

Nr 12

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i kommunallagen (1953:753) m. m.; given Stockholms slott den 14 januari 1972.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över civilärenden, föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF ADOLF

SVANTE LUNDKVIST

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag som innebär att skyldigheten för kommun att underställa sina beslut Kungl. Maj:t eller annan statlig myndighet skall begränsas. Det föreslås sålunda att underställningsskyldigheten skall slopas i fråga om reglemente för besvärnsämnd och kommuns beslut om placering av penningmedel, som inte behövs för nära förestående utbetalningar, samt i fråga om vissa offentlighetsrättsliga avgifter, nämligen torgavgifter, gatuhandelsavgifter m. m., parkeringsavgifter och sotningsavgifter.

Enligt vad som föreslås i propositionen skall vidare torgavgifterna, som f. n. inte får utgå med högre belopp än som motsvarar kommunens kostnader för upplåtelsen, liksom avgifter för gatuhandel m. m. få bestämmas till belopp som är skäligt med hänsyn till bl. a. nyttjarens fördel av att plats upplåtits åt honom.

Reformerna föreslås träda i kraft den 1 juli 1972.

1 Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1953:753)

Häri genom förordnas, att 61, 74 och 75 §§ samt 76 § 3 mom. kommunallagen (1953:753)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

61 §

Penningar och värdehandlingar, som kommunstyrelsen 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.

Penningsmedel, som ej erfordras för nära förestående utbetalningar, skola för kommunens räkning insättas hos bank eller *centralkassa för jordbrukskredit eller å postgirokonto eller anbringas i sådana tillgångar, i vilka förmyndare äger utan överförmyndarens tillstånd anbringa omyndigs medel.*

Med länsstyrelsens medgivande må kommun anbringa penningmedel även på annat sätt än nu sagts.

Penningmedel, som ej erfordras för nära förestående utbetalningar, skola, *där kommunfullmäktige ej bestämt annat, för kommunens räkning insättas hos bank eller annan penninginrättning.*

74 §

Kommunfullmäktiges 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 betjäande*, 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 rö-

Kommunfullmäktiges beslut om nya eller förhöjda *hamnavgifter eller grundpenningar eller sluss-, kanal- eller andra farledsavgifter* skola för att vinna bindande kraft underställas Konungens prövning och fastställelse.

Fastställelse av beslut, *som avses i första stycket*, må meddelas även av myndighet som Konungen därtill förordnar. Konungen må jämväl föreskriva, att i rörelse, för vilken avgifter som nu sagts blivit fastställda, avgifterna samt övriga

¹ Lagen omtryckt 1969:765.

Nuvarande lydelse

relse, 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.

Föreslagen lydelse

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 56 och 60 §§.

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

75 §

Om beslut, som skola underställas länsstyrelsens prövning, sägs i 52 och 61 §§ samt 76 § 3 mom.

Om beslut, som skola underställas länsstyrelsens prövning, sägs i 52 §.

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

Över vägrad fastställelse må kommunen föra klagan hos Konungen.

76 §

3 mom.¹ Kommun må utse särskild nämnd med uppgift att upptaga och avgöra besvär över kommunstyrelsens 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. Bestämmelserna i 4–10, 13–17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971:290) äga motsvarande tillämpning i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Reglemente för besvärsnämnd antages av kommunfullmäktige. Beslut om antagande av reglemente skall underställas länsstyrelsens prövning. Där ej annat föreskrives i reglementet, skall vad i 45 § sägs, med undantag av hänvisningen till 37 § andra stycket och 40 § andra stycket, äga tillämpning å besvärsnämnd.

Reglemente för besvärsnämnd antages av kommunfullmäktige. Där ej annat föreskrives i reglementet, skall vad i 45 § sägs, med undantag av hänvisningen till 37 § andra stycket och 40 § andra stycket, äga tillämpning å besvärsnämnd.

¹ Senaste lydelse 1971:657.

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.

Beträffande klagan över besvärsnämnds beslut 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 sägs i 1 mom.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

2 Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1957:50) för Stockholm

Härigenom förordnas, att 65, 78 och 79 §§ samt 80 § 3 mom. kommunallagen (1957:50) för Stockholm¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Penningar och värdehandlingar, som kommunstyrelsen 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 eller *centralkassa för jordbrukskredit eller å postgirokonto eller anbringas i sådana tillgångar, i vilka förmyndare äger utan överförmyndarens tillstånd anbringa omyndigs medel.*

Med länsstyrelsens medgivande må kommunen anbringa penningmedel även på annat sätt än nu sagts.

Föreslagen lydelse

65 §

Penningmedel, som ej erfordras för nära förestående utbetalningar, skola, *där kommunfullmäktige ej bestämt annat*, för kommunens räkning insättas hos bank eller *annan penninginrättning.*

78 §

Kommunfullmäktiges 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 betjäande*, 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

Kommunfullmäktiges beslut om nya eller förhöjda *hamnavgifter eller grundpenningar eller sluss-, kanal- eller andra farledsavgifter* skola för att vinna bindande kraft underställas Konungens prövning och fastställelse.

Fastställelse av beslut, *som avses i första stycket*, må meddelas även av myndighet som Konungen därtill förordnar. Konungen må jämväl föreskriva, att i rörelse, för vilken avgifter som nu sagts blivit

¹ Lagen omtryckt 1969:766.

Nuvarande lydelse

en 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, stadgas i 60 och 64 §§.

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

Föreslagen lydelse

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.

79 §

Om beslut, som för att erhålla bindande kraft skola underställas länsstyrelsens prövning, stadgas i 56 och 65 §§ samt 80 § 3 mom.

Om beslut, som för att erhålla bindande kraft skola underställas länsstyrelsens prövning, stadgas i 56 §.

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

Över vägrad fastställelse må kommunen föra klagan hos Konungen.

80 §

3 mom.¹ Kommunen må utse särskild nämnd med uppgift att upptaga och avgöra besvär över kommunstyrelsens 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. Bestämmelserna i 4-10, 13-17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971:290) äga motsvarande tillämpning i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Reglemente för besvärsnämnd antages av kommunfullmäktige. *Beslut om antagande av reglemente skall underställas länsstyrelsens prövning.* Där ej annat föreskrives i reglementet, skall vad i 51 § 1 mom. sägs, med undantag av hänvisningen till 39 § andra stycket och 42 § andra stycket, äga tillämpning å besvärsnämnd.

Reglemente för besvärsnämnd antages av kommunfullmäktige. Där ej annat föreskrives i reglementet, skall vad i 51 § 1 mom. sägs, med undantag av hänvisningen till 39 § andra stycket och 42 § andra stycket, äga tillämpning å besvärsnämnd.

¹ Senaste lydelse 1971:658.

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.

Beträffande klagan över besvärsnämnds beslut 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 sägs i 1 mom.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse

Härigenom förordnas, att 75 och 88 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

75 §

Penningar och värdehandlingar, som kyrkorådet eller annan församlingens nämnd för församlingens 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 församlingens räkning insättas hos bank eller *centralkassa för jordbrukskredit eller å postgirokonto eller anbringas i sådana tillgångar, i vilka förmyndare äger utan överförmyndarens tillstånd anbringa omvändigs medel.*

Med länsstyrelsens medgivande må församling anbringa penningmedel även på annat sätt än nu sagts.

Penningmedel, som ej erfordras för nära förestående utbetalningar, skola, *där kyrkofullmäktige eller kyrkostämman ej bestämt annat*, för församlingens räkning insättas hos bank eller *annan penninginrättning.*

88 §

Om beslut, som skola underställas länsstyrelsens prövning, sägs i 67 och 75 §§.

Om beslut, som skola underställas länsstyrelsens prövning, sägs i 67 §.

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

Över vägrad fastställelse må församlingen föra klagan hos Konungen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

4 Förslag till Lag om ändring i landstingslagen (1954:319)

Härigenom förordnas, att 65 § och 78 § 3 mom. landstingslagen (1954:319) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

65 §

Penningar och värdehandlingar, som förvaltningsutskottet eller annan nämnd för landstingskommunens 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, där landstinget ej bestämt annat, för landstingskommunens räkning insättas hos bank eller *annan penninginrättning*.

Penningmedel, som ej erfordras för nära förestående utbetalningar, skola, där landstinget ej bestämt annat, för landstingskommunens räkning insättas hos bank eller *centralkassa för jordbrukskredit eller å postgirokonton eller anbringas i sådana tillgångar, i vilka förmyndare äger utan överförmyndarens tillstånd anbringa omyndigs medel.*

78 §

3 mom.¹ Landstingskommun må utse särskild nämnd med uppgift att upptaga och avgöra besvär över beslut av förvaltningsutskottet eller annan nämnd om tillsättande av eller förordnande å tjänstebefattning hos landstingskommunen eller entledigande från sådan befattning eller om disciplinär åtgärd mot befattningshavare, där klagan över beslutet eljest skolat föras enligt 2 mom. Bestämmelserna i 4--10, 13 17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971:290) äga motsvarande tillämpning i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Reglemente för besvärsnämnd antages av landstinget. Där ej annat föreskrives i reglementet, skall vad i 42 § andra stycket, 43 §, 44 § andra stycket, 46 och 47 §§, 48 § första stycket, 49 § andra stycket samt 50 och 51 §§ är stadgat med avseende å förvaltningsut-

Reglemente för besvärsnämnd antages av landstinget. *Beslut om antagande av reglemente skall underställas Konungens prövning.* Där ej annat föreskrives i reglementet, skall vad i 42 § andra stycket, 43 §, 44 § andra stycket, 46 och 47 §§, 48 § första stycket,

¹ Senaste lydelse 1971:660.

Nuvarande lydelse

49 § andra stycket samt 50 och 51 §§ är stadgat med avseende å förvaltningsutskottet äga motsvarande tillämpning å besvärsnämnd.

Föreslagen lydelse

skottet äga motsvarande 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.

Beträffande klagan över besvärsnämnds beslut 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 sägs i 1 mom.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

5 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m.

Härigenom förordnas i fråga om lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m.,

dels att 3 och 4 §§ skall upphöra att gälla.

dels att 1 och 2 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Har tillstånd lämnats att taga i anspråk plats som i 1 § allmänna ordningsstadgan sägs för ändamål, varom i 2 § av stadgan förmäles, må kommun, därest platsen står under dess förvaltning, uttaga *skälig* avgift för upplåtelsen *enligt grunder, som beslutas av kommunens fullmäktige.*

Föreslagen lydelse

1 §

Har tillstånd lämnats att taga i anspråk plats som i 1 § allmänna ordningsstadgan sägs för ändamål, varom i 2 § av stadgan förmäles, må kommun, därest platsen står under dess förvaltning, uttaga avgift för upplåtelsen. *Rätt att uttaga avgift föreligger även i fråga om upplåtelse, som avser salutorg eller liknande plats som i vederbörlig ordning upplåtits till allmän försäljningsplats.*

Avgift utgår med belopp, som kan anses skäligt med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter.

Grunder för beräkning av avgift beslutas av kommunfullmäktige.

2 §

För rätt att under begränsad tid begagna av kommun för allmän parkering upplåten plats å gata, torg eller annan allmän plats må kommunen, där så finnes påkallat för trafikens ordnande, uttaga avgift med det belopp, som erfordras för att tillgodose sagda ändamål. Grunder för beräkning av sådan avgift beslutas av *kommunens fullmäktige.*

För rätt att under begränsad tid begagna av kommun för allmän parkering upplåten plats å gata, torg eller annan allmän plats må kommunen, där så finnes påkallat för trafikens ordnande, uttaga avgift med det belopp, som erfordras för att tillgodose sagda ändamål. Grunder för beräkning av sådan avgift beslutas av *kommunfullmäktige.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

För upplåtelse på allmän plats av särskild uppställningsplats för fordon, som brukas i yrkesmässig trafik för personbefordran, må kommunen uttaga avgift med belopp, som erfordras för att täcka kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972, då punkt 44 Kungl. Maj:ts resolution på allmogens besvär den 1 augusti 1727 skall upphöra att gälla.

6 Förslag till Kungörelse om ändring i brandstadgan (1962:91)

Härigenom förordnas, att 20 § brandstadgan (1962:91) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

För kommun skall finnas sotningstaxa, upptagande de avgifter som ägare och innehavare av byggnad, annan anläggning eller lägenhet hava att erlägga för sotnings-, undersöknings- och besiktningensarbete, som utföres av skorstensfejare.

Sotningstaxa antages *och fastställes på sätt stadgas om brandordning.*

Föreslagen lydelse

20 §

Sotningstaxa antages *av kommunfullmäktige.*

Denna kungörelse träder i kraft den 1 juli 1972.

Utdrag av protokollet över civilärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 14 januari 1972.

Närvarande: Statsministern PALME, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, FELDT.

Chefen för civildepartementet, statsrådet Lundkvist, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *begränsning av kommunernas underställningsskyldighet, m. m.* och anför.

Inledning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallades den 12 mars 1959 sakkunniga för utredning av vissa kommunalrättsliga frågor. De sakkunniga antog benämningen kommunalrättskommittén.

I direktiven för utredningen (se statsrådsprotokollet över inrikesärenden den 23 januari 1959) anförde chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Rune Johansson, bl. a. att det från kommunalt håll hade hävdats att bestämmelserna om underställning i flera fall utgjorde ett onödigt intrång i den kommunala självbestämmanderätten och att det med den förvaltningsorganisation som kommunerna hade inte skulle innebära några olägenheter om underställningsskyldighetens omfattning begränsades avsevärt. Med hänsyn till den utveckling som hade ägt rum borde enligt departementschefen undersökas om underställningsskyldigheten kunde begränsas. Sådan underställningsskyldighet som innebär intrång i den kommunala självstyrelsen borde inte behållas, om inte de intressen som tillgodoses genom underställningen måste anses väga över intresset av att kommunen själv får handha sina angelägenheter. I de fall då i princip statliga uppgifter eller uppgifter i övrigt som väsentligen berör andra intressen än kommunens har anförtratts kommunala organ kunde statsuppsikten genom underställning enligt departementschefen i allmänhet inte anses utgöra något intrång i den kommunala självstyrelsen. Med hänsyn till bl. a. betydelsen av central överblick och samordning på det ekonomiska området borde någon begränsning av den underställningsskyldighet som föreligger i kommunala låne-, borgens- och fondärenden inte ske.

Med anledning av en framställning till Kungl. Maj:t från Föreningen kommunala torg och slakthus fick kommittén genom tilläggsdirektiv den 5 mars 1965 i uppdrag att utreda om torgavgifterna borde regleras genom lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelse å allmän plats, m. m. (AvgL).

Kommittén har i februari 1970 redovisat de utredningsuppdrag som nu

är i fråga i sitt betänkande XIII Kommuns och andra kommunala menigheters skyldighet att underställa statlig myndighet vissa beslut (Ds C 1970:2)¹.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av hovrätten för Nedre Norrland, rikspolisstyrelsen, statens järnvägar, kammarkollegiet, veterinärstyrelsen, kommerskollegium, näringsfrihetsombudsmannen, statens planverk, statens brandinspektion, Skara och Luleå domkapitel, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Hallands och Västernorrlands län, hamnutredningen, Föreningen kommunala torg och slakthus, Motororganisationernas samarbetsdelegation, Riksförbundet gatukök & kiosknäring, Riksförbundet landsbygdens folk, Svenska kommunförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Svenska landstingsförbundet, Svenska lokaltrafikföreningen, AB Svenska pressbyrå, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges handelsträdgårdsmästareförbund, Sveriges kioskägares riksförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges lantbruksförbund, Sveriges skorstensfejaremästares riksförbund och Sveriges trafikbilägares riksorganisation.

Remissinstanserna har överlämnat, kommerskollegium yttranden från nio handelskammare, domkapitlen yttranden från sex församlingar och kyrkliga samfundigheter samt länsstyrelserna yttranden från tre landstingskommuner och ett flertal kommuner.

Vissa av de frågor som tas upp i kommitténs betänkande behandlas också i departementsutredningens promemoria nr 26 Om uttagande av kommunala avgifter i vissa fall samt i statskontorets utredningsrapport Ärenden rörande fastställande av sotningstaxa, som överlämnats till Kungl. Maj:t i mars 1965 resp. februari 1969.

Nuvarande ordning

Statsuppsikten över kommunerna

I de författningar som reglerar kommunernas verksamhet förekommer på skilda håll föreskrifter om att kommunala beslut för att få bindande kraft skall underställas Kungl. Maj:t eller statlig myndighet för prövning och fastställelse. När sådan föreskrift har meddelats, får beslutet inte verkställas innan det har blivit fastställt. Syftet med underställningsskyldigheten är i princip att ge staten möjlighet att se till att kommunerna inte överskrider eller missbrukar sina befogenheter.

Statsuppsikt över kommunerna kan också ske på annat sätt än genom underställning, t. ex. genom kommunalbesvär, förvaltningsbesvär, s. k. effektivitetskontroll, föreskrifter om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet

¹ Betänkandet har avgetts av landshövdingen Ingvar Lindell, ordförande, landstingsrådet Torsten Andréé, riksdagsmannen Nils-Eric Gustafsson, kommunalnämnsordföranden Sture Holmqvist, riksdagsmannen Ivar Högström, regeringsrådet Stig Nordlund, landstingsrådet Erik A Lindh samt riksdagsmännen Bertil Strandberg och Olle Westberg.

samt den tillsyn över kommunala nämndledamöter och tjänstemän som riksdagens ombudsmän utövar.

Besvärsprövningen och fastställelseprövningen vid underställning sker på enskilt resp. kommunalt initiativ. Effektivitetskontrollen äger rum med stöd av olika specialförfattningar som ålägger kommunerna att svara för vissa förvaltningsuppgifter och föreskriver statlig tillsyn över att uppgifterna fullgörs på ett tillfredsställande sätt. Den statliga tillsynsmyndigheten ingriper självant, t. ex. genom att lämna råd och anvisningar, påkalla rättelse, förelägga kommunen att förfara på visst sätt eller besluta i kommunens ställe. En styrning av kommunernas handhavande av åtskilliga angelägenheter nås genom föreskrifter i statsbidragsförfattningarna att statsbidrag till en kommunal verksamhet får beviljas bara om vissa villkor är uppfyllda.

Syftet med besvärsprövningen är att få till stånd en kontroll av att kommunen använder sina maktbefogenheter i enlighet med dessas ändamål och inte i strid mot andra allmänna eller berättigade enskilda intressen. Vid kommunalbesvär kan statlig myndighet upphäva det kommunala organets beslut, om det inte har tillkommit i laga ordning eller överskrider det kommunala organets kompetens. Myndigheten kan däremot inte, som vid förvaltningsbesvär, ändra beslutets innehåll. Besvärsprövningen vid förvaltningsbesvär avser normalt inte bara det överklagade beslutets laglighet utan också dess lämplighet, ändamålsenlighet och skälighet.

Reglerna om kommunalbesvär finns i 76-78 §§ kommunallagen (1953:753) (KL), 80-82 §§ kommunallagen (1957:50) för Stockholm (KLS), 89-92 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (FSL), 78 § landstingslagen (1954:319) (LL), 20 § lagen (1957:281) om kommunalförbund (KFL) samt 23 och 43 §§ lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (KIL). I det följande redogörs i första hand för bestämmelserna i KL.

Kommunfullmäktiges beslut överklagas alltid genom kommunalbesvär (76 § 1 mom. KL). Enligt 76 § 2 mom. överklagas beslut av kommunstyrelsen eller annan kommunal nämnd genom kommunalbesvär, om inte annat är särskilt föreskrivet. I specialförfattningarna finns i allmänhet särskilda bestämmelser om besvär mot beslut av nämnd för specialreglerad förvaltning. I fråga om beslut som avses med sådana besvärbestämmelser gäller inte reglerna om kommunalbesvär. Besvärsprövningen vid kommunalbesvär ankommer enligt 76 § 1 mom. på länsstyrelsen, och länsstyrelsens beslut kan överklagas hos regeringsrätten. När det gäller beslut hos landstingskommun eller kommunalförbund i vilket landstingskommun ingår anförs besvären direkt hos regeringsrätten (78 § LL och 20 § KFL). Att ett beslut skall underställas Kungl. Maj:t eller annan statlig myndighet hindrar i regel inte att besvär anförs mot beslutet.

Rätten att anföra kommunalbesvär tillkommer enligt 76 § 1 mom. KL bara den som är medlem av kommunen. Det krävs inte att beslutet särskilt rör kommunmedlemmen. Medlem av kommun är den som är mantalskriven där eller äger eller brukar fast egendom eller är taxerad till

Prop. 1972:12

allmän kommunalskatt i kommunen (2 §). Enligt rättspraxis kan talan mot länsstyrelsens beslut föras av den som har fått sin besvärstalan helt eller delvis ogillad hos länsstyrelsen. Om länsstyrelsen har bifallit besvären, anses talan mot länsstyrelsens beslut kunna fullföljas dels av kommunen, dels av varje kommunmedlem.

Vid kommunalbesvär kan som grund för talan åberopas endast att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, står i strid mot allmän lag eller författning, annorledes överskrider deras befogenhet som har fattat beslutet, kränker klagandens enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund (76 § 1 mom.). Om besvärmyndigheten finner att någon av dessa besvärsgrunder är tillämplig, upphävs det överklagade beslutet. Som förut nämnts får besvärmyndigheten däremot inte ändra beslutets innehåll. Att ett beslut av ett kommunalt organ har överklagats hindrar i princip inte att beslutet verkställs.

I den mån specialförfattningarna innehåller särskilda bestämmelser om besvär mot beslut av nämnd för specialreglerad förvaltning gäller, som förut sagts, inte reglerna om kommunalbesvär. I stället gäller bl. a. att besvärspövningen är allsidig och inte begränsad till frågan om det överklagade beslutet är lagligt, att besvärmyndigheten kan ändra beslutets innehåll samt, enligt 11 § förvaltningslagen (1971:290), att besvär kan anföras av den som beslutet angår, om det har gått honom emot.

Bestämmelser om underställning finns både i kommunallagarna och i olika specialförfattningar. Enligt kommunallagarna skall underställning ske dels av vissa finansiella beslut, nämligen beslut i låne-, borgens-, fond- och anslagsärenden, dels av reglemente för besvärsnämnd, landstings beslut om valkretsindelning och beslut om antagande av förbundsordning för kommunalförbund. Till följd av ändringar i KL och KLS som trädde i kraft den 1 januari 1971 (SFS 1969:765 och 766) krävs numera inte underställning av beslut om antagande av reglemente för andra kommunala nämnder än besvärsnämnder eller av plan beträffande hushållning med stads donationsjord. Enligt olika specialförfattningar krävs länsstyrelsens fastställelse av beslut om antagande av kommunala stadgor, t. ex. lokala ordningsstadgor (23 § allmänna ordningsstadgan, 1956:617), hamnordningar (förordningen, 1874:26 s. 11, angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarne i riket), brandordningar (2 § brandstadgan, 1962:91) och hälsovårdsordningar (68 § hälsovårdsstadgan, 1958:663). Vissa beslut om kommunala avgifter, t. ex. gatuhandels-, parkerings-, hamn- och sotningsavgifter skall underställas statlig myndighets prövning. Enligt hyggnadslagen (1947:385) (BL) krävs statlig myndighets fastställelse av flertalet kommunala planläggningsbeslut.

I ett underställningsmål skall en allsidig prövning av det underställda beslutet företas. Prövningen avser inte bara beslutets laglighet utan också dess lämplighet, ändamålsenlighet och skälighet. Underställningsmyndigheten skall antingen fastställa eller ogilla det underställda beslutet och den kan i regel inte ändra beslutets innehåll. Rent formella ändringar utan saklig innebörd är dock tillåtna. Enligt några specialförfattningar har den högre myndigheten rätt att besluta i kommunens ställe. Om fullmäk-

tige inte antar lokal ordningsstadga med innehåll som länsstyrelsen anser nödvändigt, kan länsstyrelsen själv besluta om lokal ordningsstadga för kommunen. Länsstyrelsens beslut skall i sådant fall underställas Kungl. Maj:ts prövning. Motsvarande gäller i fråga om hamnordning, brandordning och hälsovårdsordning.

Ett underställt kommunalt beslut bör i princip inte fastställas förrän det har vunnit laga kraft, eftersom fastställelsen skulle förlora sitt objekt om det kommunala beslutet upphävs efter besvär. Vid underställning enligt kommunallagarna har endast kommunen rätt att besvära sig över länsstyrelsens beslut att vägra fastställelse (75 § KL, 79 § KLS, 88 § FSL). Vid underställning enligt specialförfattning har enligt 11 § förvaltningslagen den som beslutet angår rätt att besvära sig över länsstyrelsens beslut att meddela eller vägra fastställelse, om beslutet har gått honom emot. I fråga om rätten att överklaga fastställelsebeslut enligt kommunallagarna råder viss oklarhet. Möjligen kan sådan rätt anses tillkomma kommunmedlem. Besvär över länsstyrelsens beslut i underställningsmål prövas av Kungl. Maj:it i statsrådet.

I det följande redovisas närmare bestämmelserna om underställning på de områden där kommittén har övervägt om underställningsskyldigheten bör avskaffas. Redogörelsen avser underställningsskyldigheten enligt kommunallagarna, dock inte den underställningsskyldighet som föreligger i låne-, borgens-, fond- och anslagsärenden, samt underställningsskyldigheten i fråga om beslut om kommunala avgifter. Kommittén har i sitt betänkande Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet (SOU 1965:40) föreslagit att underställningsförfarandet skall slopas i kommunala låne-, borgens-, fond- och anslagsärenden. Förslaget har inte lett till lagstiftning.

Reglemente för besvärsnämnd

För prövning av s. k. tjänstebesvär har kommun, landstingskommun och kommunalförbund men inte församling eller kyrklig samfällighet möjlighet att inrätta en särskild besvärsnämnd som en extra besvärnsinstans mellan övriga kommunala nämnder och statlig besvärnsinstans (76 § 3 mom. KL, 80 § 3 mom. KLS, 78 § 3 mom. LL och 20 § KFL). År 1966 fanns enligt vad kommittén uppger besvärsnämnd i 18 städer, två köpingar, en landskommun och 21 landstingskommuner.

Reglemente för besvärsnämnd är obligatoriskt. Beslut om antagande av reglemente fattas av fullmäktige resp. landstinget och måste underställas länsstyrelsens resp. Kungl. Maj:ts prövning för att bli gällande. Till följd av ändringar i KL och KLS år 1969 (se SFS 1969:765 och 766) är besvärsnämndsreglemente numera det enda nämndreglemente som är förenat med underställningsskyldighet.

Besvärsnämnd kan enligt 76 § 3 mom. KL, 80 § 3 mom. KLS och 78 § 3 mom. LL få till uppgift att ta upp och avgöra besvär över beslut av kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet eller annan nämnd om tillsättande av eller förordnande på tjänstebefattning hos kommunen eller lands-

tingskommunen, om entledigande från sådan befattning eller om disciplinär åtgärd mot sådan befattningshavare, när talan mot beslutet annars skulle ha förts enligt reglerna om kommunalbesvär. I den mån annat inte föreskrivs i reglementet, gäller i fråga om organisation och verksamhetsformer för besvärsnämnd bestämmelserna i KL, KLS och LL om nämnd för oreglerad förvaltning. Flertalet av bestämmelserna i förvaltningslagen skall vidare tillämpas i ärende hos besvärsnämnd (se SFS 1971:657, 658 och 660).

Berättigad att anföra besvär hos besvärsnämnd är den som inte är nöjd med annan nämnds beslut i fråga som tillhör besvärsnämndens kompetensområde. Det är alltså inte bara kommunens medlemmar som kan besvära sig hos besvärsnämnden. Som grund för besvären kan åberopas inte bara sådana grunder som får åberopas vid kommunalbesvär utan också andra skäl. Syftet med besvärsnämndens prövning är nämligen att få till stånd en materiell omprövning av det överklagade beslutet. Besvärsnämnden kan upphäva beslutet eller föreskriva rättelse.

Klagan över besvärsnämnds beslut förs hos länsstyrelsen eller, när fråga är om landstingskommunal besvärsnämnd, hos regeringsrätten. Härvid gäller reglerna för kommunalbesvär. Endast kommunmedlemmar har besvärsmätt. Om någon som inte är kommunmedlem har sökt en tjänst hos kommunen, kan han således inte föra talan mot besvärsnämndens beslut i tillsättningsärendet. Vid talan mot besvärsnämndens beslut kan inte åberopas andra grunder än att detta beslut eller det hos besvärsnämnden överklagade beslutet är oriktigt på sådan grund som kan åberopas vid kommunalbesvär. Besvärsmyndigheten kan upphäva men inte "rätta" besvärsnämndens beslut.

Som framgår av vad som sagts förut föreligger det inte någon skyldighet att inrätta besvärsnämnd. Genom bestämmelser i reglementet kan kommunen begränsa besvärsnämndens kompetensområde t. ex. genom att undanta någon eller några av de uppgifter som anges i lagtexten eller beslut av kommunstyrelsen eller annan särskilt angiven nämnd. Beslut av fullmäktige eller landstinget samt sådant beslut av kommunal eller landstingskommunal nämnd som kan överklagas genom förvaltningsbesvär kan inte överklagas hos besvärsnämnd.

En viktig begränsning av besvärsnämndernas kompetensområde följer av lagen (1965:275) om tjänstemän hos kommuner m. fl. Enligt 2 § lagen kan anställningsvillkor med vissa undantag regleras i kollektivavtal. Mål rörande kollektivavtal prövas enligt lagen (1928:254) om arbetsdomstol av arbetsdomstolen. Kollektivavtalen för kommunaltjänstemän behandlar bl. a. frågor om entledigande från tjänst och disciplinära åtgärder.

Bestämmelserna i KL, KLS och LL om nämnd för oreglerad förvaltning gäller, som förut sagts, för besvärsnämnd i den mån annat inte föreskrivs i reglementet. För besvärsnämnd i annan kommun än Stockholm gäller således subsidiärt bestämmelserna i KL om valbarhet till ledamot eller suppleant och avsägelse (32 §), suppleants inträde i avgångens ledamots ställe (33 § andra stycket), tid och plats för sammanträde (35 §), inkallande av suppleant när ledamot är förhindrad och suppleants

närvarorätt (36 §), beslutförhet (37 § första stycket), förfarandet vid fattande av beslut (38 §), protokoll och protokolljustering (39 §), tillkännagivande av expeditionstid m. m. och arkivering av handlingar (40 §), utseende av kassaförvaltare (41 §), ansvar och skadeståndsskyldighet för ledamot (42 §) samt delegation och arkivvård (45 §). Bestämmelserna för kommunstyrelsen om ledamotsantal och tvång att utse suppleanter (31 §), mandatperiodens längd, början och slut (33 § första stycket) samt val av ordförande och vice ordförande (34 §) är däremot inte tillämpliga på besvärnämnden.

Kommunallagskommittén (SOU 1952:14 s. 355) ansåg att det i reglemente för besvärnämnd borde anges bl. a. antalet ledamöter och suppleanter samt mandatperiodens längd. Särskilda bestämmelser kunde enligt kommunallagskommittén behövas i fråga om beslutförhet och jäv.

Kommunalrättskommittén lämnar vissa uppgifter om innehållet i reglementena för de besvärnämnder som år 1966 var inrättade hos kommunerna. Av redogörelsen framgår bl. a. följande. Samtliga reglementen behandlade nämndens sammansättning, val av ordförande, vice ordförande och suppleanter samt mandattiden. För nästan alla besvärnämnderna gällde att ordföranden eller sekreteraren skulle vara jurist. Samtliga reglementen innehöll bestämmelser om förfarandet hos besvärnämnden. Det föreskrevs genomgående att yttrande över besvären skulle inhämtas från den nämnd som hade meddelat det överklagade beslutet och att den som jämte klaganden berördes av beslutet skulle få tillfälle att yttra sig. I samtliga reglementen föreskrevs vidare att den som deltagit i det överklagade beslutet inte fick delta i handläggningen av besvärärendet. Regelmässigt krävdes för beslutförhet att nämnden var fulltalig och för ändring av det överklagade beslutet kvalificerad majoritet.

Kommittén upplyser vidare att reglementena för landstingskommunernas besvärnämnder i huvudsak stämmer överens med ett förslag till normalreglemente som Svenska landstingsförbundet har utarbetat. Också Svenska kommunförbundet tillhandahåller förebilder för reglementen samt lämnar råd och anvisningar för utformningen.

Flertalet av bestämmelserna i förvaltningslagen skall, som redan nämnts, tillämpas i ärende hos besvärnämnd. De bestämmelser som är tillämpliga är reglerna om jäv (4 och 5 §§), rätt att anlita ombud eller biträde (6 §), när handling skall anses inkommen (7 §), vägledning av part (8 §), rätt att anlita tolk (9 §), remiss (10 §), inhibition (13 §), partsinsyn (14 §), kommunikation (15 §), rätt för part att lämna muntlig uppgift (16 §), beslutsmotivering (17 §), rättelse av beslut (19 §) samt ansvarsbestämmelsen i 20 §. I ärende som rör tjänstetillsättning får avsteg göras från huvudregeln i 17 § att beslut varigenom myndighet avgör ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången.

Extraordinär penningplacering

Bestämmelser om placering av penningmedel finns i 61 § KL. Penningar och andra värdehandlingar som kommunstyrelsen eller annan kommu-

nal nämnd har om hand får inte blandas samman med andra penningmedel eller värdehandlingar. Penningmedel, som inte behövs för nära förestående utbetalningar, skall för kommunens räkning sättas in hos bank eller centralkassa för jordbrukskredit eller på postgirokonto eller placeras i sådana tillgångar i vilka förmyndare får anbringa omyndigs medel utan överförmyndarens tillstånd. Länsstyrelsens medgivande behövs, om kommunen vill placera penningmedel på annat sätt.

Motsvarande bestämmelser finns i 65 § KLS och 75 § FSL. 16 § KFL innehåller en hänvisning till 61 § KL. Landsting kan däremot utan underställningsskyldighet bestämma om penningplacering (65 § LL).

Av 15 kap. 4 § föräldrabalken och förordningen (1924:474) med särskilda bestämmelser om anbringande av omyndigs medel följer att länsstyrelsens medgivande inte behövs, om kommun, församling, kyrklig samfällighet eller kommunalförbund vill använda penningmedel för att förvärva fordran som skrivs eller skrivits in i statsskuld-boken eller för att förvärva vissa obligationer. Länsstyrelsens medgivande behövs i regel inte heller för utlåning av medel mot säkerhet av panträtt på grundval av in-teckning i fast egendom inom 60 procent av taxeringsvärdet.

Bestämmelserna om underställningsskyldighet innebär inte att länsstyrelsens tillstånd behövs, om en kommun vill låna ut medel för att tillgodose ett ändamål som faller inom den kommunala kompetensen. I sådant fall är det fråga om att anvisa eller nyttja, inte att placera, medel.

Valkretsindelning

Länsstyrelsen beslutar enligt 9 § KL, 9 § KLS och 12 § FSL om indelning i valkretsar för val av kommunfullmäktige och kyrkofullmäktige. Det antal fullmäktige som varje valkrets skall utse bestäms också av länsstyrelsen.

Beslut om indelning i valkretsar för val av landstingsmän och om det antal landstingsmän som skall utses för varje valkrets fattas av landstinget efter förslag av länsstyrelsen (13 § LL). Regler om grunderna för valkretsindelningen finns i 10–12 §§. Landstingets beslut skall underställas Kungl. Maj:ts prövning och fastställelse. Under förutsättningar som anges i 14–16 §§ kan landstinget jämka beslut om valkretsindelning och om antalet landstingsmän. Jämkningsbeslutet skall också underställas Kungl. Maj:t. För Stockholms län gäller lagen (1969:216) om antalet landstingsmän och valkretsindelningen i Stockholms läns landstingskommun för valperioden 1971–1973. Länsstyrelsen beslutar om indelningen i valkretsar och om hur de 149 mandaten skall fördelas på valkretsarna (2 och 3 §§).

Kommunalvalskommittén har i betänkandet Kommunala val (SOU 1971:4) föreslagit att valsyste-met vid landstingsvalen skall utformas på motsvarande sätt som valsyste-met vid riksdagsvalen samt att länsstyrelsen skall besluta om valkretsindelningen och om fördelningen av de fasta valkretsmandaten på valkretsarna.

Förbundsordning för kommunalförbund

Kommuner kan enligt 1 § 1 mom. KFL sammansluta sig till kommunalförbund. Kommunalförbund kan också bildas mellan landstingskommuner samt mellan landstingskommun och kommun som inte tillhör landstingskommun. Förbundsordning är obligatorisk. Den skall innehålla bestämmelser om förbundets ändamål, dess organisation, ekonomiska förhållanden m. m. (4 §).

När förbundsordningen har blivit antagen, skall den prövas av länsstyrelsen. Om länsstyrelsen finner att förbundsordningens bestämmelser inte strider mot lag eller annan författning samt att det föreslagna förbundet skulle medföra allmänt gagn, fastställer länsstyrelsen förbundsordningen och bestämmer när förbundet skall träda i verksamhet (21 §). Motsvarande underställningsskyldighet föreligger enligt 22 § när ny angelägenhet skall läggas på förbundet, ny medlem skall inträda eller annan ändring skall göras i förbundsordningen. Mot länsstyrelsens beslut kan besvär anföras hos Kungl. Maj:t i statsrådet (35 §).

Allmänt om de kommunala avgifterna

Enligt 51 § KL, 55 § KLS och 57 § LL skall kommuns och landstingskommuns medelsbehov täckas med allmän kommunalskatt resp. genom utdebitering av landstingsskatt, i den mån det inte fylls på annat sätt. Hänvisningen till täckning av medelsbehovet på annat sätt än med allmän kommunalskatt eller landstingsskatt avser sådana inkomster som räntor av kapital, avkastning av fastigheter, donationer, statsbidrag, specialskatter och kommunala avgifter.

I 74 § KL och 78 § KLS föreskrivs underställningsskyldighet för nya och förhöjda avgifter "å den allmänna rörelsen." I övrigt regleras de kommunala avgifterna i särskilda författningar, i den mån de inte grundas enbart på praxis.

Vid uttagande av kommunala avgifter skall självkostnads- och likställighetsprincipen följas. Avgiftsrätten får inte utövas i vinstsyfte och avgifterna får inte bestämmas så att vissa kommunmedlemmar blir särskilt gynnade eller missgynnade. När avgiftsrätten regleras i särskild författning, förekommer det att avsteg görs från dessa principer.

De kommunala avgifterna brukar indelas i privaträttsliga och offentlig-rättsliga avgifter. Som kännetecknen på privaträttsliga avgifter brukar anges att dessa grundas på avtal mellan kommunen och den enskilde eller att denne frivilligt tar emot något som kommunen tillhandahåller. Kännetecknande för offentligrättsliga avgifter anses vara att kommunens beslut grundar avgiftsskyldighet. Rätten att ta ut sådana avgifter grundar sig enligt detta betraktelsesätt på att kommunen är ett med tvångsmakt utrustat offentligrättsligt subjekt. I det följande betecknas i stället kommunala avgifter som har ett uttryckligt författningsstöd som offentligrättsliga, medan avgifter som saknar sådant stöd betecknas som privaträttsliga.

Privaträttsliga avgifter förekommer i stor omfattning inom ramen för den affärsmässiga verksamhet som kommunerna driver utan annat författningsstöd än de allmänna kompetensföreskrifterna i 3 § KL och 3 § KLS. Sådana avgifter är bl. a. avgifterna för gas, elektricitet och värme samt de avgifter som kommunala trafikföretag tar ut. På dessa områden tillhandahåller kommunerna tjänster på samma sätt som och ofta jäm-sides med enskilda företag. Kommunala beslut om privaträttsliga avgifter behöver aldrig underställas statlig myndighets prövning men sådana avgifter kan någon gång vara underkastade annan form av statlig kontroll. Enligt 29 § förordningen (1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik m. m. fastställer länsstyrelsen sålunda taxa för yrkesmässig trafik. Kontrollbestämmelser av detta slag riktar sig inte just mot kommunerna utan de gäller för verksamhet av visst slag oavsett om den drivs av kommun eller av enskild.

Offentligrättsliga kommunala avgifter beslutas av kommunalt organ. I vissa fall skall kommunens beslut underställas statlig myndighet. Det är fallet med bidrag till gatubyggnadskostnader (67 § BL), avgifter hos byggnadsnämnd för ritningsgranskning, besiktning m. m. (8 § byggnadsstadgan, 1959:612), avgifter å den allmänna rörelsen (74 § KL och 78 § KLS), gatuhandelsavgifter och parkeringsavgifter enligt lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplätelser å allmän plats, m. m. (AvgL) och sotningsavgifter (20 § brandstadgan). Underställnings-skyldighet föreligger däremot inte i fråga om gatumarkersättning (56–66 §§ BL), renhållningsavgifter (3 § lagen, 1965:54, om kommunala renhållningsavgifter), vatten- och avloppsavgifter (27 § lagen, 1970:244, om allmänna vatten- och avloppsanläggningar), sjukvårdsavgifter (27 § sjukvårdslagen, 1962:242) eller ersättning för upplåtelse av skolbyggnad (2 kap. 26 § skolstadgan, 1971:235).

Karaktäristiskt för de flesta offentligrättsliga kommunala avgifterna är att kommunen tillhandahåller den avgiftsbelagda nyttigheten i en monopolställning och under ett tvång för den enskilde att ta nyttigheten i anspråk. I fråga om några offentligrättsliga avgifter, huvudsakligen på det underställningsfria området, anges vissa grunder för bestämmandet av avgifterna i författning. Flera avgifter beslutas emellertid utan stöd av sådana föreskrifter.

Gatubyggnadskostnadsbidrag och avgifter hos byggnadsnämnd

Enligt 67 § BL kan stadsfullmäktige meddela bestämmelser om skyldighet för fastighetsägare att bidra till kostnaden för iordningställande av gata. Om fastighetsägare åläggs skyldighet som han inte har haft förut, skall bestämmelserna underställas Kungl. Maj:ts prövning. I bestämmelserna skall anges bl. a. grunderna för beräkning av den kostnad som skall påföras fastighetsägarna och för kostnadens fördelning mellan dem (68 §). I 68 och 69 §§ föreskrivs vissa begränsningar i fråga om bidrags-skyldigheten. Bl. a. föreskrivs att fastighetsägarnas skyldigheter skall motsvara skäliga anspråk på rättvisa och billighet.

Länsstyrelsen kan på framställning av kommun utfärda taxa för

avgifter som skall betalas av den som hos byggnadsnämnden påkallar åtgärd som föranleder granskning av ritningar, besiktning eller annan tids- eller kostnadskrävande förrättning (8 § byggnadsstadgan).

Enligt förarbetena till byggnadsstadgan (prop. 1959:168 s.200) bör länsstyrelsens prövning gå ut på att kontrollera att avgifterna inte överstiger kommunens självkostnader.

Avgifter å den allmänna rörelsen

I 74 § KL och 78 § KLS föreskrivs att kommunfullmäktiges beslut om nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen för begagnande av de platser som har anvisats åt denna eller de inrättningar som har gjorts för att betjäna den skall, för att vinna bindande kraft, underställas Kungl. Maj:ts prövning och fastställelse. Fastställelse av beslut om nya eller förhöjda hamnavgifter eller grundpenningar eller sluss-, kanal- eller andra farledsavgifter kan dock meddelas av myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer.

Motsvarighet till 74 § KL och 78 § KLS fanns redan i förordningen (1862:13) om kommunalstyrelse på landet, förordningen (1862:14) om kommunalstyrelse i stad och förordningen (1862:33) om kommunalstyrelse i Stockholm.

Kommunallagskommittén anförde (SOU 1952:14 s.326) att en översyn av bestämmelserna om underställning av avgifter å den allmänna rörelsen kanske kunde anses motiverad för att få till stånd en precisering av vilka avgifter som avsågs och, eventuellt, begränsa underställningsskyldigheten. Enligt kommunallagskommittén var det emellertid knappast nödvändigt, om ens möjligt, att ge bestämmelserna en klarare avfattning. Underställningsskyldigheten ansågs inte särskilt betungande för kommunerna.

Innebörden av begreppet den allmänna rörelsen torde ha varit oklart redan när 1862 års förordningar tillkom. Avsikten med underställningsskyldigheten anses ha varit att förebygga att kommunerna, av vilka främst städerna tidigare hade till stor del finansierat sin verksamhet genom att med Kungl. Maj:ts tillstånd belägga trafik, handel och näringar med avgifter, också i framtiden skulle använda en sådan finansieringsmetod.

Till avgifterna å den allmänna rörelsen hänförs enligt praxis numera, förutom hamnavgifterna och övriga avgifter som nämns i lagtexten, avgifter för upplåtelse av bussupställningsplatser på allmän plats och torgavgifter. Vid fastställelseprövningen har utbildats den praxis att avgifterna får täcka kommunens kostnader för ändamålet men inte ge något överskott.

Sedan gammalt har länsstyrelserna och städerna ansetts kunna meddela sådana föreskrifter om torghandel som behövts för att främja allmän ordning och renlighet. Denna förordningsmakt har utbildats genom praxis. Enligt 1 § ordningsstadgan (1868:22) för rikets städer kunde stadsfullmäktige bestämma vilka torg, hamnar etc. i staden som skulle

upplåtas till allmänna försäljningsplatser.

I allmänna ordningsstadgan (1956:617) finns inga särskilda bestämmelser om torghandel. I 2 § sägs dock att kravet på tillstånd av polismyndigheten innan allmän plats tas i anspråk för försäljningsändamål m. m. inte gäller i fråga om salutorg och liknande plats som i vederbörlig ordning har upplåtits till allmän försäljningsplats. Byggnadslagstiftningen ger kommunerna möjlighet men inte skyldighet att upplåta salutorg. Upplåtelse-erna brukar ske genom lokala ordningsstadgor, som antas av kommunfullmäktige och fastställs av länsstyrelsen enligt 23 § allmänna ordningsstadgan.

Under senare hälften av 1800-talet avtog Kungl. Maj:t vid ett flertal tillfällen ansökningar från städer om att få ta ut stånd- och platsavgifter vid månadsmarknader och torgdagar. Också under 1900-talets början tillämpades en restriktiv praxis vid prövningen av sådana ansökningar. År 1928 fastställde Kungl. Maj:t emellertid med stöd av 74 § förordningen om kommunalstyrelse i stad ett förslag till taxa för platser på salutorgen i Borås (Regeringsrättens årsbok 1928 not. S 239). Därmed slogs fast att torgavgifterna var att anse som avgifter å den allmänna rörelsen.

Kommunens beslut om nya eller förhöjda torgavgifter skall alltså enligt 74 § KL resp. 78 § KLS underställas Kungl. Maj:ts prövning. Avgifterna får täcka kommunens kostnader men de får inte ge något överskott. Som kostnadsposter har godtagits bl. a. kostnad för renhållning, snöröjning, sandning, bokföring, underhåll av torgbod, försäkringar samt ersättningar till inkasserare, tillsyningsman och torghandelsföreståndare.

Av punkt 44 Kungl. Maj:ts resolution på allmogens besvär den 1 augusti 1727 följer att kommunerna är skyldiga att upplåta vissa avgiftsfria platser för torghandel. Resolutionen har i denna del följande lydelse.

Att en del småstäder fordra ståndpenningar av allmogen, som med sina varor till marknaderna ditfara och dem på öppna torget eller gatan försälja, det finner Kungl. Maj:t så mycket mera olagligt, som ingen Kungl. förordning giver dem därtill anledning, och vill fördenskull härmedelst hava en sådan egenvillighet alldeles förbjuden.

Ärenden om underställning av kommunalt beslut om avgifter för bussupställningsplatser är numera mycket ovanliga. Kommittén upplyser att frågor om fastställelse av avgifter för jämförliga reservationer av allmänplatsmark för trafikanter inte lär ha förekommit. Från Svenska taxiförbundet har kommittén inhämtat att kommunerna inte tar upp avgifter för upplåtelse av hållplatser för taxibilar. Avgifter i trafikreglerande syfte för gatuparkering regleras i AvgL. Sådana avgifter hör inte till avgifterna å den allmänna rörelsen.

Bestämmelser om hamnavgifter, grundpenningar samt sluss-, kanal- och andra farledsavgifter finns i kungörelsen (1950:152) om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å sluss-, kanal- och andra farledsavgifter. Kungörelsen föreskriver inte skyldighet för ägare eller innehavare av hamn, sluss, kanal eller annan farled att ha fastställd taxa. För kommunernas del följer sådan skyldighet av 74 § KL och 78 § KLS.

På ansökan av ägare eller innehavare av allmän hamn fastställer sjöfartsverket (se kungörelsen, 1955:674, om överflyttande av sjöfartsverket av de uppgifter, som tillkomma lotsverket och sjökartverket, ävensom av vissa uppgifter, som tillkomma kommerskollegium samt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen) enligt 1 § 1950 års kungörelse taxa å ersättning för begagnande av hamnen med tillhörande kajer, bryggor och andra förtöjningsanordningar (hamnavgift). Huvudregeln är att hamnavgift inte får fastställas till högre belopp än att den årliga uppbörden tillsammans med övriga intäkter av hamnrörelsen för år beräknas motsvara summan av kostnaderna för hamnens drift och underhåll, skälig ränta på anläggningskapitalet samt skälig avskrivning på anläggningarna (2 §). Närmare föreskrifter om grunderna för hamnavgift ges i 6–20 §§.

Grundpenningtaxa fastställs av sjöfartsverket på ansökan av ägare eller innehavare av lastageplats varifrån utskeppning av varor äger rum i större omfattning och där mera betydande anstalter för sjöfartens trygghet och bekvämlighet har vidtagits (27 §). Motsvarande gäller taxa för sluss-, kanal- och andra farledsavgifter (39 §). Grundpenningar eller sluss-, kanal- och andra farledsavgifter får i princip inte bestämmas så att verksamheten lämnar överskott (28 och 42 §§).

Över sjöfartsverkets beslut i taxebärande kan besvär anföras hos Kungl. Maj:t (26, 37 och 42 §§). Ersättning för åtskilliga av de tjänster som hamnarna lämnar sjöfarten kan bestämmas utan prövning av statlig myndighet. Så är fallet med bl. a. ersättning för lagring på kajer och i magasin och hyra för upplåtelse av mark för oljedepåer och upplag.

Gatuhandelsavgifter, parkeringsavgifter m. m. enligt AvgL

Som förut antytts får enligt 2 § allmänna ordningsstadgan allmän plats inom stadsplanelagt område i stad, köping eller annat samhälle, där byggnadslagets bestämmelser för stad gäller, inte användas för upplag eller avstjälpning eller tas i anspråk för försäljningsstånd, ställningar e. d. utan polismyndighetens tillstånd. Polismyndighetens tillstånd krävs också för att sådan allmän plats skall få användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål för vilket den har upplåtits eller anvisats eller som inte är allmänt vedertaget. Salutorg eller liknande plats, som i vederbörlig ordning har upplåtits till allmän försäljningsplats, får dock utan sådant tillstånd tas i anspråk för försäljningsändamål.

Om tillstånd enligt 2 § allmänna ordningsstadgan har lämnats, får kommunen ta ut skälig avgift för upplåtelse av plats som står under kommunens förvaltning (1 § AvgL). Kommunen får också, när det är påkallat för trafikens ordnande, ta ut avgift, som behövs för att tillgodose detta ändamål, för rätt att under begränsad tid begagna plats som kommunen har upplåtit för allmän parkering på gata, torg eller annan allmän plats (2 §). Kommunfullmäktige bestämmer grunderna för avgifter som avses i 1 och 2 §§. För att vinna bindande kraft skall fullmäktiges beslut enligt 3 § underställas länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan fastställa beslutet helt eller delvis eller ogilla det.

Redan innan AvgL infördes hade kommunerna, främst städerna, ansett sig berättigade att ta ut avgifter av dem som efter tillstånd av polismyndigheten hade tagit gatumark eller andra allmänna platser i anspråk för t. ex. försäljningsstånd, reklampelare, automater, restaurantverandor eller bensinstationer. Avgifter av detta slag ansågs inte vara hänförliga till den allmänna rörelsen och först genom AvgL skapades ett stöd i författning för kommunens rätt att ta ut dem. Parkeringsavgifterna räknades däremot till avgifterna å den allmänna rörelsen och de fick alltså inte tas ut med belopp som översteg kommunernas självkostnader. Genom AvgL blev det möjligt att differentiera parkeringsavgifterna så att de kunde främja syftet att öka omsättningen av bilar på de mest eftersökta parkeringsplatserna.

I fråga om den skälighetsbedömning som skall göras enligt 1 § AvgL anförde föredragande departementschefen i prop. 1957:157 (s. 54) att avgifterna inte är bundna vid kommunens direkta kostnader till följd av upplåtelsen. Syftet med föreskriften att avgifterna skall vara skäliga är att hindra att kommunerna tar sådan hänsyn till ekonomiska vinningspunkter att avgifterna kommer att framstå som obilliga. Hänsyn får enligt vad som anförs i propositionen tas till ändamålet med en viss upplåtelse, hur stort markutrymme upplåtelsen avser, platsens belägenhet och trafikintensiteten på platsen samt den vinst som en rörelse av visst slag och på viss plats kan beräknas lämna. När det gäller vinsten bör man utgå från en objektiv beräkning av vad som för den avsedda platsen kan anses normalt för en rörelse av det slag det gäller. Avgiften får inte sättas i relation till omsättningen eller lönsamheten i det enskilda fallet. Avgifterna skall utgå enligt fastställda grunder eller taxor och de får alltså inte grunda sig på avtal mellan kommunen och rörelseidkaren.

Departementschefen framhöll vidare att det är angeläget att opåkallade intrång inte görs i den kommunala självbestämmanderätten (propositionen s. 56). Han ansåg att tiden var inne för en omprövning av hela frågan om i vilken utsträckning kommunala beslut borde underställas statlig myndighets prövning men att det i avbidan på en särskild utredning härom borde föreskrivas att kommunens beslut om avgifter för gatuhandel m. m. skall fastställas av högre myndighet.

Sotningsavgifter

Föreskrifter om sotning finns i brandstadgan och i de kommunala brandordningarna. Brandordning antas av kommunfullmäktige och fullmäktiges beslut skall underställas länsstyrelsens prövning (2 § brandstadgan). I brandordningen skall finnas bestämmelser om kommunens indelning i sotningsdistrikt. För varje sotningsdistrikt skall finnas en skorstensfejarmästare (16 §). Denne kan vara kommunalanställd eller enskild företagare. I båda fallen har han i princip uteslutande rätt att ombesörja eldstadsbrandsyn och föreskriven sotning (12 § 2 och 3 mom. samt 17 §).

För kommun skall enligt 20 § finnas sotningstaxa som upptar de

avgifter som skall erläggas för sotnings-, undersöknings- och besiktningssarbete av skorstensfejare. Liksom brandordning skall taxan antas av fullmäktige och underställas länsstyrelsens prövning. Länsstyrelsen kan fastställa taxan utan ändring eller också vägra att fastställa den.

I prop. 1962:12 med förslag till brandlag och brandstadga m. m. anförde föredragande departementschefen följande.

Gällande bestämmelser om att sotningstaxa för att vara gällande skall fastställas av länsstyrelsen är ett led i statsuppsikten. Det av brandlagsrevisionen som skäl för slopande av denna underställning anförda förhållandet att sotningstaxorna numera grundas på normalsotningstaxor, tillkomna efter förhandlingar mellan kommunernas och skorstensfejaremästarnas organisationer, anses av flera remissinstanser ej avgörande. Såsom överståthållarämbetet anför är sotningstaxans innehåll av betydelse för sotningskostnadernas fördelning på skilda sotningsobjekt. På grund härav och då, såsom påpekas i några yttranden, kommunalbesvär ej medger samma fullständiga prövning som underställning, anser jag sotningstaxorna alltfjämt böra bli föremål för statlig kontroll i form av underställning och fastställelse av länsstyrelsen.

Departementsutredningens och statskontorets förslag m. m.

I departementsutredningens promemoria nr 26, Om uttagande av kommunala avgifter i vissa fall, föreslås att fullmäktiges beslut om nya eller förhöjda torgavgifter skall underställas länsstyrelsens, inte som f. n. är fallet Kungl. Maj:ts, prövning. Utredningen anför att kommunerna vanligen inte belägger uppställningsplatser vid buss- och taxistationer med avgifter och att torgavgifterna därför är de enda avgifterna å den allmänna rörelsen som enligt 74 § KL resp. 78 § KLS skall underställas Kungl. Maj:ts prövning. Fastställelseärendena är emellertid inte av sådan omfattning eller vikt att prövningen, som är av formell natur, bör ankomma på Kungl. Maj:t.

Föreningen kommunala torg och slakthus föreslår i framställningen till Kungl. Maj:t att torghandeln i avgiftshänseende likställs med gatuhandeln. Någon artskillnad föreligger enligt föreningen inte mellan dessa handelsformer. Föreningen uppger att torgavgifterna är väsentligt lägre än gatuhandelsavgifterna. Trots vissa transport- och lagerkostnader kan torghandeln räkna med betydligt lägre kostnader än den bofasta handeln. Föreningen anser att torghandlarna, i strid mot den kommunala likställighetsprincipen, gynnas framför andra grupper genom att hänsyn inte får tas till affärsmässiga faktorer, när torgavgifterna bestäms. Enligt förarbetena till AvgL skall hänsyn tas till vissa svårbestämda faktorer, bl. a. den beräknade objektiva vinsten, när gatuhandelsavgifterna bestäms. I verkligheten bestäms avgifterna vanligen på grundval av förhandlingar mellan kommunen samt rörelseidkarna eller deras organisationer. Enligt föreningen finns det från rättssäkerhetssynpunkt inte något att erinra mot att skälighetskravet i AvgL anses uppfyllt, om avgifterna har bestämts på derta sätt.

I utredningsrapporten Ärenden rörande fastställande av sotningstaxa föreslår statskontoret att underställningsskyldigheten på detta område slopas. Statskontoret erinrar om att normalsotningstaxor har utarbetats på grundval av överenskommelser mellan kommunerna och Sveriges skorstensfejaremästares riksförbund samt att kommunalbesvär kan anföras över kommunfullmäktiges beslut att anta sotningstaxa. Efter-som kommunerna praktiskt taget alltid följer normalsotningstaxorna, inskränker sig länsstyrelsens prövning i regel till en kontroll av att så har skett. En sotningstaxa som är konstruerad så att vissa sotningsobjekt subventioneras strider mot likställighetsprincipen. Kommunfullmäktiges beslut att anta en sådan taxa kan därför upphävas, om kommunalbesvär anföras mot beslutet.

Kommunalrättskommittén

Allmänna synpunkter

De bestämmelser om underställningsskyldighet som finns i andra författningar än KL, KLS, FSL, LL, KfL och AvgL har enligt kommittén sådant samband med författningarnas materiella innehåll att frågan om underställningsskyldigheten bör behållas inte bör avgöras från de allmänna utgångspunkter som anges i direktiven. Andra intressen än kommunernas berörs vidare på ett sådant sätt att kommittén enligt direktiven inte bör ta upp frågan om underställningsskyldigheten bör behållas. Kommittén har därför i fråga om dessa författningar funnit anledning att överväga reformer endast när det gäller de kommunala avgifterna.

Kommittén konstaterar att underställningsinstitutet efter hand har fått ett minskat användningsområde och att det numera används främst för att skapa laglighets- och rättvisegarantier. Kommunerna har i olika hänseenden fått bättre resurser att handha sina uppgifter. Kommunindel-ningsreformen medför att möjligheterna att ge kommunerna ökad frihet blir än större. Frågan om underställningsskyldigheten bör slopas på ett visst område bör enligt kommittén övervägas främst från den synpunkten om det med hänsyn till kommunernas utvecklingsgrad och det demokratiska styrelseskickets inneboende balans kan anses lämpligt att överlämna åt kommunerna att besluta utan annan kontroll än den som kan utövas vid kommunalbesvär.

Kommittén anför att erfarenheterna av den underställningsfria ordning som gäller i fråga om vissa ekonomiskt viktiga avgifter är goda. De gemensamma dragen för de olika avgiftsgrupperna, erfarenheterna av underställningsfriheten där den förekommer samt intresset av förenkling och rationalisering av förvaltningsförfarandet utgör enligt kommittén starka argument för en utvidgning av den underställningsfria ordningen. Den nuvarande ordningen präglas knappast av några enhetliga, genomgående principer. Åtskilliga avgifter av stor ekonomisk betydelse är underställningsfria, medan underställningsskyldighet gäller i fråga om mindre betydelsefulla avgifter på andra områden.

Reglemente för besvärsnämnd

Enligt kommittén bör underställningsskyldigheten i fråga om reglemente för besvärsnämnd inte slopas utan att en närmare lagreglering av förfarandet hos nämnden införs. De bestämmelser som gäller för nämnder för oreglerad förvaltning är i viktiga hänseenden mindre lämpliga för besvärsnämnd. Att överlämna åt varje kommun att självständigt utforma förfaranderegler för nämnden skulle innebära en betydande avvikelse från den ordning som gäller för övriga nämnder. För besvärsnämnderna, vilka har att utöva rättskipning inte bara inom området för den kommunala självstyrelsen utan också som en instans i den ordinära kommunalbesvärprocessen, föreligger enligt kommittén ett särskilt behov av fasta och i huvudsak enhetliga normer för verksamheten. Behovet av ordnade handlägningsformer minskar inte av att den materiella prövningen i ärendena är oreglerad och i princip fri. Det framstår som angeläget att förfarandet ger garantier för materiellt riktiga resultat och rättssäkerhet i övrigt.

Det nuvarande systemet för reglering av besvärsnämndernas verksamhet har enligt kommitténs mening medfört i stort sett godtagbara och enhetliga former för besvärsnämndernas verksamhet och underställningsskyldigheten kan, med hänsyn till reglementenas betydelse för den enskildes rättssäkerhet, inte uppfattas som något onödigt intrång i den kommunala självstyrelsen. Kommittén föreslår därför att underställningsskyldigheten behålls.

Extraordinär penningplacering

Kommittén anför att det i kommunalförvaltningarna knappast förekommer några kassaöverskott som lämpar sig för en annan placering än sådan som anges i 61 § KL, 65 § KLS resp. 75 § FSL. Utvecklingen beträffande betalningsrutiner och betalningsmedel har kraftigt begränsat användningen av kontanter. Behoven av kassaförlag tillgodoses i första hand genom checkräkningar, postgiro o. d. Kommittén anser därför att begränsningen av den fria placeringsrätten knappast hindrar en rationell och ändamålsenlig medelsförvaltning.

Även om det praktiska behovet av möjligheter till annan än ordinär placering är ytterst begränsat, kan det enligt kommittén vara olämpligt att ha stela och undantagslösa placeringsregler. Det bör lämnas utrymme för fullmäktige att meddela föreskrifter för de förvaltande organens medelshantering och fullmäktige bör därvid ha befogenhet att göra avsteg från huvudregeln. Det kan inte antas att länsstyrelsen skulle vara bättre skickad än fullmäktige att bedöma lämpligheten av sådana modifikationer. Enligt kommitténs mening kan det anförtros åt kommunerna att utan bindande bestämmelser i författning och utan underställningsskyldighet meddela föreskrifter om placering av penningmedel. En fri placeringsrätt utan underställningsskyldighet har sedan år 1955 prövats för landstingskommunernas del och den har inte medfört några olägenheter. Kommittén kan inte finna något sakligt skäl att behålla den

restriktiva ordning som gäller enligt KL, KLS och FSL.

Kommittén anser också att de nuvarande placeringsreglerna ger anledning till invändningar av lagteknisk art. Om det kan undvikas, bör den centrala kommunallagstiftningen inte hänvisa till exempelvis bestämmelser i föräldrabalken. Att reglerna om förmyndares självständiga befogenheter vid förvaltning av omyndigs medel har ansetts passa för den kommunala medelsförvaltningen är en tillfällighet.

Kommittén föreslår att de nuvarande placeringsreglerna i KL, KLS, FSL och LL ersätts med förenklade och enhetliga regler som anger normalförfarandet med överskottsmedel, nämligen insättning hos bank eller annan penninginrättning, och som i likhet med nuvarande bestämmelser i LL ger de beslutande församlingarna rätt att utan underställning meddela andra placeringsföreskrifter.

Valkretsindelning

Till förfarandet vid allmänna val an knyter enligt vad kommittén anför starka allmänna intressen av sådan art att ett statligt inflytande framstår som särskilt motiverat. Att landstingens beslut om valkretsindelning skall underställas Kungl. Maj:ts prövning kan därför inte anses innebära något onödigt intrång i den kommunala självstyrelsen. Kommittén föreslår att underställningsskyldigheten får stå kvar.

Förbundsordning för kommunalförbund

Kommittén anför att länsstyrelsens beslut att fastställa förbundsordning för kommunalförbund har konstitutiv verkan. Fastställelsen innebär att en eller flera kommunala angelägenheter övertas av en specialkommun som blir berättigad att av medlemskommunerna ta ut bidrag till förbundets verksamhet och att ta emot statsbidrag i den mån sådana utgår för nämnda angelägenheter. Kommittén anser att det är lämpligt att statlig myndighet medverkar när kommunalförbund skall bildas. Eftersom den nuvarande underställningsskyldigheten inte kan betraktas som ett onödigt intrång i den kommunala självstyrelsen, anser kommittén att den bör behållas.

Gatubyggnadskostnadsbidrag och avgifter hos byggnadsnämnd

Frågor om underställning enligt byggnadslagstiftningen bör enligt kommittén bedömas med hänsyn till den reglering som kan bli en följd av den allmänna översyn av byggnadslagstiftningen som f. n. görs av bygglagutredningen (K 1969:55). Kommittén anser därför att det inte finns anledning att nu ta upp frågan om underställning enligt 67 § Bl. eller att ändra gällande ordning i fråga om fastställelse av sådana avgifter som avses i 8 § första stycket byggnadsstadgan.

Gatuhandels- och torgavgifter m. m.

Kommittén ansluter sig till vad Föreningen kommunala torg och slakthus anför i framställningen till Kungl. Maj:ts dels om att den skillnad som f. n. görs mellan gatuhandelsavgifter och torgavgifter har skapat en konstlad gräns mellan två likartade handelsformer och gett upphov till gränsdragningsproblem, dels om att uttalandena i förarbetena till AvgL om skälighetsbedömningen i fråga om gatuhandelsavgifterna m. m. har lett till tillämpningssvårigheter.

Enligt kommitténs förslag skall gatuhandelsavgifterna och torgavgifterna samordnas så att kommunen i båda fallen får rätt att ta ut en avgift som motsvarar fördelen för rörelseidkaren att med uteslutande av andra få begagna plats på gator och torg för försäljningsändamål. I samband därmed bör kommunernas skyldighet att tillhandahålla friplatser på salutorgen utgå.

Den angivna avgiftsrätten bör enligt vad kommittén anför föreligga också när allmän plats upplåts för annonsering, uteservering, bensinförsäljning och liknande kommersiella ändamål, där tillgången till platsen kan sägas ha ett marknadsvärde och det av rättviseskäl är önskvärt att kommunen får ta ut avgifter efter affärsmässiga grunder. Något hinder bör inte föreligga mot att ta hänsyn till omsättning eller bruttovinst, förutsatt att resultatet av rörelsen väsentligen beror på försäljningsplatsens läge.

När det gäller andra upplåtelser enligt 2 § allmänna ordningsstadgan är nyttjarens fördel av upplåtelsen enligt kommittén inte alltid ekonomiskt mätbar eller ägnad att ge en rimlig avgiftsmaximering. Detta gäller exempelvis när allmän plats upplåts för byggnadsställningar, baracker, upplag, provisoriska valbyråer eller anordningar vid insamling för välgörande ändamål. I sådana fall bör främst kommunens direkta kostnader i anledning av upplåtelsen eller en ekonomisk värdering av intrånget vara vägledande vid avgiftssättningen.

Med hänsyn till att ändamålen med upplåtelse varierar och till att gränserna mellan kommersiella och andra ändamål ibland är oklara anser kommittén att ett visst utrymme måste lämnas för en fri prövning av vad som med hänsyn till objektiva omständigheter kan anses rimligt.

Kommittén föreslår att punkt 44 Kungl. Maj:ts resolution den 1 augusti 1727 upphävs, att 1 § AvgL ändras så att den kommer att omfatta också torgavgifterna, vilket f. n. regleras i 74 § KL och 78 § KLS, samt att det föreskrivs att avgift för upplåtelse som avses i 1 § AvgL får tas ut med belopp som kan anses skäligt med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av upplåtelsen, kommunens kostnader i anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter. Enligt förslaget skall grunderna för beräkning av avgifterna bestämmas av kommunfullmäktige. Det föreslås att underställningskyldigheten slopas. Enligt vad kommittén anför skapas en presumtion för att den taxa som kommunfullmäktige har bestämt uppfyller skälighetskravet, om taxan utformas i samförstånd med representativa företrädare för de avgiftsskyldiga.

Kommittén framhåller att förslaget inte är avsett att hindra att kommunerna även i fortsättningen tillhandahåller ett antal avgiftsfria platser på salutorgen samt att det alljämt bör stå kommunerna fritt att vid upplåtelse för kioskhandel och liknande försäljning anlägga sociala synpunkter på avgiftsfrågan och således ta hänsyn till att en rörelse skall bedrivas av en person som är partiell arbetsför.

Parkeringsavgifter m. m.

Kommittén anför att kommunerna själva bäst kan anpassa parkeringsavgifterna med hänsyn till det trafikreglerande syftet. Det är ett kommunalt intresse att avgifterna inte bestäms till högre belopp än som behövs för att parkeringsplatserna skall fylla sin uppgift i den allmänna samfärdseln. Kommittén föreslår därför att underställningsskyldigheten slopas.

För upplåtelse på allmän plats av särskild uppställningsplats för fordon skall kommun enligt kommitténs förslag ha rätt att av den som utövar sådan linjetrafik för befordran av passagerare som avses i 4 § förordningen (1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik m. m. ta ut avgift med det belopp som behövs för att täcka kommunens kostnad för upplåtelsen. Det föreslås att föreskrift härom tas in i 2 § AvgL. Avgifterna för upplåtelse av bussuppställningsplatser på allmän plats skall således inte längre regleras i 74 § KL resp. 78 § KLS. Rätten att ta ut avgift skall enligt förslaget inte förenas med underställningsskyldighet.

Hamnavgifter m. m.

Kommittén konstaterar att utvecklingen inom hamnväsendet innebär bl. a. att de traditionella kajerna ersätts med kostnadskrävande terminaler och andra specialanordningar. Utvecklingen har lett till att mellanhavandena mellan hamnägarna och redarna inte längre kan lösas på det sätt som förutsatts i 1950 års kungörelse. Med stöd av särskilda dispenser av Kungl. Maj:t har kungörelsens avgiftsregler och därmed också underställningsskyldigheten satts ur spel i fråga om de mest kostnadskrävande tjänsterna. Den nuvarande regleringen av hamnavgifterna framstår enligt kommittén som otidsenlig. Hamnutredningen (K 1966:40) avser att behandla taxefrågorna i ett kommande betänkande och det kan väntas att en genomgripande översyn av den nuvarande regleringen därigenom kommer till stånd.

Vid översynen bör enligt kommittén en förenklad reglering som ger utrymme åt en mera affärsmässig prissättning eftersträvas. Med hänsyn till att hamnarna i stor utsträckning betjänar andra än de hamnägande kommunernas medlemmar kan ett visst statligt inflytande över kommunernas hamnpolitik vara motiverat. Kommittén anser att ett sådant inflytande bör garanteras på annat sätt än genom föreskrifter om underställning.

Kommittén anser att hamnavgifterna och de övriga avgifter på sjöfar-

tens område som f. n. hänförs till avgifterna å den allmänna rörelsen inte längre bör regleras i KL och KLS utan i en särskild författning. I avbidan på resultatet av hamnutredningens överväganden föreslår kommittén att föreskrifterna om dessa avgifter tas bort ur 74 § KL och 78 § KLS samt att Kungl. Maj:t bemyndigas att bestämma när författningsändringarna i fråga om dessa avgifter skall träda i kraft.

Sotningsavgifter

Kommunernas förmåga att, med ledning av de normalsotningstaxor som upprättas efter förhandlingar mellan kommunernas och skorstensfejarmästarnas organisationer, göra en rättvis fördelning av sotningskostnaderna kan enligt kommittén knappast sättas i fråga. Kommittén föreslår därför att kommunfullmäktiges beslut att anta sotningstaxa inte längre skall underställas länsstyrelsens prövning. När skorstensfejarmästaren är anställd av kommunen och denna alltså är huvudman för verksamheten i ekonomiskt avseende, bör sotningsavgifter inte få tas ut med högre belopp än som krävs för att täcka kommunens kostnader för verksamheten. Kommittén anser att några uttryckliga bestämmelser härom inte behövs, särskilt som fallet är mycket sällsynt.

Remissyttrandena

Allmänna synpunkter

Kommitténs förslag i fråga om gatuhandels- och torgavgifterna har föranlett kritik från några remissinstanser. I övrigt har så gott som samtliga remissinstanser tillstyrkt kommitténs förslag eller lämnat dem utan erinran. Omkring en tredjedel av remissinstanserna tillstyrker förslagen utan särskild motivering.

Några remissinstanser anför vissa allmänna synpunkter på frågan om statskontrollen över kommunerna. *Stadsfullmäktige i Härnösand* anser att det är angeläget att underställningsskyldigheten, som härrör från en tid när de kommunala förvaltningarna var svagt utvecklade, upphör. De nuvarande kommunerna har en förvaltningsapparat som förhindrar maktmissbruk och ger tillräckliga garantier för rättssäkerhet. Liknande synpunkter anföras av *stadsfullmäktige i Sundsvall* och av *Svenska landstingsförbundet*.

Enligt yttrandena från *Stockholms handelskammare* och *Gotlands handelskammare* är syftet med underställningsskyldigheten att ge staten möjlighet att övervaka att kommunerna inte överskrider eller missbrukar sina befogenheter. Risken för att en kommun skulle utnyttja ett markinnehav på ett oskäligt sätt vid avgiftsbeläggning synes numera inte vara så stor. Med hänsyn till utvecklingen hos kommunerna och till önskemålet om ett så praktiskt och rationellt förfarande som möjligt är det enligt handelskamrarna motiverat att kommunala beslut i ökad utsträckning blir underställningsfria. Underställningsskyldigheten utgör ibland en förutsättning för en enhetlig praxis och den är också av

betydelse från rättssäkerhetssynpunkt, särskilt som det vid kommunalbesvär endast är lagligheten och inte lämpligheten av det överklagade beslutet som prövas. Även om underställningsskyldigheten är av betydelse från dessa synpunkter, tillmåtar handelskamrarna de praktiska fördelarna av ett underställningsfritt förfarande större vikt.

Reglemente för besvärnämnd

Kammarkollegiet, planverket, länsstyrelserna i Stockholms och Väster-norrlands län, Stockholms och Uppsala läns landstings förvaltningsutskott, stadskollegiet i Stockholm och Svenska landstingsförbundet ansluter sig till kommitténs förslag att beslut om antagande av reglemente för besvärnämnd också i fortsättningen skall underställas länsstyrelsens resp. Kungl. Maj:ts prövning. *Svenska landstingsförbundet* hänvisar i sitt yttrande till önskemålet att föreskrifterna för besvärnämndernas verksamhet och arbetsformer blir så likartade som möjligt.

De skäl som kommittén anför till stöd för sitt ställningstagande är enligt *stadsfullmäktige i Solna* inte övertygande, särskilt med hänsyn till att kommunerna har rätt men inte skyldighet att inrätta besvärnämnd som en extra besvärinstans i tjänstetillsättningsärenden. *Svenska kommunförbundet* anser också att underställningsskyldigheten bör slopas i fråga om reglemente för besvärnämnd och framhåller att underställningsskyldighet inte föreligger i fråga om något annat nämndreglemente. Det är bara ett tjugotal kommuner som har inrättat besvärnämnder och de flesta nämnderna har handlagt bara ett fåtal ärenden. Deras blotta existens har utgjort en ytterligare garanti för att tjänstetillsättningsärendena handläggs grundligt och objektivt. Reglementena för de besvärnämnder som har inrättats företer bara mindre avvikelser från varandra. Den nödvändiga samordningen bör kunna tillgodoses genom att Svenska kommunförbundet liksom hittills tillhandahåller förebilder till reglementen och lämnar råd och anvisningar. Svenska kommunförbundet anser att ett slopande av underställningsskyldigheten inte ger anledning till några farhågor för den enskildes rättssäkerhet.

Extraordinär penningplacering

Bara två remissinstanser, *länsstyrelsen i Stockholms län* och *Skånes handelskammare*, anför invändningar mot kommitténs förslag att de nuvarande placeringsbestämmelserna i KL, KLS, FSL och LL skall ersättas med en regel som anger normalförfarandet med överskottsmedel, nämligen insättning hos bank eller annan penninginrättning, och som efter mönster från LL ger den beslutande församlingen frihet att utan underställning bestämma om annan placering.

Anlitandet av checkräkningar, bankgiro och postgiro har numera kraftigt begränsat användningen av kontanter, anför *kyrkorådet i Borås och Brämhults kyrkliga samfällighet*. Eftersom några större kontant-innehav inte brukar förekomma, kan föreskrifterna förenklas i enlighet

med kommitténs förslag. *Svenska kommunförbundet* anser att det praktiska behovet av möjligheter till annan än ordinär placering av kommunala medel, som inte behövs för nära förestående utbetalningar, är ganska begränsat. Den fria placeringsrätten har för landstingskommunernas del inte medfört några olägenheter och enligt Svenska kommunförbundet kan kommunerna anses väl skickade att själva besluta i dessa frågor. *Stockholms handelskammare* och *Gotlands handelskammare*, vilka också tillstyrker förslaget, framhåller att det av lagtexten bör klart framgå att huvudregeln skall vara att kassaöverskott sätts in på bank eller annan penninginrättning.

Underställningsskyldigheten har fortfarande en viss betydelse i fråga om beslut om extraordinär penningplacering, anför *Skånes handelskammare*. I yttrandet från *länsstyrelsen i Stockholms län* redogörs för ett ärende i vilket en kyrklig samfällighet anhöll om tillstånd att få placera ett belopp hos en kommun, som på grund av rådande kreditrestriktioner inte kunde få ett lån i bank. Länsstyrelsen anmärker att det uppenbarligen var fråga om ett nyttjande av samfällighetens medel till ett ändamål som låg utanför samfällighetens kompetensområde. Med hänsyn till att fall av denna typ har stor principiell betydelse, även om de inte kan bli många, anser länsstyrelsen det tveksamt om underställningsskyldigheten bör upphävas.

Valkretsindelning

De remissinstanser som yttrar sig på denna punkt anser, liksom kommittén, att landstingets beslut om valkretsindelning även i fortsättningen bör underställas Kungl. Maj:ts prövning.

Förbundsordning för kommunalförbund

Remissinstanserna ansluter sig till kommitténs uppfattning att underställningsskyldigheten i fråga om beslut att antaga förbundshandling bör behållas. Enligt *Svenska kommunförbundet* har den nuvarande ordningen vid fastställande av förbundsordning inte inneburit sådana olägenheter att fastställelseförfarandet bör upphöra.

Gatubyggnadskostnadsbidrag och avgifter hos byggnadsnämnd

Remissinstanserna har inte något att invända mot vad kommittén anför om att det f. n. inte finns anledning att ta upp frågan om underställning enligt 67 § Bl. till prövning eller att ändra gällande ordning beträffande fastställelse av avgifter enligt 8 § första stycket byggnadsstadgan.

Gatuhandels- och torgavgifter m. m.

Som förut sagts har kommitténs förslag i fråga om gatuhandels- och torgavgifterna föranlett kritik från några remissinstanser. Av de remissinstanser som yttrar sig särskilt i fråga om gatuhandels- och torgavgifterna tillstyrker *kammarkollegiet, Östergötlands och Södermanlands handelskammare, handelskamrarna i Göteborg, Borås och Karlstad, stadsfullmäktige i Härnösand och Sundsvall, Föreningen kommunala torg och slakthus, Svenska kommunförbundet och Sveriges köpmannaförbund* förslaget på denna punkt. Den grupp remissinstanser som anför kritiska synpunkter är tämligen liten. Kritiken avser bl. a. den föreslagna samordningen mellan gatuhandels- och torgavgifterna, de föreslagna grunderna för bestämmandet av avgifterna samt förslaget att underställningsskyldigheten skall tas bort.

Nästan alla remissinstanser som går in på frågan om enhetliga regler i princip bör gälla för gatuhandelsavgifterna och torgavgifterna tillstyrker kommitténs förslag om en samordning i detta avseende. Med hänsyn till den allmer minskade skillnaden mellan de båda handelsformerna anser *länsstyrelsen i Stockholms län* att enhetliga grunder bör gälla för avgiftssättningen. Liknande synpunkter anför av *Stockholms handelskammare, Gotlands handelskammare, stadskollegiet i Stockholm, stadsfullmäktige i Sundsvall och Svenska kommunförbundet*. Till de remissinstanser som uttryckligen tillstyrker kommitténs förslag på denna punkt hör vidare *kommerskollegium, Östergötlands och Södermanlands handelskammare, Skånes handelskammare, stadsfullmäktige i Härnösand, Föreningen kommunala torg och slakthus, Riksförbundet gatukök & kiosknäring* och *Sveriges kioskägares riksförbund*.

En annan uppfattning kommer till uttryck i yttrandena från *näringsfrihetsombudsmannen* och *Sveriges handelsträdgårdsmästareförbund*. Förbundet delar inte uppfattningen att någon väsentlig skillnad i allmänhet inte föreligger mellan torghandeln och gatuhandeln. De kiosker som svarar för den övervägande delen av gatuhandeln är oftast av permanent karaktär och de har i allmänhet en betydande omsättning. Kioskägarna är i regel tvungna att investera stora summor i kioskerna och dessa blir då jämförliga med vanliga butiker. Torgplatserna röjs däremot av varje dag. Det är därför enligt förbundet naturligt att anlägga andra synpunkter på gatuhandeln än på den torghandel där ortens befolkning säljer t. ex. trädgårdsprodukter. Under förutsättning att den hittillsvarande självkostnadsprincipen behålls i fråga om torgavgifterna tillstyrker förbundet emellertid en formell och administrativ samordning av torgavgifterna och gatuhandelsavgifterna.

Enligt *näringsfrihetsombudsmannen* är kommitténs förslag att AvgL skall göras tillämplig också på torghandeln tillsammans med förslaget om nya grunder för avgiftssättningen ägnat att medföra en minskning av torghandelns och eventuellt också av gatuhandelns konkurrensförmåga i förhållande till övrig handel. Att en kommun genom avgiftsbeläggning belastar torghandeln så att den får omkostnader som är jämförliga med

den bofasta handelns ligger inte i konsumenternas intresse. Näringsfrihetsombudsmannen anser vidare att en skillnad i avgiftssättningen mellan torghandeln och gatuhandeln är motiverad. Hänsyn bör tas till att torgplatserna upplåts bara viss del av dagen och till att torghandeln kan vara begränsad till några dagar i veckan, medan markupplåtelsen vid gatuhandel är stadigvarande. Torghandeln åsamkas vidare särskilda kostnader för transport och hantering av varor och torgstånd. Näringsfrihetsombudsmannen tillstyrker emellertid förslaget att AvgL skall göras tillämplig också på torghandeln, eftersom förslaget medför administrativa fördelar. Han anser däremot inte motiverat att, som kommittén föreslår, ändra lagens bestämmelser om grunderna för avgiftssättningen.

En positiv inställning till kommitténs förslag i fråga om reglerna för skälighetsbedömningen vid avgiftssättningen redovisas i yttrandena från *kommerskollegium, länsstyrelsen i Stockholms län, stadskollegiet i Stockholm, stadsfullmäktige i Härnösand, Föreningen kommunala torg och slakthus* samt *Svenska kommunförbundet*. Enligt Svenska kommunförbundet blir det med den föreslagna utformningen möjligt att bestämma avgifterna efter vad som med hänsyn till objektiva omständigheter kan anses rimligt. *Föreningen* anför att de nuvarande grunderna för avgiftssättningen vid gatumarksupplåtelse har varit svåra att tillämpa. Hänsyn skall tas till bl. a. den beräknade vinsten av rörelsen. Därvid skall man utgå från en objektiv beräkning av vad som kan anses vara normalt för en rörelse av det slag det gäller och inte från det verkliga utfallet av rörelsen. Att göra en objektiv vinstberäkning för rörelser av samma slag som bedrivs vid olika delar av en gata är i de flesta fall omöjligt.

Kommitténs förslag innebär enligt *Stockholms handelskammare* och *Gotlands handelskammare* att kommunerna ges stora möjligheter till en skönsmässig prövning av avgifternas storlek. I den mån rörelsens resultat beror av läget kommer hänsyn att kunna tas till omsättning och bruttovinst, vilket f. n. inte får ske. Handelskamrarna motsätter sig inte att förslaget genomförs men anmärker att riktlinjer behövs för hur kravet på skälighet i praktiken skall uppfyllas.

Som framgår av det förut sagda avstyrker *näringsfrihetsombudsmannen* och *Sveriges handelsträdgårdsmästareförbund* kommitténs förslag i fråga om grunderna för avgiftssättningen. *Skånes handelskammare, Riksförbundet gatukök & kiosknäring, Svenska pressbyrån* och *Sveriges kioskägares riksförbund* avstyrker också förslaget. Enligt *handelskammaren* bör avgifterna liksom f. n. inte få sättas i relation till omsättningen eller lönsamheten i det enskilda fallet.

Kommitténs förslag ger enligt *Svenska pressbyrån* utrymme för godtyckliga bedömningar av nyttjarens fördel av upplåtelsen och "övriga omständigheter". Avgifterna bör bestämmas efter objektiva grunder. Kommunens kostnader i anledning av upplåtelsen kan vara en sådan objektiv grund. Svenska pressbyrån anför vidare att kommunerna ofta har en felaktig uppfattning om kioskhandelns lönsamhet, vilket kan leda till alltför höga avgifter. Det är ett samhällsintresse att kioskhandelns existensmöjligheter inte försämras ytterligare genom en kraftig höjning av

avgifterna för upplåtelse av kommunal mark.

Tillämpningen av de nuvarande grunderna för avgiftssättningen har enligt *Riksförbundet gatukök & kiosknäring* inte vållat några svårigheter. Avgifterna bestäms redan nu efter affärsmässiga grunder. Kommitténs förslag, särskilt förslaget att hänsyn skall tas till nyttjarnas fördel av upplåtelsen och till "övriga omständigheter", lämnar däremot fältet fritt för olika tolkningar. Förslaget är knappast tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Det kan, anför riksförbundet, leda till att avgifterna beräknas efter generella taxor och bestäms till en viss procent av omsättningen utan hänsyn till om denna beror på försäljningsplatsens läge eller är en frukt av rörelseidkarens prestationer. Riksförbundet anser att ett genomförande av kommitténs förslag innebär en risk för att kommunerna beaktar vinningssynpunkter i sådan utsträckning att avgifterna blir oskäliga. Det kan bli vanligt att marken upplåts till företag som vill skaffa sig ett visst monopol inom gatuhandeln och som därför erbjuder sig att betala avgifter som inte står i rimlig proportion till vad försäljningsplatserna kan anses värda enligt en objektiv bedömning.

En liknande uppfattning redovisas i yttrandet från *Sveriges kioskägares riksförbund*. Enligt riksförbundet ligger det i sakens natur att en sådan skälighetsbedömning som måste göras när gatuhandelsavgifter skall bestämmas innebär svårigheter. Svårigheterna kommer att bli än större, om kommitténs förslag genomförs. Om kommunerna får bestämma avgifterna med hänsyn till nyttjarens fördel av upplåtelsen, lämnas fältet fritt för subjektiva bedömningar. Kommunerna har sällan tillgång till experter som kan göra affärsmässiga bedömningar som kan läggas till grund för en avgiftstaxa.

Kommerskollegium, Stockholms handelskammare, Gotlands handelskammare och *Föreningen kommunala torg och slakthus* understryker vikten av att avgiftstaxorna utformas i samförstånd med representativa företrädare för näringslivet. Genom ett sådant samråd åstadkoms enligt *kommerskollegium, Föreningen kommunala torg och slakthus* och *Svenska kommunförbundet* en presumtion för att taxorna uppfyller kravet på skälighet. *Riksförbundet gatukök & kiosknäring* är av motsatt uppfattning.

Kammarkollegiet, stadsfullmäktige i Härnösand och *Sundsvall, Svenska kommunförbundet* och *Föreningen kommunala torg och slakthus* tillstyrker kommitténs förslag att skyldigheten för kommunerna att tillhandahålla friplatser för viss torghandel skall upphävas. Motivet för bestämmelsen härom, angelägenheten av att den livsmedelsproducerande lantbefolkningen ges tillgång till avgiftsfria försäljningsställen, är enligt föreningen inte längre aktuellt.

Enligt *hovrätten för Nedre Norrland* är det fortfarande angeläget att lämpliga torgplatser mot låg avgift ställs till förfogande för jordbrukare och andra som önskar sälja egna produkter. Kommitténs förslag i fråga om grunderna för avgiftssättningen hindrar visserligen inte att avgifterna differentieras eller att sociala synpunkter beaktas, när avgifterna bestäms. Hovrätten anser dock att intresset av att torgplatser för försäljning av

egna produkter tillhandahålls till låg avgift bör skyddas genom uttryckliga bestämmelser. *Kommerskollegium* och *Skånes handelskammare* anser att det är tveksamt om skyldigheten att tillhandahålla friplatser bör upphävas. Försäljningen av egna lantbruksprodukter på salutorgen spelar enligt handelskammaren visserligen en obetydlig roll inom varuhandeln. Den utgör dock ett uppskattat inslag i stadsbilden. Avgiftsfriheten, som har gammal hävd, tillgodoser ett socialt ändamål och saknar ekonomisk betydelse för kommunerna.

Enligt *kommerskollegium*, *Stockholms handelskammare*, *Gotlands handelskammare*, *stadsfullmäktige i Sundsvall* och *Sveriges handelsträdgårdsmästareförbund* är det motiverat att torgavgifterna differentieras så att lägre avgifter bestäms för ortens odlare och tillfällig torghandel än för stadigvarande torghandel och handel av kringföringsnatur. En sådan differentiering blir enligt *kammarkollegiet*, *kommerskollegium*, *Stockholms handelskammare* och *Gotlands handelskammare* fortfarande möjlig, om kommitténs förslag genomförs. *Kommerskollegium* ifrågasätter dock om inte en uttrycklig erinran om denna möjlighet bör tas in i AvgL.

För flertalet av de kommunala avgifterna är det enligt *kommerskollegium* karaktäristiskt att kommunen tillhandahåller den avgiftsbelagda nyttigheten i en monopolställning. Ett monopol innebär alltid en risk för att situationen utnyttjas för att ta ut för höga avgifter. *Kommerskollegium* tror dock inte att förslaget att underställningsskyldigheten skall slopas i fråga om gatuhandels- och torgavgifterna innebär några påtagliga risker för att kommunerna kommer att missbruka sin monopolställning. Intresset av förenkling och rationalisering av förvaltningsförfarandet talar vidare för att underställningsskyldigheten slopas. *Kommerskollegium* tillstyrker därför förslaget. *Stockholms handelskammare*, *Gotlands handelskammare*, *Östergötlands* och *Södermanlands handelskammare*, *handelskamrarna i Göteborg*, *Borås* och *Karlstad*, *näringsfrihetsombudsmannen*, *stadsfullmäktige i Härnösand* och *Sundsvall*, *Föreningen kommunala torg och slakthus* samt *Svenska kommunförbundet* är också positiva till förslaget. Enligt *handelskamrarna i Göteborg*, *Borås* och *Karlstad* samt *Svenska kommunförbundet* ger rätten att anföra kommunalbesvär tillräckliga garantier för att kravet på skälighet blir tillgodosett.

Underställningsskyldigheten kan enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* anses innebära en garanti mot att avgifterna i alltför hög grad bestäms efter rörelseidkarens omsättning eller på annat sätt görs oskäligt höga. Kommunalbesvärsinstitutets effektivitet ökas, om grunderna för skälighetsbedömningen, som kommittén föreslår, anges i AvgL. Det är emellertid tydligt att rätten att anföra kommunalbesvär inte kan till alla delar ersätta underställningsskyldigheten. Länsstyrelsen anser därför att det är tveksamt om underställningsskyldigheten bör slopas.

Riksförbundet gatukök & kiosknäring, *Svenska presshyrån* och *Sveriges kioskägares riksförbund* motsätter sig att underställningsskyldigheten slopas. Att kommunerna har fått bättre utvecklade förvaltningsapparater betyder inte att det kommersiella tänkandet i kommunerna

dämpas, anför *Riksförbundet gatukök & kiosknäring*, som också erinrar om att prövningen vid kommunalbesvär bara avser det överklagade beslutets laglighet. *Svenska pressbyrån* anser att underställningsskyldigheten ger staten en ofta behövlig insyn i den kommunala förvaltningen och att förslaget att den skall slopas innebär en försämring från rättssäkerhetssynpunkt. Enligt *Sveriges kioskägares riksförbund* kan det befaras att kommunernas handläggning av avgiftsärendena blir mycket summarisk, om underställningsskyldigheten slopas.

Underställningsskyldigheten har enligt *Skånes handelskammare* en viss uppgift att fylla när det gäller avgifter för bensinstationer, gatukök, reklampelare o. d. Sådana anläggningar kräver ofta stora utrymmen, varför avgifterna är av betydelse från kostnadssynpunkt. Stora meningsmotsättningar i fråga om avgifternas storlek eller sättet för deras beräkning föreligger ofta. Handelskammaren anser att en garanti mot maktmissbruk behövs och att den bästa garantin är att underställningsskyldigheten behålls.

Parkeringsavgifter m. m.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att ett besvär förfarande inte kan till alla delar ersätta den nuvarande underställningsskyldigheten och att det är tveksamt om denna bör slopas i fråga om parkeringsavgifterna. Övriga remissinstanser som uttalar sig på denna punkt, nämligen *stadskollegiet i Stockholm*, *Motororganisationernas samarbetsdelegation*, *Svenska kommunförbundet*, *Svenska lokaltrafikföreningen* och *Sveriges trafikbilägares riksorganisation*, tillstyrker däremot kommitténs förslag.

Behovet av att ta ut parkeringsavgifter är enligt *Svenska lokaltrafikföreningen* självfallet störst inom tätortsbebyggelse med stark trafik och inom en tätortskommun krävs med hänsyn till syftet med parkeringsavgifterna en kraftig variation av avgifternas storlek. Föreningen delar kommitténs uppfattning att kommunerna själva bäst kan anpassa avgifterna med hänsyn till det trafikreglerande syftet och att det inte behöver befaras att avgifterna sätts högre än som behövs för att parkeringsplatserna skall fylla sin uppgift i den allmänna samfärdseln. Föreningen finner det tillfredsställande att det i kommitténs förslag till författningstext i fråga om avgifter för allmänplatsmark som upplåtits till bussupställningsplats sägs klart att avgiften får uppgå bara till belopp som behövs för att täcka kommunens kostnader för upplåtelsen.

Hamnavgifter m. m.

Hamnutredningen delar kommitténs uppfattning att en sådan reglering av hamnväsendets ekonomiska förhållanden bör eftersträvas som gör det möjligt att tillämpa företagsekonomiska principer inom den kommunala hamnverksamheten. I linje med sådana principer ligger intresset av en förenkling i förhållande till nuvarande ordning med dess underställningsförfarande. Utredningen, som ämnar behandla hamntaxefrågorna i ett

kommande betänkande, anför att den omplacering av reglerna om hamnavgifter som kommittén föreslår lämnar utredningen frihet att välja den lösning som senare visar sig lämplig. Utredningen har därför inte något att erinra mot kommitténs förslag. Förslaget tillstyrks också av *länsstyrelsen i Stockholms län* och *stadsfullmäktige i Härnösand*, medan *Skånes handelskammare* framhåller att taxehöjningar kan ha stor ekonomisk betydelse och att de kan inverka menligt på trafikens utveckling. Handelskammaren anser därför att underställningsskyldigheten bör behållas inte bara i avvaktan på hamnutredningens förslag.

Sotningsavgifter

Kommerskollegium, Stockholms handelskammare, Gotlands handelskammare, Skånes handelskammare, planverket, brandinspektionen, länsstyrelsen i Stockholms län, stadskollegiet i Stockholm, stadsfullmäktige i Härnösand och *Sundsvall, länsbrandinspektören i Västernorrlands län* och *Svenska kommunförbundet* ansluter sig till kommitténs förslag att underställningsskyldigheten skall slopas i fråga om sotningstaxorna.

Eftersom sotningstaxorna bestäms på grundval av förhandlingar mellan kommunerna och Sveriges skorstensfejaremästares riksförbund och man knappast kan sätta kommunernas förmåga att med ledning av normal-sotningstaxorna göra en rättvis fördelning av sotningskostnaderna på de enskilda objekten i fråga, finns det enligt *Svenska kommunförbundet* inte anledning att behålla underställningsskyldigheten.

Sveriges fastighetsägareförbund och *Sveriges skorstensfejaremästares riksförbund* är kritiska mot kommitténs förslag i fråga om sotningstaxorna. Sedan år 1951 har enligt riksförbundet centrala överenskommelser om generella höjningar av sotningsavgifterna med anledning av inträffade kostnadshöjningar träffats efter förhandlingar mellan riksförbundet samt Svenska kommunförbundet eller, intill år 1968, Svenska stadsförbundet och Svenska kommunförbundet. Kommunförbunden har rekommenderat kommunerna att följa de centrala överenskommelserna och riksförbundet har hos kommunerna begärt höjningar enligt överenskommelserna. Kommunerna har i regel följt de centrala överenskommelserna. Riksförbundet anser därför att underställningsskyldigheten är onödig. Det påpekas emellertid att skorstensfejarmästarna inte har någon rätt att påkalla förhandlingar i fråga om sotningsavgifterna, vare sig med Svenska kommunförbundet eller med en enskild kommun. En kommun är inte tvungen att följa den centrala överenskommelsen och en skorstensfejarmästare kan inte vidta några stridsåtgärder för att få förbättrade ekonomiska villkor för verksamheten. Han är vid straffansvar bunden av sina skyldigheter enligt brandlagstiftningen. Kommunalbesvär ger, anför riksförbundet vidare, inte samma möjlighet till statskontroll som förvaltningsbesvär eller underställning. Besvärsprövningen vid kommunalbesvär avser bara beslutets laglighet och ger således knappast utrymme för en prövning av de beslutade avgifternas skälighet. Besvärsrätten är vidare begränsad till kommunmedlem och det förekom-

mer att en skorstensfejarmästare inte bor i den kommun där han är verksam. Riksförbundet tillstyrker därför förslaget om att underställningsskyldigheten skall slopas endast under förutsättning att möjlighet införs att anföra förvaltningsbesvär mot en kommuns beslut om antagande av sotningstaxa.

Sveriges fastighetsägareförbund avstyrker kommitténs förslag och anför att rätten att anföra kommunalbesvär är av obetydligt värde, när kommunens beslut har tillkommit i laga ordning. Någon prövning av avgifternas skälighet kan ju inte ske vid kommunalbesvär. Normalsofningstaxorna innebär enligt förbundet inte någon garanti mot att oskäligena sotningsavgifter tas ut. Fastighetsägarna deltar ju inte i utformningen av normalsofningstaxorna och de kan därför inte påverka prisutvecklingen.

Departementschefen

Allmänna synpunkter

Staten utövar i stor utsträckning kontroll över den kommunala verksamheten. Statsuppsikten tillgodoser skilda syften och sker i olika former. Genom besvärprövning och, i vissa fall, prövning efter underställning av kommunala beslut utövas kontroll av att kommunen inte överskrider sina befogenheter eller på annat sätt handlar i strid med vad som är föreskrivet i lag eller annan författning. Inom den specialreglerade kommunala förvaltningen omfattar besvärsprövningen och prövningen vid underställning också frågan om det kommunala beslutet är i sak lämpligt. Inom vissa sektorer av den kommunala förvaltningen utövar staten härutöver en effektivitetskontroll, dvs. en tillsyn över att uppgifterna fullgörs på ett tillfredsställande sätt, genom att lämna råd och anvisningar, påkalla rättelse, förelägga kommunerna att förfara på visst sätt eller besluta i kommunens ställe. Kommunernas handhavande av åtskilliga angelägenheter kan vidare styras genom föreskrift i statsbidragsförfattning att statsbidrag till en kommunal verksamhet får beviljas bara om vissa villkor är uppfyllda. Statskontrollen har i stor utsträckning utformats under en tid då den kommunala förvaltningen var väsentligt mindre utbyggd än f. n. I takt med den starka expansionen av den kommunala verksamheten har emellertid kommunernas förvaltningsorganisation blivit allt större och allt bättre utrustad. Kommunerna har därigenom fått väsentligt ökad tillgång till kvalificerad sakkunskap på olika områden. Den nu pågående kommunindelningsreformen, vilken i huvudsak kommer att vara genomförd den 1 januari 1974, har avgörande betydelse för denna utveckling. Den service som Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet lämnar sina medlemmar har också i avsevärd mån stärkt förutsättningarna för effektivitet och enhetlighet i den kommunala förvaltningen.

Den antydda utvecklingen motiverar överväganden från delvis nya utgångspunkter om statens tillsyns- och kontrolluppgifter gentemot kommunerna. Flera initiativ till sådana överväganden har också tagits.

Länsberedningen (C 1970:28), som har till uppgift att göra en allmän översyn av uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun, skall enligt sina direktiv vid övervägandena om relationerna mellan stat och kommun bl. a. beakta att kommunerna genom indelningsreformen kan väntas mera allmänt bli rustade att bedriva sin verksamhet på sådant sätt att detaljerad tillsyn och kontroll från statens sida kan minska. Bygglagutredningen (K 1969:55) skall enligt sina direktiv bl. a. överväga en begränsning av den statliga detaljgranskningen inom planväsendet. Indelningsreformens fullföljande har vidare föranlett att relationerna mellan stat och kommun ägnas större uppmärksamhet inom Kungl. Maj:ts kansli. Tillkomsten av bättre rustade kommuner ger sålunda anledning att se över metoderna för och omfattningen av den statliga tillsynen över kommunerna på skilda verksamhetsområden. En särskild enhet inom civildepartementet har till uppgift bl. a. att ta initiativ till och samordna en översyn inom berörda departement av statsbidragsförfattningar i syfte att utmönstra onödiga detaljföreskrifter som kan försvåra den kommunala verksamheten. Ett sådant arbete pågår nu inom flera departement. En promemoria med förslag till åtgärder i angivet syfte inom skolsektorn som upprättats inom utbildningsdepartementet (Ds U 1971:3) har remissbehandlats och bereds f. n. inom nämnda departement.

Ett annat led i arbetet på att avveckla överflödigt statskontroll över kommunerna är den översyn av bestämmelserna om underställning av vissa kommunala beslut som kommunalrättskommittén redovisat i betänkandet (Ds C 1970:2) Kommuns och andra kommunala menigheters skyldighet att underställa statlig myndighet vissa beslut. Översynen har enligt utredningens direktiv varit begränsad till underställning av beslut enligt kommunallagarna – utom vissa finansiella beslut, bl. a. beslut att ta upp lån eller gå i borgen – och av beslut om kommunala avgifter. Utredningen som praktiskt taget genomgående behandlats positivt av remissinstanserna visar att väsentliga förenklingar när det gäller statskontrollen står att vinna inom detta område.

Reglemente för besvärnämnd

Reglemente för besvärnämnd skall underställas länsstyrelsens eller, i fråga om landstingskommunal besvärnämnd, Kungl. Maj:ts prövning. Underställningsskyldighet föreligger numera inte i fråga om andra kommunala nämndreglementen. Kommunallagarnas bestämmelser för nämnder för oreglerad förvaltning gäller bara om annat inte föreskrivs i reglementet för besvärnämnden.

Kommittén anser att underställningsskyldigheten bör behållas. Från rättssäkerhetssynpunkt finns det enligt kommittén ett behov av fasta och i huvudsak enhetliga normer för besvärnämndernas verksamhet. Bara två remissinstanser anser att underställningsskyldigheten bör slopas.

Det ligger i sakens natur att det är angeläget att förfarandet hos besvärnämnderna ger bästa möjliga garantier för materiellt riktiga resultat och för rättssäkerhet i övrigt. I likhet med kommittén anser jag därför

att det behövs fasta och i huvudsak enhetliga normer för verksamheten.

Som förut sagts föreligger det inte någon skyldighet att inrätta besvärsnämnd. Att en besvärsnämnd inrättas medför inte att den enskildes möjligheter att få sin talan prövad av statlig myndighet blir mindre. Jag ansluter mig till vad Svenska kommunförbundet anför om att besvärsnämndernas blotta existens har utgjort en garanti för att tjänstetillsättningsärendena handläggs grundligt och objektivt.

Som förut sagts skall de flesta bestämmelserna i förvaltningslagen, vilken trädde i kraft den 1 januari 1972, tillämpas i ärende hos besvärsnämnd. Det gäller bl. a. bestämmelserna om jäv, vilka är strängare än motsvarande bestämmelser i kommunallagstiftningen, samt bestämmelserna om rätt för part att ta del av vad som har tillförts ärendet, kommunikation och beslutsmotivering. Genom att förvaltningslagen i huvudsak skall tillämpas hos besvärsnämnderna tillgodoses till stor del behovet av fasta och enhetliga normer för besvärsnämndernas verksamhet. Kompletterande bestämmelser i reglemente kommer fortfarande att behövas och en del av de ytterligare bestämmelser som kan behövas, t. ex. föreskrifter om beslutförhet och omröstning, är av betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Enligt min mening finns det emellertid inte anledning att befara att en kommun eller landstingskommun som inrättar en besvärsnämnd inte skulle se till att reglementet för nämnden tillgodoser vad som krävs från rättssäkerhetssynpunkt. Av betydelse i detta sammanhang är det biträde som kan lämnas av Svenska kommunförbundet resp. Svenska landstingsförbundet.

Med stöd av vad jag nu har anfört förordar jag att skyldigheten för kommunerna och landstingskommunerna att underställa beslut om antagande av reglemente för besvärsnämnd länsstyrelsens resp. Kungl. Maj:ts prövning avskaffas.

Extraordinär penningplacering

Enligt 61 § KL krävs länsstyrelsens medgivande för att kommun skall få placera penningmedel, som inte behövs för nära förestående utbetalningar, på annat sätt än som anges i paragrafen. Motsvarande bestämmelser finns i 65 § KLS och 75 § FSL. 16 § KFL hänvisar till 61 § KL. Enligt 65 § LL kan landsting däremot utan underställningsskyldighet bestämma om placering av penningmedel.

Kommittén föreslår att de nuvarande placeringsreglerna i KL, KLS, FSL och LL ersätts med förenklade och enhetliga regler som anger normalförfarandet med överskottsmedel, nämligen insättning hos bank eller annan penninginrättning, och som i likhet med nuvarande bestämmelser i LL ger de beslutande församlingarna rätt att utan underställning meddela andra placeringsföreskrifter. Behovet av möjligheter till annan placering än sådan som f. n. får ske utan länsstyrelsens medgivande är enligt vad kommittén anför mycket begränsat. Kommittén anser emellertid att stela och undantagslösa regler kan vara olämpliga samt att fullmäktige bör, utan att inhämta länsstyrelsens medgivande, få meddela

föreskrifter för de förvaltande organens medelsförvaltning. Enligt kommittén kan det inte antas att länsstyrelsen skulle vara bättre skickad än fullmäktige att bedöma om en viss penningplacering är lämplig.

Två remissinstanser ger uttryck för tveksamhet inför förslaget att underställningsskyldigheten skall tas bort, medan de övriga lämnar kommitténs förslag utan erinran.

Jag ansluter mig till vad kommittén anför och förordar, såvitt gäller ändringarna i FSL, efter samråd med det statsråd som handlägger frågor enligt nämnda lag att kommitténs förslag genomförs.

Valkretsindelning

Landstingets beslut om indelning i valkretsar för val av landstingsmän och om det antal landstingsmän som skall utses för varje valkrets skall enligt 13 § LL underställas Kungl. Maj:ts prövning.

I likhet med remissinstanserna ansluter jag mig till kommitténs uppfattning att ett statligt inflytande på detta område framstår som särskilt motiverat. Ett ytterligare skäl att inte nu ändra gällande ordning är att frågan om att införa ett nytt valsystem för landstingsvalen aktualiserats genom kommunalvalskommitténs betänkande (SOU 1971: 4) Kommunala val. Jag anser därför liksom kommunalrättskommittén och remissinstanserna att underställningsskyldigheten inte bör upphävas nu.

Förbundsordning för kommunalförbund

När förbundsordning för kommunalförbund har antagits, skall den enligt 21 § KFL underställas länsstyrelsens prövning. Motsvarande underställningsskyldighet föreligger vid ändring av förbundsordningen (22 §). I och med fastställelsen övertas, som kommittén anför, en eller flera kommunala angelägenheter av en specialkommun, det nybildade kommunalförbundet. Liksom kommittén anser jag att det är lämpligt att statlig myndighet medverkar när kommunalförbund skall bildas och att underställningsskyldigheten inte kan anses innebära något onödigt intrång i den kommunala självstyrelsen. Jag ansluter mig därför till kommitténs uppfattning att underställningsskyldigheten bör behållas.

Gasutbyggnadskostnadsbidrag och avgifter hos byggnadsnämnd

En allmän översyn av byggnadslagstiftningen görs f. n. av bygglagutredningen. I väntan på resultatet av utredningens arbete saknas enligt min mening anledning att slopa skyldigheten att söka fastställelse av bestämmelser om skyldighet för fastighetsägare att bidra till kostnader för iordningsställande av gata eller av sådana avgifter hos byggnadsnämnd som avses i 8 § första stycket byggnadsstadgan. Jag ansluter mig alltså också på denna punkt till kommitténs och remissinstansernas mening.

Gatuhandels- och torgavgifter m. m.

Kommunfullmäktiges beslut om nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen för begagnande av de platser som har anvisats åt denna eller de inrättningar som har gjorts för att betjäna den skall, för att vinna bindande kraft, underställas Kungl. Maj:ts prövning (74 § KL och 78 § KLS). Till avgifterna å den allmänna rörelsen hänförs numera torgavgifter, avgifter för busstationer på allmän plats samt hamnavgifter och vissa andra avgifter på sjöfartens område. Gemensamt för dessa avgifter är bl. a. att de anses få täcka kommunernas kostnader men inte ge något överskott. Av punkt 44 Kungl. Maj:ts resolution den 1 augusti 1727 följer att kommunerna är skyldiga att upplåta vissa avgiftsfria platser för torghandel. Torgavgifterna behandlas i detta avsnitt och övriga avgifter å den allmänna rörelsen i det följande.

Enligt 2 § allmänna ordningsstadgan krävs polismyndighetens tillstånd bl. a. när allmän plats inom stadsplanelagt område av stad, köping eller annat samhälle, där byggnadslagets bestämmelser för stad gäller, skall användas för upplag eller avstjälplning eller tas i anspråk för försäljningsstånd, ställningar e. d. Salutorg eller liknande plats som i vederbörlig ordning har upplåtits till allmän försäljningsplats får dock utan sådant tillstånd tas i anspråk för försäljningsändamål. För upplåtelse på sådan plats kan kommunen med stöd av 74 § KL resp. 78 § KLS ta ut torgavgift.

Om tillstånd som avses i 2 § allmänna ordningsstadgan föreligger, får kommunen ta ut skälig avgift för upplåtelse av plats som står under kommunens förvaltning (1 § AvgL). Grunderna för avgifterna bestäms av kommunfullmäktige men för att vinna bindande kraft skall fullmäktiges beslut underställas länsstyrelsens prövning (3 §). Avgifterna är inte bundna vid kommunens kostnader till följd av upplåtelsen. När avgifterna bestäms, får enligt förarbetena till AvgL (prop. 1957:157 s. 54) hänsyn tas till bl. a. den vinst som en rörelse av visst slag och på viss plats kan beräknas lämna. Man bör därvid utgå från en objektiv beräkning av vad som för den avsedda platsen kan anses normalt för en rörelse av det slag det gäller. Avgifterna får inte sättas i relation till omsättningen eller lönsamheten i det enskilda fallet.

Kommittén anför att den skillnad som f. n. görs mellan gatuhandelsavgifter och torgavgifter har skapat en konstlad gräns mellan två likartade handelsformer och gett upphov till gränsdragningsproblem. Enligt kommittén har vidare uttalandena i förarbetena till AvgL om skälighetsbedömningen i fråga om gatuhandelsavgifterna lett till tillämpningssvårigheter.

Kommittén föreslår att 1 § AvgL ändras så att den kommer att omfatta också torgavgifterna samt att det föreskrivs att avgift för upplåtelse som avses i paragrafen får tas ut med belopp som kan anses skäligt med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av upplåtelsen, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter. Grunderna för beräkning av avgifterna skall enligt

förslaget bestämmas av kommunfullmäktige. Förutsatt att resultatet av en rörelse väsentligen beror på försäljningsplatsens läge skall hänsyn också kunna tas till omsättningen eller bruttovinsten. Underställningskyldigheten föreslås slopad liksom skyldigheten för kommunerna att avgiftsfritt upplåta vissa försäljningsplatser på salutorgen.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till förslaget att torgavgifterna skall regleras i AvgL och att enhetliga regler i princip skall gälla för torgavgifterna och gatuhandelsavgifterna. Enligt min mening föreligger det inte längre sådana skillnader mellan torghandeln och gatuhandeln att det framstår som motiverat att helt skilda regler gäller för de två handelsformerna. Jag vill erinra om att 1 § AvgL avser inte bara gatuhandelsavgifter utan också t. ex. avgifter för upplåtelser för icke-kommersiella ändamål. Inte heller kan det anses motiverat att behålla skyldigheten för kommunerna att upplåta vissa försäljningsplatser på salutorgen utan avgift. Jag förordar därför att förslaget, att torgavgifterna skall inordnas under 1 § AvgL och alltså inte längre regleras av bestämmelser i KL resp. KLS, genomförs liksom förslaget att punkt 44 Kungl. Maj:ts resolution den 1 augusti 1727 skall upphävas.

Liksom kommittén anser jag att det i lagtexten bör ges exempel på olika omständigheter som bör beaktas, när kommunfullmäktige bestämmer grunderna för avgiftssättningen. Flertalet remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag på denna punkt. Enligt förarbetena till AvgL får hänsyn tas till bl. a. den beräknade vinsten av rörelsen. Man skall därvid utgå från en objektiv beräkning av vad som kan anses normalt för en rörelse av det slag det gäller och inte från det verkliga utfallet av rörelsen. Avsikten är således att man skall kunna ta hänsyn till den fördel som det innebär för en rörelseidkare att få ta en viss försäljningsplats i anspråk men däremot inte till den vinstökning som beror av hans egna prestationer. I princip anser jag att denna ordning bör tillämpas även i fortsättningen. I praktiken kan det emellertid vara nästan omöjligt att göra en sådan objektiv beräkning som avses i förarbeten till AvgL.

Kommitténs förslag att hänsyn skall få tas till bl. a. nyttjarens fördel av upplåtelsen innefattar möjlighet att ta viss hänsyn till omsättningen eller bruttovinsten i det enskilda fallet. På denna punkt är några remissinstanser, nämligen Skånes handelskammare, Riksförbundet gatukök & kiosknäring, Svenska pressbyrå och Sveriges kioskägares riksförbund, kritiska. Det anförs bl. a. att förslaget ger utrymme för helt godtyckliga bedömningar och att förslaget kan leda till att avgifterna bestäms till en viss procent av omsättningen och utan hänsyn till om denna beror på försäljningsplatsens läge eller är en frukt av rörelseidkarens prestationer. I den mån det är möjligt att beräkna den fördel det kan innebära att få ta i anspråk en plats med ett från försäljningssynpunkt gynnsamt läge är det enligt min mening inte mer än rimligt att fördelen beaktas, när grunderna för avgifterna bestäms. Det är också klart att omsättningen eller bruttovinsten ofta kan ge god vägledning, när det gäller att bedöma i vilken mån upplåtelsen innebär en sådan fördel. En föreskrift om att hänsyn får tas till nyttjarens fördel av upplåtelsen får till följd att det blir tillåtet att

använda omsättningen eller bruttovinsten som ett hjälpmedel vid bedömningen av nyttjarens fördel. En sådan föreskrift kan däremot inte åberopas till stöd för att också på annat sätt lägga omsättningen eller bruttovinsten till grund för avgiftssättningen. Jag ansluter mig därför till kommitténs förslag att en sådan föreskrift skall tas in i 1 § AvgL. Enligt min mening är det inte nödvändigt att, för att förhindra att omsättningen eller bruttovinsten ges självständig betydelse, när grunderna för avgifterna skall bestämmas, föreskriva att omsättningen av bruttovinsten inte skall anses som sådana övriga omständigheter som enligt kommitténs förslag skall få beaktas vid sidan av de särskilt angivna omständigheterna.

Mot förslaget att hänsyn vid avgiftssättningen skall få tas till kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och till ändamålet med upplåtelsen finns enligt min mening inte anledning till erinringar. Om förslaget genomförs, blir det liksom hittills möjligt att differentiera avgifterna så att avgift kan tas ut efter olika grunder beroende på om upplåtelsen görs för försäljningsändamål eller för t. ex. byggnadsställningar eller valbyråer. Det blir också möjligt att ställa upp skilda grunder beroende på vilket slag av försäljningsändamål upplåtelsen avser. Som näringsfrihetsombudsmannen och Sveriges handelsträdgårdsmästareförbund anför bör det beaktas om upplåtelsen är stadigvarande eller, som oftast är fallet vid torghandel, begränsad till viss del av dagen eller till några dagar i veckan.

I det föregående har jag föreslagit att kommunernas skyldighet att upplåta vissa försäljningsplatser på salutorgen utan avgift skall upphävas. På många håll har det varit brukligt att torgplatser upplåtits avgiftsfritt eller mot särskilt låga avgifter till sådana torghandlare som huvudsakligen säljer produkter från egna odlingar. Ett upphävande av kommunernas skyldighet att upplåta vissa avgiftsfria försäljningsplatser bör enligt min mening inte leda till att kommunerna blir förhindrade att i fråga om nyssnämnda och liknande kategorier upplåta torgplatser avgiftsfritt eller mot särskilt låga avgifter. Inte heller bör kommunerna vara förhindrade att, i enlighet med hittills tillämpad praxis, anlägga sociala synpunkter på avgiftsfrågan och alltså t. ex. ta viss hänsyn till om en rörelse skall drivas av en partiellt arbetsför person. Genom förslaget att vid avgiftssättningen hänsyn skall få tas till, utöver vissa särskilt angivna omständigheter, också övriga omständigheter blir det möjligt för kommunerna att beakta omständigheter av det slag som jag nu har nämnt.

I enlighet med kommitténs förslag föreslår jag därför att det i 1 § AvgL föreskrivs att avgift för upplåtelse som avses i paragrafen får tas ut med belopp som kan anses skäligt med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av upplåtelsen, kommunens kostnader i anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter. Liksom hittills bör grunderna för beräkning av avgifterna bestämmas av kommunfullmäktige.

I frågan om underställningsskyldigheten bör tas bort föreligger delade meningar bland remissinstanserna. De flesta remissinstanser som yttrar sig på denna punkt tillstyrker kommitténs förslag och åberopar bl. a. intresset av förenkling av förvaltningsförfarandet och möjligheten att

anföra kommunalbesvär över fullmäktiges beslut. Riksförbundet gatukök & kiosknäring, Svenska pressbyrån, Sveriges kioskägares riksförbund och Skånes handelskammare anser däremot att underställningsskyldigheten bör behållas. De anför bl. a. att det kan befaras att kommunernas handläggning av avgiftsärendena blir summarisk om underställningsskyldigheten tas bort, att det behövs en garanti mot missbruk av avgiftsrätten och att prövningen vid kommunalbesvär bara avser det överklagade beslutets laglighet.

I likhet med kommerskollegium anser jag att risken för att kommunerna skall komma att missbruka sin monopolställning och ta ut oskäligen avgifter om underställningsskyldigheten slopas inte är påtaglig. I fråga om många kommunala avgifter föreligger inte någon underställningsskyldighet och erfarenheterna av den underställningsfria ordningen är goda. Vidare kan det hävdas att det inte är konsekvent att kräva underställning vid upplåtelse av mark på allmän plats men inte vid upplåtelse av annan mark, som kommunen disponerar. Övervägande skäl talar enligt min mening för att underställningsskyldigheten avskaffas.

Parkeringsavgifter m. m.

Kommittén föreslår att underställningsskyldigheten slopas i fråga om både parkeringsavgifterna och avgifterna för upplåtelse av bussupställningsplatser på allmän plats. Enligt förslaget skall sistnämnda avgifter inte längre regleras i kommunallagarnas bestämmelser om avgifter å den allmänna rörelsen utan genom särskilda bestämmelser i 2 § AvgL. Avgiftsrätten skall enligt förslaget omfatta särskilda uppställningsplatser på allmän plats för fordon som brukas i linjetrafik för befordran av passagerare. Självkostnadsprincipen skall fortfarande gälla i fråga om avgifter för upplåtelse av sådana platser.

Liksom Svenska lokaltrafikföreningen delar jag kommitténs uppfattning att kommunerna själva bäst kan anpassa parkeringsavgifterna med hänsyn till det trafikreglerande syftet. Det behöver knappast befaras att avgifterna bestäms till högre belopp än som behövs för att de skall fylla sin uppgift. Underställningsskyldigheten bör därför upphävas.

Remissinstanserna har inte haft något att invända mot kommitténs förslag i fråga om avgifter för upplåtelse på allmän plats av särskilda uppställningsplatser för fordon som brukas i linjetrafik för befordran av passagerare. I likhet med kommittén och remissinstanserna anser jag att underställningsskyldigheten bör slopas, att rätten att ta ut avgifter bör regleras genom särskilda bestämmelser i 2 § AvgL, att självkostnadsprincipen fortfarande bör gälla i fråga om dessa avgifter samt att avgiftsrätten bör omfatta inte bara bussupställningsplatser utan också uppställningsplatser för andra fordon, t. ex. personbilar. Enligt min mening saknas dock anledning att göra skillnad mellan linjetrafik och beställningstrafik. Jag anser därför att rätten att ta ut avgifter bör avse särskilda uppställningsplatser på allmän plats för fordon som brukas i yrkesmässig trafik för personbefordran enligt förordningen (1940:910) angående yrkesmässig

automobiltrafik m. m., oavsett om fråga är om linjetrafik eller beställningstrafik.

Hamnavgifter m. m.

Enligt kommittén framstår den nuvarande regleringen av hamnavgifterna som otidsenlig. Hamnutredningen ämnar i ett kommande betänkande behandla frågorna om hamnavgifter och de övriga avgifter på sjöfartens område som f. n. hänförs till avgifterna å den allmänna rörelsen. Kommittén anser att en förenklad reglering, som ger utrymme åt en mera affärsmässig prissättning, bör eftersträvas. Ett visst statligt inflytande över kommunernas hamnpolitik kan enligt kommittén vara motiverat men det bör tillgodoses på annat sätt än genom föreskrifter om underställning. I väntan på resultatet av hamnutredningens överväganden föreslår kommittén att bestämmelserna om hamnavgifter och övriga avgifter på sjöfarten tas bort ur 74 § KL och 78 § KLS samt att Kungl. Maj:t bemyndigas att bestämma när författningsändringarna i fråga om dessa avgifter skall träda i kraft.

Hamnutredningen lämnar kommitténs förslag utan erinran och anför att det ger utredningen frihet att välja den lösning som kan visa sig lämplig.

Ställning i sak till frågan om den framtida regleringen av hamnavgifterna och övriga avgifter på sjöfarten kan inte tas i detta sammanhang. Om de förslag som jag har lagt fram i det föregående godtas, blir dessa avgifter de enda avgifter som fortfarande omfattas av begreppet avgifter å den allmänna rörelsen. Jag förordar att detta begrepp tas bort ur 74 § KL och 78 § KLS men att de nuvarande bestämmelserna om sådana avgifter alltjämt skall gälla för hamnavgifterna och de övriga avgifter på sjöfartens område som nu är i fråga.

Sotningsavgifter

Kommittén föreslår att fullmäktiges beslut enligt 20 § brandstadgan att anta sotningstaxa inte längre skall behöva underställas länsstyrelsens prövning. Till stöd för förslaget anför kommittén att man knappast kan sätta i fråga kommunernas förmåga att, med ledning av de normalsotningstaxor som upprättas efter förhandlingar mellan kommunernas och skorstensfejarmästarnas organisationer, göra en rättvis fördelning av sotningskostnaderna på de skilda sotningsobjekten.

Det övervägande antalet remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag i fråga om sotningsavgifterna. Två remissinstanser är dock kritiska mot förslaget. Sveriges fastighetsägareförbund anför att fastighetsägarna inte deltar i utformningen av normalsotningstaxorna, att dessa därför inte utgör någon garanti mot oskäligen sotningsavgifter och att någon skälighetsprövning inte kan ske vid kommunalbesvär. Sveriges skorstensfejarmästares riksförbund påpekar att skorstensfejarmästarna inte har någon rätt att påkalla förhandlingar i fråga om sotningsavgifterna, att kommu-

nerna inte är skyldiga att följa normalsotningstaxorna och att skorstensfejarmästarna vid straffansvar är skyldiga att fullgöra sina åligganden enligt brandlagstiftningen. Kommunalbesvär ger enligt riksförbundet inte samma möjligheter till statskontroll som förvaltningsbesvär eller underställning.

Erfarenheterna av den underställningsfria ordning som gäller i fråga om bl. a. renhållningsavgifter, vatten- och avloppsavgifter samt elavgifter är som jag förut har nämnt goda. Det finns därför knappast anledning befara att kommunerna kommer att fastställa oskäligt höga sotningsavgifter, om underställningsskyldigheten tas bort. En sotningstaxa som innebär att vissa sotningsobjekt otillbörligt gynnas eller missgynnas strider mot likställighetsprincipen. Kommunfullmäktiges beslut att anta en sådan sotningstaxa kan därför upphävas, om kommunalbesvär anförs mot beslutet.

Enligt min mening finns det inte heller anledning befara att en kommun skulle komma att fastställa så låga sotningsavgifter att en skorstensfejarmästare, som är egen företagare, inte skulle kunna driva sin verksamhet med godtagbart ekonomiskt resultat. En sådan avgiftssättning ligger självfallet inte i kommunernas intresse.

Med stöd av vad jag nu har anfört förordar jag att underställningsskyldigheten slopas i fråga om sotningstaxorna.

Ikraftträdande

De författningsändringar som jag har förordat i det föregående bör träda i kraft den 1 juli-1972.

Hemställan

I enlighet med det anförda har inom civildepartementet upprättats förslag till

- 1) *lag om ändring i kommunallagen (1953:753),*
- 2) *lag om ändring i kommunallagen (1957:50) för Stockholm,*
- 3) *lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse,*
- 4) *lag om ändring i landstingslagen (1954:319),*
- 5) *lag om ändring i lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelse å allmän plats, m. m.,*
- 6) *kungörelse om ändring i brandstadgan (1962:91).*

Jag hemställer att Kungl. Maj:t

dels föreslår riksdagen att antaga förslagen under 1–5,

dels bereder riksdagen tillfälle att avge yttrande över förslaget under 6.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Författningsförslag	2
Utdrag av statsrådsprotokollet den 14 januari 1972	14
Inledning	14
Nuvarande ordning	15
Statsuppsikten över kommunerna	15
Reglemente för besvärsnämnd	18
Extraordinär penningplacering	20
Valkretsindelning	21
Förbundsordning för kommunalförbund	22
Allmänt om de kommunala avgifterna	22
Gatubyggnadskostnadsbidrag och avgifter hos byggnadsnämnd	23
Avgifter å den allmänna rörelsen	24
Gatuhandelsavgifter, parkeringsavgifter m. m. enligt AvgL	26
Sotningsavgifter	27
Departementsutredningens och statskontorets förslag m. m.	28
Kommunalrättskommittén	29
Allmänna synpunkter	29
Reglemente för besvärsnämnd	30
Extraordinär penningplacering	30
Valkretsindelning	31
Förbundsordning för kommunalförbund	31
Gatubyggnadskostnadsbidrag och avgifter hos byggnadsnämnd	31
Gatuhandels- och torgavgifter m. m.	32
Parkeringsavgifter m. m.	33
Hamnavgifter m. m.	33
Sotningsavgifter	34
Remissyttrandena	34
Allmänna synpunkter	34
Reglemente för besvärsnämnd	35
Extraordinär penningplacering	35
Valkretsindelning	36
Förbundsordning för kommunalförbund	36
Gatubyggnadskostnadsbidrag och avgifter hos byggnadsnämnd	36
Gatuhandels- och torgavgifter m. m.	37
Parkeringsavgifter m. m.	41
Hamnavgifter m. m.	41
Sotningsavgifter	42
Departementschefen	43
Allmänna synpunkter	43
Reglemente för besvärsnämnd	44

Extraordinär penningplacering	45
Valkretsindelning	46
Förbundsordning för kommunalförbund	46
Gatubyggnadskostnadsbidrag och avgifter hos byggnadsnämnd	46
Gatuhandels- och torgavgifter m. m.	47
Parkeringsavgifter m. m.	50
Hamnavgifter m. m.	51
Sotningsavgifter	51
Ikraftträdande	52
Hemställan	52