

E G WESTMAN:

Kommunallagsreformer under 13 år

Efter tretton år och tolv betänkanden har kommunalrättskommittén slutat sitt arbete. Det var denna kommitté som i jämlikhetens namn kom med det märkliga förslaget att avskaffa städerna i Sverige vilket riksdagsmajoriteten accepterade. Helt har denna nyordning inte slagit igenom, och artikelförfattaren är stadsjuristen, inte kommunjuristen i Stockholm Erik Gustaf Westman. Han granskar kommitténs sista förslag, som bl a går ut på rätt för ett statligt organ, AMS, att anföra besvär mot en kommuns beslut. Detta är en egendomlig nykonstruktion, menar författaren. Den blir inte bättre av att kommittén inte tagit hänsyn till att kommunalbesvär ej innefattar någon lämplighetsprövning, varför besvär-rätten kan bli av föga värde.

År 1959 tillsatte chefen för inrikesdepartementet sex sakkunniga för utredning av vissa kommunalrättsliga frågor. Denna kommitté har nu efter 13 års arbete producerat sammanlagt 12 betänkanden, varav de flesta resulterat i ny lagstiftning. Ledningen för kommitténs arbete var fram till 1966 anförtrodd den kloke och lagfarne landshövdingen Thorwald Bergqvist. Därefter har landshövdingen Ingvar Lindell varit ordförande. Ledamöter i kommittén har varit bl a en rad riksdagsmän; framlidne Carl Albert Anderson är väl det mest kända namnet. Som experter har fungerat regeringsrådet Stig Nordlund, hovrättsrådet Erik Borglund, biträdande professorn Fritz Kaijser, direktörerna i Svenska Kommunförbundet Sven Järdler och Rolf Romson, länsrådet J A Stenius m fl.

Det ligger i sakens natur att en kommitté med så vittomfattande uppgifter som den ifrågavarande kommit att behandla högst skilda ämnen. Vid två tillfällen har ett för politiker särskilt kärt och omhuldat ämne varit föremål för dess uppmärksamhet, nämligen ersättning till förtroendemän och till heltidsanställda valda uppdragshavare inom kommunerna (SOU 1961:54 och 1966:72). Genom den lagstiftning, som följt på dessa betänkanden, har kommunalpolitikernas rättsliga ställning alltmer kommit att närma sig de kommunalanställdas. Särskilt gäller detta kommunalråd, borgarråd och landstingsråd. Fastän i det sistnämnda betänkandet betonades, att inte heller dessa förtroendemän är att anse såsom arbetstagare, har

särskilt denna kategoris rättsförhållande till kommunen mer och mer utvecklats parallellt med vad som gäller om tjänstemän. Det var väl därför som protesterna mot den under förra hösten beslutade nedsättningen av borgarråds- och landstingsrådsarvodena i Stockholm gav sådant genljud i pressen. Det hade varit av stort intresse om denna fråga blivit rättsligt prövad. Hade domstolarna då följt kommunalrättskommitténs uttalanden, hade arvodesbesluten sannolikt stått sig.

Kommunala bolag

En högst intressant utredning förelåg år 1965 rörande kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet (SOU 1965:40). Här gjordes vederligen den första genomgripande undersökningen av den kommunala förvaltning, som bedrivs vid sidan av de egentliga kommunala organen. Kommittén påvisade icke blott den stora omfattning, som denna förvaltningsform tagit, utan också de faror som är förenade med densamma. Låter kommunen ett bolag ta hand om kommunal verksamhet, försvinner en mängd rättssäkerhetsgarantier för den enskilde. På ett bolagsbeslut kan man inte klaga hos länsstyrelse och regeringsrätt. Hos ett bolag gäller inte offentlighetsprincipen. Man kan inte såsom hos vanliga kommunala organ fordra att få se handlingarna i ärenden som intresserar en. Tjänstemännen hos bolag har inte något ämbetsansvar. JO kan inte alarmeras för att undersöka om bolaget förfarit oriktigt. Även ur räkenskaps- och revisionssynpunkt

gäller andra regler än de som uppställts i kommunallagen.

Kommittén påpekade också hur lätt det är att med hjälp av bolagsformen utvidga den kommunala verksamheten. Man bildar ett kommunalt bolag genom fullmäktigebeslut för ett fullt tillåtet ändamål. Men när så bolaget fungerat en tid kan man finna det lämpligt att vidga dess verksamhetssfär. Det brukar ske genom ett enkelt beslut på bolagsstämma, och kommunala myndigheter behöver inte inblandas. Det nya området kan innefatta någon enligt kommunallagen helt otillåten arbetsuppgift. Genom sådant hokuspokus kan man alltså växla in den i bolagsform drivna kommunala verksamheten på affärsrörelser, som i direkt kommunal regi vore helt olagliga.

Kommittén rekommenderade kommunerna att genom föreskrifter i bolagsordningar m m begränsa de kommunala bolagens möjlighet att på egen hand utvidga verksamhetsområdet. Betänkandet remitterades och vann mångenstädes bifall även bland kommunerna själva. Men det resulterade inte i någon lagstiftning, och följaktligen stannade de goda tankarna på papperet. De kommunala bolagen liksom de statliga är alltjämt en vildflora. De många kraven från massmedia på allmän insyn har sällan riktats mot denna typ av företag.

När staden försvann

År 1967 tillkom — ett år efter den nye ordföranden i kommunalrättskommittén tillträtt — betänkandet om enhetlig kom-

muntyp (SOU 1967:58). I detta framfördes det storstilade, till ökad jämlikhet syftande förslaget att i Sverige städerna skulle upphöra att vara städer. »Staden som geografisk och administrativ enhet kommer att försvinna» uttalade kommittén förbehållslöst och majestätiskt. Utplånandet av stadsbegreppet lyckades dock inte helt. Man fann på en kompromiss i departementet, såtillvida som visserligen alla städernas styrelser och nämnder skulle upphöra att använda stadsnamnet i sina beteckningar men tjänstemän och byggnader fick behålla det. Detta ledde till sådana festliga logiska kullerbyttor som t ex stadgandet i 13 § kommunallagen för Stockholm att *kommunfullmäktige* sammanträder i *stadshuset*. Den nu återgivna reformen, som inte minst ibland utländska besökare väckt ett med återhållet småleende kryddat intresse, har inte heller i praktiken kommit att slå igenom. I rättegångar vid Stockholms tingsrätt har Stockholms kommun alltjämt kallats Stockholms stad. I skrivelser från länsstyrelsen har även efter genomförandet av den sinnrika nyordningen kommunen flera gånger fått den gamla benämningen. Inte ens lagstiftaren själv tycks bry sig så värst mycket om det nya påbudna språkbruket. I ett nytryck år 1972 av byggnadslagen (SFS nr 1088), vari åtskilliga ändringar införts, förekommer konsekvent alltjämt ordet stad.

År 1970 framlade kommittén ett föga uppmärksammat men icke desto mindre betydelsefullt förslag, nämligen att alla beslut om sådana avgifter, som betecknas med det ålderdomliga uttrycket »avgifter

å den allmänna rörelsen», hädanefter för att bli bindande inte skulle behöva underställas statligt organ för fastställelse (stencil C 1970:2). Denna lagändring har godkänts av riksdagen och har trätt i kraft den 1 juli 1972. Därmed har ett egendomligt sakernas tillstånd på avgiftsområdet blivit avløst av en bättre ordning. Hittills har kommunerna kunnat anförtros sådana betydelsefulla saker som eltaxor, avlopps- och vattentaxor samt sjukhusavgifter utan inblandning från statens sida, medan däremot torgavgifter högtidligen fastställts av Kungl Maj:t samt gatuhandelsavgifter och parkeringsavgifter något mindre högtidligt av länsstyrelsen. Riktigt logisk har man dock inte varit. Besluten om hamnavgifter kvarstår alltjämt såsom underställningspliktiga.

Kompetensfrågan

Den viktigaste delen av kommunalrättskommitténs arbete har emellertid gällt kompetensfrågan, dvs spörsmålet om vilka områden som kommunerna får befatta sig med. En skillnad mellan statlig och kommunal förvaltning är bland annat den, att staten kan slå sig på vilken verksamhet som helst, medan kommunerna är bundna genom kommunallagens kompetensbestämmelser. Det principiella stadgandet har i denna lag utformats så, att kommunerna »äger att vårda sina angelägenheter såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan». Vad som är kommunens angelägenheter bestäms i rättspraxis genom regeringsrättens utslag.

Men ibland har den begränsning, som

regeringsrätten gjort, av de lagstiftande myndigheterna befunnits alltför snäv. I stället för att ändra kommunallagens huvudstadgande har man då tillgripit den utvägen att stifta en särskild lag, som möjliggör den ifrågavarande aktiviteten. Så har skett ett flertal gånger med början 1962, då på kommunalrättskommitténs förslag en särskild lag tillkom om kommunalt stöd för studerande från utvecklingsländerna (SOU 1962:7). Regeringsrätten hade tidigare sagt ifrån, att även om kommunen fick gagna sina egna medlemmar med studiestipendier o dyl så var det likväl icke möjligt att utsträcka frikostigheten till utsocknes. Genom den nya lagen blev detta tillåtet. Man trampade vidare på denna väg genom att år 1967 ge kommunerna befogenheter inom turistväsendet (SOU 1967:58). Tidigare var det förbjudet för en kommun att starta turisthotell. Seriösa för besökande affärsmän och ämbetsmän i första hand avsedda stadshotell ansåg regeringsrätten vara en tillåten form för kommunal verksamhet men däremot inte den värdshustyp, som försörjer den i rekreations- och nöjessyfte kringresande allmänheten.

Sådan särskild lagstiftning som utvidgar den kommunala kompetensen har under senare år tillkommit också utan att kommunalrättskommittén framställt förslag därom.

Alla dessa lagändringar på kompetensområdet har givit anledning till att kommunalrättskommittén i sitt slutbetänkande »Kommunal kompetens» upptagit frågan om möjligheten av att ändra den

grundläggande bestämmelsen i kommunallagen om rätten för kommun att vårda sina angelägenheter, så att man skulle slippa den särskilda lagstiftningen vid sidan av kommunallagen (SOU 1971:84). Den hittillsvarande ordningen är naturligtvis inte särskilt lyckad. För den som vill studera frågan om kommunens kompetens ligger det nära till hands att enbart lita till kommunallagen och regeringsrättens praxis, som ju enligt förarbetena skall vara vägledande. Till följd av den särskilda kommunallagstiftningen kommer man emellertid med en sådan metod ofta in på villospår. Kommunalrättskommittén har resignerat uttalat att det inte synes möjligt att uppfinna någon sådan gränsdragning i kommunallagen, som inrymmer alla de olika befogenheter vilka behandlas i den särskilda kommunallagstiftningen. Man bör alltså enligt kommittén fortsätta på samma väg som man hittills använt då man velat vidga den kommunala kompetensen utan att ändra kommunallagens grundläggande regler. Härtill må fogas den reflektionen, att det kanske vore lämpligt att i kommunallagen tala om att det finns en särskild kommunallagstiftning och att inte hela sanningen är att hämta ur rättsfallsreferaten i regeringsrättens årsbok.

Kommunen och AMS

I slutbetänkandet från kommittén har också en del andra spörsmål upptagits, av vilka de viktigaste gäller kommunens förhållande till näringslivet. I rättspraxis har vissa grundregler om kommunens rätt att

stödja industriföretag under årens lopp utbildat sig. Dessa regler kan sammanfattas sålunda:

- 1) Kommunen har alltid möjlighet att med allmänna åtgärder skapa gynnsamma förutsättningar för näringslivet t ex genom att iordningställa industriområden och framdra kommunikationsleder till sådana områden samt genom att stödja utställningar.
- 2) Kommunen har möjlighet att anordna lokaler för hantverk och småindustri.
- 3) Kommunen kan stödja även andra och större företag än de nu nämnda om detta är nödvändigt och utgör en effektiv metod för att avhjälpa arbetslöshet inom kommunen.

Nu föreslår kommittén att man principiellt skall få ge stöd till alla företag som sysslar med handel, hantverk eller industri genom att ställa lokaler till deras förfogande. Men härför skall gälla två förutsättningar. Den ena är att lokalerna upplåtes mot skäligt vederlag och den andra att kommunens åtgärd vidtas i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen. Sådant samråd måste ske när det är fråga om förvärv eller nyuppförande av lokaler med viss större våningsyta. För att garantera att de regionalpolitiska synpunkter, som kan anföras av AMS, verkligen iakttas av kommunen, har AMS givits rätt att anföra besvär mot lokalupplåtelsebeslut av här ifrågasvarande natur.

Förslaget har otvivelaktigt ett gott och vällovligt syfte. I själva verket bortser i praktiken ett stort antal kommuner från

de gränser som för närvarande gäller för kommunalt stöd åt näringslivet. Inom det sk stödområdet, i första hand Norrland, förekommer det regelmässigt att kommunerna rättsstridigt ger även större företag förmåner av olika slag, bl a genom lokalupplåtelser. Ofta kommer dessa åtgärder i motsats till den lokaliserings- eller regionalpolitik som staten genom AMS bedriver. Endast om någon vaksam kommunmedlem besvärar sig över upplåtelsebesluten kan rättelse ske.

Man måste emellertid ifrågasätta, om den av kommunalrättskommittén rekommenderade medicinen mot de rådande missförhållandena är acceptabel och kan väntas bli effektiv. För det första har kommittén hängt upp sitt förslag på ett i modernt riksdags- och kommunalspråk mycket älskat men utomordentligt suddigt uttryck, nämligen »samråd». När man tidigare försökt analysera uttrycket, har man brukat skilja mellan uttrycken »i samråd» och »efter samråd». Om en myndighet skall vidtaga någonting »i samråd» med annan, brukar det betyda att de båda organen skall vara överens, medan »efter samråd» anger att det beslutande organet endast behöver höra den andra myndigheten. I det förslag som nu föreligger vet man varken ut eller in. Trots att man valt lokationen »i samråd» är troligen meningen den, att kommunerna endast skall behöva inhämta AMS:s mening innan de beslutar om lokalupplåtelser till företag. Ty fordrades ett samstämmigt beslut från AMS, vore besvärsrätten för denna styrelse ganska meningslös, eftersom ju då någon

bindande upplåtelse icke kunde uppkomma enbart genom det kommunala beslutet.

Rätt för ett statligt organ att anföra besvär mot en kommuns beslut utgör en nykonstruktion av ytterst tivelaktigt värde, något som också påpekats av en månghövdad reservantgrupp inom kommittén. Det måste anses vara en utomordentligt dålig form för statsuppsikt att en statlig myndighet skall ställa sig såsom part i en besvärsprocess mot kommunala myndigheter. Men detta är inte det väsentligaste felet i konstruktionen. Kommunalrättskommitténs majoritet har glömt bort att kommunalbesvär inte innefattar någon lämplighetsprövning. Om alltså en kommun, i strid mot arbetsmarknadsstyrelsens vid samrådet lämnade anvisningar, beslutar upplåta lokal till ett industriföretag och styrelsen därefter besvärar sig, kan be-

svärsmyndigheterna (länsstyrelsen och regeringsrätten) inte upphäva beslutet, om nämligen inte kommunen begått någon formell tabbe vid dess fattande eller betingat sig oskäligt vederlag eller underlåtit att samråda med AMS. Kommunalbesvär kan endast föras efter vissa i kommunallagen angivna grunder, och ingen av dessa grunder kan återopas i en besvärstalan mot ett i övrigt lagenligt kommunalt beslut om stöd åt ett företag i form av lokalupplåtelse.

Kommunalrättskommittén har gjort sorti med en besynnerlig logisk kullerbytta, som hos allmänheten bör tilldraga sig samma förvånade uppmärksamhet som när kommittén avskaffade städerna och ersatte dem med ett »enhetligt kommunbegrepp».