 37 § andra stycket). Med hänsyn till det relativt ringa antalet ledamöter i styrelsen anser kommittén, att i motsats till vad härutinnan gäller för fullmäktige något undantag från regeln om beslutförhet icke bör tillåtas för det fall att ledamot är jävig.

I fråga om protokolls förande och justering må här blott nämnas, att kommittén ansett det vara tillfyllest att ordföranden jämte minst en därtill utsedd ledamot av styrelsen verkställer justeringen (39 §). Beträffande tillkännagivande av justeringen hänvisas till framställningen i 11 kapitlet.

Enligt 40 § lagförslaget skall styrelsen på lämpligt sätt kungöra var och på vilka tider till styrelsen ställda framställningar och övriga handlingar emottagas. Styrelsens skriftväxling skall ombesörjas av ordföranden eller under hans inseende. Dess protokoll och övriga handlingar skola av ordföranden eller på hans ansvar vårdas och förtecknas. Det synes kommittén vara av vikt att i kommunallagen finnas bestämmelser om vem som har ansvaret för dessa åligganden.

Kommittén finner ej anledning att i lagförslaget upptaga någon motsvarighet till bestämmelserna i 56 § andra stycket och 57 § andra stycket LKL om antagande och entledigande av biträden till ordföranden i kommunalnämnden och om rätt för nämnden att för olika delar av kommunens område sig till biträden antaga särskilda personer, vilka skola handla på nämndens ansvar och efter de bestämmelser nämnden meddelar. Hur i kommunens tjänst anställd personal skall antagas och entledigas kan föreskrivas i reglemente för kommunens styrelse, uti av fullmäktige antaget tjänstereglemente eller genom särskilda bestämmelser. Att i lagförslaget icke intages någon motsvarighet till stadgandet i 57 § andra stycket LKL innebär naturligtvis ej, att styrelsen är förhindrad att för exempelvis uppbörd och kontroll av hundskatt eller nöjesskatt anlita särskilda personer, som äro villiga att åtaga sig dylika uppdrag.

I fråga om formerna för ombesörjandet av *medelsförvaltningen* förete LKL och LKS, såsom av redogörelserna för gällande rätt framgår, betydande skiljaktigheter. Vad först angår bestämmelserna i LKL tillhör det kommunalnämnden att uppbära kommunens inkomster och att i övrigt handhava dess drätsel. Det åligger nämnden vidare att i enlighet med givna föreskrifter föra kommunens räkenskaper. Envar av nämndens ledamöter ansvarar gemensamt med de övriga för de medel nämnden har under sin förvaltning. Ordföranden har att ansvara för att räkenskaper föras i

enlighet med givna föreskrifter och att vårda nämndens handlingar. Nämnden skall enligt 57 § för varje kalenderår inom eller utom sig utse kassaförvaltare. Jämlikt stadgandet i 44 § 3 mom. första stycket kan emellertid kommun i reglemente för kommunalnämnden — vilket skall fastställas av länsstyrelsen — förordna, att den medelsförvaltning, som åligger nämnden, under dess inseende skall omhänderhavas av kommunalkontor eller i annan särskild ordning. Det finns sålunda möjlighet för kommun att ordna kommunalnämndens medelsförvaltning på ett sätt, som avviker från vissa av de nyss angivna bestämmelserna. Vidare kan enligt andra stycket av sistnämnda lagrum i reglementet för kommunalnämnden förordnas om sammanförande av nämndens medelsförvaltning, evad den handhaves på sätt i första stycket är stadgat eller ej, och medelsförvaltning, som enligt lag eller författning tillkommer andra kommunala nämnder och styrelser (»centralisering av medelsförvaltningen»). Enligt vad som inhämtats från Svenska landskommunernas förbunds centralbyrå har icke i någon landskommun eller köping antagits reglemente blott för att ordna enbart kommunalnämndens medelsförvaltning i någon från bestämmelserna i 57 § avvikande form. I undantagsfall lärer ha förekommit, att i municipalsamhälle antagits ett reglemente, enligt vilket enbart municipalnämndens medelsförvaltning skall handhavas i annan ordning än den lagen anvisar. Där medelsförvaltningen centraliserats har däremot, såsom tidigare nämnts, ett stort antal landskommuner, de allra flesta köpingar och ett antal municipalsamhällen begagnat möjligheten att ordna förvaltningen i annan form än den LKL förutsätter såsom den normala. Härvid har i allmänhet ett kommunalkontor med anställda tjänstemän inrättats för att ombesörja kassa- och räkenskapsgöromålen samt även andra förvaltningsuppgifter. Efter den 1948 genomförda ändringen i 44 § 3 mom. har dock medelsförvaltningen i ett antal landskommuner centraliserats utan inrättande av kommunalkontor.

I LKS finnas för drätselkammaren motsvarande bestämmelser som för kommunalnämnden i fråga om skyldighet att uppbära kommunens inkomster och att i övrigt handhava dess drätsel samt att föra kommunens räkenskaper. Även i denna lag stadgas, att i reglemente för drätselkammaren — vilket är obligatoriskt och skall fastställas av länsstyrelsen — kan förordnas om sammanförande av den medelsförvaltning, som åligger drätselkammaren, och medelsförvaltning, som enligt lag eller författning tillkommer andra kommunala nämnder och styrelser. Däremot saknas i LKS motsvarighet till övriga här ovan omförmälda regler om medelsförvaltningen i landskommun. Anledningen härtill torde främst vara den, att i städerna sedan gammalt kassa- och räkenskapsgöromålen under drätselkammarens inseende handhafts av tjänstemän. Nämnas kan, att drätselkammarreglementena ofta icke innehålla några närmare bestämmelser om kammarens och tjänstemännens befattning med dessa göromål.

Några olägenheter av att städerna haft denna frihet att utan särskild kontroll från myndighets sida besluta hur drätselkamrarnas medelsförvaltning skall ombesörjas ha ej försports. Då de allra flesta köpingar genom att överlämna medelsförvaltningen till tjänstemän redan infört en ordning, som i stort sett överensstämmer med den i städerna tillämpade, och det torde finnas anledning antaga, att efter kommunindelningsreformens genomförande även flertalet landskommuner kommer att övergå till en annan ordning än den LKL i första hand anvisar, synes det kunna ifrågasättas att låta de för städerna föreskrivna bestämmelserna bliva gällande för kommunerna i gemen. Den praktiskt viktigaste konsekvensen av en sådan ändring skulle bliva, att bestämmelsen om årligt utseende av kassaförvaltare för kommunalnämnden skulle utgå och att landskommuner och köpingar skulle äga att, i likhet med städerna, utan inhämtande av myndighets tillstånd ordna nämndens medelsförvaltning efter vad som finnes ändamålsenligt, exempelvis genom de hithörande bestyrens överlämnande till kommunalkontor.

Emellertid torde det även efter kommunindelningsreformens genomförande komma att finnas ett icke obetydligt antal landskommuner, där medelsförvaltningen kommer att handhavas i tidigare vanligen gängse ordning, d. v. s. av en utav nämnden inom eller utom sig årligen utsedd kassaförvaltare. Med hänsyn härtill synes det önskvärt, att lagen särskilt nämner denna ordning för medelsförvaltningen i samband med meddelandet av den bestämmelse, som ger kommunerna frihet att anordna förvaltningen i de former, som kunna finnas lämpliga.

En sådan bestämmelse skulle för landskommunernas del innebära, att för medelsförvaltningens omhänderhavande på annat sätt än genom en årligen tillsatt kassaförvaltare icke skulle erfordras medgivande av myndighet. Beslut härom skulle alltså icke såsom för närvarande — i form av en bestämmelse i reglementet för kommunalnämnden — behöva underställas länsstyrelsens prövning. Några nackdelar av en sådan lindring i underställningsskyldigheten torde icke vara att befara. Att märka i detta hänseende är, att medelsförvaltningens överlämnande till kommunalkontor eller dess anordnande i annan särskild form i det alldeles övervägande antalet fall åtföljes av en centralisering av nästan all kommunens medelsförvaltning. Och sådan centralisering bör liksom enligt gällande rätt vara underkastad kontroll från statens sida genom att bestämmelser därom intagas i reglementet för kommunens styrelse, vilket skall fastställas av länsstyrelsen.

En väsentlig förutsättning för medelsförvaltningens ombesörjande genom tjänstemän eller eljest i annan ordning än genom en av kommunalnämnden själv årligen utsedd kassaförvaltare synes vara, att det speciella ansvar för omhänderhavda medel, som nu åvilar ledamöterna i nämnden, avskaffas. Frågan om styrelseledamöternas ansvar kommer att behandlas

i det följande, men redan här må nämnas, att kommittén ej funnit skäl att till den nya kommunallagen överföra den särskilda ansvarighetsregeln för kommunalnämndsledamöter. I överensstämmelse med den skisserade ordningen torde också vara, att ordföranden i kommunalnämnden befrias från sin ansvarighet för räkenskapernas förande i enlighet med givna föreskrifter. Bestämmelsen härom bör sålunda icke få någon motsvarighet i kommunallagen.

På grund av vad sålunda anförts föreslår kommittén, att i 41 § kommunallagen införes en bestämmelse om skyldighet för kommunens styrelse att för varje kalenderår inom eller utom sig utse en kassaförvaltare, där ej styrelsens medelsförvaltning är ordnad på ett sätt, som gör sådan kassaförvaltare obehövlig. Stadgandet i 14 § fattigvårdslagen har stått såsom förebild för kommitténs förslag. Förslaget innebär, att kommun har att välja mellan att låta kassa- och räkenskapsgöromålen handhavas av en utav styrelsen årligen utsedd kassaförvaltare, till vilken befattning kan väljas person inom eller utom styrelsen, eller att låta denna förvaltning ombesörjas i annan ordning. Med det sistnämnda alternativet åsyftas såsom i gällande rätt inrättande av kommunalkontor (drätselkontor), överlämnande av nu ifrågavarande förvaltningsbestyr till särskilt anställd befattningshavare, bank e. dyl. Detta alternativ innefattar sålunda i allmänhet en mera varaktig ordning för medelsförvaltningens handhavande än systemet med kassaförvaltare, som utses för ett år i sänder.

Av vad ovan sagts framgår, att kommittén, liksom LKL, med kassaförvaltare avser den person, som handhar kommunens kassarörelse och räkenskaper, i dagligt tal ofta benämnd kassör. Det bör emellertid anmärkas, att benämningen kassaförvaltare på en del håll, särskilt i de större städerna, användes å den person, som på det kommunala organets vägnar har att godkänna utgifter till betalning och utanordna härför erforderliga medel från de anslag, som ställts till nämndens förfogande. Kommittén har ej funnit anledning att i lagen intaga några särskilda föreskrifter om vem som må besluta om utanordning. Det torde nämligen böra överlämnas åt kommunerna själva att ordna denna angelägenhet på lämpligaste sätt. Här må blott nämnas, att enligt kommitténs förslag angående reglemente för kommunens styrelse — varom mera nedan — kan i reglementet förordnas om befogenhet för styrelsen att åt ledamot i styrelsen eller åt i kommunens tjänst anställd befattningshavare delegera viss beslutanderätt. Med stöd av denna bestämmelse kan det sålunda uppdragas åt lämplig person att utanordna medel å styrelsens vägnar.

Kommittén övergår härefter till frågan om *ansvar och skadeståndsskyldighet* för ledamöter i kommunens styrelse. Då frågan om kommunala förtroendemäns ansvarighet varit föremål för flera utredningar, skall till att

börja med lämnas en kortfattad redogörelse för gällande rätt och de tidigare utredningarna.

Enligt 59 § LKL ansvarar envar ledamot av kommunalnämnden gemensamt med de övriga för de medel nämnden har under sin förvaltning ävensom för de säkerhetshandlingar, mot vilkas antaglighet han icke gjort anmärkning till protokollet. Någon motsvarande bestämmelse finnes icke i LKS i fråga om drätselkammarens ledamöter. Omfattningen av det i 59 § LKL stadgade skadeståndsansvaret är oklart. En liknande bestämmelse fanns redan i 1843 års förordning om sockennämnder på landet och överfördes därifrån till förordningen om kommunalstyrelse på landet. I allmänhet har stadgandet ansetts innebära ett slags garantiansvar och sålunda en förpliktelse för nämndledamöterna att ansvara även om de ej gjort sig skyldiga till något felaktigt förfarande. Ansvaret har ansetts gälla pro rata parte, d. v. s. envar ledamot svarar för sin andel efter huvudtalet.

Om ledamöter i kommunala nämnder och styrelser gäller vidare, att de jämlikt 25 kapitlet 11 § strafflagen i straffrättsligt hänseende äro likställda med statens ämbetsmän och därför jämlikt 6 kapitlet samma lag skyldiga att ersätta skada som genom ämbetsbrott tillfogas kommun. Nämndledamöter, som av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosätta vad dem enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet åligger, kunna sålunda jämlikt 25 kapitlet 4 § strafflagen dömas för tjänstefel och därjämte förpliktas att solidariskt ersätta kommunen uppkommen skada. Det har gjorts gällande, att ledamöterna därjämte äro underkastade sysslomannaansvar enligt 18 kapitlet 3 och 4 §§ handelsbalken. Detta skulle innebära att de, oavsett om de kunna dömas för tjänstefel eller ej, äro skyldiga att ersätta skada som de uppsåtligen eller genom försummelse vålla kommunen. Att märka är emellertid att det med hänsyn till den vidsträckta skadeståndsplikt som kan grundas på tjänstefel finns mycket ringa utrymme för ett civilrättsligt ansvar, som ej har karaktär av garantiansvar.

I det av Hammarskjöld år 1928 avgivna förslaget till kommunallag funnos upptagna bestämmelser om ansvar för ledamöter i såväl kommunalnämnd som drätselkammare. Enligt dessa bestämmelser skulle de, som, genom att överträda kommunallagen eller särskilt givna föreskrifter eller eljest, uppsåtligen eller av vårdslöshet tillskyndade kommunen skada, utöver det ansvar enligt allmän lag, som kunde ifrågakomma, vara underkastade skyldighet, en för alla och alla för en, att ersätta skadan. De föreslagna bestämmelserna skulle äga motsvarande tillämpning i fråga om styrelser eller personer som blivit utsedda för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr, d. v. s. kommunens övriga nämnder. Då förslaget till nu gällande kommunallagar framlades vid 1930 års riksdag, hade föredragande departementschefen uteslutit de föreslagna bestämmelserna med den motiveringen, att dessa icke innehöllo mera än vad som redan gällde med tillämpningen av

allmänna rättsregler. Konstitutionsutskottet förklarade, att frågan om ansvar för nämndledamöter borde göras till föremål för utredning med särskilt beaktande huruvida icke vid oaktsamhetsbrott borde stadgas delat ansvar, och föreslog, att i avvaktan på denna utrednings resultat en bestämmelse av samma innehåll som den i förordningen om kommunalstyrelse på landet skulle införas i den nya lagen för landet. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Hammarskjöld erhöll uppdrag att verkställa den begärda utredningen och avgav ett yttrande i ämnet 1933 i samband med framläggande av förslag till ny kommunallag för Stockholm. Han avvisade tanken på, att skyldigheten att ersätta skadan skulle vara olika om gärningsmannen handlat uppsåtligt eller icke, enär detta skulle strida mot allmänt erkända rättsgrundsatser. Däremot ansåg han, att förutsättningarna för straffbarhet borde vara olika för en professionell ämbetsman och en vald eller förordnad förtroendeman, samt föreslog därav föranledd ändring i strafflagens bestämmelser om tjänstefel av kommunala förtroendemän. Han föreslog därjämte, att icke blott ledamöterna i kommunalnämnden utan även övriga kommunala nämndledamöter skulle vara underkastade garantiansvar och att därför i båda kommunallagarna skulle finnas ett stadgande med liknande innehåll som det nuvarande i 59 § LKL.

Hammarskjölds förslag ledde icke till framläggande av någon proposition. Då förslag till LKSthlm överlämnades till 1935 års riksdag, yttrade föredragande departementschefen, att han ej vore beredd att framlägga något förslag i ansvarsfrågan utan att spörsmålet syntes böra bliva föremål för ytterligare omprövning. Någon sådan prövning har ej kommit till stånd i vidare mån än att frågan om straffrättsligt ansvar för kommunala förtroendemän behandlats i samband med de år 1948 verkställda ändringarna i strafflagen. Man fann därvid ej skäl att införa några särskilda bestämmelser för ledamöter i kommunala nämnder utan bibehöll stadgandet om deras likställighet med statliga ämbetsmän.

Enligt kommitténs uppfattning föreligger ej någon anledning att för ledamöter i kommunens styrelse stadga ett sådant garantiansvar, som nu gäller för kommunalnämndens ledamöter. Det synes vara obilligt att beträffande kommunala förtroendemän, som äro skyldiga att mottaga sina uppdrag och ofta icke åtnjuta någon ersättning härför, uppställa strängare krav än i fråga om statens ämbetsmän. Det är svårt att uttala sig om huruvida det nu gällande garantiansvaret för kommunalnämndens ledamöter i praktiken haft någon större betydelse. Kommittén har sig emellertid ej bekant något fall då ansvar utkrävts enligt bestämmelserna i 59 § LKL. Frågan om sysslomannaansvar kan utkrävas eller icke torde i detta sammanhang icke vara av någon större praktisk betydelse. Ur kommunernas synpunkt synes det vara tillfyllest om kommunala förtroendemän äro underkastade straff-

rättsligt ansvar enligt 25 kapitlet strafflagen och i samband därmed även skadeståndsskyldighet enligt 6 kapitlet samma lag, d. v. s. samma ansvar som gäller för statens ämbetsmän. Då man i fråga om förtroendemännen näppeligen kan ställa samma fordringar som å statens för dess olika uppgifter särskilt utbildade och tränade ämbetsmän, skulle det enligt kommitténs mening kunna ifrågasättas att vid ringa skuld hos kommunal förtroendeman nedsätta hans skadeståndsskyldighet. Frågan om en dylik ändring torde emellertid böra upptagas till bedömning först i samband med en mera allsidig prövning av hela skadeståndsrätten.

Då kommittén icke föreslår några särbestämmelser för kommunala förtroendemän i fråga om det ansvar som vid fullgörandet av deras uppdrag åvilar dem, kan det vara tveksamt om i kommunallagen bör intagas något stadgande härom. Med hänsyn bl. a. till vad som förekommit vid tidigare behandling av denna fråga, har kommittén dock funnit det vara lämpligt att i 42 § lagförslaget såvitt angår ledamöter i kommunens styrelse intaga en erinran om det ansvar som är förenat med deras uppdrag genom att där hänvisa till vad som gäller enligt allmän lag.

I 43 § lagförslaget lämnas vissa föreskrifter om vad *reglementet för kommunens styrelse* må innehålla. Dessa föreskrifter avse framför allt att giva kommun möjlighet att i vissa angivna hänseenden bringa i tillämpning en annan ordning än den lagen förutsätter som den ordinära.

Enligt vad i första stycket av förevarande paragraf stadgas skall sålunda i reglementet kunna bestämmas, att med styrelsens medelsförvaltning skall sammanföras medelsförvaltning, som jämlikt särskilda författningar tillkommer andra kommunala nämnder. Stadgandet innefattar, såsom i motiven till 41 § lagförslaget framhållits, icke någon ändring uti nu gällande bestämmelser. Centralisering av medelsförvaltningen torde, liksom för närvarande är fallet i fråga om kommunalnämnd, bliva den vanligaste anledningen till att kommun antager reglemente för kommunens styrelse. Beslut om centralisering kan avse endast viss eller vissa nämnder men omfattar i allmänhet samtliga medelsförvaltande organ i kommunen. Beslutet kan avse såväl nämndernas kassarörelse som deras räkenskapsföring men också inskränkas till ettdera. Före beslut om centralisering skola nämnderna höras i ärendet. Beträffande andra nämnder än dem, vilkas tillsättande regleras i särskilda författningar, har kommun liksom hittills full frihet att besluta hur deras medelsförvaltning skall ombesörjas. Ett sammanförande av deras medelsförvaltning med styrelsens kräver alltså icke föreskrift därom i styrelsens reglemente. Naturligtvis är det dock lämpligt, att reglementet i förekommande fall ger besked om att även sådan nämnds medelsförvaltning omhänderhaves av styrelsen. Innan beslut om centralisering meddelas, bör nämnden lämnas tillfälle att yttra sig.

Vidare må i reglemente för kommunens styrelse bestämmas, att styrelsen

i viss omfattning äger delegationsrätt. Fullmäktige kunna sålunda i reglementet förordna, att styrelsen äger uppdraga åt särskild inom densamma bildad avdelning, åt ledamot i styrelsen eller åt i kommunens tjänst anställd befattningshavare att å styrelsens vägnar fatta beslut. Då det icke ansetts kunna ifrågakomma att tillåta en allmän delegation av beslutanderätten, har stadgats, att delegationsrätten endast må avse vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall i reglementet angivas. Till styrelsens förvaltning torde åtminstone i större kommuner i allmänhet komma att höra åtskilliga ärenden av rutinmässig karaktär, och det är framförallt sådana ärenden som här avses. Ärenden av principiell natur förutsättas däremot alltid skola avgöras av styrelsen. Alla framställningar och yttranden till fullmäktige eller offentlig myndighet skola enligt särskilt stadgande i förslaget beslutas av styrelsen samfällt. För att styrelsen skall ha möjlighet att utöva kontroll över hur den delegerade beslutanderätten användes stadgas, att beslut, som fattas på grund av delegation, alltid skall anmälas vid styrelsens nästa sammanträde. Denna anmälan får betydelse också för tiden för anförande av besvär mot sådant beslut; besvärstiden skall nämligen räknas som om beslutet fattats vid det sammanträde, då beslutet anmäles, d. v. s. från dagen för tillkännagivandet av det vid sammanträdet förda protokollets justering (jfr s. 234). Det bör emellertid framhållas, att anmälan ej innebär, att beslutet skall underkastas omprövning i styrelsen. Beslut, som fattas på grund av styrelsens delegation, har samma rättsverkan som om styrelsen själv fattat detsamma.

Vad kommittén här föreslår om delegationsrätt utgör en nyhet för kommunallagstiftningen. Det är enligt kommitténs förmenande i varje fall för de större kommunerna av stor betydelse, om den mängd rutinärenden, som där ofta betunga sammanträdena, kunna avgöras på ett enklare sätt, t. ex. genom föredragning av en tjänsteman inför ordföranden. Det bör härigenom bliva möjligt för kommunens styrelse att ägna mera tid och uppmärksamhet åt frågor av större betydelse. I åtskilliga kommuner har redan vid sidan av lagen utbildats en praxis i huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs förslag. Det som här föreslås kan sålunda sägas närmast innebära en legalisering av denna praxis.

Av redogörelsen för drätselkamrarnas arbetsformer framgår, att kamrarna i flertalet städer äro uppdelade på avdelningar. Då dessa i allmänhet endast tjänstgöra såsom beredningar och det slutliga avgörandet tillkommer den samfällda kammaren, synes kommitténs förslag i regel icke behöva föranleda någon förändring av kammarens organisation. Även jämlikt kommitténs förslag blir det tillåtet att för förberedande behandling av ärende och för verkställande av utav styrelsen fattade beslut uppdela denna på avdelningar eller att för sådant ändamål överlämna visst ärende åt en eller flera ledamöter. För de städer, som delat upp drätselkammaren på helt självständiga avdelningar, innebär kommitténs förslag däremot, att de

måste ändra drätselkammarens organisation. Den avdelning, som har hand om stadens drätsel, den s. k. finansavdelningen, kan lämpligen ombildas till kommunens styrelse, medan den eller de avdelningar, som förvalta gator, respektive fastigheter, förvandlas till specialstyrelser under namn av exempelvis gatunämnd, respektive fastighetsnämnd. I realiteten torde det i allmänhet endast bliva en namnändring; gatu- och fastighetsavdelningarna ha vanligen redan nu karaktär av specialstyrelser.

I sista stycket av 43 § har erinrats om att i reglementet även må intagas kompletterande bestämmelser till lagens regler om kommunens styrelse. Om reglemente antages, torde detta i första hand böra lämna upplysningar om antalet ledamöter och suppleanter i styrelsen. Vidare kan det vara lämpligt att närmare bestämma den ordning, i vilken styrelsen har att utöva sina befogenheter och fullgöra sina åligganden. Befintliga drätselkammarreglementen pläga i detalj angiva kammarens uppgifter, och det kan måhända finnas behov av att på motsvarande sätt meddela bestämmelser om vilka verksamhetsområden styrelsen har att taga befattning med. Eftersom förvaltningen av kommunens egendom icke, såsom nu är fallet i fråga om kommunalnämnd och drätselkammare, blir en obligatorisk uppgift för styrelsen, kan det vara påkallat att i reglementet lämna närmare regler angående vilken egendom, som skall handhavas av styrelsen.

E. Avveckling av kommunalborgmästarinstitutionen.

I anslutning till förslaget om en avveckling av magistratens kommunala funktioner har kommittén framhållit, att magistratens statligt administrativa uppgifter böra utskiftas å andra statliga eller kommunala organ och magistratsinstitutionen helt upphöra samt att i samband därmed även de magistratsuppgifter, som nu åvila kommunalborgmästaren, på motsvarande sätt böra överflyttas till andra organ. Kommunalborgmästarens ställning såsom statlig administrativ myndighet skulle alltså upphöra och kommunalborgmästaren bliva en rent kommunal tjänsteman.

Det kan under sådana förhållanden ifrågasättas, om det finns anledning att i lag bibehålla särskilda bestämmelser om en dylik befattningshavare. Härvid må framhållas, att om man vid övervägandet av denna fråga kommer till den uppfattningen, att en sådan befattning bör finnas, så böra bestämmelserna härom vara tillämpliga å städerna oberoende av om de ha rådhusrätt eller höra under landsrätt. Grunderna för den kommunala organisationen i städerna böra vara desamma; i varje fall bör stadens judiciella ställning icke vara avgörande för vilken stadsstyrelseform som skall tillämpas.

Såsom skäl för inrättandet av en obligatorisk chefstjänstemannabefattning i alla städer torde framför allt kunna åberopas följande. Ett lagstadgat

ämbetsmannaelement i städernas tjänsteorganisation kan vara ägnat att skapa vissa garantier för kontinuitet, sakkunskap och administrativ rutin i den kommunala förvaltningen. Ur statens synpunkt torde förefintligheten av en chefstjänstemannabefattning, för vars innehavare staten uppställt krav på viss kompetens, i någon mån utgöra garanti för formell ordning och stadga i kommunalförvaltningen; befattningen skulle därför innebära en viss ersättning för legalitetskontrollens upphörande. Om, såsom nu är fallet beträffande kommunalborgmästarna, staten skulle medverka vid tillsättningen av en sådan befattningshavare och vid regleringen av hans arbetsuppgifter, som dock i huvudsak skulle angivas i lag, samt lagbestämmelserna även skulle innebära en viss garanti mot obehörig avsättning, torde denne befattningshavare erhålla en mera fri och oavhängig ställning än en kommunaltjänsteman vanligen intager. Såväl för statliga organ som för allmänheten är det en fördel, att det i varje stad finns en chefstjänsteman, till vilken man alltid kan vända sig i stadens ärenden. I den mån städernas förvaltning växer framträder ofta behov av en ledande tjänsteman, som kan skapa större enhetlighet i förvaltningen och bättre kontakt mellan de olika förvaltningsgrenarna. Slutligen må framhållas, att ett bibehållande av en befattning liknande kommunalborgmästarens icke skulle rubba de bestående förhållandena i omkring två tredjedelar av de nuvarande städerna.

Mot bestämmelser om ett obligatoriskt ämbetsmannaelement i städerna bruka bl. a. anföras följande synpunkter. Man beskär städernas rätt att själva ordna den kommunala förvaltningen och inskränker därmed också den kommunala självstyrelsen. Någon motsvarighet härtill föreligger icke i landskommunerna, oaktat det finnes åtskilliga landskommuner med tätbebyggelse, som ha betydligt större invånarantal och mera utvecklad förvaltning än de mindre städerna. Om befattningshavarens arbetsuppgifter skola angivas i ett reglemente, som skall underställas Konungens prövning, innebär detta, att staden nödgas underställa Konungen frågor om förvaltningens inre organisation. Varje omorganisation, som skulle beröra chefstjänstemannen, skulle påkalla en tidsödande underställningsprocedur. I de nuvarande magistratsstäderna finnes i allmänhet redan ett stabilt, ämbetsmannamässigt element inom kommunalförvaltningen, som ger garantier för formell ordning och stadga; det föreligger därför icke något allmänt behov av att i lag reglera en viss tjänst. I de största städerna skulle det ej räcka med en enda i lag reglerad chefstjänst. I de minsta städerna skulle det återigen vara onödigt med en så relativt högt kvalificerad tjänsteman som i allmänhet förutsättes vid en laglig reglering av en dylik tjänst. Enhetlighetssträvandena torde icke böra drivas alltför långt; möjligheter till anpassning efter föreliggande förhållanden äro för städerna av den allra största betydelse. För de nuvarande magistratsstäderna, som redan ordnat sin tjänsteorganisation efter sina lokala förhållanden, skulle det i vissa fall vålla svå-

righeter att nu inrätta en i lag reglerad chefstjänstemannabefattning. Det är att märka, att man under alla förhållanden icke kan undvara vissa av de tjänstemän, som för närvarande finnas för stadsförvaltningen, såsom t. ex. tekniskt och kameralt utbildade förvaltningschefer.

Här må ock erinras om att, på sätt framgår av den ovan intagna redogörelsen för drätselkamrarnas organisation, blott i ett mindre antal av magistratsstäderna inrättats en chefstjänstemannabefattning av den karaktär varom här är fråga, medan övriga magistratsstäder valt andra vägar för att lösa sina organisationsproblem.

Kommittén har ägnat förevarande spörsmål stor uppmärksamhet. Vid övervägandet av skälen för och emot ett obligatoriskt ämbetsmannaelement i städerna har kommittén kommit till den uppfattningen, att man icke bör påtvinga städerna en i lag reglerad chefstjänstemannabefattning. Väl torde det kunna sägas, att inrättandet av en sådan befattning som kommunalborgmästarens flerstädes varit till gagn för kommunalförvaltningen. Men även de nuvarande magistratsstäderna ha ordnat sin tjänstemannaorganisation på i stort sett tillfredsställande sätt, och detta har skett utan att LKS giver några föreskrifter härom. Enligt kommitténs förmenande finnes ingen anledning antaga, att icke landsrättsstäderna skola kunna ordna sin förvaltning lika ändamålsenligt utan reglering i lag. Kommittén föreslår därför, att de nuvarande bestämmelserna om kommunalborgmästare skola upphöra och hela kommunalborgmästarinstitutionen försvinna.

Om en sådan reform genomföres, torde den för flertalet landsrättsstäder i praktiken icke medföra någon omedelbar förändring i förvaltningsorganisationen. I fråga om den som före kommunallagens ikraftträdande utnämnts till kommunalborgmästare innebär kommitténs förslag visserligen, att hans offentligrättsliga ställning i kommunalförvaltningen upphör. Han har sålunda t. ex. icke vidare någon i lag grundad rätt att i egenskap av kommunalborgmästare deltaga i överläggningarna i stadsfullmäktige och drätselkammaren. Hans kommunala uppgifter skola icke vidare regleras i ett av Konungen fastställt reglemente. Men det finns anledning antaga, att de flesta av de nuvarande kommunalborgmästarna komma att stanna kvar i respektive städers tjänst med i huvudsak oförändrade arbetsuppgifter inom kommunalförvaltningen, och upphävandet av bestämmelserna i LKS om kommunalborgmästare lärer därför i realiteten icke få så stor betydelse med avseende å deras ställning. De torde i allmänhet erhålla rätt att deltaga i stadsfullmäktiges överläggningar jämlikt den bestämmelse i förslaget till kommunallag, som tillförsäkrar sådan rätt åt den ledande kommunale befattningshavaren (17 §; se s. 378, jfr s. 222 ff.). Härtill kommer, att de, i enlighet med vad i promulgationslagen till kommunallagen föreslås, under en övergångstid torde bibehållas vid de statligt administrativa uppgifterna, valbestyren däri inbegripna.

Det bör i detta sammanhang framhållas, att utmönstrandet ur kommunallagstiftningen av reglerna om kommunalborgmästare icke i och för sig medför, att det i enlighet med vederbörande kommunalborgmästarreglemente närmare utformade avtalsförhållandet mellan denne befattningshavare och staden upphör. Kommunalborgmästaren är skyldig att utföra de åligganden, som enligt reglementet ankommer på honom, i den mån föreskrifterna härom icke stå i strid med bestämmelserna i den nya lagen. Likaså är staden å sin sida bunden av sina åtaganden i fråga om avlöning och pensionering. Eftersom befattningshavarens kommunala verksamhet icke längre är underkastad statlig reglering, blir det möjligt att, såvitt angår de kommunala uppgifterna, träffa överenskommelse om ändrad tjänstgöringsskyldighet utan att hos Konungen begära ändring av reglementet.

Om kommunalborgmästarnas administrativa uppgifter vid en senare tidpunkt komma att överflyttas å andra organ, torde det icke bliva någon svårighet att för de nuvarande kommunalborgmästarna fylla ut den ledigblivna arbetstiden med kommunal verksamhet. I reglementena ha nämligen i allmänhet — ofta med tanke på att städernas förvaltning skall kunna omorganiseras utan hinder av reglementena — upptagits mycket omfattande arbetsuppgifter för kommunalborgmästarna.

F. Särskilda bestämmelser för städer med stadskollegium.

De uppgifter som enligt gällande lag tillkomma drätselkammaren giva i de största städerna denna en mycket stor arbetsbörda. I några av dessa städer har därför, såsom av redogörelsen för drätselkammarorganisationen framgår, kammaren uppdelats på självständiga avdelningar. Så var också förhållandet med drätselnämnden i Stockholm, innan man där inrättade ett stadskollegium.

Enligt kommitténs förslag skall drätselkammaren omvandlas till en kommunens styrelse och i denna egenskap erhålla vissa uppgifter, som tidigare ej tillkommit kammaren. Det skall visserligen bliva möjligt att överlåta en del av kammarens nuvarande uppgifter å andra organ men åtminstone i de största städerna torde det föreligga fara för att drätselkammarens arbetsbörda kommer att bliva alltför betungande, om den skall tjänstgöra både såsom kommunens styrelse och såsom förvaltningsorgan. I Göteborg har, på sätt förut nämnts, såsom ett sammanhållande, ledande och övervakande organ inrättats en kommunal centralstyrelse under namn av stadskollegium, som har att granska och avgiva yttranden i alla ärenden, i vilka stadsfullmäktige skola meddela utlåtanden och beslut. Drätselkammaren har bibehållits vid sina tidigare förvaltningsuppgifter. I Malmö har tillsatts en kommitté för utredning om inrättandet av ett centralorgan i form av stadskollegium, som bl. a. skulle övertaga beredningsutskottets och den särskilda budgetberedningens uppgifter.

Med hänsyn till vad sålunda anförts har kommittén såvitt angår de större städerna funnit behov av ett nytt centralorgan föreligga, och kommittén föreslår därför, att städerna skola erhålla möjlighet att, med bibehållande av drätselkammaren såsom förvaltningsorgan, inrätta ett stadskollegium, som i drätselkammarens ställe skall vara kommunens styrelse. Det skulle kunna ifrågasättas att låta bestämmelserna härom få form av särlagstiftning för de städer som kunde ha behov av ett sådant centralorgan. Kommittén finner emellertid övervägande skäl tala för att införa bestämmelserna i kommunallagen. Då behov av ett dylikt särskilt styrelseorgan endast finnes i större städer men det dock icke torde vara lämpligt att i lagtexten precisera de förutsättningar som böra föreligga för att ett sådant organ skall få inrättas, har i stället föreskrivits, att Konungen på förslag av stadsfullmäktige må besluta, att stadskollegium skall inrättas (29 § lagförslaget). Om stadsfullmäktige önska inrätta stadskollegium, skall det sålunda tillkomma Konungen att pröva huruvida det med hänsyn till stadens folkmängd och förvaltningsorganisation samt övriga inverkande omständigheter kan anses ändamålsenligt att tillskapa ett sådant särskilt centralorgan.

Av de uppgifter, som enligt vad förut sagts skola tillkomma kommunens styrelse, skall stadskollegiet utöva de egentliga styrelsefunktionerna och vara beredningsorgan (47 § lagförslaget). Det skall sålunda åligga stadskollegiet att leda förvaltningen av stadens angelägenheter och ha inseende över övriga nämnders förvaltning, sålunda även den förvaltning som omhänderhas av drätselkammaren. I fråga om den närmare innebörden härav hänvisas till vad som sagts angående kommunens styrelse och dess uppgifter. Kollegiet skall såsom en stadens regering inför fullmäktige i främsta rummet bära ansvaret för den kommunala förvaltningen. Stadskollegiet skall med uppmärksamhet följa alla de frågor, som kunna inverka på stadens utveckling och ekonomiska ställning samt hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar, som finnas påkallade. En mycket viktig uppgift för kollegiet är att vara sista beredningsinstans för stadsfullmäktigärendena. Eftersom behov av ett stadskollegium endast förefinnes i de största städerna, vilka i regel ha tillsatt ett stort antal specialstyrelser för olika verksamhetsgrenar samt också särskilda beredningar, torde den egentliga utredningen i allmänhet komma att ske hos dessa styrelser och beredningar. Kollegiets uppgift blir därför framför allt att behandla ärendena ur allmänt kommunala och finansiella synpunkter.

Såsom närmare framgår av redogörelsen för kommunens styrelses uppgifter tillkommer det i första hand stadskollegiet i egenskap av kommunens styrelse att företräda staden såväl inför som utom domstol samt att hava hand om arkivvården. Stadskollegiet skall vidare fullgöra de uppdrag, som av stadsfullmäktige överlämnas till kollegiet. Det är dock ej meningen, att kollegiet skall tjänstgöra såsom förvaltnings- eller verkställighetsorgan i

någon större utsträckning, utan dess huvuduppgift skall vara att fungera såsom ett organ för beredning, översyn och samordning. Stadskollegiet har slutligen också att taga befattning med de ärenden, vilkas handläggning enligt särskilda författningar ankommer på kommunens styrelse. För fullgörandet av sina uppgifter äger kollegiet att från drätselkammaren och stadens övriga nämnder, beredningar och tjänstemän infordra de yttranden och upplysningar, som kunna finnas påkallade.

I stad med stadskollegium blir drätselkammarens främsta uppgift att handha stadens drätsel (48 § lagförslaget), och kammaren kommer därför att i huvudsak intaga samma ställning som drätselnämnden i Stockholm. Drätselkammaren skall i övrigt fullgöra de uppdrag som av stadsfullmäktige eller stadskollegiet till kammaren överlämnas. Drätselkammaren blir sålunda närmast att betrakta såsom en specialstyrelse och i stort sett likställd med övriga dylika styrelser.

För såväl stadskollegiet som drätselkammaren skola i fråga om sammansättning och verksamhetsformer gälla de bestämmelser som i dessa hänseenden föreslagits för kommunens styrelse i kommuner utan stadskollegium. Val av ledamöter i kollegiet och drätselkammaren skall ske proportionellt om viss minoritet gör framställning härom.

I stad med stadskollegium skall finnas ett för stadskollegiet och drätselkammaren gemensamt reglemente som skall antagas av stadsfullmäktige (49 §). Med hänsyn till de betydelsefulla bestämmelser, som förutsättas skola ingå i dylika reglementen, och då en viss likformighet mellan dem är önskvärd, föreslår kommittén, att sådant reglemente skall underställas Kungl. Maj:ts prövning och fastställelse. I reglementet skola intagas närmare bestämmelser om hur stadsstyrelsen är ordnad, i första hand bestämmelser om stadskollegiet och drätselkammaren. I den mån icke bestämmelser meddelats i kommunallagen kan genom reglementet bestämmas om den ordning, i vilken kollegiet och drätselkammaren ha att utöva sina befogenheter och fullgöra sina åligganden. I reglementet bör även förhållandet mellan stadskollegiet och drätselkammaren närmare regleras, så t. ex. i vad mån kollegiet skall vara skyldigt att i frågor av ekonomisk innebörd inhämta yttrande från kammaren. Städerna få sålunda möjlighet att anpassa bestämmelserna härom efter sina särskilda önskemål, men den slutliga prövningen sker likväl hos Kungl. Maj:t i samband med underställningen av reglementet. I fråga om drätselkammaren må på samma sätt som beträffande kommunens styrelse i övriga kommuner i reglementet införas bestämmelser om centralisering av kommunens medelsförvaltning och om delegation av beslutanderätt till avdelning, ledamot eller tjänsteman.

G. Nämnder för särskilda förvaltnings- och verkställighetsbestyr samt beredningar.

1. Inledning.

Förvaltning och verkställighet tillkomma enligt kommunallagarna, förutom kommunalnämnd respektive drätselkammare, »de styrelser, nämnder eller personer, som äro utsedda för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr».

Enligt motsvarande bestämmelse i kommitténs förslag till kommunallag (4 §) skola förvaltning och verkställighet tillkomma kommunens styrelse och »övriga nämnder». De organ som handhava dessa bestyr sammanfattas sålunda under beteckningen kommunens nämnder. Kommunens styrelse är en — och den främsta — av nämnderna. Men medan styrelsen, såsom framställningen ovan i detta kapitel ger vid handen, utgör kommunens centrala administrativa organ med uppgifter, som i viss mån sträcka sig över hela området för förvaltning och verkställighet, ombesörja övriga nämnder förvaltnings- och verkställighetsbestyr inom särskilda delar av den kommunala förvaltningen. Tilläggas bör, att den i lagförslaget använda beteckningen kommunens nämnder för förvaltnings- och verkställighetsorganen givetvis icke är att uppfatta såsom ett hinder mot att kalla en särskild nämnd för styrelse eller giva den annan passande beteckning.

Något mer betydande behov av att kunna, såsom gällande kommunallagar tillstädja, uppdraga förvaltnings- och verkställighetsbestyr, utom åt nämnder (styrelser), åt en eller flera »personer» torde icke föreligga. Gives sådant uppdrag åt flera personer, äro de för övrigt regelmässigt att betrakta såsom en nämnd. Härtill kommer, att det möter praktiska svårigheter att låta den besvärsrätt, som enligt kommitténs i annat sammanhang framförda förslag generellt bör förefinnas med avseende å förvaltningsorganens beslut, gälla även beslut av »personer».

Förutom förvaltning och verkställighet ankommer, såsom i tidigare sammanhang berörts, ytterligare en uppgift å nämnderna, nämligen beredningen av de ärenden vari beslut skall fattas av fullmäktige. Beredningsuppgifter kunna emellertid anförtros en eller flera, enkom för detta ändamål utsedda personer. Dessa utgöra då ett kommunalt organ, en beredning.

Nämnder och beredningar kunna tillsättas såväl för stadigvarande som för mer tillfälliga uppdrag. Om t. ex. förslag väckts rörande uppförande av en kommunal byggnad, utses kanske ett antal personer att undersöka förutsättningarna för bygget och inkomma med förslag i ärendet. Dessa personer bilda då en beredning. Beslutas därefter företaget, tillsättes måhända ett speciellt organ för dess genomförande. Detta organ utgör en nämnd, eftersom det har att verkställa ett fullmäktiges beslut. Om verkställighetsuppdraget anförtros samma personer, som gjort den förberedande utredningen och avgivit förslag, övergå dessa personer alltså från att bilda en beredning

till att utgöra en nämnd. Organets uppgifter äro sålunda avgörande för dess hänförande till den ena eller andra kategorien. Särskilt när det gäller tillfälliga uppdrag, göres i kommunal praxis ofta ingen åtskillnad mellan beredning och nämnd i fråga om organets benämning. Såsom »byggnadskommitté» betecknas sålunda både en för utredning av en byggnadsfråga tillsatt beredning och det för genomförande av ett byggnadsföretag utsedda organet.

Uppdelningen i beredningar och nämnder blir av viss betydelse vid tillämpningen av den nya kommunallagen, enär kommittén, såsom av det följande kommer att framgå, föreslår bestämmelser rörande nämndernas arbetsformer, vilka icke få någon direkt motsvarighet för beredningarnas del.

Beträffande åtskilliga kommunala förvaltningsuppgifter och sättet för deras handhavande finnas, såsom förut nämnts, bestämmelser i författningar vid sidan av de egentliga kommunallagarna. Den kommunala förvaltningen kan i dylikt fall sägas vara reglerad eller specialreglerad. Dessa författningar föreskriva ofta att förvaltningen skall ombesörjas av en speciell nämnd eller styrelse. Exempel på dylika organ äro fattigvårdsstyrelse och hälsovårdsnämnd. I andra fall lämnas kommunerna valfrihet mellan att utse ett särskilt organ för uppgiften och att uppdraga densamma åt en redan bestående kommunal myndighet, t. ex. kommunalnämnd eller drätselkammare. Ett särskilt utsett organ av denna typ utgör exempelvis brandstyrelse. Allteftersom författningarna ålägga eller blott bemyndiga kommunerna att inrätta specialorgan, kunna organen sägas vara obligatoriska, respektive fakultativa. Gemensamt kunna de betecknas såsom nämnder för (special-)reglerad förvaltning eller kortare, ehuru ej alltid fullt adekvat, (special-)reglerade nämnder.

De nämnder, som kommunerna tillsätta för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr utan föranledande av bestämmelser i speciallagstiftning, kunna, om den angivna terminologin fullföljes, benämnas nämnder för icke (special-)reglerad förvaltning eller oreglerad förvaltning. Stundom kallas de kommuns »egna» nämnder, varigenom understrykes deras karaktär av organ för den förvaltning, som kommunen ombesörjer av eget initiativ och enligt egna normer. Eftersom dessa nämnders tillsättande är beroende av kommunens beslut, kunna de, liksom de som inrättas enligt bemyndigande i specialförfattning, benämnas fakultativa.

Kommittén har funnit erforderligt att i förslaget till kommunallag tydligt erinra om den angivna uppdelningen av förvaltningsorganen i nämnder för specialreglerad förvaltning och andra nämnder. I första stycket av 44 § utsäges sålunda, att angående utseende av nämnder för vissa i särskilda författningar angivna förvaltnings- eller verkställighetsbestyr skall gälla vad därom för varje fall finnes stadgat. I andra stycket förklaras, att kommun

må för handhavande av särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr i övrigt tillsätta de nämnder som finnas erforderliga.

Gällande kommunallagar innehålla inga samlade bestämmelser om nämnder, styrelser och beredningar. Och de spridda regler, som finnas, gälla i huvudsak de berörda organens förhållande till fullmäktige och till det centrala förvaltningsorganet, såsom fallet är med bestämmelserna om beredningstvång, närvarorätt för ordförande i nämnd, styrelse eller beredning vid fullmäktiges behandling av ärende, som beretts av vederbörande organ, fullmäktiges bestämmande av ersättning åt ledamot, skyldighet att till kommunalnämnd eller drätselkammare avgiva specialförslag över utgifter och inkomster samt redovisning för omhänderhavda medel m. m.

Däremot sakna kommunallagarna föreskrifter om förfarandet vid val av nämnder, liksom bestämmelser om nämnders och beredningars inre organisation och verksamhetsformer. I fråga om beredningarna torde ej föreligga något behov av reglering i lag utöver den som redan finnes. Beträffande nämnderna åter har kommittén ansett sig böra undersöka, om och i vilken utsträckning regler av berörda slag lämpligen böra införas i den nya kommunallagen. Eftersom specialförfattningarna ofta innehålla bestämmelser i hithörande ämnen för de därstädes avhandlade nämnderna, är det tydligt, att spörsmålet ställer sig väsentligt olika med avseende å nämnder för reglerad och nämnder för oreglerad förvaltning. Kommittén vill först uppehålla sig vid de sistnämnda.

2. Nämnder för oreglerad förvaltning.

Den nuvarande möjligheten för kommunerna att, obundna av uttryckliga lagbestämmelser, ordna de »egna» nämndernas förhållanden efter vad som finnes lämpligt i varje särskilt fall kan givetvis stundom ha sitt värde ur kommunal synpunkt. Denna frihet står i god överensstämmelse med den av kommittén i 1 kapitlet hävdade principen, att kommunerna böra i största utsträckning få ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov. Emellertid finnas också skäl, som tala för en viss reglering i lag. Det må i detta hänseende till en början erinras, att den förvaltningsverksamhet, som utövas av de egna nämnderna, kan till art och omfattning vara lika betydelsefull som den vilken tillkommer sådana i specialförfattning angivna nämnder, för vilka lagstiftaren funnit organisatoriska bestämmelser erforderliga. Äro bestämmelser motiverade för de senare, kunna de sägas vara det även för de förra. Till samma resultat kommer man, om man betänker, att kommunerna äro oförhindrade att överflytta viktiga förvaltningsuppgifter från kommunens styrelse, vars organisation kommunallagen ingående reglerar, till särskilt utsedda nämnder eller styrelser. Vidare är att beakta de lättnader det innebär för det kommunala

förvaltningsarbetet i dess helhet, att vissa grundläggande bestämmelser, t. ex. om valbarhet, suppleanter och protokoll, äro desamma för olika nämnder. Det må i detta sammanhang framhållas, att de regler som för närvarande finnas för kommunalnämnd och drätselkammare i praxis ofta iakttagas även för de icke specialreglerade nämndernas del. En reglering av dessa nämnders arbetssätt m. m. efter mönster av vad som gäller för kommunalnämnd och drätselkammare innebär därför ingen genomgripande omgestaltning av de kommunala förvaltningsformerna och torde därför heller icke av kommunerna uppfattas såsom någon egentlig beskärning av deras självbestämningsrätt.

Till det sagda kommer, att kommitténs förslag om besvärsrätt i fråga om beslut av kommunal nämnd förutsätter vissa bestämmelser om protokoll och dess justering samt justeringens tillkännagivande.

Från dessa utgångspunkter går kommittén att närmare överväga omfattningen av den ifrågasatta regleringen. Helt naturligt tjäna därvid såsom förebild de bestämmelser, som kommittén i förevarande hänseende föreslår för kommunens styrelse, och spörsmålet blir närmast att bland dessa bestämmelser utvälja dem, som böra göras tillämpliga å nämnderna.

Proportionell valmetod. Enligt gällande kommunallagar skall val av kommunalnämnd, drätselkammare, revisorer och revisorssuppleanter samt särskild beredning vara proportionellt, om det begäres av minst så många väljande, som motsvara det tal, vilket erhålles, om samtliga väljandes antal delas med siffran för det antal personer valet avser, ökad med 1. Regeln om proportionellt val av kommunalnämnd och drätselkammare har i kommitténs förslag till kommunallag hänförts till kommunens styrelse.

Av övriga av den borgerliga kommunen förrättade val skola enligt bestämmelser i speciallagstiftningen val av folkskolestyrelse, fortsättningsskolestyrelse, polisnämnd och ombud för utseende av ledamöter i vägnämnd vara proportionella under samma förutsättning, som gäller vid val av kommunalnämnd och drätselkammare.

Den proportionella valmetoden infördes beträffande drätselkammare och beredning i stad 1913, för kommunalnämnd och beredning i landskommun 1918 och beträffande revisorer 1930.

Före 1930 års kommunallagsrevision anhöll riksdagen vid ett par tillfällen, sista gången år 1928 (skrivelse nr 73), om utredning rörande utsträckt tillämpning av den proportionella valmetoden vid val inom de kommunala representationerna. Av vad som i dylika sammanhang anfördes framgår, att riksdagen tänkte sig en ganska generell möjlighet att tillämpa proportionellt valsätt vid val av styrelser och nämnder och därvid även åsyftade de specialreglerade organen.

Den av riksdagen väckta frågan upptogs till behandling i samband med framläggandet av förslag till nya kommunallagar vid 1930 års riksdag (pro-

position nr 99 s. 128 ff). Efter en redogörelse för yttranden, som inhämtats över 1928 års riksdagsskrivelse, framhöll föredragande departementschefen, att meningarna vore synnerligen delade rörande önskvärdheten av en vidgad tillämpning av den proportionella valmetoden på det område varom här vore fråga. Sålunda hade å ena sidan framhållits, att en ökad användning av denna valmetod vore påkallad för att bereda de meningsriktningar, som funnes inom de väljande församlingarna, skälig representation bland de valda. Härvid hade påpekats, att fall förekommit, då en majoritet i viss mån missbrukat sin ställning för att från de kommunala verkställighetsorganen utesluta lämpliga personer av annan politisk uppfattning. Å andra sidan hade gjorts gällande, att berörda fall numera hörde till undantagen samt att de olika partierna oftast till följd av frivillig överenskommelse erhölle skälig representation inom de valda organen. Till en dylik proportionell fördelning hade ansetts bidraga, att frågor om val i regel förbereddes av nämnd eller beredning, som utsetts med tillämpning av proportionell metod. För egen del ansåg departementschefen, att en ökad användning av nämnda metod medförde vissa olägenheter. Även om större betydelse icke kunde tillmätas den omständigheten, att det proportionella valsystemet ledde till att valen i vidgad omfattning skedde efter partisynpunkter, finge det ej förbises, att berörda system i en del fall kunde försvåra en god rekrytering. Departementschefen framhöll vidare, att särskilda svårigheter uppkomme i fråga om de befattningar, för vilkas innehavare särskilda kvalifikationer föreskreves. Att såsom riksdagen — i 1928 års skrivelse — för vissa fall ifrågasatt låta kravet på dylika kvalifikationer bortfalla, fann departementschefen icke lämpligt, och någon god utväg för övervinnande av svårigheterna syntes ej kunna anvisas. Han vitsordade, att proportionellt valsystem kunde användas även med bibehållande av gällande regler om successiv förnyelse. Emellertid vore det tydligt, att för ett fullt utnyttjande av det proportionella valsystemets fördelar vid val av nämnder eller styrelser med jämförelsevis ringa antal medlemmar krävdes, att alla ledamöterna valdes samtidigt. Med hänsyn till det anförda fann sig departementschefen icke kunna förorda någon allmän utvidgning av den proportionella valmetodens tillämpning.

Konstitutionsutskottet (utlåtande nr 30) fann de av departementschefen anförda skälen mot en utvidgning av den proportionella metodens användning övertygande. Särskilt betonade utskottet, att genom en dylik utvidgning partisynpunkterna skulle kunna få en alltför stor betydelse vid val av ifrågavarande art. Utskottet avstyrkte därför vissa motioner i ämnet, som väckts i anslutning till förslaget om nya kommunallagar. Riksdagen biträdde utskottets ståndpunkt.

Det synes kommittén, som om avvisandet vid 1930 års riksdag av tanken på en vidgad tillämpning av det proportionella valsättet framför allt bottnade i de svårigheter som äro förenade med metodens användning vid val

av sådana nämnder, för vilka finnas författningsbestämmelser om speciella valbarhetsgrunder eller successiv förnyelse. Dylika bestämmelser saknas i fråga om nämnder för oreglerad förvaltning och kunna därför lämnas åsido i nu förevarande sammanhang. Konstitutionsutskottet åberopade också, att den proportionella metoden skulle ge partisynpunkterna alltför stor betydelse vid nämndvalen. Emellertid lärer det redan nu förhålla sig så i det stora flertal kommuner, där de olika politiska meningsriktningarna deltaga aktivt i det kommunala arbetet, att man väljer ledamöter i de olika nämnderna efter proportionalitetens grunder. De regler, som gälla för val av kommunalnämnd och drätselkammare, ha alltså kommit att efterlevas även vid tillsättningen av övriga förvaltningsorgan. Det anses som rimligt och rättvist, att en meningsriktning, som är företrädd i kommunens beslutande organ, får tillfälle att i förhållande till sin styrka öva inflytande på de kommunala angelägenheternas handhavande också på beredningss- och verkställighetsstadierna ävensom vid den egentliga förvaltningen. Denna uppfattning är så fast rotad i det allmänna medvetandet, att man stundom såsom övergrepp och maktmissbruk karakteriserar sådana enstaka fall, där en majoritet utnyttjat sin rätt att bestämma över sammansättningen av en nämnd.

För egen del vill kommittén tillägga, att den proportionella valmetodens användning stundom är ägnad att utjämna de politiska motsättningarna, snarare än att understryka och skärpa dem. Under nämndernas beredningsarbete få de olika gruppernas representanter tillfälle att taga del av varandras synpunkter och kunna på detta sätt ofta ena sig om förslag till lösning av föreliggande frågor. Härigenom kunna partipolitiskt färgade debatter i fullmäktige undvikas och överläggningarna föras i en mera förtroendefull och saklig anda.

Med hänsyn till det anförda förordar kommittén, att de bestämmelser om användning av den proportionella valmetoden, som nu finnas i fråga om val av kommunalnämnd, drätselkammare, revisorer och revisorssuppleanter samt särskild beredning, skola vara tillämpliga även vid val av kommunens nämnder för ej reglerad förvaltning (22 § förslaget till kommunallag).

Inre organisation och verksamhetsformer. Bestämmelser i dessa ämnen för kommunens styrelse finnas i 31—43 §§ av förslaget till kommunallag och äro, i den mån de icke kommenterats i det föregående, behandlade i 10—13 kapitlen av betänkandet.

Regeln att ledamöter och suppleanter i kommunens styrelse väljas av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämma (31 § första stycket) bör visserligen i princip gälla även för nämnderna, men då suppleanter kanske icke alltid äro erforderliga, lärer tillämpning av regeln icke uttryckligen böra föreskrivas för nämndernas del. Om emellertid suppleanter utses i nämnd, böra samma bestämmelser gälla för dem som för suppleanterna i

kommunens styrelse, sålunda reglerna om bestämmande av ordningen för suppleanternas inkallande till tjänstgöring, i det fall att suppleantvalet ej sker proportionellt (31 § andra stycket), suppleants inträde som ledamot (33 § andra stycket) och suppleanternas tjänstgöring i övrigt (36 §).

Beträffande valbarhetsvillkor för ledamöter och suppleanter i nämnderna kunde måhända övervägas mindre rigorösa bestämmelser än för kommunens styrelse (32 §). En nämnd kan nämligen ha sådana verksamhetsuppgifter, att det må synas önskvärt att kunna tillföra nämnden speciell sakkunskap och erfarenhet. Och sådan kanske icke finnes företrädd bland dem, som äro valbara enligt de allmänna reglerna. Det kan i detta sammanhang erinras, att de kommunala revisorerna av dylika skäl undantagits från eljest gällande valbarhetsregler. Ett annat exempel: det kanske anses lämpligt, att representanter för icke valbara åldersgrupper ingå i ett kommunalt ungdomsråd. Oaktat vad som sålunda anförts har kommittén ej ansett sig böra föreslå några avvikande regler i fråga om valbarhet till nämnderna. Finnes i visst fall icke speciell fackkunskap representerad i en nämnd, har man i allmänhet möjlighet att anlita utomstående expertis. När det gäller ungdomsvårdsfrågor, kan vederbörande nämnd givetvis samråda med ungdomsorganisationerna.

Det bör tilläggas, att behov av speciell, t. ex. teknisk sakkunskap, som icke står till buds i den egna kommunen, oftast gör sig gällande vid utredning och planering rörande nya kommunala anstalter och anordningar. Där ett sådant utredningsarbete anförtros en särskild kommitté eller beredning utan några förvaltande eller verkställande uppgifter, är kommunen oförhindrad att däri placera eljest ej valbara personer, enär nämndreglerna, såsom tidigare antytts, ej äro avsedda att gälla för organ med enbart beredningsuppgifter.

Vad som föreslås beträffande mandattid för kommunens styrelse och tidpunkten för styrelsevalet (33 § första stycket) synes icke böra påbjudas till efterföljd i fråga om nämnderna, lika litet som reglerna om sättet för ordförandens utseende (34 §). I berörda hänseenden böra kommunerna ha frihet att ordna nämndernas förhållanden på sätt de finna lämpligt.

Däremot böra stadgandena om ställe och tid för sammanträde (35 §), beslutmässighet och jäv (37 §) samt förfarandet vid fattande av beslut (38 §) gälla för nämndernas del.

Bestämmelserna om förande av protokoll, dess justering och justeringens tillkännagivande (39 §) böra likaledes gälla för nämnderna. Dessa föreskrifters tillämpning är betingad bl. a. av att besvärstid skall räknas från protokollsjusterings tillkännagivande på sätt kommittén kommer att utveckla i annat sammanhang.

Reglerna om kungörande av ställe och tid för mottagande av framställningar m. m. ävensom om den befattning, ordföranden i kommunens styrelse har att taga med skriftväxling samt vården och förtecknandet av hand-

lingar (40 §), äro av den allmängiltiga karaktär, att de böra äga motsvarande tillämpning å annan nämnd, respektive dess ordförande. Bestämmelsen om utseende av kassaförvaltare (41 §) bör likaledes utsträckas till att avse övriga nämnder.

Erinringen om allmän lags tillämplighet i fråga om ansvar och skadeståndsskyldighet för ledamot av kommunens styrelse (42 §) bör av naturliga skäl ha avseende också å ledamöter av andra förvaltningsorgan.

Enligt kommitténs förslag (s. 195 f.) må i reglementet för kommunens styrelse införas bestämmelse om rätt för styrelsen att uppdraga åt särskild avdelning inom styrelsen eller åt enskild styrelseledamot eller i kommunens tjänst anställd befattningshavare att å styrelsens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden. Stundom kan uppkomma behov av en motsvarande delegationsrätt för andra nämnder. Kommittén föreslår därför en bestämmelse i detta hänseende, som nära ansluter sig till den för kommunens styrelse föreslagna. Delegationsrätten behöver dock i detta fall icke fixeras i ett reglemente. Tillräckligt är, att fullmäktige fattat beslut att tillerkänna vederbörande nämnd sådan rätt.

De nu avhandlade föreskrifterna beträffande nämnder för icke reglerad förvaltning återfinnas i 45 § av förslaget till kommunallag.

3. Nämnder för reglerad förvaltning.

Inledningsvis bör framhållas, att beträffande vissa i speciallagstiftningen angivna nämnder äro bestämmelserna om deras tillsättande samt deras verksamhetsformer och funktioner sådana, att organen knappast kunna sägas vara kommunala eller i varje fall tillhöra den kommunala förvaltningen i egentlig mening. Medräknas emellertid i detta sammanhang denna grupp, innehålla specialförfattningarna regler rörande ett 40-tal nämnder, däri också inräknade dem som kunna förekomma blott i städer utanför landsting. Hit höra sålunda arbetslöshetsnämnd, barnavårdsnämnd, barnmorskestyrelse, brandstyrelse, brandsynenämnd, byggnadsnämnd, civilförsvarsnämnd, epideminämnd, familjebidragsnämnd, fattigvårdsstyrelse, folkköksstyrelse, folkskolestyrelse, fortsättningsskolestyrelse, handels- och sjöfartsnämnd, hemhjälpsnämnd, husmoderssemesternämnd, hyresnämnd, hälsovårdsnämnd, hästuttagningsnämnd, kristidsnämnd, lokalstyrelse för allmänt läroverk, mödrahjälpsnämnd, nykterhetsnämnd, pensionsnämnd, polisnämnd, sjukvårdsberedning, sjukhusdirektion, skogsvårdskommitté, styrelse för offentligt slakthus, styrelse för centralanstalt för bildbara sinnesslöa, styrelse för högre folkskola, styrelse för kommunal flickskola, styrelse för kommunal mellanskola, styrelse för skola tillhörande den kommunala yrkesundervisningen, styrelse för central verkstadsskola, styrelse för rättshjälpsanstalt, taxeringsnämnd (beredningsnämnd och fastighetstaxeringsnämnd), valnämnd, vägnämnd och vägsynenämnd.

Flertalet specialförfattningar innehålla regler om vederbörande nämnders organisation och verksamhetsformer. Regleringens omfattning växlar starkt. Helt naturligt finnas de mest ingående bestämmelserna för sådana nämnder, som i vissa hänseenden fungera som offentliga myndigheter, t. ex. barnavårdsnämnd, fattigvårdsstyrelse och byggnadsnämnd. Å andra sidan saknas helt organisatoriska bestämmelser för vissa organ, t. ex. brandstyrelse. Mellan dessa ytterligheter finnas åtskilliga mellanformer, där regleringen är mer eller mindre omfattande. Exempel på sådana äro de bestämmelser som gälla för arbetslöshetsnämnd och civilförsvarsnämnd. De olika författningarna utmärkas icke av någon strävan till enhetlighet. Tvärtom skilja de sig i detaljerna ofta utan egentliga skäl betydligt från varandra.

I syfte att vinna större enhetlighet på förevarande område har kommittén övervägt ett sådant stadgande i kommunallagen, att de organisatoriska bestämmelserna för kommunens styrelse skulle tillämpas även på nämnderna för reglerad förvaltning. Härigenom skulle samma princip gälla, som kommittén ovan föreslagit för nämnderna för den icke reglerade förvaltningen. Givetvis finge vid en sådan bestämmelse fogas ett förbehåll att den ej skulle gälla, där de särskilda författningarna innehölle däremot stridande bestämmelser.

En regel i kommunallagen av antytt innehåll skulle få sin största betydelse för sådana i speciallagstiftningen angivna nämnder, för vilka de organisatoriska bestämmelserna äro knapphändiga eller helt saknas, såsom fallet är i fråga om brandstyrelse. För andra organ, t. ex. barnavårdsnämnd och fattigvårdsstyrelse, skulle regeln spela roll blott i några få avseenden. På detta sätt skulle visserligen icke de nuvarande, ofta omotiverade skiljaktigheterna i lagstiftningen undanröjas, men man skulle få enhetliga regler på alla de punkter, där lagstiftningen för närvarande saknar bestämmelser. Och därmed vore åtskilligt vunnet.

Emellertid kan man icke bortse från de olägenheter, som äro förenade med att detaljbestämmelserna för ett visst kommunalt organ äro att söka i två skilda författningar, specialförfattningen och kommunallagen. Den som har att tillämpa de föreskrifter, som gälla för organet i fråga, måste genomgå specialförfattningen under jämförelse punkt för punkt med kommunallagen för att utröna, i vilken mån den sistnämnda innehåller ytterligare regler, som skola iakttagas. Att förbiseenden kunna göras redan vid denna så att säga mekaniska granskning är sannolikt. Men därtill kommer, att verkliga tolkningssvårigheter kunna uppstå, när det gäller att bedöma, i vad mån specialförfattningens särbestämmelser verkligen utesluta kommunallagens tillämplighet.

Med hänsyn till angivna olägenheter har kommittén avstått från tanken att låta de organisatoriska bestämmelserna för kommunens styrelse gälla för de nämnder som utses för reglerad förvaltning. Kommittén vill emel-

lertid förorda, att man vid kommande revisioner av specialförfattningarna, liksom vid lagstiftning om nya kommunala organ, söker i görligaste mån tillämpa kommunallagens regler om valbarhet, avsägelse, suppleanter etc. Allt efter lämpligheten kan detta ske i form av reglernas efterbildning eller genom en direkt hänvisning till kommunallagen. Givetvis är det stundom, framför allt på grund av vederbörande nämnds speciella uppgifter, icke möjligt att på detta sätt låta kommunallagen vara normgivande. Kommittén är dock övertygad om att kommunallagsreglerna i långt större utsträckning än för närvarande kunna tjäna som mönster för speciallagstiftningen.

I avbidan på att de i specialförfattningarna angivna organens arbetsformer i samband med kommande revisioner av dessa författningar bringas i överensstämmelse med bestämmelserna för kommunens styrelse är det givetvis önskvärt, att kommunerna i sin praktiska verksamhet uppmärksamma och följa dessa bestämmelser i den mån speciallagstiftningen ej lägger hinder i vägen därför.

Kommittén vill erinra, att vad som här ovan anförts gentemot kommunallagsreglernas omedelbara tillämpning å nämnder för reglerad förvaltning endast har avseende å organisationen och de inre arbetsformerna. Andra bestämmelser i kommunallagen om kommunens nämnder, t. ex. beträffande ersättning åt ledamöter, avlämnande av utgifts- och inkomstförslag, redovisning för omhänderhavda medel m. m., gälla båda slagen av nämnder, där icke speciallagstiftningen undantagsvis innehåller särskilda föreskrifter. Såsom i annat sammanhang kommer att närmare utvecklas avser kommittén att även låta besvärsreglerna i viss utsträckning avse beslut av nämnder för reglerad förvaltning.

AVDELNING IV.

För beslutande och administrativa organ gemensamma frågor.

10 kapitlet. Valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag och avsägelsegrunder.

A. Allmänna valbarhetsvillkor.

I 15 § första stycket LKL stadgas, att kommunalstämmas ordförande och vice ordförande skola utses bland de röstberättigade, som äro boende inom kommunen och uppnått tjugutre års ålder. Enligt andra stycket av samma paragraf kan ej den vara ordförande eller vice ordförande, som är omyndig, i konkurstillstånd eller av allmänna fattigvården omhändertagen för varaktig försörjning. Av de sålunda gällande kvalifikationsgrunderna pläga de i första stycket stadgade benämnas valbarhetsvillkor. De som framgå av andra styckets begränsande avfattning bruka kallas behörighetsvillkor.

Enligt 32 och 47 §§ LKL skola dessa bestämmelser äga motsvarande tillämpning å kommunalfullmäktig, respektive ledamot och suppleant i kommunalnämnden. För stadsfullmäktige och ledamöter av drätselkammare gälla enligt 13 och 51 §§ LKS motsvarande regler, dock att drätselkammarledamot ej behöver vara boende inom staden.

Dessutom finnas speciella bestämmelser, enligt vilka vissa ämbets- och tjänstemän icke äro behöriga att vara stadsfullmäktige eller tillhöra kommunalnämnd. För dessa regler redogöres nedan under B.

Begreppsmässigt äro valbarhetsvillkoren att hänföra till valtillfället, medan behörighetsvillkoren skola vara fyllda under tiden för uppdragets bestånd. Denna åtskillnad har emellertid icke iakttagits i rättspraxis. Sålunda har såväl förlust av rösträtt under mandattiden som utflyttning från kommunen under sagda tid ansetts medföra uppdragets upphörande (RÅ 1923 ref. 7, 1946 ref. 25). Valbarhetsvillkoren rösträtt och bosättning inom kommunen ha med andra ord ansetts tillika vara behörighetsvillkor. Frågan huruvida behörighetsvillkoren i sin tur skola vara fyllda redan vid valtillfället, d. v. s. om de även skola betraktas som valbarhetsvillkor, har icke erhållit ett lika klart svar i rättspraxis. En tendens till ett sådant betraktelsesätt har dock kunnat förmärkas i vissa rättsfall (jfr RÅ 1913 ref. 115 och 1943 ref. 35).

Valbarhets- och behörighetsreglerna böra enligt kommitténs mening ges en utformning, som undanröjer ovissheten om deras förhållande till var-

andra. Teoretiskt mest tillfredsställande vore måhända att knyta kvalifikationsvillkoren för kommunalt uppdrag till den tid under vilken uppdraget faktiskt utövas. Det väsentliga är ju, att uppdragets innehavare fyller dessa villkor, när han är verksam i det. Om han är i besittning av de erforderliga kvalifikationerna redan vid valet, som kanske äger rum relativt lång tid före uppdragets tillträdande, kan sägas vara skäligen likgiltigt.

Emellertid måste spörsmålet ses också ur praktiska synpunkter. Härutinnan är beträffande uppdraget som fullmäktig, vilket i detta sammanhang är det viktigaste, att beakta lämpligheten av att den myndighet, som sammanräknar de vid fullmäktigvalet avgivna rösterna, d. v. s. länsstyrelsen, magistraten eller valnämnden i stad utan magistrat, i största möjliga utsträckning blir i tillfälle att pröva, om de valda fylla de för uppdraget gällande villkoren. Ett genomförande härav synes förutsätta, att de behörighetsvillkor som gälla för uppdraget skola vara för handen redan vid valet, d. v. s. de skola tillika vara valbarhetsvillkor.

Om den angivna ordningen står i överensstämmelse med gällande rätt är, såsom förut antytts, icke fullt klart. Hur som helst torde de praktiska konsekvenserna av behörighetsvillkorens funktion att också vara valbarhetsvillkor vara tämligen ringa. Det torde nämligen mera sällan inträffa, att ett omyndighets- eller konkurstillstånd eller innehavet av en obehörighetsgrundande befattning upphör mellan valet och mandattidens början. Och att det någon gång sker — framför allt kan givetvis en sådan förändring inträffa under tiden mellan de allmänna fullmäktigvalen i september månad och påföljande årsskifte — bör icke föranleda undantag från principen att behörighetsvillkoren skola vara fyllda redan vid valet, lika litet som gällande rätt torde taga hänsyn till att någon efter valet men före mandattidens inträde uppnår tjugutre års ålder eller bosätter sig i kommunen.

Det bör tilläggas, att ett betraktelsesätt, enligt vilket behörighetsvillkoren jämväl skola vara valbarhetsvillkor, ter sig naturligare ju kortare tiden är mellan valet och uppdragets tillträdande. I detta hänseende må erinras, att fullmäktige stundom skola inträda i sina funktioner betydligt tidigare än inom den normala tiden av tre och en halv månader eller något därunder, som infaller mellan allmänna kommunalval och mandattidens början. Sålunda ha fullmäktige i nybildad kommun att omedelbart efter valet övertaga handhavandet av sina uppgifter. En liknande situation kan inträffa, då nytt val äger rum i anledning av att det ursprungliga valet efter besvär blivit upphävt. Ett genomförande av kommitténs förslag att kommunens styrelse skall väljas det år, allmänna fullmäktigval förrättats, av de därvid valda fullmäktige innebär också en viss förkortning av intervallet mellan val och övertagandet av fullmäktigfunktionerna, låt vara blott i ett speciellt hänseende. Vad slutligen angår ledamotskap av förvaltningsorganen förflyter vanligen en relativt kort tid mellan val och inträde i organet. Nu berörda förhållanden synas stärka skälen för att för såväl fullmäktige som

nämndledamöter genomgående låta behörighets- och valbarhetsvillkor sammanfalla.

Principen att behörighetsvillkor också skola vara valbarhetsvillkor får anses innebära, att vid ny röstsammanräkning för utseende av efterträdare åt avgången fullmäktig behörighetsfrågan skall bedömas på grundval av förhållandena under tiden från och med valet fram till sammanräkningstillfället (jfr RÅ 1943 ref. 35). Den som vid själva valet icke innehaft föreskrivna kvalifikationer men sedermera blivit behörig kan alltså icke utses till fullmäktig vid förnyad sammanräkning. Å röstsedel vid fullmäktigval böra därför icke uppföras andra personer än de som redan vid valtillfället äro behöriga i alla hänseenden. Iakttagandet av denna regel synes för övrigt utgöra en nödvändig konsekvens av att det teoretiskt när som helst kan inträffa, att en person, som icke blivit utsedd till fullmäktig vid det ursprungliga valet, kan komma i fråga såsom efterträdare åt avgången fullmäktig.

Med den sammansmältning av valbarhets- och behörighetsvillkor, som kommittén enligt ovan finner lämplig, är det av mindre betydelse, hur man betecknar de kvalifikationer, som böra föreligga för att någon skall kunna utses till innehavare av och utöva visst uppdrag. Ordet »valbar» med avledningar är emellertid uttrycksfullare och lätthanterligare än »behörig» och dess avledningsformer. Det torde icke heller vara oförenligt med allmänt språkbruk att hänföra förstnämnda ord både till tiden för valet och till den tid valet avser. Kommittén har därför i lagtexten (7 och 32 §§ förslaget till kommunallag) använt sådana formuleringar, som gällande lag nyttjar vid beskrivningen av valbarhetsvillkoren. För att emellertid fullt klargöra, att valbarhet skall föreligga under hela uppdragstiden, föreslår kommittén uttryckligt stadgande, att den som efter valet kommer i den ställning, att han ej längre är valbar, omedelbart skall frånträda sitt uppdrag.

Socialvårdskommittén har i sitt betänkande med utredning och förslag angående lag om socialhjälp (SOU 1950:11), avsedd att ersätta fattigvårdslagen av år 1918, framhållit, att åtnjutandet av socialhjälp icke bör få någon inverkan på de medborgerliga rättigheterna. Kommittén har därför föreslagit upphävande av bestämmelserna om obehörighet till kommunala uppdrag för den som är av allmänna fattigvården omhändertagen för varaktig försörjning. Ehuru frågan om fattigvårdens ersättande med en annan hjälpform ännu icke är avgjord, anser sig kommunallagskommittén även för sin del böra föreslå nämnda bestämmelsers upphävande, bl. a. med hänsyn till bestämmelsernas säkerligen mycket ringa praktiska betydelse. För övrigt kan nämnas, att ifrågavarande diskvalifikationsgrund icke har någon motsvarighet beträffande åtskilliga kommunala förtroendeuppdrag, varom regler givas i speciallagstiftningen, och ej heller i fråga om riksdagsmannauppdrag.

B. Inskränkt valbarhet för vissa ämbets- och tjänstemän.

1. Gällande bestämmelser och deras tillämpning.

Enligt 47 § andra stycket LKL må följande personer icke vara ledamöter eller suppleanter i kommunalnämnden: landshövding, landssekreterare, landskamrerare, länsassessor, domhavande eller allmän åklagare i orten, ej heller tjänsteman eller betjänt, som är anställd vid kommunens drätsel eller annat dess förvaltande verk och är för sin befattning redovisningsskyldig inför nämnden.

I 13 § tredje stycket LKS föreskrives, att följande personer icke må vara stadsfullmäktige: landshövding, landssekreterare, landskamrerare, länsassessor, ledamot av magistraten, tjänsteman eller betjänt vid magistraten, kommunalborgmästare eller allmän åklagare i orten, ej heller tjänsteman eller betjänt, som är anställd vid stadens drätsel eller annat dess förvaltande verk och är för sin befattning redovisningsskyldig.

I fråga om uppdrag som kommunalfullmäktig eller ledamot av drätselkammare, liksom beträffande ledamotskap av styrelser eller nämnder, som enligt kommunallagarna utses för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr, finnas inga obehörighetsgrunder av förevarande slag stadgade i lag. Däremot innehålla vissa specialförfattningar, t. ex. fattigvårdslagen och barnavårdslagen, bestämmelser i ämnet.

De sålunda gällande reglerna äro i sina huvuddrag hämtade från 1862 års kommunallagstiftning. Lagstiftningens förarbeten innehålla icke mycket rörande motiven till reglerna. I kommittébetänkandet av 1859 anfördes med hänsyftning på ledamotskap av kommunalnämnd blott, att ehuru mottagandet av kommunala uppdrag väl i allmänhet vore att betrakta som en medborgerlig plikt, såväl domhavanden i orten som de till lantregeringen hörande personer borde anses därtill förhindrade genom sin ämbetsställning, dels emedan det väl kunde hända, att kommunens åtgärder i stadgad ordning komme under deras ämbetsprövning och dels med avseende å beskaffenheten av deras ämbeten även i övrigt. För de regler, som i betänkandet uppställdes rörande obehörighet att vara stadsfullmäktig, lämnades ingen motivering.

Rörande skälen till den skiljaktiga reglering förevarande ämne erhållit såvitt angår landskommunerna å ena sidan och städerna å den andra kunna vissa upplysningar hämtas från vad som förekom år 1930 vid departements- och riksdagsbehandlingen av det Hammarskjöldska kommunallagsbetänkandet.

Hammarskjöld hade föreslagit samma obehörighetsregler i fråga om kommunalfullmäktige som enligt ovan gälla för ledamöter av kommunalnämnd, men detta förslag uteslöts i propositionen angående nya kommunallagar. Föredragande departementschefen anförde som skäl mot att förklara domhavande och allmän åklagare obehöriga såsom kommunalfullmäktige,

att nämnda personer ofta syntes tillföra den beslutande församlingen värdefulla kunskaper och praktisk erfarenhet och att någon motsättning mellan de intressen de hade att företräda i sin tjänst och i egenskap av kommunalfullmäktige ej behövde befaras annat än i undantagsfall. Beträffande det föreslagna stadgandet om förbud för vissa kommunala tjänstemän och betjänte att vara kommunalfullmäktige förklarade departementschefen, att ett sådant stadgande i en del fall skulle kunna leda till att från behörighet komme att uteslutas därtill lämpliga personer och även skulle kunna minska möjligheterna att tillfredsställande besätta vissa kommunala tjänster. Vad anginge bestämmelserna rörande landshövding och vissa tjänstemän vid länsstyrelsen, hade detsamma ringa praktisk betydelse, då nämnda personer i regel icke vore vare sig röstberättigade eller boende inom landskommun. Av innehållet i nyssnämnda proposition kan i övrigt nämnas, att olikheten i fråga om åklagares behörighet att vara fullmäktig i landskommun och i stad motiverades med att i stad åklagaren vore en kommunal tjänsteman.

I sitt utlåtande i anledning av kommunallagspropositionen utvecklade konstitutionsutskottet motiven för skiljaktiga bestämmelser i fråga om behörighet att vara kommunal- respektive stadsfullmäktig. Utskottet framhöll, att det antal personer i landskommunerna, som skulle beröras av ett förbud för vissa tjänstemän att vara fullmäktige, vore mycket ringa; å andra sidan torde det ha visat sig, att ifrågavarande befattningshavare varit en värdefull tillgång vid besättande av kommunala förtroendeposter och att de ofta tillfört den beslutande församlingen kunskaper och praktisk erfarenhet. De skäl, som sålunda talade mot förevarande behörighetsbestämmelsers införande för landskommunernas vidkommande, förelåge emellertid ej, i vart fall icke i samma mån, i fråga om städerna. Särskilt vore antalet redovisningsskyldiga tjänstemän och betjänte i städerna så stort, att en möjlighet att i fullmäktige invälja dylika befattningshavare skulle kunna leda till att dessas speciella intressen i alltför hög grad bleve tillgodosedda. Härtill komme, att det i städerna icke syntes möta samma svårigheter som på landsbygden att finna personer, som ägde för ledamotskap i fullmäktige erforderlig erfarenhet. De principiella skäl, som talade för förbudet i fråga, syntes därför enligt utskottet böra fälla utslaget för städernas vidkommande.

Obehörighetsreglerna för ämbets- och tjänstemän ha icke medfört några egentliga tolkningssvårigheter i praxis annat än i vad de avse den kommunala förvaltningspersonalen. Beträffande befattningshavare tillhörande denna personal har frågan om de varit att anse såsom redovisningsskyldiga i lagens mening upprepade gånger dragits under regeringsrättens prövning. Vanligen har spörsmålet gällt behörighet att vara stadsfullmäktig, men även frågan om rätt att tillhöra kommunalnämnd har blivit föremål för bedömande. Några exempel på rättspraxis ställningstagande må här återges.

Valbarhet till stadsfullmäktig har ansetts tillkomma bl. a. brandchef, som omhänderhade till brandväsendet hörande inventarier men inga penningmedel samt hade att attestera alla till brandväsendet hörande räkningar (RÅ 1921 ref. 59), ävensom hamnkapten, som ej hade någon uppbörd men utövade viss tillsyn över bokföringen och attesterade alla räkningar (RÅ 1923 ref. 24). Stadsbokhållare ansågs valbar till stadsfullmäktig utan hinder av den omständigheten att det ålåg honom såsom en tjänsteplikt att mottaga förordnande såsom vikarie å befattningen som stadskamrerare, tillika kassör, med vars utövande följde obehörighet att vara stadsfullmäktig (RÅ 1942 not. S. 519). Överlärare har befunnits valbar till stadsfullmäktig, ehuru han hade att mottaga och kvittera alla till folkskolestyrelsen ankommande medel ävensom rätt att verkställa utbetalningar (RÅ 1946 not. S. 518; utgången har möjligen rönt inverkan av föreskriften i 17 § lagen om skolstyrelse i vissa kommuner att folkskolestyrelse varje år skall utse inom eller utom sig en kassaförvaltare).

Däremot har en fattigvårdssyssloman, som hade att efter egen granskning utanordna fattigvårdens utgifter, befunnits ej vara valbar till stadsfullmäktig (RÅ 1922 ref. 8). Ej valbar till stadsfullmäktig har vidare ansetts en person, som i egenskap av stadsbyggmästare utanordnade medel efter granskning och tillika var föreståndare för stadens elektricitetsverk (RÅ 1923 ref. 58). Men i ett annat fall har en föreståndare för elektricitets- och vattenverk funnits valbar (RÅ 1935 not. S. 35). Såsom icke valbara till stadsfullmäktige på grund av redovisningsskyldighet ha vidare i särskilda fall ansetts inkasserare vid stads gas- och elektricitetsverk (RÅ 1927 ref. 18), föreståndare för stads badhus (RÅ 1930 not. S. 337), förman för stads arbeten (RÅ 1930 not. S. 338), hälsovårdstillsyningsman (RÅ 1931 not. S. 25) och rektor för kommunalt gymnasium (RÅ 1946 S. 518 samt 1950 I. 254 och 276).

Vad angår ledamotskap i kommunalnämnd ha i flera rättsfall polismän (fjärdingsmän) uteslutits från behörighet, ehuru de i sin indrivningsverksamhet icke varit underordnade kommunalt organ (RÅ 1912 ref. 153, 1913 ref. 115 och 1930 ref. 55). Kommunalkamrer, som enligt reglementet för medelsförvaltningen i kommunen var såsom chef för kommunalkontoret ansvarig för fullgörande av kontorets uppgifter, har ansetts icke vara valbar till ledamot av kommunalnämnden (RÅ 1940 not. S. 312).

Även om rättspraxis knappast synes ha följt en enhetlig linje, synes dock i allmänhet obehörighet på grund av redovisningsskyldighet ha ansetts föreligga både för den som själv haft medel om hand och den vilken haft en mer allmän utanordningsrätt.

2. *Kommitténs förslag.*

Innan kommittén redogör för sitt förslag beträffande valbarhet för ämbets- och tjänstemän må erinras, att frågan om en allmän revision av gällande regler angående ämbets- och tjänstemäns behörighet att innehava kommunala förtroendeuppdrag fördes på tal vid 1948 års riksdag i samband med behandlingen av en motion av herr Haeggblom (II:178), vari föreslogs sådan ändring i LKS, att landsfiskal i stad under landsrätt bleve behörig att väljas till stadsfullmäktig. Konstitutionsutskottet uttalade i sitt utlåtande (nr 9) i anledning av motionen — efter att ha påpekat att frågan

om förbud för vissa ämbets- och tjänstemän att innehava kommunala förtroendeämbeten bedömts högst olika vid utformningen av de skilda kommunalförfattningarna — att utskottet icke vore övertygat om att de rådande olikheterna i allo vore sakligt betingade. Den kraftiga ansvällningen av den kommunala verksamheten såväl i stad som på landet kunde också motivera nya överväganden av förevarande spörsmål. En allmän omprövning av gällande regler i ämnet syntes utskottet alltså vara av behovet påkallad. Utskottet förutsatte emellertid, att kommunallagskommittén gjorde förevarande spörsmål till föremål för utredning, samt hemställde därför om avslag å motionen. Riksdagen godkände utskottets utlåtande.

Enligt kommitténs mening bör vid revisionen av ifrågavarande avsnitt av kommunallagarna största möjliga likformighet i reglerna eftersträvas, såväl i avseende å olika slag av kommuner som beträffande ledamotskap av de beslutande organen å ena sidan samt förvaltningsorganen å den andra. I materiellt hänseende bör den ledande principen vara att icke utestänga ämbets- och tjänstemän från rätten att utöva kommunala förtroendeuppdrag i andra fall än när särskilt starka skäl därför föreligga med hänsyn till ämbetets eller tjänstens speciella art och natur. Med dessa utgångspunkter är det naturligt, att kommitténs undersökning i första hand tager sikte på att åstadkomma begränsningar i de nuvarande bestämmelserna. Kommitténs strävan överensstämmer härvidlag med en på senare tid inom speciallagstiftningen framträdande tendens att upphäva eller inskränka befintliga förbud för befattningshavare i kommunal tjänst att inneha förtroendeposter. Kommittén vill i detta hänseende erinra dels om avskaffandet år 1948 av förbudet för polischef och annan personal vid polisväsendet att vara ledamot eller suppleant i polisnämnd och dels om den året därpå beslutade lindringen i förbudet för befattningshavare vid sjukhus att tillhöra sjukhusets direktion, varigenom förbudet begränsades till att gälla befattningshavare, som är redovisningsskyldig inför direktionen.

Det bör emellertid framhållas, att den liberalisering av hithörande bestämmelser som kommittén sålunda finner lämplig icke är att uppfatta såsom en generell anvisning huru kommunerna skola förfara i de enskilda fall, då fråga uppkommer att utse ämbets- eller tjänsteman till innehavare av kommunalt förtroendeuppdrag. Där man önskar iakttaga återhållsamhet i fråga om tjänstemäns placering i de kommunala organen, är man givetvis oförhindrad härtill. Kommitténs ståndpunkt är med andra ord den, att det bör ankomma mindre på lagstiftaren än på de väljande församlingarna att bedöma lämpligheten av att besätta förtroendeposter med tjänstemän.

Vad så först angår de regler, som förklara landshövding och de främsta befattningshavarna hos länsstyrelsen obehöriga att vara stadsfullmäktige och ledamöter av kommunalnämnd, böra reglerna i vad de avse landshöv-

ding, landssekreterare och landskamrerare bibehållas med hänsyn till länsstyrelsens ställning som besvärsinstans och tillsynsmyndighet i förhållande till de kommunala organen. I enhetlighetens intresse böra dessa bestämmelser utsträckas att gälla alla uppdrag som fullmäktig och ledamot av kommuns styrelse eller annan kommunal nämnd. Till den del bestämmelserna gälla länsassessor torde de däremot utan olägenhet kunna upphävas. Om det skulle tillkomma länsassessor såsom förordnad på landssekreterare- eller landskamrerartjänst att besluta i ärende, varmed han tagit befattning i egenskap av kommunal förtroendeman, har han såsom jävig att avhålla sig därifrån.

Tillräckliga skäl torde saknas att behålla förbuden för domhavande och allmän åklagare i orten att tillhöra kommunalnämnd och för åklagaren att vara stadsfullmäktig. Mellan domstolarna och åklagarmyndigheterna å ena sidan och de kommunala organen å den andra består icke något förhållande av den art som i fråga om länsstyrelsernas chefstjänstemän gör särskilda bestämmelser erforderliga. Väl kan det inträffa, att vissa förhållanden i den kommunala förvaltningen kunna komma under åklagarens och domarens bedömande i samband med exempelvis en förskingring ur en kommunal kassa. Men det synes riktigare, att konfliktsituationer, som i sådana fall uppkomma i anledning av åklagarens eller domarens ställning såsom kommunal förtroendeman, förebyggas genom reglerna om ämbetsmanna- och domarjäv än genom inskränkningar i rätten att mottaga och utöva kommunala uppdrag. Rättegångsbalken torde utgå från en sådan lösning som naturlig, när den (i 4 kap. 13 § 4.) stadgar jäv för domare, om denne, då kommun eller annan sådan menighet är part, är ledamot av nämnd eller styrelse, som handhar förvaltningen av den angelägenhet målet rör. Motsvarande regel torde i tillämpliga fall gälla även åklagare. Med hänsyn till det sålunda anförda böra behörighetshindren för domhavande och allmän åklagare utgå.

Genom det avskaffande av magistratens kommunala funktioner, som kommittén föreslår i annat sammanhang, upphör magistraten att vara ett organ för statsuppsikten över kommunalstyrelsen. Av särskild betydelse är härvid, att de bestämmelser, enligt vilka magistraten har att kontrollera stadsfullmäktigbeslutens laglighet, upphävas. Härigenom bortfaller det huvudsakliga hindret för magistratsledamöter att vara fullmäktige. I sin egenskap av ledamöter av rådhusrätten böra de, av samma skäl som ovan anförts i fråga om domhavande, icke vara obehöriga att mottaga och utöva fullmäktiguppdrag. Ej heller utgör magistratsledamöternas befattning med exekutionsväsendet och andra statliga uppgifter något hinder härför. Vad nu sagts angående magistratens ledamöter gäller i tillämpliga delar även tjänsteman eller betjänt vid magistraten. Kommittén föreslår alltså, att de för samtliga nu nämnda befattningshavare stadgade behörighetshindren

slopas. I samband med upphävandet av övriga bestämmelser i LKS om kommunalborgmästare utgår även den obehörighetsregel som direkt hänför sig till denne befattningshavare.

Av de befattningshavare som omfattas av de nuvarande obehörighetsreglerna återstå därefter tjänstemän och betjänte, som äro anställda vid kommunens drätsel eller annat dess förvaltande verk och äro för sina befattningar redovisningsskyldiga. De kunna såsom förut nämnts icke vara ledamöter av stadsfullmäktige eller kommunalnämnd.

Såsom i det föregående antytts innehålla förarbetena till 1862 års förordning om kommunalstyrelse i stad ingen närmare motivering för fastställandet av en dylik obehörighetsgrund beträffande stadsfullmäktiguppdrag. Att märka är emellertid, att kommunalförordningen ursprungligen icke upptog några jävsbestämmelser för stadsfullmäktige vare sig i fråga om deltagande i revisorsval eller i beslut med anledning av verkställd granskning, ej heller beträffande mottagande av revisionsuppdrag. Det är tänkbart, att ett samband förefinnes mellan denna avsaknad av jävsbestämmelser och diskvalifikationen av redovisningsskyldiga tjänstemän. Då de jävsförhållanden, som kunna uppstå i samband med stadsfullmäktiges behandling av revisionsfrågorna, sedermera — genom lagändringar år 1908 — erhållit sin reglering, saknas det ur denna synpunkt anledning att utesluta de berörda tjänstemännen från behörighet att vara stadsfullmäktige. Den av konstitutionsutskottet vid 1930 års riksdag med hänvisning till det stora antalet redovisningsskyldiga tjänstemän och betjänte i städerna uttalade farhågan, att möjligheten att välja sådana befattningshavare till fullmäktige skulle kunna leda till ett tillgodoseende i alltför hög grad av dessas speciella intressen, måste enligt kommitténs mening anses överdriven. I detta sammanhang böra också beaktas de svårigheter som framträtt i rättspraxis att giva en enhetlig tolkning åt begreppet redovisningsskyldig. Med hänsyn till vad sålunda anförts föreslår kommittén borttagande av redovisningsskyldighet såsom obehörighetsgrund i fråga om stadsfullmäktiguppdrag. Härigenom vinnes överensstämmelse med den för ledamotskap av kommunalfullmäktige i detta hänseende gällande ordningen.

Vad angår förbudet för redovisningsskyldig befattningshavare att tillhöra kommunalnämnd berör detta främst kommunalkamrerare och kommunalkassörer. I rättspraxis ha även fjärdingsmän ansetts falla under nämnda förbud på grund av sin befattning med indrivning av oguldna kommunalutskyder. Efter uppbördsreformens slutliga genomförande torde dock stöd saknas för ett vidhållande av denna praxis.

Kommunalkamrerarna intaga vanligen en ledande ställning inom landskommunernas samfällda förvaltning. Av skäl, som kommittén närmare utvecklar i det följande, föreslår kommittén ett generellt förbud för tjänstemän i dylik ställning, oavsett om de äro redovisningsskyldiga eller icke,

att tillhöra fullmäktige och de kommunala förvaltningsorganen. Genomföres detta förslag, skulle bibehållandet av redovisningsskyldighet som obehörighetsgrund beträffande ledamotskap av kommunalnämnd i huvudsak erhålla betydelse blott för de landskommuner, i vilka jämte kommunalkamrer även särskild kommunalkassör är anställd. Enligt kommitténs mening föreligga emellertid icke tillräckliga skäl för att utesluta en befattningshavare från att tillhöra ett kommunalt förvaltningsorgan blott på den grund att han handhaver medel för organets räkning och sålunda är redovisningspliktig inför detsamma. Omhänderhavandet och ansvaret för penningmedel torde visserligen tidigare ha framstått som det kanske viktigaste tjänsteåliggandet i kommunerna. Härutinnan har emellertid en förändring inträtt i och med den kommunala verksamhetens utsträckande till allt flera uppgifter och anställandet av särskilda tjänstemän — tekniker, socialvårdare m. fl. — för dessa uppgifters handhavande. Dessa tjänstemäns ansvar för fullgörandet av sina åligganden är icke av lägre valör än en kommunal kassörs ansvarighet för omhänderhavda medel. I detta sammanhang kan nämnas, att på kommunalkontoret i vissa landskommuner finnes med placering mellan kommunalkamreraren och kommunalkassören anställd en befattningshavare, som icke är redovisningsskyldig. En regel, enligt vilken, jämte kamreraren, kassören men icke den nyssnämnde befattningshavaren saknar valbarhet till ledamot av kommunalnämnden, ter sig skäligen godtycklig.

Ifrågavarande behörighetshinder skulle för övrigt knappast kunna bibehållas utan att utsträckas till ledamotskap av drätselkammare i stad och kommunala nämnder över huvud. Något önskemål om en sådan betydande vidgning av regelns tillämplighetsområde har dock icke uttalats i kommunerna.

Av nu anförda skäl föreslår kommittén upphävande av förbudet för redovisningspliktig befattningshavare att tillhöra kommunalnämnden.

I det föregående har kommittén i enlighet med sina inledningsvis gjorda uttalanden framför allt sökt åstadkomma begränsningar i de nuvarande förbuden för ämbets- och tjänstemän att innehava kommunala förtroendeuppdrag. Det måste emellertid i detta sammanhang förutsättningslöst undersökas, om det föreligger anledning att utsträcka obehörighetsreglerna i något avseende. Kommittén har gjort en sådan undersökning och funnit, att behov av en utvidgning förefinnes i fråga om två kategorier kommunala tjänstemän.

Den ena kategorien utgöres av befattningshavare, som till följd av sina tjänsteåligganden intaga en ledande ställning inom den kommunala förvaltningsorganisationen i dess helhet. Hit hör på landet vanligen kommunalkamreraren — denne är såsom nyss nämnts redan enligt gällande rätt obehörig att tillhöra kommunalnämnden på grund av sin redovisnings-

skyldighet. I stad utan magistrat har kommunalborgmästaren för närvarande en liknande ställning. Innehavarna av de i vissa städer inrättade tjänsterna som stads- eller drätseldirektör synas ävenledes höra hit. Det väsentliga är emellertid icke tjänstebeteckningen utan arten av befattningshavarens åligganden. Dessa framgå vanligen av en tjänsteinstruktion eller andra föreskrifter. Utmärkande är den ställning som befattningshavaren enligt dessa föreskrifter har i förhållande till det centrala förvaltningsorganet. Han är dess främste tjänsteman och såsom sådan ansvarig för ärendenas beredning och föredragning därstädes och för beslutens bringande till verkställighet. Ofta är rätt att hos organet göra framställningar och väcka förslag tillerkänd honom. Vederbörande instruktion innehåller dessutom vanligen en allmän bestämmelse om skyldighet att söka främja kommunens utveckling och ekonomiska intressen, att verka för ordning och ändamålsenlighet i förvaltningen i dess helhet, för erforderlig kontakt mellan olika förvaltningsgrenar etc. För sistnämnda ändamål kan det åligga vederbörande att hålla regelbundna konferenser med cheferna för de olika kommunala förvaltningsgrenarna. Stundom är han även uttryckligen bemyndigad att närvara, förutom vid det centrala organets sammanträden, även vid andra kommunala styrelsers och nämnders sammanträden samt att därvid deltaga i överläggningarna.

Det är uppenbart, att en kommunal befattningshavare med sådana åligganden och befogenheter, som här angivits, efter hand förvärvar en god överblick över kommunalförvaltningens olika områden och förtrogenhet med många av dess enskildheter. Denna i tjänsten inhämtade erfarenhet bör tillföras de kommunala myndigheterna, fullmäktige såväl som nämnder, av befattningshavaren enbart i hans egenskap av kommunens tjänsteman och icke tillika såsom ledamot av vederbörande organ. Eljest kan det föreligga en viss fara för att av honom verkställda utredningar och lämnade informationer m. m. medvetet eller omedvetet färgas eller läggas till rätta med hänsyn till önskemålen hos den meningsgrupp som han representerar. Det torde vara en allmän uppfattning, att kommunens främste tjänsteman bör stå neutral i förhållande till olika partiriktningar, åtminstone såtillvida att han icke företräder viss riktning såsom ledamot av kommunal representation eller nämnd.

Dessa överväganden föranleda kommittén att föreslå, att i kommunens tjänst anställd befattningshavare, vilken såsom föredragande hos kommunens styrelse eller eljest på grund av sina tjänsteåligganden intager en ledande ställning inom kommunens samfällda förvaltning, icke må väljas till fullmäktig eller tillhöra kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd (7, 32 och 45 §§ förslaget till kommunallag). För landskommunernas och de mindre städernas del lärer det i allmänhet vara oomtvistligt vilken tjänsteman som i det enskilda fallet har en sådan ställning.

I den mån innehavaren av kommunalborgmästarbefattning bibehåller sina kommunala arbetsuppgifter, även sedan institutionen såsom sådan upphört att regleras i kommunallagen, omfattas han givetvis av det föreslagna förbudet. Vad särskilt angår de medelstora och större städerna, där ofta flera tjänstemän i chefsställning äro knutna till drätselkammaren — stadsdirektör, byggnadschef, fastighetschef m. fl. — bör framhållas, att den ifrågavarande bestämmelsen avser befattningshavare med sådana funktioner, som ger honom en central och ledande ställning inom den kommunala administrationen sedd som helhet, såsom fallet i allmänhet torde vara med en stadsdirektör. Däremot beröras icke cheferna för speciella fack, sålunda icke byggnadschefer m. fl. I stad med stadskollegium torde kollegiets kanslichef komma att ha en sådan ställning som den föreslagna regeln åsyftar. Regelns tillämplighetsområde torde med hänsyn till vad som anförts bliva jämförelsevis lätt att bestämma i praktiken.

När kommittén sålunda föreslår, att innehavaren av den främsta förvaltningsposten skall vara utesluten från ledamotskap i de kommunala organen, avser kommittén som det anförda ger vid handen icke att från behörighet utestänga förtroendeman, vilken såsom ledamot i drätselkammare eller kommunalnämnd tilldelas sådana arbetsuppgifter, att han de facto framstår som den ledande kraften i förvaltningsarbetet. Mot att likställa exempelvis en verkställande ledamot i drätselkammaren med en stadsdirektör i fråga om behörighet att vara stadsfullmäktig talar i främsta rummet den olika karaktären av deras sysslor. Det torde vara tillräckligt att i detta hänseende erinra om stadsdirektörens fasta anställning, som vanligen varar till dess han uppnått pensionsåldern, medan den verkställande ledamotens uppdrag ej räcker längre än den tid för vilken han invalts i drätselkammaren. En olika behandling av tjänstemän och förtroendemän i valbarhetshänseende står för övrigt helt i överensstämmelse med gällande rätt, som vad angår t. ex. stadsfullmäktiguppdraget utesluter tjänsteman, som handhar en kassa, men icke ledamot av kommunal nämnd, som är nämndens kassaförvaltare.

Den andra gruppen av kommunala befattningshavare, som synes böra omfattas av en utvidgad obehörighetsregel, är cheferna för de kommunala verken. En tjänsteman tillhörande denna kategori bör icke få vara ledamot eller suppleant i den nämnd till vars förvaltningsområde verket hör (32 och 45 §§ förslaget till kommunallag). Det synes nämligen vara angeläget, att den för verkets omedelbara ledning tillsatte tjänstemannen i ansvarighetshänseende intager en klar ställning i förhållande till nämnden. Dubbelställningen av förtroendeman och tjänsteman kan lätt leda till en sammanblandning av vederbörandes befogenheter och åligganden i den ena och den andra egenskapen. Även skäl av samma art, som ovan anförts i fråga om den ledande kommunale befattningshavarens behörighet, tala

för att utesluta verkschef från ledamotskap i den nämnd varunder verket hör. Med »verk» avses icke blott sådana kommunala inrättningar, som i dagligt tal pläga förbindas med begreppet verk, såsom de kommunala affärsverken, renhållningsverket etc., utan över huvud de kommunala förvaltningsgrenarna i den mån de ha en fast organisation med särskilda anordningar och personal för verksamhetens bedrivande. Sålunda får t. ex. icke chefen för en stads fastighetsförvaltning, fastighetschefen, tillhöra det organ — drätselkammaren eller särskild fastighetsnämnd — varunder denna förvaltningsgren lyder.

Mot den nu föreslagna regleringen av valbarheten för vissa ledande kommunala tjänstemän kan måhända invändas, att bestämmelserna i tillämpningen kunna visa sig alltför schematiska. De kanske å ena sidan utestänga en befattningshavare, som visserligen formellt har vittgående befogenheter men i praktiken intager en ej särskilt betydelsefull ställning, medan de å andra sidan icke träffa tjänstemän med stort inflytande på viktiga kommunala förvaltningsfrågor. I sistnämnda hänseende kan sålunda anmärkas, att innehavaren av den vanligen mycket framträdande posten som chef för en kommuns fastighets- eller byggnadsväsen blir valbar till fullmäktig. De av kommittén föreslagna bestämmelserna synas emellertid erbjuda den enda framkomliga vägen, om man vill undvika en alltför detaljerad och svårtillämplig reglering.

C. Avsägelsegrunder.

I princip föreligger skyldighet att mottaga kommunalt förtroendeuppdrag. För att vinna befrielse härifrån måste man kunna åberopa någon av de särskilda avsägelsegrunder som kommunallagarna upptaga. I fråga om uppdrag i landskommuner och städer finnas sådana grunder stadgade för kommunalstämmas ordförande och vice ordförande, kommunalfullmäktig och ledamot av kommunalnämnd (15, 32 och 47 §§ LKL) samt stadsfullmäktig (13 § LKS). Enligt dessa bestämmelser må annan ej avsäga sig uppdrag än a) ämbets- eller tjänsteman, som av sin befattning är hindrad att fullgöra uppdraget; b) den som uppnått sextio års ålder; c) den som eljest uppgiver hinder, vilket godkännes av kommunalstämman, respektive av flertalet bland de övriga fullmäktige; eller d) vid valet den som de fyra senaste åren, det år då valet sker inberäknat, innehaft uppdraget. Samma avsägelsegrunder funnos stadgade i 1862 års kommunalförordningar.

Rätten för ämbets- och tjänstemän att avsäga sig kommunalt uppdrag tillkommer i första rummet statens befattningshavare. Samma förmån torde åtnjutas av kommunernas tjänstemän i den mån de äro underkastade ämbetsmannaansvar enligt strafflagen. Jämväl befattningshavare hos vissa offentligrättsliga inrättningar och stiftelser ha avsägelserätt under samma

förutsättning. Om tjänsten utgör hinder för fullgörande av kommunalt uppdrag torde tjänstemannen själv ha rätt att avgöra. Gör han gällande att så är fallet, synes han icke kunna påtvingas uppdraget.

Grunden till regeln om tjänstemäns avsägelserätt torde i främsta rummet vara statens intresse av att dess befattningshavare icke beklädas med kommunala uppdrag i den utsträckning att statstjänsten blir lidande. Med hänsyn till den relativt ringa omfattning statsförvaltningen hade vid tiden för regelns tillkomst var tillämplighetsområdet för regeln i motsvarande mån begränsat. Den statliga verksamhetens väldiga tillväxt liksom den omständigheten att ifrågavarande avsägelserätt tillkommer även befattningshavare inom den likaledes starkt expanderande kommunalförvaltningen har både absolut och relativt avsevärt ökat antalet medborgare, som äga rätt att avböja kommunala förtroendeuppdag under hänvisning till sin tjänst. I vilken mån avsägelserätten faktiskt blivit utnyttjad låter sig visserligen icke bedöma utan närmare undersökningar. Sannolikt har det icke skett i någon anmärkningsvärt hög grad. Men tillvaron av denna rätt innebär utan tvivel en olägenhet för kommunerna dels såtillvida, att det vid besättande av kommunalt uppdrag kan finnas anledning till ovisshet huruvida en tjänsteman, som föreslagits till uppdraget, kommer att åtaga sig detsamma, och dels därutinnan att han när som helst under uppdragstiden kan lämna uppdraget. Tjänstemännens avsägelserätt harmonierar för övrigt mindre väl med tanken att kommunmedlemmarna skola i största möjliga utsträckning själva handhava och taga ansvar för de kommunala angelägenheternas vård, särskilt om man beaktar att det här gäller stora grupper av kvalificerade medborgare. Vidare kan man med skäl ifrågasätta det rimliga i att många statstjänstemän i relativt underordnad ställning kunna vägra mottaga kommunala uppdrag, medan befattningshavare med ansvarsfyllda uppgifter i för hela samhället betydelsefulla företag och organisationer äro pliktiga att ställa sig till kommunernas förfogande. Slutligen må framhållas, att rätten för tjänsteman att själv bedöma om kommunalt uppdrag är hinderligt för hans tjänst lämnar stort utrymme åt det enskilda godtycket.

Av nu anförda skäl föreslår kommittén upphävande av den ovillkorliga rätten för ämbets- och tjänstemän att avsäga sig kommunala förtroendeuppdrag. I stället bör det ankomma på fullmäktige att i förekommande fall pröva, om innehav av ämbete eller tjänst kan anses utgöra hinder för uppdragets fullgörande. Det finnes ingen anledning antaga, att fullmäktige skola pröva en på sådan grund gjord avsägelse med mindre omsorg än andra avsägelser, vilkas godkännande ankommer på dem.

Gentemot rätten att avsäga sig uppdrag på grund av innehav av uppdraget under de fyra senaste åren kunna likaledes göras vissa erinringar. Åtminstone enligt ordalagen i bestämmelserna får denna rätt utövas endast i sam-

band med nytt val till uppdraget. I den förvaltningsrättsliga litteraturen har dock uttalats den meningen, att den som efter fyra års tjänstgöring i visst uppdrag omedelbart omväljes äger att avsäga sig uppdraget under hela den följande fyraårsperioden, enär avsägelserätten eljest skulle kunna bliva illusorisk. Är denna tolkning riktig, skulle avsägelserätten — framför allt om den tages i anspråk samtidigt av flera ledamöter — kunna leda till allvarliga olägenheter för kommunerna. Men även om avsägelse måste ske redan vid valet, kan i fall av samtidiga avsägelser kommun råka i svårigheter.

Oavsett vad som nu anförts synes det kommittén icke lämpligt att i lagen fixera viss tids tjänstgöring såsom villkor för rätt till avsägelse. En tidsbestämmelse som denna måste alltid lida av viss godtycklighet. Det synes riktigare, att fullmäktige få pröva, i vad mån kortare eller längre tids innehav av visst uppdrag skäligen bör berättiga innehavaren att erhålla befrielse därifrån. Kommittén har därför icke medtagit den förevarande regeln i sitt förslag till kommunallag.

Däremot finnes intet att invända mot den ovillkorliga avsägelserätten för den som fyllt sextio år. Där icke denna avsägelsegrund föreligger, har den som vill lämna uppdrag som fullmäktig eller ledamot av kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd att utverka fullmäktiges samtycke till avsägelsen.

Bestämmelserna om avsägelserätt återfinnas i 7, 32 och 45 §§ förslaget till kommunallag.

11 kapitlet. Kallelser och tillkännagivanden.

A. Gällande bestämmelser om kallelse till fullmäktigsammanträde och tillkännagivande av protokollsjustering.

Kungörelse om *kommunalfullmäktigsammanträde* skall enligt 38 § LKL innehålla bestämd uppgift om tid, ställe och överläggningsämne för sammanträdet samt uppläsas från predikstolen i församlingens kyrka minst en vecka före sammanträdet. Innefattar kommun jämte moderförsamling även annex- eller kapellförsamling och hålles i dess kyrka gudstjänst inom nämnda tid, skall kungörelsen uppläsas också där. Är sammanträde utsatt till dag, då gudstjänst hålles tidigare, skall kungörelsen den dagen uppläsas på nytt. För ärende, som fordrar så skyndsam handläggning, att kungörande icke medhinnes i den nu nämnda ordningen, får sammanträde hållas efter kortare kungörelsetid och även samma dag det blivit pålyst. Vid sådant sammanträde får emellertid icke fattas beslut om utgift eller anskaffande av medel därtill eller avhändande av kommunen tillhörig egendom eller efterskänkande av någon kommunens rättighet.

Dessa föreskrifter om kyrkokungörande modifieras emellertid av lagen den 13 mars 1942 med vissa bestämmelser om kungörande i kyrka. Enligt denna lag skall, om i lag eller författning är föreskrivet att kungörelse skall uppläsas i kyrka, i stället före gudstjänstens början i vapenhuset eller å annan lämplig plats i eller invid kyrkan anslås kungörelsens rubrik eller kort uppgift om dess innehåll jämte tillkännagivande att kungörelsen, där ej laga hinder möter, under den närmaste veckan finnes tillgänglig för allmänheten å pastorsexpeditionen eller annat ställe som bestämts av vederbörande präst. Hålles gudstjänsten annorstädes än i kyrkan, skall anslag äga rum där den förrättas. Enligt kungörelsen den 29 maj 1942 med föreskrifter rörande tillämpningen av nämnda lag skall anslag ske genom att rubriken eller uppgiften införes i en förteckning, som uppsättes å tid och ställe, som stadgas i lagen.

Vidare skall enligt LKL kungörelse om kommunalfullmäktigsammanträde anslås å plats eller platser inom kommunen, som fullmäktige för ändamålet bestämt.

Dessutom finnas bestämmelser om annonsering av sammanträde. Enligt dessa bör tillkännagivande om tid och ställe för sammanträde, om icke fullmäktige besluta annorlunda med två tredjedelars majoritet, införas i en eller flera ortstidningar, såvida ej hinder möter däremot beträffande sammanträde för ärende, som fordrar skyndsam handläggning. Fullmäktige besluta, i vilken eller vilka tidningar tillkännagivande skall införas. Därvid böra sådana tidningar väljas, som genom spridning inom olika grupper av kommunens medlemmar bringa tillkännagivandet till de flestas kännedom.

Har vid fattandet av sistnämnda beslut förslag om tillkännagivandets införande i annan ortstidning än de sålunda beslutade varit under omröstning och erhållit minst en tredjedel av de i omröstningen deltagandes röster, skall tillkännagivandet införas även i denna tidning. Såvida fullmäktige ej beslutat annat, skall tillkännagivande i tidning innehålla underrättelse endast om de viktigare ärenden, som icke enligt lag skola förekomma på sammanträdet. Tillkännagivandet skall i god tid avsändas för intagande i tidning, om möjligt minst en vecka före sammanträdet. På fullmäktige ankommande beslut, som nu nämnts, skola fattas å ordinarie sammanträde i december och avse nästföljande kalenderår.

Den omständigheten, att kungörelse om sammanträde ej blivit anslagen å plats eller platser inom kommunen, som för ändamålet bestämts, eller att tillkännagivande ej införts i tidning eller att kungörelse om sammanträde, som blivit utsatt till dag, då gudstjänst tidigare hålles i annex- eller kapellförsamlings kyrka, icke upplästs därstädes berörda dag, utgör ej hinder för sammanträdets hållande

Slutligen innehåller LKL föreskrift om personlig kallelse till kommunalfullmäktigsammanträde: skriftlig kallelse till sammanträdet, innehållande uppgift om tid, ställe och överläggningsämne, bör såvitt möjligt är senast fyra dagar förut delgivas envar fullmäktig eller med posten översändas till honom.

Reglerna om kallelse till kommunalstämma överensstämma i huvudsak med de nu återgivna föreskrifterna, dock givetvis med undantag för stadgandet om personlig kallelse.

Motsvarande bestämmelser i fråga om *stadsfullmäktigsammanträde,* som återfinnas i 20 § LKS, upptaga blott två kallelseformer, nämligen personlig kallelse och annonsering.

Kallelse skall innehålla bestämd uppgift om tid och ställe ävensom, såvitt möjligt är, om överläggningsämne samt skall senast söckendagen före sammanträdet delgivas envar stadsfullmäktig.

En vecka före sammanträdet eller, om saken ej tål sådant uppskov, senast söckendagen förut bör tillkännagivande om sammanträdet, med uppgift å de ärenden, som därvid skola förekomma, införas i en eller flera ortstidningar. Om de tidningar, vari tillkännagivandet skall införas, gälla samma regler som i LKL. Den omständigheten att tillkännagivande ej blivit infört i tidning utgör ej hinder för sammanträdets hållande.

På landet skall *tillkännagivande om justering* av kommunalfullmäktiges protokoll enligt 26 och 41 §§ LKL ske från predikstolen i församlingens kyrka nästa sön- eller helgdag, då gudstjänst hålles där, och bevis därom åtecknas protokollet eller särskilt utfärdas. Innefattar kommun jämte moderförsamling även annex- eller kapellförsamling, erfordras sådant tillkännagivande blott i moderförsamlingens kyrka. Enligt 55 § LKL skall

tillkännagivande om verkställd justering av kommunalnämndens protokoll ske i enahanda ordning. Till följd av bestämmelserna i den förutnämnda lagen av den 13 mars 1942 har uppläsningen från predikstolen ersatts med det i nämnda lag angivna anslagsförfarandet. Dagen för justeringens tillkännagivande bildar enligt 81 § LKL utgångspunkt för tiden för anförande av besvär över kommunalfullmäktiges beslut och enligt 84 § LKL i allmänhet för motsvarande tid beträffande beslut av kommunalnämnd.

Stadsfullmäktiges justerade protokoll skall enligt 30 § LKS å förut kungjord dag offentligen uppläsas. Besvärstid räknas enligt 76 § LKS från uppläsningsdagen.

B. Av särskild utredningsman framlagt förslag till lag om officiella anslagstavlor i kommunerna m. m.

Vid antagandet av 1942 års lag med vissa bestämmelser om kungörande i kyrka utgick man från att lagen skulle äga blott provisorisk giltighet, intill dess genom ändring av olika författningar kyrkokungörandet ersattes med andra publikationsformer. Frågan har därefter gjorts till föremål för ytterligare undersökning inom justitiedepartementet genom en särskilt tillkallad utredningsman, häradshövdingen Olof Thulin, som den 25 september 1945 avgivit en P.M. med förslag till lag om officiella anslagstavlor i lands- och stadskommunerna samt till vissa ändringar i kommunala och därmed sammanhängande lagars bestämmelser om kungörande.

I förslaget till lag om officiella anslagstavlor i lands- och stadskommunerna ålägges lands- och stadskommun att anordna anslagstavla för offentliga tillkännagivanden (»kommunens officiella anslagstavla»). Sådan tavla skall anordnas för landskommun i eller invid sockenstuga eller annat ställe, där kommunalstämma eller municipalstämma skall hållas, samt för stadskommun i eller invid ställe, där stadsfullmäktigsammanträde skall hållas. Anslag å kommunens officiella anslagstavla skall verkställas av lämplig person (»anslagsförrättare»), som kommunen därtill förordnar. Anslagsförrättaren skall omhänderhava skötseln av anslagstavlan och på begäran utfärda bevis om att anslag därå skett och om tiden för anslaget. För anslagsförrättaren skall kommunen tillika förordna en eller flera ersättare. Slutligen stadgas i förslaget, att förordnande av anslagsförrättare skall finnas anslaget å anslagstavlan.

I sin motivering för förslaget understryker utredningsmannen behovet av att lagbestämmelser utfärdas om anordnande av officiella anslagstavlor i kommunerna, avsedda för såväl kommunala som andra officiella anslag. Då de flesta anslag, som kunna komma i fråga, äro av kommunal natur, anser utredningsmannen det överensstämma med kommunernas allmänna uppgifter att anordna dylika anslagstavlor. På grund av svårigheten att finna lämplig plats för bestämmelser i ämnet i kommunallagarna för-

ordas, att bestämmelserna intagas i en särskild författning av kommunallags natur. Meningen med begagnande av sådan anslagstavla är ej att söka få spridning bland allmänheten av ett tillkännagivande utan främst att söka nå de mera kommunalt intresserade medborgarna och att få en utgångspunkt för beräknande av fatalietid. I varje kommun synes böra anordnas endast en officiell anslagstavla.

Enligt utredningsmannen är det av största vikt att bestämma vem som skall svara för skötseln av anslagstavlan. Därför bör i varje kommun viss person utses för detta uppdrag. På landet synes åtminstone i mindre kommuner förordnande kunna meddelas kommunalstämmas, kommunalfullmäktiges eller kommunalnämndens ordförande eller annan kommunal förtroendeman, om han bor nära anslagstavlan. I större landskommuner ligger det nära till hands att härför anlita någon kommunal tjänsteman, t. ex. kommunalkamreraren. I städerna bör förordnandet kunna meddelas någon tjänsteman å rådhuset eller stadshuset. Anslagsförrättaren har att utföra sitt uppdrag under tjänstemannaansvar. För uppdraget bör kunna utgå särskilt arvode även då det innehaves av kommunal förtroendeman.

Beträffande anslagstavlornas anordnande i övrigt anser utredningsmannen ej lämpligt eller behövligt att meddela generella föreskrifter. Det förutsättes, att de kommunala myndigheterna äro intresserade av att tillkännagivanden rörande kommunen ske på ett ändamålsenligt sätt. Utredningsmannen påpekar blott, att anslagstavlan bör uppsättas på ställe, vartill allmänheten har fritt tillträde varje dag — även söndagar — och helst i öppen förstuga eller dylik lokal. Anslagstavlan bör vara försedd med beteckningen »X kommuns (stads, köpings o. s. v.) officiella anslagstavla».

I anslutning härtill framhålles i promemorian, att kommun jämte sin officiella anslagstavla bör anordna andra offentliga anslagstavlor eller anslagsplatser för anslag av militärkungörelser, länskungörelser och dylika större anslag, som enligt stadganden i författningar eller föreskrifter av länsstyrelserna skola anslås i orterna. Dessa anslagsplatser kunna kombineras med annan affischering. Några föreskrifter rörande sådana anslagsplatser böra ej meddelas i lag, utan härutinnan böra kommunerna ha fri bestämmanderätt. Dessa anslagsplatser böra icke förses med beteckningen »officiell anslagstavla» e. dyl., för att ej förväxling med kommunens officiella anslagstavla skall ske.

I fråga om de särskilda författningarnas bestämmelser om kungörande uttalar utredningsmannen, att ändringarna i desamma lämpligen böra verkställas i etapper. Mest angeläget anses vara att ändra kommunallagarnas och därmed sammanhängande författningars bestämmelser om kyrkokungörande, vilka i detta hänseende äro av den ojämförligt största praktiska betydelsen. Det erinras i detta sammanhang, att riksdagen år 1939 under åberopande av konstitutionsutskottets av riksdagen godkända utlåtande

(nr 13) hemställt, att vid den av riksdagen tidigare begärda utredningen om kungörelseläsandets avskaffande frågan om ändring av kommunallagarnas bestämmelser i ämnet måtte beaktas. Såsom en andra etapp i arbetet böra därefter följa ändringar i bestämmelserna om kyrkokungörande i rättegångsbalken, vattenlagen, jorddelningslagen, expropriationslagen m. fl. viktigare författningar.

I överensstämmelse med dessa riktlinjer framläggas förslag till ändringar i de allmänna kommunallagarna samt vallagarna, varigenom kyrkokungörandet utbytes mot anslag å kommunens officiella anslagstavla. Dessa ändringar föranleda vissa jämkningar i andra bestämmelser i lagarna. Här redogöres för de föreslagna ändringarna i LKL och LKS, i den mån de äro av intresse i förevarande sammanhang.

Beträffande kungörelse om kommunalfullmäktigsammanträde ersättes sålunda kyrkokungörandet med anslag å kommunens officiella anslagstavla, vilket blir det konstitutiva kallelsesättet. I övrigt bibehållas de nuvarande detaljbestämmelserna, däribland föreskriften om anslag å plats eller platser inom kommunen, som kommunalfullmäktige för ändamålet bestämt. Likaså träder anslag å kommunens officiella anslagstavla i stället för kyrkokungörande såvitt angår tillkännagivande om protokollsjustering. Anslag skall i detta fall ske senast dagen efter justeringen. Besvärstiden räknas som för närvarande från justeringens tillkännagivande.

I fråga om tillkännagivande av stadsfullmäktigsammanträde innebär förslaget det tillägget till de nuvarande reglerna, att tillkännagivandet även skall anslås å stadens officiella anslagstavla. Delgivning av personlig kallelse förblir emellertid den konstitutiva kallelseformen. Den offentliga uppläsningen av justerat protokoll utbytes mot tillkännagivande om justeringen genom anslag å stadens officiella anslagstavla senast dagen efter justeringen. Därjämte föreslås, att tillkännagivande om anslag angående justeringen skall införas i tidning eller på annat lämpligt sätt kungöras. Tiden för anförande av besvär över stadsfullmäktiges beslut föreslås skola räknas från dagen för justeringens tillkännagivande genom anslag å anslagstavlan.

Utredningsmannens promemoria innehåller även några uppgifter om en inom justitiedepartementet verkställd undersökning rörande tillämpningen av 1942 års lagstiftning. För ändamålet hade yttranden infordrats bl. a. från domkapitlen, som i sin tur hört ett antal pastorsämbeten. I svaren uppges, att anslagsförteckningarna i regel uppsättas i vapenhuset i kyrkan men ofta på anslagstavlor å kommunalhus eller kommunala anslagstavlor i närheten av kyrkan. De flesta av de pastorsämbeten på landet som hörts i ärendet uppgiva, att åtminstone de mera kommunalt intresserade kyrkobesökarna taga del av förteckningarnas innehåll, medan pastorsämbetena i städerna allmänt uppge, att förteckningarna där ej uppmärksammas. Endast ytterst sällan förekommer, att någon å pastorsexpeditionen tager del

av kungörelsernas innehåll. Från pastorsämbetena i åtskilliga städer påyrkas borttagande av hela förfaringssättet. Flera pastorsämbeten på landet anse, att kungörelserna i stället böra anslås av kommunala myndigheter.

C. Kommitténs förslag.

Av kommitténs uppdrag att göra en i viss mån allmän översyn av kommunallagarna följer, att kommittén måste skärskåda bestämmelserna om kungörande av fullmäktigsammanträde och protokollsjustering ur vidare synpunkter än den särskilde utredningsmannen, vars uppgift främst varit att söka skapa en ersättning för kyrkokungörandet. På kommittén ankommer det sålunda att ägna uppmärksamhet ej blott åt kyrkokungörandet utan även åt de övriga formerna för kommunala tillkännagivanden och därmed sammanhängande frågor. Härvid intager frågan om möjligheten att åstadkomma gemensamma regler för land och stad en framträdande plats. Å andra sidan synes det icke tillkomma kommittén att taga ställning till frågan om avskaffandet av kyrkokungörandet såvitt angår offentliga tillkännagivanden över huvud taget utan blott att överväga spörsmålet i den mån det är av betydelse ur kommunallagssynpunkt.

Vad först kyrkokungörandet beträffar framgår av den ovan lämnade redogörelsen för gällande rätt, att denna form för kommunala tillkännagivanden huvudsakligen haft tillämpning i landskommunerna. Genom 1942 års lag med vissa bestämmelser om kungörande i kyrka har emellertid den gamla kungörelseläsningen från predikstolen ersatts med ett anslagsförfarande. Detta har fortfarande kyrklig anknytning såtillvida, att pastor är ansvarig för anslagsåtgärderna, att anslåendet skall ske i kyrkan eller dess närhet samt att själva kungörelsen skall vara tillgänglig å pastorsexpeditionen eller annat ställe, som bestämts av vederbörande präst. Det torde vara en allmän uppfattning, att detta anlitande av en prästerlig befattningshavare för kommunala tillkännagivanden jämte anslagsförfarandets knutenhet till kyrkliga lokaliteter är mindre ändamålsenligt, något som ytterligare accentuerats, sedan det territoriella sambandet mellan församling och kommun på många håll upphört med kommunindelningsreformens ikraftträdande. Den berörda ordningen har heller icke avsetts annat än som ett provisorium. Men som sådant kan den sägas ha utgjort en naturlig och smidig övergångsform mellan den gamla uppläsningen från predikstolen och ett modernare, på kommunerna själva ankommande publikationsförfarande.

Detta nya publikationssätt bör enligt kommitténs mening få formen av anslag på en av kommunen själv anordnad och omhänderhavd anslagstavla. Givetvis äro möjligheterna att på detta sätt bringa kommunala tillkännagivanden till allmän kännedom relativt begränsade. Att de dock kunna vara större än vad den nuvarande anslagsförteckningen i vapenhuset med-

giver skall kommittén strax utveckla. Emellertid ligger huvudvikten vid anslåendet å kommunal anslagstavla icke vid möjligheten att sprida ett tillkännagivande bland så många kommunmedlemmar som möjligt. I stället får denna publikationsform sin främsta betydelse genom den speciella rättsliga innebörd som tillägges densamma. Vad angår kungörande av fullmäktigsammanträde bör anslag å kommunens anslagstavla sålunda utgöra en konstitutiv form för tillkännagivandets spridande bland allmänheten, vars eftersättande medför att sammanträde anses olagligt och därvid fattade beslut ogiltiga. Dagen för tillkännagivande om verkställd justering genom anslag å kommunens anslagstavla bör i sin tur bilda utgångspunkten för beräknande av besvärstid i fråga om fullmäktiges och andra kommunala organs beslut.

Det angivna publikationsförfarandet synes med fördel kunna tillämpas i såväl städer som landskommuner. I jämförelse med nuvarande ordning innebär förfarandet de största förändringarna för städerna. Kungörande av fullmäktigsammanträde genom anslag å kommunal anslagstavla saknar ju för närvarande motsvarighet därstädes. Och tillkännagivande om protokollsjustering medelst anslag motsvaras av den offentliga uppläsningen av det justerade protokollet. Att slopa den offentliga uppläsningen torde vara så mycket mer befogat som bestämmelsen därom blott i ringa utsträckning efterleves. Detta framgår av svaren på en cirkulärskrivelse i ämnet, som kommittén tillställt ett tjugutal städer. I flertalet av dessa städer sammanslås justeringen och det offentliga uppläsandet till en förrättning på så sätt, att stadsfullmäktiges sekreterare på tid och ställe, som tidigare kungjorts, uppläser protokollet i närvaro av justeringsmännen och den allmänhet som till äventyrs kan ha infunnit sig. Sedan protokollet justerats, uppläses det icke ånyo. I andra städer sker justeringen strax före den tidpunkt som angivits för protokollets offentliga uppläsande. Någon uppläsning sker emellertid ej av den anledningen, att ingen brukar infinna sig för att åhöra uppläsandet. Skulle uppläsning påfordras, äger sådan rum. Begäran härom uppgives emellertid under senare tid icke i något fall ha framställts.

För anslående av kungörelse om fullmäktigsammanträde, respektive av tillkännagivande om justering av fullmäktiges eller kommunal nämnds protokoll bör i första hand fullmäktiges eller nämndens ordförande vara ansvarig. Självfallet bör ordföranden kunna överlämna åt annan, t. ex. fullmäktiges eller nämndens sekreterare, att på ordförandens ansvar ombesörja anslagsbestyren. Där instruktion finnes för sekreteraren, synes däri kunna intagas föreskrift om hans befattning med dessa bestyr.

Angående den kommunala anslagstavlans placering torde ej behöva stadgas annat än att den skall anordnas å lämplig plats. I allmänhet synes den ändamålsenligaste platsen vara en entréhall eller annat förrum till kom-

munalhus, sockenstuga eller kommunalkontor, rådhus eller stadshus. Ur publicitetsynpunkt torde en sådan placering erbjuda större fördelar än det nuvarande anslåendet i eller invid kyrkan. Med hänsyn till de rättsverkningar som äro förbundna med anslående å kommunens anslagstavla bör den förses med en särskild beteckning, t. ex. »X kommuns anslagstavla», som skiljer den från andra tavlor eller anordningar för anslag av kommunala meddelanden, vilka kommunen kan låta anbringa på olika platser i kommunen.

Kungörelse om fullmäktigsammanträde skall enligt kommitténs förslag bl. a. innehålla uppgift å de ärenden som skola behandlas vid sammanträdet. Då kungörelsen i sin helhet skall anslås å kommunens anslagstavla, ernås större publicitet än genom den nuvarande formen för kyrkokungörandet, enligt vilken anslag blott sker av kungörelsens rubrik eller kort uppgift om dess innehåll.

För att fylla sin uppgift i de båda avseenden varom här är fråga behöver kommunens anslagstavla i allmänhet icke ha något särskilt betydande omfång. För varje fullmäktigsammanträde kommer därå under en vecka eller något längre tid att vara anbragt en kungörelse om sammanträdet. Och efter varje fullmäktig- eller nämndsammanträde kommer under besvärstiden att finnas ett meddelande om protokollets justering. Hinder bör emellertid ej möta att å tavlan anslå andra kommunala tillkännagivanden, t. ex. om tiderna för de olika nämndernas sammanträden, kommunala byråers öppethållande o. s. v. Där så sker, kan det bliva erforderligt att vidtaga särskilda arrangemang för att bereda plats för alla förekommande tillkännagivanden, t. ex. genom att anordna tavlan i form av flera omkring samma axel vridbara deltavlor efter mönster av järnvägsstationernas tidtabellstavlor.

Utöver kommunens anslagstavla, som kommunen sålunda är skyldig att anordna, äger kommunen som i det föregående antytts givetvis föranstalta om andra tavlor eller anordningar för anslag av kommunala meddelanden av varjehanda slag. I den mån fullmäktige så besluta, skall kungörelse om fullmäktigsammanträde anslås även å sådana ställen. Underlåtenhet att anslå kungörelse utgör emellertid i detta fall icke hinder för sammanträdes hållande. Även tillkännagivande om protokollsjustering kan enligt fullmäktiges eller vederbörande nämnds beslut anslås å sådana ställen, men besvärstid räknas under alla förhållanden från dagen för justeringens tillkännagivande å kommunens anslagstavla. Sådana andra anslagstavlor eller anslagsställen, som här åsyftas, böra icke förses med sådan beteckning som »X kommuns anslagstavla»; de kunna i stället betecknas »kommunala meddelanden» eller något dylikt.

De bestämmelser om anslag av kommunala tillkännagivanden å kommunal anslagstavla som enligt det föregående äro erforderliga kunna och böra inrymmas i kommunallagen. Någon sådan speciell lagstiftning som före-

slagits i den särskilde utredningsmannens promemoria är sålunda ej behövlig för detta ändamål. Vilken form en lagstiftning rörande anslående av andra offentliga tillkännagivanden än ovannämnda kommunala bör hava är återigen en fråga, som det icke torde tillkomma kommittén att undersöka och bedöma. Här må endast framhållas, att därest den av kommittén föreslagna kommunala anslagstavlan genom särskilda lagbestämmelser göres tillgänglig för icke-kommunala tillkännagivanden, dessa böra genom placering å särskild del av tavlan tydligt särhållas från kommunens kungörelser.[1]

Beträffande innehållet i kungörelse om fullmäktigsammanträde har kommittén haft under övervägande att stadga skyldighet att i kungörelsen angiva dagen för justering av sammanträdesprotokollet. Om ett sådant stadgande kompletteras med föreskrift att justering skall tillkännagivas inom viss kortare tid efter det den ägt rum, skulle intresserade kommunmedlemmar på ett tidigt stadium få kännedom om, inom vilken tid besvär skola anföras över de beslut som fattas vid sammanträdet. Detta system är väl förenligt med gällande kommunallagars regler, att justering verkställes av ordföranden och minst två andra fullmäktige å tid, som ordföranden bestämmer. Enligt kommunallagarna må emellertid också fullmäktige själva — omedelbart eller vid nästa sammanträde — justera protokollet. Vid ett genomförande av den angivna metoden måste denna fullmäktiges befogenhet slopas, vilket är ägnat att väcka betänkligheter. Fullmäktige böra emellertid själva ha möjlighet att bestämma, huru dess beslut skola utformas. I rättspraxis har denna princip kommit till uttryck på så sätt, att om ordföranden och justeringsmännen äro oeniga om protokollets avfattning, frågan kan hänskjutas till fullmäktige för avgörande. Enär kommittén ej ansett denna princip kunna eftergivas, har kommittén avstått från tanken att sammanträdeskungörelse även skall angiva dagen för protokollets justering.

Emellertid bör framhållas, att den som genom kungörelse om sammanträde fått veta, att visst ärende skall behandlas angiven dag, kan förskaffa sig kännedom om justeringsdagen antingen genom närvaro vid sammanträdet eller genom förfrågan hos fullmäktiges ordförande eller sekreterare. Enligt kommitténs förslag skall justeringen tillkännagivas medelst anslag å kommunens anslagstavla senast andra dagen därefter. Utan nämnvärda olägenheter kan sålunda vederbörande förskaffa sig kännedom om den dag besvärstiden utlöper.

När det gäller att ge ett meddelande största möjliga spridning bland allmänheten, är såsom förut antytts anslag å kommunens anslagstavla uppenbarligen icke till fyllest. Det effektivaste medlet till komplettering av anslagsförfarandet utgör annonsering i tidningspressen. Av särskild be-

[1] Angående den kommunala anslagstavlans begagnande för kungörelse om fullmäktigval se s. 405.

tydelse är, att kommunmedlemmarna genom tillkännagivanden i tidningarna hållas underrättade om den kommunala representationens sammanträden och de ärenden som därvid behandlas. Härigenom hålles intresset för kommunala angelägenheter vid liv samtidigt som den kommunala verksamheten ges den offentlighet som är en av de betydelsefullaste garantierna för dess rätta handhavande. Sammanträdeskungörelses införande i tidning bör därför göras obligatorisk där den icke redan nu är det. För landskommunernas del innebär detta, att fullmäktige icke vidare må med viss majoritet besluta underlåta annonsering.

Vidare vill kommittén föreslå, att den i städerna gällande regeln om angivande i tidningskungörelse av de ärenden, som skola förekomma vid fullmäktigsammanträde, göres tillämplig även i övriga kommuner. Först genom ett fullständigt upptagande av ärendena vinnes den erforderliga publiciteten. Den nuvarande bestämmelsen i LKL, att tillkännagivande i tidning skall, såvida ej kommunalfullmäktige annorledes beslutit, innehålla underrättelse allenast om de viktigare ärenden, vilka icke enligt lag skola förekomma å sammanträdet, är för övrigt otillfredsställande redan genom att den överlämnar åt fullmäktiges ordförande att avgöra den ofta ömtåliga frågan om ärendenas vikt samt att den dessutom från ovillkorligt angivande i annonsen utesluter vissa betydelsefulla ärenden, t. ex. frågan om ansvarsfrihet. Det är givet, att den föreslagna ordningen kommer att medföra större annonskostnader än för närvarande i landskommunerna, i synnerhet på sådana håll där flera tidningar ifrågakomma för annonsering. Genom att i kungörelsen angiva de olika ärendena på ett så kortfattat sätt som möjligt samt genom att begagna de tekniska möjligheter som finnas att begränsa annonsens format synes man emellertid kunna hålla kostnaderna inom en rimlig ram. Vederbörande kommunförbund torde till ledning i detta hänseende kunna utarbeta exempel på kungörelses avfattning och lämna anvisningar om sådana åtgärder i fråga om kungörelsens återgivande i tryck, som äro ägnade att nedbringa kostnaderna.

Däremot anser sig kommittén icke böra föreslå obligatoriskt tillkännagivande i tidning om justering av fullmäktiges protokoll. Syftet med en bestämmelse härom skulle framför allt vara att bringa till allmän kännedom, att tiden för anförande av besvär över fullmäktiges beslut börjat löpa. Såsom kommittén ovan anfört erbjuder det emellertid inga särskilda olägenheter för den, som genom kungörelse om fullmäktigsammanträde fått veta vilka ärenden som skola behandlas, att skaffa sig kännedom om besvärstidens utgång. Till det sagda kommer önskemålet att hålla nere kommunernas utgifter för annonsering.

Såväl anslående som annonsering av sammanträdeskungörelse bör äga rum minst en vecka före sammanträdet.

Vid sidan av det offentliga kungörandet av fullmäktigsammanträde genom anslag och annonsering, vilket främst riktar sig till allmänheten, bör

kallelse, innehållande samma uppgifter som kungörelsen, utgå till envar fullmäktig. Enklast sker detta genom att kungörelsen om sammanträdet överbringas till fullmäktigledamöterna. Något sådant krav på att kungörelsen skall »delgivas» fullmäktig, som LKS uppställer i fråga om kallelse, synes icke erforderligt. I de större landskommunerna torde det för övrigt möta praktiska svårigheter att kalla ledamöterna annorledes än genom enkel postförsändelse. På sina håll i städerna torde man oaktat lagens föreskrift om delgivning översända kallelse i vanlig postförsändelse. Kommittén föreslår därför, att städerna liksom landskommunerna själva få bestämma, om kungörelse skall delgivas eller översändas med posten. Delgivning bör i överensstämmelse med vad som för närvarande gäller för landet ske senast fyra dagar före sammanträdet, eller ock bör kungörelsen avsändas med posten så tidigt, att den kan antagas komma vederbörande tillhanda inom nämnda tid.

Iakttagande av regeln om kungörelsens överbringande till envar fullmäktig bör i princip utgöra villkor för sammanträdes hållande. Där besvär anföras över fullmäktigbeslut på den grund att den personliga kallelsen försummats beträffande en eller flera fullmäktige, synes dock, i överensstämmelse med den ståndpunkt gällande rättspraxis torde intaga i fråga om försummad kallelse till stadsfullmäktigsammanträde (se RÅ 1918 ref. 34), betydelse böra tillmätas det förhållandet huruvida den eller de icke kallades och i följd därav frånvarandes röster sannolikt kunnat inverka på beslutet.

I avseende å särskilt brådskande ärenden torde de föreslagna tiderna för kungörelsens anslående och annonsering samt personliga kallelser icke alltid kunna iakttagas. Delvis efter förebild av LKL föreslår därför kommittén, att sammanträde för behandling av dylikt ärende må hållas, om kungörelse anslagits å kommunens anslagstavla senast söckendagen före sammanträdet och delgivits envar fullmäktig senast nämnda dag eller avsänts med posten så tidigt, att den kan antagas ha kommit vederbörande tillhanda inom berörda tid.

De av kommittén nu föreslagna bestämmelserna om kungörande av fullmäktigsammanträde återfinnas i 14 § förslaget till kommunallag. Reglerna om tillkännagivande av protokollsjustering ha införts i 24 och 39 §§; till sistnämnda lagrum hänvisas i 45 §.

Vid sammanträde böra i princip ej andra frågor få företagas till avgörande än de som finnas angivna i kungörelsen om sammanträdet. Från denna regel medger LKS det undantaget, att fråga som fordrar skyndsam handläggning må, fastän den ej angivits i kallelsen, företagas till avgörande, där samtliga närvarande fullmäktige besluta, att den skall upptagas. Då denna möjlighet synes böra finnas även i övriga kommuner, föreslår kommittén, att regeln härom ges generell tillämplighet (21 § förslaget till kommunallag).

12 kapitlet. Jäv vid kommunala sammanträden.

A. Gällande regler. Rättspraxis.

Den enda jävsregel, som kommunallagstiftningen för land och stad innehåller, är föreskriften i 63 § LKL och 58 § LKS, att den som är redovisningsskyldig till kommunen icke må deltaga i val av revisorer för granskning av förvaltning, för vilken han har att redovisa, eller i beslut med anledning av granskningen. Några allmänna jävsregler finnas ej stadgade, vare sig för fullmäktige och stämmodeltagare eller för ledamöter av nämnder och styrelser. Den omständigheten att ett ärende rör ledamot av det organ som förehar ärendet till behandling eller anhörig till honom hindrar sålunda icke enligt kommunallagarna ledamoten från att deltaga i ärendets handläggning och avgörande.

Avsaknaden av lagbestämmelser har föranlett åtskilliga kommuner att själva reglera jävsförhållandena i arbetsordningar och instruktioner för de kommunala organen. Särskilt vanliga äro jävsreglerna i drätselkamrarnas reglementen. I allmänhet stadgas i dessa att, om ärende förekommer, vars utgång kan medföra nytta eller skada för ledamot av drätselkammaren eller för någon, som till honom är i skyldskaps- eller svågerlagsförhållande, som grundlägger laga jäv, ledamoten icke må deltaga i ärendets behandling. Enligt en annan stundom förekommande formulering är ledamot jävig vid behandling av fråga, vars utgång personligen rör ledamoten eller någon, som till honom står i sådant förhållande som nyss nämnts. I något enstaka reglemente stadgas, att domarjäven skola gälla i tillämpliga delar.

I de olika alternativ till normalreglemente för kommunalnämnd, som utarbetats inom Svenska landskommunernas förbund, finnes intagen samma jävsregel, som förekommer i flertalet drätselkammarreglementen.

Instruktionerna för en rad olika nämnder i Stockholm föreskriva, att ingen må deltaga i handläggning av ärende, där han till den saken rör står i skyldskap eller svågerlag, som i rättegångsbalken om jäv emot domare sägs, eller är dennes uppenbare ovän, eller där han i ärendet äger ett väsentligt intresse, som kan vara stridande mot stadens, eller eljest kan vänta synnerlig nytta eller skada av beslutet.

Att ledamöter av kommunernas beslutande församlingar icke äro underkastade några regler om jäv förutom den speciella bestämmelse som gäller vid behandling av revisionsfrågor, bekräftas vid en granskning av rättspraxis, såsom följande exempel visa. En person besvärade sig över ett kommunalstämmobeslut rörande överklagande av hans egen taxering, i vilket beslut han förvägrats deltaga; besvären ogillades visserligen men av den anledningen att han icke visat, att denna omständighet kunnat inverka på stämmans beslut (RÅ 1909 not. C. 31). I ett fall har en kommunal befattningshavare (folkskollärare) förklarats oförhindrad att

deltaga i beslut om arvode åt sig själv (RÅ 1915 not. E. 39). Av ett annat rättsfall framgår, att en hundägare ej varit lagligen hindrad att deltaga i kommunalstämmas beslut att åtal ej skulle få väckas mot honom för underlåtenhet att erlägga hundskatt (RÅ 1912 ref. 147). I ett fall, där stadsfullmäktige beslutat att ekonomiskt understödja ett järnvägsbolag, varigenom ledamöterna i bolagets styrelse befriades från en borgensförbindelse, som de iklätt sig för bolaget, förklarades den omständigheten att två av styrelseledamöterna deltagit i beslutet ej vara av beskaffenhet att inverka på dess laglighet (RÅ 1910 ref. 103). Hinder har vidare ej ansetts föreligga för ledamöter av stadsfullmäktige, som tillika voro styrelseledamöter i stadens spårvägsbolag, att deltaga i beslut om höjning av spårvägstaxan (RÅ 1924 not. S. 150), eller för stadsfullmäktigledamöter, vilka innehade aktier i ett kommunalt kafébolag, att deltaga i fullmäktiges beslut om tillstånd till utskänkning av pilsnerdricka (RÅ 1939 not. S. 57).

I fråga om de av kommunallagarna reglerade administrativa organen synes det däremot, som om rättspraxis ansett vissa jävsprinciper böra iakttagas, fastän nämnda lagar själva icke innehålla några föreskrifter i ämnet och oavsett om dylika intagits i reglemente för vederbörande organ. Sålunda har regeringsrätten funnit ett beslut av kyrkoråd att utarrendera en församlingens fastighet icke vara i laga ordning tillkommet, enär en ledamot av kyrkorådet tillåtits deltaga i behandlingen av utarrenderingsfrågan, oaktat ett av honom avgivet arrendeanbud förelegat till prövning (RÅ 1942 ref. 50). Utgången torde få antagas ha blivit densamma, om beslutet under motsvarande förhållanden meddelats av kommunalnämnd eller drätselkammare. I ett annat fall har regeringsrätten upphävt såsom ej i laga ordning tillkommet ett beslut av kommunalfullmäktige att inköpa viss fastighet, enär fastighetens ägare vid ärendets beredning i kommunalnämnden tjänstgjort som ordförande i nämnden och deltagit i dess överläggningar (RÅ 1951 ref. 12).

Kommittén har i det föregående behandlat jävsförhållandena enligt gällande rätt med avseende å de organ vilka äro reglerade i kommunallagarna. I detta sammanhang bör även något beröras motsvarande ämne såvitt angår de i specialförfattningarna avhandlade nämnderna och styrelserna. Beträffande dessa ställa sig förhållandena något annorlunda dels därutinnan att jävsregler någon gång finnas uttryckligen stadgade och dels såtillvida, att rättspraxis torde vara mera benägen att utan stöd av särskilda bestämmelser konstatera förhandenvaron av jäv.

Enligt 11 § sjukhusstadgan må sålunda ej någon deltaga i lasarettsdirektions överläggning eller beslut i fråga om tillsättande av eller förordnande å tjänst, där han är eller varit gift med person, som anmält sig till tjänsten, eller till dylik person står i den skyldskap eller det svågerlag, som i rättegångsbalken om jäv emot domare sägs, eller är sådan persons uppenbare ovän. Ej heller må enligt samma paragraf någon deltaga i överläggning eller beslut rörande avtal mellan honom och direktionen eller i fråga om avtal mellan direktionen och tredje man i fall, då han i frågan äger ett väsentligt intresse, som kan vara stridande mot lasarettets. Det kan tilläggas, att sjukhusstadgan dessutom innehåller den föreskriften (i 17 §), att ledamot av lasarettsdirektion ej må åtaga sig arbete, leverans eller entreprenad för sjukhusets räkning eller vara ombud för arbetsgivare, leveran-

tör eller entreprenör, där ej direktionen finner synnerliga skäl till annat föranleda; i så fall skola skälen uttryckligen och fullständigt angivas i direktionens protokoll.

Beträffande jäv mot ordförande och ledamöter i hyresnämnd skall enligt 19 § lagen om hyresreglering m. m. i tillämpliga delar gälla vad om domarjäv är stadgat.

Från rättstillämpningen må nämnas, att ledamöter i byggnadsnämnd förklarats av »laga jäv» hindrade att deltaga i behandling av ärende om byggnadslov för sparbank, av vars styrelse de voro ledamöter (RÅ 1915 ref. 98). Vidare har undanröjts ett beslut av en brandstyrelse att förbjuda sotningsarbetes utförande genom en viss soteriarbetare, enär den skorstensfejare, hos vilken arbetaren var anställd och mot vilken förbudet var riktat, deltagit i brandstyrelsens beslut (RÅ 1929 not. S. 344).

Med några ord skola här också beröras de jävsprinciper som iakttagas inom den statliga förvaltningen. Några för statens verk och myndigheter gällande enhetliga jävsregler finnas icke. I allmänhet saknas jävsbestämmelser i vederbörande instruktion, och där sådana finnas avse de ofta blott vissa för verkets eller myndighetens förvaltningsområde särskilt typiska jävssituationer. Emellertid torde man i större eller mindre utsträckning analogiskt tillämpa rättegångsbalkens regler om domarjäv. Stundom är sådan tillämpning direkt påbjuden, t. ex. i landshövdinginstruktionen den 19 november 1937, som i 30 § föreskriver, att vad om jäv mot domare är stadgat ock skall gälla den, som deltager i handläggningen av ärende inom länsstyrelsen, där ej ärendet är blott av expeditionell art. I ekonomi- och politimål av allmän beskaffenhet skall jäv dock icke anses föreligga därför att den, som deltager i handläggningen, såsom samhällsmedlem har del i saken.

Med hänsyn till den betydelse reglerna om domarjäv kunna ha för jävsförhållandena på det kommunala området, återgivas här sagda regler, vilka återfinnas i 4 kap. 13 § rättegångsbalken:

»Domare vare jävig att handlägga mål:

1. om han själv är part eller eljest har del i saken eller av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada;

2. om han med part är eller varit gift eller är trolovad eller är i rätt upp- eller nedstigande släktskap eller svågerlag eller är syskon eller är i den släktskap, att den ene är avkomling till den andres syskon eller att de äro syskonbarn, eller i det svågerlag, att den ene är eller varit gift med den andres syskon eller syskons avkomling eller med någon, från vilkens syskon den andre härstammar, eller om han står i adoptivförhållande till part;

3. om han till någon, som har del i saken eller av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada, står i förhållande, som avses i 2;

4. om han eller någon honom närstående, som avses i 2, är förmyndare eller god man för part eller eljest parts ställföreträdare eller är ledamot av styrelsen för bolag, förening eller annat samfund, stiftelse eller annan sådan inrättning, som är part, eller, då kommun eller annan sådan menighet är part, är ledamot

av nämnd eller styrelse, som handhar förvaltningen av den angelägenhet målet rör;

5. om han eller någon honom närstående, som sägs i 2, till någon, som har del i saken eller av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada, står i förhållande, som avses i 4;

6. om han är parts vederdeloman, dock ej om parten sökt sak med honom för att göra honom jävig;

7. om han i annan rätt såsom domare eller befattningshavare fattat beslut, som rör saken, eller hos annan myndighet än domstol eller såsom skiljeman tagit befattning därmed;

8. om han i saken såsom rättegångsombud fört parts talan eller biträtt part eller vittnat eller varit sakkunnig; eller

9. om eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i målet.»

B. Frågans behandling i riksdagen.

I motion av herr Boman m. fl. vid 1934 års riksdag (I:36) hemställdes, att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utvidgning av jävsbestämmelserna i kommunallagarna för land och stad. Motionärerna vände sig i sin kritik av den nuvarande ordningen framför allt mot att kommunalanställda äga såsom fullmäktige deltaga i beslut rörande sina egna avlönings- och övriga anställningsförhållanden. Det framhölls, att man givetvis icke finge gå för långt, när det gällde att betaga den enskilde fullmäktigledamoten hans rösträtt på grund av det personliga intresse han hade av en frågas avgörande. I mycket vidsträckt betydelse kunde ju en fullmäktig anses ha nytta eller skada av utgången även i ett ärende berörande t. ex. ett stadsplane- eller kommunikationsförslag. Så långt som till dessa fall kunde jävsbestämmelserna uppenbarligen ej sträckas. Motionärerna ansågo, att man borde begränsa sig till fall av den art, att en verklig intressekonflikt kunde väntas föreligga, där även en eljest samvetsgrann person kunde befaras frestad att låta egna intressen gå före kommunens.

I sitt utlåtande (nr 17) avstyrkte konstitutionsutskottet motionen. Utskottet anförde i motiveringen bl. a., att de i motionen framförda önskemålen om utvidgning av jävsbestämmelser vid kommunalrepresentationernas beslut syntes väsentligen avse, att kommunalanställda och representanter för deras sammanslutningar skulle anses äga sådant intresse beträffande lönefrågor m. m. att de icke borde få deltaga i sådana beslut. Härigenom skulle alltså, framhöll utskottet, en stor grupp av kommunalt rösträttigade utestängas från rösträtt beträffande åtskilliga frågor. Bl. a. torde vid inkomst- och utgiftsstatens uppgörande dylika frågor ovillkorligen beröras, och sagda grupper skulle därigenom vid detta beslut bliva utestängda från deltagande. Utskottet erinrade vidare att vid kommunala beslut det ofta kunde inträffa, att även andra grupper av kommunens medlemmar gynnades genom beslutet, såsom vid antagande av entreprenadan-

bud, beviljande av anslag för byggnader m. m., utan att därför anledning ansetts föreligga att utestänga dessas representanter från deltagande i besluten. Då det ifrågavarande spörsmålet omfattade jävsförhållanden å vidsträckta områden med en mångfald olika och svårbedömda fall, fann utskottet sig sakna anledning att i ärendets dåvarande skick föreslå utredning i ämnet.

Ett par andra uttalanden i utskottets motivering äro av intresse. Vidkommande av kommunalrepresentationerna tillsatta nämnder och styrelser anfördes, att icke något hinder mötte för vederbörande representation att i reglemente eller instruktion för nämnd eller styrelse insätta bestämmelser om jäv för nämndens eller styrelsens ledamöter beträffande av dem avhandlade frågor. Vidare yttrade utskottet, att det syntes riktigt att i den mån kommunala organ fått sig anförtrott utövandet av statliga eller andra uppgifter gentemot allmänheten, såsom vore fallet beträffande så viktiga författningsområden som reglerades av exempelvis ordningsstadgan för rikets städer, byggnadsstadgan, hälsovårdsstadgan m. m., vid utövandet av dessa uppgifter jävsbestämmelserna i allmän lag borde vinna tillämpning.

Riksdagen avslog motionen.

Jävsfrågan kom att beröras även i samband med behandlingen av en motion (II:414) vid 1950 års riksdag. I denna hemställde herr Braconier, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag rörande kommunala förtroendemäns rätt att med kommunen avtala leveranser etc. till kommunen, i syfte att få till stånd sådana regler, som lämna garanti för objektivt bedömande i upphandlingsfrågor utan att dock motverka allsidig rekrytering till kommunala förtroendeposter. Av motiveringen synes framgå, att motionären närmast tänkt sig att få till stånd allmänna regler om förbud för ledamöter av kommunala organ att åtaga sig leveranser eller arbeten för kommunens räkning. Från förbud skulle kunna medgivas dispens. Såsom förebild nämnes sjukhusstadgans bestämmelser i ämnet.

Motionen behandlades av andra kammarens allmänna beredningsutskott. I dess utlåtande (nr 26) erinrades, att kommunallagstiftningen vore föremål för översyn inom kommunallagskommittén, som då också hade att utreda frågan om allmänna jävsbestämmelser i kommunallagarna. Innan man visste, hur dessa bestämmelser komme att utformas, ansåg sig utskottet icke kunna taga ställning till den i motionen berörda frågan om särskilda jävsbestämmelser vid avtal mellan kommunalmän och den egna kommunen om leveranser. Det vore enligt utskottets mening möjligt, att några särskilda bestämmelser i detta hänseende icke skulle visa sig behövliga. Utskottet hemställde under hänvisning till det anförda om avslag å motionen. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

C. Nordisk lagstiftning.

I *Danmarks* kommunallagar saknas uttryckliga jävsregler. Emellertid anses av lagstiftningens allmänna grunder följa, att ledamot av sogneråd eller byråd icke kan deltaga i avgörandet av saker, vari han direkt och personligt är intresserad. Likaså anses det icke tillåtet att rösta i angelägenhet, som angår nära anhöriga. Det torde vidare anses om icke olagligt så dock mindre lämpligt, att sogne- eller byrådsledamot åtager sig leveranser till kommunen, som skola godkännas av det organ han tillhör. I kommunala reglementen plägar föreskrivas, att ledamot av administrativt organ icke utan särskilt tillstånd äger mot betalning lämna prestation till den gren av den kommunala förvaltningen, i vars ledning han deltager.

De *norska* kommunallagarna innehålla ganska utförliga bestämmelser om jäv. Bestämmelserna äga tillämpning å såväl de beslutande organen (herreds-, bystyret) som det centrala förvaltningsorganet (formannskapet). De gälla också särskilt tillsatta utskott, styrelser, råd och kommittéer, såvitt angår sådana angelägenheter vari de äga beslutanderätt.

Huvudregeln är den, att ledamot icke får deltaga i behandling av ärende, genom vars avgörande han »vil kunne få personlig særfordel, tap eller ansvar av betydning». Detsamma gäller, när avgörandet kan medföra sådan verkan för ledamots make eller för någon, som är släkt med ledamot i upp- eller nedstigande led eller i sidoled så nära som syskon eller lika nära besvågrad med honom.

Även om en ledamot icke träffas av de nu anförda bestämmelserna, skall han dock anses jävig vid behandling av fråga om ingående eller uppsägning av kollektivavtal, om upprättande eller upphävande av avlöningsreglementen, om företagande av allmänna ändringar i kollektivavtal och avlöningsreglementen eller om överflyttning helt eller delvis av en grupp tjänstemän från en löneklass till en annan, när ledamoten eller hans make omfattas av kollektivavtalet eller reglementet. Likaledes är ledamot jävig vid behandling av lönefrågor beträffande den förvaltningsgren, inom vilken ledamoten eller hans make arbetar. Vid behandling av och beslut rörande de kommunala räkenskaperna är vederbörande räkenskapsförare jävig.

I tjänstetillsättningsfrågor är sökande jävig, liksom den som med sökande är besläktad eller besvågrad på sätt ovan nämnts.

Då fråga uppkommer huruvida ledamot är jävig, äger ledamoten icke deltaga i avgörandet av jävsfrågan.

Slutligen finnes den bestämmelsen, att även om en ledamot icke kan anses jävig enligt de nu anförda bestämmelserna, vederbörande organ kan befria honom från att deltaga i behandlingen av viss fråga, när han på förhand meddelar, att han av personliga orsaker ej finner det riktigt att deltaga däri.

Den nya *finska* kommunallagen innehåller, i motsats till den tidigare lagstiftningen, vissa kortfattade jävsregler. Sålunda stadgas, att ordförande

och ledamot i fullmäktige äro jäviga att deltaga i fattande av beslut, som rör dem personligen. Och angående ordförande och ledamot i kommuns styrelse och nämnd föreskrives, att reglerna om domarjäv skola gälla i tillämpliga delar.

D. Utformningen av en kommunal jävsregel.

Till följd av de jämförelsevis lindriga krav, som kommunallagarna uppställa i fråga om det för beslutförhet erforderliga antalet ledamöter i de olika organen, har ledamot i allmänhet möjlighet att avhålla sig från att deltaga i behandling av ärende, som rör honom själv eller honom närstående. Såsom vissa i det föregående omnämnda rättsfall ge vid handen äro dock den enskilde ledamotens ansvarskänsla och omdöme icke alltid så utvecklade, att han självmant drar konsekvenserna av en jävssituation. Det förekommer stundom fall av handlande i egen sak, som äro stötande för den allmänna rättskänslan och ägnade att undergräva förtroendet för de kommunala myndigheterna. Behov synes därför föreligga av en viss reglering i lag av hithörande förhållanden.

Det spörsmål som härvid tilldrager sig det huvudsakliga intresset gäller regleringens omfattning. Härmed sammanhänger frågan om möjlighet att stadga gemensamma bestämmelser för olika slag av kommunala organ. För bedömande av dessa frågor äro självfallet de olika organens verksamhetsuppgifter och arten av deras beslut av största betydelse. I dessa avseenden bestå väsentliga skiljaktigheter mellan fullmäktige och nämnder.

Ehuru kommittén, såsom redan framställningen i 9 kapitlet gett vid handen, icke ämnar föreslå en reglering i kommunallagen av jäv för ledamöter i de nämnder som tillsättas enligt föreskrifter i särskilda författningar, vill kommittén för att jävsfrågan skall bliva mer allsidigt belyst först beröra spörsmålet sådant det gestaltar sig för sagda nämnders del. Dessa nämnder ombesörja uppgifter, som ofta äro av samma karaktär som de statliga förvaltningsorganens; verksamheten är i sådant fall att betrakta som myndighetsutövning. Typiska uttryck för offentlig myndighetsutövning äro sålunda fattigvårdsstyrelses föreläggande för försörjningspliktig att inställa sig till och fullgöra arbete å arbetshem, barnavårdsnämnds omhändertagande av barn för skyddsuppfostran, hälsovårdsnämnds utdömande av hälsovådlig lägenhet, nykterhetsnämnds beslut att ställa någon under övervakning, brandsynenämnds föreläggande för fastighetsägare att vidtaga åtgärd i fråga om brandförsvaret etc. Beslut av dylikt slag skapar en skyldighet för den enskilde att fullgöra en prestation eller tåla en inskränkning i handlingsfriheten. Tredskas han, finnes vanligen möjlighet att tvångsvis bringa beslutet till verkställighet.

När ett kommunalt förvaltningsorgan på detta sätt fungerar som offentlig myndighet, synes det riktigt, att samma jävsregler gälla som för stats-

myndigheterna. Såsom den föregående framställningen ger vid handen, uttalade sig konstitutionsutskottet vid 1934 års riksdag i denna riktning. Även de rättsvårdande myndigheterna ha givit uttryck åt en liknande uppfattning. Sålunda har regeringsrätten i det ovan anmärkta rättsfallet RÅ 1915 ref. 98 ansett ledamöter i byggnadsnämnd vara jäviga i ärende om byggnadslov för sparbank, vars styrelse de tillhörde. Vidare kan nämnas, att justitiekanslersämbetet i ett år 1949 handlagt anmälningsärende uttalat, att det i fråga om sådana kommunala myndigheter, vilkas funktioner till sin natur äro av samma slag som de statliga förvaltningsorganens, ehuru deras utövande överlämnats till kommunalt valda och av kommunen bekostade organ, ter sig såsom rimligt och naturligt, att de skola vara underkastade enahanda jävsregler som de statliga organen.

Vad därefter angår de nämnder som tillsättas enligt kommunallagen ävensom fullmäktige bör till en början undersökas arten av den verksamhet och de beslut som ankomma på de olika organen för att ställning skall kunna tagas till frågan om jävsförhållandena kunna regleras genom gemensamma bestämmelser.

Givet är därvid, att den kommunala maktsfärens uppdelning i beslutanderätt, tillkommande fullmäktige, samt förvaltning och verkställighet, som ankomma på kommunens styrelse och övriga nämnder, i hög grad sätter sin prägel på beskaffenheten av och innehållet i de olika organens avgöranden. En följd av denna uppdelning blir bl. a., att nämndernas beslut oftare än fullmäktiges röra enskilda personer och deras förhållanden. Jävssituationer uppstå därför lättare eller bliva mer utpräglade inom nämnderna än hos fullmäktige. Man jämföre exempelvis å ena sidan det fall att fullmäktige besluta anslå medel till stipendier åt lärare för deltagande i en fortbildningskurs och uppdraga åt en nämnd att fördela anslaget samt å andra sidan situationen vid beloppets fördelning genom nämnden. Att en person, som sökt stipendium, icke bör få deltaga i nämndens sammanträde, då fördelningen sker, är ganska givet. Däremot är det icke sagt, att den som kan ifrågakomma som stipendiat bör vara hindrad att deltaga i fullmäktiges anslagsbeslut. Ett annat exempel: en byggnadsentreprenör, som samtidigt är stadsfullmäktig och ledamot av drätselkammaren, bör ej anses jävig att deltaga i fullmäktiges beslut att utlysa uppförande av byggnad på entreprenad, men däremot bör han icke få deltaga i drätselkammarens prövning av hans anbud om byggnadens uppförande.

Med hänsyn till den i allmänhet större jävsfrekvensen inom nämnderna kunde det övervägas att utförligare reglera jäven för nämndledamöterna än för fullmäktige. Flera skäl tala emellertid för att man bör söka få till stånd enhetliga bestämmelser.

Ett sådant skäl är att, trots lagens särskiljande av beslutanderätt samt förvaltning och verkställighet, fullmäktiges och nämndernas avgöranden

ofta nog kunna gälla frågor av alldeles enahanda slag. Delvis sammanhänger detta med att fullmäktige, såsom i annat sammanhang utvecklats, i viss mån kunna delegera sin beslutanderätt till nämnd. Beslutanderätten i frågor rörande t. ex. förvärv eller avyttring av fast egendom kan sålunda i viss utsträckning överlämnas till kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd. I dylika fall bliva jävssituationerna ofta desamma för säljare, respektive köpare, antingen ärendet handlägges och avgöres hos fullmäktige eller det sker i vederbörande nämnd. Även inom ramen för förvaltning och verkställighet kunna nämnderna fatta beslut jämförliga med dem, som eljest ankomma på fullmäktige. Fullmäktige kunna å sin sida genom sin direktivrätt och sin rätt att uppställa anslagsvillkor i viss mån reglera förhållanden, vilka utan dylika direktiv eller villkor falla under vederbörande nämnds kompetensområde. Av nu berörda skäl kunna sådana beslut som antagande eller entledigande av befattningshavare, antagande av entreprenad- eller leveransanbud, uppsägning av avtal m. m. fattas i vissa fall av fullmäktige, i andra av nämnd.

Det kan i detta sammanhang framhållas, att inom bolags- och föreningsrätten gälla samma jäv för styrelseledamöter som för deltagare i bolagsstämma eller föreningssammanträde.

Att önskemålet om enkelhet och överskådlighet i kommunallagstiftningen blir bättre tillgodosett genom gemensamma jävsbestämmelser än genom en skiljaktig reglering är uppenbart.

När det så gäller att fixera en jävsregel för fullmäktige och ledamöterna i kommunens styrelse och övriga nämnder, som utses enligt kommunallagen, framstår det från början såsom tydligt, att regleringen varken kan eller bör göras så ingående och omfattande som den domarjäven innefatta. Den ställning fullmäktige och berörda nämnder intaga gentemot den enskilde är en helt annan än den som tillkommer domstolar och med maktbefogenheter utrustade statsmyndigheter. Fullmäktige och nämnder äro kommunmedlemmarnas egna organ för utövande av deras självbestämningsrätt. Självstyrelsens mål är att främja kommunmedlemmarnas bästa. Det är därför naturligt, att de beslut som de kommunala organens ledamöter fatta under utövandet av självstyrelsen på ett eller annat sätt och mer eller mindre nära angå dem själva. Detta förhållande leder till slutsatsen, att jävsområdet måste bliva jämförelsevis begränsat.

Med hänsyn till att bestämmelserna om domarjäv innefatta den fullständigaste regleringen av jäv för ledamöter av offentliga organ samt till dessa reglers betydelse såsom normerande för närliggande förvaltningsområden synes emellertid en naturlig arbetsmetod vid utformningen av en kommunal jävsregel vara att utgå från domarjäven och undersöka i vilken mån de böra få motsvarighet inom kommunalrätten.

Om man därvid börjar med de mera periferiska jävsgrunder, som avses

i punkterna 6—9 i 4 kap. 13 § rättegångsbalken, torde saknas anledning att till kommunallagarna överföra det jäv som föreligger, då domare är parts vederdeloman, d. v. s. invecklad i rättegång med part. Detta jäv avser en i praktiken mycket sällsynt situation, som knappast förtjänar att uppmärksammas i förevarande sammanhang. Mot att inom kommunalrätten skapa en motsvarighet till det s. k. tvåinstansjävet eller det som är för handen om domaren i annan rätt såsom domare eller befattningshavare fattat beslut, som rör saken, eller hos annan myndighet än domstol eller såsom skiljeman tagit befattning därmed, tala direkta positiva skäl. Ett kommunalt jäv av detta slag skulle strängt taget innebära, att fullmäktig ej ägde deltaga i behandling av ärende, om han såsom ledamot av kommunal nämnd eller såsom kommunal befattningshavare medverkat vid ärendets beredning. Och en drätselkammarledamot skulle vara jävig i ärende, varmed han tagit befattning i egenskap av ledamot i en av drätselkammaren utsedd delegation. Jävet för domare, om han i saken såsom rättegångsombud fört parts talan eller biträtt part eller vittnat eller varit sakkunnig, torde ej oundgängligen påkalla en motsvarighet i kommunallagen. Givetvis kan det förefalla stötande, om t. ex. den, som för en fastighetsägares räkning fört underhandlingar med en kommun om försäljning av markområden till kommunen, deltager i ärendets behandling i de kommunala organen. Å andra sidan synes det oskäligt att förbjuda exempelvis den, som biträtt en stipendiesökande med att uppsätta ansökningshandlingar, att deltaga i prövningen av ansökningen. Särskilt i de mindre kommunerna torde det icke vara ovanligt, att den som vänder sig till kommunalt organ med någon framställning får hjälp och biträde av någon ledamot av organet. Att slutligen efter mönster av domarjävsreglerna stadga jäv, om eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till vederbörandes opartiskhet, lärer icke kunna komma i fråga med hänsyn till svårigheten att bestämma gränserna för detta jäv på det kommunala området. Det kan för övrigt befaras, att jävet där mången gång skulle åberopas i oträngt mål.

Det betydelsefullaste jävet för domare föreligger, om antingen han själv eller någon person, fysisk eller juridisk, till vilken han står i ett i lagen närmare angivet förhållande, är part eller eljest har del i saken eller av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada (punkterna 1—5 i 4 kap. 13 § rättegångsbalken). Det är den sista delen av denna regel som tagits som mönster för många drätselkammarreglementen, då där stadgas förbud för ledamot att deltaga i behandling av ärende, vars utgång kan medföra nytta eller skada för ledamoten eller någon till vilken han står i det skyldskap eller svågerlag som utgör laga jäv mot domare.

De jäv som hänföra sig till partsställning och delaktighet i saken äro avpassade efter processrättens behov och kunna därför icke oförändrade

överföras till det kommunala området. Jävet på grund av väntad nytta eller skada låter givetvis lättare anpassa sig på kommunala förhållanden. Emellertid kan en regel om jäv för ledamot, som kan vänta nytta eller skada av utgången i ett ärende, lätt givas en vidare innebörd än vad som är påkallat. Detta kan bliva fallet, då ärendets avgörande medför nytta för en begränsad grupp av kommunens medlemmar, exempelvis invånarna i en viss del av kommunen eller utövarna av visst yrke eller näring. Ett sådant beslut kan gälla t. ex. förbättring av vägförhållandena inom en begränsad del av kommunen, antagande av stadsplan för ett förortsområde, ekonomiskt understödjande av elektrifiering av ett antal fastigheter, avlyftande av fastighetsägarnas besvär med gaturenhållning i stad, igångsättning av byggnadsverksamhet, varigenom tillfälle till arbete och leveranser beredes ortens byggnadsarbetare och näringsidkare, den kommunala personalens arbets- och lönevillkor o. s. v. Beslut i dylika frågor kunna ofta medföra ej ringa fördel för den enskilde kommunalmannen själv. Men det torde stå i mindre god överensstämmelse med grunderna för kommunallagstiftningen att utesluta någon från att deltaga i sådana beslut. Det enskilda intresse, som exempelvis en fastighetsägare kan hava av att bliva befriad från gaturenhållningen eller en kommunalarbetare av att få sina löneförmåner förbättrade, bör därför icke diskvalificera honom från att i egenskap av kommunal förtroendeman jämte övriga ledamöter av vederbörande organ deltaga i behandlingen av dylika kommunala angelägenheter.

För att hindra en tillämpning av jävsreglerna vid behandling av ärende, vari utgången på anfört sätt kan medföra »nytta eller skada» för ett kollektiv, synes det nödvändigt att begränsa jäven för de kommunala organens ledamöter till de fall, då ärende personligen rör ledamot (respektive vissa honom närstående). Att ett ärende rör någon personligen tager sig vanligen uttryck däri, att vederbörandes namn finnes angivet i de till ärendet hörande handlingarna. Ärendet är så att säga personindividualiserat. Det kan gälla ingående av avtal med viss person, behandling av ansökningar till kommunal befattning, prövning av framställningar om bostadssubvention o. s. v. Ett särskiljande på antytt sätt av ärenden, som angå kollektiv, och personindividualiserade ärenden kan emellertid, om det sker alltför formellt, stundom leda till resultat, som icke sakna drag av godtycklighet. Så kan bliva fallet, då ett »kollektiv» består av blott ett fåtal personer och beslutets karaktär av att kunna lända till fördel eller nackdel för de enskilda individerna är starkt framträdande. Givetvis kan det även eljest inträffa, att någons förhållande till ett ärende är sådant, att ärendet måste anses röra honom personligen, oaktat han icke är nämnd i saken, t. ex. om han äger huvudparten av aktierna i ett bolag, som ärendet angår. I dylika fall ankommer det på ledamoten själv och det organ han tillhör, i sista hand

på de besvärsprövande myndigheterna, att taga ställning till jävssituationen i överensstämmelse med andan i och syftet med jävsregeln.

Det bör i detta sammanhang framhållas, att när den offentligrättsliga skyldigheten för kommunmedlem att mottaga kommunalt förtroendeuppdrag aktualiseras genom att någon föreslås till dylikt uppdrag, frågan icke bör anses röra den föreslagne personligen i den mening som avses med den ifrågasatta bestämmelsen. Denna bör sålunda t. ex. ej hindra fullmäktig, som föreslagits till ledamot i kommunens styrelse, att deltaga i valet av styrelsen.

Efter mönster av vad som enligt punkterna 2 och 3 i 4 kap. 13 § rättegångsbalken gäller för domare bör ledamot av kommunalt organ även vara utesluten från att deltaga i behandlingen av ärende, som personligen rör någon av hans närmare anhöriga. Däremot torde det av skäl, som strax skola påvisas, icke vara lämpligt att efterbilda punkterna 4 och 5 i nämnda lagrum och sålunda göra ledamot jävig, då han eller någon av hans anhöriga är ställföreträdare för den ärendet rör eller är ledamot av styrelsen för bolag eller annan juridisk person, som ärendet angår. Ställföreträdare i den mening här avses äro bl. a. förmyndare, god man, verkställande direktör i aktiebolag och firmatecknare i aktiebolag eller förening. Att jäv icke förefinnes för ställföreträdare eller styrelseledamot, då ett kommunalt ärende angår den företrädde, respektive den sammanslutning styrelseledamotskapet avser — bortsett från fall där ärendet tillika rör ställföreträdaren eller styrelseledamoten personligen — kan visserligen stundom synas betänkligt. Med denna ordning är t. ex. en förmyndare behörig att som ledamot av en stipendieutdelande nämnd pröva myndlingens ansökan om stipendium. En situation som den antydda hindras emellertid ofta av släktskapsjäv. Värre är måhända, att direktör, firmatecknare eller styrelseledamot i bolag eller förening i allmänhet icke blir jävig i vissa fall, då anledning därtill kan synas föreligga. Sålunda kan t. ex. verkställande direktören i ett industribolag eller styrelseledamöter i en kooperativ förening deltaga i sammanträde med kommunal nämnd eller fullmäktige, då fråga om försäljning av mark till bolaget eller föreningen behandlas. Emellertid skulle en regel om jäv på grund av ställföreträdare- och styrelseledamotskap komma att få icke önskvärda verkningar. Den skulle t. ex. hindra styrelseledamot i ett i bolagsform drivet kommunalt företag, såsom ett bostads- eller spårvägsbolag, från att deltaga i fullmäktiges och kommunala nämnders behandling av ärenden rörande företaget. Och att i förevarande hänseende bestämma en gräns mellan kommunala och icke kommunala bolag skulle säkerligen ställa sig svårt. Vidare skulle styrelseledamöterna i alla de ideella föreningar, som samarbeta med och åtnjuta anslag av kommunerna för olika slags allmännyttiga ändamål, bliva jäviga i frågor om anslag för föreningsverksamheten. Med hänsyn till det anförda torde ställföreträdare-

och styrelseledamotsjäven icke böra få någon motsvarighet inom kommunalrätten.

Kommittén föreslår alltså en jävsregel av innehåll, att fullmäktig, respektive ledamot i kommunens styrelse eller annan enligt kommunallagen tillsatt nämnd icke må deltaga i behandling av ärende, som personligen rör honom eller någon honom närstående, som sägs i 4 kap. 13 § 2. rättegångsbalken om jäv emot domare (16, 37 och 45 §§ förslaget till kommunallag).

Det kan måhända sägas, att en regel, som stadgar jäv för ledamot av kommunalt organ blott i det fall att ärende personligen rör honom eller någon hans anhörig, är alltför snäv. Denna begränsning bör emellertid ses mot bakgrunden av att jävsområdet hittills varit i det närmaste oreglerat inom kommunalrätten. Att beakta är också, såsom förut framhållits, den kommunala självstyrelsens natur. Regeln tar i enlighet härmed sikte på att träffa de mest flagranta av de fall där det kan tänkas, att andra intressen än kommunens bestämmer eller inverkar på den enskilde ledamotens ställningstagande till viss fråga. Emellertid är ledamot i allmänhet oförhindrad att frivilligt avhålla sig från deltagande i ärende, där visserligen icke laga jäv föreligger men beträffande vilket det kan göras gällande, att ovidkommande intressen kunna influera på ställningstagandet. Denna möjlighet att åberopa »grannlagenhetsjäv» torde icke så sällan utnyttjas även inom myndigheter, för vilka domarjäven anses gälla, och inom kommunalförvaltningen synes den kunna utgöra ett värdefullt komplement till den lagstadgade regeln om jäv.

Den föreslagna bestämmelsen hindrar, som förut nämnts, ledamot av kommunalt organ att deltaga i behandlingen av ärende rörande avtal mellan honom och kommunen, t. ex. angående leverans av förnödenheter till kommunens inrättningar eller utförande av visst arbete. Såsom framgår av redogörelsen för jävsfrågans behandling i riksdagen har i en motion framförts tanken på ett generellt förbud för ledamöter av kommunalt organ att åtaga sig leveranser och arbeten för kommunens räkning. Härmed torde avses leveranser och arbeten för den förvaltningsgren, som administreras av vederbörande organ.

Detta förslag går vida utöver gränserna för sedvanliga jävsregler, och dess genomförande skulle enligt kommitténs mening innebära en principiellt betydande inskränkning i de medborgerliga rättigheterna. Det skulle också i viss mån försvåra en allsidig rekrytering av de kommunala förtroendeposterna, särskilt i de mindre kommunerna. Längre än till att förbjuda ledamot att deltaga i behandlingen av frågor om leveranser eller andra avtal mellan honom och kommunen kan man därför icke gå. Kommittén förbiser icke, att ett sådant förbud till trots en ledamot kan otillbörligt gynnas vid kommunal upphandling, vid antagande av entreprenör

o. s. v. Missförhållanden av denna art tillkommer det emellertid de kommunala revisorerna att påtala. Även den allmänna opinionen torde göra sig hörd i dylika sammanhang, i tidningspressen eller på annat sätt. Om oegentligheter av antydd art sålunda bliva föremål för offentlig kritik och debatt, synes däri i allmänhet ligga en garanti mot ett upprepande.

Sådana synpunkter som sist nämnts böra enligt kommitténs mening även läggas på de förslag som — visserligen utan att ställas i direkt samband med jävsfrågorna — framförts rörande en reglering i kommunallag av förfarandet i kommunala upphandlingsärenden. Tanken på en sådan reglering väcktes i en interpellation vid 1945 års riksdag (andra kammarens protokoll nr 39 s. 8 och nr 43 s. 103) och har ytterligare utvecklats i en skrivelse till kommittén av den 14 oktober 1948 från Sveriges köpmannaförbund. Till stöd för en lagstiftning i ämnet har åberopats, att den kommunala friheten i fråga om upphandlingen — särskilt de kommunala organens möjlighet att efter hand som anbud inkomma formlöst taga del av dessa och inleda underhandsförhandlingar med anbudsgivarna — stundom missbrukats och lett till beslut, vilkas objektivitet kunnat ifrågasättas. Enligt kommitténs mening rör det sig här om undantagsföreteelser, som ingalunda kunna motivera, att kommunerna i gemen bindas vid iakttagandet av mer eller mindre detaljerade former i sin upphandling. Införandet av lagbestämmelser skulle byråkratisera och tynga upphandlingsväsendet utan att medföra någon häremot svarande nytta för kommunerna. Och såsom nyss antytts torde den av den kommunala representationen utövade kontrollen och den offentliga kritik som kan framföras i annat sammanhang vara garanti nog mot avvikelser från sunda och riktiga principer i upphandlingsärenden.

13 kapitlet. Kommunal arkivvård.

A. Lagbestämmelser om kommunala handlingars förvaring och vård.

Några generella lagstadganden om kommunernas arkivvård finnas icke. Däremot innehålla såväl kommunallagarna som specialförfattningarna vissa regler om vem ansvaret för protokolls och andra handlingars förvaring och vård i olika fall åvilar.

Sålunda skola kommunalstämmas protokoll med tillhörande handlingar och bilagor förvaras av ordföranden på sätt och å ställe, som kommunalstämman bestämt (26 § LKL). Motsvarande gäller beträffande kommunalfullmäktiges protokoll och handlingar (41 §). Kommunalnämndens ordförande åligger att vårda nämndens handlingar och hålla register över dem (56 §). Stadsfullmäktiges protokoll med tillhörande handlingar och bilagor skola förvaras på sätt och å ställe, som fullmäktige bestämt (LKS 30 §; här utsäges ej vem förvaringen åvilar). Allmänna rådstugans motsvarande handlingar skola förvaras av magistraten eller valnämnden på sätt och å ställe, som allmänna rådstugan eller, där stadsfullmäktige finnas, dessa bestämt (42 §).

De nu återgivna reglerna överensstämma helt med motsvarande stadganden i 1862 års kommunalförordningar utom i vad avser allmän rådstugas protokoll, rörande vilkas förvaring bestämmelser saknades.

Av speciallagstiftningens regler om vården av handlingar må nämnas följande. Ordförande i fattigvårdsstyrelse, barnavårdsnämnd och nykterhetsnämnd skola vårda respektive organs handlingar. För ordförande i folkskolestyrelse och polisnämnd gäller samma föreskrift som för kommunalnämndsordförande. Till hälsovårdsnämnd överlämnade handlingar, vilka icke böra till annan översändas, skola jämte nämndens protokoll och beslut förvaras av nämnden. Byggnadsnämnd åligger att i fråga om förvaring av kartor och handlingar rörande vissa bebyggelseplaner, mätningsförrättningar m. m. ställa sig till efterrättelse vad därom är särskilt stadgat och att väl vårda de kartor, ritningar och handlingar som skola genom nämndens försorg upprättas eller av nämnden förvaras. Enligt vissa författningar på undervisningsväsendets och sjukvårdens områden ankommer vården av handlingar på viss kommunal befattningshavare.

Angående den kommunala arkivvården ha råd och anvisningar meddelats av riksarkivet i ett år 1933 utfärdat cirkulär. För innehållet däri lämnas en kort redogörelse i det följande.

B. Den kommunala arkivfrågans tidigare behandling.

Frågan om bättre ordnande och förvaring av de kommunala arkiven upptogs i en motion vid 1915 års riksdag. Motionen syftade till ett åläggande

för kommunala myndigheter att ordna och för framtiden förvara sina arkivalier. På grund av kamrarnas olika beslut förföll frågan vid denna riksdag.

Motionen upprepades vid 1916 års riksdag och ledde denna gång till en riksdagsskrivelse (nr 73) med anhållan att Kungl. Maj:t ville dels på lämpligt sätt fästa vederbörande kommuners uppmärksamhet på angelägenheten av att kommunala arkivalier bleve på ett betryggande sätt ordnade och förvarade (i motiveringen talades om »cirkulär»), dels ock vidtaga åtgärder i syfte att kommunala revisorer ålades tillse, att kommunens arkivalier vore på ett betryggande sätt ordnade och förvarade, samt att i revisionsberättelsen avgiva utlåtande och föreslå behövliga åtgärder.

Sedan vissa yttranden inhämtats över riksdagsskrivelsen, överlämnades handlingarna i ärendet till riksarkivet, som den 4 oktober 1926 avgav utlåtande angående åtgärder för ordnande och framtida förvaring av kommunala arkivalier. Riksarkivet sade sig icke kunna finna, att någon garanti mot de kommunala arkivaliernas fortgående vanvård stode att vinna på den av riksdagen anvisade vägen. För en verklig förbättring av tillståndet erfordrades såväl formliga författningsstadganden beträffande den kommunala arkivvården som en av statens sakkunniga organ utövad regelbunden övervakning av denna. Under hänvisning härtill föreslog riksarkivet dels införande i kommunallagarna av bestämmelser om de kommunala revisorernas granskning av arkivaliernas förvaring, dels utfärdande av en stadga om kommunala arkiv med detaljerade bestämmelser om handlingars vård, förvaring, förtecknande m. m. och dels ändringar i kungörelsen om inspektion av vissa offentliga arkiv för möjliggörande av inspektion av de kommunala arkiven från de statliga arkivmyndigheternas sida. Dessutom hemställde riksarkivet om uppdrag att utarbeta ett cirkulär med råd och anvisningar angående skötseln av kommunala arkiv.

Vid remissbehandlingen av riksarkivets förslag uttalades bl. a. från de tre kommunförbundens sida, att man tills vidare borde lita till råd och anvisningar rörande arkivvården och till revisorernas granskning.

Kungl. Maj:ts övervägande av frågan ledde till utfärdande av ett cirkulär till riksarkivet m. fl. myndigheter den 20 januari 1933, vari riksarkivet anbefalldes att tillhandagå kommunerna med råd och anvisningar beträffande förvaring, vård, ordnande och förtecknande av kommunala arkivalier. Till åtlydnad härav utfärdade riksarkivet den 14 juni 1933 ett cirkulär med rubriken »Råd och anvisningar rörande vården av kommunala arkiv» (infört i Svensk författningssamling nr 483/1933). Däri behandlas arkivmaterialets omfattning, olika arkivenheter, ansvaret för arkivvården, arkivaliernas ordnande och förtecknande m. m. I ett antal bilagor lämnas närmare anvisningar angående olika detaljer i arkivvården.

Den 27 november 1947 ingav riksarkivet två skrivelser till Kungl. Maj:t med framställningar rörande den kommunala arkivvården. Den ena skrivelsen behandlar de arkivproblem som aktualiseras genom kommunsam-

manslagningarna. I den andra tager riksarkivet upp den kommunala arkivfrågan till behandling ur mer allmänna synpunkter.

I den skrivelse, som gäller arkivvården och kommunsammanslagningen, meddelar riksarkivet, att det under år 1947 inhämtat uppgifter från ett begränsat antal landskommuner om deras arkiv, och lämnar en redogörelse för innehållet i uppgifterna. Det framhålles, att kommuner funnes, som hade sina handlingar väl förvarade men att det i många fall vore långt ifrån välbeställt med arkivaliernas vård och förvaring. Det hörde icke till sällsyntheten, att arkivalier förvarades i garderober, på vindar, i källare etc. I stor utsträckning förvarades arkivalierna hos kommunernas funktionärer. Enligt vissa uppgifter befunne sig arkivalierna i dåligt skick eller hade rent av till en del uppbränts. Förteckning över arkivalierna saknades i regel. I de fall, då uppgifter om verifikationernas omfång lämnats, visade det sig, att detta slag av handlingar, vilka i stor utsträckning syntes bliva gallringsbara, utgjorde en avsevärd del av arkivbeståndet. Beträffande arkivvården efter kommunindelningsreformens genomförande anför riksarkivet, att tillsättningen av särskilda kommunalkamrerare eller andra funktionärer i storkommunerna och anordnandet av kommunalkontor syntes kunna leda till inrättandet av särskilda kommunala arkiv vid kontoren med de nämnda funktionärerna som arkivvårdare. Riksarkivet ansåge icke, att kommunerna genom inrättandet av arkivlokaler skulle åläggas en ekonomiskt tyngande börda, men å andra sidan bleve det hädanefter icke fråga om små, ekonomiskt svaga kommuner, och det kunde med fog sägas, att iordningställandet av en arkivlokal, om det skedde i samband med byggande eller inredande av ett kommunalkontor, icke behövde innebära väsentligt ökade utgifter.

På framställning av riksarkivet i den nu berörda skrivelsen har Kungl. Maj:t den 29 december 1949 utfärdat kungörelse (nr 719) angående överlämnande av kommunala arkivalier till nybildade borgerliga kommuner. Enligt denna kungörelse skola vid den nya indelningen i borgerliga kommuner samtliga kommunala arkivalier, tillhöriga kommun som sammanlägges med annan kommun, med leveransreversal överlämnas till den nybildade kommunen. Ett exemplar av reversalet skall insändas till vederbörande lands- eller länsarkiv. Vidare föreskrives i kungörelsen, att de kommunala myndigheterna äga för råd och anvisningar angående arkivvården och inrättandet av arkivlokaler att hänvända sig till vederbörande lands- eller länsarkivarie.

I den andra skrivelsen av den 27 november 1947 — vilken av Kungl. Maj:t överlämnats till kommittén för att tagas i övervägande vid fullgörandet av dess utredningsuppdrag — föreslår riksarkivet inarbetande i kommunallagarna av bestämmelser beträffande de kommunala arkiven. Till stöd härför anföres i huvudsak följande. Riksarkivets år 1933 utfärdade råd och anvisningar hade visserligen bidragit till en förbättrad ar-

kivvård på sina håll, men förhållandena vore alltjämt sådana, att särskilda åtgärder måste anses i hög grad påkallade för att åstadkomma ett annat tillstånd. I detta avseende hänvisades till redogörelsen i den förut nämnda skrivelsen angående arkivvården och kommunsammanslagningen. Men icke blott själva vården utan även förteckningsväsendet vore i hög grad eftersatt. Den offentlighet som enligt tryckfrihetsförordningen tillkomme de kommunala handlingarna syntes icke vara möjlig att till alla delar upprätthålla med mindre förteckning över kommunal myndighets handlingar förelåge. Bleve nu regler för den kommunala arkivvården och för förteckningsväsendet fastställda, förefunnes ändå risk, att det åsyftade resultatet icke nåddes i full utsträckning, med mindre en enhetlig kontroll över tillämpningen utövades. För de statliga myndigheternas arkiv skedde nu en sådan kontroll genom inspektioner, varom stadgades i kungörelsen den 14 juni 1946 (nr 501). Då det gällde förvaring av moderna arkivalier, vore det av utrymmesskäl av synnerlig vikt, att handlingar icke förvarades i större utsträckning, än som kunde anses befogat ur förvaltnings- och forskningssynpunkt. Det vore till följd härav, som gallringsfrågorna blivit en av de moderna arkivens viktigare uppgifter. Rätten att bortgallra myndighetshandlingar sammanhängde emellertid också med stadgandena om handlingars offentlighet. För de statliga arkiven föreskreves i § 1 av kungörelsen den 8 september 1924 (nr 408), att utgallring av handlingar icke finge ske, såvida icke dylik åtgärd vore i särskild författning stadgad eller Kungl. Maj:t efter riksarkivets hörande eljest meddelat föreskrift därom. För de kommunala myndigheterna funnes icke motsvarande bestämmelser utom för de kommunala myndigheterna i Stockholm, i fråga om vilka det i § 11 av arkivstadgan den 26 september 1929 i dess lydelse den 14 juni 1946 (nr 429) föreskreves, att riksarkivet skulle bestämma om utgallring av till kommunalt arkiv och till den kyrkliga samfällighetens arkiv hörande handlingar. Det skulle därför med tanke på denna lucka kunna sägas, att tryckfrihetsförordningens stadgande om de kommunala handlingarnas offentlighet krävde lagstadgade gallringsbestämmelser.

Slutligen sägs i förevarande skrivelse, att om det överlätes på Kungl. Maj:t att utfärda de förordningar om arkivvården, som kunde anses erforderliga i vart och ett av de angivna särskilda fallen, föranledde de anförda synpunkterna riksarkivet till uppfattningen, att kommunallagarna borde kompletteras med stadganden i följande hänseenden: 1. De kommunala arkiven böra omsorgsfullt vårdas av den, under vilkens närmaste tillsyn de äro ställda. Angående vården i övrigt meddelas av Kungl. Maj:t särskilda bestämmelser. 2. Handlingarna skola förtecknas på sätt Kungl. Maj:t förordnar. 3. Arkiven skola inspekteras enligt av Kungl. Maj:t fastställd inspektionsförordning. 4. Gallring av kommunala handlingar sker efter av Kungl. Maj:t utfärdade föreskrifter.

En närmare redogörelse för den på riksarkivets föranstaltande år 1947

gjorda utredningen angående arkivförhållandena i ett antal landskommuner har lämnats av fil. dr Holger Wichman i Svenska landskommunernas tidskrift nr 2/1948. Enligt redogörelsen hade svar inkommit från 184 kommuner, representerande olika län och olika storleksgrupper av kommuner. Vanligast vore, att de kommunala förtroendemännen själva förvarade handlingarna, var och en såvitt anginge hans särskilda bestyr. Så skedde i 102 av kommunerna och vore särskilt fallet i de mindre. I 82 kommuner hade arkiven sammanförts, därav i 49 av de 74 kommunerna med mer än 2.000 invånare. Det omnämnes i anslutning härtill, att särskilt i samband med centraliseringen av medelsförvaltningen i större kommuner ofta ett betydande arbete nedlagts på arkivens hopsamlande, ordnande och framtida förvaring. Blott 31 av kommunerna hade sina arkiv förtecknade; särskilt de små kommunerna hade brustit i fråga om uppgörande av förteckningar. Författaren framhåller, att om man på grundval av det ringa undersökningsmaterialet skulle våga en alltid vansklig generalisering, skulle visserligen i omkring 45 procent av landskommunerna arkiven ha sammanförts till mer eller mindre brandsäkra arkivdepåer, men endast i 20 procent hade förteckningar uppgjorts över dem, och arkiven i allmänhet syntes lida av mer eller mindre betydande luckor i serierna. Som ett medeltal kunde kanske antagas, att betryggande arkivvård alltjämt saknades i ungefär 1.500 kommuner, av vilka större delen vore sådana med mindre än 2.000 invånare, som berördes av kommunsammanslagningen. Emellertid påpekas i redogörelsen, att bilden även företedde uppmuntrande drag. Vad som hade uträttats, hade i allmänhet skett i sen tid. Kriget och efterkrigskrisen hade på många håll avbrutit en lovande utveckling. Flera exempel kunde anföras på kommuner, där nyss färdigställda arkivlokaler vid krigsutbrottet måste tagas i bruk av kristidsnämnden eller som skyddsrum. I andra fall hade planerade byggen av kommunalhus och andra fastigheter, vari arkivlokal skulle inrymts, blivit stoppade av krisen. I icke få fall påginge ordnings- och förteckningsarbetet, i andra utlovades snar bättring, i några klagades över bristande tid och arbetskraft eller efterlystes sakkunnig hjälp. Överhuvud finge man en föreställning om att förståelse funnes för arkivvårdens betydelse.

C. Kommitténs synpunkter och förslag.

Det torde vara oemotsägligt, att arkivvården i många kommuner eftersatts i betydande mån och att det är nödvändigt att få till stånd en bättre ordning på detta område. Riksarkivets år 1933 utfärdade råd och anvisningar ha säkerligen gjort en del nytta, men att ännu återstår mycket, innan arkivförhållandena kunna betraktas såsom tillfredsställande, antydes av att endast en förhållandevis liten del av landskommunerna hörsam-

mat riksarkivets rekommendation att göra upp förteckning över arkivalierna.

Emellertid är det icke utan vidare givet, att situationen kräver ingripande från lagstiftarens sida i den utsträckning som riksarkivet ifrågasätter i den framställning, som Kungl. Maj:t överlämnat till kommittén. Såsom det föregående ger vid handen kan på senare tid konstateras ett ökat intresse för arkivfrågorna i kommunerna. Helt naturligt gäller detta främst de större kommunerna, som i betydligt större omfattning än småkommunerna centraliserat förvaringen av arkivalier och låtit förteckna desamma. Bättre resurser i fråga om arkivlokaler och den omständigheten att de rena förvaltningsbestyren i dessa kommuner i avsevärd utsträckning handhavas av tjänstemän ha skapat förutsättningar för en rationell arkivvård därstädes. Detta förhållande synes giva anledning till förhoppningen, att småkommunernas försvinnande och uppgående i större enheter i samband med den nya kommunindelningens genomförande skall efter hand medföra en allmän standardhöjning på arkivvårdens område. Enär betingelserna för en förbättring av arkivförhållandena därför nu torde vara avgjort större än vid den tid för över ett kvartssekel sedan, då riksarkivet första gången hemställde om lagstiftningsåtgärder i ämnet, bör behovet av skärpta bestämmelser noggrant prövas, innan man slår in på den av riksarkivet föreslagna vägen.

Mot riksarkivets förslag synes till en början kunna invändas, att det i alltför hög grad vill förbehålla Kungl. Maj:t att detaljreglera ett ämne, vilket såsom icke omnämnt i annan allmän lag än kommunallagarna principiellt är att betrakta som kommunens egen angelägenhet och sålunda utgör föremål för dess exklusiva beslutanderätt. En hänvisning till administrativa föreskrifter i den utsträckning som här förordas saknar motsvarighet i gällande kommunallagar. Den berörda invändningen är närmast av författningsteknisk natur. Men även om man fäster uppmärksamheten vid frågans materiella sida, finnes anledning till betänkligheter mot den föreslagna ordningen. Den förordade statliga inspektionen skulle ge vederbörande myndigheter möjlighet att ganska närgånget ingripa på ett område, som av gammalt varit föremål för kommunernas oinskränkta bestämmanderätt. Ett sådant ingripande skulle kunna tänkas avse icke blott arkivlokalernas ordnande, arkivaliernas uppställning och liknande detaljer utan också förvaltnings- och personalorganisationen m. m. Även om de ifrågasatta närmare bestämmelserna om vård, förtecknande och gallring icke förbindas med inspektionsrätt synas de knappast förenliga med den rådighet över den kommunala egendomen som i princip får anses tillkomma kommunerna enligt kommunallagarna. Ur den kommunala självstyrelsens synpunkt kunna därför berättigade gensagor riktas mot en reglering i detalj av arkivvården.

Avstår man från att reglera den kommunala arkivvården i den av riks-

arkivet föreslagna utsträckningen, måste man på andra vägar söka ernå den bättre ordning på detta område som inledningsvis betecknades såsom nödvändig. Som redan antytts underlättas åstadkommandet av en sådan ordning genom kommunsammanslagningarna. På många håll torde så småningom komma att uppföras kommunalhus med arkivlokaler, vari de olika kommunala organens äldre handlingar kunna sammanföras. Det synes naturligt, att ett sådant sammanfört arkiv ställes under tillsyn av kommunens styrelse, eventuellt med någon tjänsteman som närmast ansvarig för arkivvården. Nämnas kan, att enligt de förslag till normalinstruktion för befattningshavare å kommunalkontor, som Svenska landskommunernas förbund låtit utarbeta, det åligger kommunalkamreraren att svara för arkivering av de till kommunalkontorets verksamhet hörande handlingarna. Denna skyldighet skulle kunna utsträckas till att avse arkivering av kommunens handlingar över huvud, i den mån de för sådant ändamål överlämnas till kommunens styrelse.

Av största betydelse för åstadkommandet av en god arkivvård är samarbetet med de statliga arkivmyndigheterna. Värdefullt är i detta hänseende det i kungörelsen den 29 december 1949 (nr 719) lämnade medgivandet för kommunala myndigheter att i arkivfrågor konsultera vederbörande lands- eller länsarkivarie. Enbart ett dylikt medgivande är dock icke tillräckligt för att stimulera intresset för arkivvården i kommunerna. Härutöver torde en aktiv upplysningsverksamhet böra bedrivas, och i detta avseende lärer man i första rummet få lita till insatser från kommunförbundens sida. Denna verksamhet synes bl. a. böra gå ut på att sprida kännedom om de råd och anvisningar för kommunernas arkivvård, som riksarkivet på sin tid utfärdat, och att tillhandahålla tryckta formulär för arkivförteckningar. Önskvärt vore också, om den rådgivningsverksamhet i kommunala förvaltningsfrågor, som kommunförbunden och bland dem framför allt landskommunernas förbund bedriva ute i kommunerna genom sina konsulentorganisationer, kunde kompletteras med någon handledning i arkivvård. Enligt vad kommittén erfarit planeras redan särskilda kurser i arkivvård av landskommunernas förbund. Det är sannolikt, att ett målmedvetet upplysningsarbete på detta område efter hand skall visa sig lika framgångsrikt som det vilket kommunförbunden bedrivit i exempelvis bokförings- och revisionsfrågor.

Ställer man sig sålunda på den ståndpunkten att den önskvärda förbättringen i arkivvården bör ernås genom en effektivisering och utvidgning av den hittillsvarande informationsverksamheten, torde några mera genomgripande ändringar i kommunallagarnas regler om vården av handlingar icke vara erforderliga. I ett par betydelsefulla avseenden äro dock bestämmelserna i behov av komplettering. Sålunda bör skyldighet att vårda handlingar och föra förteckning över dem, som för närvarande är uttryckligen stadgad blott för ordföranden i kommunalnämnden, åläggas

fullmäktiges ordförande samt ordförandena i kommunens styrelse och de övriga nämnder, som utses enligt kommunallagen. Även om det finnes lämpligt att överlåta den direkta skötseln av arkivalierna till annan ledamot än ordföranden eller till tjänsteman, bör dock ordföranden bära ansvaret för vården (26, 40 och 45 §§ förslaget till kommunallag). Vidare bör möjlighet öppnas för en central arkivering av fullmäktiges och förvaltningsorganens handlingar. För central förvaring ifrågakomma givetvis i första rummet äldre arkivalier, som ej behöva vara tillgängliga i den löpande verksamheten. Av naturliga skäl bör den centrala arkivvården läggas i händerna på kommunens styrelse. Huruvida arkivalier skola överlämnas till det centrala arkivet, bör ankomma på vederbörande organ att självt avgöra. I enlighet härmed föreslår kommittén bestämmelser att fullmäktiges och kommunal nämnds protokoll och handlingar, som icke erfordras för det löpande arbetet, må för vård och förtecknande överlämnas till kommunens styrelse (26 och 45 §§). Kommunens styrelses ansvar för den centrala arkiveringen fastslås i sin tur genom att i uppräkningen av styrelsens uppgifter medtages bestyret att vårda och förteckna fullmäktiges och nämnders protokoll och övriga handlingar i den mån de för ändamålet överlämnats till styrelsen (30 och 47 §§). Självfallet bör den omedelbara befattningen med arkivvården kunna uppdragas åt någon ledamot av styrelsen, kommunal tjänsteman eller annan lämplig person.

AVDELNING V.

Kommunens drätsel.

14 kapitlet. Allmänna synpunkter på utformningen av bestämmelserna om kommunens drätsel.

I förordningen om kommunalstyrelse på landet funnos de viktigaste bestämmelserna om kommunens drätsel i kapitlet om kommunalutskylder, deras uppbörd och redovisning. Motsvarande kapitel i den stadskommunala förordningen hade rubriken »Om stadens drätsel, uppbörd och redovisning därför». I dessa båda kapitel hade bestämmelser om skattskyldighet och uppbörd sammanförts med stadganden om utgifts- och inkomststat, räkenskaper och revision. På förslag av Hammarskjöld, som fann det angeläget att hålla dessa båda grupper av ämnen åtskilda, ha i LKL och LKS de till den senare gruppen hörande ärendena upptagits i ett särskilt kapitel, »Om kommunens drätsel», respektive »Om stadens drätsel».

De båda första paragraferna i LKL:s kapitel om kommunens drätsel, 61 och 62 §§, behandla utgifts- och inkomststatens uppställning samt statförslagets upprättande och fastställelse. I 64 § givas allmänt hållna bestämmelser om kommunens räkenskaper. För den kommunala revisionen finnas regler i 63, 65 och 66 §§. I LKS lämnas i huvudsak likartade bestämmelser uti 56—61 §§.

Bestämmelser om kommunens drätsel eller därmed sammanhängande ämnen meddelas emellertid också såväl på andra ställen i de nämnda lagarna som i särskild lagstiftning. Angående användningen av kommunens egendom finnes stadgande i 4 § LKL och LKS. Kommunens beskattningsrätt behandlas i 5 och 67 §§ LKL samt 5 och 62 §§ LKS. Att i anslagsbeslut alltid måste intagas föreskrift om på vad sätt anslaget skall täckas stadgas i 23 § 3 mom. LKL och 27 § 3 mom. LKS. I 58 § LKL och 53 § LKS finnas regler om kommunala medels omhänderhavande och placering. Av 44 § 3 mom. LKL framgår, att i reglemente för kommunalnämnd kan förordnas om sammanförande av nämndens medelsförvaltning och medelsförvaltning, som enligt lag eller författning tillkommer andra kommunala nämnder eller styrelser. För städerna meddelas ett motsvarande stadgande i 52 § LKS. I 57 och 59 §§ LKL finnas utan motsvarighet i LKS bestämmelser om utseende av kassaförvaltare för kommunalnämnd samt om nämndledamöternas ansvar för omhänderhavda medel och säkerhetshandlingar. I lagarnas sjunde kapitel finnas slutligen bland stadgandena om underställning vissa bestämmelser som angå drätseln. Av stor vikt äro särskilt dels den all-

männa regeln, att beslut om upptagande av lån eller ingående av borgen för att vinna bindande kraft skall underställas Konungens prövning och fastställelse, dels de undantagsbestämmelser om s. k. fri lånerätt, som meddelas i anslutning härtill.

Utanför LKL och LKS förekomma för den kommunala drätseln betydelsefulla stadganden i lagen den 6 december 1946 om kommunal fondbildning samt lagen den 12 juni 1936 angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom. I fondbildningslagen regleras kommunens rätt att avsätta medel till fond och att taga fonderade medel i anspråk. 1936 års lag innehåller förbud mot förbrukning för löpande behov av vissa kommun eller annan samfällighet tillhöriga medel.

I fråga om de i LKL och LKS intagna bestämmelserna angående drätseln synes det kommittén önskvärt, att dessa mera konsekvent än som skedde vid 1930 års lagrevision samlas i ett kapitel. Till kommunallagens kapitel om kommunens drätsel ha därför överflyttats det grundläggande stadgandet om kommunens beskattningsrätt, bestämmelsen om att i anslagsbeslut alltid måste finnas föreskrift om hur medelsbehovet skall täckas samt bestämmelserna om kommunala medels omhänderhavande och placering. Enär även reglerna om upptagande av lån och ingående av borgen synas böra ha sin plats i detta kapitel, ha också de inarbetats här.

Det kan naturligtvis ifrågasättas att till kapitlet om drätseln även hänföra bestämmelsen om rätt för kommun att i reglemente för kommunens styrelse förordna om centralisering av medelsförvaltning. Kommittén anser det dock ej lämpligt att från övriga bestämmelser om vad sådant reglemente må innehålla utbryta de regler som beröra drätseln. Bestämmelserna om utseende av kassaförvaltare för kommunens styrelse och om styrelseledamöternas ansvar ha visserligen också samband med drätseln, men då de enligt kommitténs förmenande höra närmare samman med övriga bestämmelser om kommunens styrelse, dess organisation och arbetsformer, synas de böra ha sin plats i kapitlet om styrelsen.

Vad därefter angår bestämmelserna om fondbildning må till att börja med nämnas att den första lagen i ämnet utfärdades år 1936 och att denna 1946 ersattes av den nuvarande. I den P. M. rörande lagstiftning om kommunal fondbildning, som låg till grund för 1936 års fondbildningslag och lagen samma år angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom och som utarbetats av särskilda sakkunniga inom finansdepartementet, har icke närmare diskuterats tanken att låta fondbildningsbestämmelserna direkt ingå i kommunallagarna. De sakkunniga framhöllo dock, att de vore att anse som en utbruten del av kommunallagstiftningen. I fråga om det förbud mot förbrukning för löpande behov av vissa medel, som återfinnes i lagen angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom, förklarade de sak-

kunniga, att det bl. a. med hänsyn till den i utsikt ställda omarbetningen av vissa bestämmelser rörande kommunernas medelsförvaltning icke ansetts lämpligt att införa detta förbud i kommunallagarna. Samtidigt påpekades dock, att vid en omarbetning av bestämmelserna rörande kommunernas medelsförvaltning det syntes kunna ifrågakomma, att reglerna i det av de sakkunniga utarbetade lagförslaget infogades i ett mera allmänt stadgande samt att detta stadgande antingen överfördes till de olika kommunallagarna eller upptoges i en särskild lag med föreskrifter om kommunens drätsel. I detta sammanhang må ock framhållas, att vid lagförslagets riksdagsbehandling yrkades av reservanter i konstitutionsutskottet, att i kommunallagarna skulle införas ett stadgande om skydd för kapitaltillgångar.

I direktiven har hänskjutits till kommitténs övervägande att pröva huruvida lagen om kommunal fondbildning bör inarbetas i kommunallagarna. Vid bedömande av denna fråga är att beakta, att fondbildningslagen äger tillämpning ej blott å borgerlig primärkommun jämte municipalsamhälle utan även å församling, särskilt skoldistrikt, fattigvårdssamhälle och landsting. Ett inarbetande av fondbildningslagens bestämmelser i den allmänna kommunallagen bör därför åtföljas av kompletteringar av de författningar som närmare reglera verksamheten i de övriga kommunala samfälligheter, för vilka fondbildningslagen är tillämplig. Lagen om församlingsstyrelse, de särskilda lagarna för Stockholm om kommunalstyrelse och om församlingsstyrelse samt landstingslagen äro de som närmast komma i fråga för en sådan komplettering. Trots de olägenheter som äro förbundna med att bestämmelserna om fondbildning måste intagas i flera lagar har kommittén ansett sig för de borgerliga primärkommunernas del böra föreslå att de infogas i kommunallagen. Vad som framför allt talar härför är att dessa bestämmelser utgöra en betydelsefull del av de regler som finnas om kommunens drätsel. Det bör också framhållas, att det föreligger fara för att bestämmelserna icke vederbörligen beaktas, om de meddelas i en särskild lag.

Av liknande skäl som nu anförts föreslår kommittén, att också stadgandena i 1936 års lag angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom infogas i kommunallagen. I samband härmed finner kommittén frågan om en utvidgning av det kommunala förmögenhetsskyddet böra upptagas till prövning. Några redovisningstekniska synpunkter på denna fråga lämnas i en av f. d. borgarrådet H. Göransson på kommitténs uppdrag utarbetad redogörelse, i vilken också angivits den närmare innebörden av vissa termer, som pläga användas i kommunernas budget och bokföring. Redogörelsen har såsom Bilaga 2 fogats vid betänkandet. Kommitténs förslag till bestämmelser om kommunalt förmögenhetsskydd behandlas i det närmast följande kapitlet.

Angående införande i de övriga kommunallagarna av bestämmelser om fondbildning och kommunalt förmögenhetsskydd hänvisas till vad i denna

fråga sägs i kommitténs skrivelse till chefen för inrikesdepartementet vid överlämnandet av detta betänkande.

Frågan om det kommunala medelsbehovets täckande innefattar en rad spörsmål, som måste uppmärksammas vid översynen av kommunallagarna. Vissa av dessa spörsmål äro av väsentligen formell natur, medan andra åter äro av stor saklig betydelse för kommunernas finanshushållning. Kommitténs överväganden i hithörande frågor ha föranlett förslag till ändrade bestämmelser i åtskilliga ämnen, nämligen rörande täckning vid anslagsbeslut, anslagstäckning genom flerårig utdebitering, utgifts- och inkomststatens uppställning samt fondbildning och lånerätt. Av dessa förslag erfordra de som gälla fondbildning och lånerätt en utförligare redogörelse än de övriga. Med hänsyn härtill och för vinnande av större överskådlighet har framställningen om fondbildning och lånerätt utbrutits till särskilda kapitel. I övrigt behandlas de berörda ämnena i ett kapitel angående medelsbehovet och grunderna för dess täckande samt utgifts- och inkomststaten.

Kommittén behandlar slutligen i ett sista kapitel i avdelningen om drätselns bestämmelserna om medelsförvaltning och revision.

15 kapitlet. Det kommunala förmögenhetsskyddet.

De båda kommunalförordningarna av år 1862 innehöllo i 5 § en bestämmelse om att vad kommunen samfällt tillhörde i fastighet, rörligt kapital eller inkomstgivande rättighet ävensom medel, vilka staten kunde ha åt kommunen beviljat, skulle, där icke annorlunda vore stadgat, anses såsom tillgång till täckande av kommunens gemensamma utgifter och förvaltas på sätt i förordningen angavs. Till bestridande av utgifter, som utöver dessa tillgångar kunde erfordras till kommunens gemensamma gagn eller för dess särskilda behov, skulle jämlikt samma författningsrum kommunens medlemmar, efter därom i laga ordning fattat beslut, vara underkastade beskattning i enlighet med de grunder, som i förordningen bestämdes. Av förarbetena till dessa stadganden framgår, att vad de innehöllo skulle utgöra en bekräftelse på att kommunen för gemensamma behov ägde inom sig utdebitera erforderliga medel.

De berörda bestämmelserna motsvaras i gällande lagstiftning av 4 och 5 §§ LKL och LKS. Enligt 4 § skall vad kommun samfällt tillhör i fastighet, rörligt kapital eller inkomstgivande rättighet, där ej annorlunda är stadgat, användas för kommunens gemensamma behov. Det som härflyter av sådan egendom ävensom medel, vilka tillkomma kommunen från staten eller landsting eller eljest, skall anses såsom inkomst till täckande av kommunens gemensamma utgifter. I 5 § föreskrives, att kommunen äger beskattningsrätt för anskaffande av medel, som utöver de nyssnämnda inkomsterna erfordras för bestridande av kommunens utgifter.

Lagen skiljer sålunda mellan »vad kommun samfällt tillhör i fastighet, rörligt kapital eller inkomstgivande rättighet», å ena sidan, och »det som härflyter av sådan egendom ävensom medel, vilka tillkomma kommunen från staten eller landsting eller eljest», å andra sidan. Då endast vad som inbegripes i de sist återgivna orden skall anses såsom inkomst till täckande av kommunens gemensamma utgifter, skulle man möjligen härav kunna utläsa ett förbud för kommun att taga sin förmögenhet i anspråk för löpande utgifter. Till stöd för en sådan tolkning av lagen har åberopats följande i 1930 års kommunallagsproposition gjorda uttalande av departementschefen angående 4 och 5 §§ LKL och LKS:

Kommunalfullmäktige i en kommun hava ifrågasatt om ej formuleringen av § 3[1] i sakkunnigförslaget borde vara sådan, att kommun icke för normala löpande utgifter hade rätt — åtminstone i allmänhet — att använda fonderade medel och framför allt ej fastigheter.

Det har mot lydelsen av § 5 kommunalförordningen för landet anmärkts, att i denna paragraf en sammanblandning skett mellan, å ena sidan, kommunens

[1] Denna paragraf var i huvudsak avfattad efter mönster av § 5 i kommunalförordningarna av år 1862.

inkomster, vilka skola upptagas i utgifts- och inkomststaten och användas för täckande av löpande utgifter, och, å andra sidan, kommunens kapitaltillgångar, vilka skola redovisas å kapitalkonto och balanseras av skulderna. Bestämmelserna syntes innebära, att kommunens kapitaltillgångar kunde förbrukas för bestridande av löpande utgifter. Till förebyggande av en sådan tolkning har jag ansett mig böra föreslå en ändrad lydelse av förevarande paragrafer. De där intagna bestämmelserna — vilka endast angiva omfattningen av kommunens beskattningsrätt — hindra naturligen icke, att i vissa fall kapitaltillgångar tagas i anspråk för gäldande av löpande utgifter.

Av detta yttrande framgår visserligen, att 4 § LKL och LKS erhållit sin nuvarande lydelse för att förebygga den uppfattningen, att kommunens kapitaltillgångar kunna förbrukas för bestridande av löpande utgifter. Enär emellertid departementschefen även uttalat, att paragrafens avfattning naturligen icke hindrade, att i vissa fall kapitaltillgångar toges i anspråk för gäldande av löpande utgifter samt, såsom det föregående ger vid handen, bestämmelserna i denna paragraf och 5 § LKL och LKS i främsta rummet torde ha tillkommit i syfte att bekräfta, att kommun har beskattningsrätt, synes man icke kunna tillmäta dem någon avgörande betydelse för det kommunala förmögenhetsskyddet.

I den förut omnämnda P. M. rörande lagstiftning om kommunal fondbildning, som utarbetats av 1936 års sakkunniga, uttalade dessa såsom sin mening, att kommunallagarna icke innehölle bestämmelser, som hindrade förbrukning för löpande utgifter av kommunens kapital. Enär enligt de sakkunnigas förmenande frågan om allmänna föreskrifter i sådant avseende lämpligen borde upptagas först i samband med en utredning rörande kommunernas räkenskapsväsen och därmed sammanhängande frågor, framlade de endast förslag till sådana stadganden om förbud mot kapitalförbrukning, som kunde anknytas till fondbildningsreglerna.

De sakkunnigas förslag ledde, såsom förut nämnts, till antagande av dels 1936 års lag angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom, dels ock fondbildningslagen av samma år, vilken sedermera ersatts av nu gällande lag i ämnet. I förstnämnda lag stadgas i första stycket förbud för kommun att utan Konungens medgivande använda ersättning, som uppburits vid försäljning av tillgång för stadigvarande bruk eller på grund av försäkring av sådan egendom, för annat ändamål än anskaffande av annan dylik tillgång eller för avsättning till fond. Enligt andra stycket i lagen må kommun icke utan Konungens medgivande använda överskott å lån, som med Konungens tillstånd upptagits, för annat ändamål än för avsättning till fond. Angående nu ifrågavarande fondavsättningar finnas närmare bestämmelser i fondbildningslagen. Om medel, som avses i första stycket av 1936 års lag angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom, icke finna omedelbar användning för anskaffande av tillgång för sta-

digvarande bruk, skola de avsättas till försäljningsmedelsfond. Överskott å lån varom nyss nämnts skall avsättas till låneöverskottsfond.

Fondbildningslagen innehåller bl. a. föreskrifter om hur till fond avsatta medel skola användas. De enligt denna lag bildade fonderna kunna vara antingen driftfonder eller kapitalfonder. Driftfonderna få jämlikt för respektive fonder bestämda regler tagas i anspråk för löpande behov. Fondbildningslagens bestämmelser om användning av kapitalfonderna avse att skapa garanti för att medel, som avsatts till dessa fonder, icke förbrukas till bestridande av kommunens löpande utgifter och verka sålunda som skydd för nu ifrågavarande del av kommunens förmögenhet. Kassaförlagsfondens medel äro avsedda att nyttjas endast såsom förlagsmedel; fonden får icke tagas i anspråk till bestridande av utgifter. Medel ur låneöverskottsfonden få icke användas utan Konungens medgivande. Övriga kapitalfonder, däribland försäljningsmedelsfonden, få tagas i anspråk endast för bestridande av kostnader för anskaffande av tillgång för stadigvarande bruk, såvitt ej särskilda villkor blivit stadgade för deras disponerande eller Konungen annorlunda medgiver.

De bestämmelser om skydd för den kommunala förmögenheten, för vilka nu redogjorts, utgöra icke någon garanti för att kommun ej förbrukar vad som plägar hänföras till dess bestående kapital. Den största luckan i förmögenhetsskyddet består däri, att kommunerna icke äro förpliktade att ersätta den värdeminskning, som tillgångar för stadigvarande bruk successivt undergå på grund av ålder och nyttjande eller annan därmed jämförlig orsak. Detta innebär bl. a., att det icke ens finns någon trygghet för att det kapital, som man genom föreskrifterna om fondbildning avsett att skydda, vidmakthålles för framtiden. En kommun kan nämligen använda de avsatta medlen för anskaffande av tillgång för stadigvarande bruk — t. o. m. sådan av mycket kort varaktighet — och behöver sedermera icke sörja för att kapitalet bevaras genom ny fondering i den mån tillgången undergår värdeminskning på grund av slitning eller föråldring. Teoretiskt är det t. o. m. möjligt för en kommun att försälja en med lånemedel bekostad tillgång och för försäljningssumman anskaffa annan anläggningstillgång med kortare varaktighet än som svarar mot lånets återstående amorteringstid.

Det värdefullaste skyddet för den kommunala förmögenheten föreligger tvivelsutan i lagbestämmelserna om kommunernas upplåning och det sätt, på vilket dessa tillämpas. Jämlikt 79 § LKL och 74 § LKS skall kommuns beslut om upptagande av lån underställas Konungens prövning och fastställelse, där beslutet icke avser lån, som faller inom kommunens s. k. fria lånerätt. Enligt de principer, som tillämpas vid prövningen av kommunernas låneframställningar, få lånemedel regelmässigt endast användas för anskaffande av varaktiga tillgångar. Med lånemedel få i allmänhet ej bestridas utgifter, som ingå i en förvaltnings normala årsbehov, och för lånen fö-

reskrivas i regel amorteringstider, som äro kortare än de anskaffade tillgångarnas varaktighetstid. Den längsta amorteringstiden är i normala fall 30 år, även då det gäller förvärv av en tillgång, som ständigt bibehåller sitt realvärde, t. ex. ett markområde. Såsom dessa normer utformats tvingas en kommun att i betydande omfattning investera egna medel i anläggningstillgångar, antingen direkt vid anskaffningen eller indirekt genom att lån, som upptagas för finansieringen, amorteras i snabbare takt än som motsvarar de för lånemedlen anskaffade anläggningstillgångarnas värdeminskning.

Det bör emellertid framhållas, att det skydd för den kommunala förmögenheten, som låneprövningen hos Kungl. Maj:t innefattar, icke alltid är till fyllest. En kommuns eget i anläggningstillgångar bundna kapital kan nämligen vara så stort, att den årliga amorteringen å låneskulden är mindre än det totala avskrivningsbehovet. Utjämnas icke skillnaden genom att vissa investeringar normalt bekostas med driftmedel, blir följden, att kommunens förmögenhet successivt minskas, om kommunen icke genom andra åtgärder sörjer för att så icke sker.

Såsom en allmänt erkänd norm för kommunernas ekonomiska förvaltning gäller, att en generation icke har rätt att förbruka vad föregående generationer hopbragt till sina efterkommandes gagn. Denna princip, som särskilt framhölls av 1936 års sakkunniga, grundar sig, såsom den verkställda utredningen visar, icke på något uttryckligt stadgande i kommunallagarna. Att man upprätthållit principen och även lyckats förkovra den kommunala förmögenheten framgår därav, att denna under lång tid i de allra flesta kommuner varit stadd i stark tillväxt. Under sådana förhållanden kunde det kanske synas opåkallat att i kommunallagen införa en uttrycklig bestämmelse om skydd för den kommunala förmögenheten. Enligt kommitténs mening måste det dock anses såsom en brist, att lagstiftningen icke fastslår en sådan fundamental och allmänt omfattad princip för den kommunala förmögenhetsförvaltningen. Kommittén har därför ansett sig böra undersöka, huruvida denna brist skulle kunna avhjälpas genom ett allmänt stadgande i kommunallagen om förbud mot förmögenhetsförbrukning. Införandet av en dylik bestämmelse förutsätter, att de kommunala räkenskaperna på ett klart och översiktligt sätt utvisa, hur förmögenheten förändras från tid till annan. Vidare måste fastställas, vad som skall innefattas i den lagskyddade förmögenheten och hur förmögenheten skall beräknas. I nära samband härmed står frågan, huruvida enhetliga regler erfordras för värdesättningen av kommunernas tillgångar. Dessa spörsmål ha närmare belysts i den på kommitténs uppdrag företagna utredningen, som redovisas i Bilaga 2. Av utredningsmannens redogörelse framgår, att de krav på kommunernas bokföring, som den ifrågasatta bestämmelsen om förmögenhetsskydd skulle komma att ställa, kunna upp-

fyllas och att i detta hänseende sålunda icke föreligger något hinder för införandet av en lagbestämmelse av den innebörd varom här är fråga. Städernas redovisningsväsen är redan nu så ordnat, att förmögenhetsförändringarna kunna följas i stat och räkenskaper. Vad landskommunerna beträffar har behov av en nyordning på området gjort sig gällande i samband med den ändrade kommunindelningen. Vid en utredning härom, som pågår inom landskommunernas förbund, torde förslag komma att framläggas, som tillgodose önskemålet om en rationell förmögenhetsredovisning.

Med hänsyn till vad sålunda anförts har kommittén funnit sig böra i kommunallagen införa en bestämmelse om att vad kommun tillhör i fast eller lös egendom skall så förvaltas, att dess förmögenhet ej minskas. Bestämmelsen har placerats i första stycket av 50 § lagförslaget. Ehuru denna bestämmelse i huvudsak får principiell innebörd och det i fråga om dess tillämpning, särskilt när det gäller värdesättningen av tillgångarna, är nödvändigt att hänvisa till allmänna bokföringsgrunder och god sedvänja (jfr bokföringslagen 3 §), anser kommittén den dock vara av värde som ett rättesnöre för det kommunala handlandet på det ekonomiska området. Några av de frågor, som uppställa sig vid bestämmelsens tillämpning, upptagas i det följande till behandling. Kommittén hänvisar i detta sammanhang också till utredningsmannens yttrande.

Med en kommuns förmögenhet avses i den föreslagna bestämmelsen dess bokförda nettoförmögenhet (= behållna förmögenhet). I denna ingå emellertid vissa medel, vilka icke böra omfattas av det ifrågasatta förmögenhetsskyddet. Till dem höra dels vad som i kommunallagarnas budgetbestämmelser betecknas såsom behållning — i förslagets motsvarande bestämmelser överskott — dels kommunens driftfonder, t. ex. skatteregleringsfonden, dels ock vissa anslagsreservationer. Att nämnda överskott och driftfonder få tagas i anspråk för löpande behov utan hinder av det föreslagna stadgandet om förmögenhetsskydd framgår av det tillägg som fogats till detsamma. I fråga om anslagsreservationer stadgas i kommunallagarna, att kommun äger reservera vad som av särskilt anslag icke förbrukas under det år, för vilket anslaget beviljats. Anslag, varom här är fråga, kunna avse anskaffande av anläggningstillgång men även löpande behov. Anslagsreservationer utgöra en del av kommunens förmögenhet. Eftersom anslagen redan beviljats för bestämda ändamål, har kommittén icke ansett erforderligt att i lagtexten särskilt omnämna, att reservationer av anslag för löpande behov utan hinder av bestämmelsen om förbud mot förmögenhetsförbrukning få användas för avsedda ändamål.

Prövningen av att en kommun icke förbrukar sin förmögenhet måste i första hand äga rum i samband med att utgifts- och inkomststaten fastställes. Den slutliga överblicken av förmögenhetsförändringarna får man dock först, när bokslutet för året upprättas. Skulle det då visa sig, att den lagskyddade förmögenheten (stamförmögenheten) minskats, bör förlusten

täckas i den stat, som uppgöres närmast därefter, exempelvis genom att denna i erforderlig mån reellt överbalanseras (jfr s. 434 not 1).

Det är, såsom utredningsmannen framhållit, icke möjligt att i ett lagstadgande om förmögenhetsskydd angiva, hur bestämmelsen i detalj skall tillämpas. Man kan t. ex. icke genom lagföreskrifter bestämma storleken av den avskrivning å anläggningstillgångar, som årligen måste företagas med anledning av tillgångarnas värdeminskning på grund av ålder och nyttjande. Vad man möjligen kan överväga är att i kommunallagen införa stadganden liknande dem, som finnas i bokföringslagen och aktiebolagslagen m. fl. lagar, angående de högsta värden, till vilka tillgångarna få upptagas i balansräkningen. Till denna fråga återkommer kommittén i samband med behandlingen av lagföreskrifterna om kommunens räkenskaper.

I detta sammanhang må framhållas, att ett förmögenhetsskydd, som grundar sig på de bokförda värdena, icke kan fungera effektivt, om penningvärdet försämras. Vad man skyddar mot förbrukning är förmögenhetens nominella värde men ej dess realvärde. Den kraftiga prisstegring, som pågått under senare år, har givit ökad aktualitet åt nyare balansvärderingsprinciper, vilka bl. a. innebära, att avskrivningarna skola grundas på nuvärdet (återanskaffningsvärdet) i stället för det ursprungliga anskaffningsvärdet. Ehuru denna fråga är av stor betydelse för förmögenhetsskyddet, har kommittén i likhet med utredningsmannen ansett, att kommunerna icke böra åläggas att vid tillämpningen av bestämmelsen om skydd mot förmögenhetsförbrukning taga hänsyn till återanskaffningsvärdet. Det förtjänar särskilt framhållas, att något sådant åläggande icke finnes i annan lagstiftning, t. ex. i lagen om aktiebolag, vilken i övrigt, till skydd för aktieägare och borgenärer, innehåller långt mera detaljerade bestämmelser om hur årsredovisningen skall vara uppställd och vad den skall innehålla, än som kan komma i fråga beträffande kommunallagen.

En kommun kan i undantagsfall till följd av särskilda omständigheter, såsom omfattande arbetslöshet i kommunen eller förlust på grund av katastrofskada, försättas i ett sådant ekonomiskt trångmål, att kommunen hos Konungen måste anhålla om tillstånd att upptaga lån för att täcka kostnader, som principiellt äro att hänföra till driftutgifter och därför rätteligen borde bestridas genom direkt utdebitering. Sådana lån ha brukat medgivas för ett år i sänder, men det har även förekommit, att kommuner fått upptaga kortfristiga amorteringslån. Enligt kommitténs förslag i 52 § andra stycket blir det möjligt för kommun att finansiera driftutgifter även på så sätt, att kommun med Konungens tillstånd beviljar anslag att täckas genom utdebitering under mer än ett år. Konungen måste anses ha rätt att under förut berörda omständigheter giva tillstånd till finansiering enligt dessa metoder, även om en sådan finansiering tillfälligtvis skulle medföra en minskning av den kommunala förmögenheten. Det har ej ansetts behövligt att erinra härom i stadgandet om förmögenhetsskydd.

Det må även erinras om att en kommuns förmögenhet kan minskas i samband med att dess område ändras. Enligt 1919 års lag i ämnet skall vid ändring i kommunal indelning de därav berörda kommunernas inbördes ekonomiska förhållanden ordnas genom uppgörelse, som fastställes av Konungen. Det av kommittén föreslagna stadgandet om förmögenhetsskydd bör självfallet icke äga tillämpning å ändring i kommuns förmögenhetsställning, som föranledes av nu nämnda omständigheter. Kommittén har icke funnit erforderligt att erinra härom i lagförslaget.

De bestämmelser om särskilt skydd för försäljningsmedel och viss därmed jämställd egendom, som nu finnas i första stycket av 1936 års lag angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom, ha överförts till 50 § andra stycket lagförslaget, dock ej vad nämnda lag stadgar om avsättning till fond, då föreskrifter härom upptagits bland de föreslagna bestämmelserna om obligatorisk fondbildning. I samband med överflyttningen ha företagits vissa ändringar i lagtexten.

Sålunda har kommittén valt ett annat uttryck än det i 1936 års lag liksom också i fondbildningslagen använda »tillgång för stadigvarande bruk», vilket icke synes vara fullt klart till sin innebörd. 1936 års utredningsmän utvecklade icke närmare vad som avsågs med uttrycket. I bokföringslagen talas om tillgångar avsedda till stadigvarande bruk *för den bokföringsskyldige,* varmed förstås sådana tillgångar, som icke äro av honom avsedda för omsättning, såsom fastigheter, maskiner, inventarier o. dyl. När dylika tillgångar innehavas av person, som driver handel med dem, äro de däremot för denne icke att anse såsom tillgångar för stadigvarande bruk. De sakkunniga, som år 1944 tillkallats för att verkställa en översyn av fondbildningslagen, framhöllo i sitt år 1945 avgivna betänkande (SOU 1945:37 s. 64), att enär i 1936 års lagstiftning icke talades om tillgång till stadigvarande bruk för kommunen, man torde kunna anse, att det vore tillgångens beskaffenhet som sådan, som vore avgörande, icke det bruk kommunen gjorde av den. Härav borde enligt de sakkunnigas mening bl. a. följa att alla fastigheter, sålunda även exploateringsfastigheter, hörde dit.

Kommittén delar denna uppfattning men vill framhålla, att det åsyftade förmögenhetsskyddet bör gälla icke blott tillgångar, som skola stadigvarande brukas, såsom fastigheter, inventarier m. m., utan även aktier, fordringar m. m., avsedda att stadigvarande innehavas. I den nya aktiebolagslagen har såsom en sammanfattande beteckning för tillgångar av ifrågavarande slag begagnats uttrycket anläggningstillgångar, en beteckning som med fördel synes kunna användas även i kommunallagen. Den utförliga beskrivning på olika slags anläggningstillgångar, som återfinnes i aktiebolagslagen, passar i tillämpliga delar väl in på motsvarande tillgångar hos en kommun. För undvikande av missförstånd bör dock tydligt utsägas, att

alla fastigheter, således även exploateringsfastigheter, skola räknas såsom anläggningstillgångar. Kommittén föreslår, att i kommunallagen uttryckligen angives vad som skall anses såsom anläggningstillgång (50 § tredje stycket).

I detta sammanhang må särskilt framhållas, att såsom anläggningstillgång även skall räknas lån till utomstående, när lånet utgått av anslag, som fullmäktige för ändamålet beviljat. I dylika fall är det vanligen fråga om lån, som äro bundna under längre tid och som skola återbetalas genom årliga amorteringar. Då kommun bekommer sådana medel åter, skola de anses såsom vederlag för anläggningstillgång och få alltså icke förbrukas för löpande behov. Hittills torde man icke ha hänfört sådana utlånade medel till tillgång för stadigvarande bruk, ej ens i de fall då kommunen själv upplånat medel för anslagstäckningen[1].

I 1936 års fondbildningslag föreskrevs om till försäljningsmedelsfond avsatta medel, att dessa, försåvitt ej särskilda villkor blivit stadgade för deras disponerande, finge tagas i anspråk för anskaffande av tillgång för stadigvarande bruk. Beslut att taga dylika medel i anspråk för annat ändamål skulle för att vinna bindande kraft underställas Konungens prövning och fastställelse. Tämligen snart efter lagens ikraftträdande uppkom spörsmålet huruvida sådana medel kunde utan Konungens tillstånd användas för betalning av räntor och amorteringar på fasta lån. Frågan kom i ett par fall under Kungl. Maj:ts prövning. Av en resolution den 13 maj 1937 på en ansökan från Mjölby stad framgår, att staden ägde rätt att utan Konungens tillstånd taga i anspråk försäljningsmedel för betalning av räntor och amorteringar på det lån, som upptagits för inköp av just den fastighet, varifrån medlen influtit. Enligt en resolution den 11 februari 1938 på ansökan av Nässjö stad kunde staden utan särskilt tillstånd av Konungen använda medel ur försäljningsmedelsfond till amorteringar på alla sådana fasta lån, som med Kungl. Maj:ts medgivande upptagits för gäldande av köpeskillingar vid förvärv av fast egendom. Att i Mjölbyfallet även räntekostnader medtagits torde ha sin förklaring av att lånet upptagits för förvärv av exploateringsmark och att därvid räntekostnaderna i princip ansetts värdeökande. I anslutning till den ståndpunkt, som Kungl. Maj:t intagit i dessa ärenden, föreslogo 1944 års sakkunniga sådan jämkning av ordalagen i lagtexten att därav framginge, att vissa ränte- och amorteringskostnader finge täckas av fondmedel utan att beslut därom fordrade Konungens fastställelse. Förslaget ledde till att i 1946 års fondbildningslag i fråga om flertalet kapitalfonder uttryckligen stadgades, att medel må tagas i anspråk »för bestridande av kostnader» för anskaffande av tillgång för stadigvarande bruk.

Ehuru någon ändring icke samtidigt företogs i 1936 års lag angående

---

1 1939 års kommunlånesakkunniga uttalade (SOU 1942:60 s. 42): »Har t. ex. en kommun medel utlånade, kan den konsumera dessa när de återbetalas.»

användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom, torde denna lags bestämmelser om hur ersättning vid försäljning av tillgång för stadigvarande bruk eller på grund av försäkring av sådan egendom skall användas böra tolkas på samma sätt som motsvarande stadgande i fondbildningslagen. Kommun synes sålunda vara lagligen berättigad att använda ersättning varom nu är i fråga — vare sig medlen tagas i anspråk omedelbart eller fonderas — till avbetalning å alla lån, som upptagits för anskaffande av tillgång för stadigvarande bruk.

En sådan vidsträckt befogenhet för kommunen torde emellertid kunna allvarligt missbrukas. En kommun skulle t. ex. kunna använda medel som influtit såsom vederlag för anläggningstillgång till att bestrida de årliga kostnaderna för amortering av sin låneskuld och därigenom minska utdebiteringsbehovet. Detta skulle uppenbarligen strida mot hittills tillämpade principer för den kommunala lånehushållningen. Riskerna för en sådan tillämpning av bestämmelsen skulle visserligen minskas men dock icke helt undanröjas genom det av kommittén föreslagna allmänna stadgandet om förmögenhetsskydd. Kommittén föreslår därför, att vederlag för anläggningstillgång må användas endast för återbetalning av lån, som upptagits för förvärv av tillgången, eller för anskaffande av annan sådan tillgång. Skulle denna bestämmelse i undantagsfall befinnas alltför hårt binda en kommuns handlingsfrihet, har kommunen alltid möjlighet att jämlikt stadgandena om fondbildning hos Konungen hemställa om medgivande att använda medlen för annat ändamål.

Kommittén har icke ansett erforderligt att i 50 § lagförslaget erinra om det i andra stycket av 1936 års lag angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom intagna förbudet mot att utan Konungens medgivande använda överskottsmedel å lån, upptaget med Konungens tillstånd, för annat ändamål än avsättning till fond. Bestämmelse om skyldighet att avsätta sådana medel till låneöverskottsfond har upptagits bland reglerna om fondbildning.

16 kapitlet. Medelsbehovet och grunderna för dess täckande. Utgifts- och inkomststaten.

A. Inledning.

Såsom i 15 kapitlet omnämnts angivas i 4 § LKL och LKS olika slag av medel, vilka skola anses såsom inkomst till täckande av kommunens utgifter, varefter i lagarnas 5 § föreskrives, att kommun för anskaffande av därutöver erforderliga medel äger beskattningsrätt enligt vad i samma lagar stadgas. De närmare bestämmelserna om beskattningsrätten finnas i sjätte kapitlet av lagarna. Enligt den i 67 § LKL och 62 § LKS givna huvudregeln skall sålunda kommuns medelsbehov, i den mån det ej fylles genom andra inkomster, täckas genom utdebitering av allmän kommunalskatt i förhållande till de skattekronor och skatteören, som enligt bestämmelserna i kommunalskattelagen vid senaste taxering påförts de till kommunen skattskyldiga.

Enligt kommitténs mening saknas anledning att i en särskild paragraf i lagen uppräkna de olika möjligheter som kunna stå kommunerna till buds i fråga om täckandet av deras medelsbehov. De viktigaste täckningssätten framgå av i olika sammanhang förekommande detaljföreskrifter. Bestämmelsen om beskattningsrätt utgör emellertid en så nödvändig och karakteristisk del av den kommunala lagstiftningen, att den bör beredas en framträdande plats i lagen. Kommittén har därför bland de inledande stadgandena i kapitlet om kommunens drätsel intagit regeln, att kommuns medelsbehov skall, i den mån det ej fylles på annat sätt, täckas genom utdebitering av allmän kommunalskatt (51 §). Bestämmelsen träder i stället för 5 § LKL och LKS samt ersätter även de inledande orden i 67 § LKL och 62 § LKS.

B. Bestämmelse om täckning vid anslagsbeslut.

Enligt 23 § 3 mom. LKL och 27 § 3 mom. LKS skall beslut om beviljande av anslag tillika innefatta, huruvida anslaget skall utgå av tillgängliga medel eller erforderligt belopp skall utdebiteras eller upplånas. Regeln infördes i kommunalförordningarna år 1909 såsom ett komplement till de samtidigt antagna bestämmelserna om kvalificerad majoritet vid beslut om upplåning. Oavsett det ursprungliga syftet med regeln inskärper den en princip, som det hör till god ordning för den anslagsbeviljande myndigheten att iakttaga, samtidigt som den skapar ökad reda i kommunernas redovisningsväsen. Regeln om täckningsföreskrift vid beslut om anslag bör därför bibehållas.

Ur synpunkten av det ändamål, som regeln sålunda tillgodoser, är dock dess avfattning icke fullt tillfredsställande. Där utdebitering eller upplåning ej skall äga rum, tillämpas nämligen regeln ofta så, att för anslagstäckning anvisas tillgängliga medel utan att det utsäges närmare vilka medel som åsyftas. Förfarandet torde vara lagligt, i den mån tillgängliga medel verkligen finnas (jfr RÅ 1941 ref. 49). Sådana medel kunna utgöras av överskott och besparingar, som icke disponerats för annat ändamål. Men det förekommer stundom, att anslag beviljas att utgå av tillgängliga medel, utan att dylika medel i den nu angivna meningen stå till förfogande. Man utnyttjar kanske en tillfälligt god kassaställning, som icke motsvaras av verkliga besparingar. För att minska benägenheten för ett sådant förfaringssätt och över huvud för att åstadkomma en precisare anvisningspraxis i kommunerna synes det lämpligt att utesluta täckningsformen »tillgängliga medel» ur förevarande stadgande. Då det dessutom ej torde vara erforderligt att i detta sammanhang särskilt nämna täckningssätten utdebitering och upplåning, föreslår kommittén den förenklade avfattning av regeln, att beslut om anslag tillika skall innefatta anvisning av medel för anslagets täckande (52 § första stycket).

Det bör tilläggas, att bestämmelsen om täckningsföreskrift vid anslagsbeslut har sin största praktiska betydelse beträffande anslag, som beviljas annorledes än i samband med utgifts- och inkomststatens fastställande, ävensom i fråga om sådana för uppförande i staten avsedda anslag, som skola täckas av fond- eller lånemedel. Principen gäller även beträffande övriga anslag, som beviljas i samband med statbehandlingen, men här behöver icke varje särskilt beslut om anslag innefatta täckningsföreskrift, utan det är tillräckligt, att anslagens slutsumma täckes av posterna på statens inkomstsida.

När kommittén i förevarande sammanhang och i lagtexten använder begreppet anslag, inlägger kommittén i detta ord, att den anslagsbeviljande myndigheten ställer vissa medel till förfogande för visst ändamål eller, såsom det också kan uttryckas, anvisar visst belopp för ändamålet. I kommunal praxis har emellertid begreppet anslag stundom kommit att få en härifrån avvikande användning. När en kommun t. ex. skall låta utföra ett byggnadsarbete, som tager flera år i anspråk, förekommer sålunda, att kommunen först beslutar »anslå» det för hela företaget erforderliga beloppet och därefter i varje års utgifts- och inkomststat upptager den del av anslagssumman som beräknas åtgå under året (jfr RÅ 1933 ref. 37). Här ställas alltså medel för arbetets utförande successivt till vederbörandes förfogande. Skall sådant anslag täckas med lånemedel, förekommer, att erforderliga lån upptagas först allt eftersom medlen behöva vara tillgängliga. Förfarandet att på en gång bevilja hela anslaget, ehuru medelsbehovet inträder först successivt, har kommit att praktiseras framför allt därför, att vederbörande förvaltningsorgan anses med stöd av ett sådant beslut

kunna träffa alla ekonomiska dispositioner, som rymmas inom den totala anslagssumman. Organet kan sålunda utan att avvakta samtliga delbelopps uppförande i staten ingå entreprenadavtal, placera materialbeställningar o. s. v. upp till nämnda summa. Emellertid torde man kunna bereda förvaltningen denna möjlighet utan att fördenskull på en gång »anslå» hela kostnadsbeloppet. Gäller det ett flerårigt byggnadsföretag, är det sålunda tillfyllest, att fullmäktige besluta utföra företaget för viss beräknad kostnad och bemyndiga vederbörande nämnd att träffa erforderliga avtal inom den angivna kostnadsramen (»beställningsbemyndigande»). Om fullmäktige godkänna en för företaget uppgjord arbets- och finansieringsplan, kan däri ligga ett sådant bemyndigande. Beteckningen anslag bör däremot användas blott beträffande medelsbelopp, som ställes till nämndens förfogande. Att en sådan terminologi icke hindrar, att täckningen av visst anslag fördelas på flera år, framgår av de i lagförslaget upptagna och nedan närmare behandlade bestämmelserna om anslagstäckning genom flerårig utdebitering.

C. Anslagstäckning genom flerårig utdebitering.

Enligt gällande bestämmelser kräves länsstyrelsens godkännande för att giva gällande kraft åt beslut, vilka avse utgifter, som erfordra utdebitering under längre tid än fem år (80 § LKL och 75 § LKS). Kommittébetänkandet av år 1859 föreskrev underställningsskyldighet beträffande hithörande slag av beslut blott för landsting, men i de år 1862 utfärdade kommunalförordningarna hade skyldigheten utsträckts till kommuner och församlingar. Om motivet till regeln giva förarbetena icke något besked. Möjligt är, att den dåvarande norska kommunallagstiftningen, som innehöll en liknande bestämmelse, fått tjäna såsom förebild.

Syftet med bestämmelsen torde ha varit, att den skulle tjäna som garanti mot att kommunerna ikläda sig ekonomiska åtaganden för längre, kanske obestämd tid och därigenom minska möjligheterna att förfoga över sina skatteintäkter för de ändamål som vid varje tid äro de angelägnaste. Stadgandet kan därför sägas innefatta ett komplement till reglerna om underställning av lånebeslut: dessa senare syfta bl. a. till att hindra kommunerna från att binda sig för ränteutgifter och amorteringar under alltför lång tid framåt. Emellertid ha de ekonomiskt sett mest betydelsefulla av de hithörande besluten, nämligen de som avse inrättande av nya kommunala tjänstebefattningar samt löner och pensioner till kommunal personal, enligt långvarig rättspraxis ansetts falla utanför underställningsskyldigheten. Det torde därför knappast vara anledning att bibehålla denna skyldighet beträffande beslut, som avse andra och mindre medelskrävande åtaganden.

Regeln har emellertid kommit att få betydelse i ett annat hänseende.

Kommun har nämligen ansetts med stöd av densamma äga temporärt täcka ett anslag med förlagsmedel — d. v. s. medel som finnas tillgängliga i kassan, hos bank e. dyl. eller som upplånas inom ramen för den fria lånerätten — under förutsättning att förlagsmedlen återställas genom utdebitering under högst fem år. Skulle kommunen däremot vilja slutligt täcka anslaget genom utdebitering under längre tid, måste beslutet underställas länsstyrelsens prövning. Enligt praxis pläga länsstyrelserna i dylika fall hänvisa kommun att hos Konungen göra framställning om upptagande av lån för ändamålet.

De sakkunniga, som i en den 31 juli 1936 avgiven promemoria framlade förslag till nya bestämmelser angående kommunernas underställningsfria lånerätt, framhöllo, att fri lånerätt borde tillkomma kommun bl. a. för att kunna på en ej alltför lång tidsperiod fördela kostnaderna för finansiering av mera varaktiga tillgångar, under förutsättning att kommunen hade en stark ekonomi och utgiften ej vore för stor. Det skulle däremot innebära ett missbruk av den fria lånerätten, om kommun på ett följande års skattskyldiga översköte vad årets skattskyldiga bort betala. Det förslag, vari de sakkunnigas utredning utmynnade, överensstämde i allt väsentligt med nu gällande lagbestämmelser i ämnet. Enligt dessa äga kommunerna rätt att utan underställning upptaga lån dels till visst belopp, som bestämmes av antalet skattekronor, och dels efter vissa av skattetrycket beroende regler. För de förra lånen, som närmast äro avsedda att fylla behovet av tillfälligt kassaförlag, är återbetalningstiden högst ett år och för de senare högst fem år.

Enligt kommitténs mening lämna nu gällande lagstadganden om fri lånerätt icke tillräckligt skydd mot missbruk av möjligheten att finansiera utgifter genom utdebitering på flera år. Föreskriften om att lån skall återbetalas inom viss tid kan nämligen kringgås genom att återbetalningen verkställes med medel, som på nytt upplånas. Därtill kommer, dels att kommunerna kunna nyttja fondmedel i stället för att upptaga lån, varvid bestämmelsen om viss återbetalningstid förlorar sin betydelse, dels att de ofta förfoga över andra medel — t. ex. reservationer — vilka kunna användas för att förskottera utgifter utan att den fria lånerätten därigenom tages i anspråk.

Ett mera effektivt skydd mot olämplig finansiering av utgifter synes kunna vinnas genom en särskild bestämmelse, som angiver i vilken utsträckning kommun skall äga rätt att täcka anslag genom utdebitering under flera år. I detta syfte har kommittén i förslaget till kommunallag (52 § andra stycket) infört ett stadgande, vilket innebär, att beslut om anslag, som skall täckas genom utdebitering under mer än ett år, skall underställas Konungens prövning. Avser anslaget anskaffande av anläggningstillgång, må dock kommunen utan underställning besluta, att anslaget skall täckas genom utdebitering under högst fem år.

Såsom det här föreslagna stadgandet utformats möter icke hinder för kommun att under löpande år bevilja anslag till driftutgift, vilket skall täckas genom utdebitering i nästa års stat. Däremot bör det enligt kommitténs mening principiellt icke vara tillåtet för kommun att täcka driftanslag genom utdebitering under flera år. Undantagsvis kunna dock omständigheter inträffa, då en sådan åtgärd blir nödvändig. Så t. ex. kan skatteunderlaget kraftigt falla eller ett mycket stort underskott uppkomma (jfr ock s. 270). Behovet av att i sådant fall kunna utjämna skattetrycket genom utdebitering för ändamålet under flera år synes böra prövas i samma ordning som då fråga är om upplåning. Med hänsyn härtill har kommittén föreslagit, att fastställelseprövningen beträffande beslut om fleråriq utdebitering skall — i likhet med vad som gäller i fråga om lånebeslut — tillkomma Konungen.

D. Utgifts- och inkomststaten.

Kommittén har redan framhållit, att prövningen av att kommunens förmögenhet icke förbrukas i första hand måste äga rum, då utgifts- och inkomststaten fastställes. Med hänsyn härtill men även av andra skäl är det ett önskemål, att staten uppställes så, att förmögenhetsändringarna tydligt komma till synes. Detta kan vinnas genom att man indelar staten, såsom numera är brukligt i städerna, i en avdelning för driftposter och en annan för kapitalposter samt i staten även upptager beräknade avskrivningar å kommunens anläggningstillgångar. Ehuru en sådan statuppställning giver en bättre överblick av kapitalhushållningen än den enklare form som vanligen förekommer hos landskommunerna, har kommittén med hänsyn till förekommande praxis i landskommunerna ansett sig böra avstå från att föreslå tvingande regler i angivna hänseende. Kommitténs förslag i fråga om utgifts- och inkomststatens uppställning och innehåll (53 §) innebär endast smärre, huvudsakligen formella ändringar i de nuvarande bestämmelserna.

Gällande kommunallagar (61 § LKL och 56 § LKS) innehålla bestämmelser om att på statens utgiftssida skall upptagas det löpande årets beräknade brist och på dess inkomstsida det löpande årets beräknade behållning. Kommun må dock i stället för det löpande årets beräknade brist eller behållning upptaga det belopp, vartill nästföregående års brist eller behållning enligt avslutade räkenskaper uppgått. Denna senare möjlighet, enligt vilken brist täckes eller behållning tages i anspråk först sedan beloppet efter verkställt bokslut är till siffran känt, tillämpas numera allmänt i städerna. Även landskommunerna förfara mångenstädes på samma sätt, och metoden, som förordas av landskommunernas förbund, synes vinna ökad utbredning. Med hänsyn härtill har kommittén funnit tiden nu vara inne att helt slopa det äldre och ur redovisningsteknisk synpunkt

mindre lämpliga förfaringssättet att uppföra beräknade belopp i staten för brist eller behållning. Samtidigt föreslår kommittén att orden »brist» och »behållning» ersättas med de numera allmänt använda beteckningarna »underskott» och »överskott», vilka tydligare angiva att beloppen framkommit vid en avräkning mellan stat och bok.

De nyss nämnda överskotten äro sådana, över vilka kommunen äger att fritt förfoga. Har anslag täckts av medel, vilka endast få användas för särskilt ändamål, gäller givetvis samma begränsning även i fråga om rätten att taga överskott å anslaget i anspråk. Överskott å anslag av fondmedel måste sålunda i regel fonderas, vilket vanligen sker genom att beloppet återföres till den fond varur medlen anvisats. Detta framgår av bestämmelserna om fondbildning, enligt vilka vidare överskott å lån, som upptagits med Konungens tillstånd och som ej i sin helhet åtgått för det avsedda ändamålet, skall avsättas till låneöverskottsfond. De överskott som här berörts behöva ej regleras i utgifts- och inkomststaten.

Å statens utgiftssida skall enligt gällande bestämmelser upptagas »de belopp i kapital eller ränta, varmed kommunens skulder under det nästföljande året förfalla till betalning». Kommittén föreslår, att denna regel skall utgå, enär den icke står i överensstämmelse med nu tillämpad redovisningspraxis. Såsom närmare framgår av Bilaga 2, bokföres icke betalning av rörliga skulder — t. ex. tillfälliga lån — såsom utgift, och anslag härför erfordras alltså icke. Vidare redovisas icke alltid den ränta, som förfaller till betalning, såsom utgift för året utan i stället den periodiserade räntekostnaden. Att det åligger kommun att i staten upptaga räntor och amorteringar å dess låneskuld, i den mån dessa äro att anse såsom utgifter för året, torde vara så uppenbart, att särskilt stadgande härom icke erfordras i kommunallagen.

Den nuvarande bestämmelsen om att på statens utgiftssida bl. a. skola upptagas »de anslag, som tidigare beslutats» för nästföljande år, bör jämkas för vinnande av bättre överensstämmelse med den av kommittén föreslagna regeln, att beslut om anslag tillika skall innefatta anvisning av medel för anslagets täckande. Kommittén föreslår därför, att de citerade orden utbytas mot »de anslag, som erfordras för bestridande av tidigare beslutade utgifter».

Vad inkomstsidan beträffar har kommittén funnit kommunallagarnas nuvarande uttryckssätt »det belopp, som ytterligare skall anskaffas» vara mindre lämpligt. Medelsbehovet kan nämligen även täckas t. ex. genom att kommunen tager i anspråk medel ur egna fonder, i vilket fall medlen icke utifrån anskaffas. Härav betingad redaktionell ändring har företagits i den föreslagna lagtexten.

I bestämmelserna om kommuns rätt att från ett år till ett annat reservera vad som återstår av särskilt anslag föreslår kommittén den sakliga ändringen, att beslut om sådan reservation skall kunna fattas jämväl vid an-

nan tidpunkt än då staten fastställes. Det är nämligen icke alltid möjligt att redan vid det sammanträde, vanligen i oktober månad, då statförslaget behandlas av fullmäktige, beräkna huruvida anslag hinner förbrukas före årets slut eller någon del därav måste reserveras. Samtidigt föreslår kommittén den redaktionella ändringen, att orden »tagas i anspråk» utbytas mot »användas». Då i fondbildningslagen — och efter mönster av denna i de av kommittén föreslagna fondbildningsreglerna — sägs, att medel tagas i anspråk, avses alltid härmed, att medel anvisas ur en fond för täckning av anslag. Det synes då mindre lämpligt att begagna samma uttryck även för den förbrukning av medel, som äger rum, då utgifter bestridas av beviljade anslag.

Utgifts- och inkomststaten skall enligt gällande rätt fastställas på landet i oktober månad och i stad före nämnda månads utgång (17 § LKL och 19 § LKS). Emellertid har stad möjlighet att besluta om staten senare än i oktober. Skulle beträffande viss stad utgifts- och inkomststaten till följd av särskilda förhållanden icke kunna fastställas förrän efter utgången av oktober, skall vid det ordinarie sammanträdet före denna månads utgång fastställas grunden för utdebitering av den allmänna kommunalskatt, som ingår i preliminärskatten för inkomst under nästa år. Därefter skall vid det ordinarie sammanträdet före utgången av december utgifts- och inkomststaten fastställas; om skäl därtill äro, må därvid annan utdebiteringsgrund fastställas än som beslutats vid sammanträdet i oktober.

Förslag till utgifts- och inkomststat skall enligt nuvarande bestämmelser (62 § LKL och 57 § LKS) uppgöras före september månads utgång, på landet av kommunalnämnden, i stad med magistrat av magistraten och i annan stad av drätselkammaren; i stad, där utgifts- och inkomststaten enligt den ovan återgivna bestämmelsen fastställes efter oktober månads utgång, må emellertid statförslaget uppgöras senare än nyss sagts, dock före november månads utgång. För upprättande av förslag till utgifts- och inkomststat skola de styrelser, nämnder och personer, vilka tillsatts för särskilda förvaltningsbestyr, ingiva sina specialförslag över utgifter och inkomster, på landet till kommunalnämnden före den 1 september och i stad till drätselkammaren å tid, som bestämmes av magistraten, respektive drätselkammaren.

Kommittén föreslår, att utgifts- och inkomststaten normalt skall fastställas i oktober månad (13 § tredje stycket) samt att den förut berörda speciella bestämmelsen för stad, enligt vilken statens fastställande kan uppskjutas till december, utsträckes att gälla även övriga kommuner (13 § femte stycket). Regelns utsträckande motiveras av intresset av en likformig ordning för alla kommuner och bör självfallet icke utnyttjas för ett onödigt uppskov med budgetbehandlingen. Stadgandet tillkom ursprungligen med tanke på de svårigheter, som kunna uppstå i de större städerna att medhinna

statbehandlingen i oktober. I landskommuner och köpingar liksom i allmänhet i städerna bör det framdeles som hittills vara möjligt att fastställa staten före utgången av oktober.

Vidare föreslås, att förslaget till utgifts- och inkomststat skall uppgöras av kommunens styrelse före september månads utgång; i kommun där utgifts- och inkomststaten jämlikt 13 § femte stycket fastställes efter oktober månads utgång, må dock med statförslagets uppgörande anstå till utgången av november (54 §).

Vad angår upprättande av de olika nämndernas specialförslag har kommittén upptagit bestämmelsen i LKL om förslagens ingivande före den 1 september såsom huvudregel, men med hänsyn till de större kommunernas behov av längre tid för statbehandlingen hos kommunens styrelse har styrelsen lämnats möjlighet att bestämma annan tid för ingivandet av de särskilda förslagen.

Den sålunda föreslagna regeln om specialförslags ingivande står — liksom fallet är med nuvarande bestämmelser — mindre väl samman med stadgandet i 6 § lagen om skolstyrelse i vissa kommuner, att folkskolestyrelse (fortsättningsskolestyrelse) har att avgiva sitt statförslag före den 15 september till kommunal- eller stadsfullmäktige. Bestämmelsen utgör en reminiscens från den tid, då skolväsendet allmänt var en kyrklig angelägenhet; i församlingarna förekommer nämligen icke något gemensamt statförslag. Det kan nämnas, att Svenska stadsförbundets byrå i skrivelse till kommittén den 23 mars 1949 framhållit önskvärdheten av att bestämmelsen i 6 § skolstyrelselagen bringas i bättre överensstämmelse med motsvarande regler för övriga kommunala nämnder och styrelser. Kommittén finner önskemålet berättigat, men då denna fråga torde komma att uppmärksammas vid den utredning rörande skolväsendets ledning och lokala organisation, som uppdragits åt särskilda sakkunniga (1951 års skolstyrelseutredning), framlägger kommittén för sitt vidkommande icke något förslag i denna del.

Enär avskrift av fullmäktiges protokoll jämlikt 26 § lagförslaget alltid skall tillställas kommunens styrelse, har nu gällande stadgande om att den fastställda utgifts- och inkomststaten skall återställas till den, som uppgjort statförslaget, icke upptagits i kommitténs förslag.

17 kapitlet. Fondbildning.

A. Gällande bestämmelser.

Enligt lagen den 6 december 1946 om kommunal fondbildning äger kommun för framtida ändamål avsätta medel till tre olika slag av fonder, nämligen särskild fond, skatteregleringsfond och tillfällig fond. I lagen finnas, förutom ett inledande stadgande, i särskilda avdelningar föreskrifter om dessa huvudtyper samt därjämte vissa för samtliga slag av fonder gemensamma bestämmelser.

Kommun äger enligt 2 § fondbildningslagen avsätta medel till följande särskilda fonder, nämligen a) pensionsfond, b) försäkringsfond, c) kassaförlagsfond samt d) fond för bestridande av kostnaderna för förvärvande av viss ägodel, genomförande av visst företag eller upprättande av viss anstalt, där kommunen fattat beslut om ägodelens förvärvande, företagets genomförande eller anstaltens upprättande. Vill kommun avsätta medel för tillgodoseende av annat särskilt, uttryckligen angivet kommunalt behov än i 2 § sägs, erfordras för beslut därom jämlikt 3 § Konungens medgivande. Medel, som avsatts i enlighet med bestämmelserna i dessa lagrum, få tagas i anspråk för annat ändamål än vid avsättningen bestämts eller i reglemente för fond stadgats, endast om Konungens tillstånd därtill erhålles.

För utjämning av skattetrycket mellan olika år äger kommun i samband med fastställande av utgifts- och inkomststaten avsätta medel till en skatteregleringsfond. Beslut om avsättning må ej avse mer än en femtedel av det belopp, som enligt samma stat skall täckas med allmän kommunalskatt. Genom beslutet må fonden ej heller bringas att överstiga hälften av nämnda belopp. Vid beräkningen av det belopp, som skall täckas med allmän kommunalskatt, skall hänsyn ej tagas till den beslutade avsättningen till skatteregleringsfonden. Beslut att taga medel ur fonden i anspråk får fattas endast i samband med fastställande av utgifts- och inkomststaten och må ej avse mer än en tredjedel av det högsta belopp, vartill fonden uppgått under det år beslutet fattats eller något av de närmast föregående åren. Enligt 5 § fondbildningslagen må, då särskilda skäl därtill äro, med Konungens tillstånd medel avsättas till eller tagas i anspråk ur skatteregleringsfonden utöver vad nu sagts.

I 6 § fondbildningslagen givas regler om avsättning till tillfällig fond. Om medel influtit vid avyttring av tillgång för stadigvarande bruk eller på grund av försäkring av sådan tillgång och medlen ej finna omedelbar användning för anskaffande av dylik tillgång, är kommun skyldig att tills vidare, i avvaktan på beslut om deras tagande i anspråk, avsätta medlen till tillfällig fond, benämnd försäljningsmedelsfond. Överskottsmedel å lån,

som upptagits med Konungens tillstånd och ej i sin helhet åtgått för det med lånet avsedda ändamålet, är kommun likaledes skyldig att avsätta till en fond, nämligen till låneöverskottsfond. Bestämmelserna i 6 § avse även vissa frivilliga fondavsättningar. Avhänder sig kommun tillgång för stadigvarande bruk utan att erhålla ersättning till fulla värdet, må enligt 6 § andra stycket ett belopp motsvarande högst skillnaden mellan fulla värdet och den bekomna ersättningen avsättas till försäljningsmedelsfonden. Om kommun i annat fall än förut i denna paragraf sagts erhåller belopp, som ej är att hänföra till kommunens löpande inkomster, må sådant belopp jämlikt paragrafens fjärde stycke avsättas till tillfällig fond. Såsom dylik fond skall slutligen också anses förnyelsefond, till vilken kommunen må avsätta medel enligt särskilda regler, som närmare skola behandlas i det följande. Jämlikt 7 § fondbildningslagen må medel, som avsättas till låneöverskottsfond, ej tagas i anspråk utan Konungens medgivande. Andra till tillfällig fond avsatta medel få enligt samma lagrum, för såvitt icke särskilda villkor blivit fastställda för deras disposition, tagas i anspråk för bestridande av kostnaderna för anskaffande av tillgång för stadigvarande bruk. Konungen må dock medgiva, att dylika medel användas också för annat ändamål.

Pensions- och försäkringsfonder äro driftfonder. Till detta slag av fonder hänföres också skatteregleringsfond. Kassaförlagsfond och alla tillfälliga fonder äro kapitalfonder och hit hör i regel även fond bildad enligt 2 § d) fondbildningslagen. De fonder, som enligt 3 § må bildas med Konungens tillstånd, kunna vara såväl drift- som kapitalfonder. Av vad förut sagts framgår, att fonderingstvång föreligger i fråga om dels medel, som erhållits vid avyttring av tillgång för stadigvarande bruk eller på grund av försäkring av sådan tillgång, såvida medlen ej finna omedelbar användning för anskaffande av annan dylik tillgång, dels också överskottsmedel å lån, upptaget med Konungens tillstånd. Alla andra avsättningar till fond äro däremot frivilliga.

Av de gemensamma bestämmelserna för alla slag av fonder äro reglerna i 8 § fondbildningslagen om anbringande och nyttjande av fonds medel de viktigaste. Dessa regler komma att närmare behandlas i samband med bestämmelserna om kommuns lånerätt och medelsplacering. Ränta må enligt 9 § fondbildningslagen endast tillföras särskild fond. I 11 § angivas vissa fonder, å vilka lagen icke är tillämplig. Sålunda stadgas, att lagen ej avser skogsaccisfond samt fond av överskottsmedel å hamns rörelse eller å sluss-, kanal- eller annan farledsrörelse, ej heller fond, som bildats enligt 7 § lagen den 24 mars 1910 om nyttjanderätt till gravplats. Bestämmelser om skogsaccis ha upphört att gälla med 1948 års utgång, och skogsaccisfond, som fanns vid nämnda tidpunkt, skall i fråga om användningen vara likställd med andra kommunens skattemedel. Med överskottsmedel å hamns rörelse avses vinstmedel, som omnämnas i 3 § kungörelsen den 21 april 1950 om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å

sluss-, kanal- och andra farledsavgifter. I detta författningsrum stadgas, att om vinst uppkommer å hamnrörelse, för vilken hamntaxa finnes fastställd, vinstmedlen i första hand skola tagas i anspråk för att täcka i hamnens räkenskaper kvarstående förlust; vad därefter återstår må icke användas för annat ändamål än till att bestrida utgifter för hamnens direkta behov. Vinst å sluss-, kanal- eller annan farledsrörelse är i kungörelsen underkastad motsvarande bestämmelser. Uti 11 § fondbildningslagen erinras slutligen också om att lagen ej avser fond, uppkommen genom avsättning av medel, som erhållits såsom vederlag för fastighet vilken för något kommunens gemensamma nytta avseende ändamål tillfallit kommunen genom gåva eller testamente, eller fond, bildad av annan egendom, som tillfallit kommun genom gåva eller testamente med föreskrift angående egendomens användning, eller av vederlag för sådan egendom.

B. Kommitténs förslag.

Såsom i 14 kapitlet framhållits har kommittén funnit vägande skäl tala för att bestämmelserna om fondbildning böra infogas i kommunallagen. Det har därvid synts angeläget, att fondbildningsbestämmelserna samtidigt underkastas en revision ur såväl saklig som formell synpunkt.

Härvid har särskilt beaktats att bestämmelserna såvitt möjligt är böra förenklas och göras mera kortfattade. Det första steget i denna riktning bör enligt kommitténs mening vara att frångå den nuvarande indelningen av fonder i de tre kategorierna särskild fond, skatteregleringsfond och tillfällig fond. I stället synes man kunna indela dem i två huvudtyper, vilka, låt vara något oegentligt, kunna betecknas frivilliga och obligatoriska fonder. Bestämmelser om de förra — i fråga om vilka kommunen äger att fritt bestämma om fondavsättning skall företagas eller ej — ha införts i 55 § förslaget till kommunallag. Där lämnas endast föreskrifter om de ändamål, för vilka avsättning får äga rum, samt i fråga om en fond, skatteregleringsfonden, till vilket belopp fonden får uppbringas och hur mycket som får tagas i anspråk ur fonden. I motsats härtill avse bestämmelserna om obligatoriska fonder, vilka återfinnas i förslagets 56 §, att reglera den fondbildning, som skall åvila kommunerna såsom en förpliktelse.

De i 55 § 1 mom. intagna föreskrifterna motsvara närmast nu gällande bestämmelser om särskild fond enligt fondbildningslagens 2 §.

I 1936 års fondbildningslag stadgades, att kommun ägde avsätta medel till *pensionsfond* för beredande av pension, olycksfallsersättning eller sjukunderstöd åt personer i kommunens tjänst eller av pension åt deras efterlevande. 1944 års fondbildningssakkunniga framhöllo bl. a., att då i 1936 års fondbildningslag bestämmelserna om fonderingsrätt icke uttryckligen vore begränsade till förutbestämda pensionsförmåner, torde dessa bestämmelser få avse även sådana pensionsförmåner, som bestämts först i sam-

band med att »pensionsfallet» inträffat. Det syntes emellertid vara tveksamt, om bestämmelserna täckte sådana engångsunderstöd som en kommun lämnade åt en arbetstagare, vilken avginge ur dess tjänst, eller åt en arbetstagares efterlevande. De sakkunniga föreslogo därför en komplettering av bestämmelserna. Departementschefen tillstyrkte de sakkunnigas förslag i denna del med viss redaktionell ändring, men däremot fann han det icke erforderligt att, på sätt i remissyttranden föreslagits, utvidga pensionsfonderna till att avse även avsättning av medel för bestridande av olycksfallsersättning åt efterlevande till personer, som varit i kommunens tjänst.

Enligt gällande lag är pensionsfondens uppgift att bereda pension eller därmed jämförligt understöd eller olycksfallsersättning eller sjukunderstöd åt personer i kommunens tjänst eller pension eller därmed jämförligt understöd åt deras efterlevande. Av ordalydelsen framgår, att olycksfallsersättning och sjukunderstöd icke ansetts vara med pension jämförligt understöd. Att så icke är fallet i fråga om ersättning vid kortvarig arbetsoförmåga till följd av olycksfall eller sjukdom synes uppenbart. Däremot plägar vid försäkring i pensionsanstalt ersättning på grund av sådan nedsättning eller förlust av arbetsförmågan, som beräknas bliva för framtiden bestående, ingå i försäkringen och principiellt jämställas med pension. Enligt kommitténs mening föreligger icke behov för kommun att till pensionsfond avsätta medel för andra olycksfallsersättningar och sjukunderstöd än sådana som beräknas bliva varaktiga. Kommittén har därför ansett, att bestämmelserna om pensionsfond kunna till ordalydelsen förenklas på sätt framgår av förslaget, och har därvid utgått ifrån att till pension och därmed jämförligt understöd är att hänföra vad som enligt sedvänja inbegripes däri vid försäkring hos pensionsanstalt.

Kommittén har icke funnit nödvändigt att i förslaget bibehålla nuvarande bestämmelser om försäkringsfond. De ekonomiska förutsättningarna för att kommun skall kunna övertaga självrisk i fråga om brandskador eller andra skador, som kunna uppnå en mera betydande omfattning, äro för handen endast i landets största städer, och hittills ha endast några få av dessa bildat försäkringsfonder för dylikt ändamål. För att täcka andra förluster, som genom skadefall kunna drabba kommunerna, torde dessa i regel icke ha något behov av fondbildning. Enär nya försäkringsfonder endast i undantagsfall torde komma att bildas, synes det icke finnas anledning att i lagen bibehålla bestämmelser om denna fondtyp, utan medgivande till sådan fondbildning torde böra inhämtas hos Konungen. Att underställning icke erfordras för redan befintliga försäkringsfonder framgår av kommitténs förslag till lag om införande av kommunallagen.

I fråga om *kassaförlagsfonden* föreslår kommittén endast en redaktionell ändring i förenklande syfte.

En förutsättning för att medel må avsättas till annan särskild fond än

de nu uppräknade är, såsom förut nämnts, antingen att fonderingsändamålet erhållit en närmare precisering genom att, på sätt i 2 § d) fondbildningslagen angives, beslut fattats om förvärvande av viss ägodel, genomförande av visst företag eller upprättande av viss anstalt eller också att Konungen enligt 3 § medgivit avsättning av medel för annat särskilt, uttryckligen angivet kommunalt ändamål än i 2 § sägs. Frågan om en friare fonderingsrätt än vad lagen sålunda tillåter har upptagits till behandling av kommunlåneutredningen i dess år 1951 avgivna betänkande med förslag rörande utformningen av åtgärder för ökad skattefinansiering av kommunala investeringar (SOU 1951:24). Utredningen har där framlagt förslag om rätt för kommunerna att, utan angivande av särskilt kommunalt behov, avsätta medel till *allmän investeringsfond*, avsedd för anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk (anläggningstillgångar). Enligt förslaget skall avsättningsrätten icke vara till beloppet begränsad.

De av utredningsmännen anförda motiven för detta förslag återgivas här i sammandrag.

De erforderliga ändamålsbestämmelserna, vilka låsa en gång avsatta fondmedel för det vid avsättningen bestämda ändamålet, synas ha medfört, att kommunerna visat en viss försiktighet att fondera medel. Erfarenheten ger i vart fall vid handen, att lagens fordringar på fondbildning jämlikt 2 § d) av kommunerna i praktiken i betydande utsträckning icke uppfyllts, vare sig detta berott på försiktighet eller bristande kännedom om lagens föreskrifter. Kommunernas beslut om avsättning av medel till en fond ha icke, såsom stadgandet föreskriver, kombinerats med principbeslut om företagets utförande etc. En närmare underlåtenhet att fatta principbeslut om visst företags utförande etc. medför närmast att fonderingsbeslutet hemfaller under 3 §, varvid Konungens medgivande till fondbildningen skall inhämtas. Sådant medgivande synas kommunerna emellertid icke ha sökt i större utsträckning. Likaväl ha fondmedlen i sinom tid tagits i anspråk. Praxis synes således ha utvecklat sig i den riktningen, att fonder, som bildats närmast med tanke på 2 § d), men icke tillkommit helt i enlighet med nämnda stadgande och ej heller fullföljts enligt 3 §, förekomma i betydande utsträckning. Även efter nya fondbildningslagens ikraftträdande den 1 januari 1947 ha sålunda en mångfald fonder uppstått vid sidan av lagen.

För kommunlåneutredningen har det framstått som ett önskemål av vikt att få till stånd en ökning av den kommunala fondbildningen och att samtidigt underlätta möjligheterna för kommunerna att genom fondmedel smidigt möta skattefinansieringskravet. En förenkling av förutsättningarna för fondbildning, som i viss mån anslöte sig till kommunernas förutberörda praxis vid sidan av lagen, torde i förening med skattefinansieringskravet på längre sikt kunna öka benägenheten att avsätta medel till fonder. Utredningen har funnit en sådan komplettering av fondbildningslagen önskvärd, att kommun beredes möjlighet avsätta medel till en fond för anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk, utan att principbeslut enligt 2 § d) om visst företags utförande etc. föreligger och utan att ändamålet för fondmedlens användning är fastställt jämlikt 3 §. Den sålunda ifrågasatta fonden har av utredningen benämnts allmän investeringsfond.

Den huvudinvändning som tidigare rests mot införande av en allmän fond, nämligen risken för att ett visst års skattebetalare skulle kunna komma att oskäligt belastas, torde enligt utredningsmännens mening efter det nya uppbörds-

förfarandets ikraftträdande få anses icke längre bärande. Tidigare bestämdes den kommunala utdebiteringen i efterhand, alltså vid ett tillfälle, när man hade vetskap om skatteunderlagets storlek och fördelning. Vid sådant förhållande förelåg åtminstone teoretiskt den angivna risken av oskälig belastning på ett visst års skattebetalare, eller, för att uttrycka den bakomliggande tanken mera rakt på sak, risken att en kommun kunde passa på att taga en särskilt hög kommunalskatt det år, när en viss skattebetalare hade en stor inkomst. Med den nya uppbördsförordningens ikraftträdande från och med 1947 års ingång har läget i detta avseende förändrats. Enligt gällande föreskrifter bestämmes kommuns utdebitering i samband med fastställandet i oktober av kommunens utgifts- och inkomststat för det nästföljande kalenderåret. Kommunalskatten kommer således att fastställas utan att man vid tiden härför vet, vare sig hur de allmänna ekonomiska konjunkturerna för nästa år komma att te sig eller vilka inkomster en enskild skattskyldig kan komma att erhålla under året.

Någon fara för att de kommunala beslutande organen skulle allmänt sett ta ut för hög skatt i syfte att i alltför hög grad konsolidera kommunernas ställning, anser kommunlåneutredningen knappast föreligga. Den motsatta risken torde i vart fall vara väsentligt större.

Kommunlåneutredningens förslag innebär en principiellt mycket betydelsefull ändring i de nuvarande fondbildningsreglerna. Medan tidigare kommunernas rätt att avsätta medel till fonder begränsats på olika sätt, bl. a. genom bestämmelser, som knutit avsättningarna till vissa bestämda ändamål, skola kommunerna enligt det föreliggande förslaget äga rätt att efter gottfinnande avsätta medel för framtida behov utan annan ändamålsbestämning än att medlen skola användas för anskaffande av anläggningstillgångar. Genom en sådan begränsning av användningsrätten skulle man visserligen till synes vinna, att medlen icke få förbrukas för löpande behov. Begreppet anläggningstillgång är emellertid icke entydigt bestämt utan varierar allt efter de balansvärderingsprinciper som tillämpas. En kommun kan sålunda till anläggningstillgångar räkna t. ex. inventarier av mycket kort varaktighet, vilka på andra håll betraktas såsom förbrukningsmateriel. Användas fondmedlen till förvärv av dylika tillgångar, förlorar ändamålsbestämningen väsentligen sitt värde. Den här berörda frågan kommer dock i annat läge, om kommitténs förslag om förmögenhetsskydd genomföres. Enligt detta förslag måste kommun tillse, att dess stamförmögenhet för framtiden bevaras, och en förmögenhetsökning som uppkommit genom avsättning till kapitalfond kan icke förbrukas, om bestämmelsen noga efterleves, även om fondens medel tagas i anspråk för anskaffande av anläggningstillgång, som måste avskrivas på kort tid.

Då man genom lagstiftning kringgärdat fondbildningsrätten med detaljerade ändamålsbestämmelser, har syftet därmed varit att skydda skattedragarna mot att betungas genom fondavsättningar, vilka icke vore sakligt befogade. Faran härför har ansetts vara särskilt stor, om en kommun tillfälligtvis har tillgång till osedvanligt stora beskattningsföremål, och framför allt, om det står kommunen fritt att sedermera efter gottfinnande förfoga över de hopsamlade medlen. Såsom kommunlåneutredningen fram-

hållit är denna risk numera icke i samma mån för handen efter tillkomsten av den nya uppbördsförordningen. Det bör för övrigt beaktas, att en kommun redan enligt fondbildningslagens nuvarande stadganden har stora möjligheter att i ett visst läge, om den så önskar, höja skattetrycket genom fondering. Kommun har sålunda rätt att i obegränsad omfattning avsätta medel till pensionsfond och kassaförlagsfond. Vidare lämnar ändamålsbestämningen i § 2 d) fondbildningslagen icke något effektivt skydd mot missbruk. För avsättning erfordras nämligen, såsom 1944 års fondbildningssakkunniga framhöllo, endast att ett principbeslut fattats om förvärvande av viss ägodel, genomförande av visst företag eller upprättande av viss anstalt. Kommun kan också höja skattetrycket utöver vad som är erforderligt enligt normala finansieringsmetoder genom att bestrida anskaffningskostnaden för varaktiga anläggningstillgångar med skattemedel i stället för med lånemedel eller genom att återbetala låneskuld tidigare än som föreskrivits i lånetillståndet.

Såvitt erfarenheten hittills givit vid handen har rätten för kommunerna att avsätta medel till fonder icke utnyttjats i olämplig omfattning. Införes institutet allmän investeringsfond, skulle kommunerna få större frihet än nu att disponera för investeringsändamål avsatta medel för behov, som vid varje särskilt tillfälle anses vara angelägnast. Denna vidgade rörelsefrihet kan möjligen väntas stimulera kommunerna till att genom ökad fondbildning konsolidera sin ekonomiska ställning. Sett på längre sikt torde en allmän investeringsfond bliva av betydelse för kommunernas möjlighet att anpassa sina investeringar efter konjunkturväxlingarna. Med hänsyn härtill och då rätten till sådan fondbildning icke kan befaras medföra någon allvarlig risk för missbruk, har kommittén ansett sig böra införa institutet allmän investeringsfond i sitt lagförslag. I likhet med kommunlåneutredningen har kommittén icke funnit anledning att föreslå någon legal begränsning av rätten att avsätta medel till sådan fond.

Jämsides med den allmänna investeringsfonden torde emellertid alltjämt finnas behov av fonder för ändamålsbestämda investeringar. Understundom torde det nämligen förhålla sig så, att fullmäktige vilja avsätta medel för ett visst ändamål, t. ex. uppförandet av en särskild skolbyggnad, ett medborgarhus e. dyl., och att majoritet för beslutet kanske rent av icke kan vinnas utan en sådan ändamålsbestämning. Det skulle då icke vara tillfredsställande, om en knapp eller kanske rent av tillfällig majoritet senare skulle kunna taga de avsatta medlen i anspråk för ett annat ändamål. Kommittén föreslår därför, att rätt till fondavsättning i huvudsaklig överensstämmelse med stadgandena i 2 § d) fondbildningslagen bibehålles. För fond av detta slag, som lämpligen kan kallas *särskild investeringsfond,* bör gälla, att avsättning till fonden får ske för anskaffande av viss i avsättningsbeslutet angiven anläggningstillgång och att fondens medel icke utan Konungens medgivande må tagas i anspråk för annat ändamål.

Till den i 6 § fondbildningslagen angivna förnyelsefonden äger kommun avsätta medel i samband med fastställandet av utgifts- och inkomststaten. Avsättningen må avse högst skillnaden mellan å ena sidan det belopp, varmed tillgång för stadigvarande bruk beräknas under nästa år minska i värde, och å andra sidan beloppet av i staten upptagna amorteringar å lån för förvärv av tillgången.

Förnyelsefonden har i 1946 års lag utformats som en ren värdeminskningS- eller avskrivningsfond. Flera dylika fonder kunna bildas i en kommun. En förnyelsefond kan sålunda avse antingen kommunens verksamhet i dess helhet eller också visst verksamhetsområde — t. ex. kommunens affärsdrivande verk —, viss förvaltningsgren eller visst anläggningsobjekt. Avsikten med förnyelsefonden torde närmast ha varit, att de till fonden avsatta medlen skola användas för anskaffande av nya anläggningstillgångar i stället för äldre som förbrukats. Härigenom skulle anläggningarna kunna bibehållas vid sin ursprungliga kapacitet.

Införes institutet allmän investeringsfond i kommunallagen, skulle förnyelsefondens nyss angivna uppgift kunna övertagas av den nya fonden. För denna fond skulle nämligen liksom för förnyelsefonden gälla, att kommun kunde taga de fonderade medlen i anspråk för anskaffande av anläggningstillgångar utan att vara bunden av särskilda föreskrifter. Förnyelsefonden anses emellertid i likhet med flertalet övriga kapitalfonder (se s. 267) kunna tagas i anspråk även för amortering å kommunens låneskuld. I detta avseende skiljer den sig från den föreslagna allmänna investeringsfonden, vilken enligt vad förut sagts endast skulle få användas för anskaffande av anläggningstillgångar.

Av redovisningstekniska skäl skulle det emellertid innebära en fördel, om möjlighet funnes att årligen avsätta ett belopp motsvarande årets avskrivningar till en fond, som finge tagas i anspråk även för amortering å kommunens låneskuld. Såsom i Bilaga 2 nämnts upptagas avskrivningar numera i städernas utgifts- och inkomststater. Då avskrivningarna icke direkt skola påverka utdebiteringsbehovet, låter man dem ingå med samma belopp på driftbudgetens utgiftssida och kapitalbudgetens inkomstsida. Ett naturligare sätt för budgeteringen vore att betrakta de på driftbudgeten upptförda avskrivningsposterna såsom avsättningar till en fond, ur vilken i första hand skulle täckas de anslag, som erfordras för låneamortering. Eventuellt återstående medel i fonden skulle kunna tagas i anspråk för anskaffande av anläggningstillgångar. Enligt denna metod skulle avskrivningarna komma att i princip redovisas på samma sätt som inom statsförvaltningen.

Genomföres kommitténs förslag om förmögenhetsskydd, skulle en på nu angivet sätt konstruerad fond kunna bliva av särskild betydelse. Såsom närmare framgår av Bilaga 2 (s. 438) kan en kommun effektivt övervaka, att dess förmögenhet ej minskas, genom en så enkel åtgärd som att årligen

till en fond, vilken får användas endast för amortering å lån eller anskaffande av anläggningstillgångar, avsätta ett belopp motsvarande årets avskrivningar. En ytterligare förutsättning härför är givetvis, att kommunen iakttager bestämmelserna dels om avsättning till kapitalfonder av medel, som erhållas såsom vederlag för anläggningstillgång, samt överskottsmedel å lån, upptaget med Konungens tillstånd, dels om ianspråktagande av medel ur dylika fonder.

Kommittén har övervägt, huruvida avskrivningsmedlen skulle kunna avsättas till den allmänna investeringsfonden, vilken i så fall skulle få användas även för amortering å lån. Mot en sådan utvidgning av fondens uppgifter möta emellertid starka betänkligheter. Om kommun finge fritt använda en fond, till vilken den hade rätt att utan någon som helst begränsning avsätta utdebiterade medel, till återbetalning av låneskuld, skulle fonden kunna utnyttjas i skattereglerande syfte. Kommunen kunde nämligen bestrida de årliga amorteringarna antingen av utdebiterade medel eller av medel ur fonden. Visserligen skulle möjligheten att begagna den senare finansieringsmetoden begränsas genom den föreslagna bestämmelsen om förmögenhetsskydd, men det skulle ändå vanligen finnas en rätt vid marginal, inom vilken kommunen kunde reglera skattetrycket genom att taga i anspråk ett större eller mindre belopp ur fonden i och för låneamortering. Det behov som föreligger för kommunerna av att under goda år kunna avsätta medel, vilka få användas till att lindra skattetrycket, då detta tillfälligt stiger, har enligt kommitténs förmenande väl tillgodosetts genom de föreslagna bestämmelserna för skatteregleringsfonden. Något behov av att låta även den allmänna investeringsfonden få en liknande funktion synes därför icke föreligga. Denna fonds uppgifter böra begränsas till att underlätta för kommun, dels att utan skuldsättning fördela kostnaderna för förvärv av anläggningstillgångar på flera år, dels att anpassa investeringarna efter konjunkturväxlingarna.

Kommittén har i stället funnit sig böra föreslå, att den nuvarande förnyelsefonden bibehålles, varvid dock bestämmelserna för fonden böra omarbetas så att dess ovan angivna uppgift tydligt kommer till uttryck. Det har synts lämpligt, att fondens namn samtidigt ändras till *avskrivningsfond*.

Enligt de föreslagna bestämmelserna för avskrivningsfonden (55 § 2 mom.) må till densamma avsättas belopp motsvarande högst vad som under räkenskapsåret avskrives å kommunens anläggningstillgångar. Anslag för amortering å lån för förvärv av dylika tillgångar skola i första hand täckas av medel ur fonden. Vad som eventuellt kan finnas kvar i fonden, sedan dessa anslag blivit täckta, må tagas i anspråk för förvärv av anläggningstillgång. Detta förslag innebär, att avskrivningsfonden skall vara gemensam för kommunens samtliga förvaltningar. Om en kommun har behov av att för särskild förvaltningsgren avsätta medel för förnyelse eller

utvidgning, finnes möjlighet därtill jämlikt bestämmelserna om allmän eller särskild investeringsfond.

Enligt nu gällande regler för förnyelsefond skall avsättningen bestämmas i samband med utgifts- och inkomststatens fastställande. Denna föreskrift synes icke vara ändamålsenlig. De belopp, varmed kommunens anläggningstillgångar skola avskrivas, kunna endast approximativt uppskattas, då staten fastställes. I staten måste därför avsättningar till fonden upptagas med beräknade belopp, medan deras verkliga storlek icke kan definitivt bestämmas förrän i samband med att räkenskaperna för året avslutas. Vill man undvika, att fullmäktige skola behöva fatta beslut i ärendet två gånger, kunna allmänna regler för avsättning till denna fond angivas i stadga för fonden eller på annat lämpligt sätt. På liknande sätt går man för övrigt redan nu tillväga i fråga om avsättningar till vissa andra fonder (t. ex. pensionsfond).

I det föregående har kommittén vid behandlingen av olika med det kommunala förmögenhetsskyddet sammanhängande spörsmål även berört nyare balansvärderingsprinciper, enligt vilka avskrivning verkställes på återanskaffningsvärdet. Då avskrivningarna vid fallande penningvärde enligt denna metod komma att för varje enskilt anläggningsobjekt totalt överstiga anskaffningskostnaden, kunna de icke verkställas enligt den s. k. direkta metoden, vilken innebär att det bokförda värdet successivt minskas, utan måste i stället samlas å särskilt värdeminskningskonto, som i balansräkningen uppföres på passivsidan (s. k. indirekt avskrivning). Detta konto har icke karaktären av en fond utan utgör endast en korrektivpost till de på aktivsidan för högt upptagna tillgångsvärdena.

Frågan om avskrivning på återanskaffningsvärdet togs icke upp till behandling av 1944 års fondbildningssakkunniga. Enligt deras betänkande synes avsikten ha varit, att avsättningarna till den av dem föreslagna förnyelsefonden skulle knytas till avskrivningarna å anskaffningsvärdet.[1] Någon anledning att på detta sätt begränsa avsättningarna till den av kommittén föreslagna avskrivningsfonden synes icke föreligga, helst som rätten att avsätta medel till allmän investeringsfond enligt föreliggande förslag är obegränsad. En kommun bör således alltid kunna till avskrivningsfonden avsätta ett belopp motsvarande de i räkenskaperna verkställda avskrivningarna, oberoende av vilka avskrivningsmetoder som tillämpas.

Kommunernas möjligheter att avsätta medel till *skatteregleringsfond* och att taga medel ur fonden i anspråk utvidgades väsentligt vid 1946 års lagrevision. Rätten till fondbildning i skattereglerande syfte är dock enligt kommitténs mening alltjämt för hårt kringskuren för att fonden skall kunna fylla sin uppgift vid kraftiga konjunkturväxlingar eller då skatteunderlaget av andra orsaker hastigt förändras. Av särskild betydelse är den

[1] Se uttalanden i de sakkunnigas betänkande s. 45 och 47.

nya uppgift skatteregleringsfonden fått efter 1945 års uppbördsreform. Kommunerna få numera varje år av statsverket ett förskott på den kommunala inkomstskatt, som skall utgå på grundval av nästkommande års taxering. Förskottet beräknas på det skatteunderlag, som framkommit vid taxeringen under närmast föregående år. Har skatteunderlaget stigit, när slutavräkning sker med statsverket två år senare, tillgodoföres kommunen skillnadsbeloppet; i motsatt fall får kommunen återbetala vad den erhållit för mycket. De belopp en kommun enligt dessa regler årligen har att uppbära från eller utgiva till statsverket kunna, såsom erfarenheten visat, bliva av betydande storlek. Det är därför angeläget, att kommunerna äro i tillfälle att under goda år verkställa avsättningar till skatteregleringsfonden i sådan omfattning, att när skatteunderlaget av den ena eller andra orsaken försämras, medel finnas tillgängliga dels för återbetalning av vad som erhållits för mycket i form av förskott från statsverket, dels för den utjämning i övrigt av skattetrycket, som är fondens primära uppgift.

Den hittills gällande begränsningen av den årliga avsättningen till skatteregleringsfond har motiverats av hänsynen till att ett visst års skattedragare icke skulle oskäligt betungas. Såsom kommunlåneutredningen framhållit är risken härför efter den nya uppbördsförordningens ikraftträdande mindre än förut, och kommittén har bl. a. av denna orsak ansett sig kunna tillstyrka, att kommunerna medgivas obegränsad rätt att avsätta medel till allmän investeringsfond. Godkännes detta förslag, synes det icke längre finnas anledning att maximera den årliga avsättningen till skatteregleringsfonden. Om fullmäktige inom en kommun, kanske med endast en knapp majoritet, i visst läge skulle vilja genom fondering belasta skattedragarna med ett oskäligt högt skattetryck, kan detta givetvis ske lika väl genom avsättning till den allmänna investeringsfonden som till skatteregleringsfonden. En viktig skillnad mellan dessa båda fonder består emellertid däri, att den förra får användas endast för anskaffande av anläggningstillgångar, medan den senare kan tagas i anspråk för driftutgifter. Av detta skäl finner kommittén angeläget, att för skatteregleringsfonden även i fortsättningen bibehållas bestämmelser dels om det högsta belopp, som fonden får uppbringas till, och dels om vad som under ett år högst får tagas i anspråk ur fonden. Såsom kommittén redan framhållit föreligger numera, efter 1945 års uppbördsreform, behov av en utvidgning av avsättningsrätten till skatteregleringsfonden. Kommittén har funnit sig böra föreslå (55 § 3 mom.), att fonden genom avsättning må tillåtas uppgå till ett belopp motsvarande vad som i samma års stat skall täckas genom allmän kommunalskatt mot endast hälften därav enligt nu gällande bestämmelser. I fråga om rätten att taga i anspråk medel ur fonden synes behov ej föreligga av någon höjning utav nuvarande maximigräns. För undanröjande av en formell oklarhet i gällande lagtext har företagits en omformulering på det sätt, att beslut om ianspråktagande ur fonden ej må

avse mer än en tredjedel av det högsta belopp, vartill fonden beräknas uppgå vid utgången av det år beslutet fattas eller uppgått vid utgången av något av de två närmast föregående åren.

Vad härefter angår de obligatoriska fonderna skulle det möjligen kunna sättas i fråga, huruvida en särskild *försäljningsmedelsfond* i fortsättningen erfordras, om kommunerna medgivas rätt att bilda allmän investeringsfond. Kommittén har vid övervägande av de skäl som tala för och emot en sammanslagning av dessa båda fonder funnit sig böra tillstyrka, att försäljningsmedelsfonden bibehålles. Avsättning till denna fond är till skillnad från vad som föreslås i fråga om investeringsfonderna obligatorisk, och det kan anses höra till god ordning, att försäljningsmedlen och därmed jämställda medel redovisas för sig, skilda från andra fonder. Därtill kommer att vederlag för anläggningstillgång enligt vad kommittén i 50 § andra stycket föreslagit skall få användas ej blott för anskaffande av ny anläggningstillgång utan även för återbetalning av lån, som upptagits för förvärv av den försålda tillgången.

Kommittén har i sitt förslag (56 § 1 mom.) företagit den omformulering av bestämmelserna om försäljningsmedelsfond, som betingas av att dessa skola korrespondera med stadgandet i 50 § andra stycket. Därjämte föreslår kommittén sådan jämkning beträffande skyldigheten att avsätta nu ifrågavarande medel till fond, att dylik skyldighet skall gälla endast om medlen icke före utgången av det år, varunder de influtit, anvisas för i 50 § andra stycket angivet ändamål. Något formligt beslut av fullmäktige om avsättning till obligatorisk fond torde icke erfordras, och enligt praxis företages en fondavsättning i räkenskaperna först i samband med bokslutet.

Reglerna om *låneöverskottsfond* ha med oväsentlig redaktionell ändring överförts till 56 § 2 mom. lagförslaget.

Bestämmelsen i 6 § andra stycket fondbildningslagen om att kommun, som avhänder sig tillgång för stadigvarande bruk utan att erhålla ersättning till fulla värdet, har rätt att till försäljningsmedelsfond avsätta ett belopp motsvarande högst skillnaden mellan fulla värdet och den bekomna ersättningen, har kommittén ansett kunna utan olägenhet uteslutas. Detsamma gäller stadgandet i 6 § fjärde stycket om rätt för kommun att till tillfällig fond avsätta vissa medel, som ej äro att hänföra till kommuns löpande inkomster. Med den frihet som enligt föreliggande förslag lämnas kommunerna att avsätta medel till investeringsfond tillgodoses de behov, som ifrågavarande bestämmelser avse att fylla.

De i 3, 5 och 7 §§ fondbildningslagen intagna bestämmelserna om rätt för kommun att med Konungens medgivande avsätta medel till fond för annat ändamål eller i vidare mån än i lagen sägs samt att taga fondmedel i anspråk för annat ändamål än det för fonden angivna eller i större utsträckning än i lagen stadgats ha med vissa mindre jämkningar i förenklande syfte sammanförts till 57 § lagförslaget. Liksom hitintills kan Kungl.

Maj:ts medgivande uti nu ifrågavarande hänseenden lämpligen lämnas genom fastställelse å reglemente för fond.

Stadgandet i 9 § fondbildningslagen om rätt att tillföra viss fond ränta kan enligt kommitténs mening utgå. Då räntegottgörelse är att betrakta som en avsättning av medel, vilken bör följa de bestämmelser härom som i övrigt gälla, synes något behov av särskilda föreskrifter i detta avseende icke föreligga.

Kommittén har i 58 § erinrat om den skyldighet att avsätta medel till fond som enligt vad särskilt är stadgat kan åligga kommun i andra fall än i 56 § sägs. Denna erinran avser för närvarande endast fond av överskottsmedel å hamns rörelse eller å sluss-, kanal- eller annan farledsrörelse samt gravunderhållsfond men kan framdeles möjligen få betydelse för andra fonder, som kommun enligt lag eller författning ålägges att bilda.

I fråga om i 11 § fondbildningslagen angivna donationsfonder gälla de bestämmelser givaren i gåvobrev, testamente eller annorledes utfärdat eller vad Kungl. Maj:t med anledning av framställning om ändring i sådana bestämmelser särskilt förordnat. Om sådan fond är att betrakta såsom en självständig stiftelse och i övrigt uppfyller vissa betingelser, är vidare lagen den 24 maj 1929 om tillsyn över stiftelser tillämplig. Kommittén har ej ansett det vara erforderligt att i kommunallagen erinra om att nu ifrågavarande fonder icke falla under bestämmelserna om kommunal fondbildning.

18 kapitlet. Lånerätt.

Gällande bestämmelser om kommuns rätt att upptaga lån — varmed jämställes ingående av borgen — återfinnas i LKL och LKS bland stadgandena om underställning. Såsom huvudregel gäller, att beslut om lån eller borgen skall för att vinna bindande kraft underställas Konungens prövning och fastställelse (79 § 1 mom. LKL och 74 § 1 mom. LKS). Från regeln finnas vissa undantag, av vilka de viktigaste avse den s. k. underställningsfria lånerätten samt vissa ansvarighetsåtaganden för statslån (2 mom. av angivna lagrum). Såsom tidigare nämnts har det synts kommittén lämpligt, att bestämmelserna om lånerätt erhålla sin plats i kommunallagens kapitel om drätseln, där övriga stadganden om täckande av kommuns medelsbehov intagits. I samband med att lånebestämmelserna överförts dit har deras inbördes ordning ändrats så, att den upplåning och de borgensåtaganden, som ej erfordra Kungl. Maj:ts tillstånd, behandlas först i en särskild paragraf (59 §). Därefter stadgas i en följande paragraf (60 §), att kommun i övrigt må upptaga lån eller ingå borgen med Konungens medgivande. För de sakliga ändringar, som kommittén föreslår i fråga om rätten att upptaga lån och ingå borgen, redogöres närmare nedan.

A. Den underställningsfria lånerätten.

Kommunallagarnas bestämmelser om fri lånerätt erhöllo sin nuvarande lydelse genom lag den 18 juni 1937, som trädde i kraft den 1 januari 1938. Enligt de tidigare gällande reglerna erfordrades för landskommun icke underställning av lånebeslut, där ej till följd av beslutet sammanlagda beloppet av kommunens utan underställning skedda upplåning översteg skillnaden mellan, å ena sidan, ett belopp motsvarande tio gånger antalet av de skattekronor och skatteören, varefter kommunalutskylder skolat utgöras för sistförflutna året, och, å andra sidan, den summa, som för nämnda år beslutats skola i kommunen anskaffas genom uttaxering. Motsvarande bestämmelser för stad voro likalydande, dock med tillägg, att i den summa som beslutats skola anskaffas genom uttaxering icke skulle inräknas de belopp, som avsågo folkskoleväsendet.

De sakkunniga, som år 1936 avgåvo förslag till nya bestämmelser i fråga om kommunernas fria lånerätt, framhöllo i sin förut omnämnda promemoria, att den fria lånerätten företrädesvis nyttjades för två olika ändamål, nämligen dels för att tillgodose kommunernas behov av kassaförlag och dels för att kommun utan underställning skulle kunna finansiera ett företag av en viss varaktighet med fördelning av kostnaderna på några år. Med hänsyn härtill funno de sakkunniga det naturligt att lösa frågan

om den underställningsfria lånerätten på det sätt, att för de borgerliga primärkommunerna fastställdes dels en fri lånerätt avsedd även för kommuner med hög utdebitering, dels en fri lånerätt enligt ungefär samma grunder som de tidigare gällande. För landskommunernas del borde därvid jämväl beaktas skillnaden mellan de kommuner vilka omhänderhade folkskoleväsendet och övriga kommuner. Vidare ansågs det lämpligt och billigt, att städer som ej deltogo i landsting erhölle en något större fri lånerätt än övriga kommuner.

De nu gällande lagbestämmelserna i ämnet, som i här berörda delar helt överensstämma med de sakkunnigas förslag, innebära bl. a., att kommun äger att utan underställning upptaga lån, ställda på högst ett års återbetalningstid, intill ett sammanlagt belopp motsvarande en utdebitering för varje skattekrona av fyra kronor för i landsting ej deltagande stad och tre kronor för annan kommun. Därutöver äger kommun att utan underställning upptaga lån intill en sammanlagd summa motsvarande för varje skattekrona en utdebitering av det belopp, varmed den under nästföregående år fastställda utdebiteringen understiger, i kommun som omhänderhar folkskoleväsendet tio och i annan kommun nio kronor, dock högst tre kronor för varje skattekrona. Dessa senare lån skola vara ställda att återbetalas inom fem år och, därest lånetiden är mer än ett år, att årligen avbetalas.

Kommunernas rätt att utan underställning upptaga lån beskäres emellertid i större eller mindre grad genom bestämmelse om att lånerätten skall anses vara tagen i anspråk, om kommunen jämlikt lagen om kommunal fondbildning nyttjar medel från annan kommunen tillhörig fond än kassaförlagsfond i stället för belopp, som kommunen äger upplåna. Denna sammankoppling mellan upplåning och fondbildning har på ett besvärande sätt komplicerat den kommunala redovisningen och har även i övrigt visat sig vara mindre lämplig.

I detta hänseende må först framhållas, att det av lagbestämmelserna icke tydligt framgår vad som skall innefattas i uttrycket »nyttja fondmedel». Av 8 § fondbildningslagen synes man kunna sluta, att fondmedel, som icke äro anbragta på sätt i detta lagrum angives (se härom s. 305), skola anses vara av kommunen nyttjade. Men även bestämmelserna om hur fondmedlen skola anbringas ha givit anledning till olika tolkningar. Äro medlen anbragta i lagens bemärkelse, om kommunen har motsvarande tillgodohavanden hos bank, å postgirokonto o. s. v., eller endast när fondernas tillgångar äro skilda från kommunens övriga tillgångar? För bedömande av denna fråga kan viss ledning hämtas ur följande uttalande i 1936 års P. M. rörande lagstiftning om kommunal fondbildning (s. 15):

Vad särskilt angår pensionsfond skulle kunna ifrågasättas föreskrift, att dess medel skola, till beredande av ökad trygghet åt tjänstemännen, hållas avskilda från kommunens övriga tillgångar. Eftersom tjänstemännen hava kommunens

skatteunderlag till säkerhet för sina anspråk å kommunen, har dock en sådan föreskrift ej ansetts erforderlig. Å andra sidan bör, där det anses lämpligt, ej blott beträffande pensionsfond utan även i fråga om annan fond kunna i stadga intagas bestämmelse om medlens avskiljande ävensom föreskrifter om förvaltningen i övrigt, vilka avvika från vad som eljest skulle gälla. Fond, varom här är fråga, bör med andra ord kunna erhålla karaktär av »särskilt förvaltad fond», under det att övriga fonders tillgångar utan avskiljande upptagas bland kommunens övriga medel.

Även om berörda uttalande kan åberopas till stöd för uppfattningen att fondmedel icke behöva vara särskilt anbragta, är det med denna tolkning av ifrågavarande bestämmelse svårt att förstå, varför icke kontanta medel i kommunens kassa jämställts med tillgodohavanden hos bank och å postgirokonto. Man kan vidare hänvisa till att tabellen för balansräkningar i formuläret till den kommunala finansstatistiken för städer uppställts så, att anbragta fondmedel skola redovisas i en post utan sammanblandning med kommunens övriga tillgångar.

Mot de nuvarande bestämmelserna må även erinras, att det synes vara inkonsekvent att nyttjandet av fondmedel återverkar på den fria lånerätten men ej nyttjandet av andra kommunen tillhöriga medel. Denna olikhet framträder särskilt vid jämförelse med reserverade medel å låne- och fondstat, vilka väsentligen äro av samma karaktär som fondmedel. Vidare kan framhållas, att vissa fonder — t. ex. hamnfond och gravunderhållsfond — äro undantagna från bestämmelserna i fondbildningslagen, sålunda även från dess regler om fondmedels nyttjande. Det ter sig också egendomligt, att kommun äger genom beslut i vanlig ordning taga i anspråk medel ur t. ex. förnyelsefond eller försäljningsmedelsfond för anskaffande av anläggningstillgång men däremot icke tillfälligt nyttja medel ur dessa fonder för samma ändamål, om gränsen för den fria lånerätten därigenom skulle överskridas. Särskilt anmärkningsvärt är, att skatteregleringsfonden, som får användas för löpande behov, icke kan nyttjas t. ex. för fördelning av kostnaderna för anskaffning av en anläggningstillgång på några år, utan att den fria lånerätten tages i anspråk.

Slutligen må påpekas att åt landstingen givits en väsentligt större frihet att upptaga lån utan underställning än som tillkommer de borgerliga primärkommunerna och således även de städer, som icke deltaga i landsting. För landstingen gäller nämligen, att de ha rätt att i obegränsad omfattning upptaga lån, ställda på återbetalning inom fem år. På grund härav får fondbildningslagens bestämmelse om att kommun må nyttja fonds medel i stället för belopp, som kommunen jämlikt Konungens medgivande eller eljest äger upplåna, icke samma betydelse för landstingen som för andra kommunbildningar. Häri torde man också ha att söka anledningen till att landstingslagen i motsats till övriga kommunallagar icke innehåller någon bestämmelse om att kommunens lånerätt anses tagen i anspråk, då den nyttjar medel från annan kommunen tillhörig fond än kassaförlagsfond.

På de skäl kommittén här anfört har den funnit sig böra föreslå, att den fria lånerätten icke skall inskränkas, då kommun nyttjar egna till fonder avsatta medel. Den ökning av den fria lånerätten, som skulle bliva en följd härav, kan givetvis motverkas genom att reglerna för densamma ändras.

Den nuvarande konstruktionen av dessa regler har såsom redan antytts motiverats med att alla kommuner, således även de skattetyngda, böra ha tillgång till viss fri lånerätt för att tillgodose behovet av kassaförlag. För detta ändamål är den av skattetrycket oberoende lånerätten i första hand avsedd. Därutöver kan behov av fri lånerätt föreligga för att kommun skall kunna på högst fem år fördela kostnaderna för finansiering av mera varaktiga tillgångar. Då en förutsättning härför ansetts vara, att kommunen har en stark ekonomi, har den fria lånerätten delvis gjorts beroende av skattetrycket inom kommunen.

Såsom en följd av den allmänna stegringen av kommunalskatten under senare år har den av skattetrycket beroende fria lånerätten alltmer förlorat sin betydelse, och ett mycket stort antal kommuner ha uppnått en utdebitering per skattekrona, som överstiger de för denna del av den fria lånerätten angivna högsta gränserna. Om denna del av lånerätten skall bibehållas och i fortsättningen bliva av samma värde för kommunerna som tidigare, måste den utdebiteringssiffra, som anger den övre gränsen för lånerätten, ej oväsentligt höjas. Kommitténs förslag om att kommunerna skola få rätt att nyttja fondmedel utan att den underställningsfria lånerätten därigenom inskränkes ställer emellertid denna fråga i ett nytt läge. Om detta förslag genomföres, bör kommun icke äga att i samma omfattning som tidigare utan underställning upptaga lån. Begränsningen synes lämpligen kunna ske på det sätt, att den av skattetrycket beroende lånerätten borttages. De skäl, som föranlett en reglering av den fria lånerätten efter skattetrycket, kunna även åberopas för att i stället anpassa den efter storleken av det kapital som en kommun samlat i fonder. Ju större fonderna äro, desto bättre är kommunens betalningsberedskap. Det synes därför rimligt, att kommuner som förfoga över stora fonder skola äga större möjligheter än andra kommuner, som icke på samma sätt stärkt sin ekonomi, att utan underställning täcka sitt behov av kassaförlag eller fördela kostnaderna för finansiering av anläggningstillgångar på högst fem år.

Beträffande reglerna för den fria lånerätt som härefter skulle kvarstå har man att beakta, att den av 1950 års riksdag beslutade höjningen av de kommunala ortsavdragen kommer att föranleda minskat kommunalt skatteunderlag (minskat antal skattekronor). För att den fria lånerätten icke härigenom skall beskäras, böra reglerna för densamma jämkas. Att fixera gränserna så, att omfattningen av lånerätten blir exakt densamma som före ortsavdragens höjning, låter sig självfallet icke göra, utan man får nöja sig med en ungefärlig beräkning. Det kan i detta sammanhang

nämnas, att i ortsavdragskommitténs betänkande (SOU 1950:5 s. 69 ff.) redovisas vissa statistiska undersökningar beträffande verkningarna å skatteunderlaget av höjda kommunala ortsavdrag. Undersökningarna, som omfattat 88 landskommuner och 7 städer, ha skett på grundval av skatteunderlaget vid 1948 års taxering och alltså avsett inkomstförhållandena 1947. För de berörda kommunerna beräknas bortfallet av skattekronor till i medeltal 15,1 procent. Såsom förut nämnts avser den av utdebiteringen oberoende fria lånerätten enligt gällande regler ett belopp motsvarande en utdebitering av fyra kronor per skattekrona i stad, som ej deltager i landsting, och en utdebitering av tre kronor per skattekrona i övriga kommuner. Kommittén föreslår, att dessa gränser höjas till sex respektive fyra kronor per skattekrona. Den procentuellt större höjningen för städer som ej deltaga i landsting har synts kommittén motiverad av den ekonomiska belastning, som landstingsuppgifterna medföra för dessa städer.

I det föregående har kommittén föreslagit nya regler för anslagstäckning genom flerårig utdebitering, som äro strängare än de nu gällande. Fastställas dessa regler, bör man kunna låta den kvarstående fria lånerätten avse lån, ställda att återbetalas genom årliga avbetalningar inom fem år. Detta skulle för kommunerna innebära en lindring i de olägenheter, som uppkomma, när lånerätten minskas på grund av sjunkande skatteunderlag.

B. Ansvarighetsåtaganden beträffande lån av statsmedel m. m.

Enligt 79 § 2 mom. LKL och 74 § 2 mom. LKS äger kommun, utan att Konungens beslut om fastställelse därå erfordras, i enlighet med gällande bestämmelser om egnahemslån och förbättringslån samt om tertiärlån och tilläggslån för flerfamiljshus åtaga sig ansvarighet gentemot staten för lån, som av statsmedel beviljas annan än kommunen; dock skall kommuns beslut att ikläda sig borgen för tertiärlån eller tilläggslån åt allmännyttigt bostadsföretag, vilken enligt bestämmelserna må godtagas i stället för inteckningssäkerhet, underställas Konungens prövning.

De åsyftade bestämmelserna om egnahemslån och förbättringslån återfinnas i kungörelsen den 30 juni 1948 (nr 546) om egnahemslån och förbättringslån (egnahemslånekungörelsen). De ansvarsförbindelser av kommunen, som förutsättas enligt denna kungörelse, angivas i 11 § första stycket och 32 § första stycket. Enligt förstnämnda författningsrum skall visst belopp av egnahemslån utgöra en räntefri, stående del under förutsättning bl. a., att vederbörande kommun åtagit sig att gentemot staten ansvara för förlust, som annorledes än genom avskrivning kan uppkomma å denna del av lånet. Den i 32 § angivna formen av kommunal ansvarighet mot

staten avser ansvar för utlämnat förskott å egnahemslån eller förbättringslån.

Tertiärlån och tilläggslån regleras av kungörelsen den 30 juni 1948 (nr 587) om tertiärlån och tilläggslån för flerfamiljshus (tertiärlånekungörelsen). De åtaganden, som kommun enligt denna kungörelse har att ikläda sig gentemot staten, grunda sig på bestämmelserna i 13 § 3 mom. andra stycket och 33 §. Det förstnämnda författningsrummet avser ansvar för förlust, som annorledes än genom avskrivning kan uppstå å viss del av tilläggslån. Enligt 33 § har kommun att ansvara för den förlust, som vid förvaltning av flerfamiljshus tillhörigt kommun eller allmännyttigt bostadsföretag må uppstå till följd av vårdslöshet eller försummelse vid förvaltningen. Kommun skall ock svara för förlust, som uppkommit vid förvaltningen, därest bostadsstyrelsen med hänsyn till omständigheterna såsom villkor för beviljande av lån föreskrivit, att förlust vid förvaltningen icke skall täckas av statsmedel. Om eljest förlust uppstår vid förvaltningen av sådant hus, är kommunens ansvar begränsat till högst en femtedel av förlusten.

I tertiärlånekungörelsens 10 och 14 §§ behandlas ytterligare former av kommunala borgensåtaganden, nämligen sådana fall, då kommun i syfte att icke behöva ställa eljest erforderlig inteckningssäkerhet ikläder sig borgen såsom för egen skuld för tertiärlån och tilläggslån åt bolag, som helt äges av kommunen.

De ifrågavarande stadgandena i kommunallagarna tillkommo år 1949, sedan bostadsstyrelsen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställt, att spörsmålet angående underställningsskyldighet beträffande kommuns beslut att ikläda sig ansvarsåtaganden jämlikt egnahemslåne- och tertiärlånekungörelserna måtte upptagas till prövning. I utlåtande över bostadsstyrelsens framställning framhöll kommunallagskommittén, att den lösning som den av bostadsstyrelsen väckta frågan erhölle borde betraktas som ett provisorium i avbidan på den allmänna översyn av reglerna om underställning, som kommittén ämnade verkställa.

De förslag rörande befrielse från underställning av beslut om kommunala ansvarsåtaganden, som framlades av bostadsstyrelsen, överensstämde i huvudsak med de sedermera vid 1949 års riksdag antagna bestämmelserna. Därutöver hade bostadsstyrelsen emellertid ifrågasatt underställningsfrihet beträffande kommuns beslut om borgen å enligt affärsmässiga grunder tillhandahållet byggnadskreditiv till flerfamiljshus, som uppfördes med stöd av preliminärt beviljat statligt tertiärlån. Rörande detta förslag erinrade kommunallagskommittén i sitt utlåtande, att dylika åtaganden, som i regel vore av kortfristig natur, i viss utsträckning syntes falla inom området för kommuns rätt att utan underställning ikläda sig borgen. Med hänsyn härtill och då det i allt fall icke syntes lämpligt att vid en sådan

lagrevision av provisorisk karaktär, varom här vore fråga, utsträcka underställningsfriheten till åtaganden, som icke reglerats i egnahemslåne- och tertiärlånekungörelserna, avstyrkte kommittén detta förslag.

I den proposition till 1949 års riksdag, vari förslag framlades till förevarande bestämmelser i kommunallagarna, sade sig departementschefen finna övervägande skäl tala för att ståndpunktstagandet till frågan om underställningsfrihet för beslut om borgensteckningar för byggnadskreditiv uppskötes, tills den allmänna omprövningen av kommunallagarnas regler om underställningsskyldighet komme till stånd.

Vad angår det ifrågasatta undantagandet från underställning av beslut om borgen å byggnadskreditiv har kommittén inhämtat vissa uppgifter från bostadsstyrelsen rörande förekomsten och omfattningen av underställningskrävande borgensteckningar. De lämnade uppgifterna avse sådana framställningar om tillstånd att teckna borgen för byggnadskreditiv, som remitterats till bostadsstyrelsen åren 1948, 1949 och 1950 och som före utgången av mars 1951 föranlett något Kungl. Maj:ts beslut. Antalet framställningar utgjorde de tre ifrågavarande åren respektive 77, 102 och 117. Häri ingå såväl framställningar om generell rätt att teckna borgen för byggnadsföretagare intill angivet belopp som ansökningar gällande borgen för visst byggnadsföretag. De ansvarighetssummor, som omfattades av Kungl. Maj:ts medgivanden, belöpte sig under nämnda år i avrundade tal till respektive 199, 88 och 269 miljoner kronor. I sammanlagt belopp för de tre åren överstiga de generella medgivandena något de speciella.

Bostadsstyrelsen har även lämnat vissa upplysningar om praxis m. m. i underställningsärenden av förevarande slag. Härav framgår, att Kungl. Maj:t i regel fastställer generella beslut om borgensteckning. I Kungl. Maj:ts beslut begränsas därvid giltigheten av varje borgensåtagande, som sker med stöd av det lämnade medgivandet, till utgången av visst kalenderår. Beträffande framställning om tillstånd att teckna borgen för byggnadskreditiv åt visst byggnadsföretag medgiver Kungl. Maj:t i regel, att borgen må tecknas till ett belopp motsvarande högst summan av primär-, sekundär- samt tertiär- och tilläggslån. Därjämte föreskrives i Kungl. Maj:ts beslut, att kommunen skall till säkerhet för sitt borgensåtagande erhålla inteckningar svarande mot kreditivet. I ärenden rörande generell rätt att teckna borgen för byggnadskreditiv kan Kungl. Maj:ts beslut i allmänhet väntas inom tre månader efter det framställningen avgivits till vederbörande länsstyrelse. Då det gäller medgivande att teckna borgen för visst byggnadsföretag, synes väntetiden ofta vara längre, beroende på att ärendet behandlas först sedan byggnadstillstånd lämnats och sedan preliminärt beslut i anledning av ansökan om statligt lån till företaget meddelats.

Enligt kommitténs mening tala vissa skäl för att borttaga eller åtminstone lindra underställningsplikten beträffande beslut om borgen å kreditiv åt byggnadsföretag, för vilket utgår statligt tertiärlån. Från bostads-

styrelsens sida har sålunda framhållits, att dylik borgen å ena sidan är ägnad att nedbringa räntekostnaderna och å den andra medför allenast en ganska ringa reell risk. En lagändring i den antydda riktningen skulle dessutom medföra en i och för sig önskvärd förenkling i det administrativa förfarandet och tillåta tidigare igångsättning av beslutade byggnadsföretag. Emellertid anser kommittén det icke lämpligt att direkt i kommunallagen införa fullständiga bestämmelser av den speciella och detaljerade natur varom här är fråga. Sådana typer av kommunala ansvarighetsåtaganden, som anses kunna undantagas från underställning, böra i stället vara närmare beskrivna i vederbörande specialförfattning, vartill kommunallagens regel om underställningsfrihet i sin tur kan hänvisa. Huruvida det låter sig göra att i tertiärlånekungörelsen inpassa regler om kommunal borgen å byggnadskreditiv, som upptages på den allmänna penningmarknaden, kan dock icke bedömas i detta sammanhang. Möjligt är, att kreditivens ersättande med förskott å beviljade statslån, för vilka förskott kommunerna skulle ikläda sig borgen, framstår såsom mer förenlig med de principer, efter vilka det allmännas stöd åt bostadsförsörjningen är uppbyggt. Hithörande spörsmål synas böra utredas i särskild ordning. Till dess så skett kan slutlig ställning icke tagas till utformningen av kommunallagens stadgande om kommuns rätt att göra ansvarighetsåtaganden.

Emellertid kan även mot den nuvarande bestämmelsen om underställningsfrihet för sådana åtaganden riktas den anmärkningen, att den med sin utförliga hänvisning till föreskrifterna om olika låneformer på bostadsförsörjningens område är alltför speciell och detaljerad för att väl harmoniera med kommunallagen i övrigt, som ju undviker att giva regler för särskilda förvaltningsområden. Kommittén föreslår därför en sådan avfattning av stadgandet, att kommun äger i enlighet med gällande bestämmelser om lån av statsmedel åtaga sig ansvarighet gentemot staten för lån, som beviljas annan än kommunen. Härvid bör dock undantag göras för sådan borgen, som — enligt vederbörande lånebestämmelser — må godtagas i stället för inteckningssäkerhet. Den föreslagna lydelsen har en vidare innebörd än den nuvarande, eftersom den med nyss angivna förbehåll undantager från underställning alla kommunala ansvarighetsåtaganden, som ske i enlighet med gällande bestämmelser om lån av statsmedel. Detta innebär dock i praktiken ingen omedelbar ändring i gällande rätt, enär regler om kommunala borgensutfästelser för statslån för närvarande torde finnas blott i egnahemslåne- och tertiärlånekungörelserna. En fördel med den förordade avfattningen är, att de statliga låneformer, vilkas utnyttjande kräver kommunal ansvarsförbindelse, kunna ändras eller utbyggas utan att kommunallagens regler om underställning behöva ändras. Formellt giver stadgandet sålunda Kungl. Maj:t ett visst bemyndigande att reglera gränserna för underställningsplikten. Det synes emellertid lämpligt och naturligt, att Kungl. Maj:t i samband med utverkande av medel för statlig lånegivning även bereder

riksdagen tillfälle att yttra sig över de regler om kommunal borgen som kunna finnas erforderliga i sammanhang med låneverksamheten. Härigenom får riksdagen möjlighet att bedöma reglernas återverkan på området för underställningsskyldigheten.

I detta sammanhang skall behandlas en fråga, som äger nära samband med spörsmålet om underställningsfrihet för kommunala ansvarsåtaganden gentemot staten, nämligen frågan om eventuell rätt för kommun att utan Kungl. Maj:ts tillstånd upptaga lån i sådana fall, då lånet utgår av statsmedel och sålunda beviljas av statlig myndighet. Där beviljandet av lån från staten ankommer på Kungl. Maj:t, förefinnes redan nu sådan rätt för kommunerna. Av Konungen meddelat beslut att bevilja kommun lån av statsmedel skall nämligen anses innefatta jämväl tillstånd att upptaga lånet. Denna ordning har blivit möjlig genom att den på Kungl. Maj:t eljest i underställningsväg ankommande prövningen av den kommunala upplåningen företages i samband med behandlingen av kommunens ansökan om statslån (ansökningen behandlas gemensamt av finansdepartementet och vederbörande fackdepartement). Däremot erfordras på vanligt sätt Kungl. Maj:ts tillstånd till upptagande av lån, som beviljas av annan statsmyndighet.

Förevarande fråga berördes på ett speciellt område av bostadssociala utredningen i dess slutbetänkande del II (SOU 1947:26). Där föreslogs nämligen sådan ändring i reglerna om underställning av lånebeslut, att kommun skulle äga utan underställning upptaga lån av statsmedel för genomförande av sanering av bebyggda områden inom kommunen (saneringslån). Dylika lån avsåges skola beviljas av det centrala bostadspolitiska organet. I yttrande häröver i oktober 1947 sade sig kommittén för det dåvarande icke hava något att erinra mot ett frånträdande av underställningskravet i det speciella hänseende varom vore fråga. Till klarläggande av kommitténs ställningstagande bör här påpekas, att enligt bostadssociala utredningens förslag kommun skulle för förräntning och amortering av saneringslån äga uttaga en avskrivningsavgift å inom kommunen belägna fastigheter. De belopp som inflöte genom avskrivningsavgifter skulle tillföras en särskild, av kommunen upprättad och förvaltad fond, kommunens saneringsfond. Speciella skäl syntes sålunda kommittén föreligga för ett eftergivande av underställningsplikten i fråga om de statliga saneringslånen. Emellertid har kommittén med hänsyn till det ovissa läge, vari frågan om åtgärder från statens sida för främjande av bostadssaneringen för närvarande befinner sig, icke upptagit någon föreskrift härom i den nu föreslagna kommunallagen.

En allmän regel om befrielse från underställning, då kommun upptager lån av statsmedel, inbegripande även de fall där lån beviljas av annan myndighet än Kungl. Maj:t, synes däremot betänklig. Även om det förutsättes, att de lånebeviljande myndigheterna underrätta finansdepartementet om alla

utlämnade kommunlån, torde en regel av det ifrågasatta innehållet vara ägnad att minska möjligheterna till central kontroll över den kommunala lånefinansieringen. Särskilt i nuvarande läge, då man överväger att effektivisera denna kontroll genom att inrätta ett allmänt kommunalt finansråd såsom remissinstans i underställda låneärenden, torde saknas anledning att slå in på den antydda vägen. Tilläggas bör, att en regel av angivet innehåll för närvarande skulle få betydelse blott för en, låt vara viktig, sektor av den statliga kreditgivningens område, nämligen den som innefattar finansiering av den kommunala bostadsproduktionen genom utlämnande till kommun av egnahemslån samt tertiär- och tilläggslån, vilka beviljas av länsbostadsnämnderna och bostadsstyrelsen. I övriga fall, där statslån kan utgå till kommunerna — t. ex. ur vattenkrafts-, luftfarts- och kommunskogslånefonderna — beviljas lånet av Kungl. Maj:t.

Det bör emellertid framhållas, att Kungl. Maj:t synes vara oförhindrad att i direktiv till lånebeviljande myndighet anmana densamma att vid behandling av låneansökan även beakta de principer som tillämpas i underställda låneärenden. I den mån en sådan mera allsidig prövning kommer till stånd hos myndigheten, synes förfarandet hos Kungl. Maj:t ofta kunna inskränkas till en i huvudsak formell granskning.

19 kapitlet. Medelsförvaltning och revision.

A. Gällande bestämmelser.

Beträffande kommunernas *medelsförvaltning* — uttrycket fattat såsom avseende åtgärder för omhänderhavande, placering och redovisning av medel — finnas bestämmelser på spridda ställen i kommunallagarna.

Enligt 58 § LKL och 53 § LKS skola penningar eller värdehandlingar, som för kommunens räkning innehavas av kommunalnämnden respektive drätselkammaren, så förvaras, att de icke sammanblandas med andra penningar eller värdehandlingar. Penningmedel, som ej erfordras för verkställande av nära förestående utbetalningar, skola för kommunens räkning insättas hos bank — varmed jämväl avses centralkassa för jordbrukskredit — eller å postgirokonto. Enligt förarbetena till de nuvarande kommunallagarna hindra dessa bestämmelser icke, att medel, som ej direkt erfordras i kommuns rörelse, på annat sätt placeras mot fullt betryggande säkerhet (konstitutionsutskottets utlåtande nr 30/1930 s. 23). För fondmedels placering finnas särskilda regler i 8 § lagen om kommunal fondbildning. Huvudregeln är, att fonds medel skola vara på betryggande sätt anbragta. Utan tillstånd av länsstyrelsen må fonds medel ej anbringas annorlunda än hos bank, å postgirokonto eller i sådana tillgångar, i vilka förmyndare äger utan överförmyndarens tillstånd anbringa omyndigs medel, d. v. s. statliga, kommunala och vissa därmed i säkerhetshänseende jämställda obligationer samt, i viss utsträckning, fastighetsinteckningar. Dessa bestämmelser utgöra dock ej hinder att till fond avsätta och i densamma behålla vad kommunen vid avyttrande av tillgång för stadigvarande bruk bekommit i andra tillgångar än penningmedel.

Räkenskapsföringen behandlas i 64 § LKL och 59 § LKS. Det åligger enligt dessa lagrum kommunalnämnden respektive drätselkammaren att i enlighet med givna föreskrifter föra kommunens räkenskaper och avsluta dem för kalenderår. Räkenskaperna skola årligen på landet före den 1 februari och i stad före den 1 april tillhandahållas kommunalfullmäktiges (kommunalstämmans) ordförande respektive magistraten eller i stad utan magistrat ordföranden i stadsfullmäktige eller, där sådana ej finnas, ordföranden i valnämnden. Den åt vilken räkenskaperna tillhandahållits har att oförtövat, med föreläggande av viss tid för revisionsberättelsens avgivande, tillhandahålla dem åt revisorerna. Av kommunen för särskilda förvaltningsbestyr tillsatta styrelser, nämnder eller personer skola varje år på landet före den 15 januari och i stad före den 1 mars till kommunalnämnden respektive drätselkammaren avlämna redovisning för de medel de under nästföregående kalenderår omhänderhaft för att upptagas i kommunens allmänna räkenskaper och granskas tillika med dem.

Om *revision* giva de båda kommunallagarna i huvudsak överensstämmande regler. Enligt 63 § LKL och 58 § LKS skola fullmäktige (kommunalstämman, allmänna rådstugan) årligen utse två eller flera revisorer samt lika många suppleanter för granskning av det nästföljande årets förvaltning. Den, vilken såsom ledamot av kommunalnämnd eller drätselkammare eller eljest är redovisningsskyldig till kommunen, må icke väljas till revisor eller revisorssuppleant för granskning av förvaltning, för vilken han har att redovisa, ej heller deltaga i val av revisor eller revisorssuppleant för granskning av sådan förvaltning eller i beslut med anledning av granskningen. Revisorerna äga att när som helst inventera kommunens kassor och övriga tillgångar samt taga del av räkenskaper och andra handlingar, som beröra förvaltningen.

I 65 § LKL och 60 § LKS stadgas, att revisionsberättelsen skall avlämnas till kommunalfullmäktiges (kommunalstämmans) ordförande, respektive magistraten (ordföranden i stadsfullmäktige, ordföranden i valnämnden). Över framställda anmärkningar skola vederbörandes förklaringar infordras så tidigt, att de jämte revisionsberättelsen kunna framläggas till granskning och avgörande på landet å årets första ordinarie kommunalfullmäktigsammanträde (kommunalstämma), som skall hållas under tiden den 16 mars—den 31 maj, och i stad hos stadsfullmäktige (å allmän rådstuga) vid ordinarie sammanträde, som hålles före utgången av juni månad. På beslut av fullmäktige (kommunalstämman, allmänna rådstugan) ankommer det enligt 66 § LKL och 61 § LKS därefter, om framställd anmärkning skall förfalla och ansvarsfrihet för förvaltningen meddelas eller laga åtgärd för bevarande av kommunens rätt skall vidtagas. Anställes ej talan å den förvaltning revisionsberättelsen avser inom ett år efter det berättelsen framlades å fullmäktigsammanträde (kommunalstämma, allmän rådstuga), skall så anses, som om ansvarsfrihet blivit beviljad.

Bestämmelserna om revision kompletteras dels av en regel i 23 § 1 mom. LKL och 27 § 1 mom. LKS att val av revisorer och revisorssuppleanter kan vara proportionellt och dels av stadgandet i 40 § LKL och 22 § LKS att revisor äger vara tillstädes vid fullmäktigsammanträde och deltaga i överläggningarna vid granskning av den av honom avgivna revisionsberättelsen.

B. Förslag i riksdagen angående förbättring av räkenskapsväsen och revision.

I skrivelse (nr 298) hemställde 1934 års riksdag om utredning och förslag rörande anordningar i syfte att förbättra landskommunernas räkenskapsväsen. Sedan Kungl. Maj:t överlämnat skrivelsen till de sakkunniga angående finansstatistiken, framlade de sakkunniga i sitt år 1942 avgivna betänkande (SOU 1943:28) vissa önskemål rörande en normering av den kommunala budgeten och bokföringen, vilka borde tillgodoses ur finans-

statistisk synpunkt. I yttrande häröver erinrade Svenska landskommunernas förbund, att förbundet tillhandahölle räkenskapsböcker för alla medelsförvaltande organ i landskommunerna. Dessa räkenskapsböcker användes i det stora flertalet landskommuner. Förbundet trodde sig om att i fortsättningen kunna mycket verksamt bidraga till en snar förbättring av landskommunernas budget- och räkenskapsorganisation. Svenska stadsförbundet meddelade för sin del, att ett av förbundet utarbetat bokföringsförslag[1] kommit till användning i ett 90-tal stadssamhällen.

Sedermera har fastställts ett nytt för finansstatistiskt ändamål avsett formulär till räkenskapssammandrag för städer, köpingar och municipalsamhällen. Frågan om omarbetning av detta formulär samt fastställande av nytt finansstatistiskt formulär för landskommunerna befinner sig för närvarande under utredning.

Vid 1935 års riksdag upptog en enskild motionär frågan om införande av bestämmelser angående viss kvalifikation för kommunala revisorer. I sitt utlåtande (nr 17) i anledning av motionen anförde konstitutionsutskottet, att det visserligen skulle vara till fördel för den kommunala förvaltningen, om fackmässig revision i större utsträckning komme till användning. En utveckling i sådan riktning syntes emellertid enligt utskottets mening bäst främjas på frivillighetens väg. Det kunde därför ock förväntas, att kommunerna själva under medverkan av de kommunala förbunden sökte finna den lösning, som bäst lämpade sig för deras särskilda förhållanden. På utskottets hemställan avslog riksdagen motionen.

Frågan om uppställandet av särskilda kvalifikationsvillkor för kommunala revisorer framfördes på nytt vid 1937 års riksdag i en motion (II:196) av herrar Lundqvist och Hagberg i Malmö. Vid samma riksdag motionerade herr Dahlbäck (II:380) om en allsidig utredning av den kommunala revisionsfrågan.

Konstitutionsutskottet yttrade i utlåtande (nr 18) över motionerna till en början, att införande i kommunallagarna av bestämmelser om särskilda kvalifikationer för revisorerna icke syntes vara en framkomlig väg. I anslutning till sina uttalanden vid 1935 års riksdag sade sig utskottet finna det önskvärt, att en mera fackkunnig revision kunde komma till stånd men att utvecklingen härtill borde ske på frivillighetens väg och genom samarbete mellan kommunerna och deras sammanslutningar.

Efter att ha omnämnt att stadsförbundet och landskommunernas förbund planerade ett samarbete i revisionsfrågan anförde utskottet vidare:

Att en förbättring åstadkommes i fråga om den kommunala revisionen är icke blott av vikt för kommunerna själva utan jämväl för staten med hänsyn till de betydande belopp, som denna utbetalar till kommunerna. Det är därför önskvärt, att de kommunala strävandena på förevarande område kompletteras genom lag-

[1] Betänkande angående enhetligt budget- och räkenskapsväsen för städerna, avgivet år 1930 av stadsförbundets bokföringskommitté.

stiftningsåtgärder eller på andra sätt stödjas. I vilken omfattning en mera fackmässig revision kan komma att införas i de olika kommunerna, är givetvis bl. a. beroende på huruvida och i vilken utsträckning staten ekonomiskt medverkar till en sådan förbättring. En närmare utredning är emellertid erforderlig för att finna de lämpligaste vägarna för undanröjande av berörda missförhållanden. Redan den skillnad i omfattning, som föreligger mellan kommunalförvaltningen i exempelvis en stor stad och en liten landskommun, reser hinder för en enhetlig mera detaljerad reglering av förhållandena. Medan i en stor kommun en omfattande bokföring och ett därmed sammanhängande omfattande kontrollsystem äro nödvändiga, erfordras icke sådana anordningar i en liten kommun. Ihågkommas bör också, att en stor del av de kommunala förvaltningsuppgifterna handhavas av valda förtroendemän, som endast under åberopande av särskilda skäl kunna avsäga sig dylika uppdrag. Redan med hänsyn till dessa omständigheter synes det betänkligt att i kommunallagarna meddela vittgående allmänna bestämmelser i ämnet, särskilt då intet bokförings- eller kontrollsystem kan helt omöjliggöra otillåtna åtgärder med kommunernas medel. I sista hand kommer den ekonomiska förvaltningen alltid att bliva beroende av valet av de personer, som utses till de kommunala förvaltnings- och kontrolluppdragen. Att vid dessa val hänsyn bör tagas även till personernas kunskaper och erfarenhet i kommunala frågor är uppenbart.

En huvudpunkt i den ifrågasatta utredningen bör vara frågan om en bättre organisation av den inre kommunala medelsförvaltningen och kassakontrollen. Den fortlöpande kassakontrollen — som revisorerna också äga företaga enligt de nya kommunallagarna — är lika viktig som den efterföljande revisionen i egentlig mening. Under själva förvaltningsåret behöver den för förvaltningen ansvariga myndigheten kunna räkna med en fortlöpande inre kontroll för att vara i görligaste mån skyddad. Denna löpande inre övervakning bör kunna ordnas genom bestämmelser i vederbörande kommunala reglementen därigenom, att de som bära ansvaret för viss del av den kommunala förvaltningen, såsom kommunalnämnd och drätselkammare, åläggas att genom utsedda kontrollanter, siffergranskare eller dylikt under året följa förvaltningen.

— — —

För ernående av en mera effektiv kontroll, det må vara fråga om en fortlöpande kontroll eller en efterföljande revision, är det vidare av vikt, att kommunernas räkenskaper äro ändamålsenligt uppställda. De strävanden att ernå förbättringar i det kommunala räkenskapsväsendet, som utgått från de kommunala förbunden, hava i viss omfattning krönts med framgång. Att dock ytterligare åtgärder kunna vara påkallade visar den skrivelse med begäran om utredning och förslag angående landskommunernas räkenskapsväsen, som beslöts av 1934 års riksdag.

På förslag av utskottet hemställde riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t (nr 266) om verkställande av utredning och framläggande för riksdagen av de förslag, vartill utredningen kunde föranleda, såväl angående sådan komplettering av kommunallagarnas bestämmelser om revision att pågående kommunala strävanden till en mera effektiv kommunal revision underlättades, som ock angående en förbättrad organisation av den inre kommunala medelsförvaltningen.

Kungl.Maj:t lämnade stadsförbundet och landskommunernas förbund tillfälle att avgiva yttrande över 1937 års riksdagsskrivelse. I sitt år 1938 avgiv-

na remissvar redogjorde stadsförbundet för de åtgärder, som från de båda förbundens sida gemensamt vidtagits i syfte att på frivillig väg effektivisera den kommunala revisionen och medelsförvaltningen. Som möjligen erforderliga lagändringar angav förbundet en utsträckning av tiden för revisionens avslutande och ett stadgande om minimifordringar på revisionsberättelse. Förbundet hemställde, att med den av riksdagen begärda utredningen måtte få anstå, till dess någon ytterligare erfarenhet vunnits om möjligheten att på frivillighetens väg åstadkomma en mera effektiv kommunal revision och en mera tillfredsställande medelsförvaltning. Landskommunernas förbund anförde i sitt svar, som avgavs år 1941, att under medverkan av kommunerna vissa åtgärder vidtagits till främjande av god medelsförvaltning och revision, vilka åtgärder syntes lämna ett efter hand allt bättre resultat. I avvaktan på vidare erfarenhet av de vidtagna åtgärderna avböjde förbundet att för det dåvarande avgiva ytterligare yttrande i ämnet.

I en motion vid 1939 års riksdag föreslogs utredning angående möjligheterna att i kommunallagarna införa rätt till kommunal minoritetsrevision. Ehuru konstitutionsutskottet i sitt utlåtande (nr 7) avvisade förslaget om minoritetsrevision, ansåg dock utskottet vissa skäl kunna anföras för att minoriteten inom en kommun erhölle ökade möjligheter att bliva representerad vid det kommunala revisionsarbetet. En nära till hands liggande lösning fann utskottet vara att öka minimiantalet valda revisorer från i regel lägst två till lägst tre. Då såväl denna som andra möjligheter för skapande av en fullt betryggande revision fölle inom ramen för den av riksdagen år 1937 begärda utredningen, hemställde utskottet om avslag på motionen. Riksdagen beslöt i enlighet härmed.

På grund av den bestämmelse som tidigare gällde rörande tiden för årets första kommunalfullmäktigsammanträde (kommunalstämma) skulle dechargefrågan i landskommunerna behandlas före utgången av april månad. Vid 1944 års riksdag ändrades denna bestämmelse så, att senaste tidpunkten för dechargebehandlingen framflyttades till utgången av maj månad. Syftet med ändringen var att underlätta utnyttjandet av den frivilliga rådgivningsverksamhet beträffande medelsförvaltning, bokföring och revision, som landskommunernas förbund anordnat. I samband med behandlingen av nämnda lagstiftningsfråga sade sig konstitutionsutskottet (utlåtande nr 12) vidhålla sin senast år 1937 uttalade uppfattning att en mer fackmässig kommunal revision vore önskvärd men att en sådan utveckling bäst främjades på frivillig väg av kommunerna själva och deras sammanslutningar.

Vid 1945 års riksdag väcktes en motion om utredning i syfte att åstadkomma mera allmän sakkunnig rådgivning i bokförings- och revisionsfrågor för landskommunernas förvaltningsorgan. I utskottsutlåtandet (2:a kammarens 1:a tillfälliga utskott, nr 13) erinrades om att riksdagen såväl 1934 som 1937 anhållit om utredning av det i motionen berörda spörsmålet utan att Kungl. Maj:t funnit anledning låta verkställa de sålunda

begärda utredningarna. Detta finge uppenbarligen tillskrivas den omständigheten, att Kungl. Maj:t velat avvakta resultaten av pågående strävanden från landskommunernas förbunds sida att komma till rätta med förevarande spörsmål. I förvissningen att Kungl. Maj:t, så snart förhållandena påkallade, komme att vidtaga åtgärder med anledning av riksdagens tidigare skrivelser i ärendet, avstyrkte utskottet motionen. Denna blev också avslagen.

I riksdagen har man även tagit upp frågan om de kommunala revisorernas befattning med kontrollen över barnavårdsnämndernas handhavande av mödrahjälpsmedel.

Enligt författningarna om mödrahjälp — förordningen den 11 juni 1937 och kungörelsen den 22 oktober 1937 med tillämpningsföreskrifter till nämnda förordning — har barnavårdsnämnd att utbetala mödrahjälp, som beviljats av vederbörande mödrahjälpsnämnd. För ändamålet erforderligt belopp utanordnas till barnavårdsnämnden av länsstyrelsen. Barnavårdsnämnds räkenskaper rörande mödrahjälpsverksamheten skola föras skilda från nämndens räkenskaper i övrigt. Redovisning skall avgivas till länsstyrelsen, där granskning sker.

I den av 1945 års riksdagsrevisorer avgivna berättelsen framfördes tanken att de kommunala revisorernas granskning skulle utsträckas att omfatta även mödrahjälpsmedlen. Riksdagsrevisorerna framhöllo, att en sålunda utvidgad granskning utgjorde en förutsättning för ett riktigt fullgörande av den kommunala revisionen, vilken icke vore effektiv utan att den omfattade samtliga under de kommunala myndigheternas förvaltning stående kassor. I detta sammanhang omnämnde riksdagsrevisorerna, att det förekommit såväl att barnavårdsnämnder motsatt sig, att de kommunala revisorerna granskade sådana medel, som även att revisorerna vägrat att ingå på en granskning av desamma. Riksdagsrevisorerna funno starka skäl tala för att de kommunala revisorerna ålades att granska ifrågavarande medel. Statsutskottet vid 1946 års riksdag förklarade vad riksdagsrevisorerna anfört vara förtjänt av uppmärksamhet samt sade sig förutsätta, att spörsmålet komme att bliva föremål för kommunallagskommitténs överväganden.

Även 1946 års riksdagsrevisorer behandlade frågan om kontrollen över mödrahjälpsmedlen. De anförde bl. a., att bristerna i rådande kontrollsystem möjliggjort tillgrepp av mödrahjälpsmedel. I avbidan på att frågan funne sin slutliga lösning i samband med det åt kommunallagskommittén lämnade utredningsuppdraget funno riksdagsrevisorerna provisoriska kontrollåtgärder böra vidtagas. I skrivelse den 5 juli 1947 (nr 329) omnämnde riksdagen statsutskottets uttalande vid 1946 års riksdag och sade sig i likhet med riksdagens revisorer finna det påkallat, att i avvaktan på resultatet av kommunallagskommitténs utredning provisoriska åtgärder vidtoges.

Sedan Kungl. Maj:t uppdragit åt socialstyrelsen att utreda frågan om provisoriska åtgärder, avlämnade styrelsen utredning med skrivelse den 18 februari 1948. Däri föreslogs i huvudsak, att socialstyrelsen skulle ge barnavårdsnämnderna anvisningar om att låta den kommunala revisionen omfatta även mödrahjälpsmedel, samt upplystes, att landskommunernas förbund och stadsförbundet enligt gjorda åtaganden skulle utsända rekommendationer av samma innebörd till kommunerna. I 1949 års statsverksproposition (V huvudtiteln p. 14) anförde chefen för socialdepartementet, att de föreslagna åtgärderna syntes vara ändamålsenliga och att man tills vidare borde åtnöjas därmed. Socialstyrelsen har sedermera infört anvisningar i frågan i sin publikation Råd och anvisningar, och kommunförbunden ha publicerat rekommendationer i sina förbundstidskrifter.

C. Kommunförbundens bokförings- och revisionsverksamhet.

Åren 1938—1940 bedrevs revisionsverksamhet av en av landskommunernas förbund och stadsförbundet gemensamt anordnad kommunal revisionsbyrå i den form, att byrån förmedlade anskaffning av sakkunnig hjälp — ofta auktoriserade revisorer — åt de kommunala revisorerna. Jämsides härmed fortsatte förbunden var för sig sin tidigare bedrivna rådgivande verksamhet i frågor rörande kommunal bokföring och medelsförvaltning. Sedan det närmare samarbetet mellan förbunden på revisionsområdet upphört år 1940, har verksamheten fortsatts av vartdera förbundet för sig och i något skiftande former. Härom har kommittén inhämtat följande.

Inom *landskommunernas förbund,* som under åren 1941—42 förmedlade revisionshjälp på ungefär samma sätt som tidigare skett genom kommunala revisionsbyrån, har numera organiserats en särskild bokförings- och revisionsavdelning. Dennas uppgift är att bistå kommunerna med råd och anvisningar rörande bokföringens uppläggning och organiserandet av medelsförvaltningen i allmänhet samt — i viss utsträckning — att medverka vid revisionen. Hos avdelningen äro anställda ett antal konsulenter, som besöka de till verksamheten anslutna kommunerna efter en närmare bestämd plan. I fråga om revisionen är det icke avsett, att konsulenterna skola göra de kommunalvalda revisorernas arbetsinsats överflödig. De fungera endast som revisorernas sakkunniga biträden och rådgivare. Det förutsättes, att de kommunalvalda revisorerna utföra det egentliga siffergranskningsarbetet. Konsulenterna företaga en granskning mera i stort och dessutom de detaljgranskningar, för vilka erfordras speciell sakkunskap.

Bokförings- och revisionsavdelningens verksamhet är icke begränsad till de till avdelningen direkt anslutna kommunerna. Genom en omfattande korrespondens och vid personliga besök lämnas råd i kommunalekonomiska frågor också till andra kommuner. 1945 utgavs en brevkurs i medelsförvaltningsfrågor. Brevkursen var närmast avsedd att hjälpa de mindre kom-

munernas förtroendemän tillrätta med bokförings- och dithörande göromål. Under åren närmast därefter anordnade förbundet för deltagarna i denna brevkurs veckolånga muntliga kurser under ledning av revisionsavdelningens konsulenter. Brevkursen har sedermera överlåtits på nämnden för kommunal upplysningsverksamhet, som nu också svarar för de muntliga kurserna i ämnet. Sammanlagda antalet personer, som deltagit i brevkursen, uppgick vid slutet av sommaren 1951 till cirka 1.570. I de i förbundets och upplysningsnämndens regi anordnade muntliga kurserna hade intill samma tidpunkt deltagit cirka 850 representanter för kommunalnämnder. Inom revisionsavdelningen är man nu i färd med att för upplysningsnämndens räkning utarbeta en ny upplaga av brevkursen i medelsförvaltningsfrågor. Sedan landskommunernas förbund organiserats på länsavdelningar, har vid de länsvis hållna konferenserna hållits ett betydande antal föreläsningar i bokförings- och redovisningstekniska frågor. Inom länsavdelningarna ha även hållits kurser för kommunala revisorer. Också de större landskommunernas medelsförvaltningsproblem har genom revisionsavdelningen ägnats uppmärksamhet vid flera av förbundet anordnade konferenser och kurser för kommunalkamrerare. År 1949 tillsattes inom förbundet en särskild expertkommitté med uppdrag bl. a. att söka åstadkomma enhetliga riktlinjer för budget och räkenskaper i landskommunerna.

Inom förbundet säger man sig under den tid bokförings- och revisionsavdelningen varit i verksamhet ha kommit till den uppfattningen, att för landskommunernas vidkommande frågan om en effektivare revision icke kan lösas fristående. Det måste i första hand bliva fråga om en förbättring av de kommunala bokförings- och redovisningsmetoderna. De mycket målmedvetna ansträngningar, som under senare år gjorts för att höja medelsförvaltningens standard, ha enligt förbundets mening redan lämnat mycket goda resultat.

Bokförings- och revisionsavdelningens verksamhet har enligt uppgift mötts av stort intresse och förtroende av kommunerna. Under de senaste åren har ingen som helst propaganda kunnat göras för nyanslutning till avdelningen, emedan avdelningen vid varje tidpunkt haft långt flera uppdrag än den med tillgängliga resurser förmått ombesörja. I trots härav har anslutningen raskt ökats. Medan till avdelningen för år 1944 voro anslutna 279 landskommuner, köpingar, municipalsamhällen och församlingar, utgjorde motsvarande antal hösten 1951 närmare 850. Vid avdelningen arbetade 1945 4 konsulenter. Från och med 1950 har avdelningen förutom en avdelningschef 11 ordinarie och 3 extra konsulenter jämte kanslipersonal. Verksamheten har successivt decentraliserats. Konsulenter äro sålunda sedan någon tid stationerade i Göteborg, Älvsbyn, Falun, Linköping, Växjö och Lund.

Stadsförbundet har även efter år 1940 fortsatt sin rådgivningsverksamhet i frågor rörande kommunal bokföring och medelsförvaltning. Det ovan-

nämnda av förbundet utarbetade förslaget till enhetliga bokföringsregler har accepterats av praktiskt taget alla städer och även av ett stort antal köpingar. Övergången till detta bokföringssystem har allmänt skett under sakkunnig medverkan från förbundets sida. Den härigenom vunna likformigheten har ur olika synpunkter visat sig så värdefull, att det framstått som en uppgift för förbundet att fortlöpande verka för dess vidmakthållande och att i detta syfte söka tillgodose behovet av detaljändringar eller kompletteringar i systemet, som kunna påkallas av förändringar i stadssamhällenas ekonomiska verksamhet. Beträffande själva medelsförvaltningen har samtidigt den i städerna redan förut starka utvecklingen mot centralisering fortsatt, och förbundet har likaledes i stor utsträckning medverkat vid lösningen av dylika centraliseringsfrågor. Genom centraliseringen har vunnits, att medelsförvaltningen och bokföringen i ökad mån kommit att handhavas av fullt kvalificerade personer. Behovet av sakkunnig rådgivning från förbundets sida i fråga om dessa uppgifter har härigenom minskats. Under sådana förhållanden har förbundets konsulentverksamhet på området kunnat mera inriktas på rationaliseringsuppgifter av olika slag beträffande medelsförvaltningen, framför allt i fråga om förvaltnings- och nämndorganisation.

Under åren 1941—48 fortsatte stadsförbundet även revisionsverksamheten och detta väsentligen i samma form, vari den dessförinnan bedrivits av båda kommunförbunden i förening. Från och med 1949 har emellertid denna verksamhet organiserats efter helt nya linjer. För dess bedrivande har på stadsförbundets initiativ bildats en ekonomisk förening, Sveriges kommunalekonomiska förening u. p. a., som enligt stadgarna har till ändamål att hos medlemmarna ombesörja sakkunnig revision samt medverka till rationell organisation av deras verksamhet särskilt i ekonomiskt hänseende. Medlemmar av föreningen kunna vara städer, köpingar och municipalsamhällen samt andra kommuner och samfälligheter ävensom sådana stiftelser, föreningar och bolag, vilka bedriva allmännyttig verksamhet eller i vilka medlem äger ekonomiskt eller annat intresse.

Till föreningen har hittills anslutit sig ett sextiotal medlemmar, av vilka de flesta äro städer, varjämte ett tiotal kommunala företag och samfälligheter för närvarande anlitar föreningen fortlöpande för revision. Landet är indelat i sex distrikt. I varje distrikt tjänstgör en chefsrevisor jämte revisionsassistenter och siffergranskare, och deras verksamhet är anknuten till ett inom distriktet förlagt distriktskontor. Revisionsarbetet innefattar i första hand sak- och förvaltningsrevision men jämväl siffergranskning i ett femtontal större och medelstora städer, där siffergranskningen utföres dels av assistenter och dels av siffergranskare. I övriga stadssamhällen utföres siffergranskningen genom kommunens egen försorg antingen av de valda revisorerna själva eller av särskilt anlitade siffergranskare på platsen. Föreningens revisionsarbete bedrives fortlöpande under året vid revisorernas

besök på respektive plats. Erinringar i anledning av granskningsarbetet meddelas tjänsteorganisationen som regel muntligt vid sammanträden och överläggningar. Utredningar i anledning av granskningsarbetet samt principiella frågor delgivas vederbörande genom skriftliga promemorior, varöver yttrande begäres. Granskningsarbetet bedrives under ingående samarbete med de valda revisorerna, för vilka ärendena efter beredning föredragas för beslut. Resultatet av granskningsarbetet för ett räkenskapsår framlägges vid slutrevisionen för de valda revisorerna i form av en redogörelse över föreningens revisionsarbete hos kommunen under året.

Föreningen har även en utredningsavdelning som på särskilda uppdrag utför dels specialrevisioner, såsom 5- eller 10-års revisioner, och dels utredningar avseende rationellare organisation av uppdragsgivarens verksamhet särskilt i ekonomiskt hänseende.

D. Kommitténs förslag.

1. *Allmänna synpunkter.*

Till följd av kommunalförvaltningens starka expansion under de senaste decennierna ha kraven stigit på ett ändamålsenligt räkenskapsväsen och en effektiv kontroll över användningen av de kommunala medlen. Det sagda gäller såväl kommuner med en mer eller mindre utvecklad tjänsteorganisation som de kommuner där förvaltningsuppgifterna handhavas av förtroendemän.

För kommittén står det klart, att det endast i begränsad utsträckning är möjligt att tillgodose behovet av en rationell ordning på förevarande områden genom bestämmelser i kommunallagen. Särskilt gäller detta den kommunala bokföringen. Medelsförvaltningens omfattning och därmed behovet av lämpliga redovisningsmetoder äro så olika i kommuner av olika storlek och struktur, att generella regler för bokföringen, som skulle få verklig praktisk betydelse, svårligen lära kunna åstadkommas. Det är emellertid givet, att den kommunala räkenskapsföringen får en särskild prägel av sin uppgift att innefatta redovisning för de kommunala medlens användning i överensstämmelse med fastställd stat. Kommunerna måste vidare tillse, att räkenskaperna äro så ordnade, att därur kunna erhållas de uppgifter som årligen skola lämnas till statistiska centralbyrån i och för den kommunala finansstatistiken. Men i övrigt måste räkenskapernas uppställning och närmare utformning i hög grad bliva beroende av behov och förhållanden i de särskilda kommunerna.

Det förslag kommittén framlagt angående det kommunala förmögenhetsskyddet har emellertid givit kommittén anledning att överväga, huruvida icke i kommunallagen borde införas några allmänna regler för värdesättningen av kommunernas tillgångar. Möjligen skulle också i fråga om bokföringen i övrigt kunna stadgas, att den bör ske i överensstämmelse med

allmänna bokföringsgrunder och med iakttagande av god sedvänja (jfr 3 § bokföringslagen).

Bestämmelserna om tillgångarnas värdesättning skulle lämpligen kunna infogas i lagen på så sätt, att kommunens styrelse, som har att sammanfatta och avsluta kommunens räkenskaper för kalenderåret, ålades att i samband därmed upprätta balansräkning avseende kommunens ekonomiska ställning vid årets utgång. I fråga om vad därvid skulle iakttagas kunde god ledning hämtas ur bokföringslagens och aktiebolagslagens motsvarande stadganden. Beträffande vissa slag av tillgångar skulle dock erfordras särbestämmelser. Kommittén har funnit lämpligt att för närmare belysning av denna fråga upprätta ett utkast till alternativ avfattning av 62 § i förslaget till kommunallag, upptagande bestämmelser i förevarande ämne. Utkastet är av följande lydelse:

Kommunens bokföring skall ske i överensstämmelse med allmänna bokföringsgrunder och med iakttagande av god sedvänja.

Det åligger kommunens styrelse att föra fortlöpande räkenskaper över de medel den har om händer.

Annan kommunal nämnd, som omhänderhar medel, skall föra räkenskaper i enlighet med av kommunens styrelse givna anvisningar och årligen före den 1 mars, där ej styrelsen bestämmer annan tid, till styrelsen avlämna redovisning för sin förvaltning under nästföregående kalenderår.

Sedan sådan redovisning skett, skall kommunens styrelse inom tid, som fullmäktige bestämma, dock senast före den 1 april sammanfatta och avsluta kommunens räkenskaper för nämnda kalenderår samt upprätta balansräkning, avseende kommunens ekonomiska ställning vid årets utgång.

Vid upprättande av balansräkning skall iakttagas:

Anläggningstillgångar må upptagas till högst de belopp, vartill kostnaderna för deras anskaffning eller tillverkning uppgått, dock skall avskrivning däråfter lämplig avskrivningsplan årligen ske med belopp, som motsvarar tillgångarnas värdeminskning på grund av ålder och nyttjande eller annan därmed jämförlig orsak, såvitt ej tillgångarnas verkliga värde uppenbarligen är högre än det, som skulle framkomma efter sådan avskrivning.

Vad nu sagts gäller ej vägar, gator och broar och ej heller andra allmänna platser, som utan avgift äro upplåtna till allmänt begagnande, samt avloppsledningar. Dylik tillgång må uppföras högst med belopp, motsvarande återstående skuld för tillgångens förvärvande. Bestrides kostnaden med medel ur investeringsfond, avskrivningsfond eller försäljningsmedelsfond i stället för med lånemedel, må tillgången upptagas i värde, beräknat efter samma grunder som om lånemedel tagits i anspråk.

Har kommun med Konungens medgivande lånat medel för annat ändamål än anskaffande av anläggningstillgång, må ett belopp motsvarande återstående skuld å sådant lån uppföras bland tillgångarna.

Andra tillgångar än anläggningstillgångar (omsättningstillgångar) må ej upptagas vare sig över verkliga värdet eller till högre belopp än det, vartill kostnaderna för deras anskaffning eller tillverkning uppgått.

Osäkra fordringar skola upptagas endast till belopp, varmed de beräknas komma att inflyta. Värdelösa fordringar må icke uppföras såsom tillgång.

I stad, där stadskollegium finnes, skall vad i denna paragraf stadgas om kommunens styrelse äga tillämpning å drätselkammaren.

De i detta förslag upptagna bestämmelserna skulle utan tvivel vara av värde, icke minst med hänsyn därtill, att den närmare innebörden av förmögenhetsskyddet därigenom skulle klarläggas. Å andra sidan kunna skäl även anföras mot att genom normerande lagföreskrifter binda kommunernas handlingsfrihet. Det kan nämligen befaras, att man därigenom skulle föregripa det reformarbete på området, som med stor framgång bedrives av de olika kommunförbunden. Denna synpunkt anser kommittén vara så vägande, att kommittén avstått från att i sitt förslag upptaga några närmare bestämmelser om balansvärderingen. Däremot föreslås smärre ändringar i gällande föreskrifter om räkenskapernas förande och avslutande.

Vad ovan anförts gentemot en närmare reglering i lag av kommunernas räkenskapsväsen äger i viss mån tillämpning även på det kommunala kontrollsystemet, innefattande såväl av nämnderna själva utövad intern kontroll över medelsanvändningen som den kommunala revisionen. Kontrollens närmare anordning måste vara beroende på hur medelsförvaltningen i olika kommuner är organiserad, om den är sammanförd till ett organ eller handhaves av de olika nämnderna var för sig, om tjänstemän finnas anställda o. s. v. Vad särskilt den interna kontrollen angår kan, såsom påpekades i konstitutionsutskottets utlåtande nr 18 vid 1937 års riksdag, vederbörande organ åläggas att genom kassakontrollanter, siffergranskare e. dyl. följa förvaltningen. Den kommunala revisionen åter måste visserligen i sina huvuddrag utformas i lagen, men dess handhavande i detalj böra kommunerna själva reglera. I fråga om den kommunala kontrollen föreslår kommittén därför endast vissa smärre ändringar och kompletteringar av bestämmelserna om revision.

När kommittén på detta sätt vill bevara den nuvarande självbestämmanderätten för kommunerna på förevarande områden, fäster kommittén synnerligt avseende vid den verksamhet i syfte att förbättra medelsförvaltning och revision, som bedrives av kommunernas egna sammanslutningar på sätt framgår av den ovan lämnade redogörelsen härför. Helt naturligt har denna verksamhet sin största betydelse för sådana landskommuner där man icke har tillgång till tjänstemän med kameral utbildning. Genom att tillhandahålla personal för rådgivning och biträde vid revision, genom kursverksamhet och genom utarbetande av räkenskapsförslag och handböcker torde landskommunernas förbund i avsevärd mån ha bidragit till ett förbättrat räkenskapsväsen och över huvud till en rationellare medelsförvaltning i landskommunerna. Enligt kommitténs mening har man berättigad anledning förvänta, att den berörda verksamheten efter hand kommer att skänka erforderlig stadga och enhetlighet åt landskommunernas bokföringsväsen och effektivisera deras kontrollsystem. Att även kommunsammanslagningarna i dessa som i så många andra hänseenden torde skapa gynnsamma betingelser för en dylik ordning synes uppenbart. Också stadsförbundets strävanden på hithörande områden förtjäna

det största beaktande. Särskilt har förbundet nedlagt ett betydande arbete på att skapa ett enhetligt budget- och räkenskapsväsen för städerna. Revisionsväsendet i sin tur torde komma att draga nytta av och vinna i effektivitet genom den av Sveriges kommunalekonomiska förening inledda verksamheten.

2. *Medelsförvaltning.*

Det nuvarande stadgandet i 58 § LKL och 53 § LKS om förvaring av penningar och värdehandlingar, som innehavas av kommunalnämnd eller drätselkammare, har avseende å penningar och värdehandlingar, innehavda »för kommunens räkning». Dessa få icke sammanblandas med andra penningar eller värdehandlingar. Regelns viktigaste syfte torde vara att förhindra en hopblandning av medel, som kommunalnämnden eller drätselkammaren innehar, med medel, som innehavas av nämndens eller kammarens kassaförvaltare. I de nyss citerade orden synes emellertid också ligga ett krav på ett särhållande av å ena sidan medel, som innehavas för kommunens räkning, och å den andra medel, som kommunalnämnden eller drätselkammaren innehar för annans, exempelvis ett kommunalt bolags, räkning. Ett förbud mot gemensam förvaring och redovisning av dessa båda slag av medel torde emellertid icke vara påkallat. I praktiken förekommer också, att det kommunala organet låter medel, som det innehar för annans räkning än kommunens, ingå bland övriga medel och i konsekvens härmed redovisar de olika medlen gemensamt. Den sålunda praktiserade ordningen skapar enligt kommitténs mening bättre förutsättningar för en effektiv kommunal revision än om de olika medlen särhållas i kassa och bokföring. Principen bör gälla även för medelsförvaltning, som handhaves av annat kommunalt organ än kommunalnämnd eller drätselkammare. Med hänsyn till det anförda föreslår kommittén den regeln, att penningar och värdehandlingar, som kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd för kommunens eller annans räkning har om händer, skola så förvaras och redovisas, att de icke sammanblandas med andra penningar eller värdehandlingar (61 § första stycket), varmed framför allt avses medel, som för egen eller annans räkning omhänderhavas av den för organets kassa omedelbart ansvarige personen. I konsekvens härmed ha bestämmelserna om kommunalt organs skyldighet att föra räkenskaper och om revisorernas rätt att verkställa inventering hos sådant organ avfattats så, att de gälla de medel som organet har om händer (62 och 63 §§).

Av redogörelsen för gällande rätt framgår, att särskilda föreskrifter finnas angående placeringen av fondmedel, medan beträffande kommunernas övriga medel endast gälla dels förbudet mot sammanblandning av penningar och värdehandlingar, som innehavas för kommunens räkning, med andra penningar och värdehandlingar, och dels bestämmelsen om att de

penningmedel, som ej erfordras för nära förestående utbetalningar, skola för kommunens räkning insättas hos bank eller å postgirokonto.

Enligt kommitténs mening äga samma skäl, som föranlett särskilda bestämmelser om fondmedels placering, tillämpning å kommunernas medelsförvaltning i övrigt. Det har synts kommittén naturligast med en för alla kommunens medel gemensam regel. Vid utformningen av denna har kommittén funnit, att alla de i normala fall föreliggande behoven kunna tillgodoses genom en något enklare men på samma gång snävare regel än den som nu gäller för fondmedlen. Kommittén föreslår sålunda, att penningmedel, som icke erfordras för nära förestående utbetalningar, skola för kommunens räkning insättas hos bank, hos centralkassa för jordbrukskredit eller å postgirokonto eller anbringas i obligationer, vilka utfärdats eller garanterats av staten eller svensk kommun. Skulle i undantagsfall behov föreligga av annan placering, har kommunen att inhämta länsstyrelsens medgivande därtill. Denna regel bör gälla ej blott för kommunens styrelse utan för kommunens medelsförvaltande organ över huvud (61 § andra stycket).

Vad angår de föreslagna placeringsmöjligheterna må framhållas, att det ytterst sällan förekommer, att kommunerna anbringa medel i obligationer, och begränsningen till av staten eller svensk kommun utfärdade eller garanterade obligationer torde icke innebära någon olägenhet. Genom att kommunobligationer medtagas tillgodoses det behov som de större städerna, vilka utfärda egna obligationer, understundom ha av att själva förfoga över ett tillräckligt antal sådana obligationer för att de icke på en gång skola behöva företaga inköp av stora poster och därigenom kanske påverka kursläget på marknaden i ogynnsam riktning, när amorteringen av obligationslån verkställes genom inlösning av obligationer.

Kommun skulle enligt de föreslagna reglerna ej kunna anbringa medel genom utlåning mot säkerhet av inteckning. Något behov av sådan placeringsmöjlighet torde emellertid ej förefinnas. Däremot förekommer det ej sällan, att kommun i syfte att främja t. ex. bostadsbyggandet på orten utlämnar lån mot inteckningssäkerhet, men det är då icke fråga om att anbringa medel utan i stället att anvisa eller nyttja medel för ett ändamål, som faller inom området för den kommunala kompetensen. Med anbringande av medel avses en åtgärd, som uteslutande betingas av önskemålet för kommunen att erhålla en god avkastning och trygghet mot kapitalförlust.

Beträffande den kommunala räkenskapsföringen föreslår kommittén vissa jämkningar i de nuvarande bestämmelserna (62 §). Kommunens styrelse ålägges att föra fortlöpande räkenskaper över de medel den har om händer. Genom ordet fortlöpande gives uttryck åt samma princip, som ligger bakom regeln i bokföringslagen, att affärshändelserna skola införas i räkenskaperna (dagboken) dagligen post för post. Liksom enligt bokföringslagen bör det vara tillåtet att samla transaktioner under en och samma dag

av likartad beskaffenhet i en post. Att såsom de nuvarande kommunallagarna göra utsäga, att räkenskaperna skola föras enligt givna föreskrifter, torde ej vara erforderligt. Även utan en sådan erinran lärer det vara klart, att vissa anvisningar rörande räkenskapsföringen kunna givas exempelvis i reglementet för kommunens styrelse.

Däremot har kommittén i fråga om den bokföringsskyldighet, som åvilar de olika specialnämnderna, ansett lämpligt införa uttryckligt stadgande om att räkenskaper skola föras i enlighet med av kommunens styrelse givna anvisningar. Denna regel synes väl förenlig med det allmänna stadgandet om styrelsens överinseende över övriga nämnders verksamhet. Även med hänsyn till att kommunens styrelse har att sammanfatta och avsluta kommunens räkenskaper är det naturligt, att den får befogenhet att lämna direktiv till de andra nämnderna om hur räkenskaperna skola föras. Det är nämligen av stor betydelse, att samma bokföringsprinciper tillämpas i en kommuns olika specialräkenskaper, då i annat fall bokslutsarbetet kan fördröjas och försvåras.

I detta sammanhang må framhållas, att därest i särskild författning meddelas föreskrifter angående förande av räkenskaper för viss förvaltningsgren eller rörelse dessa föreskrifter givetvis skola följas. Sådana bestämmelser finnas i kungörelsen den 21 april 1950 om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor m. m.

Medelsförvaltningen i de större landskommunerna är ofta mer omfattande än i de mindre städerna. Med hänsyn härtill kan något sakligt skäl icke åberopas för olika bestämmelser för land och stad i fråga om de tider, inom vilka de särskilda nämnderna skola avgiva sina redovisningar och kommunens räkenskaper avslutas. Då det ej torde vara möjligt att för städernas del generellt förkorta de för dem gällande tidsfristerna, föreslår kommittén, att de nuvarande bestämmelserna för stad i princip skola gälla alla kommuner. För att denna ordning emellertid ej skall utnyttjas för ett uppskjutande av bokslutet i sådana landskommuner, där bokslutet utan olägenhet kunnat färdigställas inom den tid som för närvarande är stadgad för landet, föreslås den jämkningen i den för städerna gällande regeln, att räkenskaperna skola avslutas inom tid, som fullmäktige bestämma, dock senast före den 1 april. Dessutom föreslås, att kommunens styrelse skall få rätt att utsätta annan tid för avgivande av särskild nämnds redovisning än den lagen upptager som den normala, d. v. s. annan tid än »före den 1 mars». Härigenom får styrelsen större möjligheter att bestämma takten i bokslutsarbetet.

I 18 § lagen om skolstyrelse i vissa kommuner finnas med kommunallagarnas bestämmelser korresponderande regler om folkskolestyrelses skyldighet att avgiva redovisning till kommunalnämnd respektive drätselkammare. Dessa regler synas i samband med den åt särskilda sakkunniga — 1951 års skolstyrelseutredning — uppdragna utredningen rörande skolvä-

sendets lokala organisation m. m. böra omarbetas till överensstämmelse med den av kommittén föreslagna ordningen.

De uppgifter med avseende å räkenskapsföringen, som enligt ovan ankomma på kommunens styrelse, skola i stad med stadskollegium fullgöras av drätselkammaren.

3. *Revision.*

I överensstämmelse med konstitutionsutskottets rekommendation i dess utlåtande nr 7 vid 1939 års riksdag föreslår kommittén, att minimiantalet revisorer och revisorssuppleanter höjes från två till tre (63 §). Härigenom får en minoritetsgrupp bland fullmäktige större möjligheter än för närvarande att bliva representerad vid revisionen.

De nuvarande bestämmelserna lägga icke hinder i vägen för fullmäktige att utse särskilda revisorer för kommunens olika förvaltningsorgan och fatta särskilt beslut i anledning av revisorernas granskning av varje sådant organs förvaltning (se RÅ 1944 ref. 59 I och konstitutionsutskottets utlåtande nr 2/1943). Särskilt i de större städerna fördelas revisorerna regelmässigt på avdelningar. För att bättre klargöra lagens innebörd i detta hänseende har kommittén vidtagit ett par formella jämkningar i den nuvarande lagtexten. I detta sammanhang bör anmärkas, att regeln om utseende av minst tre revisorer och lika många suppleanter givetvis är avsedd att tillämpas även vid val av revisorer för särskilt förvaltningsorgan. Om det någon gång kan anses i och för sig onödigt med tre revisorer med hänsyn till den ringa omfattningen av särskild nämnds förvaltning, kan det vara lämpligt att utse gemensamma revisorer för nämnder, som handhava likartad förvaltning. Kommittén önskar tillägga, att den med vad som nu anförts självfallet icke velat förorda en mer allmän användning av systemet med särskilda revisorer för olika förvaltningsgrenar. Enligt kommitténs mening torde den samfällda revisionen tvärtom för flertalet kommuner innefatta den naturligaste och ändamålsenligaste ordningen.

I anslutning till de allmänna jävsregler, som föreslås i annat sammanhang, har kommittén vidtagit några kompletteringar i de nuvarande bestämmelserna om rätt att deltaga i revisorsval och dechargebeslut och om behörighet att vara revisor. Liksom ledamöter av kommunens styrelse och övriga nämnder böra de kommunala revisorerna vara ansvariga enligt allmän lag för försummelser vid fullgörandet av sitt uppdrag (jfr Nytt juridiskt arkiv 1931 ref. 101). En erinran härom har införts i lagtexten. Därjämte har kommittén till reglerna om revision överflyttat de nu i annat sammanhang förekommande bestämmelserna om olika slag av ersättning till revisor.

Någon motsvarighet till gällande föreskrift om räkenskapernas tillhandahållande åt revisorerna genom fullmäktiges (kommunalstämmans, magistratens, valnämndens) ordförande synes icke erforderlig, bl. a. enär kom-

mitténs förslag liksom nuvarande lag tillförsäkrar revisorerna en allmän rätt att när som helst taga del av räkenskaperna.

Såsom redan berörts har kommittén företagit viss ändring i den nuvarande regeln om de kommunala revisorernas rätt att verkställa inventering. Revisorerna skola enligt förslaget äga att när som helst inventera de penningmedel och värdehandlingar, som kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd omhänderhar, samt taga del av räkenskaper och andra handlingar, som beröra förvaltningen. Enligt den sålunda föreslagna ordningen blir det otvivelaktigt, att revisorerna äga att granska bl. a. de av barnavårdsnämnderna omhänderhavda statliga mödrahjälpsmedlen. Huruvida den statliga kontrollen över dessa medels användning bör i sin nuvarande form bibehållas vid sidan av de kommunala revisorernas granskning tillkommer ej kommittén att pröva.

Gällande kommunallagar sakna föreskrifter om vad revisionsberättelse skall innehålla. Även om några större olägenheter ej föranletts härav, synes det ur vissa synpunkter vara lämpligt och för övrigt även tillhöra god ordning, att lagen angiver minimifordringarna på revisionsberättelses innehåll. Bestämmelser härom innefatta i viss mån en erinran om revisorernas granskningsskyldighet samtidigt som de äro ägnade att stärka revisorernas ställning i förhållande till förvaltningsorganen. Det kan nämnas, att den nya aktiebolagslagen ger föreskrifter om revisionsberättelses innehåll. Kommittén föreslår med hänsyn härtill, att revisionsberättelse skall innehålla redogörelse för resultatet av revisorernas granskning jämte uttalande huruvida anmärkning beträffande räkenskapernas förande eller förvaltningen i övrigt föreligger eller icke (64 §). Revisorerna böra icke få inskränka sig till ett allmänt uttalande att anledning till anmärkning föreligger utan måste utveckla anledningen till densamma. Anse revisorerna, att visst förhållande icke bör föranleda anmärkning men dock bringas till fullmäktiges kännedom, äro de givetvis oförhindrade att erinra därom i revisionsberättelsen.

En revisionsberättelse utmynnar regelmässigt i ett tillstyrkande eller avstyrkande av ansvarsfrihet för den förvaltning revisionen avser. Någon gång förekommer emellertid, att kommunala revisorer av ett eller annat skäl underlåta att uttala sig i frågan om ansvarsfrihet, och det beslutande organet får därigenom ej den vägledning för bedömande av dechargefrågan som ett sådant uttalande innefattar. Med hänsyn härtill föreslår kommittén uttrycklig föreskrift att revisionsberättelse skall innehålla särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet för förvaltningen tillstyrkes eller icke.

Enligt nuvarande bestämmelser skall dechargefrågan avgöras på landet å årets första ordinarie kommunalfullmäktigsammanträde (kommunalstämma), som skall hållas under tiden den 16 mars—den 31 maj, och i stad vid ordinarie stadsfullmäktigsammanträde före utgången av juni månad. Den för landskommunerna föreskrivna tiden torde i allmänhet iakttagas. I flera

städer, särskilt större sådana, har dechargefrågans avgörande däremot ej sällan försenats, vilket som närmaste anledning haft, att revisionsberättelsen och däröver infordrade förklaringar ej förelegat nog tidigt. Enligt vad kommittén inhämtat rörande dechargebehandlingen i städerna, med undantag av Stockholm, åren 1948 och 1949 överskreds sålunda den lagstadgade tiden båda åren i nio städer och ettdera året i ytterligare fem. I allmänhet behandlades frågan i augusti eller september, men i några fall skedde det under någon av årets tre sista månader.

Det förhållandet att den nuvarande tidsfristen för dechargefrågans behandling sålunda visat sig för knappt tillmätt för ett antal städer sammanhänger med kommunalförvaltningens starka utveckling och den ökade arbetsbörda som härigenom lagts på kommunernas tjänstemän och revisorer. Det vore måhända möjligt att i någon mån undvika försening av dechargebehandlingen genom vissa rationaliseringsåtgärder i fråga om revisionens utförande och kanske även genom ökning av revisorernas antal. Emellertid ha förseningarna inträffat framför allt i de större städerna, där betingelserna för en snabb revision kunna synas relativt goda, bl. a. på grund av tillgången till sakkunniga biträden. Det torde därför vara nödvändigt att giva revisorerna längre tid för revisionsarbetets utförande. Att för ändamålet flytta tillbaka tiden för bokslutet och därigenom göra de avslutade räkenskaperna tidigare tillgängliga för revisorerna, torde icke vara möjligt. Bokslutet försenas nämligen emellanåt redan nu med en sammantryckning av tiden för revisionen som följd. Enda möjligheten torde därför vara att utsträcka tidsfristen för dechargebehandlingen. Att förlänga tiden genom en generell och förbehållslös bestämmelse är emellertid varken lämpligt eller nödvändigt. I stället bör såsom allmän regel stadgas, att dechargefrågan skall företagas till avgörande vid ordinarie fullmäktigsammanträde före juni månads utgång, men med rätt för fullmäktige att bestämma, att ärendet skall behandlas vid ordinarie sammanträde senare under året (65 §). Med hänsyn till fullmäktiges naturliga intresse av att så snart som möjligt taga ställning till ansvarsfrågorna torde det kunna antagas, att den föreslagna befogenheten kommer att begagnas blott i undantagsfall. Och där den utnyttjas torde man i regel finna lämpligt att företaga dechargen före det sammanträde, då val av styrelser och nämnder i kommunen äger rum. I allmänhet lärer det vara möjligt att långt i förväg förutse behovet av utsträckt tid för dechargen. Bestämmandet av sammanträde för frågans behandling kan alltså ske i god tid. Att så sker är nödvändigt för att revisorerna skola kunna planlägga och bedriva sitt arbete på ett ändamålsenligt sätt, liksom givetvis också för att fullmäktiges ordförande skall få ledning för utsättande av tiden för revisionsberättelsens avgivande.

AVDELNING VI.

Statsuppsikten.

20 kapitlet. Understallning.

Komunallagarnas regler om understallning (79 och 80 §§ LKL, 74 och 75 §§ LKS) innehålla dels en uppräkning av olika slags beslut, som för att bliva gällande skola godkännas av Kungl. Maj:t eller länsstyrelsen, och dels föreskrifter om det formella förfarandet i understallningsärenden. Där beslut, som kräver fastställelse, behandlas på annat ställe i lagen, såsom fallet är med antagande av kommunalstadgar (6 § LKL) och beviljande av pension åt kommunal förtroendeman (25 § LKL, 29 § LKS), nämnes icke i det sammanhanget något om understallningskravet, utan härom ges besked först i det särskilda avsnittet om understallning. Fullt konsekvent är dock denna ordning icke genomförd. Sålunda äro bestämmelserna om länsstyrelsens fastställande av reglemente för kommunalnämnd och drätselkammare meddelade i omedelbar anslutning till övriga stadganden om dylika reglementen; i paragraferna om understallning finnes icke någon erinran om dessa bestämmelser.

Av skäl, som angivits i tidigare sammanhang, har kommittén i förslaget till kommunallag placerat reglerna om den understallningsfria lånerätten i kapitlet om kommunens drätsel. Det har då ansetts naturligt att i det sammanhanget behandla även den lånerätt, som är beroende av Kungl. Maj:ts prövning, och sålunda fullständigt reglera lånerätten i drätselkapitlet. På samma sätt givas i berörda kapitel bestämmelser om den kommunala fondbildningen, evad den är fri — d. v. s. sker enligt de närmare anvisningarna i lagen — eller förutsätter Kungl. Maj:ts medgivande. Vid nu angivna förhållanden har kommittén funnit mest konsekvent att överlag anknyta reglerna om myndighets prövning av vissa beslut till de bestämmelser som ur andra synpunkter behandla samma slags beslut och i understallningsreglerna blott giva en hänvisning till dessa bestämmelser. För sådana beslut, som icke omnämnas på annat ställe i kommunallagen, måste givetvis i förekommande fall föreskrift om myndighets godkännande införas direkt i understallningsreglerna. I övrigt böra dessa regler såsom för närvarande bestämma förfarandet i understallningsärenden.

Kommittén har även granskat reglerna om understallning med avseende å deras sakliga innehåll. Såvitt angår låne- och fondbildningsbeslut samt beslut om flerårig utdebitering hänvisas till vad därom anförts i tidigare sammanhang. För kommitténs överväganden och förslag i fråga om understallningsskyldighetens omfattning i övrigt redogöres i det följande.

A. Förfogande över donerad fastighet.

Till de beslut som för att vinna bindande kraft skola underställas Kungl. Maj:s prövning och fastställelse höra beslut angående avhändande eller pantförskrivning av sådan kommunen tillhörig fastighet, som för något dess gemensamma nytta avseende ändamål tillfallit kommunen genom gåva eller testamente, ävensom överenskommelse, som medför ändring i någon kommunens rättighet till sådan fastighet.

Regeln härom är hämtad från 1862 års kommunalförordningar. I det till grund för dessa författningar liggande kommittéförslaget hade bestämmelsen en något annan avfattning. Enligt förslaget till kommunalförordning för landet, som i detta avseende överensstämde med övriga författningsförslag, erfordrades sålunda underställning av beslut angående »försäljning, pantförskrivning eller utbyte av någon sådan kommunen tillhörig fastighet, som antingen genom gåva, testamente eller annat laga fång kommunen tillfallit och till underhåll för vissa dess gemensamma nytta avseende ändamål blivit anslagen, ävensom förlikning, som medför ändring uti kommunens i sådan fastighet ägande rättigheter».

Den citerade bestämmelsen motiverades av kommittén sålunda:

> Förändrade förhållanden i en framtid kunde göra det av vikt för en kommun att uti sin gemensamma ekonomi vidtaga åtgärder, som fordrade genomgripande förändringar uti inrättningar för samma ändamål från en förgången tid; och om för deras förverkligande nödigt bleve att föryttra fastigheter, dem en föregående generation inom kommunen eller enskild person för sådant ändamål anslagit, borde det väl icke kunna anses mot stiftelsens villkor stridande, att kommunen med Kungl. Maj:ts bifall finge söka att under en annan form draga nytta av stiftarens välvilja.

Medan kommittén sålunda ville kräva underställning av beslut om disposition av kommun tillhörig, för visst ändamål anslagen fastighet, oavsett genom vilket slags fång kommunen förvärvat den, begränsades i kommunalförordningarna och efter mönster av dessa i kommunallagarna underställningsplikten till beslut rörande *donerad* fastighet.

Den ifrågavarande underställningsregeln torde äga tillämplighet blott å disposition av fastighet, som donerats till kommun för något bestämt, i donationsurkunden eller eljest av donator angivet ändamål. Har fastighet donerats utan att vid donationen fogats några föreskrifter om fastighetens användning, lärer kommunen därför kunna försälja densamma utan att underställa avhändelsen Kungl. Maj:ts prövning. Stadgandet synes sålunda blott ge uttryck åt den allmänna ehuru oskrivna regeln att Kungl. Maj:t äger dispensera från eller medgiva ändring (permutation) i föreskrifter, som meddelats i gåvobrev, testamenten och andra dylika urkunder. Denna befogenhet för Kungl. Maj:t anses i den statsrättsliga doktrinen som ett utflöde av Konungens ekonomiska lagstiftningsmakt enligt 89 § regerings-

formen. Varför man just i kommunallagarna och exempelvis icke i civillagstiftningens regler om testamente och gåva erinrat om permutationsrätten är en fråga som icke utan vidare kan besvaras. Möjligt är, att omfattningen av och innebörden i Kungl. Maj:ts permutationsrätt icke stått fullt klar för lagstiftaren vid tiden för kommunalförordningarnas tillkomst. Det kan i detta sammanhang nämnas, att man under förarbetena till lagen den 24 maj 1929 om tillsyn över stiftelser övervägde att införa ett uttryckligt stadgande om rätt för Kungl. Maj:t att, om stiftelses ändamål icke kunde vinnas, förordna om användning av stiftelsens egendom för annat ändamål samt att även eljest medgiva jämkning i otillämpliga eller otjänliga föreskrifter rörande stiftelsen. De förslag, som framfördes i denna riktning, avvisades emellertid av vederbörande departementschef under hänvisning till att Kungl. Maj:t enligt gällande ordning utövade permutationsrätt under konstitutionell ansvarighet utan att därvid vara bunden av några lagbestämmelser och att några olägenheter därav icke försports.

Den omständigheten att Kungl. Maj:ts tillstånd städse erfordras för avvikelse från donationsföreskrifter utgör ett starkt skäl för att låta den förevarande bestämmelsen utgå ur kommunallagarna. Såsom regeln är avfattad är den för övrigt ofullständig i det att den icke omnämner förfogande över skänkt eller testamenterad lös egendom — t. ex. värdepapper och konstsamlingar — i strid med donationsvillkoren. Bestämmelsens tystnad i detta avseende synes ägnad att framkalla missförstånd om vad som är gällande rätt. Det må även påpekas, att omnämnandet av »pantförskrivning» av fastighet är mindre lämpligt. Det torde nämligen vara en allmänt erkänd princip, att kommun icke bör förpanta någon egendom till viss fordringsägare. Med hänsyn till berörda omständigheter har kommittén i sitt förslag icke upptagit någon motsvarighet till den nu avhandlade regeln.

Bestämmelsens borttagande kommer såsom det föregående ger vid handen icke att innebära någon ändring i sak av gällande rätt. Det synes vara särskild anledning understryka detta beträffande ett visst slag av kommunala markavyttringar, nämligen försäljning av sådan jord, som kronan i gången tid ställt till städernas disposition för deras bebyggelse och utveckling. Över användningen av denna städernas donationsjord utövar staten kontroll bl. a. i den form att för försäljning erfordras Kungl. Maj:ts tillstånd. I vissa äldre rättsfall har till stöd för skyldigheten att inhämta sådant tillstånd åberopats den förevarande bestämmelsens motsvarighet i kommunalförordningen för stad. Riktigheten härav kan emellertid betvivlas. I varje fall har man i 1859 års kommittébetänkande icke haft den från kronan härrörande donationsjorden för ögonen, när där talas om »fastigheter, dem en föregående generation inom kommunen eller enskild person — — — anslagit». Att märka är också, att LKS (i likhet med vad fallet var i kommunalförordningen för stad) på ett annat ställe, nämligen i uppräkningen i 75 § av de beslut som skola underställas länsstyrelsens pröv-

ning, använder uttrycket »stadens donationsjord» med hänsyftning på den jord som kronan ställt till städernas förfogande. Den statliga kontrollen torde i stället sammanhänga därmed att städerna endast undantagsvis erhållit oinskränkt rätt till donationsjorden. I vissa fall har jorden anslagits städerna till evärdelig ägo — utan avhändelsebefogenhet — och i det stora flertalet fall torde städerna blott ha erhållit en ständig nyttjanderätt till jorden. Under sådana förhållanden är det naturligt, att avhändelser av donationsjord ansetts kräva godkännande av Kungl. Maj:t såsom representant för donator — staten.

Det bör tilläggas, att frågan om avskaffande av den fortlöpande kontrollen beträffande städernas donationsjord för närvarande är föremål för utredning inom inrikesdepartementet genom en särskilt tillkallad sakkunnig.

B. Beslut om avgifter å den allmänna rörelsen.

En översyn av bestämmelserna om underställning av beslut om nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen för begagnande av de platser, som anvisats åt densamma, eller de inrättningar, som äro gjorda till dess betjänande, kan måhända anses motiverad med hänsyn till önskvärdheten av dels en närmare precisering av de avgifter som åsyftas och dels en eventuell begränsning av underställningsskyldigheten.

Vad den förstnämnda frågan angår är att märka att lagens ifrågavarande formulering är hämtad från 1862 års kommunalförordningar, närmast kommunalförordningen för Stockholm. En långvarig praxis har därför givit vissa hållpunkter för stadgandets tolkning. Till avgifter å den allmänna rörelsen ha sålunda hänförts t. ex. torg- och parkeringsavgifter. Vidare har bestämmandet av de viktigaste av de hithörande avgifterna — hamnavgifter, grundpenningar samt sluss-, kanal- och andra farledsavgifter — reglerats i särskild författning. Under sådana förhållanden synes det knappast erforderligt — om det ens är möjligt — att ersätta den nuvarande bestämmelsen med en mer klargörande avfattning. En uppräkning av de olika avgifterna kan lätt bli ofullständig, och en exemplifiering kan bli vilseledande. Kommunalförordningarna för land och stad hade för övrigt en exemplifiering, »avgifter å den allmänna rörelsen, såsom väg-, bro-, hamn- och färjpenningar med mera», men den övergavs vid 1930 års kommunallagsrevision till förmån för den nuvarande, från kommunalförordningen för Stockholm hämtade lydelsen.

Beträffande en eventuell begränsning av kommunernas underställningsskyldighet i förevarande hänseende må framhållas, att några önskemål i sådan riktning knappast avhörts, i varje fall icke i form av förslag i riksdagen. Underställningsplikten torde ej heller vara särskilt betungande för kommunerna, av vilka det närmast är städerna, som äro berörda därav. Erinras må också, att de ekonomiskt mest betydelsefulla taxebesluten, näm-

ligen de som röra de kommunala affärsverkens avgifter, äro helt fritagna från statlig fastställelseprövning.

På sina håll upptager man avgifter för rätten att från flyttbart stånd eller annan transportabel anordning idka försäljning å gata. Enligt ett rättsfall från 1949 har Stockholms stad ansetts icke äga uttaga dylik avgift. Utgången av detta rättsfall har föranlett Svenska stadsförbundets styrelse att hos Kungl. Maj:t påkalla åtgärder för reglering av rätten att idka försäljning å gata jämte därmed sammanhängande spörsmål. I anledning av denna framställning — över vilken kommunallagskommittén yttrade sig i september 1949 — har frågan gjorts till föremål för utredning av en inom inrikesdepartementet tillkallad sakkunnig. Utredningen har ännu icke avslutats. Denna omständighet torde utgöra ytterligare en anledning för kommittén att icke närmare ingå på frågan om underställning av beslut om avgifter å den allmänna rörelsen.

C. Beslut om subvention till enskilda företagare.

I samband med behandlingen av frågan om den kommunala kompetensen anförde kommittén i sitt betänkande I (sid. 80) vissa kritiska synpunkter på kommunernas subventionsgivning till förmån för industrier och andra enskilda näringsföretag. Kommittén ansåg, att man hade all anledning ställa sig tveksam till en uppmjukning av den nuvarande restriktiva rättspraxis i fråga om tillåtligheten av industrisubventioner. I alla händelser förefölle denna praxis böra bibehållas intill dess någon form av allmän kontroll eller reglering av näringslivets lokalisering kommit till stånd. Kommittén erinrade i detta sammanhang om att sakkunniga den 17 februari 1947 tillkallats för att utreda och avgiva förslag rörande näringslivets lokalisering. Enligt kommitténs mening vore det lämpligt, att spörsmålet om den kommunala subventionsverksamheten och om en eventuell kontroll av densamma, byggd på skyldighet för kommunerna att underställa subventionsbeslut myndighets prövning eller anordnad i annan form, i första hand bleve föremål för undersökning av den tillsatta utredningen.

Utredningen har den 26 januari 1951 avgivit betänkande angående näringslivets lokalisering (SOU 1951:6). Beträffande lokaliseringspolitikens medel framhålles till en början, att samhället kan inverka på lokaliseringen av enheterna inom det enskilda näringslivet genom att förläggningen av olika samhälleliga verksamheter påverkar förläggningen av det enskilda näringslivets produktionsenheter. När det gäller direkt påverkan av enskilda företags lokalisering, bör i första hand anlitas upplysning och rådgivning. Utredningen föreslår, att upplysnings- och rådgivningsverksamheten skall bedrivas dels genom ett centralorgan (statens lokaliseringsnämnd) och dels genom länsorgan. Även ekonomiska stödåtgärder från statens sida — i regel dock icke individuella subventioner utan kollektiva

åtgärder — kunna komma i fråga. Såsom »en sista utväg» att påverka näringslivets lokalisering — därest i det föregående berörda utvägar icke medföra önskade resultat — betecknar utredningen ett system med tillståndsgivning. Utredningen diskuterar närmare förutsättningarna för införandet av ett sådant system men anser sig icke kunna slutgiltigt taga ställning till frågan.

I anslutning till sin behandling av frågan om ekonomiska statliga åtgärder tager utredningen även upp kommunernas subventionspolitik. Denna politik kan enligt utredningens mening i mycket stor utsträckning snedvrida den lokaliseringsinriktning som eftersträvas ur nationalekonomiska synpunkter och kan därför också äventyra resultatet av en allmän lokaliseringspolitik. Utredningen kommer därför till slutsatsen, att kommunerna icke genom subventioner böra påverka företagsenheternas lokalisering. Det framhålles emellertid, att de rättsliga korrektiven gentemot subventionspolitiken — överklagningsrätten och underställningsskyldigheten i vissa fall — uppenbarligen äro otillräckliga. Det kan då — yttrar utredningen — ifrågasättas, huruvida icke den motsättning, som existerar mellan den reella politiken och kommunernas formella befogenheter, bör ge anledning till en skärpning av reglerna för underställningsskyldigheten. Utredningen fortsätter:

Ett centralt lokaliseringsorgan kommer under sitt arbete att fortlöpande få kontakt med lokaliseringsfall där kommunala subventioner äro ifrågasatta. Genom upplysning och rådgivning blir det då möjligt för lokaliseringsorganet att påverka kommunernas beslut.

På lång sikt torde en förnuftigare avvägd kommunal lokaliseringspolitik kunna vinnas genom att densamma inordnas i sitt stora sammanhang: lokaliseringen av näringslivet överhuvud taget. Särskilt betydelsefull framstår därvid den samordning av lokaliseringspolitiken och översiktsplaneringen, som vi föreslå i det följande. Uppenbart är dock att åtskilliga faktorer i alla fall skulle kvarstå, som vore ägnade att animera en med subventioner förbunden kommunal lokaliseringspolitik. Sålunda kan det genom planeringsåtgärder icke förhindras att ett företag subventioneras, som redan är förlagt till en viss kommun men som står inför valet att stanna eller lokalisera sig till annan kommun. Utredningen har konstaterat att i närmare hälften av de undersökta fallen subventioneringen gällt just dylika lokaliseringsfall. Icke heller kan genom dylika åtgärder förhindras subventioner för att ernå en enbart ur skattesynpunkt förmånlig lokalisering. — — —

Det är vidare givet att vid behandlingen av de beslut om subventioner till företag, som enligt nu gällande regler komma under Kungl. Maj:ts prövning, bedömningen även bör avse beslutets ändamålsenlighet ur lokaliseringssynpunkt.

Skall härutöver överhuvudtaget införas en obligatorisk prövning av kommunala subventioner, måste denna enligt vår mening ske samtidigt med en prövning av den ifrågasatta lokaliseringens ändamålsenlighet. Därest lokaliseringen göres beroende av någon form av tillståndsgivning från statens sida, synes en eventuell underställningsskyldighet och den därav föranledda prövningen böra knytas till denna tillståndsgivning. — — —

Därest någon tillståndsgivning icke skulle komma till stånd eller denna skulle ges en sådan utformning att det icke går att därtill anknyta någon central pröv-

ning av de kommunala subventionerna, återstår endast möjligheten att skärpa underställningsskyldigheten. En sådan skärpning erbjuder många svårigheter. Som framgått av framställningen i kap. III finnas en mängd olika typer och graderingar av subventioner. I många fall kunna olika meningar råda om subvention överhuvudtaget föreligger.

Problemet om det är möjligt att komma till rätta med de kommunala subventionerna enbart genom att skärpa underställningsskyldigheten synes böra prövas som en del av spörsmålet om lämpligheten och önskvärdheten av att över huvud taget skärpa underställningsskyldigheten. Denna fråga synes därför böra upptagas till ny omprövning av kommunallagskommittén.

Varken lagstiftningsåtgärder eller andra åtgöranden från statsmakternas sida torde helt kunna undanröja subventioner och andra icke önskvärda utslag av den kommunala konkurrensen om företagen. När det gäller att länka de kommunala ambitionerna in på banor, som icke strida mot de allmänt nationalekonomiska strävandena, måste till sist de ansvariga kommunala myndigheterna själva göra den avgörande insatsen. Vi vilja emellertid förmoda, att i och med att betydelsen av en riktigt genomförd lokaliseringspolitik blir allmänt insedd, så vidtagas efterhand också på övriga områden åtgärder, som harmoniera med eller underlätta genomförandet av en sådan politik också för kommunernas vidkommande.

I det läge frågan om näringslivets lokalisering befinner sig efter framläggandet av lokaliseringsutredningens förslag torde kommittén sakna anledning att närmare överväga spörsmålet om underställning av kommunala subventionsbeslut. Man synes tills vidare böra avvakta de åtgärder förslaget kan föranleda från statsmakternas sida och de verkningar dess genomförande kan få beträffande subventionsgivningen. Det förefaller kommittén, som om man i den föreslagna upplysnings- och rådgivningsverksamheten skulle få ett lämpligt medel att påverka kommunernas beslut i sådana lokaliseringsfall, där kommunal subvention ifrågasatts. Visserligen lära de organ, som avses skola ha hand om denna verksamhet, icke få kontakt med alla subventionsfall, t. ex. sådana där kommunala åtgärder aktualiseras för att hindra nedläggning eller bortflyttning av en industri. Men kommittén anser förutsättningar finnas för att upplysningsarbetet på förevarande område skall väcka insikt i allt vidare kretsar om betydelsen av en hela landet omfattande lokaliseringspolitik. I den mån så sker kommer benägenheten för kommunal subventionsgivning att avtaga. Till det sagda komma de allvarliga gensagor som ur den kommunala självbestämningsrättens synpunkt kunna resas mot en skärpning av underställningsskyldigheten. Det skulle för övrigt, vilket också lokaliseringsutredningen påpekat, möta stora svårigheter att finna otvetydiga och verksamma lagbestämmelser rörande de beslut som skulle underställas. Över huvud innefattar underställningsinstitutet en olämplig form för kontrollen över kommunernas subventionsgivning, och dess utnyttjande för sådant ändamål synes kunna komma i fråga blott i nödfall, d. v. s. endast om övriga tänkbara åtgärder att hindra en snedvridning av näringslivets lokalisering genom kommunala subventioner visa sig resultatlösa.

21 kapitlet. Besvärsreglerna.

A. Gällande ordning.

Bestämmelser om klagan över kommunala beslut och fullföljd av sådan klagan finnas i 81—84 §§ LKL och 76—79 §§ LKS.

Vad först angår beslut av *kommunalrepresentationerna* gälla i stort sett samma regler för land och stad. Enligt dessa äger medlem av kommun, som ej nöjes åt fullmäktiges (respektive kommunalstämmans och allmänna rådstugans) beslut, att, där ej annat är särskilt föreskrivet, söka rättelse däri genom besvär, om beslutet icke tillkommit i laga ordning, står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet, eller kränker hans enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund. Besvären skola jämte det överklagade beslutet ingivas till länsstyrelsen. Besvärstiden är beträffande landskommunala beslut trettio dagar och för stadskommunala beslut tjugu dagar. Den räknas i förra fallet från dagen för tillkännagivandet i kyrkan om verkställd justering av det över beslutet förda protokollet och i det senare fallet från den dag, då stadsfullmäktiges protokoll offentligen upplästes eller allmän rådstugas protokoll justerades. Den som klagar har att dels vid besvären foga bevis om dagen, då sådant tillkännagivande eller sådan uppläsning eller justering ägde rum, och dels inom fjorton dagar efter besvärstidens utgång ingiva diariebevis över att han besvärat sig. På landet skall beviset lämnas till kommunalfullmäktiges (kommunalstämmans) ordförande och i stad till magistraten eller, där sådan ej finnes, till drätselkammaren. Försummar klaganden något av vad sålunda föreskrivits, må det överklagade beslutet gå i verkställighet.

Beträffande förfarandet och prövningen hos länsstyrelsen äro stadgandena knapphändiga. Gå besvären ut på att beslutet icke tillkommit i laga ordning eller att det står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet, äger länsstyrelsen, där besvären finnas böra godkännas, att förbjuda beslutets verkställighet. Grundas besvären på att klagandens enskilda rätt blivit genom beslutet kränkt, och bliva besvären godkända, gäller rättelsen till förmån för den som klagat, men beslutet står i övrigt fast; dock må länsstyrelsen, om beslutet finnes strida mot allmän lag eller författning eller eljest vila på orättvis grund, förordna om upphävande av beslutet i dess helhet.

Länsstyrelsens utslag må i sin tur överklagas hos Konungen, där icke för vissa frågor annorlunda är särskilt stadgat. Besvärstiden är trettio dagar och räknas från det klaganden erhöll del av beslutet; dock är tiden för klagande menighet femton dagar längre.

I fråga om *de administrativa organen* avse kommunallagarnas besvärs-

bestämmelser blott beslut av kommunalnämnd och drätselkammare. Bestämmelserna härom (84 § LKL, 79 § LKS) inledas med ett stadgande, enligt vilket för besvärs anförande mot kommunalnämnds, respektive drätselkammares beslut i sådana mål och ärenden, vilka nämnden (kammaren) på grund av föreskrifter i särskilda författningar har att handlägga, gäller vad i dessa författningar för varje fall finnes stadgat. Den talan som föres enligt sådana särbestämmelser kan benämnas förvaltningsbesvär; till detta slag av besvär återkommer kommittén i det följande.

Rörande talan mot kommunalnämnds och drätselkammares beslut i övriga ärenden, d. v. s. sådana som ankomma på nämnden respektive kammaren enligt kommunallagarnas allmänna regler, äro bestämmelserna olika för landskommuner och städer utan magistrat, å ena sidan, och magistratsstäder å den andra. För de förstnämnda gäller, att där medlem av kommunen ej nöjes åt kommunalnämnds eller drätselkammares beslut, som icke är av rent förberedande eller verkställande art, reglerna om besvär över fullmäktigbeslut skola äga motsvarande tillämpning; dock skall besvärstiden beträffande kommunalnämnds beslut, som rör uteslutande enskild persons förhållande, räknas från den dag, då beslutet genom utdrag av protokollet delgavs klaganden, och beträffande drätselkammares beslut alltid räknas från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet. Beslut må utan hinder av förd klagan gå i verkställighet, där icke den prövande myndigheten annorledes förordnar. För magistratsstäderna åter gäller om besvärs anförande mot drätselkammarens beslut vad i drätselkammarens reglemente är bestämt. Vissa drätselkammarreglementen innehålla dylika bestämmelser, andra icke. Där de finnas, stadga de i allmänhet, att besvär skola anföras hos magistraten, men det förekommer också, att länsstyrelsen är besvärsinstans. Besvärstiden växlar; vanligen är den tjugu dagar och räknas från det överklagade beslutets delgivning. Saknas besvärsregler i reglementet, kan klagan enligt rättspraxis föras hos magistraten på grund av dess ställning som närmaste tillsynsmyndighet över kommunalförvaltningen. Besvärsbestämmelserna i LKS tillämpas analogivis å sådan klagan.

Ehuru kommunallagarna vad angår administrativa organ innehålla besvärsregler blott för kommunalnämnd och drätselkammare, ha i rättspraxis besvär ansetts kunna föras även mot beslut av organ, som kommun tillsatt med stöd av sin i kommunallagarna grundade befogenhet att utse styrelser och nämnder för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr, såsom styrelse för gas- och elektricitetsverk (RÅ 1931 ref. 75), badhusstyrelse (RÅ 1934 not. S. 444) och hamndirektion (RÅ 1943 not. S. 174 och 539). På sådana besvär ha kommunallagarnas besvärsregler tillämpats analogiskt. Besvär över beslut av styrelse eller nämnd i magistratsstad ha sålunda ansetts skola föras hos magistraten. I stad utan magistrat torde drätselkammaren vara besvärsmyndighet, eftersom alla av staden utsedda styrelser i sin förvaltning stå under drätselkammarens överinse-

ende (jfr RÅ 1943 ref. 58). I andra instans prövas besvären av länsstyrelsen. Besvär över beslut av nämnd eller styrelse i landskommun prövas däremot direkt av länsstyrelsen (jfr RÅ 1935 not. S. 456).

Även beslut av sådana styrelser eller nämnder, som kommunerna utse med föranledande av stadganden i särskilda författningar (nämnder för reglerad förvaltning), ha enligt rättspraxis i viss utsträckning ansetts kunna överklagas i den ordning kommunallagarna föreskriva, nämligen i sådana fall där den särskilda författningen saknar besvärsbestämmelse. Sålunda ha besvär över beslut av brandstyrelse (t. ex. RÅ 1944 not. S. 223) och polisnämnd (RÅ 1947 not. S. 142) upptagits till prövning.

Det i kommunallagarna reglerade besvärsinstitutet, för vilket ovan redogjorts, plägar benämnas *kommunalbesvär*. Vad som är karakteristiskt för kommunalbesvären har i viss mån framgått av redogörelsen för lagbestämmelserna men torde böra ytterligare något belysas, och samtidigt böra kommunalbesvären jämföras med förvaltningsbesvären.

Utmärkande för kommunalbesvären är till en början, att besvärsrätt tillkommer envar medlem av kommunen, oavsett om han mer eller mindre nära eller icke alls beröres av det överklagade beslutet. Olika meningar ha uttalats beträffande frågan om annan än kommunmedlem äger besvärsrätt, därest han beröres av kommunalt beslut. Emellertid synes rättspraxis åtminstone på senare tid ha ställt sig avvisande till besvärsrätt för icke-kommunmedlem (se t. ex. RÅ 1943 ref. 11). Vidare kännetecknas kommunalbesvären av att någon lämplighetsprövning av det överklagade beslutet icke förekommer. Prövningen hos besvärsmyndigheten kan endast avse, huruvida beslutet är felaktigt (olagligt) på någon av de i lagen angivna besvärsgrunderna. Slutligen kunna kommunalbesvär icke föranleda positiv rättelse av felaktigt beslut. Bifall till besvären innefattar därför i allmänhet blott undanröjande av det överklagade beslutet.

Möjlighet att anföra *förvaltningsbesvär* över kommunalt organs beslut förefinnes ofta, då beslutet faller inom ett verksamhetsområde, som närmare reglerats i särskild författning, och framför allt i sådana fall där kommunalt organ handhaver myndighetsfunktioner. Uppgifter av sådant slag tillkomma exempelvis hälsovårdsnämnd, barnavårdsnämnd och byggnadsnämnd. För de besvär, som enligt de särskilda författningarna må föras mot beslut av dessa och andra kommunala organ, gälla de vanliga reglerna för förvaltningsbesvär. Dessa innebära bl. a., att besvärsrätt tillkommer blott den som på ett eller annat sätt beröres av beslut. Besvärsinstansen äger vidare pröva icke blott om beslutet är formellt lagligt utan även om det är lämpligt och ändamålsenligt ur de synpunkter, som varit bestämmande vid verksamhetens reglering i författning. I konsekvens härmed kan besvärsmyndigheten icke endast upphäva överklagat beslut utan också sätta annat beslut i dess ställe. Genom att de i specialförfattningar närmare reglerade uppgifterna regelmässigt åvila kommunernas administ-

rativa organ kunna förvaltningsbesvär i motsats till kommunalbesvär blott hänföra sig till beslut av styrelser eller nämnder, ej till fullmäktigebeslut.

B. Allmänna synpunkter.

Så som det kommunala besvärsinstitutet är anordnat enligt gällande rätt bygger det på uppfattningen att kommunerna själva äro bäst i stånd att pröva behovet och lämpligheten av kommunala åtgärder och att utforma sin verksamhet i olika hänseenden. I enlighet härmed är den på besvärsmyndigheterna ankommande prövningen begränsad till en undersökning, huruvida överklagat beslut tillkommit i formellt riktig ordning eller om dess innehåll är felaktigt på någon av de i lagen särskilt angivna grunderna. Beslutets lämplighet och ändamålsenlighet komma däremot i princip icke under bedömande.

Kommunalbesvärens främsta funktion kan därför sägas vara att tjäna såsom medel för utlösning av den statliga legalitetskontrollen över kommunalstyrelsen. Att genom en omgestaltning av besvärsinstitutet skapa möjligheter för en materiell kontroll av de kommunala besluten skulle rubba grundvalarna för kommunernas självbestämningsrätt och kan därför icke komma i fråga. Å andra sidan har den på kommunalbesvären grundade legalitetskontrollen haft betydelse som garanti för att kommunerna handhava självstyrelsen i lagbundna former och under iakttagande av de bestämmelser som innehålla en materiell reglering av den kommunala verksamheten. Besvärsreglerna ha, sådana de äro utformade, även erbjudit ett visst skydd mot åsidosättandet av den allmänna objektivitets- och rättviseprincip — jämför besvärsgrunden »beslutet ——— vilar på orättvis grund» — som bör vara normerande för kommunernas verksamhet, liksom även mot vissa former av rättskränkning gentemot enskild. Vad som anförts synes leda till slutsatsen att någon mer genomgripande ändring i det kommunala besvärsinstitutet icke är erforderlig.

Däremot äro gällande besvärsregler i sina detaljer på en del punkter i behov av kompletteringar och förtydliganden, varjämte vissa ändringar äro påkallade i syfte att vinna enhetlighet och att fullständiga lagbestämmelserna i överensstämmelse med gällande rättspraxis. De ändringar i de nuvarande bestämmelserna, som kommittén i sådant hänseende föreslår och som äro inbegripna i 76 och 77 §§ av förslaget till kommunallag, behandlas i de följande avsnitten av detta kapitel. Innan kommittén övergår till dessa, vill kommittén emellertid något uppehålla sig vid ett par spörsmål, som behandlats av kommittén utan att dess överväganden föranlett förslag. Dessa spörsmål gälla besvärsrätt för annan än kommunmedlem och verkställbarheten av kommunala beslut.

Allt sedan tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar har gällt, att

besvärsrätt med avseende å kommunala beslut tillkommer »medlem av kommunen». Denna regel är något för kommunallagstiftningen säreget såtillvida, att den å ena sidan tillåter envar kommunmedlem att överklaga beslut utan hänsyn till om beslutet rör honom och å den andra anses utesluta icke-kommunmedlem, som beröres av beslutet, från besvärsrätt. Sin förklaring har regeln i uppfattningen av kommunen som en juridisk person, vars beslut i princip angå alla dess medlemmar men ingen utomstående.

Även om tanken att de kommunala besluten icke kunna angå annan än kommunens medlemmar teoretiskt låter försvara sig, förekomma dock i praktiken fall, där utomstående måste sägas vara berörd av kommunalt beslut på sådant sätt, att frågan om besvärsrätt kan förtjäna att övervägas.

I kommitténs direktiv sägs i detta ämne, att skäl kunna anföras för en utvidgning av besvärsrätten i vissa fall, och omnämnes, att socialstyrelsen hemställt om sådana lagstiftningsåtgärder, att förening, som äger förhandlingsrätt enligt lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän, tillerkännes rätt att anföra besvär över beslut, som fattats av kommunalmyndighet utan iakttagande av de i nämnda lag givna bestämmelserna.

Anledningen till att frågan om besvärsrätt för tjänstemannaförening aktualiserats är ytterst ett utslag av regeringsrätten (RÅ 1943 ref. 11), enligt vilket sådan förening icke ägde föra talan mot beslut av nyssnämnt slag. Med hänsyn till detta utslag anhöll Sveriges allmänna organist- och kantorsförening om vissa ändringar i lagen. I yttrande den 7 februari 1945 framhöll socialstyrelsen, att det i åtskilliga fall torde inträffa, att någon enskild medlem av en förhandlingsberättigad förening icke finnes, som är behörig att anföra besvär över ett av kommunalmyndighet i strid mot lagens bestämmelser fattat beslut. Detta syntes särskilt vara fallet, när fråga vore om en vakant tjänst. Då föreningen som sådan icke ägde besvärsrätt, skulle föreningen — yttrade socialstyrelsen vidare — i dylika fall mången gång nödgas finna sig i att det olagligen tillkomna beslutet icke kunde överklagas utan bleve bestående. Ett sådant resultat syntes stötande och stode därjämte i strid mot lagens förutsättningar sådana de kommit till uttryck i departementschefsuttalande om möjligheten att efter besvär få ett icke i laga ordning tillkommet beslut förklarat ogiltigt. Socialstyrelsen ansåg därför skäligt, att förhandlingsberättigad förening genom lagändring tillerkändes besvärsrätt. Styrelsen föreslog, att bestämmelse härom skulle införas i lagen om förhandlingsrätt och att i kommunallagarna skulle intagas en hänvisning till den berörda bestämmelsen.

Kommittén är av den uppfattningen att, om besvärsrätt anses böra tillkomma förhandlingsberättigad förening oberoende av medlemskap i vederbörande kommun, bestämmelse härom bör erhålla plats i lagen om förhandlingsrätt på sätt socialstyrelsen förordat. Någon uttrycklig hänvisning i kommunallagen till lagen om förhandlingsrätt lärer ej vara behövlig vid det förhållandet att kommittén föreslår en generell hänvisning

till de besvärsregler som kunna finnas stadgade för speciella fall. Bl. a. med hänsyn till att hela frågan om kommunaltjänstemännens förhandlingsrätt och rättsliga ställning och därmed även frågan om förhandlingsrättslagens framtida utformning gjorts till föremål för särskild utredning, torde saknas anledning för kommunallagskommittén att föreslå någon bestämmelse om besvärsrätt i nämnda lag.

Exempel på beslut, som kunna angå andra än kommuns egna medlemmar, utgöra vidare tjänstetillsättningar, beslut om ändrade löne- eller tjänstgöringsförhållanden för befattningshavare, som icke är mantalsskriven i kommunen, och disciplinära åtgärder mot sådan befattningshavare, beslut i entreprenadfrågor m. m.

Vad angår tjänstebefattning, som kommun inrättar utan att för densamma finnas några i lag stadgade kompetensgrunder och utan att tjänsten eljest är reglerad i författning, gäller, att kommunen fritt prövar de till befattningen sökandes meriter och utser den som ur kommunens synpunkt befinnes lämpligast. Sökande har därför, även om han objektivt sett är bättre meriterad än sina medtävlare, icke något på lag eller författning grundat företräde till tjänsten. Att tillerkänna sökande, som icke tillhör kommunen, samma rätt som kommunmedlem att i besvärsväg påtala fel, som vidlåda tillsättningsbeslut, t. ex. underlåten beredning, synes icke påkallat och för övrigt knappast riktigt, då det bör vara kommunmedlemmarnas interna angelägenhet att avgöra, om dylika felaktigheter skola dragas under rättslig prövning eller beslutet tillåtas vinna laga kraft.

I fråga om beslut om ändrade löne- eller tjänstgöringsförhållanden för kommunala befattningshavare har i rättspraxis beslut, varigenom någon berövats honom tillförsäkrade förmåner av ekonomiskt värde, undanröjts såsom kränkande hans enskilda rätt (se t. ex. RÅ 1941 not. S. 236). Denna möjlighet att i besvärsväg erhålla materiell prövning av sådant beslut står icke till buds för befattningshavare, som ej är medlem av kommunen. Emellertid är han oförhindrad att göra sin rätt mot kommunen gällande inför domstol, varför något behov av vidgad besvärsmöjlighet icke synes föreligga i detta fall.

Kommunala tjänste- och avlöningsreglementen innehålla numera ofta bestämmelser om disciplinära åtgärder mot befattningshavare. Då beslut om sådan åtgärd överklagas, undersöker besvärsmyndigheten ingående, om fog förelegat för åtgärden. Om så ej finnes vara fallet, undanröjes beslutet såsom kränkande klagandens enskilda rätt (se bl. a. RÅ 1945 not. S. 394). Beslutets materiella riktighet prövas sålunda. En befattningshavare, som ej är kommunmedlem, saknar denna möjlighet att få disciplinäråtgärd omprövad. Visserligen torde han i allmänhet kunna väcka talan vid domstol, men denna talan kan i varje fall icke leda till det kränkande beslutets upphävande. Med hänsyn härtill skulle en vidgning av besvärsrätten med visst fog kunna ifrågasättas i detta fall. Kommittén är emel-

lertid icke beredd att i detta speciella hänseende förorda en avvikelse från den allmänna regeln om besvärsrättens beroende av medlemskap i kommunen. En undantagsbestämmelse skulle säkerligen få föga praktisk betydelse, enär i det alldeles övervägande antalet fall kommuns befattningshavare äro bosatta i kommunen. Därtill kommer, att den enskilde befattningshavarens klagorätt numera icke är av samma vikt som tidigare, sedan de kommunala tjänstemännen sammanslutit sig i starka organisationer, som biträda sina medlemmar i olika sammanhang. Ifrågasättes disciplinär åtgärd mot någon befattningshavare, torde denne regelmässigt söka råd och bistånd hos sin fackorganisation. Där åtgärd sedan beslutes, sker det sålunda först efter det saken fått en allsidig belysning. Den garanti för åtgärdens riktighet som ligger innesluten häri minskar givetvis behovet av att i besvärsväg kunna få åtgärden omprövad.

Å beslut i entreprenadfrågor, såsom beslut om antagande av entreprenör, synas i förevarande hänseende böra anläggas motsvarande synpunkter som i fråga om tjänstetillsättningarna.

Kommittén vill tillägga att, om man öppnade besvärsrätt för icke-kommunmedlem i de ovan angivna fallen, detta måhända skulle så småningom framkalla önskemål om dylik besvärsrätt även i sådana fall, där det med mindre fog än i de nyss berörda kan göras gällande, att beslut har intresse för icke-kommunmedlem. En rättsutveckling i den riktningen anser kommittén icke sakligt motiverad. Gentemot en vidgad besvärsrätt kan för övrigt över huvud anföras, att den skulle innebära ett visst inkräktande på kommunernas självbestämningsrätt, sådan denna kommer till uttryck i principen att endast kommunmedlem kan taga initiativ till utlösning av den legalitetskontroll, som utövas av statliga myndigheter.

Det sist sagda föranleder kommittén att framhålla, att det för den kommunala självbestämningsrätten givetvis är utan betydelse, om ett kommunens eget kontrollorgan träder i verksamhet efter initiativ av icke-kommunmedlem. Ur denna synpunkt kan det sålunda icke möta något hinder för t. ex. kommunens revisorer att anmärka på förhållande i förvaltningen, varå icke-kommunmedlem fäst uppmärksamheten (icke-kommunmedlem kan för övrigt vara revisor), eller för kommunens styrelse att vid tillsynen över de särskilda nämndernas verksamhet beakta en erinran från person, som ej tillhör kommunen. Detta betraktelsesätt är av viss betydelse för frågan om rätten att anföra besvär hos den särskilda nämnd för prövning av besvär över de kommunala förvaltningsorganens tjänstetillsättningar och beslut i disciplinära frågor m. m., som kommun avses få rätt att tillsätta enligt kommitténs förslag nedan i detta kapitel. Denna kommunala besvärsnämnd skall äga pröva överklagat beslut på materiella grunder. Besvärsnämndens beslut skall i sin tur kunna överklagas blott på de vanliga kommunala besvärsgrunderna. Eftersom klagan hos besvärsnämnden avser att påkalla ingripande från ett rent kommunalt kontrollorgan,

synes i överensstämmelse med vad som anförts icke-kommunmedlem, som beröres av fattat beslut, ej böra frånkännas rätt att besvära sig hos nämnden. Däremot bör han av nyss anförda principiella skäl icke få överklaga besvärsnämndens beslut. Förhållandet kan också uttryckas så, att icke-kommunmedlem bör äga klaga, så länge kommunen ej tagit slutlig ställning till den ifrågavarande saken. Sedan detta skett genom att besvärsnämnden meddelat beslut, är han förhindrad att föra saken vidare.

Beträffande tiden för inträdet av *verkställbarhet* av representativt organs beslut äro kommunallagarnas bestämmelser dunkla och varandra motsägande. Att beslut, som skall underställas Kungl. Maj:t eller länsstyrelsen, ej må verkställas förrän det blivit godkänt är visserligen klart. Men i övrigt finnes stark anledning till tvekan om bestämmelsernas innebörd. Å ena sidan synes regeln att verkställighet må ske, om klagande försummat ingiva besvärsskrift eller iakttaga vissa andra formföreskrifter, kunna tolkas så, att beslut ej får verkställas förrän antingen det visat sig, att ingen klagat eller att klagande försummat någon formföreskrift, eller anförda besvär blivit avgjorda genom lagakraftägande utslag. Å andra sidan synes stadgandet, att länsstyrelsen äger förbjuda verkställigheten av överklagat beslut, där besvären finnas böra godkännas, utgå från att verkställbarhet inträder omedelbart.

Två synpunkter kräva beaktande vid bedömandet av den föreliggande frågan. Den ena hänför sig till behovet av effektivitet i det kommunala arbetet. Ofta är det nödvändigt, att fattat beslut kan bringas till verkställighet utan hinder av att beslutet icke vunnit laga kraft. Sålunda måste t. ex. i december fattade beslut, som innefatta val av kommunala förtroendemän med tjänstgöringsperiod från och med påföljande års ingång, givetvis kunna verkställas, oaktat besvär anföras. Likaledes måste den i slutet av året antagna utgifts- och inkomststaten kunna börja tillämpas från budgetårets ingång. Men även där verkställighet av ej lagakraftvunnet beslut icke är, såsom i de nyssnämnda fallen, oundgänglig för att den kommunala förvaltningsapparaten över huvud skall fungera, är det ur synpunkten av förvaltningsarbetets ostörda gång, dess rationella planerande och utförande, ofta önskvärt, att verkställighet ej behöver anstå i avbidan på klagotidens utgång. Mot det anförda står den andra synpunkten, den nämligen att anförda besvär, som äro befogade, i möjligaste mån böra kunna leda till åsyftat resultat, d. v. s. hindra beslutets verkställighet. Kommunens organ böra därför ej genom att verkställa beslut hindra sådan »rättelse» därav, som besvärsmyndigheten kan komma att vidtaga. Att kommun på detta sätt föregriper utgången av besvärsprövningen och omöjliggör återställande av läget före verkställigheten, förekommer någon gång.

Enligt kommitténs mening bör det förevarande spörsmålet ses mot bakgrunden därav att kommunalstyrelsen i allmänhet utövas enligt lag och

författning och att de beslut, som med utsikt till framgång kunna överklagas, därför äro relativt sällsynta. Med det praktiska livets förhållanden överensstämmer det därför bäst att i princip anse kommunalbeslut verkställbart så snart det föreligger i definitivt skick, d. v. s. då protokollet över beslutet blivit justerat. För att emellertid icke syftet med besvärsreglerna skall tillspillogivas måste det verkställande organet städse överväga, om verkställighet av ej lagakraftvunnet beslut äventyrar möjligheten för eventuell klagande att vinna rättelse. Medan vissa beslut äro sådana, att deras verkställande icke hindrar en återgång, kan i andra fall läget före verkställigheten icke återställas. Beträffande beslut av det senare slaget måste verkställighetsorganets övervägande bl. a. innefatta ett visst bedömande av frågan om beslutet med framgång kan angripas med besvär. Finner organet risk föreligga för att besvär skulle leda till beslutets undanröjande, bör det låta anstå med verkställigheten, till dess besvärstiden utlöpt, respektive till dess beslutet fastställts genom lagakraftägande utslag, såvida ej effektivitetskravet påkallar annat. Frågan huruvida ett icke lagakraftvunnet beslut bör verkställas eller icke har organet att bedöma under i princip samma ansvar för dess ledamöter som i fråga om andra förvaltningsåtgärder. Givet är emellertid, att verkställighetsorganen mången gång kunna ställas inför svårigheter vid avvägningen av å ena sidan den kommunala effektivitetens krav och å andra det rättsskyddsbehov som besvärsreglerna äro avsedda att tillgodose, och det torde ligga i sakens natur, att de icke i varje sådan situation träffa det avgörande, som sedermera befinnes vara det riktiga.

Av flera skäl finner kommittén ej lämpligt att föreslå uttryckliga bestämmelser om verkställbarheten av representativa organs beslut. En viss ledning för bedömande av hithörande spörsmål synes kunna hämtas av de ovan anförda synpunkterna. Då det nuvarande stadgandet att beslut må verkställas, om klaganden försummar vissa angivna formföreskrifter, knappast går att förena med den uppfattning om verkställbarheten som kommittén här framfört, har kommittén låtit stadgandet utgå. Genom att i stället bibehålla bestämmelsen om rätt för länsstyrelsen att meddela verkställighetsförbud anser sig kommittén hava givit tillräckligt uttryck åt den ovan skisserade huvudregeln.

Beslut, meddelat av kommunalnämnd eller drätselkammare i stad utan magistrat, går, såsom den förut lämnade redogörelsen för gällande rätt visar, i verkställighet utan hinder av förd klagan, där icke den prövande myndigheten annorledes förordnar. Enligt kommitténs förslag skola för besvär över nämndernas beslut gälla i huvudsak samma regler som för besvär över fullmäktigbeslut, däribland bestämmelsen om länsstyrelsens befogenhet att förbjuda verkställighet. Då med hänsyn härtill den uttryckliga regeln om verkställbarhet av kommunalnämnds och drätselkammares beslut torde vara överflödig, har den ej medtagits i kommitténs lagförslag.

C. Besvär över fullmäktiges beslut.

I annat sammanhang har kommittén föreslagit, att de nuvarande formerna för offentliggörande av fullmäktiges beslut — på landet anslag i eller invid kyrkan av tillkännagivande om justering av det över beslutet förda protokollet och i stad offentlig uppläsning av protokollet — skola ersättas av anslag å kommunens anslagstavla om verkställd justering samt att tiden för klagan över fullmäktigbeslut skall räknas från dagen för anslåendet. Då anledning torde saknas att bibehålla den nuvarande skillnaden i besvärstidens längd för land och stad, föreslår kommittén en enhetlig regel i detta hänseende. Tiden synes lämpligen kunna sättas till tre veckor, varigenom överensstämmelse vinnes med den i rättegångsbalken stadgade tiden för vad mot underrätts dom.

Det syfte, som bestämmelserna om insändande av diariebevis avsetts att fylla — beredande av kännedom om att besvär anförts — tillgodoses numera på annat sätt. Kommunala besvärsmål kommuniceras nämligen regelmässigt utan omgång. Endast i de fall, då klaganden i besvären anhållit att senare få utveckla sin talan, torde med kommunicering få anstå någon tid, vanligen till dess kompletteringsskrift inkommit. Genom kommuniceringen erhåller kommunen, ofta långt före den tid då diariebevis skall ingivas, kännedom om besvären. Och där kommunicering ej sker, torde besvären praktiskt taget alltid vara av sådan beskaffenhet att de icke kunna bifallas. Insändande av diariebevis innebär sålunda ett onus för klaganden, avseende ett ändamål som i övervägande antalet fall redan tillgodosetts genom besvärsmyndighetens åtgöranden. Det kan nämnas, att någon skyldighet att insända diariebevis icke föreligger enligt LKSthlm. I enlighet med vad sålunda anförts har kommittén ej upptagit någon regel om insändande av diariebevis.

Vidare föreslår kommittén en sådan avfattning av bestämmelserna om verkställighetsförbud, att länsstyrelsen äger, där besvär anförts, meddela sådant förbud, om skäl därtill äro. Genom denna allmänna formulering blir det bl. a. klart, att verkställighetsförbud kan meddelas, oavsett på vilken eller vilka av de i lagen stadgade grunderna klaganden stödjer sina besvär. Vidare synes den föreslagna avfattningen bättre än den nuvarande giva vid handen, att verkställighetsförbud kan meddelas när som helst under tiden för besvärens anhängighet hos länsstyrelsen, sålunda icke blott i samband med meddelande av utslag utan även dessförinnan och alltså redan omedelbart efter det besvären inkommit. Eftersom den föreslagna lydelsen icke lärer innebära någon större ändring i sak av gällande rätt, torde den icke leda till någon egentlig ökning av de för närvarande sällsynta fall, då verkställighet förbjudes. Frågan huruvida verkställighetsförbud skall meddelas får bedömas framför allt ur synpunkten om det erfordras för att klaganden skall vinna den rättelse som avses med besvären.

Vad särskilt angår interimistiskt verkställighetsförbud får meddelande av dylikt i allmänhet anses förutsätta, att länsstyrelsen finner vad i målet förekommit göra det sannolikt, att den slutliga prövningen av besvären skall leda till deras godkännande. Skulle länsstyrelsen sedermera, t. ex. på grund av de upplysningar som framkomma i samband med besvärens kommunicering, komma till ett annat resultat i huvudfrågan, äger den givetvis återkalla verkställighetsförbudet.

Vad angår förfarandet i övrigt i kommunala besvärsmål samt talan mot länsstyrelsens utslag i sådana mål föreslår kommittén icke några ändringar i de nu gällande bestämmelserna. Hithörande spörsmål äga nära samband med de ämnen, som för närvarande utredas av de enligt Kungl. Maj:ts beslut den 4 mars 1949 tillsatta besvärssakkunniga. Frågan huruvida ändringar böra vidtagas i de åsyftade bestämmelserna torde därför böra anstå till dess resultatet av de sakkunnigas arbete föreligger.

D. Besvär över beslut av kommunens styrelse och andra kommunala nämnder.

De nuvarande, sinsemellan något skiljaktiga reglerna om besvär över kommunalnämnds och drätselkammares beslut böra i den nya kommunallagen få sin motsvarighet i enhetliga bestämmelser om besvär över beslut av kommunens styrelse. För de städer, som inrätta stadskollegium, bliva dessa bestämmelser tillämpliga på kollegiets beslut, givetvis i den mån kollegiet med hänsyn till sina arbetsuppgifter över huvud har att meddela beslut, som kunna överklagas. Att talan kan föras mot beslut av drätselkammare i sådan stad, framgår av det följande.

Såsom tidigare nämnts ha i rättspraxis kommunallagarnas besvärsregler analogiskt tillämpats å beslut såväl av nämnder och styrelser, vilka med stöd av kommunallag utsetts för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr (nämnder för oreglerad förvaltning), som av nämnder, vilka tillsatts i enlighet med bestämmelser i specialförfattning för någon där avsedd kommunal uppgift utan att författningen innehåller besvärsregler (nämnder för reglerad förvaltning). Avsaknad av besvärsbestämmelser kan sägas vara det vanliga i författningar, som giva föreskrifter för den kommunala verksamheten på visst område utan att tillägga vederbörande förvaltningsorgan några direkta myndighetsfunktioner. Typiskt för dessa författningar är också, att kommunerna i allmänhet ha frihet att anförtro förvaltningsuppgifterna åt ett särskilt för ändamålet inrättat organ eller åt kommunalnämnd, respektive drätselkammare eller åt annan kommunal nämnd eller styrelse. Exempel på sådana fakultativa nämnder av detta slag, för vilka besvärsregler sålunda saknas, äro arbetslöshetsnämnd, brandstyrelse, hemhjälpsnämnd och polisnämnd. Däremot finnas städse besvärsbestämmelser i de författningar, som utrusta vederbörande förvaltningsor-

gan med maktbefogenheter och följaktligen ge dem egenskapen av offentlig myndighet. I dylika fall skall dessutom regelmässigt finnas ett bestämt, i författningen angivet organ för uppgiften. Sådana obligatoriska förvaltningsorgan äro bl. a. hälsovårdsnämnd, barnavårdsnämnd, byggnadsnämnd och nykterhetsnämnd. Att kommunalnämnd kan fungera såsom hälsovårdsnämnd och fattigvårdsstyrelse såsom nykterhetsnämnd saknar i detta sammanhang betydelse, enär beslut, som nämnden respektive styrelsen fattar i sådan egenskap äro beslut av hälsovårdsnämnd respektive nykterhetsnämnd. De besvär, som föras mot de obligatoriska nämndernas beslut, äro förvaltningsbesvär.

I syfte att få utrett, i vilken utsträckning och på vilka områden besvär anföras mot beslut av fakultativa organ — varmed här avses sådana nämnder och styrelser, som kommunerna äga men icke äro skyldiga att utse, vare sig deras tillsättande sker med stöd av kommunallag eller enligt särskild författning — har kommittén dels tagit del av regeringsrättens praxis t. o. m. 1950 och dels i cirkulärskrivelse till länsstyrelser, magistrater och kommunalborgmästare begärt uppgifter i ämnet för åren 1946—1948.

Antalet av regeringsrätten prövade besvärsmål av förevarande slag uppgår till omkring 60. De allra flesta härröra från de två senaste decennierna. I cirka 20 procent av målen ha besvären bifallits. Rättsfrågan har därvid gällt, huruvida det kommunala organet ägt återkalla entreprenörsrätt, skilja befattningshavare från hans tjänst, besluta om ändring i anställnings- och arbetsvillkor, vägra upplåtelse av samlingslokal m. m. Bland de besvär, som ogillats, överväga de som röra tillsättning av tjänst, antagande av entreprenör och därmed likartade frågor.

Svaren från länsstyrelserna, avseende åren 1946—48, ge vid handen, att frekvensen av besvär rörande beslut av fakultativt organ varit ringa. Frånsett Stockholm ha endast 15 sådana besvärsmål förekommit, och i allenast två fall ha besvären bifallits. Av magistrat eller drätselkammare under samma år prövade besvärsmål beträffande beslut av fakultativt organ utgöra omkring 30. Endast i fyra av målen ha besvären bifallits (beslut av socialvårdsnämnd angående tillsättning av tjänst, av lönenämnd rörande löneförmåner, av musiknämnd angående uppsägning av anställningsavtal och av hamndirektion angående tilldelning av tilläggsarvode åt befattningshavare).

Av undersökningen framgår, att i flertalet kommuner besvär över beslut av fakultativa organ icke förekommit. Detta torde emellertid — såsom också bestyrkes av svaren på cirkulärskrivelserna i ämnet — mindre bero på att något behov av besvärsrätt ej föreligger än på avsaknaden av bestämmelser i ämnet och bristande kännedom om de möjligheter till klagan som föreligga enligt rättspraxis. Av de magistrater och kommunalborgmästare, som uttalat sig i frågan, ha sålunda närmare femtio framhållit önskvärdheten av klara och enhetliga bestämmelser rörande besvär över

beslut av ifrågavarande förvaltningsorgan, medan endast omkring tjugu ansett, att något behov av besvärsbestämmelser ej föreligger.

Enligt kommitténs uppfattning bör den nu blott på rättspraxis stödda rätten att anföra besvär över de fakultativa nämndernas beslut uttryckligen fastslås i lag. Förhandenvaron av en klar besvärsrätt är ägnad att fästa vederbörande nämnds uppmärksamhet på vikten av att noga följa lag och författning samt iakttaga den objektivitet, som — ehuru gränserna för den kommunala självbestämningsrätten äro mycket vida — bör utmärka kommunalförvaltningen. Att beakta i detta sammanhang är tendensen att överflytta allt flera förvaltningsuppgifter från drätselkammare och kommunalnämnd till särskilda nämnder och styrelser. Denna utveckling understryker behovet av besvärsbestämmelser för de fakultativa organen.

Av nu anförda skäl föreslår kommittén, att kommunalbesvärsreglerna uttryckligen göras tillämpliga, utom på beslut av kommunens styrelse, även på beslut av »annan kommunal nämnd». Det citerade uttrycket inbegriper i och för sig icke blott de fakultativa organen utan även de obligatoriska organ, som skola finnas enligt särskilda författningar. Genom att till bestämmelsen om kommunalbesvärens tillämplighet knytes förbehållet »där ej annat — — — är särskilt stadgat» undantagas emellertid i allmänhet de obligatoriska specialnämndernas beslut från kommunalbesvär. Å dessa nämnders beslut äro i stället regelmässigt de särskilda författningarnas bestämmelser om förvaltningsbesvär att tillämpa. Huruvida förvaltningsbesvär kunna anföras mot vilket som helst beslut, som dylik nämnd meddelar, beror emellertid på avfattningen av den särskilda författningens besvärsbestämmelse. Om denna täcker endast vissa slag av beslut, torde övriga beslut i allmänhet kunna överklagas genom kommunalbesvär på grund av dessas tillämplighet å kommunal nämnds beslut »där ej annat är särskild stadgat».

Drätselkammare i stad med stadskollegium utgör »annan kommunal nämnd». Dess beslut kunna följaktligen överklagas i den nu angivna ordningen.

Beträffande den närmare ordningen för anförande av besvär över beslut av kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd böra i allmänhet reglerna för klagan över fullmäktigbeslut äga motsvarande tillämpning. Endast i fråga om utgångspunkten för beräknande av klagotid synes anledning kunna föreligga till tvekan mot att tillämpa dessa regler. På sätt framgår av redogörelsen för nu gällande ordning räknas besvärstiden från beslutets delfående beträffande drätselkammares beslut samt från beslutets delgivning genom protokollsutdrag i fråga om sådana beslut av kommunalnämnd, som röra uteslutande enskild persons förhållande. Mot att låta besvärstiden städse löpa från dagen för protokollsjusteringens tillkännagivande å kommunens anslagstavla, såsom föreslås i fråga om fullmäktigbeslut, kan invändas, att sammanträden med kommunens styrelse och övriga nämnder i motsats till fullmäktiges sammanträden icke

behöva kungöras och ej heller äro offentliga, varför den som är intresserad av visst ärende och eventuellt ämnar överklaga beslutet däri är hänvisad till att söka kännedom om ärendets behandling i vederbörande protokoll. Med hänsyn härtill har kommittén övervägt, huruvida icke nämndernas vid varje sammanträde fattade beslut borde offentliggöras genom anslag, innehållande en förteckning över de olika besluten, och besvärstiden räknas från anslagsdagen. Att en sådan ordning skulle bliva ganska betungande för nämnderna, är emellertid uppenbart. Dessutom visar erfarenheten, att det är ytterst ovanligt, att beslut av kommunalt förvaltningsorgan överklagas av annan än den beslutet rörer. Denne återigen lärer i allmänhet av egen drift hålla sig underrättad om ärendets gång. Kommittén har därför avstått från att framlägga något förslag i den antydda riktningen.

Man skulle också kunna tänka sig att med en regel om besvärstidens räknande från tillkännagivande av protokollsjustering förbinda ett stadgande om skyldighet för nämnd att om beslut, som rör enskild, lämna vederbörande underrättelse, t. ex. genom protokollsutdrag, jämte uppgift om dagen för justeringens tillkännagivande. Härigenom skulle iakttagandet av klagotiden i väsentlig mån underlättas för den enskilde intressenten. Emellertid stöter man på stora svårigheter vid avgränsningen av de fall, i vilka underrättelseplikt skulle föreligga. Att stadga sådan skyldighet rörande alla slag av beslut, som kunna sägas angå enskild person, och sålunda kräva exempelvis, att alla sökande till en kommunal tjänst skola underrättas om beslutet i tillsättningsärendet, vore säkerligen att gå för långt. Man finge sannolikt begränsa sig till de fall, där beslutet gäller ett bestående rättsförhållande mellan kommunen och enskild, och bland dessa medtaga blott de beslut, i fråga om vilka den enskilde kontrahentens klagorätt framstår såsom särskilt värdefull. Till denna sistnämnda kategori kunna måhända räknas beslut om disciplinär åtgärd mot kommunal befattningshavare och möjligen ytterligare något slag av beslut. Emellertid kan det förutsättas, att den enskilde i dylika fall mer än i andra själv följer ärendets gång och förskaffar sig kännedom om de beslut som meddelas. Vad speciellt angår beslut om disciplinär åtgärd, t. ex. varning eller avstängning från tjänsten, ligger det ju för övrigt i kommunens intresse och sakens natur, att beslutet snarast bringas till vederbörandes kännedom.

Med hänsyn till det anförda har kommittén ansett sig kunna föreslå, att tiden för anförande av besvär alltid skall räknas på samma sätt för nämndbeslut som för beslut av fullmäktige, nämligen från dagen för tillkännagivandet å kommunens anslagstavla av protokollets justering. Om justerings tillkännagivande på detta sätt ha, såsom omnämnts i annat sammanhang, införts bestämmelser i kommunallagens kapitel om kommunens styrelse och övriga nämnder.

Sistnämnda bestämmelser hänföra sig blott till kommunens styrelse och dess nämnder för oreglerad förvaltning. Några motsvarande föreskrifter

finnas icke i specialförfattningarna rörande de där avhandlade nämnderna. Emellertid torde det vara klart, att tillämpligheten i viss utsträckning av kommunalbesvärsreglerna på beslut, som meddelas av nämnd för reglerad förvaltning, innefattar skyldighet för sådan nämnd att å kommunens anslagstavla tillkännagiva justering av protokoll, försåvitt protokollet innehåller beslut, vilket kan överklagas enligt nämnda regler. Besvärstid rörande sådant beslut börjar sålunda icke löpa, förrän justeringen tillkännagivits i sagda ordning.

E. Särskilt besvärsinstitut i ärenden angående tjänstetillsättning m. m.

Det förhållandet att materiell prövning regelmässigt icke kan äga rum i kommunala besvärsmål har på senare tid föranlett åtskilliga förslag till reformering av besvärsreglerna i vad de avse tjänstetillsättningsfrågor. För förslagen skall en redogörelse lämnas i det följande. Då några av dem åsyfta att ge kommunerna möjlighet att tillsätta en särskild nämnd för omprövning av tjänstetillsättningar efter mönster av den i Stockholm inrättade besvärsnämnden, skall först redogöras för denna nämnds uppgift och organisation enligt gällande författningar. I samband därmed refereras vissa förslag om vidgad kompetens för nämnden.

1. *Stockholms stads besvärsnämnd.*

LKSthlm innehåller i 68 § första och andra styckena bestämmelser om besvär över stadskollegiets och stadens nämnders beslut, vilka motsvara reglerna i 84 § LKL och 79 § LKS om besvär över beslut av kommunalnämnd och drätselkammare. Såsom ett tredje stycke upptages följande stadgande:

»Kan enligt särskilda av Konungen meddelade föreskrifter beslut, varom nu är sagt, överklagas hos stadskollegiet eller hos nämnd, må besvär hos överståthållarämbetet anföras allenast över beslut, som i anledning av sådant överklagande meddelas. Anföras sådana besvär, vare det klaganden obetaget att, i den mån anledning därtill finnes, till stöd för sina besvär åberopa jämväl, att förstnämnda beslut icke tillkommit i laga ordning eller att det står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet, eller kränker hans enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund.»

Med införandet av detta stadgande, vilket var en nyhet i 1935 års kommunallag för Stockholm, avsågs att skapa möjligheter för omprövning på materiella grunder av kommunala myndigheters tjänstetillsättningar. I enlighet härmed har Kungl. Maj:t den 5 mars 1937 fastställt stadga angående besvär i vissa fall över nämnds beslut om tillsättande av eller förordnande å tjänstebefattning å Stockholms stads lönestat. Enligt stadgan äger den, som ej nöjes åt nämnds beslut om tillsättande av eller förordnande å tjänstebefattning å Stockholms stads lönestat, där klagan över beslutet eljest

skolat föras enligt andra stycket av 68 § LKSthlm, däröver anföra besvär hos Stockholms stads besvärsnämnd senast å fjortonde dagen från det han erhöll del av beslutet. Besvärsnämnden består enligt stadgan av fem ledamöter jämte tre suppleanter, vilka utses av stadskollegiet årligen i oktober månad för tiden intill nästa val. Besvärsnämnden är ej beslutför, om ej minst fyra ledamöter äro närvarande. För ändring i överklagat beslut fordras, att fyra ledamöter äro ense därom. Nämndens expedition utgöres av stadskansliet, dit besvären skola ingivas. Inkomna besvär överlämnas till den nämnd, vars beslut överklagats, dels för inhämtande av yttrande från den å befattningen förordnade och dels för avgivande av eget utlåtande. I övrigt innehåller stadgan bestämmelser om ordningen för suppleants inkallande, utseende av ordförande och sekreterare, jäv för ledamot, förande av protokoll m. m.

I Stockholm skola sålunda över beslut om tillsättande av eller förordnande å tjänstebefattning å stadens lönestat i stället för kommunalbesvär hos överståthållarämbetet anföras särskilda befordringsbesvär hos besvärsnämnden. Befordringsbesvären ha samma karaktär som motsvarande besvär inom statsförvaltningen och tillåta alltså en omprövning av sökandenas meriter. Besvärsnämndens beslut i anledning av där anförda besvär kan däremot överklagas blott genom kommunalbesvär. Rätten att efter besvär underkasta ett tillsättningsbeslut materiell prövning har sålunda förbehållits ett kommunalt organ ensamt.

Emellertid lider besvärsnämndens kompetens en inskränkning i följd därav, att befordringsbesvär träda i stället blott för kommunalbesvär men ej för förvaltningsbesvär. Där särskild författning innehåller bestämmelser om överklagande av kommunal nämnds eller styrelses beslut, äro nämligen dessa bestämmelser i allmänhet tillämpliga även å tillsättningsbeslut. I dylika fall skola alltså besvär över tjänstetillsättning i vanlig förvaltningsväg anföras direkt hos överståthållarämbetet. Med hänsyn härtill äro i Stockholm de tjänstetillsättningar, som beslutas av t. ex. byggnadsnämnden, fattigvårdsnämnden och barnavårdsnämnden, undandragna besvärsnämndens prövning. I ett fall har besvärsnämnden dessutom ansett sig obehörig att pröva besvär över ett av styrelsen för kommunala mellanskolorna meddelat tillsättningsbeslut men detta ej därför att förvaltningsbesvär varit tillämpliga utan av den anledningen att kommunalbesvär skolat föras i den ordning som är stadgad för besvär över skolråds beslut, d. v. s. enligt lagen om församlingsstyrelse i Stockholm, och besvärsnämnden ej är behörig i besvärsmål enligt denna lag. Där klagan över tjänstetillsättning skall föras genom förvaltningsbesvär, kan i princip en realprövning av de sökandes meriter äga rum. Besvärsprövningen torde dock i sådana fall ofta influeras av reglerna om kommunalbesvär, varför en egentlig meritvärdering sällan kommer till stånd.

Den inskränkning, som enligt ovan föreligger i besvärsnämndens kom-

petens, har föranlett stadskollegiet att i skrivelse den 11 september 1947 anhålla, att Kungl. Maj:t ville till kommunallagskommittén hänskjuta frågan om utvidgad tillämpning av det särskilda besvärsinstitutet efter i huvudsak de riktlinjer, som angivits i en vid skrivelsen fogad promemoria. I nämnda promemoria erinras, att besvärsnämndens kompetens icke är enhetligt reglerad, och uttalas såsom önskvärt, att de olikheter som förekomma bliva utjämnade. Till belysande av inkonsekvenserna i nuvarande lagstiftning nämnes, att medan tillsättningar inom fattigvård och barnavård äro undantagna från besvärsnämndens prövning, möter enligt gällande författningar intet hinder mot att nämnden upptager till behandling besvärsärenden rörande all slags tjänstepersonal på så närbesläktade områden som nykterhetsvården och arbetslöshetsverksamheten. I och för sig vore det enligt promemorian ingalunda orimligt, att det kommunala besvärsinstitutets kompetensområde utsträcktes till att gälla alla de tjänster inom ifrågavarande förvaltningsgrenar, som bekostas av stadens medel och tillsättas av dess organ. Skulle det emellertid anses, att staten i sin egenskap av kommunernas uppdragsgivare, när det gäller de hithörande verksamheterna, alltjämt bör äga tillsyn över vissa tjänstetillsättningar, måste dock — yttras det i promemorian — enhetligare regler än de nuvarande kunna erhållas.

Till en mer omfattande revision av det särskilda besvärsförfarandet i Stockholm syftar en hos stadsfullmäktige i maj 1948 väckt, ännu icke slutbehandlad motion. Bland de förslag som där framföras må nämnas ett som avser, att även beslut i disciplinfrågor skola kunna dragas under besvärsnämndens prövning.

Enligt vad kommittén inhämtat har Stockholms stads besvärsnämnd under tiden till och med 1950 behandlat sammanlagt 282 besvärsärenden. Frånräknas 41 ärenden, som av olika skäl icke kunnat upptagas till prövning, utgör antalet sakprövade ärenden 241. I 44 av dessa (cirka 18 procent) ha besvären bifallits. Antalet besvär har under senare tid ökat år från år. Detta förhållande torde framför allt sammanhänga med den fortgående ansvällningen av förvaltningsorganisationen och ökningen av antalet befattningar, vilkas tillsättande kan överklagas hos besvärsnämnden. Dessa befattningar utgjorde vid mitten av 1951 omkring 6.750.

2. *Frågans behandling i riksdagen samt lokala förslag.*

Under senare år har frågan om införande av materiell besvärsprövning av kommunala tjänstetillsättningar vid flera tillfällen varit föremål för överväganden i riksdagen.

Sålunda väcktes vid 1939 års riksdag motioner (I:120 och II:347) med förslag om sådan ändring i kommunallagarna, att frågor om tillsättning av kommunala tjänster måtte kunna i större utsträckning underkastas prövning i besvärsväg och därigenom i möjligaste mån garantier skapas för

att vid sådana tjänsters tillsättning behörig hänsyn tages till förtjänst och skicklighet. Motionärerna ansågo det ligga närmast till hands, att besvärsprövningen i tjänstetillsättningsärenden finge i sista instans ankomma på regeringsrätten. Ett särskilt kommunalt besvärsinstitut i frågor om tjänstetillsättningar föreslogs vid samma riksdag även i andra motioner (I:121 och II:265). Konstitutionsutskottet (utlåtande nr 17) hemställde om avslag å motionerna och framhöll i sin motivering bl. a., att medgivande av lämplighetsprövning vid besvär till statligt organ i kommunala tjänstetillsättningsärenden skulle innebära ett viktigt avsteg från en av huvudprinciperna i den kommunala förvaltningen och ett djupt ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten, vilket ej borde ifrågakomma. Något behov av ändrad kommunallagstiftning för införande av den i Stockholm gällande ordningen för rikets kommuner i övrigt ansåg utskottet icke vara för handen. Motionerna avslogos av riksdagen.

Även vid 1946 års riksdag avslogos motioner i ämnet (I:101 och II:195; konstitutionsutskottets utlåtande nr 9.)

Frågan aktualiserades ånyo genom motioner vid 1948 års riksdag (I:148 och II:242). I motiveringen berörde motionärerna frågan, huru det behövliga besvärsinstitutet tekniskt skulle utformas. De framhöllo i detta avseende, att hänsyn till den kommunala självbestämningsrätten kunde tala för en besvärsnämnd, som icke behövde vara statlig — eller i vart fall icke helstatlig — utan som genom en speciallagstiftning kunde läggas i kommunernas hand men vara utrustad med den auktoritet, som en högre prövningsinstans borde äga. Sålunda skulle stadsförbundet, landskommunernas förbund och landstingsförbundet kunna utse ledamöter i denna, likaså personalorganisationerna. I sitt avstyrkande utlåtande (nr 13) framhöll konstitutionsutskottet på nytt, att lämplighetsprövning av tjänstetillsättningsärenden efter besvär till statligt organ skulle innebära ett allvarligt intrång i den kommunala självbestämmanderätten, något som utskottet alltjämt icke kunde förorda. Emellertid ansåg utskottet, att kommunalförvaltningens och därmed den kommunala förvaltningsapparatens under senare år alltmera vidgade omfattning gjorde frågan om lämpligheten av en rent kommunal besvärsanordning, motsvarande eller liknande den i Stockholm befintliga, förtjänt av uppmärksamhet även för andra kommuners vidkommande. En förutsättningslös omprövning av detta spörsmål syntes därför numera vara av förhållandena påkallad. Utskottet ansåg sig kunna förutsätta, att kommunallagskommittén upptoge den förevarande frågan till utredning. Slutligen framhöll utskottet, i samband med sin hemställan om avslag å motionerna, att rättsförhållandena mellan kommunerna och deras befattningshavare i stor utsträckning lämpligen borde regleras genom avtal mellan de berörda parterna eller partsorganisationerna. Motionerna avslogos, av andra kammaren med uteslutande av utskottets motivering.

Också vid 1950 års riksdag väcktes motioner i den föreliggande frågan (I:21 av fröken Andersson m. fl. och II:23 av herr Kyling m. fl.; I:285 av herr Sunne m. fl. och II:341 av herr Nihlfors m. fl.). I två av motionerna framhölls som önskvärt, att den allmänna kommunallagstiftningen lämnade samma möjligheter som kommunallagen för Stockholm att inrätta en rent kommunal besvärsinstans i frågor om tjänstetillsättningar. Enligt motionärerna borde tillika övervägas, huruvida icke en interkommunal, paritetiskt sammansatt besvärsmyndighet skulle kunna med fördel åstadkommas. Konstitutionsutskottet anförde i sitt utlåtande (nr 4), att kommunallagskommittén numera till omprövning upptagit förevarande spörsmål i samband med behandlingen av frågan om den kommunala besvärsrätten över huvud taget. Utskottet erinrade vidare om att direktiven för den år 1948 tillsatta förhandlingsrättskommittén vore tillräckligt allmänt hållna för att även denna kommitté kunde anses vara oförhindrad att behandla vissa spörsmål, som nära sammanhängde med de i förevarande motioner väckta frågorna. Under hänvisning till vad utskottet sålunda anfört hemställde utskottet, att motionerna icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Frågan om inrättande av kommunal besvärsnämnd för prövning av tjänstetillsättningsbeslut har tilldragit sig intresse även i några av de större landsortsstäderna och föranlett vissa framställningar från städernas sida. Sålunda har Svenska stadsförbundet till kommittén överlämnat en av stadsfullmäktige i Norrköping till förbundet i mars 1948 gjord hemställan om att detta ville verka för en sådan ändring av den kommunala lagstiftningen att inrättande av kommunal besvärsnämnd för tjänstetillsättningsfrågor möjliggöres inom kommunerna efter huvudsakligt mönster från Stockholms kommunalstyrelse. En liknande, direkt till kommittén riktad framställning har i maj 1950 gjorts av stadsfullmäktige i Gävle. Vidare ha stadsfullmäktige i Hälsingborg samma år beslutat att till kommittén överlämna handlingarna rörande en hos fullmäktige väckt motion om inrättande av en kommunal besvärsnämnd i staden.

I ett par andra städer ha motioner väckts i ämnet men avslagits av stadsfullmäktige.

3. *Kommitténs ställningstagande och förslag.*

Bakom de upprepade förslagen i riksdagen ligga önskemål från tjänstemannahåll om garantier för en objektiv prövning av de sökandes meriter vid kommunernas tjänstetillsättningar. De förslag, som gå längst, synas vilja åstadkomma i stort sett samma möjligheter att få ett kommunalt beslut om tillsättande av befattning omprövat, som förefinnes beträffande statsmyndighets tillsättningsbeslut. Vissa förslag äro såtillvida mer modifierade, att de önska tillägga kommunerna ett visst inflytande på omprövningen genom att låta kommunala representanter ingå i prövningsinstan-

sen. Den minst genomgripande ändringen av gällande ordning förordas av dem, som anse, att kommunerna böra få möjlighet att inrätta en intern kommunal besvärsmyndighet.

Tanken att öppna möjlighet för statlig myndighet — de vanliga besvärsinstanserna eller annat statsorgan — att på materiella grunder ändra sådana tillsättningsbeslut, som fattas enligt kommunallagarna, berör själva grundprincipen i den kommunala självstyrelsen. Som tidigare nämnts bygger det kommunala besvärsinstitutet på att kommunerna själva äro bäst skickade att bedöma lämpligheten och nyttan av de olika åtgärder som ingå i den av dem bekostade och omhänderhavda förvaltningsverksamheten, således bl. a. tjänstetillsättningar. Det finnes enligt kommitténs förmenande ingen orsak att antaga, att kommunerna vid sådana tillsättningar i allmänhet skulle beakta den kommunala nyttans krav i mindre mån än vid fattande av beslut i andra frågor. Tvärtom lärer man kunna utgå från, att de kommunala organen vinnlägga sig om att till innehavare av kommunal befattning utse den därtill mest skickade. Anledning torde på detta liksom på andra områden saknas att genom vidgade besvärsmöjligheter skapa förutsättningar för en materiell kontroll från statens sida. Beaktar man dessutom, att kommunerna fritt pröva behovet av kommunala tjänstebefattningar och — låt vara efter förhandlingar med vederbörande personalsammanslutningar — självständigt bestämma befattningshavarnas åligganden och löneförmåner, skulle det för kommunerna te sig egendomligt och inkonsekvent, om de icke själva ägde slutligt utse befattningarnas innehavare.

Med gällande ordning äro kommunerna vid sina tjänstetillsättningar obundna av de formella befordringsgrunder som gälla för ett stort antal statstjänster, såsom tjänsteår och avlagda examina. Detta måste ur kommunal synpunkt betraktas som en fördel, då det ger större möjlighet att fästa avseende vid de sökandes personliga lämplighet och deras speciella förutsättningar i övrigt. Den fria bedömning som sålunda tillkommer kommunerna kan mången gång vara en betingelse för att verksamheten inom viss förvaltningsgren skall kunna ordnas på ett rationellt sätt. I detta hänseende äro kommunerna för närvarande jämställda med enskilda arbetsgivare. Att nödgas avstå från sin fria prövningsrätt skulle säkerligen innebära en betydande olägenhet för kommunerna.

Ser man frågan mer ur tjänstemannasynpunkt behöver olikheten i grunderna för statliga och kommunala tjänstetillsättningar icke synas obefogad eller oskälig. Att staten såsom arbetsgivare åt ett stort antal befattningshavare på en mängd skilda områden tillämpar vissa strikta befordringsprinciper är nödvändigt med hänsyn både till intresset av enhetlighet i statsförvaltningen och till befattningshavarnas anspråk på lika behandling från sin gemensamma arbetsgivares sida. Men på det kommunala området finnas lika många arbetsgivare som kommuner. Det är därför icke något

i sig själv givet, att en enskild kommun skall vara tvingad att till innehavare av kommunal befattning utse en person, som förvärvat meriter i en främmande kommun, om kommunen finner en i den egna förvaltningen sysselsatt, formellt mindre meriterad sökande vara lämpligare för befattningen. Den angivna synpunkten äger väl icke tillämpning, när valet står enbart mellan sökande från den egna kommunen. Men där så är fallet, torde vanligen motsvarande principer tillämpas som vid tillsättning av statstjänster, låt vara att man i kommunerna har större möjligheter än inom statsförvaltningen att väga allmän duglighet och praktisk lämplighet mot formella meriter. Anses likväl en garanti erforderlig för en objektiv och rättvis behandling av frågor om tjänstetillsättningar, synes möjlighet föreligga att åstadkomma sådan garanti i form av besvärsprövning inom kommunalförvaltningens egen ram. Härtill återkommer kommittén i det följande.

Kommittén förbiser icke, att felbedömningar kunna förekomma i fråga om vad kommunens sanna intresse kräver vid tillsättning av kommunala befattningshavare. Det kommunala beslutet ter sig i sådana fall stötande såväl för den enskilde kommunmedlemmen som för den tillsattes medsökande. Att varken kommunmedlem eller medsökande genom besvär till statsmyndighet kan vinna rättelse i beslutet må väl i det särskilda fallet synas som en brist. Men olägenheter av detta slag måste ur allmän synpunkt tillmätas mindre vikt än det betydelsefulla intrång i den kommunala självbestämningsrätten, som en materiell besvärsrätt i tillsättningsärenden skulle utgöra.

Med hänvisning till det anförda avvisar kommittén för sin del tanken på en av statsmyndighet efter besvär utövad sakprövning av kommunala tjänstetillsättningar. Redogörelsen för frågans behandling i riksdagen visar, att kommittén härvid ställer sig på samma ståndpunkt som den åt vilken riksdagen vid flera tillfällen givit uttryck.

Att tillåta materiell besvärsprövning i hithörande frågor hos ett för ändamålet inrättat, även av representanter för kommunalintresset sammansatt riksorgan är visserligen mindre betänkligt än det först behandlade alternativet med ett rent statligt besvärsorgan. Men även en sådan lösning av förevarande spörsmål innefattar en betydande inskränkning i de särskilda kommunernas självbestämningsrätt. Helt naturligt skulle hos en sådan besvärsinstans snart utbildas en relativt enhetlig praxis i fråga om besvärsprövningen och värderingen av tjänstemeriter. Men därmed skulle också kommunernas möjlighet att vid sina tjänstetillsättningar taga hänsyn till personlig lämplighet och andra speciella omständigheter i motsvarande mån minskas. Mot omprövning hos en besvärsinstans av den antydda typen kunna därför i stort sett göras samma invändningar som mot den rent statliga besvärsprövningen.

När kommittén sålunda ställer sig avböjande mot varje sådan form av

materiell omprövning av tillsättningsbeslut, som förlägges till en ovanför kommunen ställd instans, gör kommittén detta ifrån de synpunkter, som varit bestämmande för den svenska kommunala självstyrelsens hela utformning. Kommittén är emellertid medveten om att den kommunala tjänstepersonalens rättsliga ställning och därmed sammanhängande frågor, däribland rätten att överklaga tjänstetillsättningar, tillhöra ett område, där ett annat, av förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare präglat betraktelsesätt kan göras gällande. Det torde vara omständigheter av detta sistnämnda slag som konstitutionsutskottet åsyftat, då det vid behandling av motioner angående ett särskilt besvärsinstitut anfört, att rättsförhållandena mellan kommunerna och deras befattningshavare i stor utsträckning lämpligen borde regleras genom avtal, samt antytt möjligheten, att förhandlingsrättskommittén kunde behandla vissa spörsmål, som sammanhängde med de i motionerna väckta frågorna. Med erinran härom anser sig kommunallagskommittén för sin del ha slutbehandlat frågan om en utomkommunal omprövning av kommunernas tjänstetillsättningar.

Vad slutligen angår förslagen att tillåta en dylik omprövning inom kommunalförvaltningens egen ram är det självfallet, att inga erinringar kunna göras däremot ur synpunkten av den kommunala självbestämningsrättens integritet. Inrättandet av en särskild kommunal nämnd med befogenhet att efter besvär pröva förvaltningsorganens tjänstetillsättningar synes, om nämndens beslut i sin tur kunna överklagas blott genom vanliga kommunalbesvär, utgöra en intern, organisatorisk angelägenhet, som icke står i strid med någon grundläggande princip. Då en sådan besvärsinstans sedan åtskilliga år funnits i Stockholm och man där synes ha haft goda erfarenheter av dess verksamhet, föreslår kommittén, att även övriga kommuner beredas möjlighet att, där de så finna lämpligt, inrätta ett motsvarande organ.

Kommittén finner det sannolikt, att den föreslagna ordningen kommer att få praktisk användning huvudsakligen i de största kommunerna, framför allt de större städerna. I övriga kommuner är antalet tillsättningsbeslut så litet, att ett särskilt organ för prövning av de ännu färre beslut, som överklagas, skulle framstå som en onödig utväxt på förvaltningsapparaten. Härtill kommer, att på många håll vissa befattningshavare tillsättas av fullmäktige, och det synes uteslutet, att fullmäktiges beslut skulle kunna efter besvär prövas av en inomkommunal instans. I de större kommunerna synes däremot en sådan besvärsinstans kunna få en viss betydelse, vilken torde öka i samma mån som förvaltningsorganisationen vidgas och nya befattningar inrättas. Även om besvärsorganet ej kommer att anlitas särskilt ofta, synes det genom sin blotta tillvaro erbjuda en viss garanti för att tjänstetillsättningsärenden handläggas med grundlighet och objektivitet av vederbörande nämnder och styrelser.

Ehuru vissa skäl kunna anföras till stöd för att undantaga tillsättnings-

beslut, som fattas av kommunens styrelse, från den åsyftade besvärsnämndens behörighet, synes lagen dock böra hålla möjligheten öppen för kommunerna att även inbegripa styrelsens tillsättningar bland dem, som kunna göras till föremål för klagan hos besvärsnämnden. Detta kan få betydelse särskilt för de större städer, som ej inrätta stadskollegium. I nämnda städer torde nämligen åtskilliga tjänstebefattningar komma att tillsättas av kommunens styrelse — drätselkammaren —, och ett uteslutande av dessa tillsättningar från besvärsnämndens prövning skulle därför innebära en avsevärd begränsning av antalet tjänster i kommunen, vilkas tillsättande kan överklagas på materiella grunder. Mindre betydelse torde rätten att hos besvärsnämnden föra talan mot tillsättningsbeslut av kommunens styrelse få i stadskollegiestäderna, eftersom stadskollegiet icke i någon större utsträckning torde komma att taga befattning med förvaltningsåtgärder av det slag tjänstetillsättningarna utgöra.

Med den rätt som tillkommer besvärsnämnden att pröva tillsättningsbeslut på materiella grunder bör följa, att nämnden icke blott kan upphäva beslutet och återförvisa ärendet till vederbörande förvaltningsorgan utan även föreskriva positiv rättelse, d. v. s. själv förordna annan person på den ifrågavarande befattningen eller, vilket i regel torde vara lämpligare, förständiga organet att förordna denna person. I allmänhet lärer det dock för vinnande av det åsyftade resultatet vara tillräckligt, att ett såsom oriktigt befunnet beslut undanröjes och ärendet återförvisas för ny behandling.

Ehuru prövningen av tillsättningsbeslut bör vara besvärsnämndens primära uppgift, har kommittén dryftat frågan, huruvida icke vissa andra beslut, som beröra den kommunala personalen, lämpligen böra kunna dragas under nämndens prövning. Kommittén har därvid funnit, att besvärsnämnden skulle kunna fungera som klagoinstans även i fråga om beslut om entledigande från tjänstebefattning och om disciplinär åtgärd mot befattningshavare.

Vad angår entledigande är att märka, att de kommunala befattningarna vanligen tillsättas på förordnande tills vidare med viss ömsesidig uppsägningstid av varierande längd. Kommun kan sålunda uppsäga befattningshavare utan att hans förhållande i tjänsten givit anledning härtill. Först sedan befattningen innehafts viss längre tid, uppnår innehavaren i viss mån en mer tryggad ställning. Om ett förvaltningsorgan uppsäger en befattningshavare med iakttagande av avtalad uppsägningstid och de övriga villkor som gälla för befattningen, kan beslutet därom icke upphävas efter kommunalbesvär. Uppenbarligen kan emellertid ett sådant beslut i likhet med en tjänstetillsättning grundas på objektivt felaktiga premisser. För den enskilde kunna dess verkningar dessutom vara långt mer ingripande än ett felaktigt tillsättningsbeslut. Det finnes därför fog för att utsträcka besvärsnämndens kompetens till beslut om uppsägning från befattning.

De disciplinära åtgärder, som på grund av fel eller försummelse i tjänsten

kunna riktas mot kommunal befattningshavare, äro i allmänhet beskrivna i vederbörande tjänstereglemente. Tjänstereglementen tillkomma ofta efter förhandlingar med vederbörande befattningshavares organisationer. De i reglementena vanligaste disciplinåtgärderna äro varning, skiljande från befattning på viss tid eller för alltid samt avstängning från tjänstgöring i avvaktan på disciplinfrågas avgörande. Såsom i ett tidigare sammanhang nämnts har rättspraxis tillåtit materiell prövning av beslut i disciplinfrågor, som överklagats genom kommunalbesvär. Där fog ej finnes föreligga för bestraffningsåtgärden, undanröjes den såsom kränkande klagandens enskilda rätt. Däremot kan besvärsmyndigheten icke föreskriva annan åtgärd i stället för den undanröjda, t. ex. varning i stället för suspension. Oaktat den materiella prövning, som kan ernås genom kommunalbesvär, finnes sålunda utrymme för en besvärsprövning hos besvärsnämnden. Kommittén anser därför, att även beslut i disciplinärenden skola kunna överklagas hos sådan nämnd.

Såsom tidigare framhållits är det främsta syftet med inrättandet av en kommunal besvärsinstans att öppna möjlighet till materiell omprövning av sådana beslut i tjänstetillsättningsfrågor, som eljest ej kunnat angripas annorledes än genom kommunalbesvär. Utanför reformens egentliga ändamål faller därför frågan att utsträcka den kommunala besvärsmyndighetens kompetens till beslut, vilka kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. När Stockholms stadskollegium det oaktat föreslagit en sådan kompetensutvidgning för stadens besvärsnämnd, torde två synpunkter ha varit bestämmande för kollegiet. Dels kommer en verklig materiell prövning av kommunalt tillsättningsbeslut sällan till stånd efter förvaltningsbesvär, därför att besvärsmyndigheten regelmässigt fäster stort avseende vid kommunens i tillsättningsbeslutet uttryckta vilja. Och dels — och detta är strängt taget en annan sida av samma sak — äro de tjänstebefattningar, vilkas tillsättande kunna överklagas genom förvaltningsbesvär, ofta så likartade andra kommunala tjänster, att rimligen samma regler böra gälla för besvärsproceduren. Det torde emellertid böra framhållas, att stadskollegiet synes önska icke blott att besvärsnämnden skall bliva första prövningsinstans i sådana tillsättningsärenden, som nu fullföljas genom förvaltningsbesvär, utan också att de kommunala besvärsreglerna skola tillämpas vid prövningen i högre instanser. Man vill sålunda, att kommunalbesvär i princip skola träda i stället för förvaltningsbesvär och att den materiella omprövningen städse skall förbehållas kommunens egen besvärsinstans. Det yttersta syftet är sålunda att stärka det kommunala inflytandet över tjänstetillsättningarna. Detta synes böra särskilt understrykas därför att de förslag, som väckts i riksdagen rörande besvär över kommunala tjänstetillsättningar, närmast avsett att i tjänstemännens intresse få till stånd en av myndighet utövad kontroll av dessa tillsättningar.

Kommittén delar i princip den uppfattningen, att åtskilliga av de kom-

munala befattningar, vilkas tillsättande enligt bestämmelser i speciallagstiftningen skola överklagas i förvaltningsväg, till sin natur äro sådana, att kommunalbesvärsreglerna böra vara tillämpliga. Det sagda gäller t. ex. många av de tjänster, vilkas innehavare utses av fattigvårdsstyrelsen, barnavårdsnämnden, hälsovårdsnämnden, byggnadsnämnden och de kommunala sjukhusens direktioner. Vissa av de särskilda författningar varom här är fråga äro eller torde relativt snart bliva föremål för en mer eller mindre genomgripande revision; i samband härmed torde en saklig översyn böra äga rum rörande de befattningar, vilkas tillsättande kan helt förbehållas kommunala organ, och de tjänstetillsättningar, som alltjämt böra stå under statstillsyn genom förmedling av förvaltningsbesvärsinstitutet. Av intresse i detta sammanhang är, att socialvårdskommittén i sitt betänkande med förslag till lag om socialhjälp m. m. icke anknutit några besvärsregler till de bestämmelser, som föreslås rörande anställande av tjänstemän för socialvårdens — dit i detta fall bl. a. även barnavården räknas — behov. Ett genomförande av detta förslag skulle därför innebära, att de av kommunallagskommittén ovan föreslagna reglerna om anförande av kommunalbesvär över beslut av kommunens nämnder bliva tillämpliga å socialnämndens tillsättningsbeslut. Där besvärsnämnd inrättas, kan denna sålunda efter besvär materiellt pröva dylika beslut. Härigenom skulle Stockholms stadskollegiums önskemål bliva tillgodosedda på ett praktiskt betydelsefullt område. Vad övriga specialreglerade förvaltningsgrenar angår befinner sig hälsovårdsstadgan för närvarande under översyn. Nyligen ha sakkunniga tillkallats för översyn av sjukhuslagstiftningen. Den stundande skolreformen torde vidare kräva en vittgående omarbetning av författningarna på undervisningsväsendets område. Det kan sålunda förväntas, att frågan om kommunalbesvärens tillämplighet inom kort upptages till övervägande i fråga om flertalet av de tillsättningsbeslut, som nu överklagas genom förvaltningsbesvär. Med hänsyn härtill har kommittén ansett sig icke böra närmare uppehålla sig vid hithörande spörsmål.

Klagorätt hos besvärsnämnd bör tillkomma envar medlem av kommunen och dessutom, av skäl som utvecklats i det föregående, icke-kommunmedlem, som beröres av fattat beslut. I ärende, som tillhör nämndens kompetensområde, skola besvär städse anföras hos nämnden, således både då besvären stödjas på materiella skäl och då någon av de vanliga kommunala besvärsgrunderna åberopas. Hos länsstyrelsen må klagan föras endast över beslut, som besvärsnämnden meddelar i anledning av hos nämnden anförda besvär. För sådan klagan skola självfallet gälla de allmänna reglerna för kommunalbesvär. Efter mönster av vad som gäller enligt LKSthlm bör emellertid härvid jämväl kunna åberopas, att det av besvärsnämnden prövade beslutet är felaktigt på någon kommunal besvärsgrund.

Beträffande utformningen i övrigt av kommunallagens regler om besvärsnämnd anser kommittén, att de böra ges ett mera konkret innehåll

än vad fallet är i LKSthlm, där icke ens den kompetens som tillkommer besvärsnämnden omtalas. Nämndens uppgift bör angivas vara att upptaga och pröva besvär över beslut om tillsättande av eller förordnande å kommunal tjänstebefattning eller om entledigande från sådan befattning eller om disciplinär åtgärd mot befattningshavare. Med hänsyn till de grannlaga frågor, som sålunda ankomma på besvärsnämnden, synes det motiverat, att föreskrifter om nämndens sammansättning och arbetsformer i varje särskilt fall fastställas av Kungl. Maj:t i form av ett reglemente för nämnden. Kommun, som vill begagna sig av rätten att införa det särskilda besvärsinstitutet, har alltså att till Kungl. Maj:t ingiva ett utarbetat förslag till sådant reglemente, upptagande de föreskrifter som kommunen finner erforderliga. Bl. a. bör i reglementet bestämmas antalet ledamöter och suppleanter i nämnden och den tid för vilka de skola utses. Anses det lämpligt, att kommunens befattningshavare tillförsäkras representation i nämnden, bör erforderlig föreskrift härom intagas. I fråga om nämndens arbetsformer böra visserligen i regel samma bestämmelser kunna tillämpas, som enligt kommitténs förslag äro avsedda att gälla för kommunens enligt kommunallagen utsedda nämnder i allmänhet. Men i några hänseenden kunna besvärsnämndens speciella uppgifter påkalla särbestämmelser, t. ex. beträffande beslutförhet och jäv. Vad särskilt angår jäv synes en naturlig specialregel för besvärsnämnd vara, att den som deltagit i överklagat beslut ej må tjänstgöra i nämnden vid beslutets prövning därstädes.

AVDELNING VII.

22 kapitlet. Municipallagstiftningen.

A. Gällande bestämmelser och deras tillkomst.

Städernas ordningsväsen, byggnadsväsen, brandväsen och hälsovård blevo reglerade genom en mera utförlig allmän lagstiftning först i form av de s. k. stadsstadgorna, nämligen den år 1868 tillkomna ordningsstadgan samt de år 1874 utfärdade byggnads-, brand- och hälsovårdsstadgorna. För landsbygdens del förekom vid denna tid ingen närmare reglering av dessa förhållanden utom såvitt angår hälsovården; i hälsovårdsstadgan fanns nämligen ett särskilt kapitel med mindre krävande föreskrifter för den allmänna hälsovården på landet. I samtliga fyra författningar stadgades emellertid, att vad i dessa vore föreskrivet för stad skulle i tillämpliga delar gälla även för köping, hamn, fiskeläge och annat ställe med större sammanträngd befolkning, då KB efter vederbörandes hörande så förordnade. Sådant beslut skulle underställas Kungl. Maj:ts prövning.

Under de närmaste årtiondena efter stadsstadgornas tillkomst fastställde Kungl. Maj:t förordnanden om deras tillämpning för ett avsevärt antal områden å landsbygden. Först vid 1898 års riksdag antogos i form av ett tillägg till kommunalförordningen för landet bestämmelser om att av dessa särskilda kommundelar skulle för vården av de angelägenheter, som avsågos i stadsstadgorna, bildas specialkommuner under namn av municipalsamhällen. Dessa bestämmelser överfördes sedermera i huvudsak oförändrade till LKL.

Bestämmelser om municipalsamhällen finnas numera dels i 87—90 §§ LKL, dels i 1868 års ordningsstadga, dels ock i den lagstiftning, som ersatt 1874 års byggnads-, brand- och hälsovårdsstadgor.

I 87 § LKL stadgas, att om Konungen förordnat, att för område på landet, som ej utgör egen kommun, skall lända till efterrättelse ordningsstadgan för rikets städer eller vad i stadsplanelagen och byggnadsstadgan, i brandlagen och brandstadgan eller i hälsovårdsstadgan är föreskrivet för stad skall området utgöra ett municipalsamhälle. Ett sådant samhälle skall oberoende av kommunen i övrigt självt vårda alla angelägenheter, som föranledas av de i förordnandet avsedda föreskrifternas tillämpning inom samhället. Den omständigheten, att del av municipalsamhälle är undantagen från tillämpningen av vissa bland de föreskrifter, som gälla den övriga delen, skall ej föranleda därtill, att sistnämnda del skall anses såsom särskilt municipalsamhälle. I denna § stadgas vidare, att vad nu är sagt skall, oberoende av sådant förordnande som ovan omnämnts, gälla om köping,

vilken ej utgör egen kommun, i avseende å tillämpningen av därstädes gällande föreskrifter.

Enligt 88 § skall vad i LKL är stadgat äga motsvarande tillämpning för municipalsamhälle i avseende å dess särskilda angelägenheter. Härvid skall dock iakttagas, att i stället för kommunalstämma, kommunalfullmäktige och kommunalnämnd skola inom municipalsamhälle träda municipalstämma, municipalfullmäktige och municipalnämnd, att indelning i valkretsar för val av municipalfullmäktige icke i något fall skall företagas, samt att beträffande municipalsamhälles rätt att utan underställning upptaga lån skola gälla vissa särskilda, i detta lagrum angivna bestämmelser.

Av stadgandet i 89 § framgår, att municipalsamhälles invånare äga att i vanlig ordning deltaga i besluten om vederbörande landskommuns angelägenheter och äro skyldiga att i likhet med övriga medlemmar i kommunen skatta till densamma. Men därjämte ha samhällets inbyggare sina särskilda angelägenheter att vårda i enlighet med föreskrifterna i de stadgor, som äro tillämpliga i samhället, eller annan speciallagstiftning.

Om i visst fall särskilda omständigheter påkalla undantag från de nu angivna reglerna eller nödvändiggöra annan ordning för municipalsamhälles beslutande- och beskattningsrätt, äger Konungen enligt 90 § förordna i ärendet efter ty skäligt prövas. Framställning om avvikelse från eljest gällande regler må göras av länsstyrelsen eller kommunen eller av municipalsamhället eller medlem därav. I praxis har stadgandet tidigare använts endast undantagsvis. I några fall har Kungl. Maj:t sålunda förklarat, att förordnande om stadsstadgornas tillämpning inom visst område icke skulle föranleda municipalbildning utan att de angelägenheter, som sammanhängde med dessa stadgors tillämpning, skulle handhavas av kommunen i dess helhet. Under år 1951 har emellertid den dispensrätt, som enligt nämnda lagrum tillkommer Konungen, använts i flera fall. Genom Kungl. Maj:ts beslut den 1 juni 1951 upplöstes municipalsamhället Forserum, men samtidigt förordnades, att stadsstadgorna alltjämt skulle lända till efterrättelse för det område, som motsvaras av det tidigare municipalsamhället, samt att vården av de angelägenheter, som härröra av bestämmelserna i stadsstadgorna, skulle tillkomma Forserums kommun. Kungl. Maj:t har sedermera förordnat på liknande sätt i fråga om ytterligare 10 municipalsamhällen.

I detta sammanhang må ock nämnas, att i några fall en eller flera stadsstadgor förklarats skola gälla inom en landskommuns hela område. För Karlsborgs landskommun har sålunda förordnats, att samtliga stadsstadgor skola tillämpas inom hela kommunområdet. År 1948 beslöt Kungl. Maj:t beträffande Huddinge kommun att vad i hälsovårdsstadgan, brandlagen och brandstadgan är föreskrivet för stad skulle gälla icke blott, såsom förut förordnats, i Huddinge och Segeltorps municipalsamhällen utan även i de icke municipala delarna av kommunen samt att frågor, som rörde dessa

författningars tillämpning, skulle behandlas av Huddinge kommun för kommunen i dess helhet.

Vad härefter angår de särskilda stadsstadgorna må i fråga om ordningsstadgan till att börja med nämnas, att bestämmelserna i 13 § denna stadga om att polismyndighetens tillstånd måste inhämtas för åtskilliga slag av offentliga föreställningar sedan 1932 gäller riket i dess helhet. År 1944 framlade ordningsstadgeutredningen ett förslag till en helt ny ordningsstadga, avsedd för hela riket (SOU 1944: 48). Enligt detta förslag skulle de däri närmast för städerna avsedda strängare föreskrifterna kunna göras tillämpliga även för tättbebyggda områden på landsbygden utan att dessa bildade municipalsamhällen. Det nuvarande ovillkorliga sambandet mellan ordningsstadgans tillämpning inom viss kommundel och kommundelens karaktär av municipalsamhälle skulle sålunda icke bibehållas. 1868 års ordningsstadga är sedan 1949 föremål för ny översyn av särskilt tillkallade sakkunniga.

Bestämmelser om hälsovården finnas numera i 1919 års hälsovårdsstadga, som innehåller föreskrifter för allmänna hälsovården såväl i stad som på landet. Kungl. Maj:t kan bestämma, att hälsovårdsstadgans bestämmelser för stad skola tillämpas för tättbebyggt område å landet. Sådant område, som blir municipalsamhälle, skall utgöra särskilt hälsovårdsområde med egen hälsovårdsnämnd. Det är emellertid att märka, att det enligt hälsovårdsstadgan åligger även landskommun att vidtaga åtgärder för de sanitära förhållandenas förbättring. För tättbebyggt område på landet kan för övrigt utan samband med municipalsamhällsbildning antagas hälsovårdsordning med strängare föreskrifter än dem som hälsovårdsstadgan innehåller för den allmänna hälsovården på landet. Hälsovårdsstadgan är för närvarande föremål för översyn av 1948 års hälsovårdsstadgekommitté. Enligt vad som inhämtats har kommittén ställt sig kritisk mot municipalsamhällsorganisationen såvitt angår hälsovården. Kommittén anser, att en landskommun alltid bör vara en enhet i hälsovårdshänseende och ha en för hela kommunen gemensam hälsovårdsnämnd. De municipalsamhällen, som nu utgöra egna hälsovårdsområden, böra därför enligt kommitténs mening i fortsättningen ingå i vederbörande landskommuns hälsovårdsområde och municipalsamhällsorganisationen såvitt angår hälsovården sålunda upplösas.

I fråga om hälsovården bör ock nämnas, att 1946 års vatten- och avloppssakkunniga ha i sitt betänkande med utredning och förslag angående vatten- och avloppsfrågan (SOU 1951:26) föreslagit, att kommunerna skola vara huvudmän för alla större vatten- och avloppsanläggningar. De sakkunniga förorda därför, att ansvaret för anordnandet av vattenledning och avlopp lägges på kommunerna såvitt angår samtliga tätorter, oavsett om dessa äro municipalsamhällen eller ej, samt att kommunerna i regel göras till huvud-

män även för redan befintliga vatten- och avloppsledningar inom municipalsamhällena.

Gällande författningar i fråga om brandväsendet äro brandlagen och brandstadgan, båda från 1944. I bägge författningarna finnas bestämmelser såväl för städerna som för landsbygden. Vad om stad stadgas skall äga motsvarande tillämpning å municipalsamhälle, som på grund av Konungens förordnande har att oberoende av kommunen i övrigt självt handhava sitt brandförsvar. Det bör framhållas, att även landskommunerna i denna lagstiftning ålagts en ovillkorlig skyldighet att vidmakthålla ett betryggande brandförsvar, fastän anspråken på landskommunerna icke tillnärmelsevis äro så stränga som de, vilka ställas på städer och därmed likställda samhällen. Sedan den nya lagstiftningen trätt i kraft, ha flera municipalsamhällen hemställt, att de beträffande brandförsvaret måtte överföras till kommunen. Dessa framställningar ha bifallits av Kungl. Maj:t.

Vad slutligen angår byggnads- och planväsendet gälla numera byggnadslagen och byggnadsstadgan, vilka utfärdats 1947. I denna lagstiftning har man gått in för en ny princip i fråga om samhällsplaneringen. Liksom enligt tidigare byggnadslagstiftning gäller, att vad som är stadgat om stad skall tillämpas i de municipalsamhällen, för vilka Konungen tidigare därom förordnat, samt att Konungen äger förordna, att bestämmelserna för stad skola tillämpas för område på landet, som då blir municipalsamhälle. Men municipalbildningen är icke något villkor för regleringen av tätorternas byggnadsförhållanden. Landskommunerna ha i större utsträckning än vad tidigare var fallet gjorts ansvariga för regleringen av bebyggelsen inom landsbygdens tätorter. Sålunda stadgas i byggnadslagen, att om det med avseende å tätare befolkad ort inom kommun på landet erfordras att stadsplan upprättas för närmare reglering av bebyggelsen men det med hänsyn till ortens förhållanden icke finnes lämpligt att förordna om municipalbildning, skall kommunen upprätta stadsplan för orten. Härvid skola de för stad gällande bestämmelserna om stadsplan och tomtbildning äga i huvudsak motsvarande tillämpning.

Antalet municipalsamhällen utgjorde 1910 149, 1920 183, 1930 207, 1940 235, den 1 januari 1950 205 och den 1 januari 1952 183. Under åren 1941—1949 ha tillkommit 26 municipalsamhällen, därav endast 5 efter utgången av år 1945. Åtskilliga municipalsamhällen ha under årens lopp upplösts. Flertalet av dessa ha uppgått i nybildade städer och köpingar eller införlivats med äldre sådana kommuner. I undantagsfall har municipalsamhälle upplösts genom att förordnande om stadsstadgas tillämpning återkallats. Härtill komma de fall, i vilka Kungl. Maj:t såsom förut nämnts förordnat, att municipalsamhället skall upplösas men stadsstadgorna dock alltjämt gälla för det område, som motsvaras av det tidigare municipalsamhället.

Municipalsamhällena äro mycket ojämt fördelade på länen. De flesta municipalsamhällen räknar Göteborgs och Bohus län med 40, närmast följt av Västerbottens län med 27, Kristianstads län med 21 och Malmöhus län med 16. I Uppsala, Blekinge och Hallands län finnes icke något municipalsamhälle, i ett vart av Östergötlands, Gotlands, Västmanlands och Gävleborgs län endast ett. Den rikligare förekomsten av municipalsamhällen i vissa län kan i någon mån förklaras av olikheten i tätortsbildningarnas struktur samt i näringsförhållanden och geografiska förhållanden. Skillnaderna i antal municipalsamhällen torde dock främst bero på tillsyningsmyndigheternas och särskilt länsstyrelsernas olika uppfattning rörande behovet av reglerande åtgärder och lämpligheten av municipalsamhällsbildning.

De största municipalsamhällena voro den 1 januari 1950 Huddinge med 12.857 invånare och Sävedalen med 6.205 invånare. En fördelning av samhällena efter storleksgrupper visar, att 8 hade ett invånarantal under 200, 30 mellan 201 och 500, 73 mellan 501 och 1.000, 67 mellan 1.001 och 2.000 samt 27 över 2.000. Hälften av municipalsamhällena i Göteborgs och Bohus län hade mindre än 500 invånare. Municipalsamhällenas sammanlagda befolkning uppgick till 245.791 personer. I 23 kommuner finnas för närvarande flera än ett municipalsamhälle, därav 9 kommuner i Göteborgs och Bohus län. Tjörns och Morlanda kommuner ha vardera 7 municipalsamhällen. Två municipalsamhällen äro belägna i mera än en kommun. Som en annan egendomlighet kan nämnas att det finns kommuner, vilka så gott som enbart bestå av municipalsamhällen. Sålunda utgöres exempelvis Partille kommun av 3 municipalsamhällen, som den 1 januari 1950 hade en befolkning om tillhopa 11.890 invånare, och därjämte icke municipala delar, vilka vid samma tid hade 231 invånare.

Samtliga stadsstadgor gällde vid nämnda tidpunkt i 138 municipalsamhällen. I 32 samhällen gällde tre, i 23 två och i 12 endast en av stadgorna. Uti 11 av de sistnämnda samhällena var enbart hälsovårdsstadgan tillämplig. Municipalskatten höll sig i flertalet samhällen under 2 kronor per inkomstskattekrona, men det fanns några samhällen där den uppgick till 3 kronor.

Municipalsamhällena utgöra endast en mindre del av de tätorter som finnas i landskommunerna. Flertalet av dessa tätorter ha i administrativt avseende icke på något sätt skilts från övriga delar av de kommuner, i vilka de ingå. Enligt den av statistiska centralbyrån utförda folkräkningen den 31 december 1945 funnos 1.222 icke administrativa tätorter med minst 200 invånare och en sammanlagd befolkning av 748.960. Om Motala verkstad, som nu inkorporerats med Motala stad, frånräknas, var Hofors med 6.887 invånare den största orten, närmast följt av Grängesberg med 5.471 invånare. 726 orter hade mindre än 500 invånare, 460 mellan 500 och 1.999 samt 36 minst 2.000 invånare. Talrikast voro de icke-administrativa orterna

i Malmöhus län, som hade 90 dylika orter. Därefter kommo Kopparbergs län med 86, Älvsborgs län med 85 samt Stockholms och Västernorrlands län med vartdera 83 sådana tätorter. Av de 1.222 tätorterna angåvos 294 såsom förorter till stad, köping eller municipalsamhälle. Tätorterna betecknas i statistiken såsom stationssamhällen, brukssamhällen, handelsplatser, villasamhällen, hamnplatser, egnahemsområden, sågverkssamhällen, fiskelägen, gruvsamhällen, garnisonsorter m. m.

B. Tidigare förslag till reformering av gällande lagstiftning.

I en motion vid 1939 års riksdag (II:187) hemställde herr R. Lundqvist, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning i vad mån municipalsamhälles befolkning måtte kunna befrias från skyldigheten att deltaga i kostnaderna för sådana föranstaltningar inom moderkommunen, som endast avsåge landsbygdsdelen av denna, och för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen kunde föranleda.

Konstitutionsutskottet behandlade denna motion tillsammans med en motion om ändrad kommunal indelning över huvud taget. Beträffande motionen om municipalsamhällena yttrade utskottet (utlåtande nr 18):

Vid undersökning av spörsmålet, på vilket sätt en fortsatt uppdelning av landskommuner genom utbrytning av ekonomiskt mera bärkraftiga delar från dessa skall kunna förhindras, bör uppmärksamhet ägnas även åt municipalsamhällsbildningens problem. Skulle det visa sig möjligt att gå vidare på den väg, som vissa kommuner redan beträtt, att utan municipalsamhällsbildning sörja för de mera tättbebyggda delarnas särskilda behov, torde man mången gång kunna undvika tillgripandet av denna organisationsform, vilken onekligen erbjuder vissa olägenheter bl. a. så till vida att — såsom framhållits i motionen II:187 — municipalsamhällenas invånare understundom måste deltaga i kostnaderna för åtgärder, som endast avse den icke-municipala delen av den kommun de tillhöra. För redan bestående municipalsamhällen erfordras emellertid andra åtgärder för avhjälpande av påtalade olägenheter. Det är möjligt, att Kungl. Maj:t redan enligt gällande municipallagstiftning kan för särskilda fall meddela undantag från dennas allmänna regler i vidare utsträckning än som hittills skett i praxis. Måhända kan dock en lagstiftning även i detta hänseende befinnas erforderlig. I varje fall synes det utskottet lämpligt, att riksdagen fäster Kungl. Maj:ts uppmärksamhet på spörsmålet. Utskottet vill sålunda uttala sig för att frågan om municipallagstiftningen, som är av påtaglig betydelse för lösande av spörsmålet om en rationell kommunal indelning, tages under omprövning.

Utskottet hemställde, att riksdagen i anledning av de bägge motionerna och med beaktande av de anförda synpunkterna måtte hos Kungl. Maj:t hemställa om utredning, syftande till en rationell kommunal indelning.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan. I anledning härav tillsattes år 1943 kommunindelningskommittén, som 1945 framlade sitt förslag (SOU 1945:38).

Kommunindelningskommittén har ingående behandlat landskommuner-

nas förhållande till tätorts- och samhällsbildningen. I en sammanfattning angående de huvudsakliga olägenheterna med rådande system anförde kommittén:

De ur allmän synpunkt viktigaste olägenheterna med nu rådande system äro, att erforderliga strängare föreskrifter icke bli tillämpliga och erforderliga planer icke bli upprättade och fastställda för tätbebyggelseområdena förrän på ett allt för sent stadium av tätortsutvecklingen, och att till följd därav missförhållanden uppkomma, vilka kunna vara svåra eller omöjliga att undanröja och vilka vålla ökade kostnader för det allmänna.

— —

Den genom 1898 års lagstiftning för tätortsbehovens tillgodoseende å orter med större sammanträngd befolkning speciellt tillskapade municipalsamhällsorganisationen är — — — behäftad med åtskilliga brister. Den innebär ett avsteg från kommunallagstiftningens princip om kommunen som en gemenskap och en ekonomisk enhet. Municipalsamhällets särbeskattning är i praktiken i regel orättvis. Till följd av att särbeskattningen icke är konsekvent genomförd, uppkommer en dubbelbeskattning av municipalsamhällets invånare, vilken ytterligare ökar orättvisan. Bildandet av specialkommuner inom primärkommunerna innebär en splittring av de kommunala resurserna och samtidigt en mer eller mindre påtaglig överorganisation. För att en effektiv reglering av förhållandena inom en uppväxande tätort icke skall allt för mycket fördröjas, bildas ofta mycket små municipalsamhällen. Svag ekonomisk bärkraft och bristande tillgång till lämpliga förtroendemän innebära väsentliga olägenheter för sådana municipalsamhällen liksom för de små primärkommunerna. Municipalbildningen medför under sådana förhållanden icke åsyftade resultat men föranleder ett motsatsförhållande mellan tätorten och landskommunen i övrigt, som är till hinder för ett rationellt ordnande av hithörande angelägenheter inom kommunen i dess helhet.

Kommittén framlade en rad förslag till åtgärder för att undanröja förefintliga olägenheter. Först och främst föreslogs bildandet av större och bärkraftigare kommuner, ett förslag som ju blivit förverkligat i och med kommunindelningsreformens genomförande. Vidare föreslogos ökade befogenheter och skyldigheter för primärkommunerna i avseende på tätortsbehovens tillgodoseende. Såvitt angår byggnads- och planväsendet har detta önskemål i viss utsträckning tillgodosetts i den nya byggnadslagstiftningen. Kommittén framförde också önskemål om smidigare bestämmelser rörande stadsstadgornas tillämpning å tätorter inom landskommuner. Municipalsamhällsbildning borde enligt kommitténs mening icke utgöra ett nödvändigt villkor för en närmare reglering av tätortsförhållandena. Tillämpningen av skärpta bestämmelser borde icke vara beroende av om ett område är beläget inom en stads- eller landskommun och, i sistnämnda fall, om området har tillräcklig folkmängd och skattekraft för att kunna bilda ett eget municipalsamhälle. Behovet av skärpta bestämmelser borde vara ensamt avgörande och ansvaret för tätorternas förhållanden åläggas den kommun, inom vilken tätbebyggelsen förekommer.

Kommunindelningskommittén avsåg dock icke någon omedelbar avveckling av municipallagstiftningen. Fall kunde enligt kommitténs förmenande

förekomma, då municipalsamhällsbildning även i fortsättningen kunde utgöra en lämplig organisationsform. Om en tätorts invånare ville bilda ett municipalsamhälle med därav följande olägenheter för dem själva, syntes detta kunna i särskilda fall medgivas.

Vad beträffar redan bestående municipalsamhällen ansåg kommittén, att det borde föreskrivas skyldighet för moderkommunerna att efter en lämplig övergångstid övertaga samhällenas förpliktelser med rätt att samtidigt övertaga deras tillgångar. Någon skyldighet för samhällena att låta upplösa sig syntes däremot icke böra stadgas. I regel torde samhällets invånare finna det ur ekonomisk synpunkt fördelaktigast att upplösa samhället.

Kommittén framhöll även, att vid köpings utbrytning borde ställas skärpta krav på tillräcklig folkmängd och ekonomisk bärkraft. Sålunda borde ett municipalsamhälle icke tillåtas bilda självständig köpingskommun i annat fall än då tillräcklig folkmängd och tillräckligt skatteunderlag förelåge och en rationell kommunindelning inom kringliggande områden icke försvårades genom utbrytningen.

Kommunindelningskommitténs betänkande remitterades till samtliga municipalsamhällen. Av de inkomna yttrandena innehålla åtskilliga icke något principiellt ställningstagande till kommitténs förslag. Ofta beröres endast det egna municipalsamhällets förhållanden och framhålles, att detta bör utbrytas till köping eller eljest bibehållas såsom municipalsamhälle. Yttrandena från de samhällen, som uttalat sig mera bestämt om kommitténs principiella inställning, gå i ungefär lika stor utsträckning i tillstyrkande som i avstyrkande riktning.

En ofta förekommande invändning mot kommunindelningskommitténs förslag rörande landskommunernas ställning till tätorterna är, att municipalsamhällsformen är ett gott medel för tillgodoseende av en tätorts speciella förhållanden eller att det för ett samhälle och dess utveckling är av stor betydelse att få utgöra egen förvaltningsenhet. I åtskilliga yttranden framhålles, att om ett municipalsamhälle skulle upplösas och återförenas med moderkommunen, skulle detta vara ett steg bakåt och medföra stagnation i samhället. Ofta påpekas, att möjligheterna att bilda köping böra underlättas, och därvid framföras i flera yttranden önskemål om att en tätort med minst 700 invånare och ett skatteunderlag av minst 8.000 skattekronor skall få bilda köping, om beslut härom fattas av samhället med trefjärdedels majoritet.

Ett mycket stort antal invändningar avse det förhållandet, att landskommunen skulle få beslutanderätt rörande tätortens speciella förhållanden. Sålunda framhålles i många yttranden, att en tätort i minoritet skulle bliva styvmoderligt behandlad av landskommunen eller att full garanti icke kunde skapas för att ett samhälle i minoritet skulle få tillräckligt inflytande i kommunen. Andra municipalsamhällen påpeka, att om man genom lagstiftning

skulle tvinga en kommun att vårda sig om samhällets angelägenheter, skulle detta framkalla svåra slitningar; överklaganden och besvärsskrivelser till myndigheterna skulle bliva talrika. Motsättningarna mellan landsbygd och tätort kunde icke upphävas genom lagstiftning. En landskommun saknade ofta förståelse och intresse för samhällets angelägenheter.

I ett stort antal yttranden beröres beskattningsfrågan. Många municipalsamhällen framhålla, att municipalsamhällena i stället för att upplösas borde erhålla ekonomisk gottgörelse av moderkommunen, därför att de självständigt ombesörjde vissa uppgifter av samma art som kommunen. Andra municipalsamhällen föreslå, att de skola befrias från att deltaga i de utgifter för brandväsen, hälsovård, stadsplane- och byggnadsväsen, som endast beröra icke municipala delar. I åtskilliga yttranden framhålles, att fördelarna för ett municipalsamhälle att ha egna organ och egen beslutanderätt överväga nackdelarna av merbeskattningen. Det sägs också, att det icke kan anses vara orättvist, att ett samhälle får betala för särskilda förmåner, eller att det ej skulle vara rättvist, om landsbygdens skattebetalare skulle deltaga i kostnaderna för municipalsamhällets gator, belysning m. m.

Till kommunallagskommittén har från inrikesdepartementet överlämnats skrivelser från en kommitté, som 1943 tillsattes av Fjällbacka municipalfullmäktige med uppgift att verka för att municipalsamhällsorganisationen bibehölles och förbättrades. En representant för denna kommitté, i det följande benämnd Fjällbackakommittén, har lämnats tillfälle att vid sammanträde inför kommunallagskommittén framföra Fjällbackakommitténs synpunkter på municipallagstiftningen. Fjällbackakommittén har föreslagit, att municipallagstiftningen skulle helt omarbetas och att därvid följande huvudprinciper skulle vara vägledande. Ett municipalsamhälle skulle kunna ombesörja såväl sådana angelägenheter, som föranleddes av stadsstadgornas tillämpning inom samhället, som även andra uppgifter, vilka vore av betydelse för samhällets utveckling eller till gagn och trevnad för dess invånare. I särskilda fall skulle kunna bildas municipalsamhällen för att ombesörja enbart uppgifter av sistnämnda slag. Kungl. Maj:t skulle för varje municipalsamhälle fastställa vilka uppgifter samhället hade att befatta sig med. Ett municipalsamhälle skulle aldrig kunna ombesörja uppgifter av typisk kommunal karaktär såsom fattigvård, barnavård, skolväsende etc. Beskattningen av samhällets invånare skulle regleras så, att dubbelbeskattningen bortfölle. Enligt uppgift av Fjällbackakommittén ha över hundratalet municipalsamhällen anslutit sig till nu anförda synpunkter.

Fjällbackakommittén har till undvikande av dubbelbeskattning föreslagit, att municipalsamhälles invånare skulle erlägga skatt till moderkommunen endast för sådana kommunala uppgifter, som samhället icke ombesörjde inom sitt område. Samhällets invånare borde därför icke heller deltaga i av-

görandet av angelägenheter, till vilka de icke bidroge med skattemedel. I anledning härav borde municipalsamhället och kommunens icke municipala delar var för sig välja kommunalfullmäktige och endast de sistnämnda kommundelarnas fullmäktige deltaga i avgörandet av angelägenheter, för vilka samhällets invånare ej erlade skatt.

C. Kommitténs förslag.

Municipallagstiftningen tillkom för att underlätta stadsstadgornas tillämpning å orter med större sammanträngd befolkning inom de egentliga landskommunerna. Genom denna lagstiftning blev det möjligt för dylika samhällen att bilda specialkommuner för vården av de angelägenheter, som behandlas i stadsstadgorna. Enär för landsbygdens del icke fanns någon reglering av sådana angelägenheter utom i någon mån såvitt angick hälsovården, innebar municipallagstiftningen för sin tid ett stort framsteg i fråga om möjligheterna att lösa tätorternas speciella problem.

Denna lagstiftning har också för många tätorter otvivelaktigt varit av mycket stort värde för deras utveckling. Icke minst på grund av den motsättning mellan landsbygd och tätort, som särskilt tidigare varit rådande, har det varit av betydelse, att tätorterna efter municipalbildning fått möjlighet att själva handhava de angelägenheter, som föranledas av stadsstadgornas tillämpning. Beträffande många municipalsamhällen förhåller det sig förvisso så, att åtskilliga av de åtgärder som vidtagits exempelvis på det sanitära området eller i fråga om stadsplaneväsendet icke skulle ha kommit till stånd, om samhällena icke på dessa specialområden varit självförvaltande. Municipalsamhällenas organ ha för övrigt ofta tagit befattning även med andra angelägenheter än sådana som angivas i stadsstadgorna. Det förekommer sålunda stundom, att de ombesörja gatubelysning, anlägga och förvalta hamn, utföra badortsanläggning eller vidtaga åtgärder för förbättrade kommunikationer eller för att få industrier till samhället. Det ökade intresse för samhällets angelägenheter, som municipalsamhällsbildningen vanligen för med sig hos samhällsmedlemmarna, har ofta varit en starkt bidragande orsak till municipalsamhällenas utveckling.

Denna samhällsform är emellertid, såsom kommunindelningskommittén framhållit, även behäftad med åtskilliga olägenheter. Inrättandet av ett municipalsamhälle kan icke lämpligen ske förrän på ett relativt sent stadium av tätortsbildningen, och tätortsbehoven bliva till följd därav i regel alltför sent tillgodosedda. Ur det allmännas synpunkt kan det icke anses önskvärt att inom primärkommunerna bildas självständiga smärre förvaltningsenheter. Härigenom splittras nämligen de ekonomiska resurserna, och det blir också svårare att erhålla lämpliga personer i erforderliga styrelser och nämnder. Särskilt är detta fallet då inom samma kommun bildas flera municipalsamhällen, som vart och ett skola ha sina särskilda för-

valtningsorgan. I den mån det förekommer dubbelbeskattning av municipalsamhällenas invånare är detta för dem givetvis en betydande olägenhet.

Sedan municipallagstiftningens tillkomst har den kommunala förvaltningen i landskommunerna undergått en stark utveckling och detta även på områden, som regleras av stadsstadgorna. Landskommunerna ha enligt nu gällande författningar och rättspraxis vittgående befogenheter och skyldigheter i fråga om hälsovård, brandväsen samt byggnads- och stadsplaneväsen. Det har därför i dessa hänseenden skett en viss utjämning mellan tätort och egentlig landsbygd, och det motsatsförhållande, som tidigare funnits dem emellan, har på många håll mildrats eller helt upphört. Åtskilliga landskommuner ha gjort betydande insatser på nu ifrågavarande områden och tillgodosett sina tätorters behov utan municipalsamhällsbildning. I många icke administrativa tätorter ha exempelvis de sanitära förhållandena ordnats och erforderliga byggnadsreglerande åtgärder vidtagits. När gemensamma organ bildats för hela kommunen, ha dessa kunnat göras mera kvalificerade genom ett bättre urval av ledamöter, och de ha kunnat erhålla större ekonomiska resurser, något som med hänsyn till de mycket kostnadskrävande anläggningar för olika ändamål, som numera ofta erfordras, är av stor betydelse. Det bör i detta sammanhang nämnas, att i Mellansveriges brukssamhällen bruksföretagen ofta gjort berömvärda insatser för samhällenas planering samt för anläggning av vatten- och avloppsledningar m. m. Detta torde vara anledningen till att av sådana större tätorter som exempelvis Hofors och Grängesberg icke bildats municipalsamhällen.

Det förhållandet att det förekommer så väsentligt flera icke administrativa tätorter än municipalsamhällen liksom också den omständigheten att under de sista åren endast ett fåtal nya municipalsamhällen bildats torde utvisa, att man numera icke alltid anser det nödvändigt eller ens lämpligt att för tillgodoseende av tätortsbehoven skapa municipalsamhällen. Det kan därför måhända synas vara tveksamt, om det alltjämt föreligger något behov av municipalsamhället såsom en särskild förvaltningsenhet. Kommittén har emellertid vid prövningen av denna fråga av flera skäl funnit det ännu vara för tidigt att taga ställning till huruvida municipalsamhällsinstitutionen kan avvecklas. Först och främst må framhållas, att man bör avvakta vad kommunindelningsreformen kan komma att medföra för tätorternas del. Man torde kunna räkna med att flertalet storkommuner i samarbete med tillsynsmyndigheterna skall tillgodose de icke administrativa tätorternas behov samt att någon ny municipalbildning därför i regel icke skall vara erforderlig. Men man bör icke bortse från att det på en del håll alltjämt kan komma att finnas intressemotsättningar mellan en tätort och andra delar av en landskommun och att det, om tätortens befolkning är i minoritet i kommunen, kan befaras, att kommunen kommer att försumma sina speciella uppgifter i fråga om denna tätort. Det bör därför enligt kom-

mitténs mening alltjämt finnas möjlighet för en tätort att bilda municipalsamhälle.

Beträffande behov av municipalbildning för de särskilda stadsstadgornas tillämpning må erinras om att enligt vad förut anförts brandförsvaret i flera municipalsamhällen återförts till moderkommunen och att något behov av municipalformen för nu ifrågavarande ändamål i dessa fall sålunda icke ansetts föreligga. Vad angår byggnads- och planeringsfrågor är det att förvänta, att enär landskommunerna i den nya byggnadslagstiftningen i större utsträckning än tidigare gjorts ansvariga för bebyggelsen inom landsbygdens icke administrativa tätorter, det i regel ej skall uppstå något behov av att bilda municipalsamhällen för att reglera byggnadsverksamheten. Då emellertid såväl brandlagstiftningen som byggnadslagstiftningen endast varit i kraft relativt kort tid, torde det vara för tidigt att slutgiltigt bedöma nu angivna förhållanden. Vad angår ordnings- och hälsovårdsväsen äro såsom förut nämnts gällande stadgor för närvarande föremål för översyn. Kommittén finner jämväl vad nu anförts utgöra skäl för att man bör ställa sig avvaktande till frågan om en avveckling av municipallagstiftningen.

Det bör i detta sammanhang erinras om att därest municipalbildning icke längre skall utgöra ett nödvändigt villkor för en närmare reglering av tätortsförhållandena, måste icke blott LKL:s bestämmelser om municipalbildning utan även vissa föreskrifter i stadsstadgorna omarbetas. I likhet med kommunindelningskommittén finner kommittén det önskvärt med en sådan omarbetning av stadsstadgorna att frågan om deras tillämpning icke längre blir beroende av municipalbildning utan att behovet av skärpta bestämmelser ensamt blir avgörande härför. Huruvida en tätort, i vilken någon av stadsstadgorna göres tillämplig, skall bilda municipalsamhälle bör bedömas uteslutande med hänsyn till de synpunkter på behovet av bildandet av en särskild förvaltningsenhet, för vilka ovan redogjorts.

Vad hitintills anförts har i huvudsak avseende å nybildning av municipalsamhällen. Beträffande redan bestående municipalsamhällen finner kommittén det sannolikt, att efter kommunindelningsreformens genomförande åtskilliga av dem komma att avvecklas. Sålunda torde det exempelvis för de samhällen, som bliva huvudorter i de nya storkommunerna, åtminstone på längre sikt vanligen icke finnas anledning att utgöra särskilda förvaltningsenheter, då deras behov ändock torde bliva tillgodosedda. I detta sammanhang kan nämnas, att det redan nu förekommer, att landskommuner lämna bidrag till municipalsamhällen för deras rent municipala uppgifter.

Ändringar i stadsstadgorna och annan speciallagstiftning kunna även medföra att municipalsamhällena avvecklas eller att deras uppgifter komma att avsevärt beskäras. Om i en ny hälsovårdsstadga föreskrives, att kommunen skall utgöra ett odelat hälsovårdsområde, kommer detta att leda till att de municipalsamhällen, som bildats enbart för tillämpning av nuvarande

stadsbestämmelser i fråga om hälsovården — såsom nämnts för närvarande ett tiotal municipalsamhällen — tvångsvis måste upplösas, medan i övriga municipalsamhällen, i vilka dessa bestämmelser äro tillämpliga, de municipala organens befogenheter komma att avsevärt inskränkas.

Redan av det sagda torde framgå, att kommittén icke finner anledning att, såsom Fjällbackakommittén föreslagit, giva en tätort möjlighet att bilda en kommunal förvaltningsenhet med beslutande- och beskattningsrätt även för andra ändamål än tillämpning av nu gällande stadsstadgor. Att skapa en sådan möjlighet skulle nämligen enligt kommitténs mening innebära ett allvarligt avsteg från det principiella ställningstagande som ligger bakom den nu beslutade nya kommunindelningen; denna har som bekant tillkommit i syfte att skapa större och bärkraftigare förvaltningsenheter. En del av de åtgärder inom en tätort, som Fjällbackakommittén i detta sammanhang synes åsyfta, torde kunna vidtagas av lokala föreningar. Genom den utvidgning av den kommunala kompetensen, som på kommunallagskommitténs förslag genomfördes vid 1948 års riksdag, bör det i många fall vara möjligt för kommunen att lämna bidrag till av en dylik förening vidtagna åtgärder, som lända ortens befolkning till gagn och trevnad. Vad härefter angår det av Fjällbackakommittén till undvikande av dubbelbeskattning av municipalsamhällets invånare framlagda förslaget må framhållas att detta förslag icke synes innebära någon praktiskt framkomlig väg.

Det bör i detta sammanhang nämnas, att riksdagen i skrivelse den 28 februari 1936 (nr 62) — således vid en tidpunkt då frågan om municipalinstitutionens fortbestånd ännu ej på allvar ställts under debatt — hemställt om utredning rörande rätt för municipalsamhälle att inrätta högre folkskola. Skrivelsen har, liksom en framställning av styrelsen för Arvidsjaurs högre folkskola om rätt för municipalsamhälle att upprätta högre folkskola och kommunal mellanskola, överlämnats till kommittén för att tagas i övervägande vid fullgörandet av dess uppdrag. Mot bakgrunden av kommitténs resonemang i det föregående är det självfallet, att kommittén icke kan giva sin anslutning till en dylik vidgning av municipalsamhällenas befogenheter. För övrigt torde den av riksdagen väckta frågan ha kommit i ett nytt läge även med hänsyn till de nyligen beslutade stora reformerna på undervisningsväsendets område.

I överensstämmelse med de synpunkter som ovan anförts har kommittén verkställt en omarbetning av gällande municipallagstiftning. De nya bestämmelserna återfinnas i 79—82 §§ lagförslaget. I 79 §, som innehåller huvudbestämmelsen och motsvarar 87 § LKL, stadgas att om Konungen förordnat att viss stadsstadga skall tillämpas å område på landet, som ej utgör egen kommun, må Konungen, där särskilda skäl därtill äro, besluta att området skall utgöra ett municipalsamhälle. Den nu gällande tvingande föreskriften om att municipalsamhälle skall bildas så snart någon av stadsstadgorna blir tillämplig å ett område har sålunda utbytts mot en bestäm-

melse, som ger Konungen möjlighet besluta att området skall utgöra ett municipalsamhälle. En förutsättning härför är emellertid, att det föreligger särskilda skäl för att bilda ett sådant samhälle. Kommittén har härvid framför allt tänkt på sådana fall, då det förekommer en stark intressemotsättning mellan en tätort och andra delar av kommunen, något som kan bero av geografiska eller näringspolitiska förhållanden. Det kan t. ex. vara fråga om en på stort avstånd från kommunens centrum belägen tätort, beträffande vilken det kunde föreligga stor risk för att den skulle bliva styvmoderligt behandlad, därest kommunen skulle handha dess tätortsangelägenheter. Tätortens invånare skola självfallet vara villiga att bilda ett municipalsamhälle. Det måste också tillses, att samhället med avseende å folkmängd och skatteunderlag har tillräcklig bärkraft och erforderliga utvecklingsmöjligheter för att självt kunna fullgöra sina åligganden, och att olägenheter för den kommunala förvaltningen i övrigt icke äro att befara genom samhällsbildningen. Om den föreslagna bestämmelsen tillämpas enligt dessa riktlinjer, talar sannolikheten för att nya municipalsamhällen komma att bildas allenast i ringa utsträckning.

Den föreslagna ändringen i 79 § medför, att vissa smärre ändringar måste företagas även i hälsovårds- och brandlagstiftningen. Den tvingande bestämmelsen i 34 § hälsovårdsstadgan om att ett samhälle, där stadgans bestämmelser för stad skola tillämpas, skall utgöra särskilt hälsovårdsområde och ha särskild hälsovårdsnämnd måste sålunda utgå. Då såsom förut nämnts hälsovårdsstadgan för närvarande är föremål för översyn av särskilda sakkunniga, har kommittén dock ej funnit skäl att framlägga något förslag till ändring av författningstexten. I 1 § tredje stycket brandlagen sägs att vad i lagen är stadgat om stad skall äga motsvarande tillämpning »å municipalsamhälle, som på grund av Konungens förordnande har att oberoende av kommunen i övrigt själv handhava sitt brandförsvar». Stadgandet bör givas en sådan avfattning att brandlagens bestämmelser för stad kunna tillämpas å ett område utan att detta bildar municipalsamhälle.

De nuvarande bestämmelserna i 87 § LKL om köping, som ej utgör egen kommun, ha av skäl, som angivas i annat sammanhang, överförts till övergångsbestämmelserna.

I 80—82 §§ lagförslaget, vilka paragrafer motsvara 88—90 §§ LKL, ha företagits vissa smärre ändringar i förhållande till nu gällande bestämmelser. Dessa ändringar äro emellertid i huvudsak antingen en följd av ändringar i andra delar av kommunallagstiftningen eller också av mera formell art. I förstnämnda hänseende må erinras om att municipalstämman försvinner såsom kommunalt organ samtidigt med kommunalstämman (se härom s. 79). I fråga om 81 § må framhållas, att stadgandet givetvis icke avser att göra någon ändring i gällande bestämmelser om att det inom ett municipalsamhälles område skall vara samhället och icke kommunen som äger uppbära nöjesskatt och hundskatt. Med hänsyn till ändringarna i stad-

gandet om municipalbildning kommer bestämmelsen om Kungl. Maj:ts förordnanderätt enligt 82 § att få en delvis annan innebörd än motsvarande bestämmelse i 90 § LKL. Hitintills har Kungl. Maj:ts dispensbeslut i det övervägande antalet fall gällt undantag från skyldigheten att bilda municipala organ. Enär förordnande om tillämpning av en stadsstadga för visst område enligt kommitténs förslag icke längre skall automatiskt medföra bildande av municipalsamhälle, erfordras för detta ändamål icke längre någon dispensrätt. Behov att meddela undantag från kommunallagens bestämmelser torde i stället framför allt komma att föreligga såvitt angår antalet ledamöter i municipalfullmäktige och municipalnämnd. Kommittén hänvisar härvid till vad som sagts i 2 kapitlet av betänkandet (s. 79 f.). Dispensrätten torde sålunda främst komma att avse stadgandet i 80 § om att motsvarande bestämmelser som för landskommun skola tillämpas för municipalsamhälle. Från stadgandet i 89 § LKL har Kungl. Maj:t hitintills ej meddelat något undantag. Enligt kommitténs mening föreligger icke något behov av att kunna meddela undantag från den motsvarande bestämmelsen i 81 § lagförslaget, och någon rätt härtill har därför icke medgivits Kungl. Maj:t. Den begränsning i Kungl. Maj:ts förordnanderätt som ligger däri att denna rätt enligt 90 § LKL endast får begagnas efter framställning av länsstyrelsen, kommunen, samhället eller medlem därav har borttagits. Särskilt med hänsyn till att dispensrätten framför allt torde komma att behövas såvitt angår bestämmelserna om antal ledamöter i municipalfullmäktige och municipalnämnd och härvid i huvudsak enhetliga regler synas böra tillämpas i municipalsamhällen av samma storleksordning har kommittén funnit lämpligt lämna Kungl. Maj:t möjlighet att utan framställning härom begagna den föreslagna dispensrätten.

Några särskilda bestämmelser angående upplösning av municipalsamhällen torde icke erfordras i kommunallagen. Det bör liksom för närvarande i allmänhet ankomma på samhällena själva att taga initiativet till en avveckling; det bör nämligen i främsta rummet vara deras sak att avgöra huruvida de alltjämt skola bestå såsom självständiga förvaltningsenheter. Avgörandet om stadsstadgornas tillämpning i ett municipalsamhälle ligger hos Kungl. Maj:t, som alltså kan förordna att en viss eller vissa stadgor icke längre skola vara tillämpliga. Över en framställning från samhället om att en viss stadga icke längre skall tillämpas inom samhället bör moderkommunen givetvis beredas tillfälle att yttra sig, varvid kommunen bör uttala huruvida den är beredd att övertaga samhällets förpliktelser. Därest på grund av ändring i viss stadsstadga municipalsamhällets befattning med tillämpningen av sådan stadga tvångsvis kommer att avvecklas, torde i samband med dylik författningsändring böra meddelas erforderliga bestämmelser om hur avvecklingen skall äga rum. De regler som finnas i LKI med avseende å ekonomisk uppgörelse mellan kommuner vid indelningsändring böra därvid kunna tjäna såsom ledning.

AVDELNING VIII.

23 kapitlet. Specialmotivering till författningsförslagen.

A. Kommunallagen.

1 kap. Allmänna bestämmelser.

1 §.

Förevarande paragraf motsvarar 1 § LKL och LKS. Paragrafen innehåller bl. a. en bestämning av de olika kommunala enheter, vilkas organisation och verksamhetsformer regleras i lagförslaget, nämligen landskommuner, köpingar och städer med undantag för Stockholm[1]. Att lagen är avsedd att med vissa modifikationer även gälla municipalsamhällen, framgår av bestämmelserna i 7 kapitlet. Med köping avses köping, som utgör egen kommun. De nuvarande stadgandena i 86 och 87 §§ LKL om osjälvständiga köpingar ha, såsom närmare beröres i annat sammanhang (s. 399 f.), överflyttats till den föreslagna promulgationslagen.

Av det nuvarande innehållet i 1 § LKL har regeln att varje socken utgör en kommun ej medtagits i förslaget, framför allt med hänsyn till att det territoriella samband, som vanligen förefunnits mellan socken och kommun, i det övervägande antalet fall upphört vid övergången till den nya kommunindelningen. Att, såsom LKL gör, erinra om landskommuners förening till fattigvårdssamhälle torde ej vara erforderligt.

2 §.

Paragrafen överensstämmer med 2 § LKL och LKS.

Enligt den ursprungliga avfattningen av 1862 års kommunalförordningar medförde ägande eller brukande av fast egendom icke i och för sig medlemskap av kommun; först då innehavare av fast egendom blev för egendomen uppförd till allmän bevillning uppkom medlemskap. Då regeln härom sedermera — för landskommunernas del år 1889 — ändrades därhän, att medlemskap tillkom den som ägde eller brukade fast egendom, var motivet, att ägare eller brukare borde få utöva rösträtt för egendomen utan avbidan på att han bleve taxerad för densamma. Sedan den till fastighetsinnehav knutna rösträtten upphört, har det ursprungliga skälet för att låta blotta innehavet av fast egendom grunda medlemskap förfallit. Med hänsyn härtill kunde övervägas, huruvida icke lagstiftningen borde återföras till sin ursprungliga ståndpunkt i fråga om medlemsbegreppet. Ef-

[1] För enkelhetens skull och i överensstämmelse med vedertaget bruk använder kommittén i sin framställning stundom ordet landskommun såsom gemensam beteckning för »egentliga» landskommuner och köpingar.

tersom medlemskap av kommun såväl enligt gällande rätt som enligt kommitténs förslag utgör villkor för rätt att anföra besvär över de kommunala organens beslut, avser spörsmålet framför allt frågan om begränsning av de besvärsberättigades krets.

Den praktiskt viktigaste konsekvensen skulle en lagändring av den angivna innebörden få i de fall, där innehavare av fastighet ej taxeras vare sig till fastighetsskatt eller till kommunal inkomstskatt för inkomst av fastigheten. Detta är framför allt förhållandet beträffande vissa stat eller landsting tillhöriga fastigheter. Den ifrågasatta ändringen skulle sålunda medföra förlust för staten av medlemskap och besvärsrätt i kommuner, där staten äger fastigheter för militära ändamål, byggnader för tull-, lots-, post- och telegrafverken, järnvägar och kanaler m. m. Landstingen skulle i stor utsträckning upphöra att vara medlemmar i de kommuner, där deras sjukvårdsanstalter och andra inrättningar finnas.

Emellertid kunna kommunala beslut ej sällan beröra de intressen, som äro knutna till det allmännas fastighetsinnehav. Erfarenheten visar, att tillvaron av medlemskap och därmed besvärsrätt i dylika fall varit av betydelse. Sålunda har t. ex. staten använt sin besvärsrätt för att vinna rättelse i beslut om vissa kommunala avgifter. Då med hänsyn härtill medlemskap i kommun alltjämt bör kunna grundas enbart på fastighetsinnehav, har kommittén bibehållit stadgandet i oförändrat skick.

3 §.

Paragrafen motsvarar 3 § LKL och LKS.

4 §.

Denna paragraf träder i stället för 7 § LKL och LKS. Beträffande beteckningarna å de olika kommunala organen hänvisas till vad därom sägs å s. 62.

Kommittén har övervägt att i anslutning till bestämmelserna i 4 § införa ett stadgande om kommuns befogenhet att anställa erforderlig tjänstepersonal. Någon generell regel härom finnes icke i vare sig LKL eller LKS. I landstingslagen (44 §) finnas däremot vissa allmänna regler, som bl. a. stadga rätt för landsting att anställa eller låta anställa de befattningshavare som finnas erforderliga. Med hänsyn till personalens betydelsefulla uppgifter i den nutida kommunalförvaltningen kunde det sättas i fråga att intaga ett motsvarande stadgande i den primärkommunala lagen. Emellertid torde det även utan uttrycklig lagbestämmelse vara självklart, att kommun äger anställa den personal av olika kategorier, som erfordras i den kommunala verksamheten. Med hänsyn härtill och då det för övrigt skulle erbjuda svårigheter att finna en bestämning, som inbegrepe alla hithörande grupper av anställda, har kommittén avstått från att föreslå ett sådant stadgande.

2 kap. Om kommunens fullmäktige.

5 §.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 30 § LKL och 10 § LKS.

De regler, som angivna lagrum innehålla beträffande fullmäktiges antal i kommuner av olika storleksordning, skilja sig från varandra genom en på grund av den större folkmängden längre gående gruppindelning av städerna; en konsekvens härav blir, att maximiantalet för stadsfullmäktige är högre än för kommunalfullmäktige, nämligen 60 mot 40 för de sistnämnda. Då de för städerna gällande reglerna utan olägenhet kunna göras tillämpliga även för landet, ha de överförts till första stycket av förevarande paragraf.

Andra stycket motsvarar andra stycket i 30 § LKL och 10 § LKS med den jämkning som föranledes av kommunalstämmans och allmänna rådstugans upphörande.

Till tredje stycket har överflyttats det stadgande som för närvarande återfinnes i andra stycket av 33 § LKL och 14 § LKS. I samband därmed har stadgandet förenklats utan att någon ändring i sak åsyftats.

Rörande bestämmande av fullmäktiges antal, då beslut därom erfordras till följd av kommunal indelningsändring, föreslår kommittén vissa regler i LKI. Om dessa regler erinras i sista stycket av förevarande paragraf.

6 §.

Förevarande paragraf motsvarar 31 § LKL, jämfört med 11 och 12 §§ samma lag, samt 11 och 12 §§ LKS.

Gällande lags uttryck »man eller kvinna, som är svensk undersåte», har ersatts med »svensk medborgare». De nuvarande bestämmelserna om rösträtt äro avfattade så, som om omyndigförklarade personer vore i princip röstberättigade men förhindrade att utöva sin rösträtt. Att vara myndig bör emellertid vara ett konstitutivt rösträttsvillkor, jämställt med villkoren om svenskt medborgarskap, viss uppnådd ålder och mantalsskrivning i kommunen. Kommittén har vidtagit härav betingad ändring i den nuvarande lydelsen. Att avsaknad av rösträtt för gift person ej inverkar på hans makes rösträtt torde numera vara så självklart, att det är överflödigt att, såsom de nuvarande lagarna göra, uttryckligen erinra därom.

7 §.

Jfr 15 och 32 §§ LKL samt 13 § LKS.

Beträffande de nyheter, som förevarande paragraf innefattar i jämförelse med gällande rätt, hänvisas till 10 kapitlet av betänkandet. Att omyndighet särskilt nämnes såsom valbarhetshinder, ehuru fullmäktige skola väljas bland de röstberättigade, beror på att omyndighet, som inträder efter röstlängdens justering, ej inverkar på rösträtten.

8 §.

Jfr 33 § LKL och 14 § LKS.

I första stycket, som innehåller bestämmelse om fullmäktiges mandattid, erinras om att fullmäktige ha att redan före mandattidens början utse sitt presidium samt välja kommunens styrelse jämte ordförande och vice ordförande i styrelsen. Regeln i 33 § LKL och 14 § LKS om mandattidens längd, då val sker första gången och ej äger rum under ordinarie valår, kommer efter fullmäktiginstitutionens införande i alla kommuner att sakna tillämplighet i andra fall än då fullmäktigval förrättas i anledning av ändring i kommunal indelning. Kommittén föreslår därför, att bestämmelsen överflyttas till LKI (se s. 400 och 401).

Såsom förut nämnts har innehållet i andra stycket av 33 § LKL och 14 § LKS flyttats till 5 § i förslaget.

9 §.

Paragrafen motsvarar 34 § LKL och 15 § LKS. Högsta antalet fullmäktige i varje valkrets är i förstnämnda lagrum bestämt till tjugo och i det sistnämnda till trettio. I 34 § LKL finnes dessutom den särregeln att delar av samma by eller kommun ej utan synnerliga skäl må förläggas till olika valkretsar. Eljest äro lagrummen av samma innehåll. Då i 5 § förslaget till kommunallag bestämmelserna för stad om fullmäktiges antal gjorts tillämpliga på alla kommuner, har i konsekvens härmed maximiantalet fullmäktige i valkrets upptagits till trettio. Särbestämmelsen i 34 § LKL har bibehållits.

I skrivelse nr 207/1949 har riksdagen hemställt om utredning av frågan om revision av de i 15 § LKS meddelade bestämmelserna om stads indelning i valkretsar. Den begärda utredningen har av Kungl. Maj:t uppdragits åt 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning. Om nämnda stadgande finnes böra upphävas eller jämkas, har utredningen enligt sina direktiv att överväga motsvarande omreglering i vissa andra kommunallagar. Då hela frågan om lämpligheten av kommuns indelning i valkretsar sålunda kan väntas bliva föremål för särskild prövning, har kommunallagskommittén icke ingått på detta spörsmål.

10 §.

Paragrafen motsvarar 35 § LKL och 16 § LKS.

11 §.

Denna paragraf ersätter 36 § LKL och 17 § LKS.

Första stycket motsvarar första stycket av de nämnda lagrummen. Den särskilda regeln för stad om möjlighet att utse en andre vice ordförande i fullmäktige har givits generell tillämplighet.

För året näst efter det, då val av fullmäktige ägt rum, skall enligt de

nuvarande bestämmelserna ordförandevalet hållas i januari månad och ordförandeskapet intill dess utövas av den som fullmäktige därtill särskilt utsett. Enligt kommitténs förslag (33 §) skola efter allmänna fullmäktigval de nyvalda fullmäktige sammanträda i december månad valåret och välja kommunens styrelse för de följande fyra kalenderåren. Då det synes praktiskt, att fullmäktige vid samma tillfälle utse sitt presidium för det nästföljande året, har kommittén infört en regel härom i andra stycket av förevarande paragraf. I samma stycke har det ålagts ordföranden i de fungerande fullmäktige att kungöra sammanträdet med den nyvalda fullmäktigförsamlingen och där föra ordet, till dess ordförandevalet ägt rum. Detta val avser visserligen det nästföljande året, men det synes naturligt — och således överflödigt att utsäga i lagtexten — att den som därvid väljes till ordförande leder det därefter försiggående valet av kommunens styrelse.

För närvarande saknas lagbestämmelser om ledandet av fullmäktiges förhandlingar, då såväl ordförande som vice ordförande är förhindrad. Huru det skall förfaras i dylikt fall regleras stundom i fullmäktiges arbetsordning. Emellertid synas föreskrifter härom böra givas i lagen, i all synnerhet som LKL innehåller en bestämmelse om tillfällig ordförande i kommunalnämnd och motsvarande bestämmelse enligt kommitténs förslag skall gälla kommunens styrelse i allmänhet. I detta sammanhang må nämnas, att både LKSthlm och landstingslagen giva föreskrifter för det fall att det ordinarie presidiet är förhindrat att tjänstgöra. Kommittén har därför ansett det lämpligt att för fullmäktiges del föreslå bestämmelser i ämnet i sista stycket av förevarande paragraf.

12 §.

Denna paragraf motsvarar 16 § (41 §) LKL och 18 § LKS.

13 §.

Kommunallagarnas bestämmelser om ordinarie sammanträden med det beslutande organet äro olika för land och stad. I landskommun och köping skola enligt 17 § 1 mom. och 37 § LKL hållas tre ordinarie kommunalstämmor (kommunalfullmäktigsammanträden), nämligen en under tiden den 16 mars—den 31 maj för besluts fattande i anledning av berättelsen om föregående årets räkenskaper och förvaltning samt för val av ledamöter och suppleanter i valnämnd, en i oktober för fastställande av kommunens utgifts- och inkomststat (i de fyra nordligaste länen må denna stämma även hållas tidigare, dock högst fjorton dagar före oktober månads ingång) samt en i december för anställande av val till de befattningar inom kommunen, vilka vid årets slut bliva lediga, ävensom av revisorer och revisorssuppleanter.

Beträffande stad föreskrives i 19 § LKS, att ordinarie sammanträden skola av stadsfullmäktige hållas enligt ordning, som bestämmes av full-

mäktige. Vid ordinarie sammanträde före utgången av juni fattas beslut i anledning av berättelsen om föregående årets räkenskaper och förvaltning, vid sådant sammanträde före utgången av oktober fastställes utgifts- och inkomststaten, och vid ordinarie sammanträde före utgången av december anställas motsvarande val som vid den tredje ordinarie kommunalstämman. Emellertid ger lagen städerna möjlighet att besluta om staten senare än i oktober. För de regler som gälla i detta hänseende har redogjorts i ett tidigare sammanhang (s. 280).

Redan för närvarande lära i flertalet landskommuner med fullmäktige regelmässigt hållas flera än tre fullmäktigsammanträden om året. Efter kommunindelningsreformens genomförande torde behovet av regelbundet återkommande sammanträden öka. Under sådana förhållanden synes det naturligt att till landskommuner och köpingar utsträcka den för städerna gällande huvudregeln, att ordinarie sammanträden skola hållas enligt ordning, som bestämmes av fullmäktige. Beträffande vissa viktigare, årligen återkommande arbetsuppgifter för fullmäktige bör liksom för närvarande utsättas i lagen inom vilka tider de skola företagas. Vad som i detta hänseende nu gäller för städerna synes kunna göras tillämpligt för alla kommuner. Härvid bör erinras om den möjlighet som enligt 65 § beretts fullmäktige att utsätta sammanträde för dechargebehandlingen till senare tid än juni månad. Vidare bör tiden för utgifts- och inkomststatens fastställande normalt bestämmas till sammanträde i oktober månad, icke såsom enligt LKS till sammanträde före sagda månads utgång (se s. 280).

Att vid angivandet av de ärenden som skola förekomma vid ordinarie sammanträde före utgången av december månad särskilt nämna val av revisorer och revisorssuppleanter har ansetts överflödigt, då dessa uppdrag redan synas innefattade i uttrycket »befattningar inom kommunen, vilka vid årets slut bliva lediga».

Den för städerna gällande ordningens utsträckande till landskommuner och köpingar påkallar vissa ändringar i reglerna i lagen om val till riksdagen angående utseende av valnämnd. För dessa ändringar redogöres i annat sammanhang (s. 405 f.).

14 §

Jfr 19 och 38 §§ LKL samt 20 § LKS.

Beträffande denna paragraf hänvisas till framställningen i 11 kapitlet.

15 §.

Denna paragraf motsvarar första stycket av 39 § LKL och 21 § LKS. Det undantag från den allmänna quorumregeln, som gäller vid jäv i vissa revisionsfrågor, har gjorts tillämpligt även vid jäv enligt 16 §.

Andra stycket av 39 § LKL och 21 § LKS innehåller bestämmelser om att ordförande eller ledamot, som utan anmält, av fullmäktige godkänt hinder

avhåller sig från sammanträde, skall böta till kommunens kassa två kronor och dubbelt så mycket, om sammanträdet måste i anseende till de närvarandes fåtalighet inställas eller upplösas. För ledamot eller till tjänstgöring kallad suppleant i kommunalnämnd finnas motsvarande bestämmelser i 53 § LKL. I fråga om ledamöter i drätselkammare har däremot ej stadgats någon påföljd för frånvaro.

Bötesbestämmelser funnos redan i kommunalförordningarna, där bötesbeloppen voro bestämda till två respektive fyra riksdaler riksmynt. I den vid 1930 års riksdag framlagda propositionen med förslag till nya kommunallagar föreslogs, att böterna skulle höjas till fem respektive tio kronor. Konstitutionsutskottet framhöll bl. a., att verkan av böterna huvudsakligen syntes vara moralisk, ej ekonomisk, samt föreslog, att bötesbeloppen icke skulle höjas. Riksdagen beslöt i enlighet härmed.

Enligt kommitténs mening äro bestämmelser om böter för frånvaro icke längre erforderliga. För drätselkamrarnas del har såsom redan framhållits aldrig funnits någon bötesplikt, och något behov därav har icke heller försports. Icke heller i fullmäktigförsamlingarna eller kommunalnämnderna i allmänhet torde förekomma förfallolös frånvaro i någon större utsträckning. I varje fall synes bötesplikt icke vara något lämpligt korrektiv mot den som undandrager sig deltagande i sammanträde. Detta bekräftas av att bötesbestämmelserna numera icke tillämpas i någon nämnvärd utsträckning. Om en kommunal förtroendeman visar så ringa intresse för det uppdrag han erhållit, att han utan giltig orsak uteblir från sammanträden, torde väljarna helt visst komma att reagera häremot genom att vid nästa val ej återvälja honom. Ur kommunens synpunkt torde det icke vara mycket att vinna med att genom bötesplikt söka förmå honom att deltaga i sammanträden. Vad ledamöterna i kommunens styrelse angår må framhållas, att de åtminstone i extrema fall av underlåtenhet att fullgöra sina uppdrag kunna ådömas ansvar för tjänstefel enligt 25 kapitlet strafflagen.

På grund av vad sålunda anförts har kommittén i lagförslaget icke upptagit några bestämmelser om böter för frånvaro vare sig för fullmäktigledamöter eller för ledamöter i kommunens styrelse.

16 §.

Denna paragraf, som saknar motsvarighet i nuvarande lag, behandlas i 12 kapitlet.

17 §.

Paragrafen ersätter 40 § LKL och 22 § LKS.

Enligt de nuvarande bestämmelserna i LKL äga ordföranden och vice ordföranden i kommunalstämman samt ordföranden och vice ordföranden i kommunalnämnden att vara tillstädes vid fullmäktigsammanträde och

deltaga i överläggningarna men ej i besluten. Motsvarande rätt tillkommer i magistratsstad borgmästaren eller vid hinder för honom den vilken magistraten bland sina ledamöter utser och i annan stad kommunalborgmästaren. Såväl på landet som i stad förefinnes en liknande rätt för ordförande eller vice ordförande i kommunal styrelse, nämnd eller beredning vid behandling av ärende, som beretts av styrelsen, nämnden eller beredningen, ävensom för revisor vid granskning av den av honom avgivna revisionsberättelsen.

I förevarande paragraf tillerkännes en allmän rätt att närvara och deltaga i fullmäktiges överläggningar i första rummet åt en representant för kommunens styrelse, nämligen ordföranden eller vice ordföranden. Regeln härom innebär ingen nämnvärd ändring i gällande rätt för landet och knappast heller för städerna, enär drätselkammaren i regel berett eller yttrat sig i alla ärenden och dess ordförande eller vice ordförande sålunda erhållit närvarorätt. En nyhet är däremot den rätt att deltaga i överläggningarna, som föreslås tillkomma sådan i kommunens tjänst anställd befattningshavare, som avses i 7 § andra stycket, d. v. s. den vilken såsom föredragande hos kommunens styrelse eller eljest på grund av sina tjänsteåligganden intager en ledande ställning inom kommunens samfällda förvaltning. I 10 kapitlet har kommittén närmare angivit arten av en dylik tjänstemans ställning och uppgifter. Därav framgår, att den åsyftade befattningshavaren — kommunalkamrer, stadsdirektör eller vilken titel han må bära — har eller kan antagas komma att få en sådan nyckelställning i den kommunala förvaltningen, att det framstår som en logisk konsekvens härav att tillförsäkra honom rätt att deltaga i fullmäktiges överläggningar. Med den överblick över den kommunala förvaltningens alla delar och den kännedom om kommunens ekonomiska resurser som han kan antagas besitta synes det vara ett betydelsefullt kommunalt intresse, att han får tillfälle att, när så finnes erforderligt, framträda inför fullmäktige och utveckla sina synpunkter på där avhandlade frågor.

Beträffande andra kommunala befattningshavare kan det icke komma i fråga att giva dem en allmän befogenhet att deltaga i fullmäktiges överläggningar av det slag som nyss nämnts. Emellertid uppstår ej sällan behov av att vid fullmäktigsammanträde erhålla muntliga informationer av någon kommunens tjänsteman. Det kan gälla uppgifter av teknisk, kameral eller annan speciell natur, som svårligen kunna lämnas av annan än vederbörande fackman. För att ej komma i strid med förbudet för utomstående att yttra sig vid fullmäktigsammanträde brukar man på sina håll i dylika fall göra ett formellt avbrott i förhandlingarna och låta tjänstemannen lämna sina upplysningar inför ledamöterna, som nu anses samlade till enskild sammankomst. Enligt kommitténs mening innefattar detta förfarande en onödig omgång och är för övrigt mindre tilltalande i och

för sig. I stället bör fastslås i lagen, att fullmäktige kunna tillåta kommunal befattningshavare att lämna upplysningar vid fullmäktigesammanträde. Kommittén har intagit ett stadgande härom i tredje stycket av förevarande paragraf. Av styckets formulering framgår, att sådant medgivande endast må lämnas i varje särskilt fall, då behov därav uppkommer, och således ej givas en gång för alla i tjänsteinstruktion eller i andra generella föreskrifter.

Såsom i annat sammanhang omnämnts (s. 121 f.) föranleder interpellationsinstitutets införande komplettering av regeln om nämnd- och beredningsordförandes yttranderätt.

Bestämmelserna om borgmästares respektive magistratsledamots och kommunalborgmästares närvarorätt utgå ur lagstiftningen liksom övriga stadganden om dessa ämbetsinnehavare.

18 §.

Beträffande denna paragraf, som delvis motsvarar 23 § LKS, hänvisas till s. 116.

19 §.

Paragrafen motsvarar 20 § (41 §) LKL och 24 § LKS.

I fråga om den ställning som kommunens styrelse skall intaga vid beredning av fullmäktigärendena hänvisas till framställningen i 9 kapitlet. Paragrafen har givits en avfattning, som bättre än de nuvarande bestämmelserna klargör, att nämnd eller beredning icke får förbigås under beredningsarbetet i fråga om ärende, som tillhör nämndens eller beredningens verksamhetsområde. Har en specialberedning tillsatts för ärendet, skall alltså den ordinarie nämnden eller beredningen ändock lämnas tillfälle att yttra sig. — Beträffande viss redaktionell ändring i andra stycket jfr s. 279.

20 §.

Denna paragraf motsvarar 21 § (41 §) LKL och 25 § LKS. Uttrycket »kallelse» i LKS har i överensstämmelse med de föreslagna reglerna i 14 § utbytts mot »kungörelse».

21 §.

Jfr 22 § (41 §) LKL och 26 § LKS.

Bestämmelsen i andra stycket har sin motsvarighet blott i LKS men bör, såsom i annat sammanhang (s. 238) framhållits, gälla för kommunerna i gemen. Av skäl, för vilka redogöres i 5 kapitlet, ha reglerna i 22 § andra stycket LKL och 26 § tredje stycket LKS om väckande och avgörande av ny fråga icke medtagits i kommitténs förslag i vidare mån än att en bestämmelse om motionsrätt införts i 18 §.

22 §.

Paragrafen motsvarar 23 § 1 mom. (41 §) LKL och 27 § 1 mom. LKS.

Det undantag från regeln om utgångens bestämmande genom enkel plu-

ralitet, som i tredje stycket göres »för särskilda fall», har tidigare haft sin viktigaste tillämpning beträffande de beslut för vilka krävts kvalificerad majoritet. Då undantaget med tanke på de i förslaget upptagna föreskrifterna om tidningskungörelse (14 §) och bordläggning (20 §) — enligt vilka en minoritet av en tredjedel kan bestämma utgången — alltjämt har viss betydelse, har det bibehållits i den föreslagna texten.

Beträffande viss vidgad användning av den proportionella valmetoden hänvisas till s. 206 ff.

23 §.

För denna paragraf, som är utan motsvarighet i de nuvarande kommunallagarna, redogöres i 6 kapitlet.

24 §.

Paragrafen motsvarar 26 § (41 §) LKL och 30 § LKS.

De viktigaste ändringarna i förhållande till gällande rätt hänföra sig till tiden för fullmäktigprotokollets justering samt sättet för justeringens tillkännagivande. Den tid inom vilken justering genom särskilda justeringsmän skall ske har ansetts kunna utan olägenhet förkortas från fjorton till tio dagar. För sådan justering, som fullmäktige själva verkställa vid nästa sammanträde, har i enlighet med LKS men i motsats till LKL, som stadgar, att även dylik justering skall ske inom fjorton dagar, ej föreskrivits någon särskild frist.

Beträffande den föreslagna ordningen för justeringens tillkännagivande hänvisas till framställningen i 11 kapitlet. Här må endast påpekas, att därest fullmäktige begagna sin möjlighet att genast justera protokollet i vissa delar men icke i alla, tillkännagivande om verkställd justering givetvis icke skall äga rum, förrän återstående delar justerats. Genom att justeringen sålunda offentliggöres vid *ett* tillfälle, vinnes att gemensam besvärstid löper för alla vid ifrågavarande sammanträde fattade beslut.

25 §.

Paragrafen överensstämmer med 27 § (41 §) LKL och 31 § LKS.

26 §.

Jfr 26 och 28 §§ (41 §) LKL samt 30 och 32 §§ LKS.

På landet skall enligt nuvarande ordning ordföranden tillse, att utdrag av fullmäktiges (stämmans) protokoll tillställes kommunalnämnden eller de andra styrelser, nämnder eller personer, åt vilka verkställighet av fullmäktiges beslut uppdragits, medan i stad fullmäktiges beslut skola skriftligen delgivas magistraten eller, där sådan ej finnes, drätselkammaren. För att kommunens styrelse skall bliva i tillfälle att följa förvaltningsarbetet och utöva sin tillsyn över övriga nämnders verksamhet är det ange-

läget, att styrelsen får del av alla fullmäktiges beslut, sålunda även av dem som skola verkställas av särskilda nämnder. Å andra sidan synas nämnderna böra få del av de beslut som röra dem utan den omgång, som beslutens överlämnande först från fullmäktige till kommunens styrelse och därefter från styrelsen till vederbörande nämnd innebär. Därför ges i första stycket av förevarande paragraf ett stadgande av innebörd, att fullständig avskrift av fullmäktiges protokoll alltid skall överlämnas till kommunens styrelse samt utdrag av protokollet i erforderliga delar tillställas de övriga nämnder, som ha att verkställa av fullmäktige fattade beslut.

Beträffande bestämmelserna i andra stycket om vården av fullmäktiges protokoll m. m. — som nu motsvaras av 26 § sista stycket (41 §) LKL och 30 § sista stycket LKS — hänvisas till den närmare motiveringen i 13 kapitlet.

Till sista stycket har från 28 § andra stycket (41 §) LKL och 32 § andra stycket LKS överförts regeln om rätt till vidimation å avskrift av fullmäktiges protokoll, därvid i överensstämmelse med vad som gäller för landet men ej för stad stadgats, att vidimationen skall vara avgiftsfri.

27 §.

Paragrafen motsvarar 29 och 41 §§ LKL samt 33 § LKS.

28 §.

Jfr 25 och 42 §§ LKL samt 29 § LKS.

Rörande ersättning åt innehavare av kommunala förtroendeuppdrag har kommittén funnit lämpligt, att bestämmelserna i ämnet placeras i de olika avsnitt i lagen, där övriga regler beträffande de särskilda uppdragen givas. I förevarande paragraf behandlas i enlighet härmed i första rummet ersättningar åt fullmäktige. Eftersom de speciella beredningsorganen omtalas i fullmäktigkapitlet, ha även reglerna om ersättning åt ledamot av beredning beretts plats i förevarande paragraf.

I sak överensstämma bestämmelserna med de år 1950 antagna reglerna i ämnet. Huruvida och i vad mån penningvärdets förändring bör föranleda en höjning av den maximiersättning å tio kronor, som enligt dessa regler i normalfallen kan utgå till ledamöter av kommunal nämnd eller beredning samt revisorer för deltagande i sammanträde eller förrättning, torde —med hänsyn till att lagen avses träda i kraft först år 1955 — nu vara för tidigt att bedöma.

3 kap. Om kommunens styrelse och övriga nämnder.

Detta kapitel motsvaras i LKL av kapitlet om kommunalnämnd och i LKS av kapitlet om magistrat, drätselkammare och kommunalborgmästare. Av skäl, som i 9 kapitlet av betänkandet anföras, ha några bestämmelser

om magistrat och kommunalborgmästare icke upptagits i förslaget till kommunallag. Då en omedelbar avveckling av dessa båda institutioner emellertid icke ansetts möjlig, ha vissa övergångsbestämmelser införts dels i den föreslagna promulgationslagen till kommunallagen och dels i anslutning till de ändringar som föreslås i LKI. I motsats till nuvarande lagstiftning innehåller förevarande kapitel även bestämmelser om andra kommunala nämnder än kommunens centrala förvaltningsorgan.

I 29 §, som inleder kapitlet, lämnas upplysning om vilket organ som skall utgöra kommunens styrelse. Av de följande paragraferna behandla 30—43 §§ kommunens styrelse i kommuner utan stadskollegium, 44 och 45 §§ övriga nämnder med undantag av dels drätselkammare i stad med stadskollegium och dels besvärsnämnd, 46 § frågan om ersättning till ledamot i kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd samt 47—49 §§ stadskollegium och drätselkammare i stad med stadskollegium. Ehuru i viss mån olika regler äro tillämpliga för kommunens styrelse, när den utgöres av kommunalnämnd eller drätselkammare och när den består av stadskollegium, har kommittén ej funnit anledning att med hänsyn härtill uppdela kapitlet i underavdelningar i vidare mån än att för de paragrafer, som behandla stadskollegium och drätselkammare i stad med stadskollegium, användes en särskild underrubrik. Stadskollegium lärer komma att inrättas endast i ett fåtal städer, och det torde för dessa städers del vara tillräckligt, att i tredje stycket av inledningsparagrafen till detta kapitel anmärkes vilka bestämmelser som gälla stadskollegium.

29 §.

Jfr 43 § LKL och 51 § första stycket LKS.
Angående inrättande av stadskollegium se framställningen s. 201.

30 §.

Jfr 44 § LKL samt 52 § och 55 § andra stycket LKS.
Beträffande innehållet i förevarande paragraf hänvisas till s. 180 ff.

31 §.

Jfr 46 § LKL och 51 § andra stycket LKS.
Se s. 184 f.
Paragrafen har uppdelats på två stycken för att underlätta den hänvisning till förevarande paragraf, som finnes i 45 § första stycket.

32 §.

Jfr 47 § LKL och 51 § andra stycket LKS.
Se s. 185 och 10 kapitlet.

33 §.

Jfr 48 § LKL.
Se s. 185 ff.

34 §.

Jfr 50 § LKL.
Se s. 188.

35 §.

Denna paragraf motsvarar 51 § LKL.
Såsom å s. 188 omnämnes har länsstyrelsen icke tillerkänts befogenhet att förordna om sammanträde med kommunens styrelse.

36 §.

Första stycket motsvarar 52 § första stycket LKL. Beträffande andra stycket hänvisas till s. 188 f.

37 §.

Första stycket motsvarar första stycket av 53 § LKL.
I andra stycket av förevarande paragraf har intagits föreskrift om motsvarande tillämpning å ledamot av kommunens styrelse av den för fullmäktige föreslagna jävsregeln i 16 §; se härom s. 189 och 12 kapitlet.
Av skäl, som anföras i specialmotiveringen till 15 §, har kommittén ej funnit anledning att i kommunallagen upptaga de i 53 § andra stycket LKL förekommande bestämmelserna om böter för frånvaro från sammanträde.

38 §.

Innehållet i denna paragraf överensstämmer med 54 § LKL.

39 §.

Paragrafen motsvarar 55 § LKL. Stadgandet i sistnämnda paragraf om förande av protokoll har ersatts med en föreskrift om att vad som härutinnan gäller beträffande fullmäktige skall äga motsvarande tillämpning med avseende å protokoll vid sammanträde med kommunens styrelse. Jämväl regeln om reservation vid fullmäktigsammanträde har uttryckligen givits motsvarande tillämpning för styrelsen.
I motsats till vad nu gäller har kommittén funnit, att justeringen av styrelsens protokoll bör kunna verkställas av ordföranden och endast en ledamot av styrelsen. Jfr i övrigt specialmotiveringen till 24 §.

40 §.

Jfr 56 § LKL.
Se s. 189 och 260.

41 §.

Jfr 57 § LKL.
Se s. 189 ff.

42 §.

Jfr 59 § LKL.
Se s. 192 ff.

43 §.

Jfr 44 § LKL och 52 § LKS.
Se s. 195 ff.

44 §.

Denna paragraf saknar motsvarighet i nu gällande kommunallagar. Angående den i paragrafen gjorda uppdelningen av förvaltningsorganen se s. 204.

45 §.

Jämväl denna paragraf utgör en nyhet för kommunallagstiftningen. I fråga om motiveringen hänvisas till s. 205 f. och 208 ff.

46 §.

Jfr 25 § LKL och 29 § LKS.

I enlighet med vad som i specialmotiveringen till 28 § angivits angående placeringen av reglerna om ersättning till innehavare av kommunala förtroendemän meddelas i denna paragraf bestämmelser om ersättning till ledamöter i kommunens styrelse och övriga nämnder. I sak överensstämma bestämmelserna med motsvarande regler i nu gällande lagar.

47 §.

Se s. 201 f.

48 §.

Se s. 202.

49 §.

Se s. 202.

4 kap. Om kommunens drätsel.

Kommittén har, såsom av redogörelsen i 14 kapitlet av betänkandet framgår, funnit önskvärt att sammanföra bestämmelserna om kommunens drätsel till ett kapitel. För att detta kapitel skall bliva lättöverskådligt har det försetts med underrubriker. Det inledande avsnittet innehåller stadganden om förmögenhetsskydd, medelsbehovets täckande, täckningsföreskrift vid beslut om anslag samt anslagstäckning genom flerårig utdebitering. Utgifts- och inkomststaten behandlas i den därpå följande avdelningen. De till kommunallagen överförda bestämmelserna om avsättning till och ian-

språktagande av fond återfinnas i avsnittet om fondbildning. Bestämmelserna om lånerätt ha överförts från kapitlet om underställning och besvär och bilda en särskild avdelning. Regler om förvaltning av såväl fondmedel som andra medel ha sammanförts i en paragraf, som tillsammans med bestämmelserna om räkenskaper utgör en avdelning. Ett sista avsnitt innehåller bestämmelser om revision.

50 §.

Jfr 4 § LKL och LKS samt lagen den 12 juni 1936 angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom.

Bestämmelserna i denna paragraf behandlas i 15 kapitlet av betänkandet.

51 §.

Jfr 5 och 67 §§ LKL samt 5 och 62 §§ LKS.

Se s. 274.

52 §.

Första stycket motsvarar 23 § 3 mom. LKL och 27 § 3 mom. LKS. Andra stycket har viss motsvarighet i vad som finnes stadgat i 80 § LKL och 75 § LKS under c).

Se s. 274 ff. och 276 ff.

53 §.

Paragrafen träder i stället för 61 § LKL och 56 § LKS.

Se s. 278 ff.

54 §.

Denna paragraf ersätter 62 § LKL och 57 § LKS.

Se s. 281. Beträffande formuleringen av sista punkten jfr s. 279.

55 §.

Jfr 2, 4 och 6 §§ fondbildningslagen.

Denna paragraf innehåller bestämmelser om de fonder, beträffande vilka kommun fritt äger bestämma om fondavsättning. I fråga om de ändringar som skett i förhållande till nu gällande lag hänvisas till s. 284 ff.

56 §.

Jfr 6 och 7 §§ fondbildningslagen samt 1936 års lag angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom.

I denna paragraf behandlas de obligatoriska fonderna. Beträffande de särskilda bestämmelserna hänvisas till s. 293.

57 §.

Jfr 3, 5 och 7 §§ fondbildningslagen.

Se s. 293.

58 §.

I fråga om denna paragraf, som saknar motsvarighet i fondbildningslagen — jfr dock 11 § nämnda lag — se s. 294.

59 och 60 §§.

Jfr 79 § LKL och 74 § LKS.
Se 18 kapitlet.

61 §.

Jfr 58 § LKL, 53 § LKS och 8 § fondbildningslagen.
Se s. 317 f.

62 §.

Jfr 64 § LKL och 59 § LKS.
Se s. 318 ff.

63 §.

Jfr 63 § LKL och 58 § LKS.
Se s. 320 f.

64 §.

Beträffande denna paragraf, som saknar motsvarighet i gällande kommunallagar, se s. 321.

65 §.

Jfr 65 § LKL och 60 § LKS.
Se s. 321 f.

66 §.

Denna paragraf överensstämmer med 66 § LKL och 61 § LKS.

5 kap. Om allmän kommunalskatt.

I sitt den 27 oktober 1951 dagtecknade betänkande II (SOU 1952:1) ha 1949 års uppbördssakkunniga föreslagit ändring i vissa bestämmelser i kommunallagarnas kapitel om allmän kommunalskatt. Då dessa förslag ännu icke hunnit prövas av statsmakterna, har kommittén ansett lämpligast att i förslaget till kommunallag bibehålla de åsyftade bestämmelserna i stort sett oförändrade. Skulle de sakkunnigas förslag leda till lagändringar, synas dessa utan svårighet kunna beaktas vid den slutliga utformningen av kommunallagen.

67 §.

Denna paragraf motsvarar senare delen av 67 § LKL och 62 § LKS. Innehållet i övrigt i berörda lagrum har i förslaget sin motsvarighet i 51 §.

68 §.

Paragrafen motsvarar 68 § första stycket LKL och 63 § 2 mom. första stycket LKS. Omnämnandet i sagda stycken av att vissa från skattskyldighet till kommunen eljest befriade medlemmar kunna enligt särskilt stadgande vara pliktiga att bidraga till fyllande av särskilda behov har uteslutits såsom numera saknande praktisk betydelse. Bestämmelsen i 68 § andra stycket LKL och 63 § 2 mom. andra stycket LKS att kommun ej äger besluta avvikelse från de i lag eller författning föreskrivna grunderna för kommunalskatts utgörande har ej medtagits i förslaget, enär det redan av förslagets 66 och 67 §§ lärer framgå, att sådan avvikelse ej är tillåten. Av skäl, för vilka redogöres å s. 397 ff., har stadgandet i 63 § 1 mom. LKS om personliga tjänstbarheter överflyttats till den föreslagna promulgationslagen.

I 3 mom. av 63 § LKS finnas utan motsvarighet i LKL allmänna bestämmelser om skattedifferentiering, enligt vilka vissa till stad skattskyldiga kunna, i fråga om utdebitering för visst ändamål, helt eller delvis befrias från bidragsskyldighet genom beslut av stadsfullmäktige eller allmän rådstuga. Ett motsvarande stadgande fanns i förordningen om kommunalstyrelse i stad. I propositionen med förslag till nya kommunallagar vid 1930 års riksdag föreslogs, att stadgandet skulle utgå. Såsom skäl härför anförde departementschefen (prop. nr 99 s. 232) bl. a., att stadgandet numera ej praktiskt tillämpades och att dess återupplivande i den nya lagen skulle strida mot grundsatserna för gällande kommunala beskattningsprinciper. Konstitutionsutskottet (utlåtande nr 30 s. 45 f.) fann emellertid lämpligt, att i lagen gåves uttryck för den princip, som låge till grund för nämnda stadgande, nämligen att i vissa fall en differentiering av skattskyldigheten kunde vara önskvärd. På grund härav och då anledning syntes saknas att utesluta stadgandet och därigenom vidtaga såväl en faktisk lagändring som en ändring av rättsläget i städerna förordade utskottet, att stadgandet skulle bibehållas. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Enligt kommitténs mening ha de skäl, som vid 1930 års riksdag åberopades av departementschefen till stöd för upphävande av regeln om skattedifferentiering i stad, vunnit i styrka under den tid som därefter förflutit. Någon tillämpning av bestämmelsen har sålunda veterligen icke förekommit under den gångna perioden. I stället lärer den uppfattningen ha stadgat sig, att undantag från de allmänna grunderna för skattskyldighet böra så långt som möjligt undvikas. Som ett ytterligare skäl för regelns borttagande tillkommer olägenheten av att i en gemensam kommunallag för primärkommunerna bibehålla en särbestämmelse för städerna i förevarande hänseende. Kommittén har med hänsyn till dessa omständigheter icke upptagit ifrågavarande stadgande i förslaget till kommunallag.

69—73 §§.

Dessa paragrafer motsvara 69—73 §§ LKL, respektive 64—68 §§ LKS, vilka fått sin nuvarande lydelse i samband med uppbördsreformen. De speciella bestämmelserna för stad — vilka äro betingade av regeln i 19 § LKS om utgifts- och inkomststatens fastställande senare än i oktober månad — ha liksom nämnda regel gjorts tillämpliga å alla kommuner.

6 kap. Om underställning och besvär.

74 och 75 §§.

Paragraferna ha sin motsvarighet i 79 och 80 §§ LKL, respektive 74 och 75 §§ LKS. För de ändringar och nyheter, som paragraferna innefatta i jämförelse med gällande rätt, se s. 323 ff.

I överensstämmelse med LKL men i motsats till vad fallet är i LKS angives ej vem som har att till vederbörande insända underställningskrävande beslut. Det torde emellertid ligga i sakens natur, att fullmäktiges ordförande är ansvarig för insändandet, om icke fullmäktige bestämt annat.

76 §.

1 mom. av paragrafen avser besvär över fullmäktiges beslut och motsvarar 81 § LKL och 76 § LKS. Beträffande de sakliga skiljaktigheter, som momentet innefattar i förhållande till nuvarande bestämmelser, hänvisas till framställningen i 21 kapitlet. I övrigt har gjorts en formell överarbetning av de nuvarande reglerna. Den från gällande rätt hämtade hänvisningen till särskilda föreskrifter om besvär avser bl. a. den speciella besvärsrätten vid kommunala indelningsändringar och de särregler som gälla för besvär över val av nämndemän samt ledamöter i valnämnd och beskattningsnämnd.

I 2 mom. regleras besvärsrätten i avseende å beslut av kommunens styrelse och övriga nämnder. Såvitt angår kommunens styrelse har momentet sin motsvarighet i reglerna om besvär över kommunalnämnds och drätselkammares beslut i 84 § LKL och 79 § LKS. Kommunalbesvärsreglernas utsträckande till beslut av kommunala nämnder i allmänhet har motiverats i 21 kapitlet. Genom att i stort sett samma regler skola gälla för besvär över beslut av kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd som för besvär över fullmäktigbeslut har momentet i huvudsak kunnat givas formen av en hänvisning till 1 mom. Denna hänvisning innefattar visserligen i och för sig motsvarande förbehåll för särskilda föreskrifter om besvär, som 1 mom. innehåller. För vinnande av större tydlighet och med hänsyn till att speciallagstiftningens regler om besvär över kommunala nämnders beslut (förvaltningsbesvär) äro talrikare och av större praktisk betydelse än särbestämmelserna beträffande fullmäktigbeslut, har emellertid direkt i 2 mom. införts en erinran om de speciella reglerna.

3 mom. innehåller de föreslagna nya bestämmelserna om en kommunal besvärsinstans i ärenden angående tjänstetillsättning m. m. För institutet lämnas en utförlig motivering i 21 kapitlet. Dess funktion att träda i stället för kommunalbesvär men ej för förvaltningsbesvär markeras i första stycket genom att den särskilda nämndens uppgift säges vara att pröva besvär över beslut, »där klagan över beslutet eljest skolat föras enligt 2 mom.». Vidare ger avfattningen av första punkten i tredje stycket vid handen, att besvärstalan hos den särskilda nämnden icke, såsom de vanliga kommunalbesvären, förutsätter medlemskap i kommunen eller måste stödjas på någon i lagen särskilt angiven grund. Att kommunalbesvärsreglerna däremot gälla beträffande klagan över besvärsnämndens beslut framgår av styckets fortsättning.

77 §.

Denna paragraf motsvarar 82 § LKL och 77 § LKS.

Beträffande viss jämkning i den nuvarande avfattningen hänvisas till s. 339 f.

78 §.

Paragrafen ersätter 83 § LKL och 78 § LKS.

7 kap. Om municipalsamhällen.

Kapitlet motsvarar närmast 8 kapitlet i LKL, »Om köpingar och municipalsamhällen». I sistnämnda kapitel finnas såsom av rubriken framgår bestämmelser om köpingar. Enligt 86 § LKL skall sålunda i fråga om köping, som utgör särskild kommun, med iakttagande av för köpingen meddelade föreskrifter, gälla vad i LKL är stadgat; annan köping utgör municipalsamhälle.

I nu förevarande kapitel ha icke upptagits några bestämmelser om köpingar. Redan av 1 § lagförslaget framgår, att begreppet kommun även omfattar köping. Bestämmelsen om köping, som ej utgör egen kommun, har överförts till promulgationslagen.

79 §.

Jfr 87 § LKL.

Se s. 365 ff.

80—82 §§.

Jfr 88—90 §§ LKL.

Se s. 369 f.

Kommittén har ej vidtagit någon ändring i reglerna om municipalsamhälles underställningsfria lånerätt av den art som kommittén med hänsyn till de nya bestämmelserna om kommunala ortsavdrag föreslagit för primärkommunernas del (se s. 298 f.). I allmänhet torde den fria låne-

rätten i dess nuvarande omfattning visa sig tillräcklig för municipalsamhällena även framdeles. Där så icke blir fallet, har samhället enligt 80 § möjlighet att hos Kungl. Maj:t begära fastställande av annan grund för den fria lånerätten.

B. Lag om införande av kommunallagen.

I de nuvarande kommunallagarna förekomma bestämmelser, som avse vissa ålderdomliga, delvis under avveckling varande kommunala funktioner m. m. och som icke torde böra överföras till en modern kommunallag. De åsyftade stadgandena gälla jordbruksstämma, kommunalstadgar till främjande av ordning och sedlighet, osjälvständiga köpingar samt personliga tjänstbarheter. Å andra sidan kunna dessa bestämmelser ej utan vidare upphävas i samband med den nya kommunallagens ikraftträdande. Hithörande förhållanden synas därför böra tills vidare regleras i övergångsbestämmelser till kommunallagen. Allt efter lämpligheten kan detta ske i form av en förklaring att äldre bestämmelser alltjämt skola äga tillämpning eller genom att de äldre reglerna intagas i övergångsbestämmelserna.

Även i övrigt uppkomma åtskilliga problem i samband med ikraftträdandet av den föreslagna lagstiftningen, t. ex. angående fullmäktigval i kommun eller municipalsamhälle, där beslutanderätten förut utövats å stämma, val av kommunens styrelse m. m. Erforderliga föreskrifter i dessa hänseenden böra likaledes meddelas i övergångsbestämmelserna.

Med hänsyn till arten och omfattningen av de bestämmelser, som sålunda bliva erforderliga för att reglera förhållandena vid övergången till den nya ordningen, har kommittén ansett det lämpligt att dessa bestämmelser intagas i en särskild promulgationslag.

1 §.

Särskilt för städerna innebär kommitténs förslag rörande den kommunala förvaltningens ledning och handhavande betydande ändringar i nuvarande ordning. Skulle förslaget upphöjas till lag, böra städerna erhålla ett ej för knappt tillmätt rådrum för att förbereda den nya organisationen. Utredning kan erfordras rörande drätselkammaravdelningars ombildning till särskilda förvaltningsnämnder, nya drätselkammarreglementen och tjänsteinstruktioner behöva utarbetas o. s. v. De städer som önska inrätta stadskollegium redan från den nya lagens ikraftträdande ställas inför de speciella organisationsproblem, som äro förenade härmed. Den nya lagen synes med hänsyn härtill böra träda i kraft tidigast vid årsskiftet näst efter det ett år förflutit från dess antagande. Av betydelse för tidpunkten för ikraftträdandet är vidare kommitténs förslag, att mandatperioden för kommunens styrelse skall sammanfalla med fullmäktiges tjänstgöringstid och att styrelsen skall utses av de nyvalda fullmäktige det år fullmäktig-

val ägt rum. Berörda omständigheter ha givit kommittén anledning föreslå, att kommunallagen jämte följdförfattningar skall träda i kraft den 1 januari 1955, d. v. s. vid årsskiftet närmast efter nästkommande allmänna kommunalval. Förslaget förutsätter, att den nya lagen antages av riksdagen år 1953. På sätt framgår av det följande böra vissa åtgärder i enlighet med den nya lagens föreskrifter, bl. a. det första valet av kommunens styrelse, vidtagas redan före ikraftträdandet.

Den föreslagna lagen avser i första hand att ersätta LKL och LKS. Då den innehåller bestämmelser i de ämnen, som behandlas i lagen om kommunal fondbildning och 1936 års lag angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom, träder den i stället även för dessa lagar, i den mån de ha avseende på de borgerliga primärkommunerna. Detta uttryckes i förevarande paragraf så, att fondbildningslagen och 1936 års lag ej vidare skola äga tillämpning å landskommun, köping, municipalsamhälle eller annan stad än Stockholm, sedan kommunallagen trätt i kraft. Frågan om upphävande av fondbildningslagen och 1936 års lag i deras helhet torde i sin tur få prövas i samband med en revision av LKSthlm, lagen om landsting samt församlingslagstiftningen.

2 §.

För att fullmäktige skola finnas i alla kommuner och municipalsamhällen från kommunallagens ikraftträdande måste kommun eller samhälle, som saknar fullmäktige vid 1954 års ingång, välja sådana under nämnda år.

3 §.

Såsom erinrats vid 1 § skola enligt kommitténs förslag mandatperioderna sammanfalla för fullmäktige och kommunens styrelse. Ledamöter och suppleanter i styrelsen jämte styrelsens ordförande och vice ordförande skola för varje fyraårsperiod utses i december det år, fullmäktigval ägt rum, av de nyvalda fullmäktige. Dessa ha att vid samma tillfälle utse fullmäktiges ordförande och vice ordförande för nästföljande kalenderår. När kommittén föreslagit, att kommunallagen skall träda i kraft den 1 januari 1955, d. v. s. året efter det allmänna kommunalval nästa gång äga rum, har kommittén, såsom antytts vid 1 §, utgått från att kommunens styrelse samt fullmäktigpresidiet utses dessförinnan i enlighet med de nya bestämmelserna. Detta blir möjligt genom föreskriften i första punkten av förevarande paragraf. I andra punkten ges en motsvarande regel angående val av drätselkammare i stad, där stadskollegium skall finnas från 1955 års ingång.

4 §.

De nya bestämmelserna om valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag böra helt naturligt iakttagas vid val, som förrättas före lagens ikraftträ-

dande, för den händelse valet avser tid, som i sin helhet infaller efter ikraftträdandet. Å andra sidan böra de nya reglerna rimligen icke inverka på beståndet av sådana val, som företagits i enlighet med äldre föreskrifter. Den förstnämnda av dessa båda principer synes visserligen såvitt angår ledamotskap i kommunens styrelse komma till uttryck i 3 §, då där stadgas, att styrelsevalet skall förrättas i enlighet med bestämmelserna i den nya lagen, men torde för vinnande av större tydlighet böra fastslås genom en allmängiltig regel i förevarande paragraf. Självfallet är vidare, att den nya lagens bestämmelser om antalet ledamöter i kommunens styrelse samt revisorer och revisorssuppleanter böra lända till efterrättelse vid de val till dessa uppdrag som förrättas i slutet av 1954. Beträffande ledamöterna i kommunens styrelse torde en uttrycklig regel härom kunna undvaras med hänsyn till den avfattning som givits 3 §. I fråga om revisorer och suppleanter för dem har regeln intagits i andra stycket av förevarande paragraf.

5 §.

Vissa i kommunallagen förutsatta beslut rörande den kommunala organisationen behöva fattas redan innan lagen trätt i kraft. Med hänsyn härtill ges i förevarande paragraf ett stadgande av innehåll, att Konungen må före ikraftträdandet förordna om inrättande av stadskollegium eller om undantag från de för municipalsamhälle gällande reglerna. Likaledes må dessförinnan antagas och fastställas reglemente för kommunens styrelse, stadskollegium och drätselkammare i stadskollegiestad samt besvärsnämnd.

I detta sammanhang må framhållas, att den nya lagen icke i och för sig medför, att ett äldre reglemente för kommunalnämnd eller drätselkammare blir ogiltigt och måste ersättas med ett nytt. Självfallet förlora dock sådana reglementsföreskrifter, som stå i strid med kommunallagens bestämmelser, sin verkan. Huruvida nu gällande reglementen behöva omarbetas blir därför framför allt beroende på om de i mer väsentlig omfattning avvika från de nya lagbestämmelserna och alltså i motsvarande grad bliva otjänliga. De reglementen som hittills fastställts för kommunalnämnder synas i allmänhet bliva användbara även i fortsättningen. Vissa med hänsyn till den nya lagstiftningen önskvärda men icke nödvändiga jämkningar eller kompletteringar, t. ex. beträffande kommunalnämndens befattning med kommunens arkivvård, kunna vidtagas efter hand. Däremot torde man ofta behöva göra drätselkammarreglementena till föremål för en mer eller mindre genomgripande revision för att bringa dem i överensstämmelse med den nya lagens regler om kammarens mandattid, utseende av ordförande, uppdelning på avdelningar m. m.

6 §.

Såsom allmän regel bör gälla, att kommunallagens bestämmelser om fondbildning skola äga tillämpning även å fond, som finnes vid lagens

ikraftträdande. I enlighet härmed bliva t. ex. de nya föreskrifterna om skatteregleringsfond tillämpliga å äldre fond av detta slag.

I några hänseenden påkallar övergången till den nya ordningen detaljföreskrifter, delvis av förtydligande eller förklarande art. Under 1) i förevarande paragraf angives sålunda uttryckligen, att särskild fond enligt 2 § e) i 1936 års lag om kommunal fondbildning eller 2 § d) i fondbildningslagen av 1946 skall anses såsom särskild investeringsfond. Enär emellertid dylik särskild fond — i motsats till vad kommittén föreslår beträffande särskild investeringsfond — kunnat bildas för annat ändamål än anskaffande av anläggningstillgång, har sådan för annat ändamål grundad fond undantagits från de nya reglernas tillämpning. Dylik fond får tagas i anspråk för det avsedda ändamålet, men nya medel skola icke få tillföras fonden, såvida icke tillstånd härtill utverkas enligt 57 § a) kommunallagen.

Vidare sägs under 2) i förtydligande syfte, att med Konungens medgivande bildad fond enligt 3 § i någon av de äldre fondbildningslagarna skall betraktas såsom fond enligt 57 § a) kommunallagen.

I de fall, där kommun begagnat den nuvarande rätten att utan Konungens medgivande inrätta försäkringsfond, bör kommunen även i fortsättningen äga frihet att göra avsättningar till fonden och använda fondmedlen för sitt ändamål, d. v. s. i enlighet med de föreskrifter som kommunen före kommunallagens ikraftträdande fastställt för fonden. Vill kommunen sedermera ändra grunderna för fondmedlens användning i sådan grad, att ändamålet med fonden därigenom kan anses undergå ändring, bör Konungens medgivande härtill inhämtas. Den ordning som sålunda bör gälla för dessa äldre försäkringsfonder synes lagtekniskt kunna ernås på det enklaste sättet genom en föreskrift i 2), att försäkringsfond skall anses såsom fond, till vars bildande Konungen lämnat medgivande enligt 57 § a) kommunallagen. Genom en sådan föreskrift vinnes dessutom, att både äldre försäkringsfond och försäkringsfond, bildad efter kommunallagens ikraftträdande — vilken fondbildning ju städse skall kräva Konungens medgivande — bliva hänförliga under ett och samma lagrum.

Under 3) givas bestämmelser angående sådana förnyelsefonder, som bildats enligt gällande lag eller 1936 års fondbildningslag. Bestämmelserna ha utformats efter mönster av övergångsreglerna till den nuvarande lagen med den jämkning att medel i förnyelsefond må överföras till allmän eller särskild investeringsfond.

En ganska omfattande fondbildning vid sidan av lagens regler har ägt rum under årens lopp, särskilt i landskommunerna. På samma sätt som skett i övergångsbestämmelserna till den nuvarande lagen stadgas under 4) i förevarande paragraf, att sådan oreglerad fond ej må tagas i anspråk utan Konungens medgivande. Under en övergångstid av tre år, räknat från kommunallagens ikraftträdande, må dock kommun besluta att avsätta fondmedlen till allmän eller särskild investeringsfond. Dessa bestämmelser

synas ge kommunerna möjlighet att inom rimlig tid bringa sina oreglerade fonder i överensstämmelse med fondbildningsbestämmelserna. Det bör tilläggas, att till de här avsedda fonderna givetvis icke äro att räkna de i 11 § gällande fondbildningslag upptagna speciella fonderna. Såvitt angår hamnfond och gravunderhållsfond framgår detta redan genom att fond enligt 58 § förslaget till kommunallag uttryckligen undantages i det nu förevarande lagrummet. Men även de i 11 § fondbildningslagen angivna donationsfonderna falla utanför bestämmelsen, liksom de över huvud ej beröras av kommunallagens fondregler (jfr s. 294).

7 §.

De för magistrat och kommunalborgmästare grundläggande bestämmelserna finnas i 44 § respektive 55 § LKS. Om kommunalborgmästare stadgas även bl. a. i lagen om kommunalborgmästare och LKI.

Såväl magistraten som kommunalborgmästaren har, såsom den tidigare framställningen visar, icke bara kommunala funktioner utan även statligt administrativa uppgifter, valbestyren däri inbegripna. Enligt kommitténs förslag skall magistratens befattning med kommunalförvaltningen upphöra och någon författningsmässig reglering av en särskild tjänstemannabefattning i städernas kommunalförvaltning icke vidare förekomma. I förslaget till kommunallag ha därför icke upptagits några bestämmelser om magistrat och kommunalborgmästare. De administrativa uppgifter, som åvila magistrat och kommunalborgmästare, böra enligt kommitténs mening överflyttas å andra statliga och kommunala organ samt magistrats- och kommunalborgmästarinstitutionerna helt avvecklas. Då detta emellertid icke torde komma att ske redan vid kommunallagens ikraftträdande, synas vissa övergångsbestämmelser angående ombesörjandet av nu ifrågavarande uppgifter vara erforderliga.

Kommittén föreslår i anledning härav, att för handhavande av de bestyr, som enligt särskilda författningar åvila magistrat eller kommunalborgmästare, skall, jämväl efter kommunallagens ikraftträdande, i stad tills vidare finnas magistrat eller kommunalborgmästare. Båda dessa institutioner skola alltså intill dess annorlunda varder förordnat fungera såsom statliga myndigheter i nu ifrågavarande hänseenden. Vad angår den som före lagens ikraftträdande utnämnts till kommunalborgmästare innebär detta, att han under en övergångstid utan nytt förordnande bibehåller sin befattning med de statliga uppgifterna. Om han frånträder dessa bestyr — t. ex. på grund av att han önskar ägna sig helt åt kommunalförvaltningen — måste en ny kommunalborgmästare förordnas. I städer, som nybildas under nu ifrågavarande övergångstid, blir det likaledes nödvändigt att tillsätta en kommunalborgmästare för handhavandet av dessa uppgifter.

Av vad nu anförts framgår, att den kommunalborgmästarbefattning, som under någon tid kommer att finnas efter kommunallagens ikraftträdande,

blir av helt annan karaktär än den nuvarande. Befattningshavaren har i sin egenskap av kommunalborgmästare icke någon anknytning till kommunalförvaltningen utan endast statligt administrativa uppgifter, och befattningen behöver icke sammankopplas med någon kommunal tjänst. Såsom i annat sammanhang framhållits kan det emellertid förväntas, att i det övervägande antalet städer de nuvarande kommunalborgmästarna stanna kvar i sina befattningar, och för dessa städer torde nu angivna förändringar icke bliva av någon större praktisk betydelse. Det finns vidare anledning antaga att, när under övergångstiden kommunalborgmästare skall förordnas, både i äldre stad och i nybildad sådan vanligen kommer att utses någon kommunal befattningshavare. De statliga bestyren äro nämligen regelmässigt icke av så stor omfattning, att de giva en person full sysselsättning, och det torde därför vara lämpligt att befattningen som kommunalborgmästare kombineras med annan allmän tjänst; enär god kontakt med den kommunala förvaltningen är av stor betydelse, synes företrädesvis kommunal tjänsteman böra ifrågakomma.

Med hänsyn till vad nu anförts har kommittén, oaktat kommunalborgmästartjänsten under övergångstiden blir av rent statlig karaktär, funnit praktiska skäl tala för att staden skall tillsätta ifrågavarande befattningshavare och svara för hans avlöning samt att härvid böra gälla samma regler som för de nuvarande kommunalborgmästarna. Kommittén föreslår sålunda, att i fråga om utseende och entledigande av kommunalborgmästare ävensom beträffande reglemente för honom skall gälla vad i lagen den 17 juni 1932 om kommunalborgmästare är stadgat. En bestämmelse härom har intagits i tredje stycket av förevarande paragraf. Val och förordnande av kommunalborgmästare må dock icke avse annat än uppehållande av kommunalborgmästartjänst tills vidare. Vid tillämpningen av lagen om kommunalborgmästare måste beaktas kommunalborgmästartjänstens ändrade karaktär. Sålunda skola t. ex. de reglementen för kommunalborgmästare, som upprättas efter kommunallagens ikraftträdande, endast avse dennes statliga bestyr.

Om kommittens förslag beträffande avvecklingen av kommunalborgmästarinstitutionen antages, torde det vara lämpligt, att man i de städer, där det före kommunallagens ikraftträdande blir aktuellt att tillsätta ordinarie innehavare av kommunalborgmästarbefattning, hos Konungen utverkar tillstånd till att kommunalborgmästare måtte få förordnas endast tills vidare.

Angående de ändringar, som i anledning av kommitténs förslag bliva erforderliga i LKI, hänvisas till specialmotiveringen till kommitténs förslag om ändringar i denna lag. Vad annan lagstiftning stadgar om kommunalborgmästare avser dennes statligt administrativa uppgifter och tarvar tills vidare icke någon ändring.

I detta sammanhang må framhållas, att om de administrativa uppgifterna i enlighet med kommitténs förslag efter en övergångstid överflyttas å andra

organ och kommunalborgmästarinstitutionen helt upphör, torde det vara självfallet att kommunalborgmästartiteln framdeles icke skall användas för annan kommunal befattningshavare. Då en statlig ämbetsbefattning avskaffas, brukar av naturliga skäl befattningshavarens titel i regel ej överföras å annan befattningshavare.

8 §.

Förslaget till kommunallag innehåller åtskilliga nyheter i fråga om sättet för offentliggörande av beslut samt beträffande underställnings- och besvärsinstituten. De härmed förbundna övergångsproblemen synas böra lösas så, att de äldre bestämmelserna skola tillämpas beträffande beslut, som fattats före den 1 januari 1955. Ett sådant beslut skall alltså offentliggöras enligt de gamla reglerna, även om offentliggörandet sker efter kommunallagens ikraftträdande, besvärstiden skall räknas enligt äldre lag, och frågan om beslutet är av beskaffenhet att böra underställas eller icke skall likaledes bedömas jämlikt den äldre lagstiftningen. Att å andra sidan vissa i den nya lagen förutsatta fastställelsebeslut må meddelas före ikraftträdandet framgår av 5 §.

9 §.

Beträffande innehållet i denna paragraf hänvisas till s. 81 f.

10 §.

Enligt 6 § första stycket LKL äger kommun att för överträdelse av de kommunalstadgar, som kommunen kan finna skäl att uppgöra till främjande av sedlighet samt ordning och säkerhet inom kommunen, i samma stadgar bestämma böter från och med fem till och med etthundra kronor. Sådana stadgar skola för att vinna gällande kraft enligt 80 § samma lag underställas länsstyrelsen för godkännande. Handhavandet och tillämpningen av stadgarna ankommer enligt 44 § 1 mom. på kommunalnämnden, som enligt 45 § äger att för erkända överträdelser av stadgarna ålägga de böter som utsättas däri. Om den tilltalade nekar till gärningen, må förhållandet anmälas hos vederbörande åklagare till beivran inför domstol. I samma paragraf ges kommunalnämnden befogenhet att i ordningsmål — liksom i ärende om redovisningsskyldighet — fälla till böter och vite för utevaro.

I LKS saknas motsvarighet till de nu angivna bestämmelserna. Stads rätt att besluta lokala ordningsföreskrifter regleras av ordningsstadgan för rikets städer.

Frågan om kommunalstadgar behandlades av ordningsstadgeutredningen i dess i annat sammanhang omnämnda betänkande (se ovan s. 358). Däri framhölls, att den normgivning, som ägde rum genom utfärdande av sådana stadgar, vore av skäligen begränsad omfattning och betydelse samt att be-

hovet av kommunalstadgar väsentligt minskat, sedan föreskrifterna i § 13 ordningsstadgan för rikets städer om s. k. allmänna folknöjen år 1932 gjorts tillämpliga även på landsbygden. Utredningen föreslog, såsom tidigare nämnts, en ny allmän ordningsstadga att gälla i hela riket, såväl i städerna som på landsbygden. Efter allmänna ordningsstadgans ikraftträdande borde alla inom en kommun erforderliga allmänna ordningsföreskrifter utfärdas med stöd av ordningsstadgan och i den ordning som där sades. Utredningen föreslog därför, att samtliga bestämmelser om kommunala stadgar i LKL skulle upphävas.

Ordningsstadgeutredningens förslag har hittills icke lett till lagstiftningsåtgärder. I direktiven för de nya sakkunniga, som år 1949 tillkallats för översyn av ordningsstadgan framhålles bl. a., att den nya stadgan bör avse såväl städerna som tätorterna på landsbygden och att det synes lämpligt, att på sätt den äldre utredningen förordat stadgan utbygges med en särskild avdelning med föreskrifter för den egentliga landsbydgen.

Av den lämnade redogörelsen framgår såväl att den i LKL stadgade rätten för landskommun att antaga och tillämpa lokala ordningsstadgar är av ringa praktisk betydelse som att lagstiftningsarbetet är inriktat på att skapa en allmän ordningsstadga för hela riket, som gör de ifrågavarande bestämmelserna i LKL överflödiga. Med hänsyn härtill har kommittén ansett stadgandena ifråga böra placeras bland övergångsbestämmelserna. Skulle en även landsbygden avseende allmän ordningsstadga hinna antagas och träda i kraft senast vid samma tid som kommunallagen, saknas givetvis anledning att medtaga de ifrågavarande föreskrifterna i övergångsbestämmelserna. Under alla förhållanden behöver dock icke ett överförande dit ske i fråga om kommunalnämndens befogenhet att tillämpa ordningsstadgar. I praktiken förekommer nämligen icke längre, att kommunalnämnden utövar domsrätt i ordningsmål. Förseelser mot stadgarna beivras i stället i samma ordning, som gäller beträffande brott och förseelser i allmänhet. Reglerna om kommunalnämndens domsrätt kunna alltså slopas i samband med den nya kommunallagens ikraftträdande.

11 §.

I 63 § 1 mom. LKS stadgas, att personliga tjänstbarheter, vilka inom stad utgjorts efter förut antagna grunder, fortfarande må till dess annorlunda förordnas utgöras efter samma grunder. Stadgandet fanns redan i kommunalförordningen för stad i dess ursprungliga lydelse.

Vid 1897 års kommunalskattekommittés betänkande den 18 maj 1900 fanns fogad en bilaga med redogörelse för i städerna utgående naturaprestationer och personliga tjänstbarheter enligt år 1898 från magistraterna infordrade upplysningar. Det vanligaste onus av hithörande slag var enligt redogörelsen fastighetsägarnas skyldighet att ombesörja renhåll-

ningen av gator och allmänna platser. Men även gatas anläggning och underhåll ankom i åtskilliga städer på fastighetsägarna. Också underhållet av städernas vägar vilade flerstädes på dem. Såsom personliga tjänstbarheter i övrigt redovisades blott på olika sätt utformade förpliktelser att tjänstgöra vid brandväsendet (skyldighet att deltaga i brandkåren vid eldsvåda och övningar, att tillhandahålla hästar och fordon, att uppsätta en eller flera karlar i brandkårens reservstyrka, att anordna s. k. nattpatrull, att hålla brandvakar öppna o. s. v.).

Skyldigheten att hålla (anlägga och underhålla) gata var i äldre tid ett onus, som vilade å tomtägarna. Föreskrifter härom förekommo ofta i vederbörande byggnadsordningar. Genom bestämmelser i nyare författningar — första gången i 1907 års stadsplanelag och sedermera i fastighetsbildningslagen av år 1917, 1931 års stadsplanelag och den år 1947 antagna byggnadslagen — har ansvaret för gatuhållningen i första hand lagts å städerna själva. Dessa bestämmelser ha dock icke avsett att fritaga fastighetsägarna från deras gamla skyldigheter. Detta uttrycktes i 88 § stadsplanelagen av 1931 på följande sätt: »Är, då denna lag träder i kraft, för stad eller del därav bestämmelse meddelad eller av ålder gällande angående skyldighet för tomtägare att helt eller delvis besörja eller bekosta gatas iordningställande eller underhåll, skall samma bestämmelse lända till efterrättelse, intill dess den genom beslut av staden ändras.» Enligt byggnadslagens övergångsbestämmelser skall det citerade stadgandet alltjämt gälla. Numera torde tillämpningen av äldre lokala regler om gatuhållningsskyldigheten ha upphört i flertalet städer. Reglerna ha i den nyare lagstiftningen fått en viss motsvarighet i bestämmelserna om skyldighet för ägare av tomt att bidraga till kostnaden för iordningställande av gata (gatubyggnadskostnad).

Också skyldigheten att renhålla gata har av ålder varit ett fastighetsägaronus. Och detta onus torde i motsats till gatuunderhållet kvarstå i de flesta städer. På några håll har visserligen staden övertagit gaturenhållningen, i vissa fall mot ersättning av fastighetsägarna, men någon mer allmän tendens mot en kommunalisering av gaturenhållningen kan icke förmärkas. Möjligen ha städerna i något ökad grad visat sig benägna att övertaga renhållningen vintertid. Någon allmän bestämmelse om fastighetsägarnas förpliktelser beträffande gaturenhållningen finnes icke, men föreskriften i 14 § ordningsstadgan för rikets städer om bötesstraff för den som försummar att sopa och rengöra gata etc. utgår uppenbarligen från att skyldigheten åvilar enskilda kommunmedlemmar.

Den städernas fastighetsägare i äldre tid åvilande naturaväghållningen upphörde efter hand, varvid den dock stundom ersattes med avgiftsplikt till staden. Genom 1934 års lag om allmänna vägar avskaffades i princip den enskildes ansvar för väghållning i stad; där ersättningsskyldighet ännu förelåg och staden ej ville medge dess omedelbara upphörande, kunde

myndighet förordna om skyldighetens successiva avskrivning under en tioårsperiod, räknad från lagens ikraftträdande den 1 januari 1937. Numera torde alltså intet återstå av väghållningsbesväret i stad.

Vad angår personliga tjänstbarheter med avseende å brandväsendet må erinras om att den enskildes skyldigheter på detta område numera fixerats i allmän lag (10 § brandlagen av 1944).

Eftersom de nu berörda personliga förpliktelserna av skilda slag, i den mån de ännu kvarstå, i en eller annan form reglerats i speciella författningar på sätt nämnts, kunde det ifrågasättas att helt utmönstra stadgandet om personliga tjänstbarheter ur kommunallagstiftningen. Särskilt med hänsyn till att fastighetsägarnas renhållningsskyldighet icke blivit föremål för direkta, positiva bestämmelser, har kommittén emellertid ansett sig böra föreslå, att stadgandet tills vidare bibehålles i kommunallagens övergångsbestämmelser.

12 §.

Från den allmänna regeln i 86 § LKL att köping skall utgöra egen kommun innehåller samma paragraf det undantaget, att där köping vid LKL:s ikraftträdande utgör kommun gemensamt med den socken, inom vars område köpingen är belägen, därvid skall förbliva, intill dess annorlunda förordnas i enlighet med vad om ändring i kommunal indelning är särskilt föreskrivet. Köping av nämnda slag utgör municipalsamhälle och äger enligt 87 § oberoende av kommunen i övrigt själv vårda alla angelägenheter, som föranledas av tillämpningen av därstädes gällande särskilda föreskrifter.

Av sådana osjälvständiga köpingar (»municipalköpingar») finnas numera — sedan Kristianopel i Blekinge län upphört att vara köping med utgången av 1951 — blott tre, nämligen (areal och folkmängd den 1 januari 1951 angivna inom parentes) Gamleby (15 hektar, 317 inv.; del av det större municipalsamhället Gamleby om 373 hektar och 1 703 inv.), Påskallavik (28 hektar, 212 inv.) och Pataholm (6 hektar, 54 inv.), alla i Kalmar län. Dessa orter voro i äldre tid lydköpingar under närliggande städer, och deras ställning av köpingar tillät städernas borgerskap att driva handel därstädes året om och icke blott vid marknadstider. Efter näringsfrihetens genomförande torde lydköpingarnas särställning i förevarande hänseende ha upphört.

Även i kommunalt hänseende torde köpingsnamnet sakna betydelse. Visserligen äro byggnadslagens och byggnadsstadgans samt brandlagens och brandstadgans bestämmelser för stad tillämpliga å köpingar, oavsett om de utgöra egna kommuner eller icke. Men dessa författningar lära ej tillämpas i två av de osjälvständiga köpingarna, och den tredje — Gamleby — är belägen i Gamleby municipalsamhälle, där såväl ordningsstadgan för rikets städer som bestämmelserna för stad i byggnads-, brand- och hälsovårds-

författningarna gälla. Det kan tilläggas, att någon kommunal utdebitering icke förekom under 1951 i Påskallavik eller Pataholm.

Det torde ankomma på de myndigheter som handlägga frågor om rikets kommunala indelning att undersöka, huruvida några skäl föreligga att bibehålla de tre berörda köpingarna såsom kommunala enheter. Under alla förhållanden utgör orternas ställning av köpingar en historisk relikt, som det saknas anledning att överföra till den nya kommunallagen. I avbidan på den åsyftade utredningen böra bestämmelserna om osjälvständiga köpingar placeras i kommunallagens övergångsstadganden.

C. Lag angående ändring i vissa delar av lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning.

De ändringar som föreslås i denna lag föranledas väsentligen av kommunalstämmans och allmänna rådstugans avskaffande. Rörande de allmänna motiven för förslagens utformning hänvisas till framställningen i 2 kapitlet.

14 §

Fullmäktigsystemets införande i alla kommuner har föranlett viss jämkning i lagrummets första stycke.

Beträffande sådant nytt val av fullmäktige, som omtalas i andra stycket, föreskrives för närvarande, att det skall verkställas i den ordning, som är stadgad för det fall att val sker första gången. Föreskriften syftar på regeln i första stycket av 33 § LKL och 14 § LKS, att fullmäktigval i kommun, där val sker första gången och icke äger rum under år, då allmänna fullmäktigval förrättas, ej skall avse längre tid än till utgången av det år, då sådana allmänna val nästa gång skola äga rum. Denna regel avser i sin tur närmast det fall, att fullmäktige träda i stället för kommunalstämma eller allmän rådstuga vid annan tid än året efter allmänna kommunalval. Enär begränsad mandattid efter stämmans och rådstugans avskaffande kommer i fråga blott vid indelningsändring, har regeln härom ansetts böra flyttas till LKI.

Bestämmandet av dag för sådant extraordinärt fullmäktigval, som avses i 14 §, torde jämlikt 11 § 2 mom. KVL — som handlar om tiden för annat än allmänt kommunalval — jämfört med första stycket av 14 § LKI, såvitt angår landskommun för närvarande tillkomma fullmäktige i den kommun som skall ökas eller minskas genom indelningsändringen. I stad ankommer det enligt nuvarande bestämmelse i 11 § 2 mom. KVL, jämfört med 63 § samma lag, på magistraten eller valnämnden att besluta om valdag. Av skäl, som närmare utvecklas i motiveringen för de föreslagna ändringarna i KVL, har det ansetts lämpligt att så ändra 11 § 2 mom., att tiden för annat än allmänt kommunalval städse bestämmes av länsstyrelsen.

Ehuru det i och för sig icke erfordras någon föreskrift i 14 § LKI om dagen för där angivet val — tiden för fullmäktigval regleras ju som nyss nämnts i KVL — har för vinnande av större tydlighet och av likformighet med 18 § LKI, där bestämmandet av valdag under alla förhållanden synes böra behandlas, den berörda föreskriften intagits i sista punkten av förevarande paragraf.

Beträffande den i samma punkt föreslagna regeln att Konungens befallningshavande skall bestämma antalet fullmäktige vid val i anledning av in- eller exkorporering hänvisas till s. 84.

18 §.

Är nybildad kommun landskommun eller köping åligger det enligt första stycket av förevarande paragraf i dess nu gällande lydelse Konungens befallningshavande att så fort ske kan under året innan indelningsändringen träder i kraft och sist före den 1 oktober förordna person att hålla kommunalstämma för val av kommunalstämmans ordförande och vice ordförande ävensom kommunalnämnd. Enligt andra stycket av paragrafen skall, om nybildad kommun är stad och i staden ej skall finnas magistrat, Konungens befallningshavande inom samma tid förordna person att tjänstgöra såsom kommunalborgmästare, intill dess sådan varder i vederbörlig ordning förordnad. Det åligger denne att ofördröjligen hålla allmän rådstuga för val av ledamöter och suppleanter i den valnämnd, som enligt lagen om val till riksdagen skall finnas för sådan stad.

Framför allt till följd av det föreslagna avskaffandet av kommunalstämman och allmänna rådstugan ha de nu berörda bestämmelserna måst underkastas en genomgripande omarbetning. För de regler, som föreslås skola träda i stället för de nuvarande och som i huvudsak innefattas i de tre första styckena, har lämnats en allmän motivering i 2 kapitlet. Härtill må fogas några detaljanmärkningar.

Med hänsyn till betydelsen av att fullmäktigval i nybildad kommun sker så tidigt som möjligt före indelningsändringens ikraftträdande har bestämmelsen härom placerats först i paragrafen. I anslutning härtill har på samma sätt som i 14 § erinrats om begränsningen i fullmäktiges mandattid, för den händelse valet icke äger rum under år, då allmänna kommunalval förrättas. Andra stycket i den föreslagna lydelsen angiver de åtgärder som vid nybildning av kommun — nybildningen må avse landskommun, köping eller stad — skola ankomma på länsstyrelsen. Beträffande nybildad stad skall länsstyrelsen dessutom enligt tredje stycket hava att interimistiskt utse ledamöter och suppleanter i valnämnd. Med hänsyn till kommitténs förslag om successiv avveckling av kommunalborgmästarinstitutionen har föreskriften i det nuvarande andra stycket om förordnande av kommunalborgmästare, liksom vad 18 § i övrigt innehåller om kommu-

nalborgmästare, icke medtagits i kommitténs förslag. I stället har i en övergångsbestämmelse till ändringarna i LKI stadgats, att vad 18 § enligt sin nuvarande lydelse innehåller om förordnande av kommunalborgmästare skall tills vidare äga tillämpning jämväl efter den nya lagens ikraftträdande. Den som förordnas till kommunalborgmästare med stöd av denna bestämmelse torde innan indelningsändringen träder i kraft såsom huvudsakligt bestyr hava att tjänstgöra såsom ordförande i den interimistiska valnämnden.

För närvarande innehåller tredje stycket en bestämmelse om förordnande av borgmästare i nybildad stad, där magistrat skall finnas. Då det ej lärer ifrågakomma att under den tid som kan förflyta, innan magistratsinstitutionen helt upphör, inrätta magistrat i nybildad stad, har bestämmelsen ej medtagits i kommitténs förslag. Föreskriften i det nuvarande fjärde stycket om utövningen av stads beslutanderätt vid allmän rådstuga, intill dess fullmäktige blivit utsedda, utgår likaledes.

De nuvarande femte och sjätte styckena motsvaras i förslaget av fjärde—sjätte styckena. I gällande bestämmelser ha vidtagits vissa ändringar, som äro av formell natur eller bliva en följd av de ändringar som föreslagits i paragrafens tidigare del. Vad i femte stycket för närvarande sägs om utseende av fullmäktige i nybildad kommun utgår sålunda med hänsyn till de föreslagna reglerna i första stycket. Efter förebild av lagen den 27 maj 1949 med vissa bestämmelser i avseende å kommunindelningsreformens ikraftträdande har uttrycket kommunala befattningshavare ersatts med »kommunens styrelse och övriga nämnder», respektive »ledamöter och suppleanter i» etc.

38 §.

Hänvisningen i 38 § till 14 § kan ej bibehållas efter omarbetningen av sistnämnda paragraf. Det nuvarande innehållet i 14 §, avpassat med hänsyn till dess tillämpning vid ändring i församlingsindelning, har därför oavkortat återgivits i 38 §.

D. Lag angående ändring i vissa delar av kommunala vallagen den 6 juni 1930.

5 §.

Enligt andra stycket av denna paragraf i dess nuvarande lydelse skola i municipalsamhälle, som ej helt sammanfaller med ett eller flera valdistrikt vid val till riksdagens andra kammare, i regel muncipalstämmans ordförande och två av stämman utsedda personer vara valförrättare vid municipalfullmäktigval. I det med bestämmelsen åsyftade fallet utgör municipalsamhälle vanligen del av *ett* andrakammarvaldistrikt, undantagsvis av två eller flera. Efter municipalstämmans avskaffande synes fullmäktigval

böra förrättas inför valnämnden i det andrakammarvaldistrikt, varav municipalsamhället utgör del, eller där samhället ingår i flera sådana distrikt, inför valnämnden i det av dessa distrikt som bestämmes av länsstyrelsen. Enligt denna ordning kan det visserligen inträffa, att municipalfullmäktigval förrättas inför personer, av vilka en eller flera äro bosatta utom municipalsamhället. Några egentliga olägenheter härav torde dock icke vara att befara. Det kan för övrigt framhållas, att den föreslagna ordningen i viss mån har sin motsvarighet i de bestämmelser som tredje stycket av förevarande paragraf innehåller om valförrättare vid kyrkofullmäktigval.

Den föreslagna lagändringen är avsedd att träda i kraft den 1 januari 1955. Vid municipalfullmäktigvalen hösten 1954 skola sålunda nuvarande bestämmelser tillämpas.

8 §.

I första stycket stadgas för närvarande, att i röstlängden skall för envar där upptagen person angivas, huruvida han äger eller saknar rösträtt i avseende å bl. a. beslut å kommunalstämma eller allmän rådstuga. I andra och tredje styckena talas om rösträtt i avseende å kommunala beslut, som i första stycket sägs. Den jämkning av dessa bestämmelser som föranledes av stämmans och rådstugans avskaffande kan visserligen i och för sig anstå till ett annat sammanhang, men då andra ändringar i vallagen måste vidtagas i samband med antagandet av ny kommunallag, har kommittén funnit jämkningen lämpligen böra företagas samtidigt härmed.

Uttrycket »kommunala beslut» återfinnes även i 6 § KVL, där det stadgas, att röstlängd för kommunalval och kommunala beslut skall upprättas av lokal skattemyndighet. Här inbegriper uttrycket även beslut vid kyrkostämma och bör följaktligen kvarstå.

11 § 2 mom.

Enligt förevarande lagrum skall annat än allmänt kommunalval äga rum å sön- eller helgdag, som bestämmes i fråga om val av *landstingsmän* av länsstyrelsen, i fråga om val av *kommunalfullmäktige* av kommunalfullmäktige eller, där sådana ej finnas, av kommunalstämman, i fråga om val av *municipalfullmäktige* av municipalfullmäktige eller, där sådana ej finnas, av municipalstämman, i fråga om val av *stadsfullmäktige* av magistraten (i stad utan magistrat av valnämnden, se 63 § KVL) samt i fråga om val av *kyrkofullmäktige* av kyrkofullmäktige eller, där sådana ej finnas, av kyrkostämman. Beträffande församling i Stockholm gälla särskilda regler.

Annat än allmänt kommunalval torde i fråga om kommunalfullmäktig- och stadsfullmäktigval i första hand vara a) val första gången, sedan beslutanderätten uppdragits åt fullmäktige (jfr 8, 33 och 38 §§ LKL samt 8, 14 och 20 §§ LKS); b) nytt val i fullmäktigkommun med anledning av inkorporering eller exkorporering (14 § LKI); samt c) val i nybildad kom-

mun (18 § femte stycket LKI). I viss mån extraordinära val äro också d) nytt val i anledning av att fullmäktige icke blivit utsedda till föreskrivet antal (48 § KVL) och e) nytt val i anledning av att tidigare val på klagan blivit upphävt (56 § KVL). Det sagda äger i tillämpliga delar avseende även å municipalfullmäktigval. Motsvarande gäller också kyrkofullmäktigval.

Vad angår val av kommunal- eller municipalfullmäktige beslutar enligt gällande rätt alltid stämman om dag för valet i fallen a) och c), eftersom i dessa fall fullmäktige icke finnas. I fallet b) bestämmes, såsom i annat sammanhang omnämnts, valdagen av fullmäktige i inkorporerings- respektive exkorporeringskommunen. Vad angår d) torde, om ej tillräckligt antal fullmäktige utsetts vid allmänt fullmäktigval, kompletteringsvalet kunna utsättas samma år. Dagen bestämmes då av de fungerande fullmäktige. Eljest beslutar stämman i saken. Beträffande slutligen fallet e) innehåller 56 § KVL den från regeln i 11 § 2 mom. avvikande föreskriften, att länsstyrelsen förordnar om tid för valet.

När kommunal- och municipalstämman avskaffas, förlorar fallet a) aktualitet. I fallet c) kan bestämmandet av valdagen knappast uppdragas åt annan än länsstyrelsen. I fallet b) finnas ju framdeles som hittills fullmäktige att tillgå för uppgiften. Emellertid motsvara fullmäktige i detta fall icke väljarunderlaget i den utvidgade eller minskade kommunen. Det föreligger därför visst fog för att låta länsstyrelsen besluta om tiden för val också i detta fall. Fallet d), som torde förekomma ytterst sällan, står nära e), i vilket beslutanderätten om valdagen redan tillkommer länsstyrelsen.

Vid nu angivna förhållanden torde det, med hänsyn tagen såväl till själva saken som till behovet av en enkel regel, kunna stadgas, att dag för annat än allmänt kommunalval skall i fråga om kommunalfullmäktig- och municipalfullmäktigval alltid bestämmas av länsstyrelsen.

I fråga om extraordinärt val av stadsfullmäktige är läget ett annat. Eftersom valdagen i detta fall bestämmes av magistraten eller valnämnden, har det främsta skälet till omarbetningen av hithörande bestämmelser för landsbygdens del — nämligen stämmans avskaffande — ingen motsvarighet beträffande städerna. Ur synpunkten av den likformighet, som kommittén i andra hänseenden eftersträvat att ernå i fråga om den kommunala lagstiftningen för städer och landskommuner, torde det emellertid vara väl motiverat att låta länsstyrelsen besluta även om dag för extraordinärt val av stadsfullmäktige.

Ehuru församlingslagstiftningen icke varit föremål för någon närmare granskning från kommitténs sida, föreslår kommittén med hänsyn till önskvärdheten av förenkling och likformighet, att också tid för annat än allmänt kyrkofullmäktigval skall bestämmas av länsstyrelsen. Härigenom

vinnes, att beslut av ifrågavarande art beträffande alla slag av extraordinära kommunalval städse meddelas av sagda myndighet.

20 § 2 mom.

Den nuvarande föreskriften att kommunal-, municipal- och stadsfullmäktigval skola kungöras i den beträffande kommunalstämma, respektive allmän rådstuga föreskrivna ordningen innebär, att kungörelsen skall uppläsas i kyrkan, anslås på plats eller platser i kommunen samt införas i en eller flera ortstidningar. Uppläsningen i kyrkan är numera, såsom framgår av 11 kapitlet, ersatt med ett anslagsförfarande, innebärande att i eller invid kyrkan anslås kungörelsens rubrik eller kort uppgift om dess innehåll jämte tillkännagivande, att kungörelsen finnes tillgänglig för allmänheten å pastorsexpeditionen eller annat ställe, som vederbörande präst bestämt.

Den nu föreslagna hänvisningen till vad som gäller om kungörande av fullmäktigsammanträde betyder, att det kyrkliga anslagsförfarandet upphör och valkungörelsen i stället anslås å kommunens anslagstavla. I övrigt innebär hänvisningen ingen ändring i nu gällande regler.

I anslutning till den i 5 § KVL föreslagna regeln att municipalfullmäktigval i municipalsamhälle, som ej helt sammanfaller med ett eller flera andrakammarvaldistrikt, skall förrättas inför viss närmare angiven valnämnd i stället för inför municipalstämmans ordförande och två av stämman utsedda personer har det i förevarande lagrum angivna bestyret med utfärdande av valkungörelse överflyttats från municipalstämmans till valnämndens ordförande.

22 § 1 mom. och 61 §.

Där municipalfullmäktigval enligt nu gällande bestämmelser skall förrättas inför municipalstämmans ordförande och två av stämman utsedda personer, har stämmoordföranden enligt förevarande lagrum att bestämma vallokal och valtider m. m. Lagrummen ha ändrats så, att dessa bestyr i stället ankomma på vederbörande valnämnd.

E. Lag angående ändrad lydelse av 33 § lagen den 26 november 1920 om val till riksdagen.

Enligt förevarande lagrum i dess gällande lydelse skall ordförande i valnämnd för valdistrikt å landet jämte suppleant för honom förordnas av Konungens befallningshavande före februari månads utgång året näst efter det, då allmänna val av kommunalfullmäktige ägde rum. De fyra ledamöterna jämte suppleanter väljas under nyssnämnda år å första ordinarie kommunalstämma eller kommunalfullmäktigsammanträde. Sistnämnda regel korresponderar med stadgandet i 17 § 1 mom. LKL, att ordinarie kommunalstämma skall hållas under tiden den 16 mars—den 31 maj bl. a. för

val av ledamöter och suppleanter i valnämnd. Där kommunalfullmäktige finnas, har stadgandet enligt 37 § LKL avseende å fullmäktigsammanträde. I 13 § förslaget till kommunallag ha bestämmelserna om ordinarie fullmäktigsammanträden utformats med reglerna i LKS såsom förebild, vilket bl. a. innebär, att ordningen med tre ordinarie kommunalfullmäktigsammanträden å lagbestämda tider upphör. För att bevara det nuvarande innehållet i 33 § lagen om val till riksdagen oförändrat borde med hänsyn härtill där införas regeln om utseende av valnämndsledamöterna under tiden den 16 mars—den 31 maj. Det synes emellertid mest rationellt att förlägga valet av valnämndsledamöter till den tid då val av ledamöter i nämnder och styrelser i allmänhet äger rum, d. v. s. enligt 13 § förslaget till kommunallag till sammanträde, som hålles före december månads utgång. Härigenom vinnes viss överensstämmelse med vad som enligt 90 § lagen om val till riksdagen gäller om utseende av valnämndsledamöter i stad utan magistrat. Denna ändring får som konsekvens, att även tiden för länsstyrelsens förordnande av ordförande i valnämnden måste ändras.

Den lydelse av 33 §, som med hänsyn till det anförda föreslås, innebär icke, såsom den nu gällande, att ordförandeförordnandet alltid måste komma i tiden före de övriga ledamöternas utseende. Emellertid synes det av olika skäl lämpligt att i praxis bibehålla den nuvarande ordningen i detta hänseende. Länsstyrelsen bör följaktligen i allmänhet förordna valnämndsordförande jämte suppleant för honom före den tid, då valen av nämnder och styrelser äga rum i kommunerna.

Flyttningen av tiden för valnämndens utseende innebär också en förskjutning av nämndens tjänstgöringstid. Enligt nuvarande regler inträffar icke något allmänt val under nämndens första tjänstgöringsår. Dess huvudsakliga uppgift under detta år är följaktligen justeringen av röstlängden. Den föreslagna ändringen betyder däremot, att valnämnden redan under första året får tjänstgöra vid valen till andra kammaren.

Mandattiden för de valnämndsledamöter som utsetts under 1951 utgår normalt senast den 31 maj 1955. Emellertid komma enligt kommitténs förslag härovan nya valnämnder att utses först mot slutet av år 1955. Med hänsyn härtill föreslår kommittén en övergångsregel av innebörd att valnämnd, som fungerar vid ingången av sistnämnda år, skall kvarbliva i sitt uppdrag, till dess valnämnd utsetts enligt de nya bestämmelserna.

Som det föregående ger vid handen föreslår kommittén inga andra ändringar beträffande valförrättningsorganen än sådana, som bliva en följd av bestämmelserna i den föreslagna kommunallagen. Det bör emellertid erinras, att den ifrågasatta fullständiga avvecklingen av magistraten och kommunalborgmästarinstitutionen aktualiserar spörsmålet om ändrade regler för valbestyrens handhavande i städerna. Bl. a. med hänsyn härtill har

kommittén ovan i 9 kapitlet rekommenderat inrättande av valnämnder även i magistratsstäderna och antagande av för hela riket enhetliga bestämmelser om valförrättningsorgan. Härvid bör bl. a. frågan om ordningen för utseende av valnämndens ordförande ägnas uppmärksamhet. För landskommunernas vidkommande har kommittén beträffande denna fråga i ett yttrande i december 1949 över vissa av decentraliseringsutredningen framlagda förslag uttalat, att ordföranden och dennes suppleant liksom valnämnden i övrigt böra utses av vederbörande kommun. Kommittén vill i förevarande sammanhang blott tillägga, att man i denna såväl som i andra detaljer givetvis bör eftersträva en likformig ordning för stad och land.

F. Övriga författningsförslag.

Enligt 10 § kungörelsen den 18 april 1947 om upprättande av röstlängd för val till riksdagens andra kammare samt av kommunal röstlängd skall det exemplar av röstlängden, vilket närmast är avsett att användas vid fullmäktigval, kommunala beslut, prästval m. m., tillhandahållas på landet av kommunalstämmans ordförande och i stad av magistraten eller valnämnden. Efter kommunalstämmans avskaffande synes på landet detta exemplar kunna förvaras och tillhandahållas av kommunalnämnden. Då det torde vara lämpligt med en enhetlig ordning i förevarande hänseende för alla kommuner, föreslår kommittén den generella regeln, att det ifrågavarande exemplaret skall tillhandahållas av kommunens styrelse. För städerna innebär detta alltså, att berörda exemplar av röstlängden skall hållas tillhanda av drätselkammaren eller, i stad med stadskollegium, av kollegiet.

Tillhandahållandet av det andra röstlängdsexemplaret, d. v. s. det som i regel skall användas vid andrakammarval och val av landstingsmän, bör såsom hittills ankomma på valnämndens ordförande på landet samt på magistraten eller valnämnden i stad.

Det vid denna kungörelse fogade formuläret till röstlängd innehåller en kolumn för anteckning om rösträtts utövande, utom vid olika val, vid »kommunala beslut». Då nämnda kolumn torde vara avsedd för anteckning om rösträtts utövande icke blott vid kommunalstämma och allmän rådstuga utan även vid kyrkostämma, torde formuläret icke böra undergå någon ändring i förevarande sammanhang.

Beträffande de föreslagna ändringarna i 4 kap. 5 § rättegångsbalken, 2 kap. 6 § och 21 kap. 3 § lagen den 18 juni 1926 om delning av jord å landet, 11 kap. 4 § vattenlagen och 5 § förordningen den 30 maj 1941 angående skogsvårdsstyrelser hänvisas till framställningen i 2 kapitlet.

Enligt 6 kap. 16 § lagen den 12 maj 1917 om fastighetsbildning i stad lyder stad, där rådhusrätt ej finnes, under ägodelningsrätten i den domsaga staden i judiciellt hänseende tillhör. Beträffande sådan stad skall vad

enligt 21 kap. 3 § lagen om delning av jord å landet gäller för köping i fråga om utseendet av valmän för val av ägodelningsnämndemän äga motsvarande tillämpning. Enär kommitténs förslag till ändring av sistnämnda lagrum icke innehåller någon särbestämmelse för köping, har orden »för köping» uteslutits ur förevarande paragraf i fastighetsbildningslagen.

Den sakliga ändring som föreslås i 1 § brandlagen den 15 juli 1944 finnes motiverad å s. 369.

1. Herrar Fast, Bergh, Pettersson och Åkesson.

Beträffande frågan om vid vilken tidpunkt val av kommunens styrelse och drätselkammare i stad med stadskollegium skall förrättas ha vi en från kommittémajoriteten avvikande mening. Enligt vår uppfattning böra i detta hänseende gälla samma bestämmelser som nu äro stadgade i fråga om kommunalnämnd. Ledamöter och suppleanter i kommunens styrelse och i drätselkammare i stad med stadskollegium böra sålunda väljas i december månad året näst efter det, då allmänna val av fullmäktige ägt rum, och valet bör avse fyra år, räknade från den 1 januari året efter det, då valet skedde.

Vi vilja härvid till att börja med åberopa vad som sagts i förarbetena till nu gällande bestämmelser om mandattid för kommunalnämndens ledamöter, för vilka förarbeten redogörelse lämnats i kommitténs betänkande (s. 185). De skäl, som där anfördes mot att kommunalnämnd utsåges några få månader efter valet av fullmäktige, äro alltjämt giltiga. Erfarenheten från de gångna åren synes giva vid handen, att gällande bestämmelser om val av kommunalnämnd icke medfört några påtagliga olägenheter. Från landskommunerna ha icke framkommit några önskemål om ändring av tidpunkten för nämnda val.

I städerna, där det råder frihet att bestämma mandattiden för drätselkamrarnas ledamöter, har det med endast få undantag fastställts en mandattid, som icke sammanfaller med mandattiden för stadsfullmäktige. Det är vanligast med en valperiod av fyra år. Val av drätselkammarens ledamöter äger i städer med denna valperiod i allmänhet rum först i december månad året efter det att stadsfullmäktigval förrättats. Men det förekommer i städer med fyraårig valperiod även, att drätselkammaren förnyas successivt, att den väljes två år efter det att stadsfullmäktigvalet ägt rum eller t. o. m. att den nyväljes samma år, som fullmäktigvalet förrättats. Flera städer ha alltjämt treårig valperiod.

Av det anförda torde framgå, att man på landsbygden synes vara nöjd med nu gällande bestämmelser om nyval av kommunalnämnd och att man i städerna i allmänhet icke ansett det vara önskvärt att låta mandattiden för fullmäktige och drätselkammare sammanfalla. Under sådana förhållanden synes det knappast påkallat att utan starka skäl nu införa regler om

samtidig förnyelse av fullmäktige och kommunens styrelse. Även om det i en del större städer skulle förefinnas önskan om en samtidig förnyelse av fullmäktige och kommunens styrelse, kan detta icke utgöra en tillräcklig motivering för att påtvinga flertalet kommuner en ordning, som icke svarar mot dessa kommuners behov. De erinringar, som kunna riktas mot att kommunens styrelse i samma sammansättning som tidigare skall fungera under de nyvalda fullmäktiges första tjänstgöringsår, äro i viss mån likartade med de anmärkningar, som bruka riktas mot att ett representativt organ i sin äldre sammansättning tjänstgör även efter det att ett nytt representantval ägt rum. Exempel på att representativa organ fungera i sin tidigare sammansättning också efter nyval äro kommunalfullmäktige och stadsfullmäktige — dock ej i Stockholm — samt, efter de på kommitténs förslag år 1949 genomförda ändringarna i landstingslagen, även landstingen. Några påtagliga olägenheter av den sålunda tillämpade ordningen torde icke kunna påvisas. Då det gäller ett administrativt organ såsom kommunens styrelse, synes det vara ännu mindre anledning befara, att det förhållandet, att styrelsen under ett års tid kan ha en sammansättning, som ej helt motsvarar fullmäktiges, skulle medföra några olägenheter av betydelse.

Enligt vår uppfattning är det förenat med påtagliga fördelar att kommunens styrelse icke förnyas samtidigt som fullmäktige. Särskilt må framhållas, att det för kontinuiteten i kommunalförvaltningen synes vara av betydelse, att den gamla styrelsen kvarstår tills den nya fullmäktiguppsättningen hunnit bliva förtrogen med sitt arbete. Det är också angeläget, att de nyvalda fullmäktige få tillfälle att förvärva erforderlig erfarenhet för att bedöma vilka personer som lämpa sig såsom ledamöter i styrelsen. En förläggning av styrelsevalet till en tidpunkt i närmare anslutning till fullmäktigvalet än nu är fallet i fråga om val av kommunalnämnd och i allmänhet även i fråga om val av drätselkammare skulle i ett stort antal kommuner kunna medföra en ökad politisering av styrelsevalet. Det bör slutligen även framhållas, att det sätt på vilket man löser frågan om när val av kommunens styrelse skall äga rum icke synes kunna undgå att utöva inflytande på tiden för valen till övriga nämnder i kommunen. Om ett stort antal kommunala nämnder skulle förnyas i anslutning till fullmäktigvalet, torde den stabilitet och fasthet, som kännetecknar den kommunala förvaltningen i flertalet av våra kommuner, kunna komma att äventyras.

Då vi icke biträda kommittémajoritetens förslag om att de nyvalda fullmäktige skola sammanträda före mandattidens början för val av kommunens styrelse, ha vi icke funnit anledning till ändring i nu gällande bestämmelser om val av ordförande för de nyvalda fullmäktige. Ett särskilt fullmäktigsammanträde före mandattidens början endast för ordförandevalet kan nämligen icke anses påkallat. Vi anse sålunda, att ordförandevalet för fullmäktige året efter det att fullmäktigval ägt rum skall förrättas i ja-

nuari månad och att ordförandeskapet intill dess skall utövas av den som fullmäktige därtill utsett.

I enlighet med våra här framförda åsikter böra 8 § första stycket, 11 § andra stycket och 33 § första stycket förslaget till kommunallag såvitt angår nu berörda frågor avfattas i huvudsaklig överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i LKL.

2. Herr Bergh.

Jag har av följande skäl icke kunnat biträda kommitténs förslag om införande av s. k. allmän investeringsfond.

Den föreslagna fonden skulle till följd av den mycket allmänt hållna bestämningen av fonderingsändamålet komma att skilja sig från de fondtyper som den nuvarande lagen uppställer i fråga om såväl avsättning som ianspråktagande av medel.

De kommunala församlingarnas beskattningsrätt är principiellt begränsad så till vida, att den avser täckande av medelsbehovet för nästkommande kalenderår. När den nuvarande fondbildningslagen medger vissa undantag härifrån genom att tillåta avsättning för framtida behov, uppställer den bestämda restriktioner, antingen i form av krav på att fonderingen skall avse ett närmare preciserat kommunalt behov eller genom maximering av avsättningar och uttag såsom fallet är beträffande skatteregleringsfonden. Enligt förslaget skulle varken avsättning till eller uttag från allmän investeringsfond begränsas av motsvarande regler. Den enda restriktionen skulle ligga i att fondmedlen blott skulle få användas för anskaffande av anläggningstillgångar.

Vad som sålunda föreslås innebär uppenbarligen en vidgning av den kommunala beskattningsrätten. Den nuvarande fondbildningslagens jämförelsevis restriktiva bestämmelser erbjuda emellertid ett skydd åt medborgarna mot beslut av tillfälliga fullmäktigmajoriteter, och detta skydd bör icke utan tvingande skäl borttagas. Sådana skäl ha enligt min mening icke förebragts. Genom reglerna om särskild investeringsfond erbjudas tillräckliga möjligheter till fondering för anskaffande av anläggningstillgångar, och såväl därigenom som genom de föreslagna vidgade möjligheterna till avsättning och uttag i fråga om skatteregleringsfond erhållas tillräckliga medel att utjämna skattetrycket.

Oavsett vilken uppfattning man kan ha om de tidigare reglerna om kvalificerad majoritet torde enighet råda därom, att de inneburo en garanti för att viktigare utgiftsbeslut erhöllo allmän anslutning. Även den omständigheten att denna garanti ej längre föreligger synes påkalla bibehållande av den nuvarande begränsningen i rätten att beskatta kommunmedlemmarna för framtida behov. Icke heller kommunala beslutande organ äro ofelbara, och frågan om den kommunala självbestämmanderättens omfattning bör uppenbarligen ses mot bakgrunden av menige mans bästa.

Ur förslaget till kommunallag böra sålunda efter min mening bestämmelserna om allmän investeringsfond utgå.

3. Herr Holmberg.

I likhet med kommittémajoriteten anser jag, att man i kommunal praxis icke alltid kan upprätthålla en strikt åtskillnad mellan beslutanderätt å ena sidan samt verkställighet och förvaltning å andra sidan.

Det har emellertid framgått av kommitténs undersökning, att det finns en tendens att utsträcka delegationsförfarandet även till frågor av stor praktisk och principiell betydelse. Sålunda ha på sina håll fullmäktige till förvaltningsorgan överlåtit rätten att avgöra fastighetsaffärer av stor ekonomisk räckvidd samt att fatta för kommunen bindande beslut i löne- och avtalsfrågor.

Kommittén har visserligen icke föreslagit någon lagändring i syfte att ytterligare underlätta sådant delegationsförfarande. Men kommittén har formulerat motiven för sin ståndpunkt så, att de otvivelaktigt komma att betraktas såsom ett stöd för dem som vilja ge nämnderna större befogenheter på fullmäktiges bekostnad. Jag anser, att kommittén i stället borde ha varnat för denna utveckling och tillrått en restriktivare hållning gentemot dem som vilja föra kommunerna in på dessa vägar.

I extrema fall kan delegationsförfarandet leda till att viktiga kommunala beslut anförtros åt en liten grupp från en enda partiriktning. Enligt nuvarande bestämmelser är det sålunda möjligt för en partifraktion med knapp fullmäktigmajoritet att helt utestänga andra riktningar från representation i exempelvis löne- och avtalsnämd. Men samma knappa fullmäktigmajoritet kan också överlåta åt ifrågavarande nämnd att fatta för kommunen bindande beslut i löne- och avtalsfrågor.

Det blir större möjligheter att förhindra sådana avsteg från den kommunala demokratin, om bestämmelserna rörande proportionella val göras tillämpliga på nämnder och styrelser i den omfattning kommittén föreslår. Men även efter en sådan lagändring kommer det att kvarstå skäl till allvarliga invändningar mot ett ökat delegationsförfarande. Bl. a. utifrån de synpunkter kommittén i olika sammanhang anfört om offentlighetsprincipen i svensk kommunalförvaltning måste det anses såsom en föga önskvärd utveckling, att fullmäktige i så hög grad som redan sker överlåta sin beslutanderätt till administrativa organ. I samma mån detta sker begränsar man nämligen möjligheterna till den offentliga insyn som kommittén med rätta funnit så värdefull för vår kommunalförvaltning.

4. Herr Sixten Larsson.

Nyttan och behovet av den föreslagna avskrivningsfonden enligt 55 § 2 mom. i förslaget till kommunallag måste enligt min mening ifrågasättas.

De hittills gällande fondbildningsreglerna ha i praktiken ofta frångåtts. Anledningen härtill är säkerligen, att bestämmelserna varit onödigt komplicerade och detaljerade. Kommitténs strävan att förenkla fondbildningsbestämmelserna motverkas direkt av förslaget om avskrivningsfond. Denna fond skulle närmast ersätta förnyelsefonden enligt nuvarande fondbildningslag. Förnyelsefonden, som hade sin motsvarighet också i 1936 års fondbildningslag, har icke haft nämnvärd praktisk betydelse. Det finnes så mycket mindre anledning att bibehålla en fond av denna typ, därest kommitténs förslag om allmän investeringsfond genomföres. Den allmänna investeringsfonden skulle nämligen i förekommande fall mycket väl kunna fylla den funktion, som avses med avskrivningsfonden.

Det är visserligen angeläget, att den på kommunalt håll allmänt accepterade principen om det kommunala förmögenhetsskyddet får sitt direkta uttryck i den nya kommunallagen. Budgetens och räkenskapernas uppgift blir bl. a. att lämna en överblick över att otillåten förmögenhetsförbrukning icke äger rum. Men budget och räkenskaper äro icke ens i städerna några särskilt finkänsliga instrument för förmögenhetsskyddet. En förutsättning för att så skulle bli förhållandet måste bl. a. vara införandet av detaljerade och svårförståeliga värderingsregler, något som kommittén enhälligt avvisat. Att under sådana förhållanden insätta avskrivningsfonden som ett ytterligare led i ett teoretiskt förmögenhetsskydd blir då enligt min mening en gagnlös strävan mot en fullkomlighet, som ändå är ouppnåelig. Också i fortsättningen kommer ett betydande antal landskommuner att administreras helt av förtroendemän, och med hänsyn härtill böra onödigt invecklade finansierings- och redovisningsmetoder undvikas. Men också för de kommuner, där man har tillgång till specialutbildad arbetskraft för de kamerala arbetsuppgifterna, måste man eftersträva en sådan enkelhet i budget och räkenskaper, att det hela blir någorlunda begripligt också för den vidare kretsen av ansvariga förtroendemän, något som man enligt min mening hittills icke tillräckligt beaktat i de större och mera utvecklade kommunerna. I fortsättningen liksom hittills måste i varje fall den yttersta garantien för förmögenhetsskyddet ligga i de kommunala förtroendemännens sunda inställning till detta spörsmål.

Jag anser sålunda att bestämmelsen om avskrivningsfond bör utgå ur förslaget.

5. Herrar Sjödahl och Holmberg.

Kommittén har föreslagit, att bestämmelserna om fondbildning skola intagas i kommunallagen. Samtidigt har kommittén i sitt förslag vidgat kommunernas befogenheter, men i ett avseende har föreslagits en begränsning av kommunernas bestämmanderätt. Försäkringsfond skulle nämligen icke få bildas utan Kungl. Maj:ts medgivande i varje särskilt fall. Visser-

ligen skulle äldre försäkringsfonder få bibehållas utan att underställas Kungl. Maj:ts prövning, men uppenbart måste varje ändring av bestämmelserna prövas av Kungl. Maj:t. Vad kommittén i det senare fallet anfört är icke av den klarhet och av den bindande kraft, att ett annat förfaringssätt kan anses tryggat.

Kommittén har i allmänhet sökt vidga kommunernas självständighet och blott i ringa mån velat binda deras bestämmanderätt vid en prövning genom länsstyrelse eller Kungl. Maj:t. Det synes oss icke föreligga några skäl att i detta avseende avskaffa en rätt, som kommunerna i praxis tillämpat innan fondbildningsrätten i lag reglerades, som redan upptagits i ett år 1919 uppgjort förslag, som inrymdes i 1936 års lagstiftning och sedan dess icke ifrågasatts.

Visserligen kan det sägas att endast ett relativt litet antal kommuner använt sig av möjligheten att bilda försäkringsfonder. Men detta är knappast ett skäl för en restriktiv lagstiftning. Den avvaktande hållning, som kommunerna intagit, måste tolkas som ett uttryck för den besinningsfullhet, som kommunerna ålägga sig, och utgör närmast ett bevis för att en mera restriktiv lagstiftning ingalunda erfordras.

Kommunerna böra icke förmenas rätten att efter eget beprövande upplägga försäkringsfonder i den utsträckning de finna förenligt med deras eget intresse, en rätt som de bevisligen icke missbrukat. Det torde i detta sammanhang erinras om att någon skyldighet att hålla egendom försäkrad icke föreligger enligt kommunallagarna. Det är allenast kommunernas förtänksamhet, som är drivkraften. Under sådana omständigheter synes det rimligt att låta kommunerna självständigt välja även formerna för det skydd, som de kunna finna nödigt. Kommer kommitténs förslag om investeringsfonder att lagfästas, synes intet kunna hindra en kommun att i praxis använda en sådan fond bl. a. för att ersätta en särskild försäkringsfond. Under sådana omständigheter förefaller det lämpligt att i 55 § 1 mom. av förslaget till kommunallag upptaga även försäkringsfonderna i enlighet med nu gällande lagstiftning och därmed bibehålla lagens rekommendation av denna utväg, försåvitt kommunen finner förenligt med sitt intresse att uppbygga en fond för att helt eller delvis uppbära försäkringsskyddet.

Vi få därför föreslå, att i 55 § 1 mom. även upptages försäkringsfond, bestämd på samma sätt som enligt nuvarande lagstiftning: försäkringsfond till täckande av förlust, som genom skada å kommunen tillhörig egendom eller annorledes kan komma att tillskyndas kommunen under sådana omständigheter, att kommunen eljest kunnat genom försäkring skydda sig mot förlusten.

Därjämte bör utgå vad i 6 § 2) promulgationslagen säges om försäkringsfond.

BILAGOR

P. M.

angående överflyttning av magistratens statligt administrativa uppgifter till andra organ.

Av den i kommitténs betänkande intagna redogörelsen för tidigare reformförslag framgår att det är ett gammalt önskemål, att den dömande myndigheten i magistratsstäderna, rådhusrätten, skall befrias från den mängd uppgifter, som nu åligger den i dess egenskap av magistrat, d. v. s. såsom ett statligt administrativt organ. Vid den förberedande utredningen angående en rättegångsreform betecknades det såsom en huvuduppgift för denna att åvägabringa en fullständig skilsmässa mellan förvaltning och rättsskipning i städerna. Då rättegångsreformen sedermera vid olika tillfällen diskuterats i riksdagen, har frågan om en överflyttning av de kommunala och statligt administrativa uppgifterna från rådhusrätten i dess egenskap av magistrat gång på gång uppskjutits under hänvisning till att denna fråga nära sammanhängde med spörsmålet om städernas förvaltning, samt att sistnämnda spörsmål först måste lösas.

Förutom den principiella synpunkten att rättsskipning och förvaltning böra särskiljas har gentemot den nuvarande sammankopplingen av magistrats- och domstolsgöromål från domarhåll framför allt anmärkts, att denna tager bort alltför mycken tid från domaruppgifterna samt hindrar ett förstatligande av rättsskipningen i städerna.

Om, såsom kommittén föreslagit, magistratens befattning med kommunala uppgifter helt skall upphöra, synes det önskvärt att även frågan om en överflyttning av magistratens statligt administrativa uppgifter å andra organ prövas och i samband därmed även spörsmålet om en total avveckling av magistratsinstitutionen i dess nuvarande form. Enär utredningen av dessa frågor emellertid faller utanför kommitténs uppdrag har kommittén icke ansett sig böra framlägga något fullständigt förslag härom. Kommittén kommer i det följande endast att anvisa olika vägar för en sådan avveckling.

Kommittén har för bedömande av dessa spörsmål från en del städer, såväl magistratsstäder som landsrättsstäder, inhämtat upplysningar angående omfattningen av magistratsgöromålen och sättet för handläggningen av desamma. Kommittén har härefter prövat huruvida magistratsuppgifterna alltjämt böra bibehållas hos den nuvarande magistraten, överflyttas å en nybildad magistratsinstitution eller lämpligen kunna utskiftas å olika statliga eller kommunala organ. Denna undersökning har givit vid handen, att det visserligen för allmänheten kan vara förenat med vissa för-

delar att magistratsärendena sammanhållas hos ett och samma organ, men att detta varken ur statlig eller kommunal synpunkt är oundgängligt. Beträffande åtskilliga, måhända flertalet uppgifter, som nu handhavas av magistraten, förhåller det sig enligt kommitténs förmenande så, att dessa minst lika väl kunna ombesörjas av statliga eller kommunala specialorgan, vilka med avseende å ifrågavarande uppgifter representera större sakkunskap än ett allmänt administrativt organ sådant som den nuvarande magistraten. Härtill kommer att många av de synnerligen skiftande uppgifter, som nu åligga magistraten, äro av så bagatellartad beskaffenhet, att det måste betecknas såsom mindre ändamålsenligt att låta en myndighet med sådana kvalifikationer som magistraten ombesörja dessa uppgifter. Med hänsyn till vad nu anförts och då såsom förut framhållits den nuvarande sammankopplingen av domstols- och magistratsgöromål är till väsentlig olägenhet finner kommittén starka skäl tala för att magistraterna snarast böra befrias från alla administrativa uppgifter och helt avvecklas.

Det skulle då kunna övervägas att i stället för den nuvarande magistraten bilda en ny magistratsmyndighet, fristående från domstolarna. När de mindre städerna förlades under landsrätt, valde man denna utväg genom att inrätta kommunalborgmästarinstitutionen, som i dessa städer övertog flertalet magistratsbestyr. Av skäl som närmare utvecklats i betänkandet föreslår kommittén, att denna institution skall upphöra. Även i landsrättsstäderna skulle sålunda behöva inrättas en ny magistratsmyndighet, och samma bestämmelser skulle därefter komma att gälla för alla städer. De nuvarande kommunalborgmästarna torde i regel komma att ersättas av kommunala tjänstemän, som skulle kunna tjänstgöra såsom magistratsmyndighet. I flera av de nuvarande magistratsstäderna lärer redan nu finnas någon kommunal tjänsteman, till vilken magistratsärendena kunde överflyttas. I de allra största städerna bleve det måhända nödvändigt att bilda en helt fristående magistratsmyndighet. Då emellertid i de flesta städer en kommunal tjänsteman skulle fungera såsom magistratsmyndighet, skulle denne erhålla en bättre kommunal förankring än den nuvarande magistraten, vilket måste vara till fördel vid behandlingen av åtskilliga magistratsärenden.

En överflyttning av magistratsärendena på en nybildad, från rättsskipningen skild magistratsmyndighet skulle innebära den ur lagteknisk synpunkt enklaste och snabbaste lösningen av förevarande spörsmål. På motsvarande sätt som skedde då den nuvarande kommunalborgmästarinstitutionen år 1932 infördes skulle kunna utfärdas en lag om överflyttande å magistratsmyndigheten av magistraten åliggande bestyr. I denna lag skulle förordnas, att vad i lag eller författning är stadgat med avseende å magistrat skulle äga tillämpning med avseende å magistratsmyndighet såvitt ej annat blivit särskilt stadgat. Skall man däremot utskifta magistratsuppgifterna på olika organ blir det en mera omständlig procedur. Man

måste nämligen från fall till fall pröva, å vilka organ de av magistraten nu omhänderhavda uppgifterna lämpligen böra överflyttas. Dessa uppgifter finnas icke sammanfattade i någon författning utan äro, i den mån de över huvud taget äro omnämnda i någon författning av allmän natur, angivna i speciallagstiftning av inbördes mycket skiftande slag. Av flera skäl synes en överflyttning av uppgifterna knappast kunna ske på annat sätt än genom att ändringar vidtagas i all denna speciallagstiftning.

Ur statens synpunkt torde det vara förenat med vissa fördelar att i städerna också i framtiden ha tillgång till ett statligt administrativt organ. Vid den decentralisering av den statliga verksamheten, som man nu eftersträvar, lärer det i många fall vara lämpligt, om vissa av de uppgifter, som anses böra överföras från högre myndighet till något lokalt organ, skulle kunna överflyttas till ett statligt administrativt organ i städerna. Behov av ett sådant organ kan möjligen också föreligga för uppgifter, som tillkomma till följd av att staten ingriper på nya verksamhetsområden.

Det föreligger emellertid även skäl, som tala mot att skapa en ny magistratsmyndighet. Såsom redan framhållits torde åtskilliga ärenden kunna handläggas minst lika väl, om de överföras till statliga eller kommunala specialorgan, som redan förut ombestyra ärenden av liknande art och därför äga större förtrogenhet med ifrågavarande uppgifter än ett allmänt administrativt organ. Med hänsyn till att statsmaktens representant i staden bör intaga en självständig och auktoritativ ställning kan det vidare synas vara av tvivelaktigt värde att utbyta den av de kommunala myndigheterna oberoende magistraten mot en helt i kommunens tjänst anställd tjänsteman. Det är ofta vanskligt att inrätta en ny myndighet för att ersätta en äldre, och detta måste särskilt vara fallet när det som här gäller en kollegial myndighet med så gamla anor och så mångskiftande uppgifter som den nuvarande magistraten. Inrättandet av en magistratsmyndighet skulle säkerligen i en del av de nuvarande magistratsstäderna nödvändiggöra, att en ny juristtjänst måste skapas utan att någon motsvarande inskränkning av rådhusrättens personal kunde vidtagas. Städernas utgifter komme därför troligen att ökas. Slutligen må framhållas, att ett utbyte av magistraten mot en ny magistratsmyndighet skulle innebära, att de befintliga olikheterna i administrativt avseende mellan städer och övriga kommuner skulle bibehållas. Enligt kommitténs mening skulle det vara önskvärt, om de nuvarande olikheterna i möjligaste mån utjämnades.

I anledning av vad sålunda anförts har kommittén ej funnit sig böra förorda en lösning av frågan om den nuvarande magistratens avveckling genom att skapa en ny magistratsmyndighet, utan kommittén anser det vara lämpligare att utskifta magistratens uppgifter å redan befintliga statliga och kommunala organ.

Det bör emellertid framhållas, att även vid en lösning enligt sistnämnda alternativ möta vissa svårigheter. Redan förut har påpekats, att beträf-

fande de olika magistratsuppgifterna måste verkställas undersökningar om till vilket organ en viss uppgift bör överflyttas. Ofta kan det vara svårt att över huvud taget finna en lämplig ersättare för magistraten. En särskild svårighet ligger däri, att det hos statliga och kommunala organ i städer av olika storleksordning givetvis föreligga mycket skiftande förutsättningar att övertaga magistratens uppgifter. En uppgift, som i en storstad utan tvekan kan överlämnas till exempelvis en nämnd, vilken till sitt förfogande har ett kansli med kvalificerade tjänstemän, kan måhända icke alltid lika lätt överföras till motsvarande nämnd i en mindre stad. Då kommittén emellertid anser, att i huvudsak samma regler böra gälla i alla städer, har kommittén i sådana fall sökt finna en lösning, som kan passa överallt.

Kommittén övergår härefter att pröva till vilka myndigheter och organ de olika magistratsuppgifterna kunna och böra överflyttas. En viss ledning torde härvid kunna hämtas ur de bestämmelser, som gälla för motsvarande fall på landsbygden samt i köpingar och municipalsamhällen. I många avseenden föreligga emellertid helt naturligt olika förutsättningar för land och stad.

Enär magistraten ålagts uppgifter av mycket skiftande innebörd i en mångfald författningar från olika tider och dessutom en del magistratsuppgifter bero på lokala stadgar och sedvanerätt, lärer det knappast vara möjligt att — i varje fall ej utan synnerligen ingående och tidskrävande utredningar — erhålla en fullständig överblick av magistratens administrativa verksamhet. Då kommittén nu gör en uppräkning av ärenden, som kunna komma under magistratens handläggning, har kommittén sökt göra denna så fullständig som ansetts erforderlig för att kunna bedöma den fråga, som här är aktuell, nämligen huruvida det lämpligen går att överflytta magistratsärendena å andra organ och i samband därmed helt avveckla magistraten. När i det följande talas om magistrat, avses såsom regel icke blott magistraten i magistratsstäderna utan även kommunalborgmästaren i landsrättsstad, vilken som förut nämnts ombestyr de allra flesta av de uppgifter, som åvila magistraten. I de städer där poliskammare eller polismästare finnes skola vissa uppgifter ombestyras av denna myndighet. Då i det följande anmärkes, att visst bestyr tillkommer poliskammare (polismästare) eller magistraten, betyder detta att bestyret åvilar poliskammaren (polismästaren), där sådan finnes, eljest magistraten.

Till att börja med må nämnas de uppgifter som enligt *ordningsstadgan för rikets städer* åvila magistraten. Enligt 1 § nämnda stadga äger magistraten reglera *handeln å torg* och andra allmänna platser, vilka för detta ändamål blivit av stadsfullmäktige upplåtna, såväl genom att anvisa särskilda torgplatser som genom att utfärda allmänna ordningsföreskrifter. Magistraten har vidare, enligt 2 § samma stadga, att besluta om tillfälliga

dispositioner av gatumark, såsom för uppläggande av byggnadsmaterialier, ved och andra varor, uppställande av stegar och byggnadsställningar, inhägnader å trottoar och gata i samband med byggnadsverksamhet, uppställande av bord, stolar, tält och dylikt för uteservering under sommaren, uppställande av anslagstavlor, flaggstänger, insamlingsgrytor och dylikt, upprivande och avstängande av gata för ledningars nedläggande samt gatas avstängning av annan anledning, exempelvis för byggnadsarbete, sporttävling och dylikt. Då nu ifrågavarande bestämmelser övervägande äro av ordningskaraktär, synes beslutanderätten böra överlåtas åt polismyndigheten. Så är enligt särskilda Kungl. brev redan förhållandet i ett antal större städer, i vilka poliskammare finnes. Kommittén förutsätter emellertid, att polismyndigheten i ärenden, som kunna vara av intresse för kommunala organ, lämnar dessa tillfälle att yttra sig.

Tillstånd till *stenspräng̈ning* och *fyrverkeri* (6 §) samt *isupptagning* (7 §) lämnas av poliskammare eller polismästare, där sådan finnes, eller av magistraten. Denna befogenhet torde överallt kunna överlåtas till polismyndigheten.

Enligt 23 § ordningsstadgan äger magistraten för åkare, hyrkuskar, spårvägar, stadsbud och bärare upprätta *reglementen och taxor*, vilka emellertid skola underställas länsstyrelsens prövning. Då det synes vara även av kommunalt intresse hur dessa reglementen och taxor upprättas, torde denna befogenhet böra överföras å drätselkammaren. I de städer där det finnes ett stadskollegium synes i detta fall, liksom i allmänhet då i det följande en viss uppgift föreslås skola tilldelas drätselkammaren, kollegiet böra träda i drätselkammarens ställe.

Det åligger magistraten att anvisa lämpliga ställen, där *badning* må äga rum i öppet vatten (11 §), att lämna tillstånd till anläggning av *kägelbana* eller annan sådan inrättning (12 §), samt att, efter hälsovårdsnämndens hörande, utfärda *föreskrifter om gaturenhållning* (14 §). Då dessa bestämmelser i övervägande grad synas vara av ordningskaraktär, torde nämnda uppgifter böra överflyttas å polismyndigheten, som synes böra åläggas att före ärendenas avgörande inhämta yttrande från drätselkammaren.

Magistratens befogenhet att anvisa *allmänna avstjälpningsplatser* för snö, is, byggnadsavfall, fyllnadsämnen m. m. (16 §) synes böra överföras å drätselkammaren, som antingen själv har att ombesörja stadens fastighetsförvaltning eller har överinseende över denna.

De ojämförligt flesta ärenden, som magistraten på grund av ordningsstadgan har att taga befattning med, äro sådana som avses i 13 §. Den som vill anordna *offentlig föreställning* såsom teater, konsert, cirkus, bal, allmänt föredrag, sammanträde eller överhuvudtaget tillställning, vilken kungöres genom annons eller anslag eller till vilken avgift fordras, begäres eller mottages eller till vilken allmänheten eljest har tillträde, är skyldig att göra anmälan därom i stad, där poliskammare eller polismästare fin-

nes, hos denna myndighet och eljest hos magistraten, samt att iakttaga de ordningsföreskrifter, som myndigheten därvid meddelar. Är fråga om bal, cirkus eller liknande föreställning eller skall tillställningen äga rum å allmän plats eller på annat under bar himmel beläget ställe, till vilket allmänheten eljest har obehindrat tillträde, måste myndighetens tillstånd avvaktas. Enligt kommitténs mening bör magistratens befattning med dessa uppgifter — i avbidan på en mera genomgripande omarbetning av reglerna om församlingsrätten — tills vidare i alla städer överflyttas å polismyndigheten.

Enligt 20 § ordningsstadgan äger såväl magistraten som stadsfullmäktige väcka förslag om *lokala ordningsstadganden*, avsedda att komplettera de ordningsföreskrifter som finnas i ordningsstadgan eller annan allmän författning. Det tillkommer länsstyrelsen att fastställa dylika stadganden. Om förslag väckes av stadsfullmäktige, skall magistraten höras. I sådana stadganden kunna lämnas närmare föreskrifter för upplagsplatser, offentliga samlingslokaler och deras besiktning m. m. Av länsstyrelsen fastställda ordningsstadganden skola av magistraten införas i en särskild liggare, och magistraten skall vidare tillse, att de tryckas och finnas att tillgå för köpare. Magistratens befogenheter och åligganden i nu nämnda hänseenden synas böra överföras å drätselkammaren.

Om av tillfällig anledning behovet av *särskilda föreskrifter för ordningens vidmakthållande* är trängande, kan magistraten taga initiativ till sådana föreskrifter och jämväl, där saken ej tål uppskov, förordna om omedelbart ikraftträdande i avvaktan på länsstyrelsens beslut (21 §). Med hänsyn till att det här uteslutande är fråga om ordningens vidmakthållande synes magistratens befogenhet i detta speciella fall böra överflyttas å polismyndigheten.

Magistraten äger slutligen jämlikt 5 § ordningsstadgan rätt att meddela särskilda föreskrifter angående *hundars utelöpande*. Förslag till sådana föreskrifter torde böra upprättas och föreskrifterna fastställas i den ordning, som enligt 20 § ordningsstadgan gäller för andra lokala ordningsstadganden, och magistratens uppgift torde därvid böra överflyttas å drätselkammaren.

I några författningar har magistraten tilldelats bestyr, vilka stå i nära samband med dess uppgifter enligt ordningsstadgan. Jämlikt Kungl. förordningen den 22 juni 1911 angående biografföreställningar skall var och en som i stad offentligen vill förevisa *biografbilder* inhämta tillstånd av poliskammare eller polismästare, där sådan finnes, eller magistraten. Dessa ärenden böra, liksom övriga ärenden angående offentliga föreställningar, överföras till polisen. — I fråga om *utlänning* tillkommer det enligt en kungörelse den 31 december 1913 poliskammare eller polismästare, där sådan finnes, eller magistraten att meddela denne tillstånd att här i riket giva offentlig föreställning m. m. Om vid en of-

fentlig föreställning skola förekomma *hypnotiska eller andra liknande experiment*, är det likaledes poliskammare, polismästare eller magistrat som skall meddela tillstånd (förordning den 26 maj 1916). Då det på landsbygden är länsstyrelsen, som har nämnda befogenheter, samt det i dessa fall ofta är fråga om kringresande personer, torde det vara praktiskt, att länsstyrelserna erhålla dessa befogenheter även i städerna. — Den som vill företaga offentlig uppvisning eller anordna *offentlig tävling med luftfartyg* måste enligt en kungörelse den 20 april 1928 söka tillstånd hos poliskammare eller polismästare, där sådan finnes, eller magistraten. Med hänsyn till att dessa bestämmelser tillkommit framför allt ur ordnings- och säkerhetssynpunkt synes denna befogenhet i alla städer böra överföras till polismyndigheten.

Magistratens befattning med tillämpningen av författningarna angående *försäljning av rusdrycker, pilsnerdricka samt alkoholfria och därmed jämförliga drycker* har undan för undan begränsats. Det åligger dock alltjämt magistraten att avgiva yttranden över ansökningar om utskänkning av rusdrycker, pilsnerdricka samt, beträffande vissa fall, alkoholfria och därmed jämförliga drycker ävensom över ansökningar om utminutering av pilsnerdricka. I stad där poliskammare finnes är det i stället denna som skall avgiva yttrande. Om magistraten befrias från detta åliggande, torde det icke erfordras någon ersättare. Länsstyrelsen som har att meddela tillstånd är nämligen skyldig att alltid höra stadsfullmäktige, och dessa skola i sin tur inhämta yttrande från nykterhetsnämnden.

Den som önskar utskänka alkoholfria och därmed jämförliga drycker behöver i allmänhet endast anmäla detta hos magistraten, som då utfärdar bevis om att anmälan skett. Magistraten kan i vissa fall förbjuda fortsatt utskänkning av pilsnerdricka och alkoholfria drycker. Nu nämnda befogenheter, som i stad med poliskammare tillkommer denna, synas överallt kunna överflyttas å polismyndigheten. I fråga om alkoholfria och därmed jämförliga drycker skall poliskammaren eller magistraten slutligen utse en besiktningsman för besiktning av lokal för utskänkning av dylika drycker. Denna befogenhet torde kunna övertagas av drätselkammaren.

I en del författningar, vari föreskrivas åtgärder till skydd för olyckshändelser, har magistraten ålagts vissa uppgifter. Jämlikt stadgan angående *hotell- och pensionatrörelse* skall sålunda i stad med minst 20.000 invånare magistraten meddela tillstånd till dylik rörelse samt även vidtaga andra åtgärder med avseende å densamma. Dessa uppgifter synas böra överföras å drätselkammaren, som därvid bör vara skyldig att inhämta utlåtanden från hälsovårdsnämnden, brandchefen och polismyndigheten. Den som önskar tillverka eller saluhålla vissa *farliga gifter* måste enligt giftstadgan i regel erhålla tillstånd därtill av magistraten. Enligt giftstadgan tillkommer det också magistraten att avgiva vissa intyg och att mottaga i giftstadgan omnämnda förklaringar. De ärenden som åvila ma-

gistraten jämlikt denna författning synas lämpligen kunna överföras till polismyndigheten.

Tillstånd till *beställningstrafik med automobil för personbefordran* med stationsort i stad meddelas av poliskammare eller magistraten. Automobil som användes i sådan trafik skall godkännas av den myndighet som meddelat trafiktillståndet. På landsbygden är det länsstyrelsen, som har hand om dessa uppgifter. Enär det av flera skäl — bl. a. för ett ändamålsenligt ordnande av trafiken för ett större område — synes lämpligt, att en och samma myndighet tager befattning med dessa ärenden för hela länet, torde länsstyrelsen böra övertaga nu nämnda befogenheter även i länets städer. I ärenden angående tillståndsprövning synes länsstyrelsen böra inhämta yttrande av drätselkammaren.

Enligt vägtrafikförordningen tillkommer det såvitt angår stads område poliskammare eller magistrat att beträffande viss allmän väg, gata eller annan allmän plats meddela erforderliga trafikföreskrifter i särskilt angivna hänsenden. Myndighet som nu sagts må sålunda utfärda bestämmelser avseende förbud mot trafik eller inskränkning i trafiken beträffande visst slag av fordon, färdhastighet, körriktning, övningskörning, parkering eller andra särskilda åtgärder för reglering av trafiken, såsom att viss väg skall anses som huvudled. Poliskammare eller magistrat må även i den mån så erfordras meddela föreskrifter om uppsättande av vägmärken. Nu omförmälda befogenheter synas kunna överflyttas till drätselkammaren, som emellertid bör åläggas att inhämta yttrande från polismyndigheten.

Åtskilliga uppgifter tillkomma magistraten i fråga om handel och andra näringar. Magistraten skall sålunda föra *handelsregister* enligt lagen om handelsregister m. m. samt *näringsförteckning* enligt förordningen om utvidgad näringsfrihet. Tvekan kan råda om på vilken myndighet ifrågavarande registrering bör läggas. Skäl kunna anföras såväl för att ett centralregister upprättas för hela länet som för att ett särskilt register föres för varje stad. Om man anser sig böra bibehålla det nuvarande systemet med ett register för varje stad, synes magistratens nu ifrågavarande uppgifter kunna överflyttas å drätselkammaren med rätt för denna att låta en tjänsteman taga den omedelbara befattningen med dessa bestyr.

Enligt en kungörelse den 10 oktober 1924 skall magistraten utfärda *näringslegitimationsbevis för svensk handelsresande*, som i utlandet ämnar upptaga varubeställningar eller göra inköp. Då bevis får utfärdas jämväl av länsstyrelse, poliskammare och auktoriserad handelskammare, synes någon ersättare för magistraten icke vara behövlig.

Magistraten skall enligt en kungörelse den 16 maj 1913 insamla *statistiska uppgifter från vissa näringsidkare*. Enär magistraten ofta måste anlita polismyndigheten för fullgörande av denna uppgift, synes denna lämpligen böra överflyttas å polismyndigheten.

Enligt bestämmelser i handelsbalken skall *burskap* beviljas av magistraten. Detta torde förekomma endast i sådana magistratsstäder, där det finnes av borgerskapet grundade stiftelser till förmån för burskapsägande borgare och deras anhöriga. Om magistraten avskaffas, torde burskap kunna beviljas av de organisationer som representera de burskapsägande borgarna, sålunda exempelvis i Stockholm av borgerskapets femtio äldste. Kungl. Maj:t torde böra fastställa stadgar för dessa organisationer.

I några städer står *auktionsverket* under magistratens särskilda tillsyn, medan det i övriga städer, där auktionsmonopol existerar, lyder under drätselkammaren. Auktionsverket torde böra förvaltas såsom en rent kommunal angelägenhet.

Om kommun enligt *butikstängningslagen* beslutar om avvikelser från den vanliga affärstiden för butiker, skall magistraten höras innan kommunens beslut må fastställas av länsstyrelsen. Enär länsstyrelsen alltid torde inhämta yttrande från polismyndigheten, synes det i detta fall ej erforderligt att utse någon ersättare för magistraten. Tillstånd till försäljning utomhus av varm korv m. m., som förut lämnades av länsstyrelsen, skall enligt 1948 års butikstängningslag meddelas av magistraten. Tillståndsgivningen synes böra återflyttas till länsstyrelsen. — Enligt en lag den 9 april 1926 äga stadsfullmäktige meddela *förbud för barn att idka viss försäljning*. Innan sådant beslut meddelas, skall yttrande inhämtas från hälsovårdsnämnd, skolråd eller folkskolestyrelse samt barnavårdsnämnd. Magistraten skall med eget utlåtande översända beslutet till länsstyrelsen för fastställelse. Någon ersättare för magistraten synes icke erfordras. Magistraten äger enligt samma lag efter hörande av skolråd eller folkskolestyrelse samt barnavårdsnämnd beträffande visst barn meddela dispens från förbud. Denna befogenhet synes böra överflyttas å barnavårdsnämnden.

Mäklare skall enligt Kungl. Maj:ts förnyade nådiga mäklareordning den 9 juni 1893 antagas av handels- och sjöfartsnämnd, men förordnande för honom skall utfärdas av magistraten. Detta bestyr liksom den befattning magistraten enligt mäklareordningen har med mäklarens verksamhet i övrigt torde lämpligen böra övertagas av länsstyrelsen.

Magistraten har alltjämt viss befattning med *fastighetsväsendet*. Enligt lagen om fastighetsbildning i stad skall magistraten sålunda meddela fastställelse å avstyckning av område, som ej ingår i tomtindelning, föranstalta om val av god man vid laga skifte, pröva förslag till stadsägoområdets indelning i särskilda stadsägor samt ha tillsyn över fastighetsregisterarbetet m. m. Befogenheten att meddela fastställelse å verkställd avstyckning synes böra överflyttas å länsstyrelsen eller möjligen å överlantmätaren, som enligt de för landet gällande bestämmelserna har motsvarande befogenhet å landsbygden. Uppgiften att föranstalta om val av god man att

närvara vid laga skifte kan lämpligen övertagas av ägodelningsdomaren, och befattningen med stadsägoområdets indelning i stadsägor samt med fastighetsregistret bör, när magistraten avvecklas, överflyttas till länsstyrelsen. Om man tills vidare icke önskar vidtaga en så genomgripande ändring, skulle samtliga dessa uppgifter kunna överföras till ägodelningsrätten eller ägodelningsdomaren. — Magistraten har vidare att utse en ledamot i *byggnadsnämnden*. Denna uppgift synes böra övertagas av länsstyrelsen.

Med *hälsovården* har magistraten numera icke någon direkt befattning. Magistraten skall emellertid utfärda kungörelse, då stadsläkartjänst skall tillsättas, avgiva utlåtande i ärendet samt utfärda fullmakt för den av stadsfullmäktige valde stadsläkaren liksom också bevilja entledigande av honom. Magistraten skall vidare efter hälsovårdsnämndens hörande bevilja ledighet åt stadsläkare, med rätt likväl för magistratens ordförande att bevilja ledighet under högst en vecka, samt utfärda förordnande för annan läkare till vikarie under högst nittio dagar. Dessa uppgifter torde kunna övertagas av hälsovårdsnämnden. — Om stadsläkare icke finnes, skall enligt hälsovårdsstadgan magistraten till ledamot i hälsovårdsnämnden utse en läkare. Denna uppgift torde böra överflyttas å stadsfullmäktige. — Magistraten äger väcka förslag om ny eller ytterligare föreskrift med avseende å allmänna hälsovården utöver vad hälsovårdsstadgan innehåller. Av stadsfullmäktige antaget förslag skall av magistraten med eget utlåtande insändas till länsstyrelsen för fastställelse. Stadgande, som fastställes, skall genom magistratens försorg kungöras och införas i en särskild liggare. Om magistraten avskaffas, torde någon ersättare icke erfordras i fråga om magistratens förslagsrätt och skyldighet att avge utlåtande. Hälsovårdsnämnden bör införa fastställt stadgande i särskild liggare och låta kungöra detta. — Enligt lagen om skyddskoppympning skall magistraten upptaga utredning angående ifrågasatt befrielse från skyddskoppympning. Denna uppgift torde kunna överflyttas till hälsovårdsnämnden. — Magistraten skall slutligen på begäran utfärda sundhetspass för fartyg, som skola avgå till främmande länder. Även denna uppgift synes böra överlämnas till hälsovårdsnämnden, som därvid bör höra förste provinsialläkaren i länet.

Utöver de större grupper av ärenden, med vilka magistraten på sätt nu angivits har att taga befattning, har magistraten ytterligare en mängd uppgifter på de mest skiftande områden.

På anmodan av riksåklagarämbetet skall magistraten kungöra *ledig stadsfiskalstjänst* och med eget utlåtande insända inkomna ansökningshandlingar till länsstyrelsen, som har att med eget yttrande överlämna handlingarna till riksåklagarämbetet. Magistraten skall också mottaga och med eget yttrande till länsstyrelsen översända stadsfiskals ansökan om tjänstledighet och avsked. Dessa uppgifter synas, om magistraten avveck-

las, tills vidare kunna överföras å den allmänna underdomstolen i orten. Vid ett förstatligande av åklagarväsendet torde uppgifterna böra övertagas av överordnad åklagarmyndighet; vissa skäl tala redan nu för att landsfogden bör ha dessa uppgifter.

I stad där polisnämnd ej tillsatts skall yttrande angående ansökan till *ordinarie polisbefattning* avgivas av magistraten eller, där sådan ej finnes, av drätselkammaren. Denna uppgift synes i alla städer utan polisnämnd böra övertagas av drätselkammaren. — Av böter och viten, som ådömas med anledning av bestämmelserna i ordningsstadgan för rikets städer, skola tre fjärdedelar ställas till polismyndighetens förfogande för att kunna användas till uppmuntran av nitisk verksamhet i polismyndighetens tjänst. Med polismyndighet avses här poliskammare eller polismästare, där sådan finnes, i övriga magistratsstäder magistraten och i landsrättsstäderna kommunalborgmästaren. Denna uppgift torde i magistratsstad utan poliskammare eller polismästare böra överföras å polischefen i staden och i landsrättsstad å landsfogden.

Den lagfarne ledamot av magistraten som i arbetsordningen bestämmes förrättar *borgerlig vigsel*. Denna uppgift kan överflyttas å lagfaren ledamot av rådhusrätten. Om kommun beslutat, att inom kommunen skola utses *medlare i tvister mellan makar*, skall magistraten utse medlare. Denna uppgift kan övertagas av rådhusrätten. — Enligt *utlänningslagen* äger utlänning avgiva förklaring att han åtnöjes med beslut om förpassning eller utvisning inför bl. a. magistrat eller ordförande i magistrat. Därest någon ersättare anses erforderlig, synes denna uppgift böra överflyttas å rådhusrättens ordförande. — Alla ovan omnämnda uppgifter tillkomma i landsrättsstad kommunalborgmästaren. Uppgifterna att förrätta borgerlig vigsel och att mottaga nöjdförklaringar av utlänningar, som skola förpassas eller utvisas ur riket, torde kunna överflyttas å häradsrättens ordförande. Att utse medlare i tvister mellan makar synes böra tillkomma häradsrätten.

På gränsen mellan rent administrativa och judiciella funktioner stå de ärenden, som i magistratsstad höra till magistratens befattning med *exekutionsväsendet*. Enligt utsökningslagen är magistraten eller där Konungen det förordnar viss ledamot av magistraten överexekutor. I flertalet magistratsstäder har Konungen förordnat viss ledamot till överexekutor. Denna befattning kan överflyttas till ledamot av rådhusrätten. Enär i landsrättsstad Konungens befallningshavande eller den Konungen därtill förordnar skall vara överexekutor, behövs här ingen lagändring om kommunalborgmästarinstitutionen försvinner. — I magistraternas arbetsordningar skall numera bestämmas vilken ledamot i eller tjänsteman vid magistraten, som skall vara *notarius publicus*. I fråga om Stockholm gäller dock att överståthållarämbetet skall förordna notarius publicus, varvid finnas särskilda bestämmelser om vem som kan förordnas därtill. I landsrättsstad

skall kommunalborgmästaren inneha denna befattning. Vid en avveckling av magistrats- och kommunalborgmästarinstitutionerna torde böra gälla motsvarande bestämmelser som i Stockholm; det bör sålunda ankomma på länsstyrelsen att förordna notarius publicus. — Magistraten skall på begäran utbetala *förskottsersättning åt vittnen*. Sådan ersättning kan även utbetalas av domstol eller landsfiskal. Om magistraten avvecklas torde någon ersättare därför icke erfordras. — Den befattning med *dispaschörsväsendet* som magistraten har enligt stadga den 10 november 1911 synes böra överflyttas å rådhusrätten. — Enligt *sjölagen* skall magistraten i vissa fall förordna besiktningsmän för värdering av skada å fartyg eller last. Uppgiften bör övertagas av rådhusrätten, som därvid skall höra handels- och sjöfartsnämnd, där sådan finnes.

I Kungl. förordningen den 18 oktober 1901 angående *registrering av svenska fartyg* stadgas, att vissa uppgifter, som enligt förordningen skola anmälas till kommerskollegium i egenskap av registreringsmyndighet, i stället kunna anmälas hos magistraten för att av denna vidarebefordras till kollegiet. Såsom exempel härå må nämnas ombyte av befälhavare å fartyg. Dessa bestyr synas kunna överflyttas å polismyndigheten. — Magistrat i städer med *sjömanshus* skall utse en revisor för granskning av sjömanshusets räkenskaper samt mottaga revisionsberättelsen över denna granskning. Dessa uppgifter torde böra överflyttas å kommerskollegium, som utövar den allmänna uppsikten över sjömanshusen. Mönstring av sjömän skall i stad, där sjömanshus ej finnes, ske inför ledamot av magistraten. Om magistraten avskaffas, synes mönstring, liksom i stad, där magistrat ej finnes, böra verkställas inför föreståndare för tullanstalt eller annan tulltjänsteman.

Till ledning för *markegångsprisens* bestämmande skall magistraten uppsätta priskuranter å i markegångstaxan ingående persedlar och tjänstbarheter. Drätselkammaren synes böra övertaga denna uppgift.

Enligt *jaktstadgan* skall magistraten utse förrättningsman med uppgift att på särskild begäran förse skinn av här i riket dödat villebråd med i stadgan angivet märke. Stadsfiskal och landsfiskal äro utan förordnande sådan förrättningsman. Därest behov därav kan anses föreligga, synes länsstyrelsen, i enlighet med vad som gäller för landsbygden, böra ha befogenhet att i stad förordna lämplig person till förrättningsman.

Enligt en kungörelse angående utfärdande av *nordiskt resekort* för svensk undersåte äger bl. a. magistrat, poliskammare och stadsfiskal utfärda dylikt resekort. Magistratens befattning härmed synes kunna avvecklas utan att någon ersättare erfordras.

I städer utan eget uppbördsväsen är magistraten skyldig att mottaga *självdeklarationer*. Då *förlagsinteckning* sökes, skall till domstolen ingivas intyg av magistrat, att förlagstagaren utövar den uppgivna rörelsen och att denna är av den art och drives i den omfattning, som i 1 § förord-

ningen om förlagsinteckning sägs. Båda dessa uppgifter torde böra överflyttas å polismyndigheten.

Enligt en förordning den 3 maj 1935 skola deklarationer angående användning av *brännoljor* för drivande av automobil ingivas till magistraten. Dessa deklarationer synas i stället kunna ingivas till polismyndigheten.

Magistraten skall utfärda *vederhäftighetsbevis*, en uppgift som synes böra övertagas av den lokala skattemyndigheten. Enligt Kungl. kungörelse den 17 juni 1948 rörande tillämpning av lagen den 17 juni 1948 om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet skall ledamot av magistrat utfärda intyg angående vissa av förvärvare utav jordbruksfastighet uppgivna förhållanden. Enär den utredning, som erfordras för intygets utfärdande, i allmänhet måste införskaffas av polismyndigheten, synes denna myndighet också böra utfärda intyget.

Enligt *brandstadgan* skall stadens brandordning kungöras av magistraten, som också skall tillse att inom staden exemplar av brandordningen finnas att tillgå för köpare. Dessa uppgifter böra övertagas av drätselkammaren. Likaså bör drätselkammaren eller den kammaren därtill förordnar vara skyldig att i magistratens ställe mottaga och vidarebefordra *rekvisitioner för krigsmakten på krigsfot* och att vid mobilisering gå vederbörande militära myndigheter till handa. Därest drätselkammaren förordnat annan att i sitt ställe ombesörja dessa bestyr, bör kammaren åläggas att lämna uppgift härom till vederbörande militärmyndighet.

Om *rysk undersåte* avlidit här i riket, skall magistraten enligt en kungörelse den 22 mars 1895 underrätta rysk konsulär myndighet. Detta åliggande torde böra överflyttas till polismyndigheten.

Enligt *lotteriförordningen* får i vissa fall lotteri anordnas efter anmälan till eller tillstånd av poliskammare eller magistrat. Magistratens befattning med lotteri synes kunna överflyttas å polismyndigheten.

Magistraten, ledamot av denna eller av magistraten förordnad person skall i vissa fall deltaga i *inventeringar* hos verk och inrättningar samt i *ekonomiska besiktningar*. Magistratsperson skall sålunda deltaga i årsinventering av tullkammare. Om landshövdingen har förhinder och ej förordnat annan i sitt ställe, skall ledamot av magistraten biträda vid årsinventering å länsstyrelsens särskilda avdelningar. Magistraten eller någon dess ledamot skall vidare årligen förrätta inventering hos polismyndighet, som på grund av sin befattning med hittegods handhar medel. Sedan gammalt skall ledamot av magistraten eller av magistraten förordnad person deltaga i ekonomiska besiktningar av fångvårdens byggnader och inventarier. Magistratsperson skall även verkställa besiktning av sjöfynd. Om magistraten avskaffas, torde generaltullstyrelsen för sistnämnda fall kunna förordna lämplig person. Därest särskilt förordnande erfordras för verkställande av inventering hos länsstyrelse, bör detta meddelas av inrikes-

departementet. Samtliga övriga här nämnda uppgifter torde kunna övertagas av länsstyrelsen eller den som länsstyrelsen därtill förordnar.

Slutligen må nämnas, att magistraten i stor utsträckning verkställt *handräckning* åt andra myndigheter genom att ombesörja delgivning, infordra yttranden m. m. Enär någon mellanhand i allmänhet icke lärer vara erforderlig för myndigheternas skriftväxling, torde i detta fall icke behövas någon ersättare för magistraten. Därest i undantagsfall erfordras delgivning, som icke kan verkställas genom postverkets försorg, synes polismyndigheten böra anmodas att ombesörja sådan.

Några redovisningstekniska synpunkter på frågan om det kommunala förmögenhetsskyddet.

Av f. d. borgarrådet *H. Göransson.*

Kommunallagskommittén har till behandling upptagit frågan, huruvida i kommunallagarna borde införas en allmän bestämmelse om att kommun så skall förvalta sin förmögenhet, att densamma icke minskas. Sedan jag på kommitténs uppdrag undersökt, huruvida det är möjligt att med nu tillämpade redovisningsmetoder i stat och räkenskaper följa, hur den förmögenhet, som skulle omfattas av den ifrågasatta lagbestämmelsen, förändras från tid till annan, får jag i ärendet avgiva följande yttrande.

Prövningen av att en kommun icke förbrukar sin förmögenhet måste uppenbarligen i första hand äga rum i samband med att utgifts- och inkomststaten fastställes. Statberäkningarna inrymma emellertid liksom alla förhandskalkyler större eller mindre felmarginaler, och den slutliga överblicken av förmögenhetsändringarna får man därför först när bokslutet för året upprättas.

Den ifrågasatta lagbestämmelsen ställer större fordringar än hittills på enhetlighet i den kommunala redovisningen framför allt i fråga om kapitalbegreppet och reglerna för värdesättning av tillgångarna. Dessa spörsmål upptagas i det följande till behandling.

Bokföringslagen äger icke tillämpning å kommuner, och kommunallagarnas bestämmelser om kommuns räkenskaper (64 § LKL och 59 § LKS) äro mycket allmänt hållna; de lämna icke några detaljföreskrifter om huru räkenskaperna skola föras och vad de skola innehålla. Det åligger på landet kommunalnämnden och i stad drätselkammaren att i enlighet med givna föreskrifter föra kommunens räkenskaper och avsluta dem för kalenderår. Vidare föreskrives, att av kommunen för särskilda förvaltningsbestyr tillsatta styrelser, nämnder eller personer skola före viss dag varje år till kommunalnämnden (drätselkammaren) avlämna redovisning för de medel, de under nästföregående kalenderår omhänderhaft, för att upptagas i kommunens allmänna räkenskaper och granskas tillika med dem.

Enligt dessa bestämmelser ha kommunerna medgivits rätt att inom vida gränser själva bestämma hur räkenskaperna skola föras. Ett minimikrav synes dock vara, att räkenskaperna dels lämna en fullständig, fortlöpande redovisning för medelsförvaltningen, alltså bl. a. över utgifter och inkomster, dels utvisa kommunens ekonomiska ställning vid utgången av varje kalenderår. Av betydelse för räkenskapernas uppställning har varit, att kommu-

nerna genom Kungl. brev den 30 december 1874 och senare beslut ålagts att årligen lämna uppgifter enligt fastställt formulär till ledning för statistiska centralbyrån vid upprättandet av den kommunala finansstatistiken.

Tillgångar, skulder och eget kapital.

I bokföringslagen stadgas, att genom bokföringen skall lämnas redovisning för rörelsens gång och för den bokföringsskyldiges ekonomiska ställning vid rörelsens början och vid utgången av varje räkenskapsår. Till fullgörande härav skall han dels föra dagbok och de övriga handelsböcker som erfordras i den löpande bokföringen, dels upprätta inventarium och balansräkning över sin ekonomiska ställning.

En balansräkning upptager på tillgångssidan (aktivsidan) den bokföringsskyldiges tillgångar och på skuldsidan (passivsidan) hans skulder och behållna förmögenhet (eget kapital). I fråga om tillgångarna skiljer man mellan tillgångar till stadigvarande bruk för den bokföringsskyldige (anläggningstillgångar) och omsättningstillgångar. Enligt aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar skola även skulderna i balansräkningen uppdelas i två huvudgrupper, långfristiga och kortfristiga skulder. Ibland måste jämväl det egna kapitalet fördelas i flera poster. Så är t. ex. fallet i aktiebolagens balansräkningar, där aktiekapitalet, reservfonden, skuldregleringsfonden och andra fonder samt vinst å bolagets verksamhet skola införas var för sig på passivsidan och förlust å bolagets verksamhet på aktivsidan.

I den kommunala balansräkningen är en långt gående fördelning av både tillgångar, skulder och eget kapital nödvändig. Den betingas här delvis av andra motiv än dem som varit bestämmande för samma åtgärd i affärsbokföringen. Detta sammanhänger därmed, att de kommunala räkenskaperna bl. a. skola lämna uppgift om hur budgetberäkningarna i verkligheten utfallit. Balansens uppställning påverkas även därav, att det kommunala fondbegreppet icke har samma innebörd som motsvarande begrepp inom företagsekonomien eller inom den statliga hushållningen. Med kommunal fondbildning förstås, att medel avsättas antingen för framtida behov eller för att nyttjas som ett stående kassaförlag. En fonds medel skola vid behov finnas tillgängliga och kunna icke på ett bestående sätt bindas i anläggningstillgångar eller dylikt utan att fonden i motsvarande mån nedsättes (»tages i anspråk»).

Posterna i en kommunal balansräkning kunna indelas i olika grupper på sätt framgår av följande sammanställning:

På aktivsidan.

I. Anläggningstillgångar (fasta tillgångar):
1. fastigheter och anläggningar;

2. maskiner, inventarier o. d.;
3. aktier och andelar, avsedda att stadigvarande innehavas;
4. fordringar, avsedda att stadigvarande innehavas (vanligen utlånade medel).

II. Omsättningstillgångar (rörliga tillgångar):
1. lager av förbrukningsmaterial, råvaror o. d. (förråd);
2. obligationer och andra värdepapper, som ej falla under I:3;
3. inkomstrester och utgiftsförskott (s. k. interimsposter) samt andra tillfälliga fordringar;
4. kontanter samt medel innestående hos bank och å postgirokonto.

På passivsidan.

I. Bundna (fasta) skulder (d. v. s. lån upptagna för anslagstäckning).
II. Rörliga skulder:
1. tillfälliga lån (d. v. s. lån upptagna för att användas såsom kassaförlag);
2. utgiftsrester och inkomstförskott (s. k. interimsposter);
3. andra skulder, som ej falla under I.

III. Eget kapital:
1. bundet (fast) kapital;
2. rörligt kapital.

I denna uppställning motsvaras beloppet för bundet eget kapital av skillnaden mellan de för anläggningstillgångar och bundna skulder i balansräkningen upptagna totalsummorna. Beloppet för rörligt eget kapital motsvaras av skillnaden mellan summorna för återstående poster, d. v. s. omsättningstillgångar och rörliga skulder. För överskådlighetens skull har det rörliga kapitalet här redovisats i en post. Såsom senare skall visas måste emellertid detta kapital uppdelas i flera olika element, både positiva och negativa, vilka var för sig skola upptagas i balansräkningen.

Utgifter och inkomster.

Någon allmänt erkänd, enhetlig definition på utgifts- och inkomstbegreppen finnes icke. Inom förvaltningsekonomien ha dessa begrepp i vissa avseenden givits en annan innebörd än inom företagsekonomien. Mera anmärkningsvärt är dock, att man hittills icke ens inom den del av förvaltningsekonomien som omfattas av den kommunala redovisningen samlats om någon definition, som fullt klarlägger, vilka ekonomiska transaktioner som skola betraktas såsom utgifter och inkomster.

Enligt praxis i den kommunala hushållningen redovisas icke såsom utgift en ekonomisk transaktion, vilken innebär att för kontanta medel anskaffas andra omsättningstillgångar. Sålunda betraktas t. ex. inköp av

material som lägges i förråd såsom en tillfällig medelsplacering, för vilken icke erfordras något anslag. I stället redovisas förbrukningen av förrådsmaterial som utgift. Bestrides hela anskaffningskostnaden med anslagsmedel — vilket är vanligt i fråga om smärre förråd — redovisas transaktionen givetvis som en utgift, men förrådet upptages då icke såsom tillgång i balansräkningen (aktiveras). Förråd kunna även bildas genom att kommunen själv producerar varor avsedda att försäljas (t. ex. gasverkskoks). Är produktionen under ett år större än försäljningen, redovisas värdet av lagerökningen såsom inkomst för året.

I motsats härtill betraktas anskaffning av anläggningstillgång såsom utgift och försäljning av anläggningstillgång såsom inkomst.

Då kommunen upptager ett tillfälligt lån, anses transaktionen icke vara en inkomst. Den innebär endast, att kommunen utnyttjar sin underställningsfria lånerätt för att tillgodose behovet av likvida medel. Återbetalningen av ett sådant lån verkställes med disponibla medel i kassan eller hos bank; den kräver icke något anslag och redovisas ej såsom utgift. Däremot betraktas upplåning av medel, som skola användas för anslagstäckning (bundna lån), såsom inkomst och återbetalning av sådant lån såsom utgift.

Städerna och ofta även landskommunerna ha i motsats till statsförvaltningen ordnat sin redovisning så, att inkomster och utgifter principiellt hänföras till det år, då respektive prestationer lämnas eller mottagas, oberoende av om betalningen äger rum under samma år eller ej. Utgifter eller inkomster, vilka icke föranlett utbetalning respektive inbetalning före årets utgång, balanseras såsom skulder (vanligen utgiftsrester) respektive fordringar (vanligen inkomstrester). Kassatransaktioner, vilka först under nästföljande år skola redovisas såsom utgifter eller inkomster, balanseras såsom utgiftsförskott respektive inkomstförskott.

Av vad här sagts framgår, att transaktioner, vilka innebära att en omsättningstillgång utbytes mot en annan eller att en omsättningstillgång ökas respektive minskas samtidigt med att en rörlig skuld ökas respektive minskas med samma belopp, icke redovisas såsom utgifter eller inkomster. I dessa fall ändras endast sammansättningen av omsättningstillgångar eller rörliga skulder men ej skillnaden dem emellan, d. v. s. det rörliga egna kapitalet. Däremot redovisas alltid såsom utgift en transaktion, som innebär att det rörliga egna kapitalet minskas, och såsom inkomst en transaktion, som innebär att samma kapital ökas.[1]

I den kommunala redovisningen indelas numera utgifter och inkomster ur funktionell synpunkt i *driftutgifter* och *kapitalutgifter* samt *driftin-*

---

1 Man kan låta utgifts- och inkomstbegreppen avse endast de här nämnda transaktionerna. Ofta givas emellertid dessa begrepp en vidare innebörd. I denna fråga hänvisas till docenten Nils Västhagens akademiska avhandling om utgifts- och inkomstbegreppen i förvaltningsbokföring och affärsbokföring (Lund 1950) s. 421 ff.

komster och *kapitalinkomster*. Utgifter som innebära, att anläggningstillgångarna ökas (ex. inköp av fastighet) eller att de bundna skulderna minskas (ex. amortering av lån), hänföras till kapitalutgifter, och inkomster som innebära, att anläggningstillgångarna minskas (ex. försäljning av fastighet)[1] eller att de bundna skulderna ökas (ex. upptagande av lån), hänföras till kapitalinkomster. Låter man utgifts- och inkomstbegreppen avse endast de transaktioner som minska respektive öka kommunens rörliga egna kapital, medför en kapitalutgift alltid dels en ökning av det bundna egna kapitalet, dels en lika stor minskning av det rörliga egna kapitalet. På motsvarande sätt minskas det bundna och ökas det rörliga egna kapitalet av en kapitalinkomst (angående visst undantag, se nedan not 1). I motsats härtill medföra driftutgifter och driftinkomster icke någon förändring i anläggningstillgångarnas eller de bundna skuldernas bokförda värde och således ej heller i det bundna egna kapitalet. Då de endast påverka det rörliga egna kapitalet, minska respektive öka de kommunens totala kapitalbehållning. De äro därför bokföringsmässigt att anse som periodiserade kostnader och intäkter.[2]

Utgifts- och inkomststaten.

De i staten förekommande posterna kunna indelas efter två olika grunder: å ena sidan med hänsyn till sättet för finansieringen i *skattestat* samt *låne- och fondstat* och å andra sidan med hänsyn till hur de påverka driftresultatet och den ekonomiska ställningen i *driftbudget* och *kapitalbudget*[3].

Till skattestaten hänföras de poster som direkt påverka utdebiteringsbehovet. Skattestaten utjämnas alltså genom att i densamma uppföres det belopp, som skall täckas av allmän kommunalskatt. De poster som tillhöra låne- och fondstaten utgöras på utgiftssidan av sådana anslag till kapitalutgifter och fondavsättningar, som täckas av låne- eller fondmedel eller av medel, vilka erhållas såsom ersättning för anläggningstillgång, och på inkomstsidan av motsvarande kapitalinkomster och fonddispositioner.

Driftbudgeten omfattar samtliga driftutgifter och driftinkomster. Därjämte upptagas i densamma på utgiftssidan anslag till täckning av underskott å skattestat samt avsättning till sådana fonder, som få användas för bestridande av driftutgifter (s. k. driftfonder), och på inkomstsidan över-

---

1 Vederlag för anläggningstillgång eller ersättning på grund av försäkring av sådan tillgång räknas i sin helhet till kapitalinkomst, även om tillgångens bokförda värde är lägre.

2 Även avskrivningar äro bokföringsmässiga kostnader, men de betraktas enligt här använd definition icke som utgifter.

3 De här och i det följande använda beteckningarna *driftbudget* och *kapitalbudget* förekomma i riksstaten och i Stockholms stads utgifts- och inkomststat. I övriga städer rubriceras drift- och kapitalposterna *driftutgifter (-inkomster)* och *kapitalutgifter (-inkomster)*, varvid man bortser från att en del av dem strängt taget icke äro att anse som utgifter (inkomster).

skott å skattestat samt belopp, som tagas i anspråk ur driftfonder. De här nämnda posterna tillhöra alla skattestaten.

I kapitalbudgeten ingå på utgiftssidan dels alla kapitalutgifter, dels avsättning till sådana fonder som skola användas till bestridande av kapitalutgifter eller såsom kassaförlag (s. k. kapitalfonder) och på inkomstsidan dels alla kapitalinkomster, dels vad som tages i anspråk ur kapitalfonder. Av dessa poster tillhör en del skattestaten och de övriga låne- och fondstaten.

Enligt förslag i det av Svenska stadsförbundets bokföringskommitté år 1930 avgivna betänkandet böra även avskrivningar uppföras i utgifts- och inkomststaten. Syftet härmed har varit, att staten skall lämna så fullständiga uppgifter som möjligt om alla beräknade förändringar i kommunens förmögenhetsställning och om det beräknade driftresultatet för de olika förvaltningarna. Då avskrivningarna icke skola direkt påverka utdebiteringsbehovet, uppföras de på båda sidor i skattestaten: dels på driftbudgetens utgiftssida och dels på kapitalbudgetens inkomstsida.

Understundom förekommer, att kommunen beslutar att ett anslag i staten skall täckas genom utdebitering under mer än ett år. Dessa s. k. anslagsförskott ha hittills behandlats på olika sätt i kommunernas stater. Införes en lagbestämmelse om förmögenhetsskydd, framträder tydligare än förut behovet av att alla anslagsförskott som avse kapitalutgifter uppföras på kapitalbudgeten ej blott när anslaget beviljas utan även när förskottet senare täckes genom utdebitering.

En stat, som uppställts på sätt här ovan sagts, anses vara balanserad, om totalsumman på driftbudgetens inkomstsida motsvarar totalsumman på samma budgets utgiftssida.[1] Är staten balanserad framgår därav, att dess fastställande icke kan förutsättas medföra någon otillåten förmögenhetsminskning. På driftbudgetens inkomstsida upptagas endast för anslagstäckning anvisade *driftmedel,* d. v. s. driftinkomster, överskottsmedel och medel ur driftfonder, vilka samtliga få användas för löpande behov, och på dess utgiftssida alla *driftanslag,* d. v. s. anslag till driftutgifter och avskrivningar, avsättning till driftfonder och täckning av underskott m. m. Skillnaden mellan driftinkomster (= intäkter) och driftutgifter + avskrivningar (= kostnader) utvisar den beräknade förändringen i kommunens eget kapital.[2] En förutsättning härför är givetvis, att betryggande avskrivningar göras och att man därvid utgår från samma balansvärderingsprinciper i staten som i räkenskaperna.

---

[1] Det är lämpligt att i den kommunala redovisningen giva denna innebörd åt begreppet »balanserad budget». En budget är emellertid icke reellt balanserad, med mindre driftutgifter och avskrivningar täckas av driftinkomster.

[2] Försäljes en anläggningstillgång mot ersättning som överstiger det bokförda värdet, innebär även detta redovisningsmässigt att det egna kapitalet ökas. Försäljningssumman får dock icke till någon del användas till bestridande av driftutgifter utan skall i sin helhet avsättas till försäljningsmedelsfond. Den upptages därför såsom inkomst å kapitalbudgeten (låne- och fondstaten).

De synpunkter som här framförts ha i allmänhet beaktats i städernas stater, sådana dessa numera äro uppställda enligt stadsförbundets bokföringsbetänkande. Däremot är det endast ett fåtal landskommuner, som budgetera avskrivningar på det sätt som rekommenderats i bokföringskommitténs betänkande. Landskommunernas förbund har i sin rådgivningsverksamhet angående kommunernas medelsförvaltning icke funnit lämpligt tillråda, att avskrivningar allmänt upptagas i staten. Behov härav har icke ansetts föreligga, främst därför att kapitalhushållningen i landskommunerna i allmänhet är av vida mindre omfattning än i städerna. Det är av denna orsak lättare att i landskommunerna överblicka, hur förmögenheten påverkas av anslagsbesluten, utan att man behöver komplicera staten med avskrivningsposter.

Kommunens förmögenhet.

Med en kommuns förmögenhet avses här dess bokförda nettoförmögenhet (= behållna förmögenhet). Denna motsvaras i balansräkningen av summan av rörligt och bundet eget kapital. Det rörliga kapitalet måste emellertid såsom redan antytts fördelas i sina olika positiva och negativa element. De positiva (på passivsidan) utgöras dels av sådana fonder eller därmed jämförliga avsättningar, som redovisningsmässigt äro att hänföra till det egna kapitalet, dels av anslagsreservationer, dels av överskott å skattestat; de negativa (på aktivsidan) utgöras dels av förskott, såsom beslutad ej verkställd upplåning och anslagsförskott, dels av underskott å skattestat.

De omnämnda förskotten avse i regel utgiftsanslag, vilka skola täckas genom utdebitering under flera år eller för vilka täckning anvisats men icke omedelbart anskaffats. Utgifter, som uppkomma innan täckningsbeslutet förverkligats, måste i dylika fall bestridas med förlagsmedel, d. v. s. medel som för ändamålet äro disponibla eller som tillfälligt upplånats.

Den ovan beskrivna uppställningen av kommunens balansräkning, vilken ansluter sig till det av stadsförbundets bokföringskommitté framlagda förslaget, är av särskild betydelse för förmögenhetsskyddet. Genom att det rörliga kapitalet fördelas i sina olika positiva och negativa element och skillnaden mellan dessa skall motsvara skillnaden mellan omsättningstillgångar och rörliga skulder, erhålles en automatiskt verkande kontroll över att överskott och underskott bliva rätt redovisade samt att fonder och reservationer disponeras och anslagsförskott täckas i föreskriven ordning. Fördelen med den nya balansuppställningen trädde tydligt i dagen, då det av stadsförbundets bokföringskommitté föreslagna redovisningssystemet infördes i städerna. Man upptäckte nästan överallt tidigare okända underskott eller överskott, ibland av betydande storlek. Underskotten hade ofta uppkommit därigenom, att fullmäktige beviljat anslag utan att samtidigt anvisa medel för täckning.

Av en kommuns i balansräkningen redovisade förmögenhet äro några poster av sådan natur, att de icke kunna inbegripas i de ifrågasatta lagbestämmelserna om kommunalt förmögenhetsskydd. Till dem höra dels vad som i kommunallagarnas budgetbestämmelser betecknas som behållning, d. v. s. överskott å skattestat, dels driftfonder (bl. a. skatteregleringsfonden).

Även anslagsreservationer tillhöra det egna kapitalet. Att dessa få användas för de ändamål, vartill medlen äro anvisade — således i vissa fall driftutgifter — följer av särskilt lagstadgande (61 § LKL och 56 § LKS). Uppkommer överskott å ett reservationsanslag, skall därmed förfaras såsom med andra överskott. Gäller det ett anslag å skattestat, skall överskottet inräknas i det belopp, vilket såsom behållning eller brist skall regleras i utgifts- och inkomststaten. Är det däremot fråga om ett reservationsanslag å låne- och fondstat, skall överskottet avsättas till låneöverskottsfond eller försäljningsmedelsfond, om anslaget beviljats av låne- eller försäljningsmedel, eller ock återföras till den fond, varur täckning för anslaget anvisats.

Reservationer å låne- och fondstat inräknas alltså i den del av kommunens förmögenhet som skall för framtiden bevaras (stamförmögenheten) och få icke användas för löpande behov. I fråga om reserverade anslag å skattestat föreligger intet hinder för kommun att disponera medlen för annat ändamål än det ursprungligen bestämda. Införes bestämmelse i kommunallagen om förmögenhetsskydd, kan det dock av redovisningstekniska skäl vara lämpligt att inräkna även dessa reservationer, i den mån de avse kapitalutgifter, i stamförmögenheten intill dess att slutredovisning skett. I konsekvens härmed böra anslagsförskott som avse kapitalutgifter betraktas såsom negativa element vid bedömandet av stamförmögenhetens storlek.

I det föregående har framhållits, att man i staten lätt kan överblicka att någon otillåten förmögenhetsminskning icke äger rum genom att tillse, att summan å driftbudgetens inkomstsida motsvarar eller överstiger summan å driftbudgetens utgiftssida. Staten får med andra ord icke vara underbalanserad. Den slutliga kontrollen av förmögenhetsförändringarna får man dock först, när bokslutet för året upprättas, t. ex. på ett avräkningskonto för driftbudgeten. Skulle det då visa sig, att stamförmögenheten minskats, synes förlusten böra täckas genom överbalansering av den stat, som uppgöres därefter.

Undersöker man närmare riskerna för förbrukning av en kommuns stamförmögenhet, så konstaterar man, att dessa främst bestå däri, att kommunen kan försumma att ersätta den värdeminskning som anläggningstillgångarna successivt undergå på grund av ålder eller nyttjande eller annan därmed jämförlig orsak. Man måste finna det inkonsekvent, att genom lagbestämmelser i detalj föreskrivits *dels* för vilka ändamål medel, som uppburits såsom ersättning för anläggningstillgång, samt fondmedel få tagas i anspråk, *dels* hur fondmedlen skola anbringas och i vad mån de få

av kommunen nyttjas, allt i syfte att skydda dem mot felaktig användning, medan däremot hinder icke möter för kommunen att på kort tid konsumera försäljningsmedlen samt vissa fondmedel — däribland flertalet kapitalfonder — genom att använda dem till anskaffande av anläggningstillgångar, som inom få år förslitas (t. ex. motorfordon, arbetsredskap o. d.). Även lånemedel kunna på detta sätt förbrukas långt innan motsvarande låneskuld hunnit amorteras. Teoretiskt kan en kommun sålunda förvärva en anläggningstillgång med lånemedel, ställda att återbetalas på 30 år, samt därefter inom kort försälja tillgången och använda försäljningsmedlen till anskaffande av annan anläggningstillgång av väsentligt kortare varaktighet.

Anläggningstillgångarnas värdeminskning motväges emellertid mer eller mindre fullständigt av den årliga amorteringen av kommunens låneskuld. Enligt de principer som länge tillämpats vid prövningen av kommunernas låneframställningar få lånemedel användas endast för anskaffande av varaktiga tillgångar (anläggningstillgångar). Med lånemedel få i allmänhet ej bestridas utgifter, som ingå i en förvaltnings normala årsbehov, och för lånen föreskrivas regelmässigt amorteringstider, som äro kortare än de anskaffade tillgångarnas varaktighetstid. Den längsta amorteringstiden är i normala fall 30 år, även då det gäller förvärv av en tillgång som ständigt bibehåller sitt realvärde, t. ex. ett markområde. Dessa regler för lånehushållningen måste leda till att en kommuns bundna egna kapital ständigt ökas under en period av växande anläggningsverksamhet.

Kommunens egen kapitalinsats i anläggningstillgångar kan emellertid vara så stor att amorteringen å låneskulden understiger det totala avskrivningsbehovet. I ett sådant läge kan kommunen förhindra en förmögenhetsförbrukning genom att i tillräcklig omfattning antingen bestrida kostnaderna för nya investeringar med driftmedel eller också företaga en extra amortering av låneskulden eller avsätta driftmedel till kapitalfonder.

Avskrivningsbehovet kan även påverkas därav, att kommunen avhänder sig en anläggningstillgång utan vederlag eller mot ersättning, som är lägre än det bokförda värdet. Den bokföringsmässiga kapitalförlust som härigenom uppkommer är att anse såsom en kostnad, till vilken hänsyn måste tagas vid kontrollen av att kommunen icke förbrukar sin förmögenhet.

Även omsättningstillgångarna kunna givetvis undergå värdeminskning. Så t. ex. kunna utestående fordringar bliva osäkra och behöva nedskrivas. Vidare kan förrådens värde minskas på grund av prisfall eller av annan anledning. Enligt principerna för kommunal bokföring skola sådana värdeminskningar redovisas såsom utgifter för det år då de uppkomma. De återverka alltså på storleken av den behållning eller brist som enligt kommunallagarna skall regleras i utgifts- och inkomststaten.

Genom fondbildningslagen har skapats ett värdefullt skydd för den del av kommunens stamförmögenhet som icke är bunden i anläggningstill-

gångar, d. v. s. kapitalfonder samt låne- och försäljningsmedel, som skola avsättas till kapitalfond, om de icke tagas i anspråk för beslutat eller i lag stadgat ändamål. För att skydda kommunens stamförmögenhet i övrigt måste man tillse, att för varje år ett belopp motsvarande årets avskrivningar antingen användes till amortering av låneskuld eller anskaffande av anläggningstillgångar eller också avsättes till någon kapitalfond. En kommun skulle således kunna övervaka, att dess lagskyddade förmögenhet ej förbrukas genom en så enkel åtgärd som följande: Till en avskrivningsfond, vilken får användas endast för amortering å bundna lån eller anskaffande av anläggningstillgångar, avsättes årligen ett belopp av samma storlek som årets avskrivningar å anläggningstillgångarna. För avsättningen upptages anslag i utgifts- och inkomststaten. Skulle det sedermera vid bokslutet visa sig, att anslaget är otillräckligt, måste bristen täckas i nästkommande års stat. Man kan därvid förfara så, att redan vid bokslutet hela det erforderliga beloppet gottskrives fonden. Det belopp varmed anslaget överskrides, kommer härigenom att öka det underskott eller minska det överskott, som skall regleras i nästkommande års stat. Det synes önskvärt, att rätt till fondbildning av här angivet slag medgives genom omarbetning av nuvarande bestämmelser i fondbildningslagen om förnyelsefond eller på annat lämpligt sätt.

Balansposternas värdering.

Åtskilliga av de här berörda spörsmålen rikta uppmärksamheten på problem, som äga samband med värdesättningen av kommunernas tillgångar.

En balansräkning, som ingår i ett affärsföretags årsredovisning, gör icke anspråk på att visa balansposternas verkliga värde och än mindre vad företaget som sådant vid en viss tidpunkt är värt. Den avser främst att vara en förbindelselänk mellan olika års resultatredovisning och har därvid till uppgift att förmedla den periodisering av kostnader och intäkter som är nödvändig för att företaget skall kunna rätt beräkna sin årliga vinst eller förlust. Med hänsyn härtill plägar den kallas resultatutredningsbalans. Då intet förbud finnes mot undervärdering av tillgångarna, kan ett företag vara värt mera och dess förmögenhet vara större än vad balansräkningen utvisar. Vill man i stället visa de verkliga värdena, måste man ställa upp en fristående förmögenhetsbalans, som ej har direkt anknytning till den löpande bokföringen.

Av förarbetena till bokföringslagen framgår, att det ej ansetts vara lagstiftarens uppgift att fastställa vad som bör vara den rätta värderingsprincipen. Detta är ett spörsmål som överlåtits till det praktiska affärslivet och ekonomisk forskning. Bokföringslagens bestämmelser avse endast att utgöra ett skydd för borgenärer och andra av rörelsen intresserade, så att de icke vilseledas i för dem oförmånlig riktning.

I kommunallagarnas knapphändiga föreskrifter om räkenskaperna beröres icke frågan om tillgångarnas värdesättning. Kommunerna ha således frihet att i detta avseende handla efter eget skön. Man har därför, åtminstone tidigare, följt olika värderingsprinciper. Enighet synes emellertid alltmer vinnas kring de regler, som uppställdes i stadsförbundets bokföringsbetänkande, även om meningarna alltjämt äro delade i vissa specialfrågor. Inom landskommunernas förbund äro för närvarande sakkunniga sysselsatta med att utarbeta ett förslag till enhetligt budget- och räkenskapsväsen. Enligt vad som inhämtats ha dessa i väsentliga delar anslutit sig till de balansvärderingsprinciper som förordas i stadsförbundets bokföringsbetänkande. Det synes sannolikt, att de sakkunnigas förslag kommer att få stor betydelse för landskommunerna vid den nyordning på området som kan förväntas i samband med den nya kommunindelningen.

I det följande lämnas en redogörelse för de i stadsförbundets bokföringsbetänkande förordade värderingsreglerna och därvid skall samtidigt undersökas, om dessa äro lämpligt utformade med tanke på de skärpta fordringar, som måste uppställas under förutsättning att bestämmelse om ett allmänt förmögenhetsskydd införes i kommunallagen.

Vad först beträffar *omsättningstillgångarna* framhålles i betänkandet, att dessa skola värdesättas efter affärsmässiga grunder.[1]

Anläggningstillgångar böra enligt betänkandet ingå i räkenskaperna med det värde som motsvarar anskaffningskostnaden. Nedgång i detta värde till följd av slitning eller föråldring följes i räkenskaperna genom avskrivning. Andra värdeändringar redovisas genom nedskrivning eller uppskrivning.

Avskrivning på industriella anläggningar, såsom gas-, elektricitets- och vattenledningsverk, samt på hamnanläggningar böra verkställas efter teknisk plan. Hänsyn bör därvid tagas ej blott till slitning (fysisk värdeminskning) utan även till att anläggningarna på grund av teknikens framsteg kunna bliva omoderna och förlora sitt värde, innan de hunnit genom slitning förbrukas (ekonomisk värdeminskning).

Skolhus, sjukhus, ålderdomshem och andra förvaltningsbyggnader samt hyreshus böra i regel kvarstå i räkenskaperna med anskaffningsvärde. Någon uppskrivning bör icke förekomma; däremot bör avskrivning eller nedskrivning äga rum, när skäl därtill anses föreligga.[2]

---

[1] I fråga om innebörden härav må hänvisas till aktiebolagslagens värderingsbestämmelser (100 § 4 och 5 mom.). Enligt dessa må omsättningstillgångar i regel ej upptagas vare sig över verkliga värdet eller till högre belopp än det, vartill kostnaderna för deras anskaffning eller tillverkning uppgått. Med verkliga värdet avses försäljningsvärdet efter avdrag av försäljningskostnaderna, om ej på grund av tillgångens beskaffenhet eller andra omständigheter annat värde bör sättas däråt jämlikt allmänna bokföringsgrunder och god köpmannased. Osäkra fordringar skola upptagas högst till det belopp varmed de beräknas komma att inflyta. Värdelösa fordringar få icke upptagas såsom tillgång.

[2] Detta uttalande torde få så tolkas, att ifrågavarande tillgångar aldrig skola upptagas över sitt verkliga värde.

Markområden avsedda att exploateras giva ofta ej omedelbart så stor avkastning, att det i dem nedlagda kapitalet kan förräntas. Ränteförlusterna anses i sådant fall kunna aktiveras, under förutsättning att områdenas bokförda värde icke därigenom bringas att överstiga ett genom noggranna kalkyler fastställt dagsvärde.

Inventarier av mera bestående värde böra uppföras till anskaffningskostnad, varå sedan årliga avskrivningar företagas.

Dessa i bokföringsbetänkandet angivna regler för värdering av anläggningstillgångar sammanfalla i huvudsak med de inom näringslivet tillämpade (jämför aktiebolagslagen 100 § 1 mom.). Det bör dock uppmärksammas att förvaltningsbyggnader och hyreshus givetvis undergå en successiv värdeminskning på grund av slitning och föråldring. Denna innebär en förbrukning av realkapital och bör därför föranleda avskrivning, även om den motväges av att fastigheterna nominellt stiga i värde till följd av penningvärdets fall eller en allmän markvärdestegring.

Enligt olika författningar kan statsbidrag utgå bl. a. till uppförande av skolhus, lärarbostäder och brandstationer, anordnande av allmänna samlingslokaler och pensionärshem, byggande av allmänna hamnar, farleder, fiskehamnar m. m. samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp. Såsom villkor för statsbidrag föreskrives i allmänhet, att kommun är återbetalningsskyldig för erhållet belopp, för det fall att byggnaden eller anläggningen framdeles skulle användas för annat ändamål än det ursprungligen avsedda. Statsbidrag varom här är fråga bör icke betraktas såsom en förmögenhetsökning för kommunen, vilken kan avräknas mot värdeminskning å andra tillgångar. Man kan iakttaga detta i räkenskaperna genom att uppföra anläggningstillgång, vartill statsbidrag utgått, till värde motsvarande kommunens egen kapitalinsats. Vill man aktivera hela anläggningskostnaden, kan man förfara så, att på balansens passivsida upptages ett mot statsbidraget svarande belopp.

I fråga om värdesättningen av gator, vägar och allmänna platser, vilka utan avgift få begagnas av envar, samt avloppsledningar och dylikt (s. k. publik egendom) ha meningarna varit mycket delade. I stadsförbundets bokföringsbetänkande framhålles, att dessa anläggningar icke ha något självständigt värde, vilket kommer till uttryck bl. a. däri, att tillhandahållandet av gatumark liksom även på många håll gatornas första iordningställande och förseende med avloppsledningar åligger ägarna till angränsande fastigheter. Kostnaderna för nya anläggningar anses dock böra behandlas såsom kapitalutgifter, men värdet bör redan i första årets bokslut bortskrivas ur räkenskaperna. I en reservation till betänkandet föreslogs, att sådan publik egendom som finansierats med lånemedel i stället borde uppföras i balansräkningen med belopp som svarade mot det upptagna lånet; tillgången borde sedan avskrivas i takt med låneamorteringen. Mot detta förslag invände bokföringskommittén, att det vore principiellt

felaktigt att låta värderingen av en tillgång göras beroende av det sätt på vilket anskaffningen finansierats. Vidare vore det särskilt i de större städerna icke möjligt att säkert avgöra, hur kommunens låneskuld fördelade sig på olika ändamål.

I yttrande över betänkandet framförde Sveriges stadskamerala förening den meningen, att när ifrågavarande anläggningar bekostades med lånemedel borde ett mot kostnaderna svarande belopp kunna uppföras såsom tillgång under rubriken »ej avskrivna utgifter bestridda med lånemedel». På denna balanspost borde avskrivning sedermera budgeteras och bokföras.

Även i andra yttranden av fackmän har bokföringskommitténs förslag i denna del kritiserats. Man har framhållit, att det ur principiella synpunkter icke vore tillfredsställande att ha ett kapitalbegrepp i budgeten och ett annat i räkenskaperna.

I samband med en år 1939 företagen utredning om Stockholms stads budget framhöll dåvarande finansborgarrådet Halvar G. F. Sundberg, att den publika egendomen ej borde upptagas såsom tillgång, enär den i princip saknade ekonomiskt värde så länge den användes för avsett ändamål. Å andra sidan kunde den äga ett så att säga potentiellt värde, nämligen i den mån den frigjordes från sina egentliga uppgifter. I de fall då anläggningarna av utjämningsskäl bekostades med lånemedel, uppkomme den budgetetekniska inadvertensen, att utgiften komme att uppföras å driftbudgeten men den härför disponerade inkomsten av lånemedel å kapitalbudgeten. Man skulle kunna undgå detta genom att betrakta en dylik lånemedelsinvestering som en fordran å kommande års skattedragare; den skulle då upptagas i samma värde som låneskulden och avskrivas i takt med amorteringen. En dylik åtgärd byggde emellertid på en konstruktion och vore därför föga tilltalande. Den angivna inadvertensen vore ett sanningsenligt uttryck för den underbalansering som i verkligheten skedde genom lånemedelstäckningen och borde därför icke döljas.

Den här diskuterade frågan kan givetvis betraktas från olika synpunkter. Man kan lägga huvudvikten vid resultatredovisningen, såsom man gör i en affärsmässig bokföring. I så fall borde alla gator m. m. upptagas till anskaffningsvärde, vilket sedermera successivt avskrives i den mån anläggningarna undergå eventuell värdeminskning.[1] Något verkligt behov av att på detta sätt periodisera anläggningskostnaderna för att därigenom söka fastställa en kalkylerad årskostnad för gatuväsendet förefinnes emellertid icke. Det är alldeles tillfyllest, att kommunerna i räkenskaperna år efter år kunna följa de nedlagda kostnaderna för nyanläggning, underhåll o. d.

Man kan också ta sikte på behovet av att fördela utgifterna på flera års utdebitering och därigenom utjämna skattebelastningen. Denna synpunkt skulle vara av avgörande betydelse, om den kommunala utgifts- och in-

[1] Jfr Västhagen a. a. s. 410.

komststaten vore uppställd på samma sätt som riksstaten, där utdebiteringen för investeringsändamål bestämmes av avskrivningen å de anskaffade anläggningstillgångarna. För kommunerna är i stället amorteringen av de lån som upptagits för finansieringen av primär betydelse.

Införes en bestämmelse i kommunallagen om förmögenhetsskydd, bör man i tveksamma fall tillmäta syftet med denna bestämmelse större betydelse vid tillgångarnas värdering än andra synpunkter, vilka även kunna förtjäna beaktande. Ifråga om publik egendom kan man helt bortse från värdeminskningen. En kommun måste för all framtid vidmakthålla sina gator m. m., och även om det någon gång händer, att gatumark i samband med en stadsplaneändring förvandlas till tomtmark, så är detta av ringa ekonomisk betydelse i jämförelse med de ständigt återkommande kostnaderna för nya gatuanläggningar. Man kan också lämna åsido den tillgångsökning som uppkommer genom nya dylika anläggningar, emedan denna vid bedömandet av kommunens förmögenhetsställning icke bör få avräknas mot värdeminskning å andra anläggningstillgångar. Med hänsyn härtill vore det lämpligast att helt utelämna den publika egendomen ur balansräkningen. Härmed följer emellertid den olägenheten, att kommunens bundna egna kapital minskas, när kostnader för nyanläggning bestridas med lånemedel, eftersom något mot lånet svarande belopp icke uppföres bland anläggningstillgångarna. Räkenskaperna utvisa alltså första året en förmögenhetsförbrukning, vilken dock senare ersättes efter hand som lånet amorteras. De härav föranledda svängningarna i det bokförda egna kapitalet skulle giva en missvisande bild av förändringarna i kommunens förmögenhetsställning. I varje fall böra lagbestämmelser om förmögenhetsskydd icke givas sådan innebörd, att de skulle kunna medföra hinder för kommun att utnyttja av Konungen lämnat lånetillstånd eller att i enlighet med gällande bestämmelser om fondbildning taga fondmedel i anspråk för anslag till gatuanläggningar o. d. Publik egendom bör därför kunna uppföras i balansräkningen med belopp som motsvarar för ändamålet upptaget lån, under förutsättning att beloppet avskrives i takt med lånets amortering. Bestrides kostnaden av medel ur kapitalfond, bör det vara medgivet att aktivera anskaffningskostnaden, under förutsättning att den årliga avskrivningen icke understiger vad som i motsvarande fall skulle ha tillämpats vid lånefinansiering.

På liknande sätt bör man även kunna förfara då kommun med Konungens medgivande upptager lån för bestridande av utgift, som ej avser anskaffande av anläggningstillgång (t. ex. kapitalrabatt vid upptagande av ett obligationslån).

I stadsförbundets bokföringsbetänkande föreslås beträffande aktier och andelar avsedda att stadigvarande innehavas, att inköpsvärdet skall uppföras i räkenskaperna och sedermera i regel bibehållas oberoende av börsnoteringar och räntabilitet. Särskilda förhållanden kunna dock påkalla,

framhöll bokföringskommittén, att nedskrivning eller i undantagsfall uppskrivning bör företagas.

Då en kommun förvärvar aktier eller andelar är syftet icke att placera medel[1] utan vanligen, att kommunen har ett eget intresse av att bliva delägare i ett visst företag. Det kan t. ex. gälla ett kraftverk, ett vattenledningsverk, ett kommunikationsföretag eller dylikt. Nyttan för kommunmedlemmarna bestämmes härvid icke i främsta rummet av den utdelning, som årligen erhålles, utan av de tjänster företaget lämnar. Har kommunen ett avgörande inflytande i företaget, kan den för att tillgodose egna intressen påverka prissättningen på företagets tjänster eller produkter så att ingen eller endast ringa utdelning erhålles. Aktiernas eller andelarnas efter avkastningen beräknade värde kan härigenom bliva väsentligt lägre än deras verkliga värde för kommunen. Med hänsyn härtill synes det vara berättigat att upptaga aktier o. d. i balansräkningen till inköpsvärdet och att företaga avskrivning å detta värde endast då särskilda skäl föreligga, t. ex. om företagets egen ekonomiska ställning kan giva anledning därtill. Bokföringskommittén har emellertid även tänkt sig möjligheten av en uppskrivning, låt vara endast i undantagsfall. En sådan åtgärd anses i allmänhet icke överensstämma med »god köpmannased». För aktiebolag är den tillåten endast under de förutsättningar som angivas i aktiebolagslagen 100 § 2 mom.[2]

Vad kommunerna beträffar bör som en allmän regel gälla, att anläggningstillgångar överhuvudtaget icke må uppskrivas i värde. Från denna regel måste dock undantag göras, då kommun övergår från äldre, mera godtyckliga värderingsprinciper till en rationellt ordnad balansredovisning.

Då man diskuterar frågan om det kommunala förmögenhetsskyddet, måste även beaktas, att de vanliga balansvärderingsreglerna förutsätta ett någorlunda stabilt penningvärde. Vill ett företag förhindra att dess realkapital förbrukas, måste de medel som frigöras genom avskrivningar vara tillräckliga för att vidmakthålla anläggningarna vid oförminskad kapacitet. I tider med fallande penningvärde är detta emellertid icke möjligt, om avskrivningarna grundas på de ursprungliga anskaffningsvärdena. Nya anläggningar måste nämligen betalas till ett högre pris än de gamla, som skola ersättas, på sin tid betingade. Den kraftiga prisstegring, som pågått un-

---

[1] Skulle en sådan transaktion undantagsvis äga rum, måste aktierna eller andelarna hänföras till omsättningstillgångarna.

[2] Detta lagrum har följande lydelse:

Utan hinder av vad ovan i 1 mom. är stadgat må anläggningstillgångar, vilka måste anses äga ett bestående värde väsentligt överstigande det belopp, vartill de äro uppförda i närmast föregående balansräkning, upptagas till högst detta värde, såframt det belopp varmed uppskrivning sker användes till

a) erforderlig avskrivning på värdet av andra anläggningstillgångar eller

b) sådan ökning av aktiekapitalet varom stadgas i 64 §.

I fråga om fast egendom må dock ej i något fall uppskrivning ske över senast fastställda taxeringsvärdet.

der senare år, har givit ökad aktualitet åt nyare balansvärderingsprinciper, vilka bl. a. innebära att avskrivningarna skola grundas på nuvärdet (återanskaffningsvärdet) i stället för på det ursprungliga anskaffningsvärdet. Inom statsförvaltningen har detta spörsmål upptagits till behandling först av 1942 års järnvägskostnadsutredning och senare av 1948 års järnvägstaxekommitté. I statsverkspropositionen 1951 uttalade finansministern, att han räknat med att vid förslag till taxerevision för vissa affärsverk hänsyn kommer att tagas till de ökade kostnader, som följa med att avskrivningarna baseras på nuvärdesprincipen. Även inom Stockholms stads förvaltning pågå utredningar om ändrade avskrivningsprinciper till följd av den inträdda prisstegringen.

Den här berörda frågan har stor betydelse ej blott för det kommunala förmögenhetsskyddet utan även, och kanske i än högre grad, för taxesättningen vid kommunernas affärsdrivande företag. Att genom obligatoriska föreskrifter ålägga kommunerna att verkställa avskrivning på återanskaffningsvärdet synes dock icke kunna komma ifråga, detta så mycket mindre som man icke funnit anledning att i lagstiftningen införa några motsvarande bestämmelser för enskilda näringsidkare och aktiebolag m. m. Betraktar man denna fråga uteslutande ur den synpunkten, att den kommunala förmögenheten bör bibehållas, så har man anledning att också taga hänsyn till den reella men i balansräkningen osynliga förmögenhetsökning som uppkommer därigenom, att en kommuns lån skola återbetalas med sitt nominella belopp, oberoende av att kronans köpkraft minskats. Tillgångarnas nuvärde i kronor räknat har således ökats utan motsvarande ökning av låneskulden.

Sammanfattning.

Av de undersökningar, för vilka redogörelse här lämnats, kunna följande allmänna slutsatser dragas.

Det är icke möjligt att i ett lagstadgande om förmögenhetsskydd angiva, hur bestämmelsen i detalj skall tillämpas. För att följa, hur en kommuns förmögenhet förändras från ett år till ett annat, har man i främsta rummet att tillgå den årligen uppgjorda balansräkningen (utgående balanskontot i räkenskaperna). Det förmögenhetsbelopp, som därvid framkommer, påverkas emellertid i hög grad av de tillämpade balansvärderingsprinciperna. I fråga om dessa råda alltjämt delade meningar, i varje fall beträffande vissa detaljspörsmål. Det synes ej heller föreligga något behov av fullständig enhetlighet på detta område. Vad man i stället bör eftersträva, är allmängiltiga regler angivande de högsta tillgångsvärden, till vilka hänsyn får tagas, då man bedömer förmögenhetsförändringarna. Det är vidare av betydelse, att kommun icke medgives att genom uppskrivning av tillgångarnas värde dölja en otillåten förmögenhetsförbrukning, om det verkliga årsresultatet enligt sunda redovisningsprinciper innebär, att en sådan uppkommit. Vad

här sagts anknyter i allt väsentligt till stadgandena i bokföringslagen, aktiebolagslagen m. fl. lagar om tillgångarnas värdering. Även i fråga om enskilda företag, aktiebolag m. m. gäller nämligen, att lagstiftningen endast angivit den övre gränsen för de värden, vartill tillgångarna må upptagas i balansräkningen.

För att närmare belysa, vad en bestämmelse om förmögenhetsskydd kommer att innebära och hur den synes böra tillämpas, har jag i det föregående i samband med en redogörelse för de i stadsförbundets bokföringsbetänkande föreslagna balansvärderingsprinciperna angivit de högsta tillgångsvärdena, till vilka hänsyn enligt min mening bör tagas. Det är givetvis önskvärt, att maximireglerna iakttagas, men även om de i ett eller annat avseende skulle frångås, utesluter detta ej, att kommunen genom lämplig uppställning av räkenskaperna kan kontrollera, att den icke bryter mot stadgandet om förbud mot förmögenhetsförbrukning.

Vad slutligen beträffar frågan, huruvida kommunernas redovisningsväsen är så ordnat, att förutsättningar finnas för en tillfredsställande kontroll av att förmögenheten icke förbrukas, må följande framhållas. För städernas del anser jag mig utan tvekan kunna besvara denna fråga jakande, men däremot äro förhållandena icke överallt lika gynnsamma i landskommunerna. I samband med den förestående ändrade kommunindelningen har behov av en nyordning av landskommunernas budget- och räkenskapsväsen gjort sig gällande. Såsom redan framhållits pågår en utredning härom, vid vilken även frågan om en rationell förmögenhetsredovisning kommer att beaktas. Man synes därför icke ha anledning befara, att det ur redovisningstekniska synpunkter skall föreligga något hinder för en lagändring av den innebörd, varom här är fråga.

Bilaga 3.

Tablå visande nuvarande bestämmelsers motsvarigheter i den föreslagna lagstiftningen.

(LKL = lagen 6/6 1930 om kommunalstyrelse på landet, LKS = lagen 6/6 1930 om kommunalstyrelse i stad, KL = förslaget till kommunallag, KLp = förslaget till lag om införande av kommunallagen.)

I.

LKL	1 §	KL	1 §	LKL	29 §
»	2 §	»	2 §		(jfr 41 §)
»	3 §	»	3 §	»	30 §
»	4 §	»	jfr 50 § 1 st.	»	31 §
»	5 §	»	51 §		(jfr 11 o. 12 §§)
»	6 §	KLp	10 §	»	32 §
»	7 §	KL	4 §		(jfr 15 §)
»	8 §		—	»	33 §
»	9 §	KLp	9 §	»	34 §
»	10 §		—	»	35 §
»	11 §	KL	6 § 1 st.	»	36 §
	(jfr 31 §)			»	37 §
»	12 §	»	6 § 2 st.		(jfr 17 §)
»	13 §	KLp	9 §	»	38 §
»	14 §		—		(jfr 19 §)
»	15 §	KL	7 §	»	39 §
	(jfr 32 §)			»	40 §
»	16 §	»	12 §	»	41 §
	(jfr 41 §)			»	42 §
»	17 §	»	13 §	»	43 §
	(jfr 37 §)			»	44 §
»	18 §		—	»	45 §
»	19 §	»	14 §	»	46 §
	(jfr 38 §)			»	47 §
»	20 §	»	19 §	»	48 §
	(jfr 41 §)			»	49 §
»	21 §	»	20 §	»	50 §
	(jfr 41 §)			»	51 §
»	22 §	»	18 o. 21 §§	»	52 §
	(jfr 41 §)			»	53 §
»	23 §	»	22 §, 52 § 1 st.	»	54 §
	(jfr 41 §)			»	55 §
»	(24 §)			»	56 §
»	25 §	»	28 §, 46 §, 63 §	»	57 §
	(jfr 41 §)		5 st.	»	58 §
»	26 §	»	24 §, 26 § 2 st.	»	59 §
	(jfr 41 §)			»	60 §
»	27 §	»	25 §	»	61 §
	(jfr 41 §)			»	62 §
»	28 §	»	26 § 1 o. 3 st.	»	63 §
	(jfr 41 §)			»	64 §

KL	27 §
»	5 § 1 o. 2
»	6 §
»	7 §
»	8 §, 5 § 3 st
»	9 §
»	10 §
»	11 §
»	13 §
»	14 §
»	15 §
»	17 §
»	28 §
»	29 § 1 st.
»	30 o. 43 §§
	—
»	31 §
»	32 §
»	33 §
	—
»	34 §
»	35 §
»	36 §
»	37 § 1 st.
»	38 §
»	39 §
»	40 §
»	41 §
»	61 §
»	42 §
	—
»	53 §
»	54 §
»	63 §
»	62 §

65 §	LKL 65 §	LKL 80 §	KL 75 §, KLp 10 §, jfr KL 52 § 2 st.
66 §	» 66 §		
67 §	» 51 o. 67 §§	» 81 §	» 76 § 1 mom.
68 §	» 68 §	» 82 §	» 77 §
69 §	» 69 §	» 83 §	» 78 §
70 §	» 70 §	» 84 §	» 76 § 2 mom.
71 §	» 71 §	» (85 §)	
72 §	» 72 §	» 86 §	» 1 §, KLp 12 §
73 §	» 73 §	» 87 §	» 79 §
74—78 §§)		» 88 §	» 80 §
79 §	» 74 §	» 89 §	» 81 §
	(jfr betänk. s. 325)	» 90 §	» 82 §

II.

1 §	KL 1 §	LKS 32 §	KL 26 § 1 o. 3 st.
2 §	» 2 §	» 33 §	» 27 §
3 §	» 3 §	» 34—43 §§	—
4 §	» jfr 50 § 1 st.	» 44 §	KLp 7 §
5 §	» 51 §	» 45—50 §§	—
6 §	—	» 51 §	KL 29 § 2 st., 31 o. 32 §§
7 §	» 4 §		
8 §	—	» 52 §	» 30 o. 43 §§
9 §	—	» 53 §	» 61 §
10 §	» 5 § 1 o. 2 st.	» 54 §	—
11 §	» 6 § 1 st.	» 55 §	» 30 §, KLp 7 §
12 §	» 6 § 2 st.	» 56 §	» 53 §
13 §	» 7 §	» 57 §	» 54 §
14 §	» 8 §, 5 § 3 st.	» 58 §	» 63 §
15 §	» 9 §	» 59 §	» 62 §
16 §	» 10 §	» 60 §	» 65 §
17 §	» 11 §	» 61 §	» 66 §
18 §	» 12 §	» 62 §	» 51 o. 67 §§
19 §	» 13 §	» 63 §	» 68 §, KLp 11 §
20 §	» 14 §	» 64 §	» 69 §
21 §	» 15 §	» 65 §	» 70 §
22 §	» 17 §	» 66 §	» 71 §
23 §	» 18 §	» 67 §	» 72 §
24 §	» 19 §	» 68 §	» 73 §
25 §	» 20 §	» (69—73 §§)	
26 §	» 18 o. 21 §§	» 74 §	» 74 § (jfr betänk. s. 325)
27 §	» 22 §, 52 § 1 st.		
28 §)		» 75 §	» 75 §, jfr 52 § 2 st.
29 §	» 28 §, 46 §, 63 § 5 st.	» 76 §	» 76 § 1 mom.
		» 77 §	» 77 §
30 §	» 24 §, 26 § 2 st.	» 78 §	» 78 §
31 §	» 25 §	» 79 §	» 76 § 2 mom.
		» (80 §)	

Lagen 12/6 1936 angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom har viss motsvarighet i 50 § 2 st. och 56 § KL, och lagen 6/12 1946 om kommunal fondbildning motsvaras av 55—58 §§ KL.

Statens offentliga utredningar 1952

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Det yngsta fångvårdsklientelet. [5]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Löneplan eller kollektivavtal. [3]
Betänkande med förslag till allmänt resereglemente m. m. [6]
Allmän folkomröstning. 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande. 2. [7] Bilaga 1. Folkomröstningsinstitutet i Schweiz. [8] Bilaga 2. Folkomröstningsinstitutet i Förenta staterna. [9]

Kommunalförvaltning.

Förslag till kommunallag m. m. Kommunallagskommitténs betänkande. 3. [14]

Statens och kommunernas finansväsen.

1949 års uppbördssakkunniga. 2. Betänkande med förslag till vissa ändringar i uppbördsförfarandet. [1]

Politi.

1944 års nykterhetskommitté. 3. Undervisning, folkupplysning och forskning på alkoholfrågans område. [12]

Nationalekonomi och socialpolitik.

Sjömännens sjukförsäkring. [10]
Yttranden m. m. över 1950 års långtidsutrednings betänkande. Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. [11]

Hälso- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Betänkande angående vissa fiskerättsliga förhållanden inom lappmarkerna samt tillgodogörandet av fisket i kronovattnen därstädes och i Jämtlands län m. m. [13]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Bank-, kredit- och penningväsen.

Förslag till lag om bankrörelse m. m. [2]

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Nordisk passfrihet. Del 1. Passfriheten för nordbor. [4]

Emil Kihlströms Tryckeri A.-B. Stockholm 1952