ENHETLIG KOMMUNAL LAG

Betänkande av kommunallagsutredningen

SOU
1974:99



Statens offentliga utredningar
1974: 99
Kommundepartementet

Enhetlig kommunallag

Betänkande av kommunallagsutredningen
Stockholm 1974

Omslag Jan Boman
ISBN 91-38-02038-6
LiberTryck Stockholm 1975

Till Statsrådet och chefen för kommundepartementet

Den 20 mars 1970 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för dåvarande civildepartementet att tillkalla en sakkunnig för att göra en lagteknisk översyn av kommunallagarna m. m. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 29 april 1970 såsom sakkunnig regeringsrådet Stig Nordlund.

Samtidigt utsågs dåvarande regeringsrättssekreteraren, numera förbundsjuristen Curt Riberdahl att vara sekreterare.

Experter i utredningen har varit bitr. professorn Fritz Kaijser och direktören Rolf Romson (sedan den 29 april 1970) och förste sekreteraren Jan Sahlin (sedan den 13 april 1973).

Utredningen har antagit namnet kommunallagsutredningen.

Utredningen får härmed överlämna sitt huvudbetänkande Enhetlig kommunallag. För innehållet i bilaga 1 svarar författarna. Härefter återstår av uppdraget att framlägga förslag till lagändringar som föranleds av överväganden av utredningen om den kommunala demokratin och länsberedningen.

Stockholm den 30 september 1974

Stig Nordlund

Fritz Kaijser *Rolf Romson* *Jan Sahlin*

/Curt Riberdahl

Innehåll

Förslag till
Kommunallag 9
Lag om införande av kommunallagen 30
Lag om ändring i lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning 31
Lag om ändring i lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade 33
Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370) 38
Kungörelse om ändring i taxeringskungörelsen (1956:513) 39

1 *Inledning* 41
1.1 Utredningsuppdraget 41
1.2 Arbetets bedrivande 42

2 *Allmänna synpunkter på revisionen av kommunallagarna* . 43

3 *Enhetlig kommunallag och kommunallagen för Stockholm* 47
3.1 Allmänt om möjligheterna till förenhetligande 47
3.2 Bakgrunden till särlagstiftningen för Stockholm m. m. . . 48
3.3 Olikheter i fråga om lagregleringen av kommunens organisation m. m. 51
3.3.1 Borgarråden i Stockholm 51
3.3.2 Jämförelse mellan borgarråden samt kommunal- och landstingsråden 53
3.3.3 Mandattiderna och därmed sammanhängande frågor . 55
3.3.4 Bestämmelser om drätselnämnd i kommunallagstiftningen 57
3.4 Utredningens bedömning 60

4 *Enhetlig kommunallag och landstingslagen* 63
4.1 Förhållandet mellan landstingslagen och kommunallagen i historiskt perspektiv 63
4.2 Allmänt om möjligheterna att förenhetliga kommunallagen och landstingslagen 67
4.3 Reglerna om val av landstingsmän m. m. 70
4.3.1 Gällande rätt och tidigare förslag 70
4.3.2 Utredningens bedömning 77

4.4 Förhållandet mellan länsstyrelse, landstingskommun och primärkommun 79
4.4.1 Gällande rätt och pågående utredningar 79
4.4.2 Utredningens bedömning 82
4.5 1969 års lag med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun 84
4.5.1 Gällande rätt 84
4.5.2 Utredningens bedömning 86

5 *Enhetlig kommunallag och kommunalförbundslagen* . . . 89
5.1 Historik 89
5.2 Kort redogörelse för gällande rätt 90
5.3 Uttalanden om kommunalförbund efter tillkomsten av 1957 års lag 91
5.4 Särskilda regler om kommunalförbund i specialförfattningar 95
5.4.1 Bostadsförsörjningslagen 95
5.4.2 Skollagen 95
5.4.3 Byggnadslagen 96
5.5 Förekomsten av kommunalförbund m. m. 97
5.6 Utredningens bedömning 98

6 *Förvaltningslagen och kommunallagarna* 103
6.1 Bakgrund 103
6.2 Förvaltningslagens tillämplighet inom kommunalförvaltningen 105
6.3 Utredningens bedömning 109

7 *Kommunalbesvärsprocessen efter förvaltningsrättsreformen* 111
7.1 Läget före 1971 års reform 111
7.2 Samordningen med andra författningar vid 1971 års reform 113
7.3 Kommunalbesvärsprocessen i länsstyrelsen 114
7.3.1 Förvaltningslagens tillämpningsområde och kommunalbesvären 114
7.3.2 Utredningens bedömning 117
7.4 Kommunalbesvärsprocessen i regeringsrätten 119
7.4.1 Gällande bestämmelser 119
7.4.2 Utredningens bedömning 127

8 *Allmänna synpunkter på bestämmelserna om drätsel m. m.* 131
8.1 Allmänt 131
8.2 Kort sammanfattning av gällande rätt 131
8.3 Motiven till gällande rätt enligt 1953 års kommunallagsreform 133
8.4 Kapitalredovisningskommitténs betänkanden 135
8.5 Kommunalrättskommitténs betänkande VII 136
8.5.1 Allmänt 136
8.5.2 De konkreta förslagen 138

8.6 Betänkandet om storlandstingets författning 139
8.7 Kommunförbundets promemoria 140
8.8 Den statliga budgetreformen 143
8.9 Jämförelse mellan de olika förslagen 143
8.10 Finska kommunalförvaltningskommitténs betänkande . . 144
8.11 Utredningens bedömning 144

9 *Specialmotivering till kommunallagen* 147
1 kap. Allmänna bestämmelser 147
2 kap. Om fullmäktige 174
3 kap. Om styrelsen och övriga nämnder m. m. 250
4 kap. Om drätsel 297
5 kap. Om revision 327
6 kap. Om skatt till kommun och landstingskommun 346
7 kap. Om kommunalbesvär och besvärsnämnd 355
8 kap. Om kommunalförbund 374

10 *Övergångsbestämmelser* 399

11 *Följdändringar i annan lagstiftning* 401
11.1 Lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning . 401
11.2 Lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade 402
11.3 Kommunalskattelagen 406
11.4 Taxeringskungörelsen 406
11.5 Ändringar i vallagstiftningen 406
11.6 Organisationsbestämmelser om kommunala nämnder i olika specialförfattningar 407

12 *Sammanfattning* 409

Bilaga 1. Översyn av kommunallagens budget- och revisionsbestämmelser m. m. 422

Sakregister 449

Förkortningar

FvL	= förvaltningslagen
FvprL	= förvaltningsprocesslagen
FT	= Förvaltningsrättslig tidskrift
KfbL	= kommunalförbundslagen
KL	= kommunallagen
KLS	= kommunallagen för Stockholm
LL	= landstingslagen
LLS	= lagen med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun
R	= rättsfall redovisat i rättsfallsreferat från regeringsrätten och kammarrätterna (RRK)
RB	= rättegångsbalken
Reg R	= regeringsrätten
RO	= riksdagsordningen
RÅ	= regeringsrättens årsbok

Förslag till kommunallag

1 Kap. Allmänna bestämmelser

1 § Riket är indelat i primärkommuner och landstingskommuner.
Primärkommun benämnes i det följande kommun.
Varje län utgör en landstingskommun om ej annat är föreskrivet.
Om ändring i kommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

2 § Medlem av kommun är var och en som är kyrkobokförd eller äger fast egendom eller är taxerad till kommunalskatt i kommunen.
Medlem av landstingskommun är var och en som är medlem av kommun inom landstingskommunen.

3 § Kommun och landstingskommun får själva vårda var sina angelägenheter.
Stockholms läns landstingskommun får handha angelägenhet som avser del av landstingskommunen och som ankommer på kommun, om det är påkallat med hänsyn till betydande behov av samverkan mellan kommunerna inom nämnda del.
Om vissa kommunala angelägenheter finns särskilda bestämmelser.

4 § *1 mom.* I kommun tillkommer beslutanderätten kommunfullmäktige.
Förvaltning och verkställighet utövas av kommunstyrelsen och övriga nämnder samt dem underställd personal.
Kommunfullmäktige får uppdraga åt kommunstyrelsen eller annan nämnd att på fullmäktiges vägnar fatta beslut i visst ärende eller viss grupp av ärenden, om ej annat följer av lag eller annan författning.

2 mom. I landstingskommun tillkommer beslutanderätten landstinget.
Förvaltning och verkställighet utövas av förvaltningsutskottet och övriga nämnder samt dem underställd personal.
Landstinget får uppdraga åt förvaltningsutskottet eller annan nämnd att på landstingets vägnar fatta beslut i visst ärende eller viss grupp av ärenden, om ej annat följer av lag eller annan författning.

5 § I denna lag avses med fullmäktige kommunfullmäktige och landstinget samt med styrelsen kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.

2 Kap. Om fullmäktige

6 § Fullmäktige beslutar hur många ledamöter som skall utses i fullmäktige. Antalet skall bestämmas till ett udda tal, lägst 31. Om beslutet skall länsstyrelsen ofördröjligen underrättas.

Beslutas ändring av fullmäktiges antal skall kommunen eller landstingskommunen dock intill utgången av det år, då val i hela riket av fullmäktige nästa gång skall förrättas, företrädas av fullmäktige till det antal, som tidigare blivit bestämt.

7 § Kommunfullmäktige får besluta att suppleanter skall utses för ledamöterna i kommunfullmäktige. Antalet suppleanter bestämmes till viss andel, dock högst hälften, av det antal platser som varje parti erhåller i kommunen eller, om kommunen indelats i valkretsar, i varje valkrets. Uppkommer därvid brutet tal, avrundas detta till närmast högre hela tal. Om beslutet skall länsstyrelsen ofördröjligen underrättas.

I landstingskommun skall suppleanter för ledamöterna i landstinget utses. Därom gäller vad som är föreskrivet i vallagen (1972: 620).

8 § Rösträtt vid val av ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige tillkommer varje svensk medborgare, som är kyrkobokförd i kommunen och som uppnått aderton års ålder senast på valdagen. Den som är omyndigförklarad av domstol äger dock ej rösträtt. Varje röstberättigad har en röst.

Vid val av ledamöter och suppleanter i landsting tillkommer rösträtt var och en som vid val av ledamöter i kommunfullmäktige är röstberättigad i kommun inom landstingskommunen.

Frågan huruvida rösträtt enligt första och andra styckena föreligger avgöres på grundval av en före valet upprättad röstlängd.

9 § Ledamöterna och suppleanterna i fullmäktige väljes bland dem som uppfyller villkoren för rösträtt.

Landshövding, länsöverdirektör eller avdelningschef vid länsstyrelse får ej utses till ledamot eller suppleant.

Upphör ledamot eller suppleant att vara valbar, förfaller omedelbart hans uppdrag.

Den som uppnått sextio års ålder får avsäga sig uppdrag att vara ledamot eller suppleant i fullmäktige. Avsägelse på annan grund skall godtagas av fullmäktige, om ej särskilda skäl talar däremot.

10 § Ledamöterna och suppleanterna i fullmäktige väljes för tre år, räknade från och med den 1 januari året näst efter det, då valet skett.

I Stockholms kommun räknas valet från och med den 15 oktober det år då valet skett.

Om val av ledamöter och suppleanter med anledning av ändring i kommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

11 § I vallagen (1972:620) finns bestämmelser om

kommuns och landstingskommuns indelning i valkretsar och valdistrikt,

valdag, röstlängd, vals förrättande och avslutande samt

förfarandet när ledamot i fullmäktige avgår före den bestämda tjänstgöringstidens utgång och när suppleant för ledamot inkallas till ledamot i fullmäktige eller eljest avgått.

12 § Fullmäktige väljer varje år för nästkommande kalenderår bland sina ledamöter en ordförande och en vice ordförande samt, om fullmäktige beslutar det, även en andra vice ordförande.

Vid sammanträde som under år då val i hela riket av fullmäktige ägt rum hålles med nyvalda fullmäktige utövas ordförandeskapet av den som valts till ordförande för nästkommande år. Intill dess detta val förrättats utövas ordförandeskapet av den senast valde ordföranden. I fråga om ordförandeskapet vid första sammanträdet med fullmäktige med anledning av ändring i kommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

Kan varken ordföranden, vice ordföranden eller i förekommande fall andra vice ordföranden närvara vid sammanträde skall fullmäktige utse annan ledamot att för tillfället föra ordet.

I Stockholms kommun sker i första stycket angivna val på sammanträde första helgfria dag efter den 15 oktober. Vad som föreskrivits i andra stycket gäller ej i fråga om Stockholms kommun.

13 § Fullmäktige sammanträder enligt den ordning som bestämmes av fullmäktige med iakttagande av föreskrifterna i 50 och 61 §§ om tid för handläggning av vissa ärenden. Sammanträde skall även hållas när styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller ordföranden finner det behövligt.

Vid sammanträde före utgången av december månad förrättas val till de befattningar inom kommunen och landstingskommunen som blir lediga vid årets slut. Är då val i hela riket av fullmäktige ägt rum förrättas valen av de nyvalda fullmäktige. Dessa förrättar även andra val, avseende tid efter utgången av sådant år, vilka ankommer på fullmäktige. De nyvalda fullmäktige får även besluta om ändrad sammansättning av nämnd.

Vad som sägs i andra stycket om nyvalda fullmäktige gäller ej i Stockholms kommun. Där skall styrelsen, ordföranden och vice ordföranden i styrelsen samt borgarråd väljas första helgfria dag efter den 15 oktober.

14 § *1 mom.* Kungörelse om sammanträde utfärdas av ordföranden. Den skall innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet samt ange de ärenden som skall behandlas.

Kungörelsen skall minst en vecka före sammanträdet anslås på kommunens anslagstavla när fråga är om sammanträde med kommunfull-

mäktige och på landstingskommunens anslagstavla när fråga är om sammanträde med landstinget. Dessutom skall kungörelsen minst en vecka före sammanträdet sändas med posten till varje ledamot och suppleant. Om fullmäktige beslutat det, skall kungörelsen anslås också på annan plats.

Uppgift om tid och plats för sammanträdet skall minst en vecka före sammanträdet införas i samtliga ortstidningar som i kommunen eller landstingskommunen har en spridning av någon betydenhet. Om fullmäktige beslutat det, skall även uppgift om de ärenden som skall behandlas vid sammanträdet införas i tidningarna.

2 mom. Fordrar ärende så skyndsamt avgörande att kungörande icke hinnes med i den ordning som föreskrives i 1 mom., får fullmäktige ändå behandla ärendet, om kungörelsen anslagits senast vardagen före sammanträdet och med posten sänts till varje ledamot och suppleant så tidigt, att den kan antagas ha kommit honom till handa inom samma tid.

15 § Inträffar sådant hinder för ledamot eller kallad suppleant att han ej kan inställa sig vid sammanträde eller icke vidare kan tjänstgöra vid sammanträde, skall han genast underrätta ordföranden härom. Denne inkallar till tjänstgöring vid sammanträdet den suppleant, som enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen står i tur att inträda. Är denne närvarande vid sammanträdet inträder han utan särskild kallelse.

16 § Har suppleanter för fullmäktige utsetts, får fullmäktige besluta i ärende när minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande. I annat fall får fullmäktige besluta i ärende, när fler än hälften är närvarande.

Är närvarande ledamot enligt 17 § eller 55 § tredje stycket på grund av jäv hindrad att deltaga i visst ärende får fullmäktige besluta i ärendet, även om antalet deltagande på grund härav ej uppgår till vad som föreskrivits i första stycket.

17 § Ledamot i fullmäktige får ej deltaga i behandling av ärende, som personligen rör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående. Om jäv i samband med revision stadgas i 55 § tredje stycket.

18 § Varje ledamot har en röst.

Den som icke är ledamot får deltaga i fullmäktiges överläggningar men ej i besluten, om han är

a) ordförande eller vice ordförande i styrelsen,

b) ordförande eller vice ordförande i nämnd eller beredning vid behandling av ärende som beretts av nämnden eller beredningen eller vid besvarande av interpellation till nämndens eller beredningens ordförande samt

c) revisor hos kommunen, vid behandling av revisionsberättelse för den verksamhet revisionen avser.

I landstingskommun får dessutom landshövdingen eller den länsstyrelsen förordnar i hans ställe deltaga i överläggningarna men ej i besluten.

I Stockholms läns landstingskommun får heltidssysselsatt förtroendeman deltaga i överläggningarna men ej i besluten, även om han ej är ledamot av landstinget.

I Stockholms kommun är borgarråd skyldig närvara vid fullmäktiges sammanträden, även om han icke är ledamot i fullmäktige, och får deltaga i överläggningarna men ej i besluten.

Fullmäktige får tillkalla tjänsteman hos den egna kommunen eller landstingskommunen eller särskild sakkunnig för att meddela upplysningar.

19 § Fullmäktige skall besluta i ärende, som anhängiggjorts av

a) styrelsen,
b) annan nämnd,
c) ledamot genom motion eller
d) länsstyrelsen.

I Stockholms kommun får dessutom borgarråd anhängiggöra ärende genom motion.

20 § Ärende får ej avgöras av fullmäktige utan att vara berett av den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör eller av en eller flera för ändamålet av fullmäktige särskilt utsedda personer. Vid sådan beredning skall framläggas förslag till beslut i ärendet och skälen för beslutet.

Om ärende beretts av annan än den nämnd eller beredning dit det efter sin beskaffenhet hör, skall nämnden eller beredningen få tillfälle att avge yttrande i ärendet innan det avgöres. Styrelsen skall alltid få tillfälle att yttra sig i ärende som beretts av annan än styrelsen.

Val och ärende om ändrat antal ledamöter i nämnd får avgöras utan beredning. Dessutom får ärende som fordrar skyndsamt avgörande och i vilket närvarande ledamöter enhälligt biträder framställt förslag avgöras utan beredning.

21 § Sammanträde fortgår till dess samtliga ärenden i kungörelsen handlagts. Kan sammanträde ej slutföras på utsatt tid, beslutar fullmäktige om det skall fortsätta omedelbart eller vid senare tidpunkt. Skall sammanträdet fortsätta vid senare tidpunkt bestämmer och tillkännager ordföranden genast tid för det fortsatta sammanträdet.

Om fortsättande och avslutande av valförrättning, när val är proportionellt, finns bestämmelser i lagen (1955: 13) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.

22 § Ärende bordlägges om det begäres av minst en tredjedel av de röstande.

För bordläggning i ärende om val eller mer än en gång i samma ärende krävs beslut av fullmäktige med enkel pluralitet.

Ärende som bordlagts skall upptagas till behandling på nästa sammanträdesdag, om ej fullmäktige bestämt annat.

23 § Det åligger ordföranden att på sammanträde framställa ärendena till överläggning samt att tillse, att ej andra frågor avgöres än de som finns angivna i kungörelsen.

Fråga som ej kungjorts på det sätt som föreskrivits i 14 § får ändock avgöras på sammanträdet, om frågan fordrar skyndsamt avgörande och om samtliga närvarande ledamöter beslutar att den skall upptagas.

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

Ordföranden ger därefter tillkänna, vad som enligt hans uppfattning beslutats och befäster beslutet med klubbslag, om ej omröstning begäres. Omröstning verkställes efter upprop och sker öppet utom vid val. Vid öppen omröstning får omröstningsapparat användas. Utgången bestämmes genom enkel pluralitet av de avgivna rösterna, om ej annat är föreskrivet för särskilda fall. Vid lika röstetal för olika meningar skiljes genom lottning om ärendet avser val eller tillsättande av tjänst och genom ordförandens utslagsröst i övriga ärenden.

Val av styrelse och sådan nämnd som sägs i 43 § andra stycket, av revisorer och revisorssuppleanter samt av två eller flera personer för särskild beredning av ärenden, som skall företagas till avgörande av fullmäktige, skall vara proportionellt, om det begäres av minst så många väljande, som motsvarar det tal, vilket erhålles, om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns särskilda bestämmelser.

I Stockholms kommun gäller ej bestämmelserna om proportionellt val vid utseende av sådan nämnd, som sägs i 43 § andra stycket.

25 § Ledamot i fullmäktige får till ordförande i styrelsen eller annan nämnd eller beredning framställa interpellation i ämne som tillkommer fullmäktige att handlägga. Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om interpellationen får framställas. Interpellationen skall vara tillgänglig för varje ledamot innan fullmäktige beslutar härom. I fråga om tid för avlämnande och besvarande av interpellation gäller vad fullmäktige föreskriver.

26 § Vid sammanträde skall på ordförandens ansvar föras protokoll. Protokoll skall innehålla uppgift om närvarande ledamöter samt för varje ärende, efter en kortfattad redogörelse för dess beskaffenhet, ange däri framställda förslag och yrkanden, som ej återkallats, samt fullmäktiges beslut i ärendet. Har omröstning ägt rum, lämnas i protokollet redogörelse för propositionsordningen och uppgift om hur många som röstat för eller emot. När omröstning skett öppet skall i protokollet anges hur var och en röstat.

Protokoll skall i den ordning fullmäktige bestämt justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet, om ej fullmäktige verkställer justeringen.

Senast på andra dagen efter justeringen skall denna samt uppgift om

den plats, där protokollet finns tillgängligt, tillkännages på anslagstavlan. Tillkännagivandet skall ange vilken dag det anslagits och får ej avlägsnas före besvärstidens utgång. Bevis om dagen för justeringens tillkännagivande skall även tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt. Ordföranden och, om justeringsmän utsetts, dessa får gemensamt före besvärstidens utgång vidtaga rättelse i protokollet, om detta på grund av skrivfel, räknefel eller annat förbiseende uppenbart avfattats felaktigt. Tillkännagivande av sådan rättelse skall anslås särskilt.

I landstingskommun skall tillkännagivande enligt tredje stycket även införas i samtliga ortstidningar som i landstingskommunen har en spridning av någon betydenhet.

27 § Den som vid fullmäktiges sammanträde deltagit i avgörande av ärende får anföra reservation mot det fattade beslutet. Reservation skall anmälas innan sammanträdet avslutas samt, om den närmare utvecklas, avfattas skriftligen och avges senast vid justeringen av protokollet.

28 § I fråga om vården av fullmäktiges protokoll och övriga till deras arkiv hörande handlingar skall gälla vad som föreskrives av fullmäktige eller, vad avser Stockholms kommun, av regeringen.

29 § Fullmäktiges förhandlingar skall vara offentliga. Fullmäktige får dock för visst ärende besluta att överläggningen skall hållas inom stängda dörrar. Suppleant får närvara vid sådan överläggning.

Ordföranden vakar över ordningen vid fullmäktigesammanträde och kan varna samt efter varning utvisa var och en, som uppträder störande eller eljest på sätt som strider mot god ordning.

30 § Fullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning skall utgå ersättning för resekostnader och andra med uppdraget förenade utgifter samt, i skälig omfattning, arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Fullmäktige får därvid, i fall som avses i författning om allmän försäkring, träffa överenskommelse att arvode skall anses som inkomst av anställning.

31 § Fullmäktige skall i en arbetsordning meddela de föreskrifter som i övrigt behövs för fullmäktiges sammanträden och ärendenas behandling.

Arbetsordningen skall innehålla bestämmelser om antalet ledamöter i fullmäktige, om den tid inom vilken kungörelse om sammanträde skall anslås och utsändas till ledamöter och suppleanter, om handläggningen av motioner och interpellationer samt om förfarandet vid omröstning och justering av protokoll.

3 Kap. Om styrelsen och övriga nämnder m. m.

32 § Styrelsen skall leda förvaltningen av de kommunala angelägenheterna och ha inseende över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall

uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingskommunens utveckling och ekonomiska ställning samt hos fullmäktige och övriga nämnder liksom hos andra myndigheter göra de framställningar som styrelsen finner påkallade.

Det tillkommer vidare styrelsen

a) att bereda eller yttra sig i ärenden som skall behandlas av fullmäktige,
b) att handha drätseln och därvid själv förvalta den kommunala egendomen i den mån ej sådan förvaltning uppdragits åt annan nämnd,
c) att handha medelsförvaltningen i den mån fullmäktige ej medgivit annan nämnd att helt eller delvis handha sin medelsförvaltning,
d) att verkställa fullmäktiges beslut när ej verkställigheten uppdragits åt annan,
e) att själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingskommunens talan i alla mål och ärenden när detta icke på grund av lag eller annan författning eller fullmäktiges beslut ankommer på annan, samt
f) att i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige överlämnat till styrelsen.

Styrelsen skall även handlägga de ärenden som enligt särskilda författningar ankommer på styrelsen.

I landstingskommun åligger det härutöver förvaltningsutskottet att företräda landstinget mellan dess sammanträden, i den mån ej annat föreskrivits genom lag eller annan författning eller landstingets beslut.

Styrelsen får infordra yttranden och upplysningar från övriga nämnder, beredningar och tjänstemän i den egna kommunen eller landstingskommunen när det behövs för att fullgöra styrelsens uppgifter samt genom länsstyrelsen inhämta de upplysningar som behövs från tjänstemän i statlig förvaltning inom länet.

33 § Ledamöter och suppleanter i styrelsen väljes av fullmäktige till det antal fullmäktige bestämmer. Antalet ledamöter får dock ej vara under fem.

Om suppleanter ej väljes proportionellt skall vid valet även bestämmas ordningen för deras inkallande till tjänstgöring.

34 § Beträffande valbarhet till ledamot eller suppleant i styrelsen, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse äger bestämmelserna i 9 § om ledamot eller suppleant i fullmäktige motsvarande tillämpning.

I Stockholms kommun får borgarråd ej väljas till ledamot eller suppleant i styrelsen.

35 § Ledamöter och suppleanter i styrelsen väljes för tre år räknat från och med den 1 januari året efter det då val i hela riket av fullmäktige ägt rum.

Avgår ledamot som utsetts vid proportionellt val under tjänstgöringstiden, inträder enligt den ordning som följt av valet suppleant att tjänstgöra under den tid som återstått för den avgångne. Avgår annan

ledamot anställes fyllnadsval för den återstående delen av tjänstgöringstiden.

I Stockholms kommun väljes dock ledamöter och suppleanter årligen för tiden intill nästa val vid det sammanträde som anges i 13 § sista stycket.

36 § Fullmäktige utser bland styrelsens ledamöter en ordförande och en vice ordförande att tjänstgöra för den tid de blivit valda som ledamöter.

Kan varken ordföranden eller vice ordföranden närvara vid sammanträde med styrelsen, skall styrelsen utse annan ledamot att för tillfället föra ordet.

37 § Styrelsen bestämmer tid och plats för sina sammanträden. Sammanträde skall även hållas när ordföranden finner det behövligt eller när minst hälften av ledamöterna begär det för visst ändamål.

Styrelsen får tillkalla tjänsteman hos den egna kommunen eller landstingskommunen eller särskild sakkunnig för att meddela de upplysningar som behövs.

I Stockholms läns landstingskommun får heltidssysselsatt förtroendeman deltaga i överläggningarna men ej i besluten, även om han ej är ledamot i styrelsen.

38 § Suppleanterna i styrelsen bör kallas till tjänstgöring i den mellan dem gällande ordningen, när det behövs med anledning av att ledamot ej kan närvara eller vakans ej hunnit fyllas efter ledamot som ej utsetts vid proportionellt val.

Suppleant får närvara vid styrelsens sammanträden och skall underrättas om tid för sammanträde.

39 § Styrelsen får besluta i ärende när fler än hälften av ledamöterna är närvarande.

Bestämmelserna i 17 § om jäv för ledamot av fullmäktige äger motsvarande tillämpning på ledamot av styrelsen och annan som handlägger ärende hos styrelsen. Vid behandling av ärende vari någon är jävig skall denne avträda.

Den som är chef för något till styrelsens förvaltning hörande verk får ej deltaga i styrelsens avgörande av ärende som rör verket.

40 § I fråga om förfarandet vid fattande av beslut, förande av protokoll, protokolls innehåll, tillkännagivande av justering, rättelse av protokoll och reservation gäller bestämmelserna i 24, 26 och 27 §§ om fullmäktige i tillämpliga delar för styrelsen.

Justering av styrelsens protokoll verkställes senast tio dagar efter sammanträdet av ordföranden samt minst en därtill för varje gång av styrelsen utsedd justeringsman. Justering får också verkställas av styrelsen genast eller vid nästa sammanträde.

I fråga om vården av styrelsens protokoll och övriga till dess arkiv hörande handlingar gäller vad som föreskrives av fullmäktige eller, vad avser Stockholms kommun, av regeringen.

41 § Bestämmelserna i 7 § förvaltningslagen (1971:290) äger motsvarande tillämpning i ärende hos styrelsen.

Delgivning med styrelsen sker med ordföranden eller den som enligt reglemente, instruktion eller särskilt beslut är behörig att mottaga delgivning.

42 § Fullmäktige får utfärda reglemente med närmare bestämmelser om styrelsens verksamhet.

Styrelsen äger, om fullmäktige beslutar det, uppdraga åt särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i styrelsen, eller åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos den egna kommunen eller landstingskommunen att på styrelsens vägnar besluta i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i reglemente eller särskilt beslut. Framställning eller yttrande till fullmäktige liksom yttrande över besvär får dock ej beslutas annat än av styrelsen samfällt.

Styrelsen bestämmer i vilken ordning beslut som fattas på grund av uppdrag enligt andra stycket skall anmälas till styrelsen.

43 § Angående utseende av nämnder för vissa i särskilda författningar angivna uppgifter gäller för varje fall i författningen meddelade bestämmelser.

För förvaltning och verkställighet i övrigt får fullmäktige tillsätta de nämnder som behövs.

Beträffande nämnd som avses i andra stycket äger vad som är föreskrivet i 33 § andra stycket, 34 §, 35 § andra stycket och 37–42 §§ motsvarande tillämpning.

44 § I fråga om ersättning till ledamot och suppleant i styrelsen och annan nämnd äger bestämmelserna i 30 § motsvarande tillämpning, om ej annat är särskilt föreskrivet.

Särskilda bestämmelser om borgarråd i Stockholm

45 § I Stockholms kommun väljer fullmäktige borgarråd till det antal fullmäktige bestämmer. Borgarråden väljes för en tid av tre år. Beträffande valbarhet skall gälla vad som är föreskrivet i 9 § om ledamot i fullmäktige. När det begäres, skall varje borgarråd väljas särskilt.

Avgår borgarråd före tjänstgöringstidens utgång skall nytt val av borgarråd förrättas snarast. Den sålunda valde tjänstgör under den tid, som återstått för den avgångne. För tiden intill dess nytt val skett och vid tjänstledighet för borgarråd får styrelsen förordna vikarie.

I fråga om arvode äger bestämmelserna i 30 § motsvarande tillämpning.

46 § Borgarråden skall närvara vid styrelsens sammanträden och får deltaga i överläggningarna men ej i besluten. Borgarråden skall gemensamt bilda en borgarrådsberedning.

Styrelsen utser borgarråd att vara ordförande i sådan nämnd, som avses

i 43 §, om ej annat föreskrivits i lag eller annan författning eller bestämts av fullmäktige. Borgarråd tjänstgör som ordförande i nämnd intill dess han avgår som borgarråd. Förändras arbetsfördelningen mellan borgarråden, får styrelsen besluta att borgarråds ordförandeuppdrag skall upphöra tidigare.

Fullmäktige meddelar närmare föreskrifter om borgarråden.

4 Kap. Om drätsel

47 § Vad kommun eller landstingskommun tillhör i fast eller lös egendom bör så förvaltas, att förmögenheten ej minskas.

48 § Kommunens och landstingskommunens medelsbehov skall, i den mån det ej fylles på annat sätt, täckas med skatt som utdebiteras enligt 63 §.

49 § Kommun och landstingskommun skall årligen upprätta budget för nästa kalenderår.

Budgeten skall, utgående från ställningen enligt de avslutade räkenskaperna för det föregående året, lämna en plan för ekonomin under budgetåret, vari redovisas de anslag som skall utgå och täckningen av medelsbehovet med angivande av skattesatsen.

50 § Förslag till budget skall före oktober månads utgång uppgöras av styrelsen. Övriga nämnder lämnar sina särskilda budgetförslag till styrelsen senast den dag styrelsen bestämmer.

Vid sammanträde med fullmäktige före utgången av november månad fastställes kommunens och landstingskommunens budget. I Stockholms kommun skall budgeten fastställas vid sammanträde senast den 8 december.

Förslaget till budget skall från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige, vid vilket budgeten skall fastställas, vara offentligen tillgängligt på lämpligt ställe, som tillkännages i kungörelsen.

Skulle beträffande viss kommun utom Stockholms kommun budgeten till följd av särskilda förhållanden icke kunna fastställas före utgången av november månad, skall senast vid sammanträde i denna månad fastställas skattesatsen för den kommunalskatt, som ingår i preliminär skatt för inkomst under nästföljande år. Därefter skall kommunens budget fastställas vid sammanträde före utgången av december månad. Om skäl är därtill, får annan skattesats fastställas än som beslutats tidigare. Förslag till budget får i sådant fall uppgöras senare än vad som sagts i första stycket, dock före november månads utgång. I kommun som nu sagts skall kommunstyrelsen före oktober månads utgång uppgöra förslag till skattesats.

51 § Beslutas anslag annat än i samband med fastställande av budgeten skall beslutet tillika innefatta anvisning av medel för att täcka anslaget.

Kommun och landstingskommun äger besluta att anslag för visst ändamål får, i den mån det ej förbrukas under det år för vilket anslaget beviljats, tagas i anspråk för avsett ändamål efter budgetåret.

52 § Kommun och landstingskommun får avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder. Fondmedel får tagas i anspråk för annat ändamål än det fonden avser endast genom beslut i samband med att budgeten fastställes. Medel ur kapitalfond får ej tagas i anspråk för driftändamål.

53 § *1 mom.* Kommun och landstingskommun får upptaga lån med en återbetalningstid av högst fem år samt upptaga lån, vilket enligt uttryckligt beslut skall användas för betalning av äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer, som gäller för det äldre lånet.

Vid förvärv av intecknad egendom får kommun och landstingskommun övertaga betalningsansvar även för sådan intecknad skuld som är ställd att betalas inom längre tid eller i annan ordning.

För lån i andra fall fordras regeringens medgivande.

Bestämmelserna i första och tredje styckena gäller även borgen.

2 mom. Regeringen kan föreskriva att kommun eller landstingskommun utan särskilt medgivande får taga upp lån av statsmedel, som beviljas av statlig myndighet, och lån för särskilt angivna ändamål samt att kommun får åtaga sig ansvarighet gentemot staten för lån som av statsmedel beviljas annan än kommunen eller ikläda sig borgensansvar för vissa särskilt angivna lån.

54 § Det åligger styrelsen att föra fortlöpande räkenskaper över de medel den har om händer.

Annan nämnd, som omhänderhar medel, skall föra räkenskaper i enlighet med anvisningar av styrelsen och årligen inom tid som styrelsen bestämmer till styrelsen avlämna redovisning för sin medelsförvaltning under nästföregående kalenderår.

Sedan sådan redovisning skett, skall styrelsen inom tid som fullmäktige bestämmer sammanfatta och avsluta räkenskaperna.

5 Kap. Om revision

55 § Fullmäktige utser vart tredje år tre eller flera revisorer samt lika många suppleanter för granskning av de tre nästföljande årens verksamhet. Fullmäktige får genom särskilda val utse revisorer och suppleanter för viss eller vissa nämnders verksamhet. Antalet revisorer och suppleanter för varje nämnd eller grupp av nämnder skall dock vara minst tre.

Med avseende på valbarhet till revisor eller revisorssuppleant, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse äger bestämmelserna i 9 § om ledamot i fullmäktige motsvarande tillämpning.

Den som är ledamot eller suppleant i styrelsen eller eljest är redovisningsskyldig till kommunen eller landstingskommunen eller sådan

den redovisningsskyldige närstående, som sägs i 17 §, får ej vara revisor eller revisorssuppleant för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten och ej heller deltaga i val av revisor eller revisorssuppleant för granskning av sådan verksamhet eller i beslut med anledning av granskningen.

Bestämmelserna i 30 § äger motsvarande tillämpning med avseende på revisor.

56 § Revisorerna granskar nämndernas verksamhet. De prövar om verksamheten utövats på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den inom nämnderna utövade kontrollen är ändamålsenlig.

Revisor får när som helst inventera de penningmedel och värdehandlingar som nämnd omhänderhar samt taga del av räkenskaper och andra handlingar som berör nämndernas verksamhet. Revisor äger av nämnderna erhålla de uppgifter och upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

Vad nu sagts om nämnd gäller i tillämpliga delar om beredning.

57 § Revisorerna utövar själva den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget. Beslut som fattas angående förvaltningen skall upptagas i protokoll. Bestämmelserna i 26 § om justering av protokoll och tillkännagivande av justeringen äger motsvarande tillämpning.

58 § Revisorerna skall årligen avge berättelse med redogörelse för resultatet av revisionen. Av berättelsen skall framgå om anmärkning beträffande förvaltningen eller verksamheten i övrigt föreligger eller icke. Framställes anmärkning skall anledningen till denna anges i berättelsen. Revisionsberättelse skall innehålla särskilt uttalande om ansvarsfrihet tillstyrkes eller icke.

59 § Sedan revisorerna inhämtat förklaringar över framställda anmärkningar skall revisionsberättelsen och inkomna förklaringar inlämnas till fullmäktige.

60 § Fullmäktige kan meddela närmare föreskrifter om revisionen.

61 § Fullmäktige beslutar vid sammanträde före utgången av året efter det revisionen avser om ansvarsfrihet skall beviljas eller laga åtgärd för bevarande av kommunens eller landstingskommunens rätt skall vidtagas. Anställes ej talan inom ett år från det revisionsberättelsen framlades på sammanträde med fullmäktige anses ansvarsfrihet beviljad. Utan hinder av att ansvarsfrihet beviljats får talan föras beträffande skada på grund av brottslig handling, om ej ansvarsfriheten uppenbarligen avsett även den skadan.

6 Kap. Om skatt till kommun och landstingskommun

62 § Om skyldighet att erlägga kommunalskatt föreskrives i kommunalskattelagen (1928: 370).

Var och en som är skattskyldig till kommun inom landstingskommun är också skyldig att erlägga landstingsskatt.

63 § Kommunalskatt och landstingsskatt utdebiteras i förhållande till de skattekronor och skatteören som vid senaste taxering påförts de skattskyldiga.

Den skattesats som bestämts för visst år skall tillämpas vid fastställandet dels av sådan kommunalskatt och landstingsskatt som ingår i preliminär skatt för inkomst under detta år, dels av sådan kommunalskatt och landstingsskatt som ingår i slutlig skatt på grund av nästföljande års taxering.

Har enligt 50 § annan skattesats slutligt fastställts än som beslutats vid sammanträde med fullmäktige före utgången av november månad, skall den kommunalskatt, som ingår i den preliminära skatten för inkomst under nästföljande år, utgå efter den tidigare bestämda skattesatsen. Den kommunalskatt, som ingår i slutlig skatt på grund av det därnäst följande årets taxering, skall utgå efter den utdebitering som bestämts i samband med budgetens fastställande.

64 § När budgeten fastställts, skall styrelsen ofördröjligen underrätta länsstyrelsen och vederbörande lokala skattemyndighet om den skattesats som bestämts för nästkommande år. Samtidigt skall styrelsen underrätta länsstyrelsen om det sammanlagda belopp, som för nämnda år beslutats till utdebitering på grundval av det löpande årets taxering till kommunal inkomstskatt.

I annan kommun än Stockholms kommun där budget enligt 50 § fastställts efter november månads utgång skall så snart skattesatsen för den preliminära skatten fastställts särskild underrättelse härom lämnas till riksskatteverket, länsstyrelsen och den lokala skattemyndigheten.

Har kommunfullmäktige i annan kommun än Stockholms kommun ej före utgången av november månad fattat beslut om utdebitering, skall styrelsen ofördröjligen underrätta riksskatteverket, länsstyrelsen och den lokala skattemyndigheten om styrelsens förslag till skattesats.

I annan kommun än Stockholms kommun skall styrelsen också underrätta länsstyrelsen om utdebitering till församling inom kommunen.

65 § Kommunen äger för visst år av statsverket uppbära kommunalskatt med belopp som motsvarar vad som skulle utgå på grundval av antalet skattekronor och skatteören i kommunen för året, beräknat efter den skattesats som bestämts för nästföregående år. Vid beräkningen av antalet skattekronor och skatteören beaktas dock ej sådana som bestämmes enligt 2 § lagen (1965: 269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt.

Har i annan kommun än Stockholms kommun annan skattesats slutligt

fastställts än som beslutats vid sammanträde med kommunfullmäktige före utgången av november månad, skall till grund för utbetalningen läggas den utdebitering som bestämts i samband med budgetens fastställande.

Kommunen äger av statsverket såsom förskott uppbära det belopp som på grundval av taxeringsnämnds beslut visst år (taxeringsår) rörande taxering till kommunal inkomstskatt beslutats till utdebitering för nästkommande år. Vid beräkningen av förskottsbelopp beaktas dock icke skattekronor och skatteören som bestämmes enligt 2 § lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt. Vad sålunda beslutats till utdebitering ingår i kommunens fordran hos statsverket vid ingången av året näst efter det, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den kommunalskatt, som kommunen äger uppbära av statsverket på grundval av taxeringen under året efter det, då förskottet enligt bestämmelserna i femte stycket utanordnas.

Är antalet hos länsstyrelsen registrerade kyrkobokförda invånare i kommunen vid mitten av augusti månad taxeringsåret större än det var vid mitten av augusti månad två år tidigare skall förskott, beräknat enligt tredje stycket, ökas i förhållande till ökningen i kommunens invånarantal mellan angivna tidpunkter. Sådant ökat förskott ingår i kommunens fordran hos statsverket och avräknas enligt andra stycket. Länsstyrelsen skall senast den 10 september lämna kommunen uppgift om det invånarantal och det däremot svarande uppräknade skatteunderlag, som skall ligga till grund för beräkningen.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens fordran hos statsverket enligt föreskrifterna i denna paragraf, skall länsstyrelsen under samma år utanordna till kommunen med en sjättedel på åttonde dagen i var och en av månaderna januari, mars, maj, juli, september och november. Är kommunens fordran icke uträknad vid utbetalningstillfället i januari månad, skall vid detta tillfälle utbetalas samma belopp som utbetalats i november månad nästföregående år; dock får länsstyrelsen, när särskilda skäl föranleder det, förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Om det i januari månad utbetalade beloppet icke motsvarar en sjättedel av kommunens fordran, skall härav betingad jämkning ske av belopp, som utbetalas i mars månad.

Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning i fråga om landstingsskatt.

66 § Länsstyrelsen skall senast den 8 mars till styrelsen överlämna för nästföregående år upprättad redovisning över kommunen eller landstingskommunen tillkommande och till styrelsen utanordnad skatt. Närmare föreskrifter om dylik redovisning meddelas av regeringen.

7 Kap. Om kommunalbesvär och besvärsnämnd

67 § *1 mom.* Över beslut av kommunfullmäktige får, om ej annat är särskilt föreskrivet, medlem av kommunen anföra besvär hos länsstyrelsen. Sådan talan får endast grundas på att beslutet icke tillkommit i laga

ordning, står i strid mot lag eller annan författning eller på annat sätt överskrider deras befogenhet som fattat beslutet eller kränker klagandens enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund.

Besvärshandling skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag, då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagivits på kommunens anslagstavla. Besvärshandlingen skall vara åtföljd av det överklagade beslutet samt bevis om dagen för justeringens tillkännagivande. Besvär som ej anförts i rätt tid upptages ej till prövning.

Över beslut av landsting får, om ej annat är särskilt föreskrivet, medlem av landstingskommunen anföra besvär hos regeringsrätten. Bestämmelserna i första och andra styckena äger motsvarande tillämpning på sådan talan.

2 mom. I fråga om besvär över beslut av styrelsen eller annan nämnd skall bestämmelserna i 1 mom. äga motsvarande tillämpning, om ej annat sägs i 68 § eller är särskilt föreskrivet. Mot beslut av rent förberedande eller rent verkställande art får talan dock ej föras.

Bestämmelserna i första stycket gäller även beslut som fattats med stöd av uppdrag enligt 42 eller 43 § och som protokollförts särskilt.

68 § Kommun och landstingskommun får utse särskild nämnd med uppgift att upptaga och avgöra besvär över styrelsens eller annan nämnds beslut om tillsättande av eller förordnande på kommunal tjänst eller om entledigande från sådan tjänst eller om disciplinär åtgärd mot tjänsteman, om talan mot beslutet eljest skolat föras enligt 67 § 2 mom. Bestämmelserna i 4–10, 13–17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971: 290) äger motsvarande tillämpning i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Reglemente för besvärsnämnd antages av fullmäktige. Om ej annat föreskrives i reglementet äger vad i 43 § sägs, med undantag av hänvisningen till 39 § andra stycket och 41 § första stycket, tillämpning på besvärsnämnd.

Finnes besvärsnämnd får den som är missnöjd med beslut som avses i första stycket anföra besvär hos nämnden inom den tid, som föreskrives i 67 § 1 mom.

Beträffande talan mot besvärsnämnds beslut äger bestämmelserna i 67 § 1 mom. motsvarande tillämpning. Till stöd för dylik talan får dessutom åberopas att det hos besvärsnämnden överklagade beslutet är oriktigt på någon sådan grund, som sägs i 67 § 1 mom.

69 § Har besvär anförts hos länsstyrelsen, skall länsstyrelsen förbjuda verkställighet av överklagade beslutet, om skäl är därtill med hänsyn till omständigheterna i målet och möjligheten att vid bifall till besvären åstadkomma rättelse av verkställighet.

70 § I länsstyrelsens beslut får, om ej annat är särskilt föreskrivet, ändring sökas hos regeringsrätten senast inom tre veckor från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet. Har beslutet gått klaganden emot skall han underrättas om vad han har att iakttaga vid talan mot beslutet.

71 § Har kommunalt beslut blivit genom laga kraft ägande utslag upphävt men har verkställighet då redan skett, åligger det styrelsen att föranstalta om möjlig rättelse av verkställigheten. Därvid äger styrelsen vidtaga åtgärd som eljest ankommer på fullmäktige eller annan nämnd än styrelsen.

8 Kap. Om kommunalförbund

Allmänna bestämmelser

72 § Kommuner får sammansluta sig till kommunalförbund för att gemensamt handha en eller flera av sina angelägenheter. Sammanslutning för sådant ändamål får också ske mellan landstingskommuner samt mellan landstingskommun och kommun, som icke tillhör landstingskommun.

I den mån i lag eller annan författning meddelas särskilda bestämmelser om kommunalförbund för visst ändamål, skall bestämmelserna i detta kapitel icke gälla för sådant kommunalförbund.

73 § När kommunalförbund handhar angelägenhet, som det enligt särskild författning åligger kommun eller landstingskommun att vårda, skall författningens bestämmelser om kommun eller landstingskommun gälla förbundet.

74 § I kommunalförbund tillkommer beslutanderätten förbundsfullmäktige. Förvaltning och verkställighet utövas av förbundsstyrelsen och övriga nämnder samt dem underställd personal.

Förbundsfullmäktige får uppdraga åt förbundsstyrelsen eller annan nämnd att på fullmäktiges vägnar fatta beslut i visst ärende eller viss grupp av ärenden, om ej annat följer av lag eller annan författning.

75 § För kommunalförbund skall finnas förbundsordning, vilken skall innehålla bestämmelser om

a) förbundets ändamål och medlemmar,
b) förbundets benämning och den ort, där förbundet skall ha sitt säte,
c) antalet ledamöter i förbundsfullmäktige och det antal varje medlem skall utse,
d) antalet ledamöter och suppleanter i förbundsstyrelsen samt, om styrelsen även skall utgöra i särskild författning angiven nämnd, vad som skall gälla angående valbarhet, sättet för utseende av ledamöter och suppleanter samt deras tjänstgöringstid,
e) den rätt att upptaga lån eller ingå borgen som medges förbundet med angivande av det högsta sammanlagda belopp, intill vilket lån får upptagas eller borgen tecknas, och i vad mån lån eller borgen som ej fordrar regeringens medgivande får förekomma,
f) den rätt till fondbildning, som medges förbundet,

g) medlems andel i förbundets tillgångar samt vad i övrigt behövs för att ordna de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar,
h) särskilt villkor för medlems utträde ur förbundet och uppgörelse, som kan behövas med anledning därav,
i) särskilt villkor för upplösning av förbundet,
j) grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar samt
k) vad som kan behövas i övrigt för att ordna förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning.

Förbundsordning skall vidare innehålla bestämmelser om grunder för medlems skyldighet att tillhandahålla medel för förbundsverksamheten samt den begränsning av denna skyldighet som skall förekomma. I förbundsordning för förbund, som skall handha angelägenhet vilken det enligt särskild författning åligger kommun eller landstingskommun att vårda, får dock icke, såvitt angår sådan angelägenhet, intagas bestämmelse om begränsning av medlems skyldighet att tillhandahålla medel.

Om förbund skall handha flera angelägenheter, skall i förbundsordningen anges huruvida i förbundet skall finnas endast förbundsstyrelse eller därutöver en eller flera nämnder samt i det senare fallet vilka av förbundets angelägenheter, som skall omhänderhas av de olika förvaltningsorganen.

Om förbundsfullmäktige

76 § Bestämmelserna i 9 § tredje och fjärde styckena, 12 § första och tredje styckena, 14 § samt 16–30 §§ äger motsvarande tillämpning i fråga om förbundsfullmäktige.

77 § I förbundsfullmäktige skall varje förbundsmedlem vara representerad. I övrigt bestämmes antalet ledamöter med hänsyn till föreliggande omständigheter.

78 § Ledamöterna i förbundsfullmäktige väljes av medlemmarnas fullmäktige. Till ledamot får väljas endast ledamot i förbundsmedlemmens fullmäktige.

När medlem skall utse mer än en ledamot, skall valet vara proportionellt, om det begäres av minst så många väljande, som motsvarar det tal, vilket erhålles, om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns särskilda bestämmelser.

79 § *1 mom.* Ledamöterna i förbundsfullmäktige väljes för tre år, räknade från och med den 1 januari året näst efter det, då val i hela riket av fullmäktige ägt rum. Sådant val av förbundsfullmäktige förrättas vid sammanträde, som avses i 13 § andra stycket.

2 mom. När val av ledamöterna i förbundsfullmäktige sker första gången,

skall det avse tiden från valets förrättande till dess nästa tjänstgöringstid för fullmäktige börjar.

3 mom. Avgår förbundsfullmäktig under den för honom bestämda tjänstgöringstiden, anställer den medlem som utsett honom fyllnadsval för återstående tjänstgöringstid.

4 mom. Vad i 12 § andra stycket sägs om ordförandeskapet i nyvalda fullmäktige skall i tillämpliga delar gälla i fråga om förbundsfullmäktige.

När val av ledamöterna i förbundsfullmäktige skett första gången förordnar länsstyrelsen en av dem att utfärda kungörelse om förbundsfullmäktiges första sammanträde och där föra ordet, till dess ordförande valts.

I förbund som träder i verksamhet på annan tid än vid årsskifte, skall val av ordförande och vice ordförande avse tiden från valens förrättande till utgången av det år, under vilket valen ägt rum.

80 § Bestämmelserna i 13 § om fullmäktiges sammanträden äger motsvarande tillämpning på förbundsfullmäktiges sammanträden. I fråga om tid för sammanträde för fastställelse av förbundets budget skall dock gälla vad som sägs i 87 §.

81 § Kungörelse om förbundsfullmäktiges sammanträde skall anslås på anslagstavlan för varje förbundsmedlem.

82 § Justering av förbundsfullmäktiges protokoll skall tillkännages på anslagstavlan för den kommun där förbundet har sitt säte, om ej annat föreskrivits i förbundsordningen. Avskrift av protokollet skall efter verkställd justering tillställas förbundsmedlemmarnas styrelser.

Om förbundsstyrelsen och övriga nämnder

83 § Om ej annat är särskilt föreskrivet, äger bestämmelserna i 33–44 §§ motsvarande tillämpning i fråga om förbundsstyrelsen och förbundets övriga nämnder.

84 § I nybildat förbund skall val av ledamöter och suppleanter i förbundsstyrelsen äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde. Valet skall, om ej annat är särskilt föreskrivet, avse tiden från valets förrättande till dess nästa tjänstgöringstid för ledamöter och suppleanter börjar.

85 § Förbundsstyrelsen skall hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd.

Förbundsstyrelsen får från förbundsmedlemmarnas styrelser infordra de yttranden och upplysningar, som förbundsstyrelsen behöver för att fullgöra sina uppgifter.

86 § Bestämmelserna i 82 § om förbundsfullmäktiges protokoll äger motsvarande tillämpning på förbundsstyrelsens protokoll.

Om kommunalförbunds drätsel och revision

87 § Bestämmelserna i 47 och 49 §§, 50 § tredje stycket samt 51–61 §§ äger motsvarande tillämpning i fråga om kommunalförbunds drätsel och revision.

Förslag till budget skall uppgöras av förbundsstyrelsen. Övriga nämnder lämnar sina särskilda budgetförslag till förbundsstyrelsen senast den dag styrelsen bestämmer.

Innan förslaget till budget uppgöres, skall förbundsstyrelsen samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser.

Vid sammanträde före utgången av augusti månad fastställes kommunalförbundets budget.

88 § I samband med fastställande av budgeten bestämmer förbundsfullmäktige enligt de i förbundsordningen angivna grunderna det bidrag, som varje medlem skall utge till förbundet.

89 § I nybildat förbund skall val av revisorer och revisorssuppleanter äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde.

Valet skall avse tiden från valets förrättande till dess nästa tjänstgöringstid för revisorer och revisorssuppleanter börjar.

Avskrift av revisionsberättelsen samt infordrade förklaringar skall tillställas förbundsmedlemmarnas styrelser minst två veckor före det sammanträde, då berättelsen framlägges för förbundsfullmäktige.

Om besvär över beslut i kommunalförbund m. m.

90 § Bestämmelserna i 67–71 §§ äger motsvarande tillämpning på kommunalförbund. Ingår landstingskommun i förbundet, skall därvid tillämpas de bestämmelser, som avser landstingskommun.

Besvärsrätt tillkommer såväl medlem av förbundet som medlem av kommun ingående i förbundet.

Om bildande av kommunalförbund m. m.

91 § Kommun, landstingskommun och länsstyrelse får väcka fråga om bildande av kommunalförbund.

Är de kommuner och landstingskommuner som avser att bilda kommunalförbund ense om förbundsordning och finner länsstyrelsen, att förbundsordningens bestämmelser icke strider mot lag eller annan författning samt att bildande av det föreslagna förbundet skulle medföra allmänt gagn, fastställer länsstyrelsen förbundsordningen och bestämmer den dag, då förbundet skall träda i verksamhet.

92 § Bestämmelserna i 91 § äger motsvarande tillämpning i fråga om ändringar i förbundsordningen.

Om utträde ur kommunalförbund

93 § Medlem får utträda ur kommunalförbund, när förhållande inträffat, som enligt förbundsordningen grundlägger rätt till utträde eller som enligt 96 § kan föranleda förbundets upplösning. Medlem får också utträda när förbundets övriga medlemmar samtycker därtill.

94 § Vill medlem av kommunalförbund utträda, skall ansökan göras hos länsstyrelsen.

Föreligger förutsättningar för utträde förordnar länsstyrelsen härom, om dagen för utträde och om den uppgörelse, som kan behövas.

Utan hinder av 3 § första stycket förvaltningslagen (1971: 290) äger 14–20 §§ nämnda lag tillämpning i sådant ärende hos länsstyrelsen.

95 § Medlems ansvarighet för kommunalförbundets förbindelser upphör ett år efter utträdet, om ej länsstyrelsen av särskilda skäl förordnat annat.

Om kommunalförbunds upplösning

96 § Kommunalförbund får upplösas

a) när förhållande inträffat som enligt bestämmelse i förbundsordningen medför att förbundet skall upphöra med sin verksamhet,
b) när sådana ändrade förhållanden inträtt, att antingen förbundsverksamheten icke med fördel kan fortsättas eller ändamålet med förbundet lämpligare kan tillgodoses på annat sätt eller
c) när förbundsmedlemmarna är ense om förbundets upplösning.

97 § Vill förbundsmedlem väcka fråga om förbundets upplösning skall ansökan göras hos länsstyrelsen.

Föreligger förutsättningar för upplösning förordnar länsstyrelsen att förbundsverksamheten skall upphöra den dag som länsstyrelsen bestämmer och att förbundet skall träda i likvidation.

Utan hinder av 3 § första stycket förvaltningslagen äger 14–20 §§ nämnda lag tillämpning i sådant ärende hos länsstyrelsen.

98 § Förbundsstyrelsen är likvidator. Länsstyrelsen kan dock i stället förordna en eller flera likvidatorer.

När förbundet trätt i likvidation, skall kallelse på okända borgenärer utfärdas.

Under likvidationen skall förbundets tillgångar realiseras, om det behövs, förbundets skulder betalas samt med behållna tillgångar så förfaras, som bestämts i förbundsordningen.

Om likvidatorernas befogenhet att företräda förbundet och om deras rättigheter och skyldigheter i övrigt gäller i tillämpliga delar vad som stadgats om förbundsstyrelsen.

99 § När likvidation avslutats, skall redovisning lämnas till medlemmarna och anmälan göras hos länsstyrelsen, som förklarar förbundet upplöst.

Medlem som är missnöjd med redovisning får anhängiggöra talan hos tingsrätt inom ett år från den dag, då redovisningen erhölls. Försummas det har medlemmen förlorat sin talan.

100 § I samband med beslut om upplösning av kommunalförbund förordnar länsstyrelsen vilken av förbundets medlemmar, som skall övertaga vården av de till förbundets arkiv hörande handlingarna. Likvidatorerna skall överlämna handlingarna till denna medlem.

101 § Sammanlägges i kommunalförbundet ingående kommuner till en kommun, upphör förbundets verksamhet utan föregående likvidation, när beslutet om sammanläggningen träder i kraft.

Om medlems ansvarighet för kommunalförbunds skuld

102 § Saknar kommunalförbund tillgångar till betalning av skuld, är medlemmarna skyldiga att fylla bristen. Erfordras av sådan anledning extra bidrag från medlemmarna, förordnar länsstyrelsen härom på anmälan av förbundsfullmäktige, likvidatorer eller borgenär efter de grunder som kan ha angivits i förbundsordningen eller eljest är skäliga.

Yppas skuld först efter förbundets upplösning, äger vad nu är sagt motsvarande tillämpning beträffande de kommuner eller landstingskommuner, som var medlemmar av förbundet, när det upplöstes.

Utan hinder av 3 § första stycket förvaltningslagen (1971: 290) äger 14–20 §§ nämnda lag tillämpning i dessa ärenden hos länsstyrelsen.

Om behörig länsstyrelse och besvär över länsstyrelses beslut i vissa fall

103 § Ärende som enligt 8 kap. skall prövas av länsstyrelse upptages av länsstyrelsen i det län där förbundsstyrelsen har eller skall ha sitt säte.

Över beslut som meddelats av länsstyrelse i fråga om kommunalförbunds bildande, ändring eller upplösning eller i ärende som äger samband därmed får besvär anföras hos regeringen.

Förslag till lag om införande av kommunallagen

1 § Kommunallagen (1976: 000) träder i kraft den – – –

2 § Genom den nya kommunallagen upphäves med den begränsning som följer av denna lag

kommunallagen (1953: 753),
lagen (1953: 754) om införande av kommunallagen,
landstingslagen (1954: 319),
lagen (1954: 320) om införande av landstingslagen,
kommunallagen för Stockholm (1957: 50),

lagen (1957:281) om kommunalförbund samt

lagen (1969:215) med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun.

3 § Bestämmelserna i 8 § lagen (1953:754) om införande av kommunallagen skall alltjämt gälla.

4 § Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till föreskrift som ersätts genom bestämmelserna i den nya lagen skall i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

5 § Genom den nya lagen ändras ej rikets indelning i landstingskommuner.

6 § I kommun där vid den nya lagens ikraftträdande särskild drätselnämnd handhar kommunens drätsel får sådan nämnd alltjämt behållas.

Utan hinder av 32 § c) nya lagen skall sådan drätselnämnd handha medelsförvaltningen i den mån fullmäktige ej medgivit annan nämnd att helt eller delvis handha sin medelsförvaltning. Vidare skall drätselnämnden fullgöra de uppgifter i fråga om räkenskapsföringen som eljest ankommer på styrelsen. Bestämmelsen i 54 § skall därvid i stället gälla drätselnämnden.

I Stockholms kommun skall ordföranden i borgarrådsberedningen vara ordförande i drätselnämnden.

7 § I landstingskommun där förvaltningsutskottets åligganden är fördelade på avdelningar av utskottet får denna ordning alltjämt behållas. Beträffande sådan avdelning äger bestämmelserna om styrelsen i 37–42 §§ i den nya lagen motsvarande tillämpning. Avdelningen utser själv inom sig ordförande och vice ordförande. Det ankommer på utskottet samfällt att uppgöra förslag till budget.

Förslag till lag om ändring i lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning[1]

Härigenom förordnas,

dels att 22 § skall upphöra att gälla,

dels att i 2 a, 6, 12, 14, 19, 23, 30, 37, 38, 41 och 41 a §§ ordet Konungen skall bytas ut mot regeringen,

dels att 2 och 42 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att efter 2 a § skall införas en ny paragraf, 2 b §, av nedan angivna lydelse.

[1] Omtryckt 1969:770.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Om ändring i rikets kommunala indelning förordnar *Konungen*.	Om ändring i rikets kommunala indelning förordnar *regeringen*.
Därvid må två eller flera kommuner sammanläggas, del av kommun överföras till annan kommun, så ock eljest kommun upplösas eller ny kommun bildas.	
	Råder osäkerhet beträffande gränsen för kommuns område, förordnar regeringen om gränsens rätta sträckning.
2 b §	
	Annan kommun, som icke tillhör landstingskommun, än Gotlands kommun äger inträda i landstingskommun, såvida samstämmande beslut därom fattats av kommunen och landstingskommunen. När synnerliga skäl äro därtill, må även regeringen besluta om sådan kommuns inträde i landstingskommun.
	Skall kommun inträda i landstingskommun, bestämmer regeringen dagen för inträde och meddelar övriga erforderliga föreskrifter.
42 §	
Stadgandet i 22 § skall hava motsvarande tillämpning i fråga om församling, intill dess den i *66* § lagen om församlingsstyrelse meddelade bestämmelsen om lån, som må beslutas utan underställning, kan tillämpas.	*Regeringen äger efter framställning bestämma beloppet av den upplåning, som av nybildad församling må beslutas utan underställning*, intill dess den i *73* § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse meddelade bestämmelsen om lån, som må beslutas utan underställning, kan tillämpas.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till lag om ändring i lagen (1965: 596) om kommunala sammanläggningsdelegerade

Härigenom förordnas att 2–7 §§, 10–11 §§, 13 §, 15–17 §§, 20 och 21 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
Delegerade och suppleanter för varje kommun väljas av kommunfullmäktige senast trettio dagar efter det kommunen fått del av förordnandet om indelningsändringen. Valbar är den som är *fullmäktig* i kommunen. Bestämmelserna i *22 § fjärde stycket kommunallagen den 18 december 1953 (nr 753)* om proportionellt val äga motsvarande tillämpning. Sker ej val av suppleanter proportionellt, skall bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skola inkallas till tjänstgöring.	Delegerade och suppleanter för varje kommun väljas av kommunfullmäktige senast trettio dagar efter det kommunen fått del av förordnandet om indelningsändringen. Valbar är den som är *ledamot i kommunfullmäktige* i kommunen. Bestämmelserna i *24 § tredje stycket kommunallagen (1976: 000)* om proportionellt val äga motsvarande tillämpning. Sker ej val av suppleanter proportionellt, skall bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skola inkallas till tjänstgöring.
Sedan val ägt rum, skall uppgift om de valdas namn och postadress lämnas länsstyrelsen så snart som möjligt.	
Avgår delegerad före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden, äga bestämmelserna i *33* § andra stycket kommunallagen motsvarande tillämpning.	Avgår delegerad före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden, äga bestämmelserna i *35* § andra stycket kommunallagen motsvarande tillämpning.
3 §	
Bestämmelserna i *7* § tredje och fjärde styckena kommunallagen om verkan av valbarhetens upphörande och om rätt till avsägelse äga motsvarande tillämpning på delegerade och suppleanter.	Bestämmelserna i *9* § tredje och fjärde styckena kommunallagen (1976: 000) om verkan av valbarhetens upphörande och om rätt till avsägelse äga motsvarande tillämpning på delegerade och suppleanter.

[1] Senaste lydelse 1969: 779

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §	
Länsstyrelsen förordnar en av delegerade att utfärda kungörelse om första sammanträdet och föra ordet där, till dess ordförande valts.	
Kungörelsen anslås minst en vecka före sammanträdet på kommunernas anslagstavlor samt sändes till varje delegerad och suppleant med posten så tidigt att kungörelsen kan antagas komma honom till handa senast fyra dagar före sammanträdet. Kungörelsen införes samtidigt i de tidningar i vilka kommunerna införa kommunala tillkännagivanden.	*Minst en vecka före sammanträdet anslås kungörelsen på kommunernas anslagstavlor och sändes med posten till varje delegerad och suppleant.* Kungörelsen införes samtidigt i de tidningar i vilka kommunerna införa kommunala tillkännagivanden.
5 §	
Vid första sammanträdet välja delegerade bland sig ordförande och vice ordförande för den tid för vilken delegerade utsetts.	
Uppgift om de valdas namn och postadress skall lämnas länsstyrelsen så snart som möjligt för att tagas in i länskungörelsen.	
Äro både ordförande och vice ordförande hindrade att inställa sig vid delegerades sammanträde, äga delegerade utse annan delegerad att för tillfället föra ordet. Till dess så skett utövas ordförandeskapet av den delegerad som är äldst till levnadsåren.	
6 §	
Sammanträden hållas på ställe och enligt ordning som delegerade bestämma. Sammanträde hålles även när *länsstyrelsen förordnar därom eller de flesta* delegerade begära det eller ordföranden finner det behövligt.	Sammanträden hållas på ställe och enligt ordning som delegerade bestämma. Sammanträde hålles även när *minst en tredjedel av de* delegerade begära det eller ordföranden finner det behövligt.
Bestämmelserna i 13 § tredje och femte styckena kommunallagen äga motsvarande tillämpning på delegerade.	*Bestämmelserna i 50 § andra och fjärde styckena* kommunallagen (1976:000) äga motsvarande tillämpning på delegerade.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 §[1]	
Kungörelse om sammanträde med delegerade med uppgift om tid och ställe för sammanträdet och de ärenden som skola behandlas vid detta utfärdas av ordföranden eller, vid hinder för honom, av vice ordföranden. *Kungörelsen anslås minst en vecka före sammanträdet på kommunernas anslagstavlor och, om delegerade beslutat det, även på annan plats. Kungörelsen sändes till varje delegerad och suppleant med posten så tidigt att kungörelsen kan antagas komma honom till handa senast fyra dagar före sammanträdet.* *Tillkännagivande om tid och ställe för sammanträde samt, om delegerade beslutat det, de ärenden som skola behandlas införes i de tidningar i vilka kommunerna införa kommunala tillkännagivanden.* *Bestämmelserna i 14 § 1 mom. fjärde stycket och 2 mom. kommunallagen (1953:753) äga motsvarande tillämpning på delegerade.*	*Bestämmelsen i 14 § kommunallagen (1976:000) om kungörelse om sammanträde med kommunfullmäktige skall äga motsvarande tillämpning i fråga om sammanträde med delegerade. Kungörelsen skall anslås på kommunernas anslagstavlor och införas i de tidningar i vilka kommunerna införa kommunala tillkännagivanden.*
10 §	
Delegerade skola *meddela beslut* i ärende som *hänskjutes till dem av högre myndighet och i fråga, som väckes* genom motion av delegerad *eller genom framställning av* arbetsutskott eller kommitté som avses i 14 § *eller av* fullmäktige eller styrelsen i kommun som beröres av indelningsändringen *eller av* samarbetsnämnd för sådana kommuner.	Delegerade skola *besluta* i ärende, som *anhängiggjorts av* *a) länsstyrelsen,* *b)* delegerad genom motion, *c)* arbetsutskott eller kommitté som avses i 14 §, *d)* fullmäktige eller styrelsen i kommun som beröres av indelningsändringen *och* *e)* samarbetsnämnd för sådana kommuner.

[1] Senaste lydelse 1971:1165.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 §[1]	
Bestämmelserna i *15 §, 16 § första stycket, 20–25 och 27 §§* kommunallagen om kommunfullmäktige och deras ordförande äga motsvarande tillämpning på delegerade och deras ordförande. Tillkännagivande som avses i *24 § fjärde stycket* skall ske på anslagstavlorna i de kommuner som beröras av indelningsändringen.	Bestämmelserna i *16–17 §§, 21–27 §§ och 29 §* kommunallagen (1976: 000) om kommunfullmäktige och deras ordförande äga motsvarande tillämpning på delegerade och deras ordförande. Tillkännagivande som avses i *26 § tredje stycket* skall ske på anslagstavlorna i de kommuner som beröras av indelningsändringen.
13 §	
Om delegerade icke beslutat att protokoll och övriga handlingar skola förvaras bland viss kommuns handlingar, skola handlingarna vårdas och förtecknas på ordförandens ansvar.	
Den som med begagnande av sin rätt enligt tryckfrihetsförordningen tagit avskrift av delegerades protokoll äger få avskriftens riktighet bestyrkt utan avgift.	
15 §[1]	
Ledamöter och suppleanter i arbetsutskottet eller i kommitté väljas till det antal delegerade bestämma och för delegerades tjänstgöringstid. Antalet ledamöter i arbetsutskottet må icke vara under fem.	
I fråga om valbarhet till ledamot eller suppleant i arbetsutskottet eller i kommitté, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse äga bestämmelserna i 7 § kommunallagen om *kommunfullmäktig* motsvarande tillämpning. Vid tillämpningen av 7 § första stycket kommunallagen avses med kommunen alla kommuner som beröras av indelningsändringen.	I fråga om valbarhet till ledamot eller suppleant i arbetsutskottet eller i kommitté, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse äga bestämmelserna i 9 § kommunallagen (1976: 000) om *ledamot och suppleant i fullmäktige* motsvarande tillämpning. Vid tillämpningen av 9 § första stycket kommunallagen avses med kommunen alla kommuner som beröras av indelningsändringen.
Sker ej val av suppleanter proportionellt, skall bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skola inkallas till tjänstgöring.	

[1] Senaste lydelse 1969: 779.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
16 §	
Delegerade utse bland ledamöterna i arbetsutskottet en ordförande och en vice ordförande. *Uppgift om de utseddas namn och postadress sändes till länsstyrelsen så snart som möjligt för att tagas in i länskungörelserna.*	Delegerade utse bland ledamöterna i arbetsutskottet en ordförande och en vice ordförande.

Äro både ordföranden och vice ordföranden hindrade att inställa sig vid sammanträde med arbetsutskottet, utser utskottet annan ledamot att för tillfället föra ordet.

17 §[1]	
Bestämmelserna i *33* § andra stycket, *35–39 §§ och 40 § andra och tredje styckena* kommunallagen *(1953: 753)* om *kommunstyrelse* äga motsvarande tillämpning på arbetsutskottet och på kommitté. Tillkännagivande som avses i *39 § tredje stycket* skall ske på anslagstavlorna i de kommuner som beröras av indelningsändringen.	Bestämmelserna i *35* § andra stycket *och 37–41 §§* kommunallagen (1976: 000) om *styrelsen* äga motsvarande tillämpning på arbetsutskottet och på kommitté. Tillkännagivande som avses i *40 §* skall ske på anslagstavlorna i de kommuner som beröras av indelningsändringen.
20 §	
Delegerade äga bestämma om ersättning till delegerad, ledamot i arbetsutskottet eller kommitté och suppleant. Därvid *äga bestämmelserna i 28 § 1 mom. och 2 mom. första stycket* kommunallagen motsvarande tillämpning.	Delegerade äga bestämma om ersättning till delegerad, ledamot i arbetsutskottet eller kommitté och suppleant. Därvid *äger bestämmelsen i 30 §* kommunallagen (1976: 000) motsvarande tillämpning.
21 §	
Bestämmelserna i *76 § 1 och 2 mom. samt 77 §* kommunallagen äga motsvarande tillämpning på talan mot beslut av delegerade, arbetsutskottet eller kommitté.	Bestämmelserna i *67 och 69 §§* kommunallagen (1976: 000) äga motsvarande tillämpning på talan mot beslut av delegerade, arbetsutskottet eller kommitté.
Talan mot länsstyrelsens beslut	Talan mot länsstyrelsens beslut

[1] Senaste lydelse 1971: 1165.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
föres i den ordning som anges i *78* § kommunallagen.	föres i den ordning som anges i *70* § kommunallagen.

Rätt till talan tillkommer även kommun som beröres av indelningsändringen.

Har beslut blivit genom laga kraft ägande utslag upphävt men har verkställighet då redan skett, åligger det arbetsutskottet att föranstalta om möjlig rättelse av beslutet. Därvid äger arbetsutskottet vidtaga åtgärd, som eljest ankommer på delegerade eller kommitté. Sedan förordnande om indelningsändring trätt i kraft ankommer nyss angivna uppgifter på kommunstyrelsen i den nybildade kommunen.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928: 370)

Härigenom förordnas att 1, 2 och 63 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Allmän kommunalskatt, varom stadgas i kommunallagarna, skall utgöras i förhållande till det antal skattekronor och skatteören, som påföres en var skattskyldig enligt de i denna lag fastställda grunder; dock att skatten skall utgå i helt antal kronor enligt vad i gällande uppbördsförordning stadgas.	*Kommunalskatt, landstingsskatt och församlingsskatt* skall utgöras i förhållande till det antal skattekronor och skatteören, som påföres en var skattskyldig enligt de i denna lag fastställda grunder; dock att skatten skall utgå i helt antal kronor enligt vad i gällande uppbördsförordning stadgas.
Angående taxeringsmyndigheter och förfarandet vid taxering	Angående taxeringsmyndigheter och förfarandet vid taxering

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
till *allmän kommunalskatt* stadgas i gällande taxeringsförordning.	till *nu nämnda skatter* stadgas i gällande taxeringsförordning.

2 §

Allmän kommunalskatt utgår såsom kommunal inkomstskatt, vilken beräknas på grundval av inkomst och av garantibelopp för fastighet.	*Kommunalskatt, landstingsskatt och församlingsskatt* utgår såsom kommunal inkomstskatt, vilken beräknas på grundval av inkomst och av garantibelopp för fastighet.

Såsom underlag för kommunal inkomstskatt påföres skattskyldig ett skatteöre för varje krona beskattningsbar inkomst.

Ett hundra skatteören bilda en skattekrona.

63 §

Med avseende å beräkningen av det antal skattekronor och skatteören, i förhållande till vilket *allmän kommunalskatt* skall enligt 1 § utgöras, skall genom eftertaxering fastställd beskattningsbar inkomst vara likställd med annan beskattningsbar inkomst, som fastställts vid taxering det år, då eftertaxeringen skett.	Med avseende å beräkningen av det antal skattekronor och skatteören, i förhållande till vilket *kommunalskatt, landstingsskatt och församlingsskatt* skall enligt 1 § utgöras, skall genom eftertaxering fastställd beskattningsbar inkomst vara likställd med annan beskattningsbar inkomst, som fastställts vid taxering det år, då eftertaxeringen skett.

Förslag till kungörelse om ändring i taxeringskungörelsen (1957: 513)

Härigenom förordnas att 45 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

45 §[1]

Den lokala skattemyndigheten sänder till länsstyrelsen snarast och senast den 10 augusti under taxeringsåret huvudskriften av inkomstlängd och förmögenhetslängd som myndigheten fört. Till kommunstyrelsen sändes samtidigt en avskrift av inkomstlängden. Avskrift av längd som avser den gemensamma taxeringsnämnden sändes dock ej till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen återsänder den översända avskriften till länsstyrelsen senast den 1 oktober nästföljande år.

[1] Senaste lydelse 1971: 47

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Länsstyrelsen skall senast den 10 augusti till förvaltningsutskottet insända sammandrag över antalet skattekronor och skatteören, som på grund av taxeringsnämndernas beslut påförts inom landstingskommunen enligt kommunalskattelagen. Sammandraget skall upptaga summan för hela landstingskommunen och hur mycket som belöper på varje kommun.

Denna kungörelse träder i kraft den

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

I anförande till statsrådsprotokollet den 20 mars 1970 anförde chefen för civildepartementet statsrådet Lundkvist följande:

Jag har tidigare denna dag fått bemyndigande att tillkalla dels sakkunniga med uppgift att bereda frågor om den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation, dels sakkunniga för en översyn av den kommunala demokratin. I detta sammanhang bör tillkallas också en sakkunnig för en lagteknisk översyn av kommunallagen (1953:753), kommunallagen (1957:50) för Stockholm, landstingslagen (1954:319) och lagen (1957:281) om kommunalförbund samt utredning av därmed sammanhängande frågor. Översynen bör ske med syfte att göra lagstiftningen enklare och mera enhetlig samt i förekommande fall anpassa bestämmelserna till utvecklingen av kommunal praxis.

Den sakkunnige bör arbeta i nära samråd med både de sakkunniga för beredning av frågor om den regionala samhällsförvaltningen och de sakkunniga för översyn av den kommunala demokratin samt, i den mån dessa sakkunnigas överväganden föranleder förslag till lagändringar, utarbeta erforderliga författningsförslag.

Utredningen har i november 1971 i samverkan med utredningen om den kommunala demokratin avgivit betänkandet Nya bestämmelser för utseende av suppleanter för kommunfullmäktige (Civildepartementet, stencil 1971:4).

Skaraborgs läns landsting har i en framställning till utredningen anhållit om att utredningen tar under övervägande en sådan ändring av landstingslagen att samtliga landsting ges möjlighet att utse två vice ordförande.

Jönköpings kommun har i skrivelse till utredningen begärt översyn av kommunallagen för att möjliggöra att två vice ordförande utses i kommunstyrelsen. Samma framställning har gjorts till utredningen om den kommunala demokratin.

Utredningen har avgett yttranden över kommunalvalskommitténs betänkande Kommunala val (SOU 1971:4) samt över valtekniska utredningens betänkande Maskinell teknik vid de allmänna valen (SOU 1971:72) och justitiedepartementets promemoria Vallag (Ds Ju 1971:24). Vidare har utredningen yttrat sig över en skrivelse från Svenska kommunförbundet med hemställan om viss ändring av kommu-

nallagen rörande tidpunkten för budget- och utdebiteringsbeslut och en framställning från Stockholms läns landsting rörande bestämmelserna om mandatperiod för vissa kommunala förtroendemän m. m.

Utredningen har också yttrat sig över utredningens om författningspublicering betänkande Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser (SOU 1973: 23) och över departementspromemorian Effektivare kungörande (Ds Ju 1974: 2).

1.2 Arbetets bedrivande

I arbetet med översynen av kommunallagarna har det visat sig att vissa önskvärda ändringar skulle komma att föregripa ställningstaganden av utredningen om den kommunala demokratin. Kommunallagsutredningen har därför i samråd med denna utredning i huvudsak lämnat sådana lagstiftningsfrågor öppna till ett senare skede i utredningsarbetet. Likaså har utredningen i samråd med länsberedningen lämnat sådana lagstiftningsfrågor öppna, som kan bero på länsberedningens ställningstaganden.

Utredningen har likväl ansett det lämpligt att nu redovisa sina förslag i ett betänkande om enhetlig kommunallag. Det främsta motivet härför har varit att de författningsförslag som kan vara att vänta med anledning av nyssnämnda utredningar lättare bör kunna inpassas i en moderniserad, förenklad och mer enhetlig kommunallagstiftning.

Utredningen har anlitat Svenska kommunförbundets kommunalekonomiska avdelning för en undersökning av nutida budget- och revisionspraxis och de framtida utvecklingstendenserna i syfte att få ett underlag för utredningens överväganden rörande kommunallagstiftningens bestämmelser om drätsel. Kommunförbundets promemoria i ämnet bifogas som bilaga 1.

Utredningen har också inhämtat synpunkter från riksskatteverket angående kommunallagarnas bestämmelser om allmän kommunalskatt.

Vidare har utredningen begärt lantmäteristyrelsens synpunkter på frågan om kommunallagens bestämmelse om förordnande angående rätta sträckningen av kommungräns behövs eller inte.

2 Allmänna synpunkter på revisionen av kommunallagarna

Vid tillkomsten av 1953 års kommunallag drog kommunallagskommittén upp vissa allmänna riktlinjer för utformningen av kommunallagarna (Kommunallagskommitténs bet. III, SOU 1952: 14 s. 55 ff). Kommitténs uppdrag utgjorde ett led i strävandena att hålla kommunallagstiftningen i nivå med den allmänna samhälleliga utvecklingen och att så gestalta verksamhetsformerna, att kommunerna blev arbetsdugliga organ för den lokala självstyrelsen. Principen för kommitténs arbete var att kommunerna borde åtnjuta största möjliga frihet att ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov. Lagstiftningen borde därför inte innehålla tvingande bestämmelser i andra avseenden än sådana, i fråga om vilka det från allmän synpunkt erfordrades fasta regler och en enhetlig ordning i alla kommuner. Vidare borde lagstiftningen genom stadganden av fakultativ natur ge kommunerna möjlighet att efter eget skön tillämpa en viss i lagen angiven ordning. Kommittén framhöll också att det låg i kommunalförfattningarnas natur av en ramlagstiftning, att bestämmelserna ofta måste ges en mycket allmän formulering, vars tolkning i det enskilda fallet kunde föranleda vissa svårigheter. Med hänsyn härtill var det enligt kommittén klart, att stor betydelse liksom hittills måste tillmätas den rättsskapande verksamhet som i kommunala mål utövades av regeringsrätten.

Departementschefen (prop. 1953: 210 s. 50 f) anslöt sig till kommitténs uppfattning om de allmänna riktlinjerna för utformningen av den nya lagstiftningen och biträdde kommitténs uttalande att kommunerna borde åtnjuta största möjliga frihet att ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov. Å andra sidan var det självfallet, framhöll departementschefen, att grunddragen för den kommunala organisationen måste anges i lagen. Lagstiftaren måste fastställa det minimimått av regler, som gav kommunmedlemmarna garantier för likställighet och handläggning under demokratiska former och som säkerställde ett visst reellt lekmannainflytande, utan vilket självstyrelsen lätt blev ett tomt sken. Detta innebar även, att en viss enhetlighet i organisation och arbetsformer för kommunerna under alla förhållanden var ofrånkomlig.

Enligt kommunallagsutredningens uppfattning är de grundprinciper för kommunallagstiftningens utformning som här redovisats alltjämt bärande. Utredningen har sett som sin uppgift att med denna utgångspunkt

göra lagstiftningen så enkel och enhetlig som möjligt och samtidigt anpassa bestämmelserna till utvecklingen av kommunal praxis. Det ligger däremot inte inom utredningens uppdrag att därutöver föreslå sådana ändringar, som innebär att nu gällande principer för kommunernas organisation och verksamhetsformer rubbas.

När det gäller att närmare bestämma vad kommunallagen bör innehålla och vad som kan undvaras eller regleras i annan ordning, kommer kommunmedlemmarnas intresse av medverkan och insyn först i blickpunkten. Från denna synpunkt motiverar exempelvis reglerna om medlemskap, rösträtt, valbarhet, kungörelse om fullmäktigesammanträden och kommunalbesvär sin plats i kommunallagen. Flera regler kan mer indirekt sägas vara av betydelse för kommunmedlemmarna, såsom t. ex. bestämmelserna om budgetprocessen, som bl. a. redovisar utdebiteringens höjd och de prioriteringar som gjorts mellan olika verksamhetsområden. En annan viktig intressentgrupp är förtroendemännen. Här gäller det framför allt regler, som syftar till att säkerställa ett beslutsförfarande i demokratiska former. Hit hör också bestämmelser som reglerar den enskilde förtroendemannens möjligheter att agera, t. ex. rätt att väcka motion och interpellation samt rätt att till beslut foga reservation.

Samtidigt kan kommunallagarna sägas ange den ram statsmakterna med grundlagen som bas uppdragit för den kommunala självstyrelsen. De regler i den nya regeringsformen som gäller kommunerna är inte många eller ingående, men jämfört med äldre grundlag innehåller den nya lagen fler bestämmelser om kommunerna. I grundlagen har dock inte tagits in andra materiella bestämmelser om kommunerna än sådana vilka innefattar de väsentliga grundsatser, som inte bör kunna ändras annat än med anlitande av de kvalificerade regler som gäller för grundlagstiftning.

Regleringen i regeringsformen omfattar den kommunala indelningens struktur, innebörden i den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten samt formerna för den kommunala verksamheten. I förstnämnda hänseende tillförsäkras riksdagen ett avgörande inflytande på den kommunala indelningen genom att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner skall bestämmas i lag. Liksom hittills ankommer det på regeringen att i de enskilda fallen förordna om ändring i den kommunala indelningen. I fråga om den kommunala självstyrelsen fastslås att den svenska folkstyrelsen förverkligas förutom genom ett representativt och parlamentariskt statsskick också genom kommunal självstyrelse. I detta uttryck ligger bl. a. principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna. Även principen om rätt för kommunerna att utkräva skatt för att täcka medelsbehovet har förankrats i regeringsformen. Den närmare ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har inte ansetts böra anges i grundlag. Kommunernas befogenheter och åligganden skall dock anges i lag. I fråga om formerna för den kommunala verksamheten finns inte någon detaljerad grundlagsreglering. Tre grunddrag stadfästes dock i regeringsformen. För det första sägs att den kommunala självstyrelsen vilar på den allmänna och lika rösträttens grund. För det andra utsägs att även den kommunala demokratin är representativ. För det tredje ges i regeringsfor-

men en anvisning om den rådande funktionsfördelningen inom kommunerna mellan beslutande organ å ena sidan och förvaltande och verkställande å den andra. Basregler i övrigt bestäms av riksdagen genom lag.

Med kommun avses i regeringsformen såväl primärkommuner som landstingskommuner. I 8 kap. 5 § i 1974 års regeringsform stadgas att grunderna för rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmes i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden. Bestämmelsen omfattar alltså lagstiftning som inte tidigare hänförts under kommunallagarna (jfr prop. 1973:90 s. 304). Själva begreppet kommunallag återfinns inte i den nya grundlagen. Givet är att regleringen i regeringsformen i olika avseenden återverkar på kommunallagens utformning. Bl. a. i terminologiskt avseende får kommunallagstexten anpassas till grundlagen.

Med hänsyn till kommunallagsutredningens direktiv kommer dess förslag till ny kommunallag att än mer accentuera kommunallagens karaktär av ramlag. Detaljföreskrifter av olika slag måste utrensas, där det är möjligt. I flera fall emanerar sådana föreskrifter från en äldre tids förhållanden, då antalet kommuner alltjämt var mycket stort och flertalet kommuner var små. Vid tillkomsten av 1953 års kommunallagstiftning fanns 1 037 primärkommuner. Efter den nu genomförda kommunindelningsreformen har antalet kommuner nedbringats till 278 fr. o. m. ingången av år 1974. Av dessa har fem kommuner under 5 000 invånare, medan elva har över 100 000 invånare. Den befolkningsmässiga spännvidden mellan kommunerna är alltså fortfarande stor. Även denna skillnad i storleksordning medför att kommunallagens bestämmelser i än högre grad än hittills bör få karaktär av basregler för alla kommuner, oavsett struktur och storlek. Om även landstingskommunernas förhållanden skall regleras i samma lag blir spännvidden ännu större. Den största landstingskommunen har i dag nära 1,5 miljoner invånare. De ökade administrativa resurser, som står till de nya kommunernas förfogande, gör också att kommunallagen kan ges karaktär av ramlag. Ytterligare ett skäl för att lagen begränsas till att vara en ramlagstiftning är att kommunerna då får större rörelsefrihet och att lagstiftningen kan göras mer flexibel. Härmed underlättas också en anpassning till den framtida utvecklingen. Kommunallagarna bör, liksom hittills, kunna kompletteras genom reglementen och arbetsordningar av olika slag. Därvid bör de normalförslag Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet utarbetar kunna tillgodose behovet av viss enhetlighet men samtidigt medge lokala variationer. Med kommunallagens karaktär av ramlag följer givetvis, som också kommunallagskommittén påpekade, att en del frågor måste överlämnas till rättspraxis att avgöra.

I fråga om den språkliga utformningen anknyter 1953 års kommunallag medvetet till äldre lagstiftning. Kommunallagskommittén behöll i görligaste mån äldre lagars ordval och uttryckssätt på sådana punkter, där kommittén inte föreslog sakliga ändringar. Bakgrunden härtill angavs vara att tillämpningen av kommunallagen ofta anförtroddes personer, som

inte hade att i sin dagliga gärning ta del av och tolka författningstext, varför man inte borde ändra på välkända och invanda formuleringar. Numera har emellertid anvisningar utfärdats för författningsskrivning. I fråga om språket i ny författning hänvisas till promemorian "Språket i lagar och andra författningar". Syftet med dessa anvisningar är bl. a. att göra lagtext mer begriplig för allmänheten. Mot denna bakgrund har utredningen ansett det naturligt att vid den språkliga utformningen följa anvisningarna i fråga.

Vid genomgången av de enskilda stadgandena har undersökts i vad mån dessa i praxis föranlett tolkningssvårigheter. Utredningen har därvid sökt att vid sin utformning av stadgandena klarare ge uttryck för deras innebörd.

3 Enhetlig kommunallag och kommunallagen för Stockholm

3.1 Allmänt om möjligheterna till förenhetligande

Enligt utredningens uppfattning skulle det från ren lagteknisk synpunkt vara önskvärt med fullständig uniformitet i kommunallagstiftningen, dvs. *en* lag skulle reglera samtliga kommuner och landstingskommuner och inga särregler skulle behöva upptas i själva lagen för någon särskild kommun eller landstingskommun. Den frihet att själv närmare reglera sina verksamhetsformer och sin organisatoriska uppbyggnad som bör tillkomma primärkommuner och landstingskommuner skulle då tillgodoses genom reglementen, arbetsordningar och instruktioner, anpassade till den enskilda kommunen eller landstingskommunen. I vissa fall krävs emellertid uttryckligt lagstöd för att avvikelse från en i kommunallagen inskriven regel eller från en eljest gällande kommunalrättslig grundsats skall få ske.

Utredningen har i denna del uppfattat direktiven på så sätt att det ligger utanför ramen för utredningens uppdrag att rubba mer väsentliga och principiella skillnader i organisationen mellan Stockholms kommun och övriga primärkommuner. Denna begränsning i utredningens möjligheter att förenhetliga lagstiftningen leder till att vissa särregler åtminstone tills vidare måste gälla för Stockholms kommun. En undersökning får därför göras beträffande varje enskild skiljaktighet i de nuvarande lagarna av möjligheten att ersätta den med en enhetlig regel eller att på annat sätt åstadkomma större enhetlighet. Utredningen har företagit en sådan undersökning. Resultatet redovisas i sina enskildheter i anslutning till behandlingen av de olika stadgandena under specialmotiveringen.

En särskild fråga i detta sammanhang är om särbestämmelser för Stockholms kommun kan tas in i en gemensam kommunallag eller om den särskilda kommunallagen för Stockholms kommun bör bestå, efter ändringar i förenhetligande syfte. Svaret beror bl. a. på hur många särregler som alltjämt kan behövas för att nuvarande kommunala organisation i Stockholm i princip skall lämnas orubbad. Den undersökning utredningen gjort ger vid handen att antalet särbestämmelser inte blir fler än att de kan passas in i en gemensam kommunallag.

Av intresse vid utformningen av den enhetliga kommunallagen är den lagtekniska modell, som valts för 1961 års församlingsstyrelselag. Denna lag ersatte de dittillsvarande särskilda lagarna om församlingsstyrelse, om

församlingsstyrelse i Stockholm och angående kyrkofullmäktige och kyrkonämnd i Göteborg. I propositionen uttalades bl. a. att en för hela riket gemensam lag innebar praktiska fördelar i skilda avseenden, inte minst med hänsyn till önskvärdheten av enhetlighet i rättstillämpningen (prop. 1961: 70 s. 71). I lagen finns åtskilliga avvikande bestämmelser för församlingarna i Stockholm och Göteborg.

Utredningen anser alltså det både önskvärt och praktiskt möjligt att foga in de avvikande bestämmelser som alltjämt kan behövas för Stockholms kommuns del i en gemensam kommunallag.

Lagstiftningsarbetet kan också påverkas av de utredningar som pågår i Stockholms kommun. Stadskollegiet i Stockholm tillsatte 1966 en kommitté för utredning av den kommunala självstyrelsens arbetsformer. På grundval av kommitténs förslag avlät fullmäktige i Stockholm till Kungl. Maj:t en skrivelse, där vissa ändringar i KLS aktualiserades. Dessa genomfördes i huvudsak 1969 (prop. 1969: 129). Kommittén har ett mycket vittomfattande uppdrag. Av dess betänkanden är här närmast av intresse "Fullmäktige och övriga förtroendemän" (utl. 1973:81). I detta behandlar kommittén bl. a. kommunfullmäktiges sammanträden och debatter. Motioner, interpellationer och enkla frågor tas upp till särskild behandling. Några ändringar i KLS föreslås inte. Däremot anses vissa ändringar kunna bli aktuella i arbetsordningar och reglementen. Självstyrelsekommitténs förslag i detta betänkande godtogs av kommunfullmäktige i Stockholm vid sammanträde den 7 maj 1973 (utl. 1973: 110). I ett kommande betänkande "Den kommunala organisationen" avser kommittén att lämna en redogörelse för sina olika överväganden och ställningstaganden rörande bl. a. kommunstyrelsens, borgarrådsberedningens, borgarrådens och drätselnämndens funktioner och inbördes relationer samt för frågorna om delegation av beslutanderätt.

3.2 Bakgrunden till särlagstiftningen för Stockholm m. m.

För att bedöma vilka särregler som bör behållas och vilka som bör avskaffas är en särskild redogörelse för den historiska bakgrunden och utvecklingen i fråga om särlagstiftningen för Stockholms kommun erforderlig.

I 1859 års betänkande om förslag bl. a. till förordning om kommunalstyrelse i stad gjordes ingen åtskillnad mellan Stockholm och övriga städer. I det av magistraten och borgerskapets äldste till Kungl. Maj:t den 18 oktober 1861 avgivna utlåtandet över förslaget kritiserades emellertid detta såsom mindre lämpligt för Stockholm i flera väsentliga delar. Särskilda kommitterade hade tillsatts, vilka utarbetade ett från 1859 års betänkande i vissa ej oväsentliga delar avvikande förslag till förordning om kommunalstyrelse i Stockholm. I överståthållarämbetets yttrande den 30 december 1861 gick man på samma linje. Man framhöll, efter redovisning av den dåvarande kommunala organisationen i Stockholm, att de skiljaktigheter, som i flera avseenden fanns mellan huvudstaden och rikets övriga städer, bl. a. därutinnan att den förra i administrativt

hänseende för sig motsvarade ett av rikets län, gjorde utarbetande av ett särskilt förslag till lag om kommunalförvaltningen i Stockholm behövligt. Remisskritiken i fråga ledde till att särskild förordning om kommunalstyrelsen i Stockholm utfärdades (SFS 1862: 33). Förordningen byggde alltså på förslag utarbetat av en inom stadens förvaltning arbetande kommitté. En närmare redogörelse för förarbetena till förordningen finns i stadskollegiets i Stockholm utlåtanden och memorial 1930: 20.

1930 års kommunallagsreform innefattade inte någon revision av 1862 års kommunalförordning för Stockholm. Departementschefen (prop. 1930: 99) ansåg att någon dylik revision inte kunde ske utan en mer omfattande utredning än den då föreliggande. Konstitutionsutskottet föreslog emellertid att frågan skulle utredas skyndsamt. Vid utredningsarbetet borde givetvis även beaktas, att sådana sakliga ändringar i kommunalförfattningarna, som genomfördes vid den då föreliggande revisionen, även infördes i Stockholmsförfattningen. Utskottet utgick också från att vid utredningen hänsyn togs till de förslag som av stadskollegiet tillkallade kommitterade kunde komma att uppgöra rörande överståthållarämbetets och stadens inbördes förhållande (KU utl. 1930: 30 s. 48).

Departementschefen angav i statsrådsprotokollet den 27 november 1931 riktlinjerna rörande revisionen av förordningen om kommunalstyrelse i Stockholm. Revisionen borde i första hand avse att dels i formellt hänseende söka såvitt möjligt åstadkomma överensstämmelse mellan de nya kommunallagarna och kommunalförordningen för Stockholm, dels också undersöka i vad mån de sakliga ändringar, som införts genom kommunallagarna, borde erhålla giltighet även för Stockholms vidkommande. Därutöver borde också beaktas de av Stockholms stadskollegium och stadsfullmäktige under arbetet med 1930 års kommunallagsreform uttalade önskemålen samt de förslag som kunde komma att innehållas i de av Stockholms stadskollegium tillkallade kommitterades betänkande (SOU 1933: 23 s. 7).

Som särskilt sakkunnig tillkallades f. d. landshövdingen Hj. L. Hammarskjöld, som avgav yttrande och förslag angående revision av gällande förordningar om kommunalstyrelse i Stockholm m. m. (SOU 1933: 23). Departementschefen ansåg den sakkunniges förslag väl ägnat att läggas till grund för revisionen av huvudstadens kommunalförordning (prop. 1935: 184 s. 26). En ny lag om kommunalstyrelse i Stockholm utfärdades också 1935, i huvudsak på grundval av den sakkunniges förslag.

Vid förarbetena till 1953 års kommunallag fann kommunallagskommittén att likformighet borde eftersträvas mellan den särskilda kommunalförfattningen för huvudstaden och den allmänna kommunallagstiftningen. En undersökning i syfte att åstadkomma en sådan överensstämmelse förutsatte emellertid närmare förtrogenhet med Stockholms kommunalförvaltning och borde därför uppdragas åt särskilda sakkunniga. År 1953 tillkallades sakkunniga för att granska kommunallagstiftningen för Stockholm. I direktiven framhölls bl. a. att de sakkunniga vid bedrivande av sitt arbete borde få fritt pröva i vad mån det kunde anses ändamålsenligt att lagen om kommunalstyrelse i Stockholm anpassades efter den nya kommunallagen. En formell överensstämmelse borde dock eftersträ-

vas och det syntes knappast finnas anledning att på områden, där ett mer principiellt ställningstagande låg till grund för kommunallagens regler göra avvikelser för Stockholmslagens del (Stockholms stadsfullmäktiges handlingar 1956 Bih. nr 51 s. 6). Det förslag till kommunallag för Stockholm som de sakkunniga lade fram 1956 syftade till att vinna överensstämmelse med den allmänna kommunallagen "i den utsträckning som ansetts lämplig". Avvikelser ansågs påkallade bl. a. för de kommunala nämndernas organisation. 1957 års kommunallag för Stockholm överensstämmer i de flesta avseenden med den allmänna kommunallagen, både principiellt och beträffande lagens redigering.

Kommunalrättskommittén tog upp frågan om den särskilda kommunallagen för Stockholm i sitt betänkande "Enhetlig kommuntyp, städernas auktionsmonopol m. m., SOU 1967: 58". Kommittén framhöll bl. a. att förslaget om enhetlig kommuntyp inte med nödvändighet ledde till att varje primärkommunal enhet skulle ha samma yttre författningsram för sin organisation. Därför kunde det mycket väl finnas en särskild kommunallag för Stockholm vid sidan av kommunalförfattningen för övriga enheter. Kommittén ansåg att det knappast kunde anses ingå i kommitténs uppdrag att undersöka lämpligheten av att utforma en gemensam kommunal författning för Stockholm och övriga kommuner. En samordning av bestämmelserna syntes mycket ingripande och fick anses kräva stor förtrogenhet med förhållandena i Stockholm. Annorlunda kunde det ställa sig, enligt kommittén, om det senare kom att fastställas valregler om mandatperioder, som i princip överensstämmer med dem som gäller i Stockholmslagen, och sedan Stockholms stad och Stockholms län gått samman i en sekundärkommun (bet. s. 87).

I samband med tillkomsten av lagen om enhetlig kommunbeteckning borttogs underställningsskyldigheten beträffande reglemente för stadskollegium, borgarrådsberedning och drätselnämnden i KLS. När suppleantinstitutionen infördes, vidtogs andra ändringar, vilka åtminstone delvis ytterligare närmade KLS:s regler till den allmänna kommunallagen (prop. 1969: 129).

Man kan alltså säga, att innehållet i den allmänna kommunallagen och kommunallagen för Stockholm successivt blivit mer likartat, låt vara att enstaka undantag finns även från senare tid (se t. ex. 1962 års lagändringar i fråga om tjänstgöringsordningen för suppleanter i kommunstyrelsen i Stockholm, som innebar att en särregel tillskapades, prop. 1962: 71 s. 60).

De avvikande bestämmelserna kan i stort sett föras tillbaka på att Stockholm som landets huvudstad och största befolkningskoncentration erbjudit speciella problem bl. a. av organisatorisk natur. Stockholms kommun hade före 1971 också hand om de landstingskommunala uppgifterna. Redan tidigt hade Stockholms kommun en mer politiserad struktur än andra kommuner. Även i fråga om den statliga lokalförvaltningen ansågs Stockholm inta en särställning i det att överståthållarämbetet hade enbart Stockholms kommun som territoriellt underlag. På grund av den kommunala förvaltningens storlek blev Stockholm den första kommun, som införde ett system med heltidsengagerade förtroendemän, borgarråden.

Flertalet av de skiljaktigheter, som var för sig kan ha legat bakom olikheter mellan kommunallagen och kommunallagen för Stockholm, har numera bortfallit. Länsstyrelsen i Stockholms län och överståthållarämbetet slogs samman 1968. Stockholms kommun har från och med 1971 inträtt i Stockholms läns landstingskommun. Partipolitikens roll har ökat också i andra kommuner än Stockholm och i landstingskommunerna. Systemet med heltidsengagerade förtroendemän tillämpas nu i flertalet kommuner och landstingskommuner.

3.3 Olikheter i fråga om lagregleringen av kommunens organisation m. m.

Antalet från KL avvikande bestämmelser i KLS är numerärt sett förhållandevis betydande. Skiljaktigheterna är emellertid oftast små och i huvudsak formella. Till avvikelser av större betydelse hör i första hand regleringen av borgarrådsinstitutionen, som i sin tur återverkar på bestämmelserna om fullmäktige och kommunstyrelsen. Andra mer omfattande avvikelser hänger samman med mandattiderna för de kommunala organen i Stockholm. Ytterligare en kategori av detta slag är de skilda lagreglerna för drätselnämnden i Stockholm.

3.3.1 *Borgarråden i Stockholm*

Enligt 1862 års KF för Stockholm ålåg förberedandet av ärendena hos stadsfullmäktige ett beredningsutskott, bestående av stadsfullmäktiges presidium och 10 ledamöter med 10 suppleanter, utsedda för ett år i sänder av och bland fullmäktige. Den centrala ledningen av stadens förvaltning kom efter hand att påvila utskottet, men allt eftersom den kommunala förvaltningsorganisationen växte ut, visade sig denna anordning behäftad med väsentliga brister. Mot denna bakgrund framlades 1919 ett förslag till den centrala stadsförvaltningens omorganisation. Genom en reform 1920 ombildades beredningsutskottet till ett stadskollegium som fick ställningen av stadens "regering". Stadskollegiet hade till uppgift att på stadsfullmäktiges vägnar leda förvaltningen av stadens angelägenheter. Stadskollegiet utgjordes vid denna tid av stadsfullmäktiges ordförande och båda vice ordförande, minst tre och högst sex borgarråd samt ytterligare nio ledamöter jämte ersättare. Borgarråden valdes av stadsfullmäktige, inom eller utom fullmäktige för en tid av sex år. Borgarråden hade föredragningsskyldighet inför stadskollegiet samt närvaroskyldighet och yttranderätt i stadsfullmäktige. Ärendena fördelades mellan borgarråden efter ett rotelsystem. För att erhålla den närmare kontakt mellan stadskollegiet och de särskilda fackmyndigheterna, som beredningsutskottet saknat, utsåg stadskollegiet bland borgarråden ordförandena i de viktigaste styrelserna och nämnderna. En närmare redogörelse för reformens innebörd finns i prop. 1920: 25.

I syfte att effektivisera förvaltningen vidtogs genom en reform 1940 betydande ändringar i den centrala kommunalförvaltningen i Stockholm.

Därigenom erhöll stadskollegiet den organisation som kommunens ledande organ ännu i allt väsentligt har. I korthet innebar reformen att borgarråden utskildes från stadskollegiet. Borgarråden bildade en särskild borgarrådsberedning under kollegiet. Det för stadsfullmäktige och stadskollegiet gemensamma presidiet upphörde. Stadskollegiet bestod av tolv efter samma grunder som tidigare valda ledamöter. Vid stadskollegiets förhandlingar fick stadsfullmäktiges presidium och borgarråden närvara. Borgarrådsberedningens uppgift var att befrämja samarbetet mellan borgarråden och de olika förvaltningsmyndigheterna, att planlägga behandlingen av viktigare ärenden samt att, liksom tidigare, förberedande behandla de ärenden, som skulle förekomma inom stadskollegiet (prop. 1940: 59).

Tillkomsten av 1957 års KLS innebar med avseende på bestämmelserna rörande stadskollegiets organisation blott obetydliga ändringar. Genom 1969 års lagändringar i KLS kom kommunens ledande organ att benämnas kommunstyrelsen. Vidare fick fullmäktige själva bestämma antalet ledamöter och suppleanter i kommunens styrelse.

Utöver vad som framgår av den tidigare redogörelsen finns ytterligare regler om borgarråd i 44–46 §§ KLS. Kommunfullmäktige väljer borgarråd för en tid av tre år till det antal fullmäktige bestämmer. Till borgarråd får endast utses person med synnerlig insikt och erfarenhet i kommunala förvaltningsfrågor eller eljest i allmänna värv. Till borgarråd kan utses även medlem av annan kommun än Stockholms (prop. 1920: 25 s. 30). Avgår borgarråd före tjänstgöringstidens utgång skall befattningen återbesättas. Före nyval samt vid tjänstledighet får kommunstyrelsen förordna vikarie å befattningen. Borgarråd åtnjuter årsarvode samt rätt till pension efter fullmäktiges bestämmande. Med befattningen som borgarråd får inte utan fullmäktiges medgivande förenas annan befattning eller annat jämförligt allmänt eller enskilt uppdrag. Borgarråden har föredragningsskyldighet i kommunstyrelsen. Ärendena fördelas mellan borgarråden enligt den rotelindelning kommunstyrelsen fastställt. Borgarråden skall närvara vid kommunstyrelsens sammanträden och får delta i överläggningarna men inte i besluten. Borgarråden bildar gemensamt borgarrådsberedningen. De närmare uppgifterna för borgarrådsberedningen regleras i reglemente för kommunstyrelsen och borgarrådsberedningen. Fullmäktige utser, sedan val av borgarråd skett, ett av borgarråden att under den bestämda tjänstgöringstiden såsom ordförande leda borgarrådsberedningens arbete. Borgarrådsberedningens ordförande har bl. a. att i kommunstyrelsen föredra förslag till utdebitering av allmän kommunalskatt och förslag till kommunens utgifts- och inkomststat. Han är också ordförande i drätselnämnden. Ärendefördelningen i övrigt regleras i reglementet.

Föredragande borgarråds förslag skall, när det avviker från kommunstyrelsens beslut, alltid redovisas i styrelsens protokoll. När borgarrådsberedningens ordförande uttalar från styrelsens beslut avvikande mening, skall denna mening antecknas i protokollet.

Kommunstyrelsen utser bland borgarråden ordförande i ett flertal kommunala nämnder, 50 § KLS. Har någon förordnats att uppehålla

borgarrådstjänst utövar han också borgarrådets befattning som ordförande i nämnd.

Är borgarråd inte kommunfullmäktig skall han ändå närvara vid fullmäktiges sammanträden. Han får delta i överläggningarna och framställa förslag och kan få sin mening antecknad i protokollet.

I det särskilda reglementet för kommunstyrelsen och borgarrådsberedningen regleras bl. a. den närmare arbetsfördelningen mellan borgarråden. Vidare stadgas bl. a. att om borgarråd på grund av sjukdom eller annat giltigt förfall är hindrad att tjänstgöra längre tid än fyra månader i följd eller sammanlagt sex månader under ett år kan fullmäktige besluta om borgarrådet skall kvarstå i sin befattning eller avgå. För borgarråden finns ett tjänstereglemente.

3.3.2 *Jämförelse mellan borgarråden samt kommunal- och landstingsråden*

Borgarrådsinstitutionen var under lång tid en unik företeelse i landet. Det är främst under 1950- och 1960-talen som den fått efterföljare. Hösten 1971 fanns det totalt 309 heltidssysselsatta förtroendemän i 200 kommuner. I landstingen började heltidssysselsatta förtroendemän att engageras främst under 1960-talet. Preliminära uppgifter från årsskiftet 1973/74 ger vid handen att heltidsengagerade förtroendemän finns i 197 primärkommuner. 71 % av kommunerna har åtminstone en heltidsengagerad förtroendeman. Fler än en finns i 59 kommuner, dvs. ca 21 % av det totala antalet kommuner. På landstingssidan finns det heltidsengagerade förtroendemän i 20 av de 23 landstingskommunerna. I 16 av dessa hade man fler än en.

Den enda bestämmelse i KL som uttryckligen kan sägas ha tillkommit med tanke på kommunalrådsinstitutet är de särskilda ersättningsreglerna i 28 § KL för heltidssysselsatta förtroendemän. En motsvarande regel finns i 39 § LL. Ibland är kommunalrådens och landstingsrådens uppgifter reglerade i reglementen eller instruktioner. Kommunalråden har i allmänhet sin organisatoriska bas i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Endast ett mindre antal av de heltidsengagerade förtroendemännen saknar fullmäktigeuppdrag eller uppdrag i kommunstyrelsen. I genomsnitt har varje heltidsengagerad förtroendeman 4–5 uppdrag i olika kommunala organ. Hälften av dessa uppdrag är som ordförande. I de kommuner som har flera kommunalråd finns ofta en ärendefördelning (rotelindelning) mellan kommunalråden. Ibland är denna uppdelning formellt sanktionerad i reglemente. I andra fall har man informellt delat upp uppgifterna mellan sig. I fråga om den interna organisationen finns olika modeller.

Många kommuner saknar särskilt reglemente för kommunalråden. De reglementen som finns varierar ganska mycket till innehållet. Bland vanliga reglementsföreskrifter märks bestämmelser om rotelindelning, föredragningsskyldighet, förbud mot bisyssla, rätt att infordra upplysningar från kommunala organ, mandattider m. m. De bestämmelser som finns i reglemente för kommunstyrelsen i fråga om ordförandens

uppgifter blir praktiskt sett att tillämpa på de kommunalråd, som innehar dylikt ordförandeuppdrag.

En omorganisation av kommunalrådsinstitutionen i *Göteborg* genomfördes fr. o. m. den 1 januari 1971. I korthet innebär systemet följande. Kommunalråden, sju till antalet, utses av fullmäktige för en tid av tre år. Kommunalråden har till huvuduppgift att leda och samordna kommunens planeringsverksamhet inom var sitt kommunalrådsområde. Dessa består av fyra s. k. huvudprogramområden samt planering angående markanvändning, resurser och samordning av kommunstyrelsens verksamhet och programverksamhet. De svarar dessutom för slutlig beredning av ärenden, som faller inom resp. uppgiftsområde. Alla kommunalråden är ledamöter av fullmäktige och av kommunstyrelsen, som totalt har 15 ledamöter. Kommunalråden har i övrigt inga förtroendeuppdrag i de kommunala nämnderna.

I *Malmö* finns f. n. åtta kommunalråd, vars uppgifter reglerats i reglemente. Alla kommunalråden är ledamöter av fullmäktige men endast fyra tillhör kommunstyrelsen. Denna lösning har valts för att kommunalråden inte skall utgöra en majoritet i kommunstyrelsen. Styrelsen fördelar de ärenden, som skall beredas och föredragas, mellan kommunalråden efter en viss gruppindelning. Kommunalråden i Malmö har inte alltid uppdrag i facknämnderna, men enligt reglementet har de i princip närvarorätt i nämnderna inom resp. avdelning.

På *landstingssidan* är nästan alla landstingsråd ledamöter i landstinget. Ofta sitter landstingsråden också i förvaltningsutskottet. Frågan om instruktioner för landstingsråden berördes av landstingsutredningen i betänkandet "Landstingens organisation och arbetsformer" SOU 1963: 64. Utredningen ansåg dylika instruktioner nödvändiga. I propositionen på grundval av betänkandet ansåg man dock att en avgränsning mellan landstingsrådens och tjänstemännens uppgifter närmast borde framgå av instruktion för tjänstemännen (prop. 1965: 61 s. 69). För närvarande har 12 landstingskommuner antagit reglementen eller instruktioner för landstingsråd. Innehållet i dessa är i stort likartat. Landstingsrådens uppgift är bl. a. att inför förvaltningsutskott eller central nämnd ansvara för beredning och föredragning av ärenden inom resp. verksamhetsområde.

Vid regleringen av *Stockholms läns landstingskommun* upptogs frågan i vilken utsträckning landstingsrådens ställning skulle regleras i den särskilda lagen för Stockholms läns landstingskommun. I betänkandet om storlandstingets författning (SOU 1968: 35) föreslogs bl. a. uttryckliga lagbestämmelser om att landstingsråden skulle vara föredragande i landstingets styrelse och dess avdelningar. Formerna för samråd mellan landstingsråden lämnades oreglerade. Någon motsvarighet till regleringen av borgarrådsberedningen i KLS fanns alltså inte i förslaget. Det förutsattes att landstingsråden skulle vara ordförande i nämnder, var och en inom ett verksamhetsområde, som bestämts genom en rotelindelning. Någon bestämmelse härom i lagen föreslogs dock inte. Inte heller föreslogs något förbud för landstingsråd att vara ledamot i landstingets styrelse (jfr beträffande borgarråd 32 § 1 st. KLS enligt vilket borgarråd

inte får vara ledamot i kommunstyrelsen). Om de skulle vara ledamöter förutsattes att de inte kom att bilda majoritet. För landstingsråden skulle enligt förslaget finnas en arbetsordning som landstinget fastställde. I arbetsordningen skulle meddelas bestämmelser om landstingsråden och deras uppgifter samt om fördelningen av arbetsuppgifterna mellan dem. Vidare föreslogs föreskrifter om val av landstingsråd och om valbarhet. Valet skulle inte vara proportionellt. Till landstingsråd skulle kunna väljas bara den som var valbar till landstingsman. Vid avgång skulle nyval ske. I förslaget gavs landstingsråd rätt att vara närvarande vid sammanträde med landstinget och styrelsen samt yttranderätt. Landstingsråd skulle vidare ha rätt att anmäla avvikande mening i landstinget och, i ärende där vederbörande var föredragande, i styrelsen. Enligt förslaget tillkom vidare landstingsråd samma initiativrätt i landstinget som t. ex. landstingsman. Interpellation skulle också kunna riktas till landstingsråd. Bestämmelserna om ersättning till förtroendeman skulle enligt förslaget vara tillämpliga på landstingsråd.

I propositionen avvisades en reglering i den utsträckning som föreslagits i betänkandet med hänvisning till att heltidsengagerade förtroendemännens ställning var under utredning. De överväganden som föranleddes därav borde inte föregripas. En särregel om närvarorätt för landstingsråd vid landstingsmöte och sammanträde med förvaltningsutskottet, även om han inte var ledamot i något av dessa organ, infördes dock i 9 § lagen med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun, i det följande betecknad LLS. En förutsättning för denna rätt är att vederbörande är ordförande i landstingskommunal nämnd eller beredning (prop. 1969: 112 s. 108). Enligt instruktionen för landstingsråden i Stockholms läns landstingskommun fastställer landstinget fördelningen av landstingsrådens föredragningsskyldighet i förvaltningsutskottet. I instruktionen finns bl. a. bestämmelser om rätt för landstingsråd att inhämta upplysningar från kommunala organ för beredning av ärende inom hans föredragningsområde, om förbud mot bisyssla och om avgång vid sjukdom.

Utredningen om den kommunala demokratin har enligt sina direktiv bl. a. till uppgift att överväga de heltidsengagerade förtroendemännens rättsliga ställning. I direktiven omnämnes särskilt frågan om proportionellt val, närvarorätt vid sammanträde i nämnd, där den heltidsengagerade förtroendemannen inte är ledamot, och rätten att ställa interpellation till heltidsengagerad förtroendeman. Utredningen om den kommunala demokratin har ännu inte redovisat sin ståndpunkt i fråga om de heltidsengagerade förtroendemännens ställning.

3.3.3 *Mandattiderna och därmed sammanhängande frågor*

För Stockholms kommun gäller att mandatperioden för kommunfullmäktige och borgarråden är tre år. Mandatperioden – och därmed fullmäktiges arbetsår – börjar emellertid den 15 oktober. Kommunstyrelsen i Stockholm väljs endast för ett år i taget för tiden intill nästa val.

Sammansättningen är dock i stort sett oförändrad under hela fullmäktiges mandatperiod. Valet förrättas vid fullmäktiges första sammanträde för varje arbetsår, dvs. på första helgfria dag efter den 15 oktober. I övriga nämnder är mandattiden ett år räknat från och med den 1 januari året efter det valet skett, såvida inte i fråga om specialreglerad nämnd annat är föreskrivet i specialförfattningen. Val av annan nämnd än kommunstyrelsen sker senast vid sammanträde den 8 december.

Frågan om mandatperiodens längd i Stockholm har behandlats i kommunalrättskommitténs betänkande "Mandattider och valperioder i kommunallagstiftningen", (bet. XI, stencil K 1968: 11). Genom lagändringar 1968 bestämdes mandattiden för kommunfullmäktige och för borgarråd till tre år. Ändringarna hade samband med den partiella författningsreformen.

Rättsläget vid denna tidpunkt var att ledamöter och suppleanter i stadskollegiet valdes för ett år i sänder. Mandattiden för drätselnämndens ledamöter var två år. Nämnderna hade i allmänhet tvååriga mandattider. Enligt 51 § 1 mom. 2 st. KLS hade de fakultativa nämnderna en mandattid av två år. I flertalet nämnder tillämpades en successiv förnyelse på så sätt att halva antalet ledamöter och suppleanter valdes varje år. För specialreglerade nämnder gällde enligt 51 § 1 mom. 1 och 2 st. KLS en mandattid av två år om inte annat var föreskrivet i särskild författning. I de flesta specialreglerade nämnderna skedde varje år en successiv förnyelse av ledamöter och suppleanter.

Kommunalrättskommittén framhöll bl. a. att det naturligtvis lät sig göra att från formella synpunkter överväga en treårig mandattid för såväl stadskollegiet som övriga nämnder. Emellertid kunde en ordning med treåriga mandattider innebära djupgående förändringar i den kommunala förvaltningen, vilka inte borde vidtagas utan ingående samråd med företrädare för förvaltningen i Stockholm. Beträffande vissa nämnder – såsom inom socialförvaltningen – krävdes för ändrade regler särskilda framställningar från stadsfullmäktige till Kungl. Maj: t.

Med hänvisning till att den av stadskollegiet tillsatta självstyrelsekommittén arbetade med dessa frågor ansåg kommunalrättskommittén att ytterligare författningsändringar rörande mandattider för nämnder och styrelser inom Stockholms förvaltning borde göras först på grundval av självstyrelsekommitténs förslag. Kommunalrättskommittén lade därför inte fram några förslag till författningsändringar i denna del (bet. s. 23–24).

I skrivelse 1969 från stadsfullmäktige i Stockholm till Konungen framhöll stadsfullmäktige att med hänsyn till stadens särskilda förhållanden en ettårig mandattid framstod som den lämpligaste. Om detta alternativ valdes, behövde fyllnadsval inte anordnas i någon större omfattning och kunde önskade utbyten av ledamöter och suppleanter lätt ske. Dessutom underlättades rekryteringen eftersom de nya förtroendemännen inte behövde binda sig för lång tid i sitt första uppdrag. Stadsfullmäktige föreslog alltså att mandattiden för stadskollegiets ledamöter och suppleanter alltjämt skulle vara ett år. I övriga nämnder föreslogs också en ettårig mandattid, vilken skulle börja den 1 januari

året efter valet (prop. 1969: 129 s. 78–79). Bland remissinstanserna tillstyrkte länsstyrelsen i Stockholms län och Svenska kommunförbundet stadsfullmäktiges förslag. Kammarkollegiet ansåg däremot att det inte fanns tillräckligt starka skäl för en avvikelse från de regler som enligt kommunalrättskommitténs förslag skulle gälla för andra kommuner. Bl. a. framhölls att valen till övervägande del skulle bli omval. Departementschefen anslöt sig till vad stadsfullmäktige föreslagit (prop. 1969: 129 s. 79–80, 113).

Genom de ändringar i kommunallagstiftningen som beslutades 1969 avskaffades den s. k. eftersläpningen av styrelsens mandattid i förhållande till det representativa organets i bl. a. kommuner och landstingskommuner. Några ändringar i KLS i detta avseende företogs ej. I propositionen uttalades bl. a. att starka skäl talade för att fullmäktiges och landstingens mandattid började tidigare i förhållande till valet än vad som var fallet (prop. 1969: 129 s. 116).

Frågan har behandlats av konstitutionsutskottet vid flera tillfällen (KU 1967: 11, 1968: 27, 1969: 25 och 1970: 29).

Utredningen om den kommunala demokratin har bl. a. att behandla frågan om mandattidernas förläggning i syfte att få till stånd ett snabbare valgenomslag. Därvid kommer bl. a. den s. k. Stockholmsmodellen upp till diskussion.

3.3.4 *Bestämmelser om drätselnämnd i kommunallagstiftningen*

Lagregler om drätselnämnd finns både i KL och KLS, men bestämmelserna avviker från varandra i flera avseenden. För landstingskommunernas del saknas bestämmelser om drätselnämnd. Detta innebär att speciella problem föreligger i fråga om möjligheterna till förenhetligande av lagstiftningen på denna punkt. En jämförelse mellan regelsystemen är därvid erforderlig. Lämpligen kan därför bestämmelserna om drätselnämnd tas upp till samlad bedömning i detta avsnitt.

Enligt KL:s bestämmelser är drätselnämnden ett fakultativt organ. I 47–49 §§ KL finns drätselnämndens uppgifter m. m. reglerade. Drätselnämnden skall bl. a. föra kommunens räkenskaper på det sätt som sägs i 62 § KL och ta den befattning i övrigt med drätseln som kan vara föreskriven i reglemente. Där drätselnämnd finns är gemensamt reglemente för drätselnämnden och kommunstyrelsen obligatoriskt. I detta skall bl. a. bestämmas den ordning i vilken kommunstyrelsen och drätselnämnden har att utöva sina befogenheter och fullgöra sina åligganden. Bakgrunden till regleringen är i korthet följande.

Före 1952 års kommunallagsreform var drätselkammaren i de större städerna ofta uppdelade på självständiga avdelningar. Enligt kommunallagskommitténs förslag omvandlades drätselkammaren till en kommunens styrelse. Med hänsyn till att arbetsbördan kunde bli alltför betungande för drätselkammaren föreslogs att städerna skulle få möjlighet att, med bibehållande av drätselkammaren såsom förvaltningsorgan, inrätta ett stadskollegium, som i drätselkammarens ställe skulle vara kommunens

styrelse. Drätselkammaren kom i sådana städer närmast att bli en specialstyrelse, i stort sett likställd med övriga dylika styrelser.

Stadskollegium fanns förutom i Stockholm endast i Göteborg och Helsingborg.

Denna organisatoriska skillnad mellan olika kommuntyper borttogs i samband med införandet av enhetlig kommunbeteckning. Kommunalrättskommittén ansåg att övervägande skäl talade för att varje kommun borde ges möjlighet att skapa en organisation där styrelsen inte handhar drätselförvaltningen utan denna anförtros åt en särskild nämnd, kallad drätselnämnd, alltså en organisation av typ stadskollegium–drätselkammare enligt 47–49 §§ KL. Om en kommun utsåg en särskild drätselnämnd för drätselförvaltningen skulle fullmäktige enligt kommitténs mening antaga ett för styrelsen och drätselnämnden gemensamt reglemente. Det fick nämligen anses vara av största vikt att i kommun där drätselnämnd inrättas förhållandet mellan styrelsen och drätselnämnden närmare reglerades, så att det fullt klargjordes inom vilka områden och i vilka avseenden som de båda organen hade behörighet att företräda kommunen och med vilka befogenheter de utrustats (Kommunalrättskommitténs betänkande X, Enhetlig kommuntyp. Städernas auktionsmonopol m. m., SOU 1967: 58 s. 77–78).

Värdet av en sådan särskild drätselförvaltning var, såvitt framgår av remissyttrandena, omstritt. Det förelåg enligt departementschefens mening inte skäl att frånta de kommuner som hade stadskollegium möjligheten att låta ett särskilt organ handha kommunens drätsel. Möjligheten härtill borde öppnas för alla kommuner (prop. 1969: 63 s. 53, 60–61).

Drätselnämnden i Stockholm är en obligatorisk nämnd, 47 § KLS. Uppgifterna skiljer sig från drätselnämnds uppgift i annan kommun – åtminstone formellt – såtillvida att det tillkommer drätselnämnden att avge yttranden i fall som avses i 20 § 2 st. (ärenden av ekonomisk natur) och 58 § 2 st. (drätselnämnden skall yttra sig över nämndernas särskilda statförslag innan förslagen företages till behandling i kommunstyrelsen). Enligt 50 § KLS skall ordföranden i borgarrådsberedningen tillika vara ordförande i drätselnämnden.

Den ställning och organisation som drätselnämnden i Stockholm fick i samband med den kommunala omorganisationen 1920 torde i sina grunddrag ha behållits. Gällande reglemente för drätselnämnden fastställdes av Kungl. Maj:t den 20 december 1957. Drätselnämnden i Stockholm har en stark ställning. Enligt reglementet är nämnden kommunens finansstyrelse och utgör organ för kommunens penningförvaltning och räkenskapsföring. Inte bara alla anslagsärenden utan varje ärende av ekonomiskt intresse, exempelvis planärenden, passerar nämnden. Budgetförslagen uppgöres dock av kommunstyrelsen (58 §). Drätselnämnden skall höras häröver. Tyngdpunkten i budgetarbetet ligger hos finansborgarrådet.

Enligt 41 § b) LL är förvaltningsutskottet landstingskommunens finansorgan. Bestämmelser om särskilt finansorgan saknas i LL. Landstingsutredningen tog i sitt betänkande "Landstingens organisation och

arbetsformer", SOU 1963: 64, upp frågan om avskiljande av drätselförvaltningen som ett medel att avlasta styrelsen. Kommittén uttalade bl. a. att för landstingskommunens del kunde motsvarighet till 47–49 §§ KL på sätt och vis anses föreligga genom möjligheten att uppdela förvaltningsutskottet på avdelningar. Av den anledningen och med tanke på landstingskommunernas uppgifter i allmänhet torde det knappast stå något att vinna genom tillskapandet av ett landstingskommunalt kollegieinstitut (bet. s. 140). I utredningen redovisas också att några landsting har delade förvaltningsutskott, varvid finansavdelningen utgör en avdelning. Utredningen framförde ett utkast till allmän organisation där man i en större landstingskommun kunde tänkas ha ett utskott med två avdelningar, den ena för planerings- och lokaliseringsfrågor och den andra för finansärenden (bet. s. 149).

Denna rekommendation mottogs välvilligt av remissorganen, som emellertid framhöll att förvaltningens uppbyggnad måste bedömas för varje landstingskommun för sig. Departementschefen ansåg att de synpunkter utredningen anfört på det hela taget kunde godtas (prop. 1965: 61 s. 57, 68).

I Göteborg överflyttades vid 1960-talets början väsentliga funktioner inom det ekonomisk–administrativa området från drätselkammaren till stadskollegiet. Drätselkammaren har numera upphört, varvid kommunstyrelsen övertog en del av drätselkammarens funktioner, medan andra uppgifter överflyttades på andra kommunala organ, bl. a. drätselkammarens roll som stadens brandstyrelse. Den utredning som föregick beslutet utgick från förutsättningen att stadens förvaltning hade behov av en gemensam ledning, vilken borde förläggas till stadens styrelse (Göteborgs stadsfullmäktiges handlingar 1969 nr 415).

Detta innebär att drätselnämnd nu endast finns i två kommuner, Stockholm och Helsingborg.

Frågan om införande av särskilt stadskollegium var aktuell i Uppsala vid mitten av 60-talet, men någon dylik omorganisation genomfördes aldrig.

I Helsingborg har nytt reglemente för kommunstyrelsen och drätselnämnden antagits under 1971. Drätselnämnden i Helsingborg torde ha en svagare ställning än drätselnämnden i Stockholm.

Under senare tid har man ofta understrukit att kommunens styrelse måste kunna ägna sig åt de ledande och styrande funktionerna. Denna bör så långt möjligt vara befriad från löpande förvaltningsbestyr på fackområden. För dessa bör facknämnder inrättas. Budget- och finansuppgifter anses däremot höra så intimt samman med ledningen, att dessa uppgifter inte bör ligga på särskild nämnd utan finnas kvar hos styrelsen. Av bl. a. dessa skäl har tanken på inrättande av särskilt finansorgan avvisats i fråga om Stockholms läns landstingskommun.

3.4 Utredningens bedömning

Som utredningen inledningsvis konstaterat är det från rent lagteknisk synpunkt och med hänsyn till angelägenheten att få enhetlighet i rättstillämpningen önskvärt med en fullständigt enhetlig kommunallag avseende samtliga primärkommuner och landstingskommuner utan några särregler.

Det torde också vara klart att de speciella förhållanden, som tidigare åberopats som grund för avvikande reglering i KLS, numera i allmänhet inte föreligger. De allra största kommunerna och landstingskommunerna har administrativa problem av samma art och omfattning som Stockholms kommun. Kommunalförvaltningen i Stockholm skulle i och för sig säkerligen kunna organiseras om på sådant sätt att en enhetlig kommunallag skulle kunna tillämpas fullt ut.

Det ligger dock inte inom utredningens uppdrag att rubba de grundläggande principerna för organisationen i Stockholms kommun. Hur denna organisation bör vara utformad är främst en fråga för kommunen själv. Den inom Stockholms kommun arbetande självstyrelsekommittén kommer enligt vad som upplysts att ta upp de organisatoriska frågorna till behandling, varvid bl. a. jämförelse kommer att ske med organisationen i Göteborg och i Stockholms läns landstingskommun. Kommunallagsutredningen vill inte föregripa självstyrelsekommitténs ställningstagande i denna fråga.

I fråga om borgarråden torde med denna begränsning i dagens läge endast smärre jämkningar vara möjliga. Förhållandet kan tänkas komma i annat läge sedan utredningen om den kommunala demokratin tagit ställning till frågan i vilken omfattning kommunal- och landstingsrådens rättsliga ställning bör föranleda reglering i lag. Med kommunallagsutredningens utgångspunkter är det därvid givetvis angeläget att lagregleringen av kommunalråden, landstingsråden och borgarråden i så stor utsträckning det över huvud taget är möjligt blir ensartad.

Kommunallagsutredningen anser sig emellertid redan nu kunna föreslå att sådana bestämmelser om borgarråden i Stockholm som lika väl kan placeras i reglemente eller motsvarande utgår ur lagen.

En närmare bedömning av i vilken utsträckning detta är möjligt har skett i anslutning till behandlingen av de enskilda stadgandena i specialmotiveringen. I detta sammanhang skall blott nämnas att exempelvis regleringen av borgarrådens föredragningsskyldighet och borgarrådsberedningen har ansetts vara av sådan karaktär, att föreskrifterna lämpligen kan placeras i reglemente eller motsvarande. De särskilda reglerna om arvode har också ansetts kunna utgå. Arvoden till borgarråd täcks in av en allmän ersättningsbestämmelse i lagen.

I fråga om mandatperiodens längd bör det enligt utredningens mening vara fullt möjligt att övergå till en treårig mandattid för de administrativa organen i Stockholm. Denna fråga är emellertid främst av politisk natur och ligger därför utanför ramen för utredningens uppdrag. Genom de lagtekniska lösningar utredningen valt kan i varje fall antalet särregler om mandatperiodens längd minskas betydligt.

Vad gäller mandattidens början anser utredningen att frågan om förenhetligande bör lämnas öppen till dess utredningen om den kommunala demokratin redovisat sina ställningstaganden. Enligt kommunallagsutredningens uppfattning bör i varje fall ett närmande till den s. k. Stockholmsmodellen vara möjligt om man skall nå ett snabbare valgenomslag i de kommunala organens sammansättning m. m. Väljer man en sådan lösning ökar automatiskt enhetligheten i lagstiftningen.

I fråga om bestämmelserna om drätselnämnd är det värt att notera att antalet kommuner som valt den organisationsformen alltid varit ringa och att nu endast två kommuner behållit drätselnämnd, trots att lagstiftaren efter 1969 öppnat möjlighet för alla kommuner att inrätta sådana nämnder. Man har ej heller anledning räkna med att drätselnämnder kommer att inrättas i fler kommuner i framtiden. Detta sammanhänger med att man på kommunalt håll anser att såväl den kortsiktiga som den långsiktiga ekonomiska planeringen bör ligga hos ett enda kommunalt organ, kommunstyrelsen. Avlastningen av kommunstyrelsens verksamhet bör i första hand ske genom att löpande förvaltningsbestyr av olika slag flyttas över till olika facknämnder. På landstingssidan saknas, som tidigare redovisats, bestämmelser i LL om drätselnämnd. Den möjlighet som finns att uppdela förvaltningsutskottet på olika avdelningar utnyttjas numera endast i Blekinge läns landstingskommun, där särskild finansavdelning finns.

Det nu sagda visar att det praktiska behovet av en organisationsform där särskild drätselnämnd för finansförvaltningen inrättas måste vara ringa. Med tanke på den roll kommunstyrelsen tillerkänts i kommunallagstiftningen kan även från mer principiella synpunkter invändningar riktas mot uppspaltningen av de viktigaste funktionerna på två organ. I en ramlag är det otillfredsställande att ta in regler av generell natur, som endast får tillämpning på en eller två kommuner.

Om man betraktar de föreliggande olikheterna mellan KL och KLS isolerat borde det i och för sig vara möjligt att även för Stockholms kommuns del tillämpa de föreliggande bestämmelserna i KL om drätselnämnd. Drätselnämnden i Stockholm skulle då förvandlas till fakultativ nämnd. Samtliga särregler i KLS skulle då utgå. Den speciella ställning som följer av att finansborgarrådet är självskriven ordförande i drätselnämnden skulle kunna behållas genom att överenskommelse härom träffades mellan partierna i Stockholm i samband med nomineringen. Organisationen i Stockholm skulle i princip inte behöva rubbas med den här skisserade lösningen. Även i KL borde utrymme finnas för betydande förenklingar. Bestämmelsen i 62 § 4 st. KL om att drätselnämnd skall överta kommunstyrelsens uppgifter i fråga om räkenskapsföringen måste emellertid under alla förhållanden kvarstå i ett sådant system.

För man in landstingskommunerna i bilden blir bedömningen en annan. Att i en enhetlig lag för bägge kommuntyperna inta särregler i fråga om drätselnämnd för primärkommunernas del anser utredningen inte vara någon tillfredsställande lösning. Alternativet skulle i så fall vara generella regler om drätselnämnd för såväl primärkommuner som

landstingskommuner. Som framgått av den tidigare redogörelsen torde något behov härav för landstingens del inte föreligga. Några önskemål härom har inte heller framställts från landstingshåll.

Mot denna bakgrund anser utredningen att bestämmelserna om drätselnämnd bör utgå ur såväl KL som KLS.

Detta medför emellertid rubbningar i den nuvarande kommunala organisationen i Stockholm och Helsingborg. Det bör enligt utredningens mening ankomma på dessa kommuner själva att ta ställning till om drätselnämnden bör behållas eller inte. För att lösa frågan rent lagtekniskt föreslår utredningen att bestämmelserna om drätselnämnd i KL och KLS överföres till övergångsbestämmelserna. Härigenom kan dessa nämnder behållas i både Stockholm och Helsingborg, åtminstone övergångsvis.

I övriga hänseenden där olikhet nu föreligger mellan KL och KLS kan olika metoder för förenhetligande tänkas komma till användning. Utredningen kan föreslå ändringar i KL där modellen hämtats från KLS och tvärtom. Vissa regler kan slopas i endera eller bägge lagarna och överföras till reglementen och arbetsordningar. Utredningen kan föreslå nya, enhetliga regler. Enhetlighet kan uppnås genom att särbestämmelser av olika art flyttas över till annan lagstiftning. I vilken utsträckning dessa olika metoder bör komma till användning kan bedömas först sedan de enskilda stadgandena genomgåtts. Redan en översiktlig granskning av gällande lagstiftning ger emellertid vid handen att samtliga metoder bör kunna komma till användning.

Sammanfattningsvis bör antalet avvikande bestämmelser för Stockholms del kunna minskas i sådan omfattning att någon särskild kommunallag för Stockholm ej längre behövs. Antalet särbestämmelser bör ytterligare kunna nedbringas sedan utredningen om den kommunala demokratin tagit ställning till de här ovan berörda frågorna.

4 Enhetlig kommunallag och landstingslagen

4.1 Förhållandet mellan landstingslagen och kommunallagen i historiskt perspektiv

I 1860-talets reformer i fråga om den kommunala självstyrelsen kan två huvudmoment urskiljas. Å ena sidan tillgodosåg man de växande kraven på en till innehåll och form förbättrad självstyrelse för primärkommunerna. Å andra sidan utökades det kommunala systemet genom nyskapandet av en representation på länsnivå, landstinget.

I *1862 års landstingsförordning* gavs landstingen en mycket vidsträckt kompetens. Man räknade vid tillkomsten av förordningen med att landstingen skulle undergå en stark utveckling och att de alltmer skulle vidga sin verksamhet. Landstingen undergick också en mycket kraftig utveckling. I realiteten kom emellertid den allmänna hälso- och sjukvården att bli de nya landstingens huvuduppgift.

Rent organisatoriskt kom landstinget att skilja sig från primärkommunerna i flera avseenden. Landstinget hade normalt bara ett möte per år. Ett centralt administrativt organ, motsvarande drätselkammare och kommunalnämnd, saknades, liksom regler om beredning av de ärenden, som skulle företas på landstinget. Lagstiftarna synes ha förutsatt att de åtgärder, som kunde bli erforderliga mellan den beslutande representationens möten i fråga om beredning och verkställighet, i allt väsentligt skulle ombesörjas av länsstyrelsen, alltså ett statligt organ. För de mer expeditionella göromålen skulle landstinget anställa vissa befattningshavare såsom sekreterare och kamrerare.

1862 års landstingsförordning innehöll också ett flertal bestämmelser, som på olika sätt tillgodosåg behovet av statskontroll över verksamheten. Bl. a. skulle landstingsordförandena utses av Kungl. Maj: t. Flertalet av landstingets beslut skulle för att bli bindande underställas antingen länsstyrelsen eller Kungl. Maj: t. Enligt ordalydelsen i förordningen gavs länsstyrelsen möjlighet till både saklig prövning och formell granskning. I praxis kom länsstyrelsens prövning endast att omfatta legalitetsfrågorna. Besvärsprövningen kom med denna vidsträckta underställningsskyldighet att spela en mer underordnad roll än i primärkommunerna. Besvär över landstingets beslut anfördes hos Kungl. Maj: t och i princip kunde endast besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" åberopas.

Utvecklingen medförde emellertid att landstingen själva skaffade sig

olika former av administrativa organ, ofta benämnda förvaltningsutskott. Genom lagstiftning 1913 erkändes landstingets befogenhet att inrätta sådana utskott. 1920 tillades landstinget rätt att själv utse ordförande.

Bristerna i fråga om landstingens organisation ledde till att kommunalförfattningssakkunniga fick i uppdrag att revidera bestämmelserna i landstingsförordningen i syfte att bereda utrymme och stöd åt en mer rationell organisation av landstingens arbete och förvaltning. Kommunalförfattningssakkunnigas förslag till lag om landsting (SOU 1923: 18) innebar bl. a. ett lagfästande av förvaltningsutskottet som ett obligatoriskt regeringsorgan för landstingskommunen. Förvaltningsutskottets uppgifter var bl. a. att utreda ärenden, framlägga förslag till landstingets utgifts- och inkomststat, handha landstingets penningväsende, utöva kontroll över den ekonomiska förvaltningen hos olika landstingskommunala organ, ombesörja verkställigheten av landstingets beslut under vissa villkor samt att företräda landstinget mellan dess möten. *1924 års landstingslag* bygger i stora delar på de sakkunnigas förslag. Andra mer genomgripande ändringar var att den vidsträckta underställningsskyldigheten hos länsstyrelsen borttogs och ersattes med en utvidgning av de kommunala besvärsgrunderna efter primärkommunal förebild (jfr KU 1924: 30). Något uttalat syfte att förenhetliga lagstiftningen fanns inte vid denna tidpunkt. I vissa speciella fall gjordes emellertid uttalanden i förarbetena, som visar att förebilder hämtats från de dåvarande primärkommunala författningarna. Sammantaget innebar 1924 års landstingslag från denna synpunkt ett närmande till de primärkommunala förordningarna.

1930 års kommunallagsrevision berörde inte landstingskommunerna. I viss utsträckning ledde detta till en del omotiverade rättsliga olikheter mellan dem och de borgerliga primärkommunerna, som i huvudsak borttogs först i *1954 års landstingslag.*

1924 års lag ansågs på det hela taget ha erbjudit ändamålsenliga former för landstingskommunernas verksamhet. Några önskemål om ändringar i fråga om huvudgrunderna i lagen framfördes inte. Det bärande skälet till tillkomsten av 1954 års landstingslag var den nya lagstiftningen för de borgerliga primärkommunernas del.

I dessa lagar hade inarbetats bestämmelser om fondbildning och om användning av vissa kommun tillhöriga kapitalmedel, som tidigare reglerats i särskild lagstiftning. Därvid förutsattes att motsvarande regler för landstingens del inarbetades i landstingslagen. Härtill kom att förslaget till kommunallag innehöll en rad andra nyheter, vilka såväl med hänsyn till önskvärdheten av likformighet i lagstiftningen som av vägande sakliga skäl borde erhålla motsvarighet i landstingslagen. Dit hörde bestämmelser om valbarhet, jäv, interpellation och besvär.

Kommunallagskommittén ansåg med hänsyn till dessa förhållanden att en fullständig översyn av landstingslagen borde företagas. Vid detta arbete hade kommittén främst inriktat sig på att till landstingslagen överföra de nyheter av saklig eller formell art, som föreslagits för primärkommunernas del. Men även i sådana ämnen, beträffande vilka förslaget till ny kommunallag inte innehöll några direkta nyheter, hade

kommittén strävat efter att närma landstingslagen till kommunallagen, försåvitt inte rådande olikheter ansetts sakligt motiverade. I avsnittet om valkretsindelning och antalet landstingsmän gick inte kommittén in på någon saklig prövning, eftersom dessa bestämmelser behandlades av 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning. Strävandena att bringa landstingslagen i överensstämmelse med förslaget till kommunallag gällde bl. a. också vissa systematiska och terminologiska frågor (SOU 1952:48 s. 33–35). En genomgång av kommunallagskommitténs förslag ger vid handen att regleringen av den primärkommunala verksamheten varit förebild för flertalet av bestämmelserna. Sålunda anpassades bestämmelserna om förvaltningsutskottet till motsvarande regler om kommunalnämnd i primärkommunerna. Bestämmelserna om fakultativ nämnd, drätsel, revision, landstingsskatt och kommunalbesvär utformades också i nära anslutning till förslaget till ny kommunallag.

Kommitténs förslag tillstyrktes i sina huvuddrag av praktiskt taget alla remissinstanser, bland dem Landstingsförbundet. Endast vissa detaljer togs upp till diskussion.

Departementschefen anslöt sig till de principer kommunallagskommittén lagt till grund för sitt förslag till ny landstingslag och de detaljlösningar som kommittén förordat. Endast på några få punkter hävdade departementschefen en från kommittén avvikande mening. De ändringar som kommittén föreslog i fråga om organisations- och verksamhetsformerna ansågs inte rubba något av den för landstingen grundläggande ordningen. I betydande utsträckning var det fråga om att lagfästa vad som redan tillämpades. De föreslagna nyheterna var i hög grad av formell, systematisk eller terminologisk art (prop. 1954: 119 s. 42).

1962 tillsattes en utredning rörande landstingens organisation och verksamhetsformer, *landstingsutredningen*. Bakgrunden härtill var bl. a. den hastiga expansionen inom landstingens tidigare verksamhetsområden liksom den utvidgning av landstingens uppgifter som kunde förutses om mentalsjukvården överflyttades på landstingen, något som sedermera skedde. I direktiven till utredningen påpekade departementschefen bl. a. att införandet av 1954 års landstingslag innebar att landstingslagstiftningen anpassades till övrig kommunallagstiftning men inte medförde några genomgripande ändringar i landstingens organisation och verksamhetsformer. Den i det närmaste 100 år gamla landstingsorganisationen hade sålunda i väsentliga stycken förblivit i huvudsak oförändrad. Kritik mot landstingens organisation och verksamhetsformer hade inte saknats. Vad som framför allt ansågs otillfredsställande var de praktiska svårigheterna för landstingsmännen att på några få dagar före det lagtima mötet sätta sig in i mångfalden av ärenden. Från denna synpunkt ansågs bl. a. flera möten årligen önskvärda. Det gällde att se till att landstingets beslut i landstingskommunens angelägenheter inte sjönk ned till en ren formalitet. Andra frågor som borde övervägas i detta sammanhang var bl. a. vilka möjligheter som fanns att avlasta förvaltningsutskottet samt i vilken omfattning det kunde vara lämpligt att inom landstinget använda sig av heltidstjänstgörande förtroendemän, motsvarande exempelvis borgarråden i Stockholm. Som förebild för en ändrad organisation och ändrade

arbetsformer angavs i direktiven bl. a. kommunallagarna. Även andra alternativ borde kunna komma i fråga, men man borde i första hand söka komma till rätta med problemen utan att införa helt nya, oprövade former.

Landstingsutredningen redovisade sitt uppdrag i betänkandet "Landstingens organisation och arbetsformer m. m.", SOU 1963:64.

Utredningen framhöll att den kritik som riktats mot landstingen och den landstingskommunala styrelsen inte innehöll några i grunden väsentliga anmärkningar mot de landstingskommunala styrelseformerna.

Enligt landstingsutredningens uppfattning var landstingslagen i stort sett lämpad för sitt ändamål. Den landstingskommunala expansionen hade till stor del genomförts med tillämpning av bestämmelser som daterade sig från 1924 års landstingslag och även av äldre bestämmelser. Landstingskommunernas på det hela taget ändamålsenliga och smidiga förvaltning hade möjliggjorts genom att landstingen och deras verkställande organ haft stor frihet att utforma sin verksamhet efter vad som befunnits lämpligt och önskvärt med hänsyn till lokala förhållanden och behov. I vissa hänseenden kunde kritik dock riktas mot ändamålsenligheten i både lagbestämmelser och praxis.

I fråga om likformigheten mellan de för landstingskommunerna och primärkommunerna gällande lagarna ansåg landstingsutredningen för sin del angeläget att understryka betydelsen av den ståndpunkt, som intogs av kommunallagskommittén och statsmakterna i samband med tillkomsten av 1954 års landstingslag. De grundläggande bestämmelserna för den landstingskommunala och primärkommunala verksamheten borde principiellt ges samma innehåll. Den likformighet som åstadkommits syntes av allt att döma ha inneburit formella och praktiska fördelar för landstingen. Utredningen ansåg emellertid att man också borde hålla i minnet att det råder principiella skillnader mellan sekundärkommuner och primärkommuner. Landstingskommunernas verksamhet avsåg till största delen hälso- och sjukvårdsuppgifter. Vid bedömning av organisation och arbetsformer borde också beaktas den betydelsefulla faktorn att landstingskommunen i allmänhet hade en geografisk utbredning, som saknade direkt motsvarighet på den primärkommunala sidan. Det var därför enligt utredningens mening inte utan vidare givet att de primärkommunala reglerna till alla delar var lämpliga för effektivt arbetande landsting och förvaltningsutskott. Skillnaderna skulle dock inte överdrivas och det torde inte kunna uteslutas att landstingskommunerna i stort sett skulle kunna fungera efter samma lagbestämmelser som primärkommunerna. Utredningen erinrade här om de storstäder, som stod utanför landstingen, men påpekade samtidigt att skillnader fanns mellan sekundärkommuner och primärkommuner, även när dessa senare också hade funktioner som sekundärkommuner. Med hänsyn till önskvärdheten av likformighet mellan de olika kommunalförfattningarna låg det enligt utredningens uppfattning närmast till hands att pröva om det var möjligt att fortsätta den väg på vilken man slog in genom kommunallagskommitténs förslag till 1954 års landstingslag. Ett fortsatt närmande av landstingslagens bestämmelser till vad som gällde i primärkommunerna borde åstadkom-

mas men med bibehållande och utveckling av landstingets frihet att självt i största möjliga utsträckning reglera sin samt förvaltningsutskottets och andra landstingskommunala organs organisation och arbetsformer (SOU 1963: 64 s. 117–122).

Någon fullständig redogörelse för i vilken utsträckning landstingsutredningens förslag innebär ett närmande till lagstiftningen för primärkommunerna skall inte lämnas här. Med hänsyn till landstingsområdets geografiska utbredning och därmed sammanhängande lokala spridning ansåg utredningen att landstinget inte kunde sammanträda och arbeta på samma sätt som en primärkommunal fullmäktigeförsamling. Utredningen ansåg det knappast vara praktiskt genomförbart eller ändamålsenligt att för landstingets del helt kopiera de för fullmäktigesammanträdena gällande bestämmelserna. Den stora nyheten i utredningens förslag får sägas vara att bestämmelserna om lagtima och urtima landstingsmöte föreslogs utgå. I stället skulle det i princip få ankomma på landstinget självt att besluta enligt vilken ordning det skulle sammanträda. Ett obligatoriskt landstingsmöte för budgetens fastställelse ansågs dock erforderligt. Denna modell innebar i vissa avseenden ett närmande till lagstiftningen för primärkommunerna. Även i andra avseenden närmades regelsystemet i landstingslagen till det primärkommunala. Föreliggande skillnader i fråga om utomståendes närvarorätt vid representationens sammanträden och interpellation föreslogs utgå, liksom en bestämmelse om valbarhetshinder för verkschefer föreslogs införd i landstingslagen efter primärkommunal förebild. Landstingsutredningen tog däremot inte upp frågorna om antalet ledamöter i landstinget och indelningen i valkretsar vid val av landstingsmän. Dessa frågor har sedermera behandlats av kommunalvalskommittén och tas upp till diskussion längre fram i avsnitt 4.3.

Remissinstanserna ansåg att något mera påtagligt behov inte fanns att genom ändringar i LL skapa en effektivare landstingsorganisation. På något enda undantag när anslöt sig remissorganen till principen att bestämmelserna i LL borde anpassas närmare än för närvarande till föreskrifterna i KL och KLS (prop. 1965: 61 s. 51). Departementschefen förordade också att landstingsutredningens målsättning fick utgöra allmän riktpunkt vid bedömningen av vilka ändringar som borde göras i LL för att undanröja de brister som kunde rättas till (prop. s. 53).

4.2 Allmänt om möjligheterna att förenhetliga kommunallagen och landstingslagen

De synpunkter som utredningen utvecklat under 3.1 i fråga om möjligheterna att förenhetliga kommunallagen och kommunallagen för Stockholm gäller i huvudsak även i fråga om möjligheterna att få till stånd enhetlighet mellan kommunallagen och landstingslagen.

Samma principer för vad lagen bör innehålla gäller såväl för landstingslagen som för kommunallagen. Landstingskommunerna bör också ha frihet att närmare reglera sina verksamhetsformer och sin organisatoriska uppbyggnad i samma utsträckning som primärkommunerna. Givetvis kan detta leda till olikheter såväl mellan landstingskommunerna inbördes som vid en jämförelse med primärkommunernas organisation. Normalt kan emellertid den särreglering, som kommer i fråga, ske i form av reglementen, arbetsordningar och instruktioner varför den önskvärda flexibiliteten inte behöver utgöra något hinder mot en enhetlig ramlag för primär- och landstingskommuner. Även här gäller emellertid att lagstöd kan krävas för att avvikelse skall få ske från en i lagen intagen bestämmelse eller från en eljest gällande kommunalrättslig grundsats.

Liksom i fråga om KLS medför begränsningarna i utredningens direktiv att utredningen inte anser sig kunna rubba de mer väsentliga och principiella skillnaderna mellan primärkommunernas och landstingskommunernas verksamhet och arbetsformer. Det gäller alltså att undersöka i vad mån nu föreliggande avvikelser i lagregleringen kan bero på sådana mer övergripande olikheter, eller om skillnaderna i första hand är formella eller av mer traditionella skäl behållits i gällande landstingslag.

Skillnaderna mellan primärkommuner och landstingskommuner avser, förutom den geografiska utbredningen, främst verksamhetens inriktning.

I fråga om arbetsformerna torde olikheterna främst bero på det förhållandet att antalet landstingsmöten per år är väsentligt lägre än antalet kommunfullmäktigesammanträden.

Rent allmänt sett skall kommunallag och landstingslag tillgodose samma intressen. Som framgår av vad som anförts i avsnitt 2 rör det sig i första hand om kommunmedlemmarnas och förtroendemännens intressen. Beslutsfattandet skall i båda fallen ske under samma demokratiska former.

För att bedöma i vilken utsträckning ett förenhetligande med den här redovisade begränsningen är möjligt måste föreliggande olikheter analyseras. För varje avvikande bestämmelse bör en prövning ske om regeln behöver bestå eller inte. Utredningen har företagit en sådan prövning. I fråga om olikheter av mer övergripande art redovisas dessa under 4.3. och 4.4. I övrigt behandlas skillnaderna i specialmotiveringen till den nya lagstiftning, som utredningen föreslår.

Frågan om separata lagar bör behållas för landstingskommuner och primärkommuner eller om en gemensam lag kan reglera båda kommunformerna bör enligt utredningens mening i första hand avgöras med hänsyn till antalet särbestämmelser som kan erfordras för landstingskommunernas del. Den undersökning utredningen gjort visar att antalet avvikande bestämmelser kan nedbringas i en sådan omfattning, att en gemensam lag från rent lagtekniska synpunkter är möjlig. Till skillnad från vad som härvidlag sagts i fråga om KLS rör det sig emellertid här om två skilda kommuntyper, som verkar på olika nivåer och med till övervägande delen olika verksamhetsfält. Detta faktum bör dock enligt utredningens uppfattning inte utgöra något hinder mot en gemensam lag. Landstingskommunernas speciella funktion i samhället framgår på andra sätt.

Av intresse i detta sammanhang är den lagstiftningsteknik som använts i Danmark. Loven den 31 maj 1968 om kommunernes styrelse gäller både amtskommuner och primärkommuner, trots att amtskommunerna funktionellt intar en annan ställning än primärkommunerna. Endast på några punkter har särbestämmelser för amtskommunernas del behövt intagas. Denna enhetliga lagstiftning har kunnat genomföras trots föreliggande skillnader i fråga om den statliga tillsynen över amtskommunerna och över primärkommunerna (jfr 47–53 §§ i kommunstyrelseloven). Till bilden hör att möjlighet finns att tillskapa en delvis avvikande reglering för amtskommuner genom att båda kommuntyperna förutsätts inta mer detaljerade bestämmelser i en s. k. "forretningsorden". I normalfallet är emellertid den amtskommunala "forretningsorden" nästan på alla punkter identisk med den av det danska inrikesministeriet utfärdade "normalforretningsorden for primærkommuner" (Espersen-Harder: Lov om kommunernes styrelse 1971 s. 206).

Den nu gällande landstingslagen har till stora delar utformats efter primärkommunala förebilder. Detta innebär bl. a. att om en viss rättsfråga i landstingslagen närmare skall studeras blir en jämförelse med kommunallagen och dess förarbeten ofta nödvändig. På samma sätt kan ibland anledning finnas att undersöka regleringen i landstingslagen när det gäller att bedöma innebörden av en lagregel i kommunallagen. Detta jämförande studium, som ofta är nödvändigt i olika tolkningsfrågor, underlättas väsentligt om man får en gemensam lag. De avvikande bestämmelserna i regelsystemet framträder tydligare i en sådan lagstiftning.

Trots att utvecklingen alltmer gått mot ett närmande i fråga om innehållet i KL och LL föreligger alltjämt ett flertal från KL avvikande bestämmelser i LL. En del av dessa olikheter har huvudsakligen sin grund i landstingskommunernas speciella ställning som länskommunala organ och deras därmed sammanhängande geografiska utbredning. Dit kan hänföras bestämmelserna i 2 kap. LL om val av landstingsmän och landstingets indelning i valkretsar, liksom de bestämmelser som gäller förhållandet mellan länsstyrelsen och landstingskommunen. Dessa typer av regler förtjänar därför att tas upp till en mer ingående behandling i detta sammanhang.

Andra olikheter har sin förnämsta grund i att landstingens sammanträdesfrekvens är väsentligt lägre än kommunfullmäktiges. Härmed sammanhänger också förvaltningsutskottets speciella funktion att företräda landstinget mellan dess möten. Dessa skillnader samt en del andra mer eller mindre formella olikheter behandlas lämpligast i anslutning till utredningens behandling av de enskilda stadgandena. Detsamma gäller också de olikheter, som föreligger i fråga om den kommunala besvärsprocessen. I LL ges på olika ställen regler om tryckning av vissa landstingets handlingar. Dessa bestämmelser saknar motsvarighet i KL. Med hänsyn till den utveckling som skett i primärkommunal praxis i fråga om mångfaldigande av handlingar och beträffande kontorsteknik synes anledning saknas att upprätthålla dessa skillnader i lagstiftningen. En närmare genomgång av de olika stadgandena om tryckning av vissa landstingets handlingar sker i specialmotiveringen.

4.3 Reglerna om val av landstingsmän m. m.

4.3.1 *Gällande rätt och tidigare förslag*

De speciella regler om val av landstingsmän och därmed sammanhängande bestämmelser om valkretsindelning m. m. som nu återfinns i 2 kap. LL (6–18 §§) utgör i flera avseenden ett hinder för förenhetligande av KL och LL. Mot den bakgrunden skall här undersökas i vad mån i första hand de regler som berör valkretsindelningen i resp. lagar kan överflyttas till annan lagstiftning. En del av reglerna i 2 kap. LL har sin motsvarighet i bestämmelserna om fullmäktige i 2 kap. KL. Hit hör bestämmelserna om rösträtt (6 § KL, 7 § LL), valbarhet (7 § KL, 8 § LL) och mandatperioder (8 § KL, 9 § LL).

Reglerna om rösträtt och valbarhet får sägas tillhöra de grundläggande bestämmelserna för den kommunala demokratin (jfr Kaijser: Kommunallagarna I, 1959 s. 38) och hör därför tveklöst hemma inom kommunallagstiftningen liksom bestämmelserna om mandattiden. Dessa regler bör därför kvarstå i kommunallagstiftningen. De bör också i huvudsak kunna förenhetligas. De största olikheterna mellan kommunerna och landstingen gäller bestämmandet av antalet kommunfullmäktige resp. landstingsmän och valkretsindelningen.

Nuvarande bestämmelse i 5 § KL om antalet fullmäktige undergick flera lagändringar 1969. Dessa baserades på kommunalrättskommitténs betänkande XII, "Fullmäktige och suppleanter i kommunerna", K 1969: 5 (stencil).

Kommittén framhöll bl. a. att några lagliga hinder inte bör finnas för att fullmäktigeförsamlingarna till sin storlek skall kunna anpassas efter de enskilda kommunernas särskilda förhållanden. Det är ett allmänt önskemål att sammansättningen av kommunens befolkning både geografiskt, yrkesmässigt och i fråga om ålder och kön återspeglas i den beslutande församlingen. De äldre reglerna ansåg kommittén för snäva härvidlag. Enligt kommittén borde endast minimiantalet fullmäktige regleras. Med denna bas borde kommunerna få frihet att själva bestämma antalet fullmäktige, varvid hänsyn kunde tas till speciella förhållanden. Av kommittén valda minimigränser för antalet fullmäktige avsågs garantera viss storlek på församlingen i förhållande till folkmängden. Gränserna anknöt till äldre latituder, såtillvida att regleringen inte avsåg att tvinga någon kommun att utöka antalet fullmäktige. I prop. 1969: 129 godtogs kommitténs förslag att slopa maximitalen. Dessutom infördes en regel om uddatal efter förslag av Svenska kommunförbundet.

I fråga om antalet landstingsmän gäller följande. För val av landstingsmän indelas landstingskommun i valkretsar. Hur många landstingsmän som landstinget skall ha beror på valkretsindelningen och folkmängden. Varje valkrets utser landstingsmän till ett antal som motsvarar en landstingsman för varje påbörjat antal av 5 000 invånare och dessutom ytterligare en landstingsman, 10 § LL. Landstinget bestämmer hur valkretsindelningen skall ske och det antal landstingsmän, som skall utses i varje krets, 13 § LL.

I Stockholms läns landstingskommun har man fixerat antalet lands-

tingsmän till 149 för valperioden 1971–1973 (prop. 1969: 112 s. 100, 109). Den provisoriska lagstiftningen har förlängts att gälla också valperioden 1974–1976 (prop. 1972: 105 s. 115 f).

Ledamotsantalet i landsting kan med nuvarande system bli både jämnt och udda. Mot den bakgrunden har i riksdagsmotionen 1974: 1185 hemställts om sådan lagändring att antalet landstingsledamöter alltid bestäms till ett udda tal.

Kommunalvalskommittén har i sitt betänkande "Kommunala val", SOU 1971: 4, bl. a. föreslagit ändrade regler om antalet fullmäktige och landstingsmän. Kommittén redovisar till en början vilken effekt nuvarande regler skulle få för expanderande landsting (s. 35) samt anser att man bör konstruera nya regler om antalet landstingsmän. Förebild bör därvid sökas i KL: s regler för antalet fullmäktige. Det som anförts i motiveringen till de nya reglerna för KL: s del (prop. 1969: 129 s. 119) äger enligt kommitténs mening giltighet även för landstingen. Härtill kommer önskvärdheten av enhetliga regler för landsting och fullmäktige.

I remissyttrande över kommunalvalskommitténs förslag den 2 november 1971 har kommunallagsutredningen i denna del anfört:

> Kommunalvalskommittén föreslår att regler motsvarande dem som nu gäller för kommunfullmäktige också skall införas för landstingen. Kommunallagsutredningen, som arbetar med sikte på att nå största möjliga enhetlighet i kommunallagstiftningen, ansluter sig till kommitténs ställningstagande på denna punkt. De föreslagna minimigränserna för antalet landstingsmän synes lämpligt avvägda. Det synes också välbetänkt, att antalet landstingsmandat, liksom vid riksdagsvalen, bestäms med hänsyn till antalet röstberättigade invånare. Kommunallagsutredningen tillstyrker alltså förslaget i denna del.

Flertalet av de övriga remissinstanser som behandlat denna fråga synes ha godtagit kommunalvalskommitténs förslag i denna del. Dit hör bl. a. landstingsförbundet och utredningen om den kommunala demokratin. Efter remissbehandlingen av kommunalvalskommitténs förslag har beslutats att vissa av de frågor som kommittén behandlat skall utredas ytterligare och att proposition inte skall föreläggas riksdagen innan resultatet av dessa utredningar föreligger (prop. 1972: 105 s. 40). Härmed avses närmast effekten av en småpartispärr i kommunalvalen och därmed sammanhängande frågor, som överlämnats till utredningen om den kommunala demokratin.

Det bör här noteras, att det är lagtekniskt svårt att sammanföra reglerna om ledamotsantal i fullmäktige och landsting till ett enda stadgande med samma ordalydelse, även om kommunalvalskommitténs förslag godtas. Detta beror på att latitudgränserna gjorts annorlunda för landstingskommunernas del.

I fråga om utseende av suppleanter gällde vid tiden för införandet av institutet på den primärkommunala sidan 1969 att man med vissa jämkningar överförde de landstingskommunala bestämmelserna på de primärkommunala suppleanterna. Det ansågs inte kunna komma i fråga att konstruera ett helt nytt system utan anknytning till något som redan tillämpats. Erfarenheterna vid 1970 års val visade dock att detta

suppleantsystem inte fungerade tillfredsställande för primärkommunernas del. Det nya regelsystem för utseende av suppleanter för kommunfullmäktige som infördes 1972 och som tillämpades vid 1973 års val, innebär att olikheterna i bestämmelserna om val av suppleanter ökade mellan primärkommuner och landsting (jfr prop. 1972: 105 s. 108–110).

En mer ingående analys av suppleantsystemets verkningar skall göras av utredningen om den kommunala demokratin. Bl. a. skall frågan om ett eventuellt obligatoriskt suppleantsystem i primärkommunerna diskuteras. I vad mån man också kommer att ta upp suppleantsystemet i landstingen till behandling är osäkert.

På landstingssidan har några praktiska problem med gällande system inte försports. Inte heller torde några önskemål om reformering av suppleantsystemet ha framställts. Kommunalvalskommittén har lämnat frågan om valet av suppleanter i landsting åt sidan, men uttalar den uppfattningen att reglerna om suppleantval i primärkommuner och landstingskommuner borde anpassas till det system som gäller vid riksdagsvalen. Resultatet av pågående reformarbete borde dock avvaktas (SOU 1971: 4 s. 59).

Bestämmelser om utseende av suppleanter i landsting återfinns nu i vallagen (14 kap. 18 § vallagen), medan motsvarande regler för primärkommunernas del är delade mellan kommunallag (5 a § KL) och vallag.

De principiella skillnaderna ligger dels i att suppleantsystemet är obligatoriskt i landstingskommunerna medan det i primärkommunerna är fakultativt, dels i att antalet suppleanter bestäms på olika sätt.

Valkretsindelningen regleras för primärkommunernas del i 9 § KL.

Den är obligatorisk om i kommunen finns fler än 40 000 invånare eller om minst 51 fullmäktige skall utses för kommunen men i övrigt fakultativ under förutsättning att kommunens folkmängd överstiger 10 000. Valkretsindelning skall göras så att varje krets kan beräknas komma att utse minst tio fullmäktige. I varje valkrets utses en fullmäktig för varje fullt tal motsvarande det som fås då man delar kommunens folkmängd enligt mantalslängden för året med det totala antalet fullmäktige i kommunen. Länsstyrelsen beslutar om valkretsindelningen, men fullmäktige kan själv göra framställning om sådan indelning och skall alltid få tillfälle att yttra sig i frågan. Bestämmelser om valkretsindelning i samband med ändringar i den primärkommunala indelningen finns i indelningslagen (1919: 293).

För val av landstingsmän indelas landstingskommunen i valkretsar. Länsstyrelsen upprättar förslag till valkretsindelning. Landstinget bestämmer hur valkretsindelningen skall ske och det antal landstingsmän som skall utses i varje valkrets. Beslutet skall underställas Kungl. Maj: ts prövning, 13 §. Grunder för valkretsindelningen anges i 10–12 §§. Valkrets skall omfatta en eller flera primärkommuner. Valkretsindelningen skall med vissa undantag göras så att minst sju landstingsmän utses för varje valkrets. Valkrets skall alltså normalt ha mer än 25 000 invånare. Vissa undantag finns dock. Som undantagslös regel gäller att sammanlagda antalet landstingsmän inte får understiga tjugo, 12 §.

Landstinget kan på förslag av länsstyrelsen eller efter dess yttrande

jämka beslut om valkretsindelning och antal landstingsmän, om det med hänsyn till bestämmelserna i 10–12 §§ påkallas av att de förhållanden som legat till grund för beslutet har blivit ändrade eller om det anses nödvändigt av annan anledning, 14 §. Vidare finns särskilda bestämmelser om jämkning på grund av ändring i den landstingskommunala indelningen, bl. a. i samband med kommuns inträde i landstingskommun eller annan indelningsändring, 15 och 16 §§. Även jämkning i tidigare fastställd valkretsindelning skall underställas Kungl. Maj:ts prövning. Medan jämkning enligt 14 § enbart kan företas i anslutning till ordinarie landstingsval kan jämkning enligt 15 och 16 §§ företas oberoende härav. Kungl. Maj:t kan därför i dessa fall förordna om nyval året innan indelningsändringen träder i kraft. Med hänsyn härtill finns också en särskild regel om mandatperiodens längd i det fall nyval skett, 17 §.

Som tidigare påpekats gäller en särskild lag om antalet landstingsmän och valkretsindelningen i Stockholms läns landstingskommun för valperioden 1974–1976 (SFS 1972:624). Den provisoriska lagstiftningen aktualiserades första gången 1969 i samband med införandet av LLS. Bakgrunden härtill var att en tillämpning av LL:s bestämmelser på Stockholms läns landstingskommun skulle leda till att ett väsentligt större antal landstingsmän skulle utses än som kunde anses lämpligt. Då antalet landstingsmän fixerats till 149 måste regler ges om valkretsindelningen och fördelningen av mandat mellan valkretsarna som avvek från landstingslagens. Reglerna anknyter i sina huvudprinciper till motsvarande system i KLS. Avvikelserna i förhållande till LL ligger bl. a. i att länsstyrelsen beslutar om indelningen i valkretsar, att fördelningen av mandaten sker på annat sätt i den särskilda lagen och att en kommun, Stockholms kommun, får indelas i valkretsar. 1969 års lagstiftning gjordes provisorisk i avbidan på kommunalvalskommitténs förslag, som förutsattes föreligga i sådan tid att nya bestämmelser om landstingsval kunde träda i kraft till 1973 års val. Det ansågs ej lämpligt att placera reglerna i den särskilda lagen för Stockholms läns landstingskommun (prop. 1969:112 s. 100–101).

Eftersom reformeringen av LL:s regler om antalet landstingsmän och valkretsindelningen på grundval av kommunalvalskommitténs förslag inte kunde genomföras till 1973 års val behövdes särskilda regler i dessa avseenden för Stockholms läns landstingskommun även för valperioden 1974–1976. Den nya provisoriska lagstiftningen har samma innehåll som 1969 års lagstiftning (prop. 1972:105, s. 115–116).

Kommunalvalskommittén föreslog att valsystemet vid valen till fullmäktige och landsting skulle utformas i princip på samma sätt som vid riksdagsvalen. På detta sätt skulle proportionalitet mellan partierna uppnås också i kommunal- och landstingsvalen. I fråga om valkretsindelningen i primärkommunerna föreslogs att denna skulle bli helt fakultativ. Jämfört med nu gällande rätt förenklades bestämmelserna om valkretsindelning. Länsstyrelsen skulle besluta om kommuns indelning i valkretsar. På landstingssidan skulle valkretsindelning däremot vara obligatorisk. Beslut i fråga om valkretsindelning skulle överflyttas på länsstyrelsen. Valkrets skulle i princip bestå av en eller flera kommuner. Även om

konstruktionen i systemet i huvudsak var densamma, skilde sig de föreslagna bestämmelserna om valkretsindelning i primärkommunerna och landstingskommunerna i olika detaljer.

I remissyttrande den 2 november 1971 över kommunalvalskommitténs förslag förordade kommunallagsutredningen att man allvarligt skulle överväga om inte valkretsindelning kunde undvaras såväl i landstingskommuner som i primärkommuner. Som skäl härför åberopades bl. a. att önskemålet om att få olika kommundelar representerade i det beslutande organet kunde tillgodoses i samband med partiernas nominering av kandidater. Vidare framhölls att valkretsindelningen med nuvarande system kunde leda till att mandatfördelningen mellan partierna inte blev proportionell till röstfördelningen i hela kommunen. Kommunalvalskommittén hade för att råda bot härpå föreslagit ett nytt valsystem efter modell från riksdagsvalen. Man tvingades alltså att på grund av en valkretsindelning, som inte längre var nödvändig, tillgripa en komplicerad procedur för att reducera verkningarna av valkretsindelningen. Utredningen pekade också på de valtekniska och lagtekniska komplikationer valkretsindelningen förde med sig i fråga om nya regler för val av suppleanter till kommunfullmäktige.

Kommunalvalskommitténs förslag till bestämmelser om valkretsindelning vid de landstingskommunala och primärkommunala valen synes i stort sett ha accepterats av flertalet remissinstanser. Utredningen om den kommunala demokratin framhöll dock i sitt yttrande att om man accepterade det förslag till valsystem som kommunalvalskommittén förordat – vilket innebar att valkretsarna saknade betydelse för mandatfördelningen – man å andra sidan kunde ifrågasätta behovet över huvud taget av valkretsar i kommunen. Utredningen ville dock hålla frågan öppen tills en ytterligare kartläggning av konsekvenserna av en småpartispärr genomförts. Utredningen fann frågeställningen om att helt slopa valkretsindelningen i primärkommunerna så intressant att den borde erhålla en allsidig belysning i den fortsatta beredningen.

Vid införandet av de nya bestämmelserna om utseende av suppleanter för fullmäktige har hänsyn måst tagas till de gällande reglerna för valkretsindelning. Detta kommer till uttryck i 5 a § KL, enligt vilken bestämmelse antalet suppleanter i valkretsindelade kommuner bestämts i relation till det antal platser varje parti erhållit i valkretsen.

I fråga om valreglernas placering förelog kommunalvalskommittén att bestämmelserna om valkretsindelning – liksom hittills – placeras i KL resp. LL. Därutöver föreslog kommunalvalskommittén att bestämmelserna om mandatfördelning mellan partierna skulle flyttas över från den då gällande kommunala vallagen till KL respektive LL. Därvid åberopades i första hand att dessa regler för riksdagens del återfanns i riksdagsordningen. Ett genomförande av förslaget skulle i hög grad påverka möjligheterna till förenhetligande av lagstiftningen.

I remissyttrandet över kommunalvalskommitténs förslag tog kommunallagsutredningen upp frågan om fördelningen av lagbestämmelserna mellan kommunallag och vallag, i första hand när det gäller mandatfördelningsreglerna. I denna del anfördes bl. a.:

Historiskt sett kan konstateras att förslaget i berörda hänseende innebär en återgång till den lagreglering, som gällde före 1930. När kommunallagarna reviderades 1930 var ett viktigt led att bryta ut de vidlyftiga och tyngande bestämmelserna om val. Departementschefen uttalade i detta sammanhang bl. a. att kommunalförfattningarna i hög grad förlorat i reda och överskådlighet. Härtill bidrog även de omständliga föreskrifterna om fullmäktigeval (prop. 1930: 99, s. 91).

De motiv som då anfördes för ett utbrytande av valreglerna ur kommunallagarna synes alltjämt bärande.

Kommunallagsutredningen har som mål för sitt arbete att så långt som det är möjligt göra kommunallagstiftningen enhetlig, enkel och lättfattlig. Avsikten är att i möjligaste mån undvika detaljregleringar av olika slag. Ett införande av mandatfördelningsregler på det sätt kommunalvalskommittén föreslagit innebär ett väsentligt avsteg från denna målsättning. Kommunallagarna blir därmed svårtillgängligare än nu och samtidigt försämras möjligheterna att åstadkomma enhetlighet inom kommunallagstiftningen.

Den parallell som dragits mellan riksdagsordningen och kommunallagarna får icke föras för långt. Det finns flera grundlagar, varav regeringsformen är den förnämsta. Kommunalförfattningarna reglerar frågor, som till sin typ återfinns även i regeringsformen. Många frågor som behandlas i riksdagsordningen regleras på det kommunala fältet i arbetsordningar eller reglementen.

Från kommunallagssynpunkt vore det fördelaktigast om valregler av här antytt slag samlades i vallagstiftningen. Kommunallagsutredningen är dock medveten om att detta från vallagssynpunkt kan leda till svårigheter, främst med hänsyn till att motsvarande mandatfördelningsregler för riksdagens del redan intagits i riksdagsordningen.

Kommunallagsutredningen hemställer ändock att frågan om valreglernas placering blir föremål för förnyade överväganden. Om kommunalvalskommitténs förslag på denna punkt genomföres kommer kommunallagsutredningen i sitt fortsatta arbete att överväga andra lösningar i syfte att befria kommunallagarna från ifrågavarande regler.

Även Göteborgs kommun har i sitt remissyttrande framhållit att mandatfördelningsreglerna inte borde placeras i KL.

Av intresse i detta sammanhang är också den nya vallagens innehåll och de uttalanden om systematiken som gjordes i propositionen om ny vallag.

Vallagen (SFS 1972: 620) gäller val till riksdagen samt val av landstingsmän och kommunfullmäktige, 1 kap. 1 §. I 2 kap. finns bestämmelser om valkretsar och fasta valkretsmandat för riksdagsvalen. 2 kap. 5 § hänvisar till landstingslagen, kommunallagen och kommunallagen för Stockholm i fråga om landstingskommuns och kommuns indelning i valkretsar samt till de särskilda bestämmelserna om Stockholms läns landstingskommun. I 14 kap. finns regler om slutlig sammanräkning och mandatfördelning. Här har intagits mandatfördelningsreglerna även för landstings- och kommunfullmäktigevalen (14 kap. 15–24 §§). Detta innebär att man frångått kommunalvalskommitténs förslag i denna del, vilka i sin tur baserade sig på tilläggsdirektiv till 1965 års valtekniska utredning. Enligt dessa direktiv skulle nämligen de materiella reglerna om mandatfördelningen placeras i kommunallagarna, såvitt avsåg de kommunala valen.

Av största intresse är den systematik, som valts i departementspromemorian "Vallag" (Ds Ju 1971:24). Vallagsförslaget i denna promemoria baseras på kommunalvalskommitténs förslag i betänkandet Kommunala val. (PM s. 58.)

I promemorian framhålls att reglerna om valkretsindelning och om hur antalet fasta valkretsmandat i valkretsarna skall beräknas vid riksdagsval fanns i då gällande vallag för riksdagsvalen. Denna systematik borde behållas även i fortsättningen. Konsekvensen bjuder, sägs det i promemorian, att motsvarande bestämmelser för de kommunala valen förs över till vallagen. I överensstämmelse härmed har valkretsindelningsreglerna för landstings- och kommunalfullmäktigevalen förts samman i 2 kap. 2–6 §§ (PM s. 61–62). Som följd härav måste vissa ändringar företas i kommunalvalskommitténs förslag till 6 § sista stycket LL och 5 § sista stycket KL så att beslut om ändring av landstingsmännens och kommunfullmäktiges antal skall tillämpas först vid de allmänna val som förrättas året efter det då beslutet om ändringen vann laga kraft. Även ändringar i 18 § indelningslagen föreslogs.

I remissyttrande den 15 januari 1972 över bl. a. departementspromemorian noterade utredningen med tillfredsställelse att reglerna om indelning i valkretsar och fasta valkretsmandat i landsting och kommuner inte i enlighet med kommunalvalskommitténs förslag överförts till kommunallagarna utan upptagits i den föreslagna gemensamma vallagen. Om kommunalvalskommitténs förslag till valsystem för de kommunala valen genomförs tillstyrkte utredningen att nu nämnda regler placeras i vallagen.

I prop. 1972:105 (s. 117) framhåller departementschefen att lagförslaget i systematiskt hänseende i allt väsentligt följer departementspromemorian. De avvikelser som gjorts i förhållande till promemorian är föranledda av dels det förhållandet att maskinell valteknik inte skulle komma till användning, dels av att någon lagstiftning på grundval av kommunalvalskommitténs förslag tills vidare inte var aktuell. Den hittillsvarande uppdelningen av författningsstoffet mellan vallagen och kommunallagarna har sålunda ansetts böra behållas. De materiella reglerna om valkretsindelningen vid de kommunala valen har följaktligen inte tagits in i vallagen. Liksom förut fanns emellertid bestämmelserna om platsfördelningen mellan och inom partierna vid dessa val i förslaget till vallag. Motsvarande regler för riksdagsvalet var däremot delade mellan RO och förslaget till vallag. Departementschefen var medveten om att invändningar från systematisk synpunkt kunde riktas mot denna disposition av författningsstoffet. I avbidan på ett slutligt ställningstagande till de frågor som kommunalvalskommittén behandlat borde dock enligt departementschefens mening den nuvarande dispositionen behållas. Tilläggas borde att fördelningsproblematiken under alla förhållanden torde aktualiseras om inte förr så i samband med behandlingen av de förslag som var att vänta från kommunallagsutredningen.

I den nya grundlagen har förutsatts att vissa av de äldre bestämmelserna i 15–19 §§ RO om mandatfördelningen mellan valkretsarna och mellan partier i riksdagsvalen flyttas över till vallagen, i första hand

reglerna om fördelning av utjämningsmandat mellan skilda valkretsar. 3 kap. 6–9 §§ regeringsformen upptar nu endast de viktigaste bestämmelserna i sammanhanget om antal mandat i riksdagen, dessas fördelning på fasta mandat och utjämningsmandat, huvudregeln för fördelning av de fasta mandaten mellan valkretsarna, definition av partibegreppet, fyraprocentsspärren, samt huvudregeln för fördelningen av de fasta mandaten och utjämningsmandaten på partierna (prop. 1973: 90 s. 251). I proposition 1974: 35 föreslås att de mer detaljbetonade reglerna om mandatfördelning i riksdagsvalen flyttas till vallagen. Denna systematik avviker alltså delvis från vad kommunalvalskommittén föreslagit för kommunalvalens del. Propositionen har godtagits av riksdagen, och lagändringarna har promulgerats (SFS 1974: 215).

4.3.2 *Utredningens bedömning*

Såvitt gäller bestämmelserna om antalet fullmäktige resp. landstingsmän har utredningen på ett tidigt stadium tillstyrkt de förslag till lagändringar i LL som redovisats i kommunalvalskommitténs betänkande "Kommunala val", SOU 1971: 4. Sammanföres kommunallagen och landstingslagen till en enda lag är det emellertid lagtekniskt svårt att infoga kommunalvalskommitténs förslag i en enhetlig lagtext, beroende på att latitudgränserna måste utformas annorlunda för landstingskommunernas del. Enligt utredningens uppfattning finns det bärande motiv för att gå ännu längre i förenkling av reglerna om antalet ledamöter i det beslutande organet samtidigt som både kommuner och landstingskommuner ges större frihet att bestämma antalet ledamöter i det representativa organet. Tanken bakom 1969 års ändringar i KL var bl. a. att ge kommunerna större frihet än tidigare att bestämma antalet fullmäktige, varvid hänsyn kunde tas till speciella förhållanden. Ett slopande av latituderna kan sägas innebära en förlängning av denna grundtanke. Från kommunaldemokratiska synpunkter är det givetvis av intresse att de beslutande organens ledamotsantal inte sjunker i alltför hög grad jämfört med dagens förhållanden. Antalet bör liksom hittills bestämmas efter en avvägning mellan å ena sidan intresset av att fullmäktige resp. landstinget får en allsidig medborgerlig förankring och å andra sidan kravet på en effektivt fungerande församling. Om latituderna slopas bör man kunna utgå från att de politiska partierna, vars roll under de senaste årtiondena växt i det kommunala livet, skall se till att antalet fullmäktige och landstingsmän i allmänhet inte går under de för varje latitud uppställda minimitalen enligt gällande rätt. Vissa variationer nedåt bör dock kunna accepteras, t. ex. i fall där invånarantalet ligger nära gränsen mot lägre latitud. Utredningen anser således att invånarantalet alltjämt bör spela den avgörande rollen vid bedömningen av var minimigränsen bör gå. Utredningen har diskuterat huruvida inte hänsynen till invånarantalet uttryckligen borde framgå av lagtexten. Ett lagfästande härav skulle emellertid kunna medföra inte önskvärda konsekvenser. Fullmäktiges och landstings beslut om antalet fullmäktige resp. landstingsmän skulle kunna överklagas på den grunden att hänsyn till invånarantalet inte tagits. På detta sätt skulle ett

skönsmässigt moment införas i kommunalbesvärsprocessen, vilket bör undvikas. För att uppnå en viss normering skulle en tänkbar väg vara att Svenska kommunförbundet och landstingsförbundet utfärdade rekommendationer för sina medlemmar i fråga om antalet fullmäktige resp. landstingsmän i kommuner med olika storlek.

Utredningen anser dock att en absolut minimigräns för antalet ledamöter bör uppställas. Enligt nu gällande kommunallag utgör minimigränsen 31 ledamöter. Kommunalvalskommitténs förslag innebär minimilatituder mellan 21 och 101 ledamöter i landstingen. Det lägsta antalet landstingsmän finns nu i Jämtlands läns landsting, som har 33 ledamöter. Anledning saknas därför att sätta den lägsta gränsen under 31 ledamöter, som nu gäller i fråga om antalet ledamöter i kommunfullmäktige. I sammanhanget kan anmärkas att en enhetlig minimiregel innebär att kravet på minst 101 ledamöter i Stockholms fullmäktige utgår. Med denna konstruktion blir det fullt lagligt att bestämma antalet ledamöter i Stockholms fullmäktige till 31. Mot bakgrunden av det tidigare sagda utgår utredningen dock från att antalet ledamöter i fullmäktige i Stockholm kommer att ligga i varje fall i närheten av nuvarande antal. Någon bestämmelse om maximital anser utredningen inte erforderlig.

Bestämmelsen om udda antal ledamöter i KL bör givetvis gälla även för landstingen. Efter 1973 års val hade åtta landsting jämnt antal ledamöter. Med denna lösning tillgodoses också de önskemål som framställts i riksdagsmotion 1974: 1185 om att antalet landstingsledamöter alltid skall bestämmas till ett udda tal.

Skillnaderna i reglerna om utseende av suppleanter m. m. har behandlats under 4.3.1. De föreliggande olikheterna har sin grund i de skilda förhållandena i primärkommunerna och landstingskommunerna. En tillämpning på den primärkommunala sidan av samma metod för sammanräkning som nu gäller i fråga om suppleanter i landstingen skulle bl. a. leda till att ett oproportionerligt stort antal suppleanter utses i vissa kommuner och till bristande proportionalitet mellan de olika partierna i fråga om antalet suppleanter. Bakgrunden härtill är att flera partier går fram med olika listor i kommunalvalen, medan detta inte torde förekomma på landstingssidan. Erfarenheterna från 1970 års val ger ett klart belägg för olägenheterna med ett system av landstingstyp för primärkommunernas del. De här berörda förhållandena låg också bakom 1972 års lagändringar i det primärkommunala suppleantsystemet (prop. 1972: 105 s. 108–110).

Å andra sidan synes något praktiskt behov av att i landstingsvalen tillämpa det nya primärkommunala suppleantsystemet inte heller finnas. I och för sig anser utredningen det önskvärt att enhetlighet kan åstadkommas på denna punkt. Det ligger emellertid inte inom ramen för utredningens uppdrag att rubba förutsättningarna för det nuvarande landstingskommunala eller primärkommunala suppleantsystemet.

Kommunallagsutredningen utgår alltså tills vidare från att föreliggande olikheter måste behållas.

Bestämmelser om utseende av suppleanter i landsting återfinns nu i vallagen, medan motsvarande regler för primärkommunernas del är

delade mellan kommunallag och vallag. Föreliggande olikheter i systemen har alltså föranlett vissa inkonsekvenser i fråga om systematiseringen av författningsstoffet. Dessa inkonsekvenser i systematiken är emellertid föga omfattande och bör därför kunna accepteras, i varje fall övergångsvis.

På de skäl utredningen anfört i remissyttrande över kommunalvalskommitténs förslag bör reglerna om valkretsindelning placeras i vallagstiftningen. Härutöver må framhållas att bestämmelserna endast har indirekt samband med regelsystemet i KL i övrigt. Om man för landstingens del övergår till att bestämma antalet landstingsmän på samma sätt som antalet fullmäktige i kommunerna förfaller det särskilda skäl som hittills förelegat för placeringen i LL av reglerna om valkretsindelningen. Placeringsfrågan påverkas inte av om ett nytt kommunalvalssystem genomföres, baserat på kommunalvalskommitténs förslag.

Utredningen om den kommunala demokratin har i första hand att undersöka småpartispärrens roll i det kommunala valsystemet. Indirekt kan även bestämmelserna om valkretsindelning tänkas bli berörda härav. I vad mån valkretsindelningen för primärkommunerna kan komma att avskaffas låter sig ej nu bedömas. I varje fall bör man räkna med att åtminstone landstingen även i framtiden kommer att indelas i valkretsar.

Frågan om placeringen av mandatfördelningsreglerna blir aktuell först sedan ställning tagits till frågan om kommunalvalskommitténs förslag till valmetod för kommunalvalen skall genomföras eller ej. Den överflyttning av vissa mandatfördelningsregler från 1866 års RO till vallagen för riksdagsvalens del, som nu genomförts på grundval av prop. 1974:35, utgör enligt utredningens mening i varje fall ett stöd för att motsvarande regler för kommunalvalens del placeras i vallagen. Trots att vissa olikheter kan komma att bestå i valsystemet för riksdagsval och kommunalval bör det enligt utredningens mening vara möjligt att låta alla med valet sammanhängande regler placeras i vallagen. Särbestämmelser av olika art har redan nu kunnat infogas i den gemensamma vallagen utan att man kan rikta några bärande invändningar häremot. Samtliga särregler är av sådan karaktär att de hör hemma i vallagstiftningen. Bestämmelserna om antal ledamöter i fullmäktige och landsting hör dock hemma i en gemensam kommunallag.

På grund av det anförda utgår utredningen från att några bestämmelser som har direkt samband med valförfarandet inte kommer att behöva placeras i en enhetlig kommunallag.

4.4 Förhållandet mellan länsstyrelse, landstingskommun och primärkommuner

4.4.1 *Gällande rätt och pågående utredningar*

Bestämmelserna i LL med anknytning till landshövdingen eller länsstyrelsen är relativt många till antalet. En del av reglerna har sin motsvarighet i

KL, andra inte. Å andra sidan har KL bestämmelser, som rör kommuns förhållande till länsstyrelsen, vilka saknar motsvarighet i LL. De olikheter som inte har någon mer principiell betydelse behandlas i specialmotiveringen. Här skall endast behandlas sådana regler som på ett eller annat sätt ger uttryck för samordningsbehovet mellan länsstyrelse och landstingskommun.

Länsstyrelsens rätt att väcka förslag vid landstingsmöte i 21 § 1 mom. LL motsvaras på den primärkommunala sidan av bestämmelsen i 18 § KL om skyldighet för kommunfullmäktige att meddela beslut i ärenden, som hänskjutits till dem av högre myndighet. Härmed avses bl. a. länsstyrelsen. Landstingsutredningen verkställde en undersökning rörande länsstyrelsens anhängiggörande av ärenden hos landstingen. Av denna framgick att länsstyrelsen endast sällan väcker egna förslag vid landstingsmöte. När så sker är det vanligtvis fråga om förslag till ändrad valkretsindelning. I fråga om vidarebefordran till landstinget från enskilda och föreningar varierar praxis (SOU 1963:64 s. 33). Landstingsutredningen framhöll bl. a. att skiljaktigheterna om förslagsrätt i landstinget och fullmäktige är mindre till det materiella innehållet än till de formella lösningarna (bet. s. 35). Skillnaden ligger i att Kungl. Maj:t och centralt ämbetsverk direkt kan anhängiggöra ett ärende hos fullmäktige, medan enligt LL formellt förutsätts att detta sker via länsstyrelsen.

Den i LL stadgade rätten för landshövdingen och vid förhinder för honom vissa länsstyrelsetjänstemän att deltaga i landstingets överläggningar, återgår på 1862 års landstingsförordning. Bestämmelsen kan vid denna tid ha stått i samband med den regel som stadgade att Kungl. Maj:t för varje lagtima landsting utsåg ordförande. Något hinder att utse landshövdingen som ordförande förelåg inte från början, men genom lagändringar 1894 avskaffades denna möjlighet. Den historiska bakgrunden har ingående redovisats i Scandia bd 32, Lund 1966 i uppsats av Göran P. Nilsson "Landstingens trälmärke. Kungl. Maj:ts rätt utnämna landstingsordförande".

Motsvarande bestämmelse återfanns i 1924 års landstingslag. I propositionen uttalades bl. a. att stadgandet i viss mån avsåg att garantera en allsidig behandling av frågor inom landstinget, såtillvida att man velat möjliggöra för landshövdingen eller länsstyrelsens avdelningschefer att genom deltagande i landstingets förhandlingar med sin auktoritet och sakkunskap främja landstingsarbetet (prop. 1924:188 s. 73). I förarbetena till 1954 års landstingslag kommenterades inte bestämmelsen närmare. Landstingsutredningen såg regeln som uttryck för landstingets speciella ställning som en hela länet omfattande kommun (SOU 1963:64 s. 30). Enligt utredningen brukade landshövdingarna regelmässigt närvara vid landstingens olika möten. Det förekom att landshövdingarna deltog i överläggningar, som sammanhängde med vederbörandes speciella intresse, exempelvis vid behandlingen av en bidragsansökan från en länsförening, i vilken vederbörande landshövding var ordförande (bet. s. 32). Landstingsutredningen föreslog att regeln skulle kvarstå och hänvisade till det traditionella samarbete, som alltsedan landstingets tillkomst präglat förhållandet mellan länsstyrelsen och länsrepresentationen. Den ökade

vikten av att olika länsorgan intensifierade samarbetet för att åstadkomma en bättre samhällsplanering gjorde, att bestämmelsens betydelse enligt utredningens uppfattning inte borde underskattas utan ses som en värdefull tillgång i kontakten mellan de båda förnämsta länsorganen (bet. s. 129). I propositionen ansågs det inte heller finnas någon anledning att ändra gällande bestämmelser om rätt för landshövdingen eller avdelningschef hos länsstyrelsen att deltaga i landstingets överläggningar (prop. 1965: 61 s. 85).

Enligt 41 § 4 st. LL får förvaltningsutskottet vända sig till länsstyrelsen för att infordra upplysningar från ämbets- och tjänstemän i länet. En motsvarande regel fanns i 1862 års landstingsförordning liksom i 1924 års landstingslag, med den skillnaden att rätten att infordra upplysningar tillkom landstinget. I förarbetena till 1924 års landstingslag angavs som motiv för bestämmelsen att landstinget härigenom kan tillgodogöra sig den inom länet förefintliga sakkunskapen på olika områden (prop. 1924: 188 s. 73). I 1954 års landstingslag överflyttades rätten att infordra upplysningar på förvaltningsutskottet (SOU 1952: 48 s. 67, prop 1954: 119 s. 105). Landstingsutredningen uttalade endast att regeln i fråga markerar förvaltningsutskottets speciella ställning (SOU 1963: 64 s. 56).

Skyldigheten för landstinget att expediera vissa handlingar bl. a. till länsstyrelsen (till landstinget ingivna förslag, landstingsprotokollet och landstingets budget) återfanns ursprungligen inte i 1862 års landstingsförordning utan har successivt införts. Ibland har man som stöd för kodifiering åberopat en tidigare tillämpad landstingspraxis (jfr prop. 1924: 188 s. 63).

Olika bestämmelser i 1971 års länsstyrelseinstruktion (SFS 1971: 460) likställer landstingskommuner och primärkommuner när det gäller samordning av statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet och i fråga om länsstyrelsens befogenheter att övervaka kommunal och landstingskommunal verksamhet.

Enligt 42 § länsstyrelseinstruktionen utses fem av styrelsens ledamöter av Kungl. Maj: t och fem av landstinget. För de tre kommuner som står utanför landsting gäller särskilda regler. Stadgandet får inte uppfattas så att landstingen i detta sammanhang tillerkänts någon representation. Att primärkommunerna inte direkt deltar i valet av ledamöter i styrelsen beror helt av praktiska skäl. Landstinget fungerar endast som valkorporation och dess uppgift är att se till att såväl landstingskommunal som primärkommunal erfarenhet blir företrädd i styrelsen (prop. 1970: 103 s. 158–159).

Den 1970 tillsatta länsberedningen har till uppgift att lägga fram förslag till organisation för samhällsverksamheten på regional nivå.

Enligt vad utredningen under hand erfarit kommer länsberedningen att lägga fram ett principbetänkande under hösten 1974. I detta kommer förslag rörande uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelse, landstingskommun och primärkommuner att redovisas.

4.4.2 *Utredningens bedömning*

Som framgår av redogörelsen under 4.4.1 har varken primärkommuner eller landstingskommuner någon speciell ställning i förhållande till länsstyrelsen. Samordningsreglerna i länsstyrelseinstruktionen är snarare ett uttryck för att primär- och landstingskommuner är likställda i sitt förhållande till länsstyrelsen. Denna likställdhet har också bekräftats i den nya grundlagen.

Behovet av samordning mellan statlig och kommunal verksamhet på olika nivåer har kommit till uttryck vid flera tillfällen och i skilda sammanhang. Här kan nämnas de av riksdagen antagna propositionerna om riktlinjer för en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen (prop. 1970: 103) och om regionalpolitiskt handlingsprogram (1972: 111). De uttalanden som därvid gjorts från statsmakternas sida, bl. a i fråga om samordningen inom samhällsplaneringen, ger inte belägg för att någon särställning skulle föreligga för vare sig landstingskommuner eller primärkommuner.

Den omständigheten att landstingen verkar på länsnivå synes ha utgjort den reella grunden för vissa särregler i LL. Skillnaderna i verksamhetens art och omfattning medför däremot inte behov av särregler i den ramlag, som en gemensam kommunallag kommer att utgöra. Dessa olikheter bör snarare återspeglas i specialförfattningar av olika slag, där t. ex. länsstyrelsens tillsynsbefogenheter kan vara olika utformade.

En del av särbestämmelserna i LL som rör förhållandet till länsstyrelsen kan åtminstone delvis ha sin historiska förklaring i att landstinget enligt 1862 års landstingsförordning saknade administrativa och verkställande organ. Administrativa uppgifter torde ursprungligen ha ansetts ankomma på länsstyrelsen.

Som framgår av redogörelsen under 4.1 togs en del bestämmelser rörande länsstyrelsens förhållande till landstinget upp till diskussion av 1962 års landstingsutredning. Såväl utredningen som den därav föranledda lagstiftningen 1965 lämnade i stort sett dessa regler orubbade. Det bör då ihågkommas, att landstingsutredningens uppgift var begränsad till en översyn av landstingslagen.

Om man däremot undersöker möjligheterna att åstadkomma en gemensam lag för primärkommuner och landstingskommuner har man anledning att noga pröva nödvändigheten av varje skiljaktighet i bestämmelserna för de båda kommuntyperna. En sådan prövning visar enligt utredningen att det är möjligt att utrensa en betydande del av de nuvarande olikheterna ur lagstiftningen.

Länsstyrelsens rätt att väcka förslag hos landstinget enligt 21 § 1 mom. LL motsvaras i sak av bestämmelsen i 18 § KL om att fullmäktige skall besluta i ärenden som hänskjutits till dem av högre myndighet. På den primärkommunala sidan kan dock även centrala ämbetsverk anhängiggöra ärenden hos fullmäktige. I fråga om rättsverkningarna innebär bägge reglerna att s. k. materiell anhängighetsverkan föreligger, dvs. organet måste ta upp ärendet till avgörande. Med hänsyn till det tidigare redovisade samordningsbehovet mellan länsstyrelsens, landstingskommu-

nens och primärkommunernas verksamhet i länet bör regeln om länsstyrelsens rätt att anhängiggöra ärende kvarstå och avse såväl landstinget som fullmäktige.

Rätten för annan statlig myndighet än länsstyrelsen att anhängiggöra ärende hos fullmäktige bör kunna utgå. Normalt har man anledning att räkna med att länsstyrelsen som statligt regionalt organ ändå blir inkopplad på flertalet sådana ärenden. I övriga fall bör det centrala ämbetsverket kunna hänvända sig till länsstyrelsen utan att det skall behöva föranleda ökad administrativ omgång av någon betydelse. En enhetlig reglering är alltså möjlig även i denna del.

Särbestämmelserna i 29 § LL om landshövdingens närvaro- och yttranderätt vid landstingsmöte har möjligen sin historiska förklaring i den mycket speciella anknytningen mellan länsstyrelse och landsting i 1862 års landstingsförordning. På senare tid har som motiv för att behålla regeln i LL åberopats dels landstingets speciella ställning som en hela länet omfattande kommun, dels samarbetet mellan länsstyrelsen och landstinget i samhällsplaneringsfrågor.

I Gotlands län föreligger numera samma speciella förhållande som här åberopats, med den skillnaden att det i Gotlands län endast finns en enda primärkommun och ingen landstingskommun. Någon särregel i fråga om landshövdingens närvaro- och yttranderätt vid sammanträde med fullmäktige i Gotlands kommun finns emellertid inte. Den omständigheten att landstingen verkar på länsnivå utgör ett visst stöd för att behålla landshövdingens närvaro- och yttranderätt vid landstingsmöte. Än viktigare är emellertid enligt utredningens uppfattning att frågan om de framtida relationerna mellan landstinget och länsstyrelsen utreds av länsberedningen. I vad mån landshövdingens närvaro- och yttranderätt i framtiden kan tänkas få större reell betydelse än nu är ovisst. I avbidan på länsberedningens förslag bör i varje fall inte nu några ändringar vidtas på denna punkt för landstingens del.

I och för sig skulle ett förenhetligande här kunna nås om regeln i LL infördes också för primärkommunernas del. Motivet härför skulle då vara samordningsbehovet. En närvarorätt för landshövdingen skulle dock med tanke på antalet primärkommuner i varje län och den förhållandevis täta sammanträdesfrekvensen få mindre faktisk betydelse i primärkommunerna än för landstingens del. Samordningsbehovet i dessa fall måste i huvudsak tillgodoses på andra vägar. Mot bakgrunden av det sagda anser utredningen att särregeln i 29 § LL om landshövdingens närvaro- och yttranderätt bör kvarstå. Skyldigheten i 20 § 3 mom. LL att underrätta länsstyrelsen om landstingsmöte bör däremot kunna utgå. Regeln är närmast av expeditionell natur. Det får förutsättas att länsstyrelsen på annat sätt får kännedom om när landstingsmöte skall hållas.

Förvaltningsutskottets rätt enligt 41 § 4 st. LL att vända sig till länsstyrelsen för att infordra upplysningar kan enligt utredningens uppfattning ha en reell betydelse, när det gäller samarbetet mellan landsting och länsstyrelse. Eftersom samordningsbehov också föreligger mellan primärkommuner och länsstyrelse bör bestämmelsen utsträckas till att gälla även för kommunstyrelsen. I praktiken torde en dylik regel

inte behöva medföra administrativt merarbete på länsstyrelsehåll. Redan nu finns anledning att förmoda att upplysningar lämnas från olika länsstyrelseorgan till primärkommunerna som ett led i samarbetet i olika frågor. I sammanhanget skall omnämnas att bygglagutredningen i sitt betänkande "Markanvändning och byggande", (SOU 1974:21) i fråga om samrådet mellan stat och kommun vid översiktlig planläggning ansett bl. a. att länsstyrelsen gentemot kommunen bör ha en allmän skyldighet att redovisa de statliga bedömningarna (s. 242 f).

Bestämmelserna om skyldighet för landstinget att expediera vissa handlingar till länsstyrelsen kan med nutida bedömning möjligen sägas ge uttryck för samordningsbehovet mellan länsstyrelsens och landstingets verksamhet. Emellertid föreligger ett motsvarande samordningsbehov också mellan länsstyrelsen och primärkommunerna. Några bestämmelser om expeditionsskyldighet för primärkommunernas del har trots detta inte ansetts påkallade.

Ett förenhetligande på denna punkt skulle givetvis kunna uppnås genom att de regler som nu gäller för landstingen i fråga om expeditionsskyldighet också infördes för primärkommunernas del. Utredningens mål är emellertid att utrensa detaljföreskrifter av olika slag ur kommunallagarna. Endast om mycket starka skäl föreligger bör därför regler av här berörd natur kvarstå. Utredningen förutsätter att kontakterna mellan länsstyrelse, landsting och primärkommuner i dag är så utbyggda att länsstyrelsen kan få tillgång till de primär- och landstingskommunala handlingar länsstyrelsen behöver utan särskilda föreskrifter härom. Dessutom kan länsstyrelsen ha intresse av att få del av andra handlingar än de i LL angivna. Under alla omständigheter bör dylika expeditionsföreskrifter inte placeras i en lagstiftning av utpräglad ramlagskaraktär. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att de nu berörda särbestämmelserna i LL utgår.

4.5 1969 års lag med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun

4.5.1 *Gällande rätt*

I lagen den 26 maj 1969 med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun (LLS) finns ett antal särregler just för denna landstingskommun. Bakgrunden härtill är de särskilda behoven av interkommunal samverkan i Stockholmsregionen, vilka lett till att landstingskommunen där övertagit vissa primärkommunala uppgifter. Denna inriktning av verksamheten i förening med landstingskommunens storlek i fråga om befolkningstal ger Stockholms läns landsting en särprägel i förhållande till andra landstingskommuner. Lagen har inte särskilt omnämnts i utredningens direktiv, men klart är att utredningens förslag under alla omständigheter kan komma att föra med sig följdändringar i lagen. Om utredningens förslag medför att antalet särregler för Stockholms läns landstingskommun kan minskas väsentligt blir det

naturligt att inarbeta eventuellt kvarstående särbestämmelser i en enhetlig kommunallag. Utredningen anser sig mot bakgrunden av det sagda oförhindrad att pröva en sådan lösning.

I 1 § LLS finns en specialregel om landstingskommunens kompetens. Utöver vad som följer av landstingslagen får Stockholms läns landstingskommun handha angelägenhet som avser del av landstingskommunens område och som enligt KL och KLS ankommer på kommun, om det är påkallat med hänsyn till betydande behov av samverkan mellan kommunerna inom nämnda del av området. Denna utvidgning har sin grund i att flera angelägenheter som ombesörjts på primärkommunal nivå har lyfts upp på den regionala nivån. Som exempel på dylika områden med särskilda samverkansbehov angavs i motiven den kollektiva trafiken, planeringen för vattenförsörjning och avlopp samt bostadsförsörjningen (prop. 1969: 112 s. 97). Frågan om kompetensen beredde stora svårigheter under förarbetena. Vid remissbehandlingen kom olika bedömningar till uttryck (prop. s. 37–44). Bl. a. väcktes tanken på en konstruktion av kompetensbestämmelsen som skulle innebära att en vidgning av kompetensen utanför vad som var tillåtet enligt LL skulle förutsätta särskilt medgivande från fall till fall av Kungl. Maj:t eller primärkommunerna. Departementschefen avvisade emellertid denna tanke och ansåg att syftet bakom konstruktionen – att förhindra kompetenskonflikter mellan landstingskommunen och primärkommunerna – borde kunna nås inom ramen för den kompetensbestämmelse som här beskrivits. Departementschefen förutsatte vidare att samråd mellan landstingskommunen och berörda primärkommuner skulle föregå landstingskommunala insatser på områden, där primärkommunerna tidigare varit verksamma, utan att särskild föreskrift härom krävdes (prop. s. 98–99). Riksdagen godtog propositionsförslaget i denna del.

Härutöver innehöll propositionen förslag om särskilda former för primärkommunalt inflytande på utformningen av den landstingskommunala verksamheten. Primärkommun skulle ges befogenhet att väcka förslag i landstinget och rätt att anföra besvär över landstingskommunens beslut (prop. s. 99–100). Konstitutionsutskottet bedömde dessa förslag utifrån grundprincipen att endast sådana särregler skulle införas som var direkt motiverade av de speciella förhållandena i detta landsting. Utskottet fann att behov av särlagstiftning på dessa punkter inte påvisats med tillräcklig styrka. Utskottet ansåg att dessa frågor borde prövas i ett vidare sammanhang och föreslog sålunda att ifrågavarande specialregler inte skulle upptas i lagen (KU 1969: 25 s. 8). Detta blev också riksdagens beslut.

Enligt 2 § LLS gäller valbarhetshindret i 8 § 2 st. LL även länsöverdirektören. Detta speciella valbarhetshinder flyttades från LL till LLS, eftersom regeln endast kan ha tillämpning på Stockholms läns landstingskommun. Länsöverdirektör finns endast vid länsstyrelsen i Stockholms län.

Enligt 3 § LLS räcker det om kungörelse om landstingsmöte anslås på anslagstavlan och sändes med posten till varje landstingsman senast en vecka före mötet, medan LL här föreskriver en tid om fjorton dagar.

Bakgrunden till särbestämmelsen, som i sak är identisk med 14 § 1 mom. 2 st. KL, är att Stockholms läns landsting får förutsättas ha förhållandevis täta möten (prop. 1969: 112, s. 101).

Enligt 4 § LLS gäller vad landstinget föreskriver i fråga om tid för väckande av förslag vid landstingsmöte, om tryckning av inkomna förslag samt om tid för avlämnande och besvarande av interpellation. Stockholms läns landstingskommun har alltså större frihet än övriga landstingskommuner i dessa avseenden. Även här finns ett samband med att landstinget förutsätts hålla relativt täta landstingsmöten.

I 5 § LLS föreskrives att också en andre vice ordförande i landstinget skall utses. Skaraborgs läns landsting har i skrivelse till kommunallagsutredningen begärt en fakultativ regel härom för övriga landstingskommuners del. I riksdagsmotion 1974: 264 av herr Wachtmeister m. fl. angående utökning av presidiet inom landstingen begärs en lagändring av samma slag.

Särregeln i 6 § ger länsöverdirektören närvaro- och yttranderätt vid landstingets möten i hans egenskap av landshövdingens ställföreträdare.

Enligt 7 § är det s. k. dubbla beredningstvånget fakultativt för Stockholms läns landstingskommun. Landstinget får alltså självt avgöra om enkel eller dubbel beredning skall ske. Motivet härför är dels att landstinget sammanträder relativt ofta, dels att landstinget har en mer utbyggd nämndorganisation än övriga landstingskommuner (prop. 1969: 112 s. 102, KU 1969: 25 s. 8–9).

I 8 § finns särbestämmelser i fråga om fortsatt landstingsmöte och en bestämmelse om att en tredjedel av de närvarande kan få till stånd bordläggning. Bägge dessa regler står relativt nära motsvarande stadganden i KL.

I 9 § ges heltidsengagerad förtroendeman under vissa förutsättningar närvaro- och yttranderätt vid landstingsmöte och förvaltningsutskotts sammanträden, även om han inte är ledamot av något av dessa organ. Regeln har behandlats tidigare under 3.3.2. Frågan om kommunal- och landstingsrådens rättsliga ställning behandlas av utredningen om den kommunala demokratin.

Genom lagändring 1971 (SFS 1971: 56) infördes en särbestämmelse, 9 a § LLS, som ger landstinget möjlighet att på landstingsmöte verkställa öppen omröstning med omröstningsapparat.

I 10 § ges möjligheter att avge revisionsberättelse vid senare tidpunkt än enligt LL. Även beslut med anledning av revisionsberättelsen kan fattas vid senare tidpunkt än enligt LL. Motivet härför är omfattningen av den verksamhet som revisorerna i Stockholms läns landstingskommun har att granska (prop. 1969: 112 s. 106–107).

4.5.2 *Utredningens bedömning*

Den mer vidsträckta kompetensen för Stockholms läns landstingskommun har förestavats av särskilda förhållanden i Stockholmsregionen som ett sätt att lösa vissa samverkansbehov i denna region.

Enligt vad som erfarits under hand från länsberedningen kommer länsberedningen att redovisa olika möjligheter till uppgiftsöverföringar mellan landstingskommuner och primärkommuner. Kommunallagsutredningen har därför i avbidan på statsmakternas ställningstagande till länsberedningens förslag stannat för att den vidgade befogenheten i varje fall tills vidare skall avse endast Stockholms läns landstingskommun. Från lagteknisk synpunkt kan detta ske genom att en särbestämmelse härom intas i en enhetlig lag.

I fråga om den speciella regeln i LLS om heltidsengagerade förtroendemäns närvaro- och yttranderätt i landstinget och förvaltningsutskottet finns anledning att avvakta ställningstagandena från utredningen om den kommunala demokratin. Skulle denna utredning komma fram till en generell bestämmelse om närvaro- och yttranderätt för heltidsengagerade förtroendemän i både primärkommuner och landsting är det givet att ett förenhetligande bör kunna ske också på denna punkt. Tills vidare får bestämmelsen upptas i form av särbestämmelser för Stockholms läns landstingskommun.

Med de lösningar utredningen i övrigt föreslår i de hänseenden som regleras i övriga paragrafer i LLS bortfaller behovet av särbestämmelser för Stockholms läns landstingskommuns del.

På grund av det anförda anser utredningen att lagen med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun kan utgå. De återstående särbestämmelserna bör kunna upptas som särregler i en enhetlig lag för samtliga primärkommuner och landstingskommuner.

5 Enhetlig kommunallag och kommunalförbundslagen

Enligt utredningens direktiv omfattar den lagtekniska översynen även lagen om kommunalförbund. Kommunindelningsreformen ger anledning att ställa frågan huruvida behov av lagstiftning om interkommunal samverkan i kommunalförbundets form alltjämt föreligger. Utredningen anser därför att en mer allmän undersökning av det nuvarande läget och en bedömning av möjliga utvecklingstendenser i framtiden bör göras.

5.1 Historik

Bestämmelser om interkommunal samverkan saknades helt i 1862 års kommunalförordningar för stad och land. För vissa specialreglerade områden (t. ex. fattigvård, folkskola, vaccination och fjärdingsmannabestyr) fanns emellertid redan då särbestämmelser om kommunala samarbetsformer utanför kommunalförordningarna. Härutöver torde man ha räknat med att kommuner kunde sluta interkommunala avtal, då behov av samverkan förelåg. Den år 1913 tillsatta nybildningskommittén redovisade i sitt betänkande förekomsten av sammanslutningar mellan kommuner vid denna tid. Nybildningskommittén konstaterade i den allmänna motiveringen för sitt förslag till lagstiftning om kommunalförbund att något förbud för kommuner att förena sig om gemensamma åtgärder för tillgodoseende av gemensamma intressen inte fanns i dåvarande lagstiftning, men de organisatoriska bestämmelserna angående kommunalförvaltningen var i många avseenden av den beskaffenheten, att de i och för sig uteslöt möjligheten av dylik gemensamhet. Lagenligheten av förefintliga överenskommelser var omtvistlig. Alternativt hade man tillgripit rent privaträttsliga former, såsom aktiebolag eller ekonomiska föreningar eller, i mer enkla fall, endast kontrakt om upplåtande av viss nyttjanderätt. Det borde, framhöll kommittén, inte komma i fråga att söka hindra kommunerna från att använda här berörda utvägar för att tillgodose gemensamma uppgifter. Aktiebolags- och föreningsformerna var emellertid tungrodda och tillät inte erforderlig kommunal kontroll av verksamheten. Mot den bakgrunden ansåg kommittén behov föreligga av en lagstiftning, varigenom befogenheten för kommunerna att i kommunal ordning sluta föreningar för att handha gemensamma uppgifter samt de kommunala formerna för och följderna

av sådan förening blev reglerade (nybildningskommitténs bet. s. 318–320).

Enligt 1919 års kommunalförbundslag kunde bl. a. städer, landskommuner, köpingar och municipalsamhällen sammansluta sig till kommunalförbund för handhavande av kommunal förvaltningsuppgift. Medlemskapet i kommunalförbund rubbade inte medlemmarnas förpliktelser och befogenheter mot det allmänna och mot enskilda. Förbundets organisation reglerades dels av lagen och dels av en förbundsordning, om vars allmänna innehåll lagen meddelade bestämmelser. Om bildande av kommunalförbund förordnade länsstyrelse. Länsstyrelsen hade att fastställa förbundsordning. Kommunalförbundets organ var en förbundsdirektion, vars samtliga ledamöter i regel valdes av medlemmarna. Direktionen förvaltade förbundets angelägenheter och var både beslutande och verkställande organ.

Efter hand uppenbarade sig flera olägenheter med kommunalförbundsinstitutionen i dennas utformning enligt 1919 års lag. Mot den bakgrunden tillkallades 1953 särskilda sakkunniga – kommunalförbundskommittén – för att bl. a. verkställa en översyn av lagstiftningen om kommunalförbund. Enligt kommittén torde de främsta orsakerna till att kommunalförbundsinstitutet inte tillvunnit sig det förtroende, som man vid lagstiftningens tillkomst räknat med, kunna sammanfattas i tre punkter, nämligen att de till ett förbund hörande kommunerna hade ringa inflytande på förbundets verksamhet, att denna verksamhet inte var underkastad samma offentlighetskontroll som annan kommunal verksamhet samt att förbunden var organiserade på ett sätt som mer än nödvändigt avvek från den vanliga kommunala organisationen (prop. 1957: 150 s. 61).

5.2 Kort redogörelse för gällande rätt

I 1957 års kommunalförbundslag har man sökt att komma till rätta med de nyss redovisade bristerna i den äldre lagstiftningen. Genom lagen tillhandahålles en speciell form för samarbete mellan primärkommuner och mellan landstingskommuner. Kommunalförbund kan i princip bildas för vilken kommunal angelägenhet som helst, under förutsättning att bildandet av förbundet medför allmänt gagn. De kommuner som avser att samverka enas om förbundsordning. I denna skall bl. a. anges vilken eller vilka kommunala uppgifter förbundet skall handha. Förbundsordningen underställs länsstyrelsen för fastställelse. Beslutande organ är förbundsfullmäktige, som väljs av medlemskommunernas fullmäktige till det antal och med den fördelning som de kommit överens om. För förvaltning och verkställighet skall finnas en förbundsstyrelse, vald av förbundsfullmäktige och sammansatt så som kommunerna kommit överens om. Förbundet har egen budget och egna räkenskaper. Revisionen ombesörjs av egna revisorer och förbundsfullmäktige beslutar i fråga om ansvarsfrihet. Kommunalförbundet kan sägas vara utrustat med en indirekt uttaxeringsrätt mot medlemmarna. När förbundsfullmäktige fastställer budgeten

bestämmer fullmäktige samtidigt enligt de i förbundsordningen angivna grunderna storleken av de bidrag som förbundsmedlemmarna skall lämna. På det verksamhetsområde som överförts till förbundet ersätter förbundet de deltagande kommunerna i alla avseenden utom i fråga om det ekonomiska ansvaret för verksamheten. Om förbund handhar angelägenhet, som det enligt särskild författning åligger kommun att vårda, skall författningens bestämmelser om kommun ha avseende på förbundet. Medlemskommunernas inflytande på kommunalförbundens verksamhet kan bl. a. tillgodoses genom regler i förbundsordningen. I förbundsordningen kan t. ex. föreskrivas begränsning av bidragsskyldigheten. Detta gäller dock inte för förbund, som skall handha specialreglerad obligatorisk angelägenhet (4 § 11 kommunalförbundslagen). Även genom reglerna om sammansättning av förbundsfullmäktige kan de olika medlemskommunerna utöva inflytande över förbundets verksamhet.

Genom bestämmelsen i 14 § kommunalförbundslagen om skyldighet för förbundsstyrelsen att hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk räckvidd ges förbundsmedlemmarna ytterligare möjligheter till insyn i förbundets verksamhet. Samma syfte har reglerna om kungörelse av budgetförslagets offentlighållande och om delgivning med förbundsmedlemmarna av protokoll och revisionsberättelse.

Kommunalförbund har efter lagändringar 1964 (SFS 1964: 45) numera rätt att uppta lån och borgen utan Kungl. Maj: ts medgivande i huvudsak i samma omfattning som primärkommunerna. Det ankommer på förbundsmedlemmarna att i förbundsordningen bestämma om låne- och borgensrätt skall finnas och vilka begränsningar som skall gälla häri. Den underställningsfria kortfristiga lånerätten begränsas vidare genom en i lagen angiven ram (4 och 18 §§ kommunalförbundslagen). Såväl till förbundet ansluten kommun som medlem av sådan kommun kan anföra kommunalbesvär över beslut av kommunalförbunds organ. Dessutom innehåller kommunalförbundslagen regler om medlems utträde, kommunalförbunds upplösning och om medlemmarnas ansvarighet för kommunalförbunds skuld.

5.3 Uttalanden om kommunalförbund efter tillkomsten av 1957 års lag

I indelningssakkunnigas betänkande "Principer för en ny kommunindelning" (SOU 1961: 9) redovisas en av de sakkunniga gjord enkät om det interkommunala samarbetets omfattning, varav bl. a. antalet kommunalförbund och dessas fördelning på olika verksamhetsgrenar kan utläsas (bet. s. 118–121). De sakkunniga konstaterade bl. a. att behovet av interkommunalt samarbete var betydande. Detta behov skulle också komma att väsentligt öka, framför allt på skolväsendets område. En organisation av enhetsskolans högstadium skulle innebära att cirka 85 procent av kommunerna skulle få deltaga i en eller annan form av interkommunal

samverkan enbart för denna uppgift. De sakkunniga framhöll att ökat interkommunalt samarbete givetvis var ett tänkbart alternativ till en ny kommunindelning. Ett visst interkommunalt samarbete torde för övrigt erfordras hur en kommunindelning än var utformad, antingen det rörde frågor som måste lösas gemensamt för mycket stora områden eller problem som sammanhängde med gränsdragningen mellan två kommuner. En kommun som var hänvisad till att lösa för kommunen betydelsefulla uppgifter genom interkommunal samverkan kunde enligt de sakkunniga inte göra detta utan att ge avkall på självbestämmanderätten i dessa frågor. Enligt den enkät som de sakkunniga gjort syntes en tämligen allmän uppfattning vara att samverkan vare sig genom avtal eller i form av kommunalförbund medförde olägenheter i nämnda avseenden. Det torde också, framhöll de sakkunniga, ligga i sakens natur att det inte gick att finna någon samverkansform som helt kunde eliminera dessa olägenheter. Frågan hade då nyligen övervägts vid tillkomsten av 1957 års kommunalförbundslag. Om kommunalförbundssamverkan skulle väljas avseende endast enhetsskolans högstadium skulle enligt de sakkunniga bl. a. viss kostnadskrävande dubbelorganisation bli erforderlig; sålunda måste skolstyrelse och skolledare finnas för såväl kommunalförbundet som i de olika kommunerna. Valde vederbörande kommuner att låta kommunalförbundet ombesörja hela det kommunala skolväsendet så medförde detta att utgifterna för ändamålet – i landskommunerna genomsnittligt mer än 40 procent av de totala nettoutgifterna – kom att undandragas den reguljära budgetbehandlingen i varje kommun. Skulle en sådan kommun även i andra avseenden deltaga i interkommunal samverkan nådde man snart en gräns, då kommunens egna organ fått sina befogenheter så urholkade, att den kommunala självstyrelsen för den kommunens del mist sitt reella innehåll. De sakkunniga var därför övertygade om att frågan om behovet av en ny kommunindelning inte kunde avfärdas under hänvisning till möjligheterna till interkommunal samverkan utan att tvärtom det ökade behovet av interkommunal samverkan utgjorde ett argument för ändrad kommunal indelning (bet. s. 130–131).

I en del remissyttranden över de sakkunnigas betänkande togs upp till diskussion möjligheterna för kommunerna att genom interkommunalt samarbete lösa mera krävande uppgifter. Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund framhöll bl. a. att, även om problemen i många fall kunde få en godtagbar lösning genom samverkan mellan två eller flera kommuner, en alltför omfattande sådan samverkan skulle bli administrativt tungrodd och förenad med andra olägenheter, som från kommunal självstyrelsepunkt framstod som betänkliga. Enligt styrelsens mening var det därför önskvärt att en sådan primärkommunal indelning eftersträvades, att det interkommunala samarbetet inte kom att intaga en dominerande ställning i den kommunala verksamheten (prop. 1961: 180 s. 31–32). Departementschefen framhöll bl. a. att, även om det i och för sig gick att bygga ut det interkommunala samarbetet och även om varje uppgift för sig inte blev lidande på att den löstes genom sådan samverkan, en betydande svaghet i detta system var dock att man därigenom lätt

förlorade möjligheterna till planmässig samordning mellan den uppgift, som löstes på detta sätt, och de angelägenheter de enskilda kommunerna själva omhänderhade. Särskilt påtagligt var detta när samverkan skedde i kommunalförbundets form. I sådana fall hade kommunens egna organ i stort sett endast att registrera medelsbehovet för ändamålet och någon avvägning under den reguljära budgetbehandlingen mellan detta och andra medelsbehov för kommunala angelägenheter kunde inte komma till stånd. Men det var inte endast ur kommunalekonomisk synvinkel avigsidorna framträdde. Även en planmässig utformning av den kommunala serviceverksamheten kunde gå förlorad om kommunen inte hade något direkt inflytande över vissa grenar därav. Olägenheterna framträdde självfallet med större styrka ju betydelsefullare de uppgifter var, som undandrogs kommunens egen beslutanderätt. Vad nu sagts gällde i nära nog samma utsträckning i de fall, där samverkan skedde i avtalets form. På grund av det anförda kunde departementschefen inte finna, att vidgat interkommunalt samarbete var en i längden hållbar väg att beträda, när förvaltningsuppgifterna blev övermäktiga för allt fler av kommunerna (prop. 1961: 180 s. 43–44).

I samband med 1964 års tidigare berörda lagändringar i fråga om kommunalförbunds underställningsfria låne- och borgensrätt förekom en del mer generella uttalanden, som speglar synen på kommunalförbundsinstitutet. Kommunalrättskommittén framhöll bl. a. att genom att kommunalförbund enligt dåvarande lagregler inte fick göra borgensåtaganden försvårades användningen av förbundsformen på socialvårdens och bostadsförsörjningens områden. Kommittén räknade med att samarbete på dessa områden kunde komma i fråga inom ett kommunblock såsom ett led i strävandena mot kommunsammanläggning och att förbundsformen kunde visa sig mer ändamålsenlig också för permanent samarbete än man hittills antagit. Om samverkan skulle kunna äga rum, fann kommittén det i vart fall från förbundssynpunkt angeläget att förbunden utrustades med underställningsfri borgensrätt (prop. 1964: 24 s. 7–8).

Kommunalrättskommittén har också berört kommunalförbunden i sitt betänkande "Kommunala bolag", SOU 1965: 40. I syfte att i någon mån bryta utvecklingen mot ett ökat anlitande av bolagsformen föreslog kommittén en förbättring av betingelserna för kommunal affärsverksamhet bl. a. i kommunalrättsliga former. Förslaget innebar dels lagändringar, som avsåg hela kommunalförvaltningen, dels nya speciella bestämmelser i kommunallagen för kommunal affärsverksförvaltning (58–60 §§ i förslaget, bet. s. 286–288). I samband härmed diskuterade kommittén bl. a. huruvida den förordade särskilda affärsverksförvaltningen skulle tillämpas även för kommunalförbundens del. Kommittén uttalade att detta syntes mer tveksamt. Kommunalförbunden hade i regel få förbundsmedlemmar med därav följande möjligheter till smidiga arbetsformer. Härtill medverkade också att förbundets verksamhet ofta koncentrerades till en enda väl avgränsad uppgift. Ökade befogenheter för förbundets styrelse eller nämnder kunde därför framstå såsom obehövliga. Frågan om specialförvaltningens användbarhet komplicerades emellertid av de då inte ovanliga

stora förbunden med många medlemmar och en omfattande verksamhet av teknisk och affärsmässig art. Man hade skäl att räkna med att förbunden av denna typ kunde öka. Förbundsformen kunde i sådana fall säkerligen betecknas som förhållandevis tung, särskilt om de skilda medlemmarnas förbundsfullmäktige stod i ett påtagligt beroende av vederbörande kommun. Kommittén hade med tanke på här avsedda typer av förbund ansett lämpligast att tillåta den speciella affärsverksförvaltningen också på kommunalförbundens område. Det borde understrykas att det kom att stå i medlemskommunernas egen makt att avgöra om särbestämmelserna skulle användas.

I hamnutredningens betänkande "De svenska hamnarna", SOU 1969: 22, diskuterar utredningen olika former för regional samordning av hamnväsendet. Vid valet mellan avtal och kommunalförbund torde, framhöll utredningen, den lämpligaste formen i allmänhet vara kommunalförbund. Genom bildande av kommunalförbund för hamnverksamhet övergick den kommunala kompetensen inom hamnsektorn från primärkommunerna till förbundet och samordningen blev säkrad. Å andra sidan förlorade inte hamnfrågorna sin förankring i den kommunala intressesfären; kommunerna bestämde genom sina ledamöter i förbundsfullmäktige alltjämt hamnutvecklingen och varje medlemskommuns ledamöter kunde belysa ifrågasatta hamnåtgärders återverkningar för den kommun som de företrädde. Inom förbundets ram kunde medlemmarnas särintressen alltså hävdas och frågan i vad mån de kunde bli beaktade fick lösas i de former, som eljest gällde för kommunalförbunds beslut i frågor där motstående intressen förelåg. En laglig möjlighet borde därför öppnas att bilda kommunalförbund för hamnverksamhet oberoende av kommunernas inställning. Obligatoriska kommunalförbund för hamnverksamhet borde kunna komma till stånd i sådana fall, då betydande behov av samverkan mellan kommunerna i fråga om hamnverksamheten förelåg. Det borde ankomma på Kungl. Maj:t att förordna härom. Denna befogenhet borde ges Kungl. Maj:t i en särskild lag om kommunalförbund för hamnverksamhet. Hamnutredningen redovisade också förslag till sådan lag i sitt betänkande (s. 163–164, 171–173). Förslaget har ännu ej föranlett någon lagstiftning.

Synpunkter på kommunalförbundsinstitutet har också redovisats i en rapport från nordiska kommunalrättskommittén "Kommunalt samarbete över de nordiska riksgränserna" (NU 1973: 1 s. 127 ff). I redogörelsen för det interkommunala samarbetet i Sverige uttalas bl. a. att institutet fått en anmärkningsvärt ringa användning. Den 1 januari 1972 fanns enligt officiell statistik endast 48 kommunalförbund. Någon analys av anledningarna till att förbundsinstitutet visat sig så föga tilldragande hade inte gjorts. Flera tänkbara orsaker kunde enligt rapporten föreligga. Själva förbundsbildningen kunde te sig komplicerad. De tilltänkta medlemskommunerna tvingades att på förhand ta ställning till en mängd viktiga bestämmelser om fördelning av insatser och inflytande. Det var möjligt att ett mer fixerat fördelningssystem, som lagstiftaren av omsorger om den kommunala självbestämmanderätten undvikit, skulle ge ett bättre utgångsläge. Från kommunalt håll hade ibland hävdats att

kommunalförbundet i viss mån blev en halvmesyr. Man släppte det direkta greppet om verksamheten utan att i motsvarande mån befrias från verksamhetens ekonomiska konsekvenser. Förbundsinstitutet kunde också utgöra en tung och omständlig apparat (rapporten s. 128). I fråga om alternativet interkommunala bolag hävdas i rapporten att utrymmet för denna form av kommunal verksamhet kunde antas vara större i interkommunala samarbetssituationer än annars, eftersom samverkansintressen är den bärande kärnan i associationsrätten och lagstiftaren klargjort att kommunalförbundet inte i varje situation utgjorde en lämplig samarbetsform. I rapporten redovisas per den 1 juni 1971 en förekomst av 33 interkommunala företag i privaträttslig form och fördelningen på olika verksamheter (s. 130).

5.4 Särskilda regler om kommunalförbund i specialförfattningar

5.4.1 *Bostadsförsörjningslagen*

Efter 1967 års ändringar i lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande (SFS 1947:523, 1967:309) får Kungl. Maj:t förordna att kommun skall anordna avgiftsfri bostadsförmedling samt att kommuner i område som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende skall anordna gemensam sådan förvaltning. Om sådant förordnande meddelats, skall de deltagande kommunerna handha förmedlingen i kommunalförbund. Enas de inte om förbundsordning, beslutar länsstyrelsen eller Kungl. Maj:t (4 § bostadsförsörjningslagen). Under lagstiftningsarbetet diskuterades vilken interkommunal samarbetsform som borde väljas för gemensam bostadsförmedling för flera kommuner. Bostadsförmedlingsutredningen ansåg att kommunalförbundet i allmänhet var att föredra framför det civilrättsliga avtalet i detta fall, främst därför att kommunalförbundsformen bättre än avtalsformen tillgodoser de berörda kommunernas intresse av medinflytande och insyn i verksamheten liksom de bostadssökandes rättsskyddsbehov (prop. 1967:101, s. 13).

Även departementschefen uttalade att med hänsyn till både de samverkande kommunernas och de bostadssökandes intressen avtalsformen inte var lämplig om den inte kompletterades med särskild lagstiftning. Sådan lagstiftning kunde inte övervägas i detta sammanhang. De nämnda intressena kunde tillgodoses i tillräcklig omfattning om kommunalförbundsformen användes (prop. 1967:101 s. 29).

5.4.2 *Skollagen*

Enligt 1962 års skollag (SFS 1962:319, nytryck SFS 1970:1026) skall för varje kommuns grundskola eller gymnasieskola finnas elevområde. Elevområde skall omfatta den kommun, som handhar skolans förvaltning. Om så erfordras för att åstadkomma en ändamålsenlig organisation av skolväsendet skall i elevområdet ingå jämväl en eller flera andra

kommuner eller delar därav (40 § skollagen). Länsskolnämnden beslutar om elevområden, i den mån Konungen inte förordnar annorlunda (41 § samma lag). Om särskilda skäl är därtill, får länsskolnämnden förordna att för förvaltningen av sådan skola eller del därav, vars elevområde omfattar mer än en kommun, skall av kommunerna bildas kommunalförbund. Kan kommunerna därvid inte enas om förbundsordningen, beslutar länsstyrelsen efter hörande av länsskolnämnden (47 § skollagen).

5.4.3 *Byggnadslagen*

Enligt 1947 års byggnadslag (omtryckt SFS 1972: 775) skall regionplan upprättas om gemensam planläggning för två eller flera kommuner bör äga rum beträffande grunddragen för markens användning (trafikleder, flygplats, områden för tätbebyggelse, friluftsliv, anläggningar för vattenförsörjning och avlopp). Kungl. Maj:t bestämmer om regionplan skall finnas, regionplaneområdets omfattning och i vilka hänseenden gemensam planläggning skall äga rum. Har Kungl. Maj:t förordnat om regionplan, skall de kommuner som berörs av denna bilda regionplaneförbund för handläggning av frågor rörande planen (128 § 1 st. byggnadslagen). För sådant förbund gäller, med vissa avvikelser, lagen om kommunalförbund. Bestämmelserna har inte ändrats genom den nya lagstiftningen om fysisk riksplanering. I propositionen framhålles bl. a. att regionplaneinstitutet inte har fått den användning, som avsågs vid dess införande år 1947. Mycket talade för att utvecklingen kom att gå i riktning mot en minskad användning av regionplanering enligt byggnadslagen och mot en ökad användning av interkommunal planering i andra och friare former (prop. 1972: 111 bil. 2, s. 304).

Bygglagutredningen har i sitt betänkande "Markanvändning och byggande", SOU 1974: 21, tagit ställning till frågan om ett särskilt planinstitut för de interkommunala övervägandena. Utredningen föreslår varken något formellt regionplaneinstitut eller några särskilda arbetsformer för att bedriva interkommunalt samarbete då det gäller planering och planläggning. Interkommunalt samarbete kan enligt utredningen förekomma i skilda arbetsformer, t. ex. kommunalförbund. Kommunerna torde i allmänhet själva uppmärksamma behovet av interkommunalt samarbete och välja lämplig samarbetsform härför (bet. s. 31, 297–299). I samband med behandlingsproceduren i fråga om s. k. kommunplaner uttalar utredningen, att hinder inte bör föreligga mot att ett interkommunalt beredningsorgan upprättas för flera kommuner, där dessa finner det lämpligt att gå samman om ett sådant. Detta torde kunna ordnas inom ramen för bestämmelserna om kommunalförbund (bet. s. 326–327). Bygglagutredningen föreslår inga ändringar i lagstiftningen om kommunalförbund.

5.5 Förekomsten av kommunalförbund m. m.

Antalet kommunalförbund ger i och för sig inte något klart besked om förbundsformens användbarhet. Däremot kan det antagas att antalet förbund ger en indikation på behovet av interkommunalt samarbete. Med hänsyn härtill kan det vara lämpligt att här lämna en kortfattad redogörelse för antalet förbund och deras fördelning på olika verksamhetsområden.

År 1942, alltså tio år före 1952 års kommunindelningsreform, utgjorde det totala antalet kommunalförbund 509, varav 237 förbund avsåg polisväsendet. Kommunindelningsreformen 1952 medförde en avsevärd minskning av antalet förbund. Vid en enkät 1953 redovisades sammanlagt 173 kommunalförbund, varav 98 inom polisväsendet. Efter indelningsreformen ökade antalet kommunalförbund. Sålunda redovisades 1957 sammanlagt 241 kommunalförbund, varav 167 inom polisväsendet. Efter 1962 års kommunindelningsreform minskade kommunalförbundsformen allt efter det kommunsammanläggningarna fortskred. Ett stort antal kommunalförbund försvann i och med att polisväsendet förstatligades den 1 januari 1965. Enligt officiell statistik utgjorde antalet kommunalförbund vid ingången av år 1966 sammanlagt 90. Siffran antyder dock att kommunalförbund på andra verksamhetsområden än polisväsendet ännu vid denna tidpunkt var förhållandevis konstant. Vid en jämförelse t. ex. med 1957 års statistik visar det sig snarare att antalet förbund på andra områden än polisväsendet ökat; 1957 fanns 74 förbund på andra områden mot 90 år 1966.

Av de nu kvarvarande 20 förbunden avser 7 regionplanering och 5 vatten- och avloppsfrågor. En betydande del av förbunden har sin verksamhet lokaliserad till storstadsområdena. På sina håll förekommer diskussioner om vidgning eller nybildning av kommunalförbund som ett alternativ till interkommunala bolag.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är det nybildade kommunalförbundet i Göteborgsområdet, Göteborgsregionens kommunalförbund, som bl. a. avser att ersätta regionplaneförbundet för Göteborg med omgivningar. Förbundet består av kommuner som ligger i tre olika län. Förbundet har till ändamål att upprätta förslag till regionala planer för den region som omfattas av medlemskommunerna och genom utredningar och på annat sätt verka för samordning av kommunala angelägenheter av gemensamt intresse för medlemskommunerna att underställas dessa för beslut, exempelvis i frågor beträffande bostadsförsörjning, vatten- och avloppsanläggningar, skolväsendet, kommunikations- och trafikväsendet, brandväsendet, miljövård, fritids- och naturskyddsområdena, kommunalekonomin samt i andra frågor, i vilka en kommunal samverkan kan visa sig erforderlig.

5.6 Utredningens bedömning

Genomgången av växlingarna i antalet kommunalförbund synes ge vid handen att det i första hand är behovet av interkommunal samverkan överhuvud, som inverkar på antalet kommunalförbund. Efter tillkomsten av 1957 års kommunalförbundslag låg antalet förbund i flera år över 200, för att därefter kraftigt minska. Man kan alltså inte utan vidare hävda att förbundsformen som sådan kommit till ringa användning. Minskningen har ett klart samband med kommunsammanläggningarna och överförandet av polisväsendet till statsförvaltningen. Något belägg för att minskningen skulle i första hand bero på brister i fråga om kommunalförbundsinstitutet som samverkansform får man däremot inte av genomgången. Man bör i detta sammanhang hålla i minnet att antalet interkommunala företag i form av bolag och stiftelser utgjorde 33 den 1 juni 1971, vilket skall jämföras med 48 kommunalförbund den 1 januari 1972. Det övervägande antalet av interkommunala företag torde ha utgjort bolag. Endast undantagsvis förekommer interkommunala stiftelser. Å andra sidan bör också framhållas, att i vissa fall är bolagsbildning praktiskt taget utesluten som samverkansform, t. ex. inom skolväsendet. En del av de existerande kommunalförbunden är att hänföra till sådana förbund, som kan bildas tvångsvis. En annan sak är om dessa förbund verkligen har bildats mot någon kommuns vilja, något som inte har undersökts i detta sammanhang.

För alla interkommunala samarbetsformer finns ett "tak" på så sätt att om kommunerna flyttar över större delen av sina uppgifter på kommunalförbund eller bolag detta är ett tecken på att en kommunindelningsreform kan vara erforderlig eller att en omflyttning av uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun kan bli aktuell. Resonemangen i samband med 1962 års kommunindelningsreform ger uttryck för denna princip. Den kommunala självbestämmanderätten skulle urholkas om flertalet av de kommunala uppgifterna omhänderhades t. ex. av kommunalförbund. Frekvensen av antalet kommunalförbund visar också att samband föreligger mellan kommunstorlek och antal kommunalförbund.

Det nu sagda innebär inte att kommunindelningsreformer eller uppgiftsöverföringar helt utesluter behovet av interkommunalt samarbete. Även med stora kommuner finns i vissa frågor behov av att gå över kommungränsen. Utvecklingen i storstadsområdena ger belägg härför. De administrativa gränsdragningarna passar kanske inte alltid bäst som gräns för handhavande av en viss uppgift. På senare tid har t. ex. ett starkt behov av interkommunal samverkan i vissa renhållningsfrågor framkommit. Diskussioner om olika samverkansformer just på detta område förekommer nu på flera håll i landet. Kommunernas ansvar för energiförsörjningen kan också aktualisera interkommunal samverkan i förbundsform. Även i den översiktliga samhällsplaneringen kan man förutse ett ökat behov av interkommunalt samarbete. Bygglagutredningen har för sin del uttalat sig positivt om kommunalförbundet som interkommunal samverkansform då det gäller planering och planläggning. Tänkbart är att den lösning som valts i Göteborg kan komma i fråga på

flera håll åtminstone i de fall man vill ersätta regionplaneförbund med andra och mer vittgående samarbetsformer.

När det gäller formen för interkommunal samverkan får man antaga att det inte heller i framtiden kommer att räcka att hänvisa kommunerna att sluta interkommunala avtal, i det fall interkommunalt samarbete på något område visar sig behövligt. För mer betydande samarbetsuppgifter blir det säkerligen erforderligt att bilda från kommunerna fristående rättssubjekt. I dagens läge står därvidlag ett privaträttsligt alternativ – aktiebolaget – och ett kommunalrättsligt alternativ – kommunalförbundet – till buds. Den fortgående minskningen av antalet kommunalförbund gör att det finns anledning att ställa frågan huruvida lagstiftning om kommunalförbund alltjämt behövs. Kommunerna skulle kunna hänvisas till att vid samverkan av mer betydande slag bilda gemensamma aktiebolag. För att besvara frågan kan det vara skäl att i någon mån undersöka skillnaderna mellan interkommunal samverkan i bolagsform och i kommunalförbundsform. Följande mer principiella olikheter framgår därvid.

1. Kommunalförbundsformen har ett vidsträcktare användningsområde än aktiebolagsformen. Bakgrunden härtill är att bolagsformen är begränsad främst till verksamhet inom området för fakultativ kommunal verksamhet med stöd av 3 § KL. Inom den specialreglerade sektorn torde utrymmet för bolagsbildning i princip vara relativt begränsat. Närmare synpunkter på bolagsformens tillåtlighet i dessa hänseenden har redovisats i kommunalrättskommitténs betänkande "Kommunala bolag", SOU 1965: 40 s. 68 ff. Kommunalförbund kan däremot bildas i princip för vilken kommunal angelägenhet som helst. Som framgår av den tidigare redogörelsen hänvisas kommunerna i specialregleringen om regionplaneförbund, skolväsendet och bostadsförmedlingsverksamheten att driva interkommunalt samarbete i kommunalförbundsform.

2. Kommunmedlemmarna – liksom medlemskommunerna – kan anföra kommunalbesvär över kommunalförbunds beslut, medan någon motsvarande möjlighet inte finns i fråga om beslut av interkommunala aktiebolag.

3. Offentlighetsprincipen gäller i fråga om kommunalförbunds handlingar, men inte för aktiebolags handlingar, vilket möjliggör större insyn i kommunalförbundets verksamhet än i aktiebolagets.

4. För kommunalförbund föreligger inskränkningar i rätten att fritt upptaga lån, 4 och 18 §§ kommunalförbundslagen. Det kan antagas att kommunalförbund, liksom primärkommunerna, inte har rätt att belåna sina fastigheter mot inteckningar. Ytterst svarar ju kommunerna med sin skattekraft även för kommunalförbundens verksamhet. För ett aktiebolag finns inga begränsningar av denna art, vilket kan göra medelsanskaffningen lättare. Dessa skillnader har i praktiken sin största betydelse i fråga om verksamhet av mer affärsmässig natur.

5. Ett aktiebolag kan försättas i konkurs. Kommunerna synes inte ha någon juridisk skyldighet att lämna bidrag för att täcka ev. underskott i kommunägda aktiebolag, om man inte civilrättsligt bundit sig härför, t. ex. i konsortialavtal. En annan sak är att kommunerna kan ha

kompetens att lämna dylika bidrag, jfr t. ex. RÅ 1953 I 215 (bidrag till bostadsföretag för att täcka visst årsdriftunderskott lagligt) och den praxis i övrigt, som redovisas i kommunalrättskommitténs betänkande "Kommunal kompetens" SOU 1971: 84 s. 186 ff. Denna praxis hänför sig till bostadsförsörjningens område men även inom andra sektorer torde kommunerna i allmänhet ha tillskjutit medel till bolagen vid behov (jfr allmänna beredningsutskottets utlåtande 1961: 17 angående det ekonomiska ansvaret för kommunal verksamhet genom särskilda rättssubjekt). I fråga om kommunalförbund föreligger lagstadgad bidragsskyldighet för medlemskommunerna. Bidragsskyldigheten kan dock begränsas genom bestämmelse i förbundsordning såvitt gäller förbund som omhänderhar fakultativ kommunal angelägenhet. Medlemskommunerna är dessutom skyldiga att svara för kommunalförbundets skulder, om förbundet saknar tillgångar för att betala sina skulder.

I diskussionen om olika former för interkommunalt samarbete har kritiska röster förekommit både mot kommunalförbundsformen och mot aktiebolagsformen. I fråga om kommunalförbund har hävdats bl. a. att själva förbundsbildningen kunde te sig komplicerad. Vidare tvingas medlemskommunerna på förhand att ta ställning till en mängd viktiga bestämmelser om fördelning av insatser och inflytande. Man släpper det direkta greppet om verksamheten utan att i motsvarande mån befrias från verksamhetens ekonomiska konsekvenser. Samma kritik kan emellertid lika väl riktas mot aktiebolagsformen. Även bolagsbildningen har ansetts vara komplicerad. En av riktlinjerna för aktiebolagsutredningen var att skära ned gällande aktiebolagslags formalitets- och publicitetsregler. Utredningen föreslår också långtgående förenklingar bl. a. avseende bolagsbildningen (SOU 1971: 15 s. 110). I dessa delar har förslaget ännu inte föranlett lagstiftning (prop. 1973: 93 s. 37). I fråga om interkommunalt samarbete – oavsett formen – gäller att de deltagande kommunerna i förväg måste ta ställning till fördelning av kapitalinsatser och inflytande. Det vanliga torde i fråga om bolag vara att ett konsortialavtal träffas mellan kommunerna, där just fördelnings- och inflytandefrågor regleras. Även i fråga om aktiebolag släpper kommunerna det direkta greppet över verksamheten. I realiteten anses kommunerna i sista hand bära det ekonomiska ansvaret även för bolagens verksamhet, trots att någon formell skyldighet härvidlag i allmänhet inte föreligger.

Den kritik som har riktats mot kommunal bolagsdrift har främst berört den bristande insynen och inflytandet i bolagen. Kritiken föranledde att kommunalrättskommittén fick i uppdrag att kartlägga de härmed sammanhängande problemen. Kommittén framhöll i sitt betänkande "Kommunala bolag", SOU 1965: 40, att en bolags- och stiftelsedrift av dagens omfattning med spridning till allehanda verksamhetsområden och med tendenser till fortsatt ökning i viss mån undergrävde den ordning, som anvisats och ansetts lämplig för allmänna angelägenheters handhavande. Såsom önskvärt framstod därför att tendenserna att i ökad omfattning använda privaträttsliga företagsformer kunde dämpas. Samtidigt måste särskild hänsyn tagas till den affärsinriktade verksamhetens behov av lämpliga företagsformer (bet. s. 307).

Utredningen om den kommunala demokratin har nu att med ledning av den kartläggning kommunalrättskommittén gjort redovisa vilka åtgärder som lämpligen bör komma i fråga.

Det nu sagda visar att vilken form av interkommunalt samarbete man än väljer så uppstår problem av olika slag. Att de deltagande kommunerna förlorar i inflytande över den verksamhet, som bedrives i interkommunala former, ligger i sakens natur och detta gäller oavsett vilken juridisk form man valt för samarbetet. Då man gått in för interkommunala lösningar i fråga om en viss verksamhet, får man förutsätta att fördelarna härmed ansetts överväga nackdelarna i form av förlorat inflytande.

Fördelen med lagstiftningen om kommunalförbund kan sägas vara att kommunerna fått möjlighet att samverka i offentligrättsliga former, där man erhåller i princip samma grad av offentlighet och insyn som i fråga om annan kommunallagsreglerad förvaltning. Från kommunaldemokratiska synpunkter och i fråga om rättssäkerhetsaspekter synes kommunalförbundsformen vara att föredraga framför bolagsformen. Dessutom har förbundsformen ett vidsträcktare användningsområde än bolagsformen. Fördelarna med bolagsdrift torde främst ligga i möjligheterna till affärsmässig drift och effektivitet. Härmed åsyftas bl. a. möjligheterna att utnyttja bolagsegendom som kreditunderlag och den relativt självständiga ställningen lagen om aktiebolag ger verkställande direktör i fråga om den löpande förvaltningen (81 och 82 §§ lagen om aktiebolag). Det är därför naturligt, att en del kommuner valt denna form av interkommunalt samarbete när det gäller verksamheter, som kan karakteriseras som affärsverksdrift.

Mot den här tecknade bakgrunden anser utredningen att kommunalförbundsformen bör behållas även i fortsättningen. Det bör på de flesta områden ankomma på kommunerna själva att bestämma valet av samarbetsform, varvid kommunalförbundet kvarstår som ett av alternativen.

Utredningen har därför gjort en lagteknisk översyn av kommunalförbundslagen. Då denna lag i dag i betydande omfattning hänvisar till kommunallagens regler, anser utredningen det lagtekniskt fördelaktigast att de speciella bestämmelserna om kommunalförbund intages i ett särskilt kapitel i en enhetlig lag. Denna lagstiftningsteknik har kommit till användning i den finska kommunallagen. Om KL och LL alltjämt skulle behållas som fristående lagar är den här förordade lösningen inte möjlig, eftersom kommunalförbundslagen också gäller landstingskommuner. I sådant fall måste bestämmelser om kommunalförbund behållas i en separat lag.

6 Förvaltningslagen och kommunallagarna

6.1 Bakgrund

I detta kapitel skall undersökas i vad mån förvaltningslagen kan inverka på utformningen av kommunallagarna. För att kunna bedöma denna fråga torde en kort redogörelse för förvaltningslagens tillkomst och syften vara erforderlig.

Besvärssakkunnigas förslag till lag om förvaltningsförfarandet utgick från rättssäkerheten som ändamål för lagen. Tillämpningsområdet begränsades till administrativa partsärenden, dvs. förvaltningsärenden som angår enskilda. Rent interna ärenden, som inte rörde andra än det beslutande organet självt, föll alltså utanför förslaget. Lagen borde enligt besvärssakkunniga i princip gälla för alla myndigheter så snart de tog befattning med administrativa partsärenden, utan avseende på vilka förvaltningsuppgifter som i övrigt åvilade dem.

Beslutande kommunala församlingar, såsom fullmäktige och landsting, undantogs enligt 1 kap. 2 § b) i förslaget från lagens tillämpning. Motivet härför var att deras normala verksamhet föll utanför tillämpningsområdet för en lag om förvaltningsförfarandet, eftersom verksamheten inte innebar handläggning av administrativa partsärenden utan av lagstiftning, samhällsplanering, budgetarbete m. m. (SOU 1964: 27 s. 121). Beträffande kommunernas styrelser och övriga verkställande organ framhölls bl. a. att partsärenden förekommer inom såväl oreglerad som specialreglerad förvaltning. Besvärssakkunniga föreslog att lagen om förvaltningsförfarandet skulle gälla både den oreglerade och specialreglerade förvaltningen såvitt avsåg partsärenden (bet. s. 123–125).

I princip skulle lagen gälla endast i den mån annat inte följde av bestämmelse i författning, som utfärdats före lagens ikraftträdande eller därefter utfärdades med riksdagen eller i överensstämmelse med dess beslut (bet. s. 109–110). I lagförslaget gjordes vissa uttryckliga undantag från lagens bestämmelser, såvitt avsåg kommunala myndigheter. Sålunda skulle beträffande jäv hos kommunal myndighet gälla vad därom var särskilt föreskrivet (2 kap. 3 § i förslaget, bet. s. 146). Ett annat exempel härpå utgjorde förslagets bestämmelse att beträffande omröstning hos kommunal myndighet skulle gälla vad därom var särskilt föreskrivet eller eljest i sådant avseende vedertaget (2 kap. 7 § i förslaget, bet. s. 160).

Lagförslaget var mycket vittomfattande och innehöll bl. a. allmänna bestämmelser om myndighet, om part, ställföreträdare och ombud, om inlaga m. m., om delgivning samt om frister, viten och straff. Härjämte innehöll förslaget detaljerade regler om förfarandet i första instans.

På grundval av besvärssakkunnigas betänkande och de remissyttranden som avgavs över detta utarbetades inom justitiedepartementet ett förslag till förvaltningslag av en för ändamålet utsedd särskild arbetsgrupp (Förvaltningslag, SOU 1968:27). Arbetsgruppens förslag innebar en väsentlig nedskärning av besvärssakkunnigas förslag. Även detta förslag syftade i främsta rummet till att stärka den enskildes rättsskydd i förvaltningen. Lagen borde också kunna bidra till förenkling och rationalisering genom sitt förenhetligande av formerna för förvaltningsärendenas handläggning. Arbetsgruppen ansåg det angeläget att lagen blev tillämplig på såväl det primär- som det sekundärkommunala planet, men att vissa begränsningar i sakligt hänseende var nödvändiga till förmån för den kommunala självstyrelsen. Där kommunallagarna hade handläggningsregler borde givetvis dessa och inte förvaltningslagens gälla. Remiss- och jävsreglerna kunde anföras som exempel. Även om förvaltningslagen formellt gjordes tillämplig på självstyrelseärendena, blev den därför reellt endast i begränsad omfattning att tillämpa i sådana ärenden redan av nu nämnda skäl.

Enligt förslaget utformades bestämmelserna om förvaltningslagens tillämpningsområde så att detta blev differentierat med generell räckvidd för vissa delar, men med begränsad tillämpning för de mera ingripande förfaranderegelerna. De senare skulle bara gälla i s. k. förvaltningsrättsliga partsärenden. Uteslutas skulle bl. a. den kommunala självstyrelsens ärenden (s. 79). I arbetsgruppens myndighetsbegrepp innefattades i och för sig beslutande kommunal församling, men genom undantaget i 2 § i förslaget skulle lagen inte gälla hos dylik församling. Enligt 1 § i förslaget skulle förvaltningslagen gälla, om annat ej föreskrivits i lag eller i annan författning, som utfärdats av Konungen. Innebörden av förslaget var således att de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen skulle gälla för alla kommunala organ utom kommunala beslutande församlingar, för så vitt inte annat föreskrivits i kommunallagen eller annan författning. I 13 § i förslaget angavs i vilken utsträckning förvaltningslagens särskilda bestämmelser skulle vara tillämpliga. De särskilda bestämmelserna skulle gälla enbart s. k. förvaltningsrättsliga partsärenden, dvs. ärenden som angick någon såsom enskild. Med denna lösning blev t. ex. kommunalbesvärsmålen normalt inte att betrakta som förvaltningsrättsliga partsärenden. Ärenden om avtalsbara saker undantogs också från tillämpningen av de särskilda bestämmelserna. För de kommunala självstyrelseärendenas del stannade man i förslaget inte vid att undantaga de avtalsbara sakerna utan tog steget fullt ut och avskiljde hela den sektor av kommunalförvaltningen, som inte reglerades annat än i kommunallagarna, dvs. den oreglerade kommunalförvaltningen (s. 139).

Besvärssakkunnigas slutbetänkande och arbetsgruppens förslag utgör grunden för det förslag till förvaltningslag, som framlades i proposition 1971:30 och som bl. a. resulterade i 1971 års förvaltningslag.

6.2 Förvaltningslagens tillämplighet inom kommunalförvaltningen

I propositionen framhölls bl. a. att bakgrunden till önskemålen om en reform av förfaranderegleria inom förvaltningen var den ofullständighet och brist på enhetlighet som dittills präglat författningsregleringen på området. När det gällde att förbättra rättssäkerheten i förvaltningsförfarandet var det naturligt att intresset i första hand inriktades på sådana ärenden, där myndighets beslut direkt träffade den enskilde på ett ingripande eller eljest betydelsefullt sätt. Vissa från rättssäkerhetssynpunkt centrala bestämmelser, såsom bestämmelserna om kommunikation, beslutsmotivering och beslutsdelgivning har emellertid gjorts tillämpliga bara i den mån det är fråga om offentlig myndighetsutövning. Sådana bestämmelser passade inte när det är fråga om förvaltning av annat slag än myndighetsutövning.

Däremot kunde bestämmelser om jäv, om ombud och biträde och om överklagande av beslut i allmänhet med fördel gälla alla förvaltningsärenden. Sådana bestämmelser hade därför getts en i princip allmän tillämpning (prop. s. 278–283). Vid utformningen av en allmän förfarandelag borde man framför allt se till förhållandena i första instans. I samband med utarbetandet av förvaltningslagen företogs inom justitiedepartementet i samverkan med övriga departement en genomgång av ett antal författningar, som berörde olika förvaltningsområden. Ett syfte härmed var att harmonisera förfarandebestämmelserna på det förvaltningsrättsliga området. Målet var att en reglering, som avvek från den i förvaltningslagen föreskrivna, borde godtas bara i den mån särskilda förhållanden skapade behov av en avvikande ordning. Avsikten var att förvaltningslagen i fortsättningen skulle vara det grundläggande lagverket i fråga om förfarandet i ärenden hos offentlig förvaltningsmyndighet.

I 1–3 §§ FvL ges bestämmelser om lagens tillämpningsområde.

I remissyttrandena i denna del godtogs i huvudsak de av arbetsgruppen föreslagna reglerna om lagens tillämpning på den kommunala förvaltningen av de flesta remissinstanser. Landstingsförbundet framhöll bl. a. att i förvaltningsförfarandet inbyggda kontroller behövdes som komplement. Även om man kunde invända att det föreslagna regelsystemet för kommunernas del i vissa hänseenden kunde föra med sig oklarhet och osäkerhet, borde systematiken enligt det yttrande kommunalrättskommittén avgav ändå godtas. Om man efter någon tids tillämpning av lagen skulle finna att den i ett eller annat hänseende inte lämpade sig för den kommunala förvaltningen, stod enligt kommunalrättskommittén möjligheten öppen att skapa en särskild reglering härför genom lag eller annan av Kungl. Maj:t utfärdad författning. Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister, som gav uttryck för en väsentligen positiv inställning i fråga om lagens tillämpning hos de kommunala myndigheterna, ansåg dock att det hade varit lagtekniskt fördelaktigare att införa de regler som skulle gälla för kommunalförvaltningen i kommunallagen och speciallagstiftningen. Svenska kommunförbundet var icke berett att tillstyrka att det nya förslaget i befintligt skick upphöjdes till lag. Förbundet

hemställde att vid de fortsatta övervägandena i lagstiftningsärendet hänsyn togs till de särskilda betingelser som gällde för den kommunala självstyrelsen. Strävandena att åstadkomma en för statliga och kommunala myndigheter gemensam förvaltningslag fick inte drivas så långt, att handläggningen av förvaltningsärenden i kommunerna underkastades procedurregler, som kunde medföra en inte önskvärd administrativ belastning med påföljd att effektivitetskravet eftersattes. I den mån behov ansågs föreligga av bestämmelser rörande förfarandet inom den oreglerade kommunalförvaltningen, borde detta enligt förbundet kunna tillgodoses inom ramen för kommunallagstiftningen. En sådan lösning vore mer tilltalande än att en förvaltningslag i princip gjordes tillämplig på kommunalförvaltningen, men försågs med undantagsbestämmelser. I ett till Stockholms stads yttrande fogat utlåtande av stadsjuristen i Stockholm ifrågasattes, om det kunde anses nödvändigt att låta lagen principiellt gälla oreglerad kommunalförvaltning. Stadsjuristen kritiserade också den lagtekniska metod som använts för att avskilja den oreglerade kommunalförvaltningen från tillämpning av större delen av lagen. Tolkningssvårigheterna skulle enligt hans mening övervinnas, om lagens inledande bestämmelser angav att endast vissa paragrafer skulle tillämpas inom den icke specialreglerade förvaltningen. En bättre lösning vore dock att flytta över dessa bestämmelser till kommunallagarna i den mån det behövdes. Lagen kom också enligt hans mening att medföra tillämpningssvårigheter i fråga om den reglerade förvaltningen. Vederbörande befattningshavare måste undersöka inte bara om specialförfattningen och kommunallagen reglerade förfarandet utan också om förvaltningslagen i något hänseende vore tillämplig. Olägenheter uppstod också med hänsyn till att nämnder inom den reglerade förvaltningen inte enbart sysslade med lagreglerade förvaltningsuppgifter utan också handhade ärenden av samma beskaffenhet, som förekom inom den oreglerade förvaltningen.

Enligt 1 § gäller lagen handläggning av ärende hos förvaltningsmyndighet. Därmed åsyftas främst organ som ingår som självständiga enheter i den statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen (prop. s. 317). I annat sammanhang framhålles att beslutande kommunal församling inte kan hänföras till denna kategori (prop. s. 321).

I 1 § 2 st. föreskrives att specialregel i annan författning gäller framför det som är föreskrivet i den allmänna lagen. Denna regel synes innebära bl. a. att om en speciell fråga är reglerad i en specialförfattning anledning torde saknas att tillämpa en regel i förvaltningslagen som behandlar samma fråga enbart på den grund att förvaltningslagens bestämmelse kan vara mer uttömmande. Ett exempel härpå utgör det förhållandet att kommunallagsjäven gäller även då kommunstyrelsen handlägger ärende, som avgörs genom beslut som överklagas genom förvaltningsbesvär, medan förvaltningslagen i andra delar kan tillämpas på ärendet i fråga.

Vad angår lagens tillämpning på den kommunala förvaltningen anslöt sig departementschefen till arbetsgruppens allmänna uttalande, att det var särskilt angeläget att lagen blev tillämplig på såväl det primärkommunala som det sekundärkommunala planet. Med hänsyn härtill kunde enligt departementschefens mening inte råda någon tvekan om att lagen

borde göras generellt tillämplig på den specialreglerade kommunalförvaltningen. Vad gällde den oreglerade kommunalförvaltningen låg emellertid saken annorlunda till. Vid remissbehandlingen hade flera kommunala instanser kritiserat arbetsgruppens lösning och framfört önskemål om att den oreglerade kommunalförvaltningen helt skulle undantas från lagens tillämpningsområde. Enligt departementschefens mening var arbetsgruppens förslag på denna punkt mindre tillfredsställande. Från principiell och praktisk synpunkt var det en bättre lösning att tillgodose det behov av förfaranderegler som kunde finnas inom den oreglerade kommunalförvaltningen genom bestämmelser i kommunallagstiftningen (prop. s. 320–321). Mot bakgrund av det anförda togs i 2 § 2 st. upp en undantagsföreskrift beträffande den oreglerade kommunalförvaltningen.

Undantaget har formulerats så, att lagen inte gäller ärende hos kommunal myndighet, om ärendet avgörs genom beslut som överklagas genom kommunalbesvär eller besvär hos kommunal besvärsnämnd. Vilka ärenden som skall hänföras till den oreglerade kommunalförvaltningen beror enligt 2 § 2 st. främst på om det slutliga avgörandet i ärendet överklagas genom kommunalbesvär eller ej. Överklagas beslutet genom förvaltningsbesvär faller ärendet under förvaltningslagen. Besvärsreglerna i KL och LL kan på grund av sin avfattning vara subsidiärt tillämpliga, om bestämmelserna om förvaltningsbesvär i specialförfattning inte täcker alla typer av beslut som meddelats av ett kommunalt organ. Huruvida förvaltningslagen är tillämplig i visst ärende eller ej kan alltså emellanåt bero på om särskild besvärsbestämmelse har meddelats i specialförfattningen. Då beslutanderätten enligt specialförfattningarna delegerats till olika kommunala befattningshavare, exempelvis enligt 5 kap. 42 § skolstadgan (beslutanderätt för rektor i visst fall), blir FvL i princip tillämplig på de ärenden som delegerats.

I 3 § regleras räckvidden av FvL:s särskilda bestämmelser (14–20 §§). Förfaranderegelerna är i FvL indelade i två grupper, den ena innehållande sådana bestämmelser, som skall gälla alla typer av ärenden, och den andra sådana bestämmelser som skall gälla bara i den mån fråga är om myndighetsutövning mot enskild.

Med FvL följde vissa ändringar i KL. Dessa avser 37 §, 40 §, 76 § 3 mom. och 78 §. Ändringarna kommer närmare att kommenteras i anslutning till behandlingen av respektive stadganden. Här skall endast en kort redovisning lämnas. I 37 § har KL:s regler om jäv för ledamot i kommunfullmäktige gjorts tillämpliga även beträffande tjänsteman som har att handlägga ärende hos kommunalt organ (prop. s. 353–354). Bestämmelsen om att ledamot i kommunstyrelsen skall avträda vid behandling av ärende, vari han är jävig, utvidgades till att omfatta envar handläggande person (prop. s. 642). På grund av undantagsföreskriften i 2 § 2 st. FvL gäller lagen inte i sådana ärenden hos kommunstyrelsen och övriga kommunala nämnder, som överklagas genom kommunalbesvär eller besvär hos kommunal besvärsnämnd. Till följd härav skulle bestämmelserna i 7 § FvL om när handlingen skall anses ha kommit in m. m. ej vara tillämpliga i nu ifrågavarande ärenden. Bestämmelser i ämnet har emellertid ansetts erforderliga också på detta område. Lagen

om rätt att insända handlingar med posten gällde tidigare även inom den oreglerade kommunalförvaltningen men upphörde att gälla när förvaltningslagen trädde i kraft. Mot denna bakgrund har i 40 § KL införts ett nytt stycke av innehåll att bestämmelserna i 7 § FvL skall äga motsvarande tillämpning i ärenden hos kommunstyrelsen. Genom hänvisning till 40 § KL, dels i 45 § KL, dels i ett antal specialförfattningar, vinner 7 § FvL tillämpning också i sådana ärenden, vilka FvL undantar från lagens tillämpningsområde. Dessutom vidtogs vissa detaljändringar i 40 § KL. Beträffande kommunal besvärsnämnd gjordes sådana ändringar i 76 § 3 mom. KL att nämnden har att följa flertalet bestämmelser i FvL. Reglerna i 78 § KL att menighet fick åtnjuta tre veckors längre besvärstid utgick. Äldre föreskrifter i 78 § KL om tre veckors besvärstid i övrigt bibehölls. Därjämte angavs att besvären skulle föras hos regeringsrätten.

Vidare gjordes ändringar i LL motsvarande i huvudsak ändringarna i 37 och 40 §§ samt 76 § 3 mom. KL, se 48 § 2 st., 49 § 1 st. och 78 § 3 mom. LL.

Införandet av förvaltningslagen har medfört långt gående följdändringar i vissa specialförfattningar. Någon närmare redogörelse härför skall ej lämnas. Som exempel kan dock nämnas bestämmelsen i 14 § 4 st. barnavårdslagen, enligt vilken utan hinder av 2 § 2 st. FvL 6, 8–10, 14, 15, 17, 19 och 20 §§ samma lag skall gälla i samtliga ärenden hos barnavårdsnämnd. Bestämmelserna i 17 § i FvL äger motsvarande tillämpning på barnavårdsnämnds beslut under ärendes handläggning. Bakgrunden till denna speciella reglering är att begränsningen i förvaltningslagens tillämpningsområde inte borde få föranleda att rättsskyddet på barnavårdsområdet avsevärt inskränktes (prop. s. 622 f).

Förvaltningslagen har också samordnats med specialförfattningarna på vårdområdet, vilket föranlett ändringar bl. a. i 1966 års lag om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, 1967 års lag angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda och 1962 års sjukvårdslag.

Såvitt gäller förvaltningslagens tillämplighet inom olika former av kommunalförvaltningen kan sammanfattningsvis följande uppdelning göras.

1. Förvaltningslagens regler gäller över huvud taget inte vid kommunfullmäktiges eller landstingets handläggning av ärenden.

2. För kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet och de fakultativa nämnderna gäller endast regeln i 7 § FvL om när handling skall anses ha inkommit. Förvaltningslagens övriga regler kan emellertid bli tillämpliga i kommunstyrelse, förvaltningsutskott eller fakultativ nämnd, i fall där någon av dem utövar specialreglerade funktioner och besluten får överklagas genom förvaltningsbesvär. Så är fallet t. ex. om kommunstyrelsen fungerar som brandstyrelse, civilförsvars- eller familjebidragsnämnd. Framhållas bör att KL:s och LL:s reglering dock "tar över" FvL:s bestämmelser, exempelvis i fråga om jäv, se 1 § 2 st. FvL.

3. För besvärsnämnd gäller genom hänvisningar i KL och LL de allmänna bestämmelserna i 4–10 och 13 §§ FvL och de särskilda bestämmelserna i 14–17, 19 och 20 §§ FvL. Bakgrunden härtill är i

korthet följande. I remissyttrande över arbetsgruppens förslag till förvaltningslag uttalade TCO, att det undantag från de särskilda bestämmelserna för vissa partsärenden, som arbetsgruppen föreslagit för beslut som överklagas genom kommunalbesvär, medförde en omotiverad skillnad mellan stats- och kommunaltjänstemän i fråga om behandlingen av personalärenden. TCO efterlyste bl. a. möjlighet för kommunaltjänstemännen att anföra förvaltningsbesvär i personalärenden, som inte angick en avtalsbar sak. Departementschefen förklarade sig inte beredd att förorda att förvaltningslagen gjordes direkt tillämplig på kommunala självstyrelseärenden. Inte heller borde i detta sammanhang böra komma i fråga att utvidga möjligheten att anföra förvaltningsbesvär i ärenden som rör befattningshavare hos kommunerna. TCO: s önskemål kunde dock till viss del tillmötesgås. Övervägande skäl syntes tala för att kommunal besvärsnämnd borde ha att följa flertalet bestämmelser i förvaltningslagen (prop. s. 643–644).

4. För specialreglerad nämnd följer enligt huvudprincipen i 2 § 2 st. FvL att FvL: s regler gäller för alla med förvaltningsbesvär överklagbara ärenden, om inte specialförfattningarna innehåller en avvikande reglering. Är kommunalbesvär däremot rättsmedlet gäller inte förvaltningslagens regler vid handläggningen hos specialreglerad nämnd. Som tidigare redovisats kan förvaltningslagen ha föranlett följdändringar av mer eller mindre ingripande art i respektive specialförfattning. Man synes därför nödsakad att undersöka varje specialförfattning för sig för att få besked om i vilken utsträckning förvaltningslagen skall tillämpas.

6.3 Utredningens bedömning

Förvaltningslagen och kommunallagarna avser att tillgodose olika intressen. Kommunallagarnas syften kan sägas vara att ge en grundläggande reglering av de kommunala förvaltningsformerna med iakttagande av principen att kommunerna bör åtnjuta största möjliga frihet att ordna sin förvaltning och verksamhet med hänsyn till skiftande lokala behov (jfr SOU 1952: 14 s. 56). Kommunallagarna är i princip inte avsedda att reglera förhållandet mellan kommunen och den enskilde individen annat än i hans egenskap av kommunmedlem. Som framgår av den tidigare redogörelsen är förvaltningslagens syften helt andra. Här gäller det i främsta rummet att stärka den enskildes rättsskydd i förvaltningen.

En konsekvens av förvaltningslagens uppbyggnad är att under ett ärendes gång genom den kommunala förvaltningen olika förfaranderegler kan vara att tillämpa hos olika kommunala organ. Ett ärende som först behandlas t. ex. hos byggnadsnämnd kan där komma att följa förvaltningslagens regler, medan i samma ärende hos kommunstyrelse och kommunfullmäktige endast kommunallagsreglerna blir att tillämpa.

I princip hade det kanske varit önskvärt att ärendets beskaffenhet alltid fått avgöra om förvaltningslagen skulle tillämpas eller ej. Det torde dock vara lagtekniskt mycket svårt att finna någon tillfredsställande lösning av här berörda samordningsproblem. Utredningen har för sin del

endast prövat om bestämmelserna i förvaltningslagen bör föranleda komplettering i en ny kommunallag. Förslagen redovisas närmare i specialmotiveringen. Den genomgång utredningen gjort har föranlett förslag till ändringar beträffande avgränsningen av släktskapsjävet, rättelse av protokoll samt vissa smärre tillägg och justeringar i fråga om kommunalbesvärsreglerna. De ändringar som föreslås avser både primärkommuner och landstingskommuner. Beträffande kommunalbesvären ges i ett följande avsnitt synpunkter på förvaltningslagens tillämplighet i besvärsprocessen hos länsstyrelsen och hur denna återverkar på processen i regeringsrätten.

Jävsreglernas olika utformning i kommunallagstiftningen och förvaltningslagen medför att systemet blir svåröverskådligt. Om t. ex. en ledamot i byggnadsnämnden är jävig vid handläggning av ett ärende hos nämnden på grund av förvaltningslagens jävsbestämmelse är han – om han samtidigt är ledamot i kommunfullmäktige – kanske inte jävig i samma ärende när det behandlas av kommunfullmäktige, eftersom kommunallagsjäven inte är lika omfattande som jäven i förvaltningslagen.

Inom åtminstone vissa specialförfattningar synes den i propositionen uttalade principen om att samma jävsregler bör gälla i alla ärenden hos ett och samma kommunala organ inte alltid ha följts. Särskilt inom den specialreglerade sektorn på den landstingskommunala sidan synes olika regler gälla inom olika nämnder. Som exempel kan nämnas att om särskild utbildningsnämnd utsetts enligt 3 § 4 st. skollagen kommer på grund av regeln i 20 § f) samma lag förvaltningslagens jävsregler att gälla samtliga ärenden hos denna nämnd. Sådana nämnder finns i 13 landstingskommuner. I de fall annan landstingskommunal nämnd utgör utbildningsnämnd – vilken möjlighet står öppen enligt skollagen – synes däremot LL: s jävsregler gälla för denna nämnd. I omsorgsstyrelsen gäller LL: s jävsbestämmelser för styrelsens ledamöter och för tjänstemän som föredrar ärenden hos styrelsen. Om ärendena rör enskilda personer har beslutanderätten enligt lagen i stor utsträckning lagts på olika befattningshavare såsom särskolchefer, överläkare vid specialsjukhus m. fl. I sådana fall blir förvaltningslagens jävsregler att tillämpa (prop. s. 632 f). Härifrån har i sin tur undantag gjorts för utfärdande av läkarintyg i vissa inskrivningsärenden. För sjukvårdsstyrelsen och sjukhusdirektion gäller LL: s jävsregler. Om sjukhusdirektions uppgifter med stöd av sjukvårdslagen överföres på sjukvårdsdirektör blir också LL: s jävsregler att tillämpa i de ärenden sjukvårdsdirektören handlägger. Detta beror på att sådana beslut kan överklagas endast genom kommunalbesvär. Sedda över den specialreglerade landstingsförvaltningen som helhet förefaller dessa olikheter mellan olika nämnder och inom olika nämnder svårmotiverade. Vilken betydelse sådana skillnader får i det praktiska livet, är svårt att uttala sig om. Sedan förvaltningslagen varit i kraft en tid, kan det bli aktuellt att pröva om ytterligare samordningsåtgärder behövs. I vart fall torde det knappast ligga inom ramen för utredningens uppdrag att föreslå ändringar i dessa hänseenden.

7 Kommunalbesvärsprocessen efter förvaltningsrättsreformen

7.1 Läget före 1971 års reform

Kommunalbesvärsprocessen i länsstyrelsen reglerades före 1971 års förvaltningsrättsreform endast av 76–78 §§ KL. En relativt väl utvecklad praxis hade dock utbildats.

Länsstyrelsens besvärsprövning är begränsad till de yrkanden och besvärsfakta som klaganden åberopat. Skäl som anföres först efter besvärstidens utgång upptages inte till prövning av länsstyrelsen. Nya omständigheter kan inte anföras till stöd för besvärstalan efter besvärstidens utgång i länsstyrelsen. Däremot är länsstyrelsen inte bunden av åberopade besvärsgrunder. Olaglighet vid beslutstillfället botas i princip inte av därefter inträdd ändring i faktiska förhållanden eller i rättsläget. Återkallelse av besvären är möjlig intill dess beslutet expedierats. Såvitt gäller utredningen i målet får den civilprocessuella dispositionsprincipen – bl. a. med hänsyn till kommunalbesvärsinstitutets utformning – anses gälla. Bevisbördan åvilar enligt huvudregeln klaganden. Endast om erforderlig utredning inte kan presteras av annan än kommunen, omkastas bevisbördan (se härom Sjöberg: Det kommunala besvärsinstitutet s. 237–239).

Rätten för länsstyrelsen att förordna om inhibition har reglerats i 77 § KL.

I fråga om prövningen i regeringsrätten gällde i huvudsak vad som sagts om prövningen i länsstyrelsen, bortsett från att någon uttrycklig rätt att förordna om inhibition saknades. Den högsta instansen ansågs dock ha samma befogenhet härvidlag som länsstyrelsen hade med stöd av 77 § KL.

Enligt 78 § KL skall ändring i länsstyrelsens beslut sökas hos regeringsrätten senast inom tre veckor från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet. Besvärssubjekt är, om besvären ogillats av länsstyrelsen, endast den som klagat hos länsstyrelsen, men ej annan kommunmedlem. Bifalles besvären helt eller delvis tillkommer besvärsrätt dels kommunen, dels annan kommunmedlem.

Givet är att de olika krav som uppställts i 76 § KL har återverkningar också på kommunalbesvärsprocessen i regeringsrätten, t. ex. kravet på att besvären skall vara åtföljda av överklagade beslutet jämte bevis om dagen för justeringens tillkännagivande.

En redogörelse för handläggningspraxis hos länsstyrelsen och i regeringsrätten före förvaltningsrättsreformen finns i JO:s ämbetsberättelse 1971 s. 439 ff.

Vad nu sagts om kommunalbesvärsprocessen i regeringsrätten gäller också i princip i fråga om kommunalbesvär över landstingskommunala beslut enligt 78 § LL. Frågan om regeringsrätten kunde meddela inhibition i landstingskommunala mål var dock omdiskuterad (Sterzel: Studier rörande den kommunala besvärsprocessen s. 207).

I det förslag till lag om förvaltningsförfarande, som framlagts i besvärssakkunnigas betänkande (SOU 1964: 27) intogs en särskild regel om kommunalbesvär i 13 kap. 1 §. Däri hänvisades i fråga om överklagbarhet, besvärsrätt, besvärsgrunder och besvärsmyndighet till kommunallagarna. Övriga frågor som hörde till besvärsförfarandet ansågs med fördel kunna göras till föremål för gemensam reglering för förvaltnings- och kommunalbesvärsärendenas del. I 14–17 kap. föreslogs därefter bestämmelser om besvärstalans väckande, besvärsärendes utredning, avvisande och avskrivning i besvärsförfarandet samt besvärsärendes avgörande, vilka var avsedda att tillämpas i båda slagen av besvärsärenden (s. 487). Enligt 17 kap. 2 § i förslaget hade besvärsmyndigheten samma behörighet som tillkom beslutsmyndighet att sätta eget beslut i det överklagades ställe. Ett uttryckligt undantag gjordes dock för kommunalbesvärens del, med tanke på kommunalbesvärens karaktär av legalitetskontroll (s. 601).

Besvärssakkunniga ansåg att ett hos statlig besvärsmyndighet handlagt kommunalbesvärsärende var ett statligt förvaltningsärende, på vilket lagen om förvaltningsförfarandet skulle tillämpas (s. 122). Besvärssakkunniga uttalade vidare att överklagande av länsstyrelsens beslut i kommunalbesvärsmål ansetts ske genom förvaltningsbesvär (s. 487). Detta uttalande utsattes för stark kritik av remissinstanserna, bl. a. eftersom förslaget stred mot gängse uppfattning enligt vilken besvär icke ändrar karaktär i olika instanser. Överklagande i kommunalbesvärsmål borde därför ske genom kommunalbesvär såväl hos länsstyrelse som hos regeringsrätten. I det förslag till förvaltningsförslag som utarbetats av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet (SOU 1968: 27) togs hänsyn till denna kritik. Överklagande av länsstyrelsens beslut i kommunalbesvärsmål föreslogs reglerat i kommunallagarna och dessa regler om rättsmedlet skulle äga företräde framför förvaltningslagens (s. 225, 227). I övrigt lämnade arbetsgruppen förvaltningsdomstolsprocessen åt sidan (s. 47). På grundval av förslaget utarbetades sedermera 1971 års förvaltningsslag (prop. 1971:30).

Processen i förvaltningsdomstol hade tidigare behandlats i förvaltningsdomstolskommitténs betänkande "Förvaltningsrättsskipning", SOU 1966: 70. I betänkandet lades fram bl. a. ett förslag till lag med regler om processen i regeringsrätten.

Såvitt avser kommunalbesvären föreslog kommittén bl. a. att länsstyrelsen skulle utgå ur instanskedjan. Motivet härför var att länsstyrelsens tillsynsverksamhet inom kommunalverksamhetens fria sektor var begränsad. Dylika besvär skulle alltså gå direkt till kammarrätt (s. 297–298).

Regleringen i 76 och 77 §§ KL om besvärstid, överklagbarhet, besvärsgrunder m. m. synes dock inte ha rubbats av förslaget (s. 38–39).

Med bl. a. här redovisade förslag som basis utarbetades en promemoria inom justitiedepartementet om förfarandet i förvaltningsdomstol (Ju 1970: 11, stencil).

Den allmänna uppläggningen av den därefter utfärdade förvaltningsprocesslagen motsvarar i sina huvuddrag departementspromemorians förslag (prop. 1971: 30 s. 507).

7.2 Samordningen med andra författningar vid 1971 års reform

Av betydelse för bedömningen av vilka lagändringar som kan behövas är frågan i vilken utsträckning hänsyn tagits till kommunalbesvärsinstitutets särart i samband med förvaltningsrättsreformen.

Till att börja med skall konstateras att förvaltningsrättsreformen inte rubbat instansordningen vid kommunalbesvär. Detta medför också att de särskilda regler om besvär hos regeringsrätten som avser prövningstillstånd i 35–37 §§ förvaltningsprocesslagen inte gäller i kommunalbesvärsmål. De grundläggande principerna för kommunalbesvärsinstitutet har också lämnats orubbade. Däremot kan det tänkas att förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen i vissa lägen – åtminstone enligt formuleringen av bestämmelserna i fråga – rimmar mindre väl med kommunalbesvärens speciella funktion av medborgerlig legalitetskontroll. Avsikten vid dessa lagars tillkomst har dock varit att samordning med andra författningar skulle ske.

I samband med utarbetandet av förvaltningslagen har inom justitiedepartementet i samverkan med övriga departement företagits en genomgång av ett antal författningar som berör olika områden (prop. 1971: 30 s. 294–298). Förvaltningslagen har konstruerats så att om en lag eller en författning som beslutats av Kungl. Maj: t eller riksdagen innehåller en från förvaltningslagen avvikande bestämmelse så skall den avvikande bestämmelsen gälla. De förfaranderegler som finns i spridda förvaltningsrättsliga författningar har inte någon enhetlig prägel. Målet är att en reglering som avviker från den i förvaltningslagen föreskrivna bör godtas bara i den mån särskilda förhållanden skapar behov av en avvikande ordning. En dylik harmonisering av författningsbestämmelserna kan inte åstadkommas utan ändringar i ett stort antal författningar. Den författningsgenomgång som gjorts har även haft syftet att vara ett led i denna harmonisering. Därefter har i förarbetena redovisats olika harmoniseringsmetoder. Den företagna författningsgenomgången har även haft till syfte att ge viss vägledning för utformningen av förvaltningsprocesslagen och att klarlägga vilka harmoniserings- och andra samordningsfrågor som måste lösas på grund av den lagens tillkomst.

I linje med vad som föreslagits beträffande förvaltningslagen skall förvaltningsprocesslagen tillämpas bara om annat ej föreskrivits i lag eller i författning, som beslutats av Kungl. Maj: t. Samordningsfrågorna är alltså till största delen av samma natur som för förvaltningslagens del.

I de författningar från olika förvaltningsområden som har genomgåtts har i första hand sådana ändringar gjorts som behövts på grund av förvaltningslagens och förvaltningsprocesslagens tillkomst.

Genomgången synes ha omfattat också kommunallagarna.

7.3 Kommunalbesvärsprocessen i länsstyrelsen

I avsnitt 6 har kommunallagsutredningen behandlat samspelet mellan förvaltningslagen och kommunallagen såvitt gäller förfarandet i den kommunala förvaltningen. I detta sammanhang avser utredningen att undersöka hur dessa lagar förhåller sig i kommunalbesvärsprocessen.

7.3.1 *Förvaltningslagens tillämpningsområde och kommunalbesvären*

Grundprincipen är att, utöver kommunallagens besvärsregler, förvaltningslagen skall gälla för länsstyrelsens handläggning av kommunalbesvärsmål. Departementschefen uttalade bl. a. att om den kommunala myndighetens beslut överklagas till länsstyrelsen genom kommunalbesvär förvaltningslagens regler i princip blir normerande för handläggningen i denna instans. Kommunallagarnas regler om besvärsrätt, om formerna för anförande av besvär och om inhibition gäller dock i stället för motsvarande bestämmelser i 11–13 §§ FvL, eftersom de senare reglerna avser förvaltningsbesvär (prop. 1971:30, s. 323). Visserligen torde den exakta innebörden av uttrycket "normerande" vara oklart. Emellertid framgår i annat sammanhang att förvaltningslagen avses gälla kommunalbesvär på länsstyrelseplanet. Termen "besvär" i 11–13 §§ FvL syftar endast på förvaltningsbesvär. För att undvika missförstånd har termen "överklagande" använts i de fall bestämmelserna i förvaltningslagen åsyftar även kommunalbesvär (3 § 3 st. p. 2, 4 § 1 st. p. 3 samt 15 § 1 st. p. 2 FvL), prop. 1971:30 s. 702–703.

Av 1 § 1 st. FvL följer att förvaltningslagen gäller för länsstyrelsens handläggning av kommunalbesvär. 1 § 2 st. FvL ger vid handen att kommunallagarnas regler om kommunalbesvär tar över förvaltningslagens bestämmelser. Undantaget beträffande kommunalbesvär i 2 § 2 st. FvL har endast avseende på handläggningen hos den kommunala myndigheten. I 3 § regleras räckvidden av förvaltningslagens särskilda bestämmelser (14–20 §§). Arbetsgruppens förslag innebar att samtliga beslut som överklagades genom kommunalbesvär skulle undantagas från tillämpningen av de särskilda bestämmelserna. I detta förslag skilde man mellan förvaltningslagens allmänna bestämmelser och särskilda bestämmelser för vissa partsärenden. I förslaget diskuteras ingående begreppet förvaltningsrättsligt partsärende (s. 136 ff och 13 § i förslaget).

För att ett ärende skulle kunna betraktas som förvaltningsrättsligt partsärende skall det angå någon såsom enskild. Med denna lösning blev kommunalbesvärsmålen normalt inte att betrakta som förvaltningsrättsliga partsärenden. Ett kommunalbesvärsmål som angår en enskild, t. ex. en kommunal tjänsteman, blir dock ett förvaltningsrättsligt partsärende.

Skulle lagens regler om förvaltningsrättsliga partsärenden inte gälla där, fordrades alltså en särskild undantagsbestämmelse därom. I förslaget (13 §) gjordes också den inskränkningen att bestämmelserna om förvaltningsrättsliga partsärenden inte skulle gälla ärende, som avgjordes genom beslut som överklagades genom kommunalbesvär. Förvaltningslagen har emellertid fått en annan utformning på denna punkt än vad arbetsgruppen föreslagit. I propositionen har man visserligen i huvudsak anslutit sig till arbetsgruppens förslag om ett i sakligt hänseende differentierat tillämpningsområde för förvaltningslagens bestämmelser. Förfaranderegleria uppdelas i två grupper, den ena innehållande sådana bestämmelser som skall gälla alla typer av ärenden och den andra sådana bestämmelser som skall gälla bara i den mån fråga är om myndighetsutövning mot enskild. Härigenom har man avsett att undvika en del av de tolkningsproblem, som påtalats av några remissinstanser. Skillnaden mellan den i förvaltningslagen gjorda preciseringen och gränsdragningen i arbetsgruppens förslag skulle alltså till stor del ligga på det terminologiska planet. Det är framför allt två moment i myndigheternas verksamhet som tillmäts betydelse vid avgörandet om lagens särskilda bestämmelser skall bli tillämpliga. Ärendet skall innefatta utövning av en befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande och denna befogenhet skall utövas i förhållande till enskild. Det skall vara fråga om ärenden, där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndighet. Ärenden som avgörs genom att myndigheten träffar avtal eller överenskommelse med enskild faller alltså utanför tillämpningsområdet för förvaltningslagens särskilda bestämmelser. Ärenden angående kommunens upphandling, affärsverksamhet, egendomsförvaltning och privaträttsligt reglerade mellanhavanden i övrigt berörs endast av förvaltningslagens allmänna bestämmelser. I förarbetena anges som exempel på begreppet "förmån" socialhjälp och allmänt barnbidrag men också förmåner av annan natur, t. ex. statligt lokaliseringsstöd. Begreppet myndighetsutövning utgår från att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma för enskild på författning eller på beslut av Kungl. Maj:t eller riksdagen. Begreppet täcker även ärenden som avser meddelande av föreskrift till allmän efterrättelse (normbeslut). Som förutsatts av arbetsgruppen skall dock lagens särskilda bestämmelser inte gälla vid handläggningen av normbeslut i första instans. När det däremot är fråga om prövning av besvär i ärende om normbeslut skall de särskilda bestämmelserna gälla. Beträffande arbetsgruppens undantag avseende ärenden som hör till den oreglerade kommunalförvaltningen hänvisas blott till att dessa ärenden är generellt undantagna från förvaltningslagen. Såvitt kan bedömas avser detta uttalande enbart ärendenas handläggning hos *kommunen*, ej hos länsstyrelsen (prop. 1971:30, s. 330–335).

Här må framhållas att förvaltningslagen inte alls gäller ärenden angående upphandling, affärsverksamhet etc., när dessa handläggs på den kommunala nivån, eftersom beslut i dylika ärenden regelmässigt kan överklagas genom kommunalbesvär (Kaijser: Kommunallagarna II, 1972, s. 425, jfr utformningen av 2 § 2 st. FvL).

Till skillnad från arbetsgruppens förslag finns inte något generellt undantag från tillämpningen av de särskilda bestämmelserna i 14–20 §§ förvaltningslagen beträffande beslut, som överklagas genom kommunalbesvär, när det gäller kommunalbesvärsprövningen i länsstyrelsen. Användningen av uttrycket "överklagande" i 3 § 2 st. 2 p. FvL antyder fastmer att de särskilda bestämmelserna kan komma att tillämpas på handläggningen av *vissa* kommunalbesvärsmål i länsstyrelsen. Svårighet kan uppkomma att i det enskilda fallet bestämma gränsdragningen. Givet är att ärendena måste falla under kriterierna i 3 § 1 st. FvL. Exempelvis kan man tänka sig att i fråga om vissa kommunala avgifter och ensidigt avgjorda personalärenden de särskilda reglerna skall gälla när länsstyrelsen handlägger kommunalbesvär över dylika beslut. Såvitt avser besvär över besvärsnämnds beslut må uppmärksammas att vissa av de särskilda bestämmelserna i förvaltningslagen gäller redan vid nämndens handläggning av besvärsärende (76 § 3 mom. KL, se också prop. 1971:30, s. 335, 643).

Till normbeslut kan kanske hänföras beslut t. ex. om renhållningstaxa, eltaxa och andra kommunala taxor. Möjligen kan gränsen mellan offentligrättsliga och privaträttsliga avgifter tänkas påverka bedömningen. Av 3 § 2 st. 2 p. FvL skulle då följa att vid länsstyrelsens handläggning av kommunalbesvär över dylika beslut de särskilda bestämmelserna i förvaltningslagen skulle gälla.

Av intresse i detta sammanhang är att uppdelningen av kommunalbesvärsärenden i sådana där blott de allmänna bestämmelserna och sådana där dessutom de särskilda bestämmelserna skall gälla inte följer kommunallagens uppdelning i olika besvärsgrunder. Besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" avser fall då klagandens personliga rättsställning blivit lidande på det kommunala beslutet. Med den beskrivning som myndighetsutövning mot enskild erhållit i 3 § FvL torde kommunalbesvär på angiven grund ofta avse sådan myndighetsutövning. Man kan emellertid tänka sig att i ärende där besvärsgrunden "vilar på orättvis grund" åberopats, de särskilda bestämmelserna blir tillämpliga åtminstone såvitt gäller normbeslut av olika slag, exempelvis avgifter. Något samband mellan de kommunala besvärsgrunderna och uppdelningen i 3 § FvL synes alltså inte föreligga. För övrigt skulle en samordning med de kommunala besvärsgrunderna vålla betydande svårigheter. Dels är gränsdragningen mellan de olika besvärsgrunderna inte klar, dels skulle en uppdelning av handläggningsreglerna i förvaltningslagen efter kommunala besvärsgrunder tvinga länsstyrelsen att ta ställning till frågan vilken besvärsgrund som är tillämplig redan då målet kommer in och handläggningen påbörjas.

För vissa kommunalbesvärsmål kommer således de särskilda bestämmelserna i 14–20 §§ FvL att gälla på länsstyrelseplanet. Man kan dock antaga att för flertalet kommunalbesvärsmål endast de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen blir tillämpliga.

7.3.2 *Utredningens bedömning*

Flertalet av de allmänna bestämmelserna i 4–10 §§ FvL torde utan vidare kunna tillämpas då länsstyrelsen handlägger kommunalbesvärsmål och föranleder därför inte någon kommentar.

Regeln i 8 § om myndighets skyldighet att vägleda part, då besvärshandling är ofullständig, kan i viss mån sägas vara en nyhet för kommunalbesvärens del. Å andra sidan torde vissa typer av komplettering redan tidigare ha accepterats i kommunalbesvärspraxis, jfr RÅ 1966 I 162 och RÅ 1969 K 675. Med den begränsade räckvidd stadgandet enligt uttalanden i förarbetena får anses ha torde något hinder att tillämpa bestämmelsen i kommunalbesvärsprocessen inte föreligga.

Reglerna i 11–13 §§ i FvL gäller inte, som redan påpekats inledningsvis, när fråga är om kommunalbesvär utan enbart då det rör sig om förvaltningsbesvär (prop. 1971: 30 s. 323). Enligt 12 § 3 st. FvL skall besvär som inte anförts i rätt tid avvisas ex officio. Eftersom bestämmelsen i 12 § 3 st. FvL inte gäller i fråga om kommunalbesvär får man det säkerligen inte åsyftade resultatet att lagstöd saknas för länsstyrelsen att ex officio avvisa för sent anförda kommunalbesvär, medan däremot regeringsrätten med stöd av 6 § förvaltningsprocesslagen kan avvisa besvär som anförts för sent hos regeringsrätten.

Frågan om avvisning av hos länsstyrelsen för sent anförda kommunalbesvär bör också regleras i lag. Regeln bör dock få sin plats i anslutning till regleringen av besvärstiden i KL.

När det gäller de särskilda bestämmelserna kommer dessa antagligen att bli tillämpliga blott i ett mindre antal kommunalbesvärsmål. Den utvidgade möjligheten i 14 § till partsinsyn torde praktiskt sett endast sällan få aktualitet i sådana mål. Jämfört med reglerna om kommunikation i 10, 12 och 18 §§ förvaltningsprocesslagen är regeln i 15 § FvL mer "heltäckande", ehuru grundtanken är densamma. Frågan om kommunikation i kommunalbesvärsprocessen i äldre rätt har tagits upp bl. a. i JO: s ämbetsberättelse 1971 s. 439 ff.

I princip finns inte anledning till erinran mot att regeln i 15 § FvL tillämpas i kommunalbesvärsmål. Under hand har emellertid erfarits att stadgandet någon gång åberopats som stöd för kommunikation i fall, där det är helt klart att kommunalbesvären kommit in för sent till länsstyrelsen. I ett dylikt fall bör man kunna åberopa undantaget i 15 § 2 st. 1 p., enligt vilken kommunikation kan underlåtas, "om åtgärderna är uppenbart obehövliga". Detta torde för övrigt stämma överens med tidigare praxis (jfr JO: s nyssnämnda ämbetsberättelse). Det bör för övrigt här erinras om att regeln i fråga inte gäller alla kommunalbesvärsmål.

Fråga om muntlighet i kommunalbesvärsprocessen torde tidigare inte ha varit aktuell. Man har utgått från att kommunalbesvärsprocessen skall vara skriftlig. Något uttryckligt hinder mot muntlighet som kompletterande moment i besvärsförfarandet torde dock inte ha förelegat. 16 § FvL bör därför kunna tillämpas i kommunalbesvärsmål i länsstyrelsen. Den i 17 § intagna motiveringsskyldigheten kan utan vidare tillämpas på

länsstyrelsens utslag i kommunalbesvärsmål.

I 18 § regleras förvaltningsmyndighets skyldighet att underrätta part och annan som saken angår om beslut, varigenom myndighet avgör ärende och om vad han har att iakttaga vid klagan över beslutet.

Tidigare fanns en regel om besvärshänvisning i länsstyrelseinstruktionen (57 § i 1958 års Lstinstr). I vad mån myndighet, när föreskrift saknas i instruktion eller annan författning, kunde anses skyldig att ex officio lämna besvärshänvisning var ovisst. Praxis syntes mycket växlande. I stor utsträckning torde myndigheterna ha följt samma grundsats, som kommit till uttryck i 57 § länsstyrelseinstruktionen, och sålunda ha meddelat besvärshänvisning, när sådan befanns erforderlig. Förvaltningsmyndighet torde i regel ha varit skyldig att på begäran meddela besvärshänvisning (jfr SOU 1964:27, s. 451).

I äldre rätt torde man ha utgått från att länsstyrelsens skyldighet att lämna besvärshänvisning i kommunalbesvärsmål grundade sig på bestämmelse i länsstyrelseinstruktionen (Sjöberg: Det kommunala besvärsinstitutet, s. 172 och Sundberg: Kommunalrätt, 1963, s. 287). 1958 års länsstyrelseinstruktion har numera ersatts av länsstyrelseinstruktionen den 4 juni 1971 (SFS 1971:460). I den nya instruktionen saknas motsvarighet till regeln om besvärshänvisning i den äldre instruktionen. Verkstadgan ger inte heller någon regel härom.

Rättsläget förefaller alltså numera vara det, att författningsenlig skyldighet för länsstyrelse att lämna besvärshänvisning i kommunalbesvärsmål föreligger endast om 18 § FvL är tillämplig på ärendet. De ändringar som skett i 78 § KL i samband med förvaltningslagens genomförande avser inte denna fråga (prop. 1971:30, s. 644).

Den omständigheten att 18 § FvL reglerar saken endast i det fall de särskilda bestämmelserna i FvL blir tillämpliga bör föranleda att i en ny lag införes en uttrycklig föreskrift om generell skyldighet för länsstyrelse att lämna besvärshänvisning.

Bestämmelsen i 19 § FvL om rättelse bör utan vidare kunna tillämpas i kommunalbesvärsmål.

Regeln i 20 § torde endast i sällsynta undantagsfall kunna bli aktuell i kommunalbesvärsprocessen. Något hinder häremot bör dock inte föreligga.

Som framgår av denna genomgång synes i och för sig flertalet av förvaltningslagens regler kunna tillämpas på kommunalbesvärsmål, även om det i vissa fall får sägas innebära nya inslag i kommunalbesvärsprocessen (muntliga uppgifter, tolk etc.). Det grundläggande problemet i förhållandet mellan förvaltningslagen och kommunalbesvärsprocessen är emellertid den tudelning av handläggningsreglerna som blir en följd av 3 § FvL. En del av de särskilda bestämmelserna skulle utan vidare kunna – och ev. behöva – tillämpas i alla kommunalbesvärsmål. Dit hör t. ex. kravet på besvärshänvisning och bestämmelsen om rättelse, liksom regeln om motiveringsskyldighet.

Det är tveksamt om den skillnad i handläggningsreglerna som uppstår till följd av 3 § FvL är sakligt motiverad. Gränsdragningen mellan de bägge kategorierna av mål kan tänkas bli besvärlig. Någon anknytning till

kommunalbesvärsgrunderna finns inte och torde inte heller vara eftersträvansvärd. Från dessa utgångspunkter är den lagtekniska lösning som redovisats i 13 § i arbetsgruppens förslag till förvaltningslag att föredraga. Denna regel innebär att de särskilda bestämmelserna aldrig tillämpas då det rör sig om kommunalbesvär – oavsett om det gällde den kommunala instansen eller länsstyrelsen.

En annan lösning är att göra de särskilda bestämmelserna i förvaltningslagen tillämpliga i alla kommunalbesvärsmål. Härigenom vinner man åtminstone enhetlighet i handläggningsreglerna.

Flertalet kommunalbesvär kanske är av sådan natur, att de problem som här behandlats knappast blir aktuella. Det hindrar inte att man i varje mål måste göra klart för sig hur förvaltningslagen inverkar på kommunalbesvärsprocessen. Till bilden hör också att det i förarbetena vid flera tillfällen betonas att förvaltningslagens regler endast representerar en minimistandard i fråga om handläggningen av förvaltningsärenden (prop. 1971:30, s. 289, 492). Departementschefen har vidare uttalat, att det förhållandet att ett spörsmål reglerats i förvaltningslagen inte bör utan vidare tolkas så, att det skulle vara uteslutet att tillämpa lagen även i ärenden som formellt faller utanför en regels giltighetsområde eller i situationer där lagen medger undantag från regelns tillämpning. De principer som lagen ger uttryck åt kan i många fall med fördel vara vägledande i fall av nu berört slag (prop. s. 289).

Enligt utredningens uppfattning är det rimligt att vänta med mer genomgripande reformer av kommunalbesvärsprocessen i högre instans till dess ytterligare erfarenheter föreligger i fråga om betydelsen av såväl förvaltningslagen som förvaltningsprocesslagen för förfarandet i kommunalbesvärsmål. En mer ingående översyn av kommunalbesvärsprocessen har samband med förvaltningsprocessens utformning i övrigt och med bestämningen av förvaltningsdomstolarnas målområden. Med hänsyn härtill och till de begränsningar som ligger i direktiven föreslår utredningen endast de smärre ändringar som tidigare redovisats.

7.4 Kommunalbesvärsprocessen i regeringsrätten

7.4.1 *Gällande bestämmelser*

I 1 § förvaltningsprocesslagen anges de domstolar, som skall tillämpa lagen i fråga. Hit hör bl. a. regeringsrätten. I 2 § regleras omfattningen av lagens tillämpningsområde. Om i lag eller i författning som beslutats av Konungen bestämmelse meddelats, som avviker från förvaltningsprocesslagen, gäller den bestämmelsen. I flera remissyttranden påpekades olika tolkningsproblem och konkurrenssituationer, som kunde aktualiseras. Enligt länsstyrelsen i Stockholms län var det angeläget att, i vart fall genom uttalanden under det fortsatta lagstiftningsarbetet, klart besked gavs om hur förvaltningsprocesslagen och speciallagstiftning skall fungera sinsemellan. Regeringsrättens ledamöter framhöll bl. a. att gällande specialförfattningar måste ses över, därför att fallen av kollision mellan

bestämmelser i förvaltningsprocesslagen och föreskrifter i specialförfattningar torde bli långt ifrån ovanliga. Enligt ledamöternas mening borde förvaltningsprocesslagen inte sättas i kraft förrän en sådan genomgång hunnit verkställas (prop. 1971:30, s. 512–514).

Departementschefen hänvisade bl. a. till vad han anfört i specialmotiveringen till 1 § 2 st. förvaltningslagen, där det bl. a. framhölls att det inte torde vara möjligt att dra upp några allmänna riktlinjer för en precisering av förhållandet mellan förvaltningslagen och förfaranderegler i specialförfattningarna. Avvikande bestämmelser i annan författning gäller framför förvaltningsprocesslagen. Det får avgöras enligt sedvanliga tolkningsregler om förfarandebestämmelse i en specialförfattning skall anses exklusivt reglera en fråga som också behandlas i förvaltningsprocesslagen (prop. 1971:30, s. 514, 332, jfr SOU 1964:27, s. 705).

I 3–7 §§ förvaltningsprocesslagen finns bestämmelser som rör måls anhängiggörande. I 3 § fastslås att besvär skall anföras skriftligen. I 3 § 2 st. ges dessutom några grundläggande föreskrifter om vad besvärshandlingen skall innehålla. Bestämmelsen tar sikte enbart på handlingar från enskilda.

I 4 § föreskrivs vad bl. a. besvärshandling skall innehålla i materiellt hänseende. Departementschefen framhöll bl. a. att däri bör anges det beslut mot vilket talan förs. Däremot behöver man inte sträcka sig så långt att klaganden åläggs att bifoga beslutet. I den mån en sådan föreskrift inte kan undvaras, t. ex. för kommunalbesvärsmålens del, borde den meddelas i vederbörande specialförfattning (prop. 1971:30 s. 519). Kravet i 76 § 1 mom. sista st. KL på att kommunalbesvär skall vara åtföljda av överklagade beslutet jämte bevis om dagen för justeringens tillkännagivande synes sålunda komplettera stadgandet i fråga. Har besvären inte åtföljts av överklagade beslutet får kommunalbesvären inte avvisas enbart på grund härav. Länsstyrelsen brukar antingen förelägga klaganden att komplettera besvären eller själv införskaffa handlingarna (JO:s ämbetsberättelse 1971 s. 456 f). I ett fall då länsstyrelsen underlåtit att först bereda klaganden tillfälle inkomma med det överklagade beslutet har RegR återförvisat målet till länsstyrelsen (RegR:s beslut 1973-02-14, Lars Hansson). I 5 § regleras rättens skyldighet att förelägga klaganden att inom viss tid avhjälpa brister i ofullständiga besvärshandlingar. Stadgandet är avsett att tillämpas bl. a. då part förbehållit sig att senare få precisera sina yrkanden eller redovisa de omständigheter han åberopar. Regeringsrättens ledamöter uttalade i sitt remissyttrande bl. a., att de förutsatte att lagrummet inte var avsett att ändra gällande praxis i kommunalbesvärsmål som innebar att grunderna skall anges i besvärsskriften eller i vart fall före besvärstidens utgång. Departementschefen uttalade i anslutning härtill att nuvarande praxis i kommunalbesvärsmål på denna punkt grundade sig på kommunallagarnas besvärsbestämmelser. Så länge dessa inte ändrades, gav reglerna i förevarande paragraf med hänsyn till innehållet i 2 § inte anledning att ändra sagda praxis (prop. 1971:30, s. 521, 522).

I 6 § regleras avvisning av för sent inkomna besvär. Detta skall ske ex officio. Det förtjänar framhållas att regeln inte löser frågan huruvida den

högre instansen självmant har att beakta att talan väckts för sent i lägre instans, om den lägre instansen försummat iakttaga detta. Wennergren hävdar att sådan fråga tas upp i högre rätt endast om part begär prövning av den. Av instansordningsgrundsatsen följer att frågan måste väckas i närmast överordnade instans (Förvaltningsprocess s. 118, jfr RÅ 1972 C 224). Regeln i 6 § iakttas i kommunalbesvärsmål. Som framgår av vad som sagts under 7.3.2 saknas motsvarande bestämmelse för kommunalbesvär i länsstyrelsen.

I 7 § finns regler om tid och ställe för anförande av besvär. Såvitt avser besvärstid och var besvärshandlingen skall ingivas har frågan reglerats i 78 § KL och 78 § LL. Dessa stadganden tar alltså på grund av 2 § förvaltningsprocesslagen över åtminstone vissa delar av 7 § förvaltningsprocesslagen. 7 § innehåller emellertid dessutom en regel för det fall att besvärshandlingen inom besvärstiden kommit in till den domstol eller förvaltningsmyndighet som har meddelat beslutet. Besvären skall då ändå upptagas till prövning. Detta skulle för kommunalbesvärens del innebära att om besvär över länsstyrelsens beslut skickas till länsstyrelse i stället för till regeringsrätten och detta sker inom besvärstiden, så skall besvären prövas.

8–19 §§ förvaltningsprocesslagen ger regler för måls handläggning.

I 8 § anges principerna för domstolens utredningsansvar. I den departementspromemoria, som propositionen bygger på, diskuterades om officialprincipen eller förhandlingsprincipen skulle ligga till grund för förfarandet i förvaltningsdomstol. Enligt promemorian var förhandlingsprincipen utesluten som allmänt riktmärke för förfarandet redan av den anledningen att det i många mål finns bara en part. Av de mål där två parter finns gällde flertalet sådana frågor som parterna inte gärna kunde tillåtas disponera över i utredningshänseende. I praktiskt taget alla typer av mål i förvaltningsdomstol fanns ett mer eller mindre starkt allmänt intresse att få materiellt riktiga avgöranden till stånd.

Vidare framhölls i promemorian att rättens verksamhet i fråga om utredningen kommer att gestalta sig olika beroende på om det är en- eller tvåpartsmål och på om ena parten är företrädare för det allmänna eller ej. Verksamheten kunde gälla dels processledning, dels utredningsåtgärder. Processledningen kunde bestå, förutom i att leda parternas skriftväxling och inhämta remissyttranden, i anvisningar och frågor till part. Som exempel på utredningsåtgärder från rättens sida nämndes, att rätten inhämtar upplysningar från tredje man eller föranstaltar om syn.

Utgångspunkten att officialprincipen skall tillämpas i förvaltningsdomstol föranledde inte någon erinran vid remissbehandlingen. Däremot diskuterades bl. a. hur långt domstolens utredningsplikt borde sträcka sig.

En remissinstans – länsstyrelsen i Kopparbergs län – framhöll att det skulle leda till orimliga och i varje fall av lagstiftaren knappast förutsedda konsekvenser om rätten ålades utredningsplikt i kommunalbesvärsmål eller andra mål vari s. k. medborgartalan fördes. Den hävdvunna regeln att klagande i kommunalbesvärsmål själv är skyldig att noga precisera och eventuellt bevisa sina anmärkningar för att få dem beaktade kan inte anses ha medfört några nackdelar men har däremot, framhöll länsstyrel-

sen, medverkat till att många s. k. okynnesbesvär kunnat avgöras snabbt.

Departementschefen framhöll bl. a. att det av gammalt ansetts att utredningsansvaret sträckte sig olika långt i olika typer av mål. Någon ändring härvidlag var inte avsedd genom förvaltningsprocesslagen. Bestämmelsen borde ges sådan utformning att det framgick att utredningsansvaret sträckte sig olika långt i olika typer av mål (prop. 1971:30 s. 526–530).

Principen att klaganden har bevisbördan i kommunalbesvärsmål torde alltjämt upprätthållas. I ett rättsfall bemötte kommunfullmäktige inte besvären i sak. Målet gällde kommunens rätt att teckna aktier i ett kommunalt bolag. Detta hade tillhandahållit fabrikslokaler åt industriföretag, vilket inte kunde anses hänförligt till vare sig hantverk eller småindustri. Regeringsrätten framhöll i sin dom bl. a. att av vad klaganden oemotsagt i målet uppgivit fick anses framgå, att fastighetsköpet stått i omedelbart samband med uthyrande av fabrikslokalerna till ett industriföretag, vilket inte kunde anses hänförligt till vare sig hantverk eller småindustri. (RÅ 1972 C 76.) Möjligen kan man säga att regeringsrätten i detta fall pålagt kommunen åtminstone en "upplysningsplikt". Underlåtenhet att gå i svaromål gjorde att klagandens uppgifter godtogs.

I samma riktning kan RÅ 1971 C 316 sägas gå. Underlåtenhet att närmare motivera bestritt behov av lokaler för hantverk och småindustri har medverkat till att fastighetsförvärv ansetts innebära olaga industrisubvention. Jfr dock RÅ 1971 C 142. En ännu hårdare skrivning om kommunalt "utredningsansvar" finns i målet RÅ 1971 C 464, där frågan rörde när tillkännagivande av verkställd justering av protokoll skett. Regeringsrätten uttalade bl. a. att vad som förekommit hade bort föranleda kommunen att – om så erfordrats efter särskild utredning – yttra sig över av klaganden anförda omständigheter. I kommunalrättskommitténs betänkande "Kommunal kompetens", SOU 1971:84, efterlyses för övrigt en aktivare processföring från kommunens sida, främst i fråga om sakframställning och argumentering (bet. s. 49).

9 § anger som huvudregel att förfarandet är skriftligt. I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antagas vara till fördel för utredningen. Dessutom finns en regel, som ger enskild rätt att påkalla muntlig förhandling. Denna regel gäller dock inte processen i regeringsrätten. Stadgandet är ett uttryck för grundsatsen att förfarandet hos förvaltningsdomstol normalt skall försiggå i skriftliga former. Möjlighet finns dock att helt eller delvis ersätta skriftligheten med muntligt förfarande. Kraven på att förvaltningsdomstolsprocessen skall vara snabb, billig och förhållandevis enkel för de rättssökande talar för ett i huvudsak skriftligt förfarande. Å andra sidan kan muntligheten vara ett värdefullt komplement till det skriftliga förfarandet, främst för förhör med vittnen, sakkunniga eller då part har svårigheter att utveckla sin talan skriftligen, men även då det behövs för att reda ut parternas ståndpunkt i målet. Den muntliga förhandlingen kan begränsas till bara en eller ett par av de frågor, som är uppe i målet. Som en förutsättning för muntlig förhandling gäller att förhandlingen kan antas vara till fördel

för utredningen i målet. Behovet kan växla mellan olika typer av mål (prop. 1971:30 s. 531–537).

Det ankommer således på rättens diskretionära prövning att bestämma hur handläggningen skall ske. Anledningen till att enskild part inte tillagts rätt att påkalla muntlig förhandling i regeringsrätten får anses vara, att regeringsrätten som prejudikatinstans intar en annan ställning än de övriga förvaltningsdomstolarna, i det att bevisfrågor i princip inte skall prövas där (Wennergren a. a. s. 132). Frågan om stadgandets effekt på kommunalbesvärsprocessen synes överhuvud inte ha berörts.

10–12 §§ innehåller regler om skriftväxling. I 10 § anges till att börja med vilka handlingar som skall kommuniceras och med vem kommunikationen skall ske. Mottagaren skall föreläggas att svara inom viss tid vid påföljd att målet ändå kan komma att avgöras. I stadgandet har uppställts två undantag från skyldigheten att kommunicera. Det första fallet är då det är uppenbart att talan inte kan bifallas. Det andra fallet är om det kan befaras att underrättelse skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet. Det sistnämnda undantaget torde vara av intresse huvudsakligen i mål angående tvångsåtgärder och vissa interimistiska beslut, t. ex. om läkarundersökning. Stadgandena i 10–12 §§ kan ses ur olika synvinklar. De utgör led i ett mönster för skriftlig förhandling mellan parter i tvåpartsmål. Samtidigt bildar de en ordning för en av rätten ledd utredning av målet. Slutligen kan de betraktas från renodlad rättssäkerhetssynpunkt som garantier för att den enskilde får komma till tals i målet (jfr Wennergren a. a. s. 136). Frågan om stadgandets betydelse i kommunalbesvärsprocessen synes inte ha berörts i förarbetena. I JO:s ämbetsberättelse 1971 s. 439 ff redovisas remissförfarandet i kommunalbesvärsmål på social- och civildepartementens regeringsrättsbyrå före regeringsrättens omorganisation liksom förfarandet i några länsstyrelser. Inom regeringsrättsbyrån underläts remiss i kommunalbesvär där talan efter en summarisk prövning bedömdes utsiktslös och detta även i fall där målet prövades i sak. JO framhöll bl. a. att KL inte innehöll några regler om att kommunalbesvär skall remitteras till den kommunala myndighet vars beslut överklagats. Andra allmänna föreskrifter om remissers verkställande och besvarande var inte tillämpliga i sådana mål än de som meddelats i 1931 års remisscirkulär. Intill dess remisscirkuläret ersattes av en allmän förvaltningslag var det angeläget att de välgrundade och rationella föreskrifter som fanns i remisscirkuläret efterlevdes. De åtgärder som företagits på regeringsrättsbyrån syntes ändamålsenliga och borde vara till fördel för både byrån och länsstyrelserna.

Om länsstyrelsen gillat av klaganden anförda kommunalbesvär och kommunen i sin tur överklagar länsstyrelsens beslut, synes bestämmelsen i 10 § innebära att kommunens besvärshandling skall kommuniceras med den ursprunglige klaganden. Enligt huvudregeln i 11 § skall svar avges skriftligen. Undantag gäller för det fall att rätten förordnar att svaret får lämnas vid muntlig förhandling. Vidare har upptagits bestämmelser om vad svar skall innehålla. I 13 § regleras kommunicering av svaret med klaganden. Om det är obehövligt får rätten underlåta kommunikation.

I 13 § regleras hörande av den myndighet, som tidigare beslutat i saken. Enligt gammal praxis hos förvaltningsdomstolarna har man i mål där offentlig motpart till enskild saknas i stället inhämtat yttrande över besvären från den myndighet vars beslut överklagats. Noteras bör att 13 § endast avser hörande av förvaltningsmyndighet, inte domstol. Det förekom ofta före förvaltningsrättsreformens ikraftträdande att länsstyrelsen hördes i kommunalbesvärsmålen, om målet skulle sakprövas.

I 14–17 §§ regleras förfarandet vid muntlig förhandling och ersättningsfrågor i anslutning härtill. Rätten har i princip att efter eget fritt skön arrangera den muntliga förhandlingen. Den muntliga förhandlingens syfte är enligt 9 § 2 st. att främja utredningen i målet. Enskild part som inställt sig till muntlig förhandling får tillerkännas ersättning av allmänna medel för kostnad för resa och uppehälle, om rätten finner att han skäligen bör ersättas för sin inställelse. I fråga om offentlighet och ordning vid muntlig förhandling hänvisas till 5 kap. 1–5 och 9 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. I 17 § ges regler om protokollföring vid muntlig förhandling. De nu berörda bestämmelsernas förhållande till kommunalbesvärsmålen har inte berörts i förarbetena.

18 § innehåller en allmän regel om kommunikation, som kompletterar 10 och 12 §§. Före måls avgörande skall part sålunda ha fått kännedom om det som har tillförts målet genom annan än honom själv, i den mån han inte redan fått det till följd av bestämmelserna i 10 och 12 §§ och haft tillfälle att yttra sig över det. Kommunikationsskyldigheten är dock inte obegränsad. Inte heller här har förhållandet till kommunalbesvärsmålen behandlats i förarbetena.

20–27 §§ ger regler om vissa bevismedel. I 20 § anges som huvudregel att den som åberopar skriftlig handling till bevis skall tillställa rätten handlingen utan dröjsmål. Genom hänvisning till 38 kap. RB kan skyldighet att förete skriftlig handling som kan antagas äga betydelse som bevis åligga även tredje man (editionsplikt). I 21 § föreskrivs skyldighet att till rätten inge föremål, som åberopas till bevis, exempelvis varuprover eller modeller och bandinspelningar. Enligt 23 § får rätten förordna om syn på stället för besiktning av fastighet eller plats eller av föremål som inte lämpligen kan ges in till rätten. I fråga om syn på stället gäller bestämmelserna om muntlig förhandling i tillämpliga delar. I 24 § finns regler om biträde åt rätten av någon med särskild sakkunskap. Stadgandet handlar enbart om s. k. offentlig sakkunnig och inte om sådan som anlitas av part. Paragrafen täcker ett brett register alltifrån en vanlig remiss till myndighet för att få del av dess synpunkter som fackmyndighet till ett förordnande som sakkunnig av enskild person med speciell yrkeskunskap, t. ex. en forskare. Vanligen sker sakkunnigs medverkan genom remissyttrande men rätten kan förordna om förhör med sakkunnig, se 25 §. I kyrkokommunala mål finns en regel om domkapitlets hörande, 89 § 1 mom. 1961 års församlingsstyrelselag. Regeringsrätten har infordrat planverkets yttrande i ett kommunalbesvärsmål i fråga om dispositionsplan var att anse som generalplan, RÅ 1969 ref. 50. I mål angående elevrepresentation i skolstyrelse har skolöverstyrelsen yttrat sig, RÅ 1969 ref. 51. Sjöfartsstyrelsen yttrade sig i mål där fråga uppkommit

om avgift för begagnande av kommunal oljeledning var avgift enligt 74 § KL, RÅ 1968 ref. 69. I ett mål, RÅ 1970 ref. 48, där fråga uppkommit om stadsfullmäktige vid antagande av pensionsreglemente för heltidsanställda förtroendemän tillförsäkrat sådana förtroendemän pensionsförmåner utöver vad som var skäligt, inhämtades yttrande från Svenska kommunförbundet och statens personalpensionsverk. Det bör framhållas att staden i målet uppgav att man följt förbundets rekommendationer i ämnet. Bostadsstyrelsen och Svenska kommunförbundet har hörts i kommunalbesvärsmål ang. tillämpning av bostadslånekungörelsen, RegR:s dom 1973-11-07. Kommunalrättskommittén har i sitt tidigare omnämnda betänkande av principiella skäl avvisat tanken på kommunförbundet som obligatorisk remissinstans (SOU 1971: 84 s. 48).

Enligt 25 § får rätten förordna om förhör med vittne eller sakkunnig vid muntlig förhandling. I 26 § ges regler om ersättning till vittne eller sakkunnig.

Enligt 28 § kan rätten förordna om inhibition och andra interimistiska åtgärder. Enligt förarbetena (prop. 1971: 30 s. 576, 422–423) skall förvaltningsdomstol i likhet med vad som gäller enligt 13 § förvaltningslagen i vissa fall förordna om inhibition även utan uttryckligt yrkande av part. De fall som angivits är då det framgår av syftet med besvären eller av utredningen i ärendet att det överklagade beslutet tills vidare inte bör få verkställas. Observeras bör att inhibitionsregeln i 13 § förvaltningslagen inte gäller då kommunal myndighets beslut överklagas genom kommunalbesvär, se 77 § KL. 28 § förvaltningsprocesslagen synes emellertid gälla även kommunalbesvär. Förutsättningarna för inhibition är i övrigt inte berörda i förarbetena.

I 29 § anges ramen för rättens prövning i målet. Huvudregeln är att rättens avgörande inte får gå utöver vad som yrkats i målet. Om särskilda skäl föreligger, får domstolen utan yrkande göra ändring till enskild parts fördel (reformatio in melius). I förarbetena framhölls i anslutning till detta stadgande att man kunde tänka sig olika lösningar när det gällde att ange inom vilken ram domstolen har att röra sig när den skall träffa sitt avgörande. Den ena ytterligheten representerades av RB:s regler för dispositiva tvistemål. Enligt dessa regler är rätten i princip bunden av de yrkanden och det processmaterial i övrigt som parterna har presenterat. Den andra ytterligheten var en ordning där rättens uppgift går ut på att, oberoende av parternas yrkanden, försöka åstadkomma största möjliga materiella rättvisa i det enskilda fallet. Den sistnämnda ordningen borde inte komma i fråga för förvaltningsdomstolarnas del. Å andra sidan kunde man knappast tänka sig att gå till den andra ytterligheten. Det var önskvärt att domstolen inte var alltför bunden av hur den enskilde utformat sin talan för att åstadkomma ett från hans synpunkt materiellt tillfredsställande avgörande. Huvudregeln blev alltså att förvaltningsdomstols avgörande inte får gå utöver vad som yrkats i målet. Avsteg från denna regel borde kunna förekomma bara i enskild parts intresse. En regel att domstolen inte får gå utöver yrkandena i målet innebar beträffande besvärsprövande instans att den är bunden inte bara av de yrkanden som framställts där utan även av yrkanden i underliggande

instans (instansordningsprincipen). Möjligheten till reformatio in melius skulle inte innebära ett åliggande för rätten att ex officio överpröva målet i alla delar. Reformatio in melius fick ses som en extraordinär åtgärd, som bara var motiverad av särskilda skäl. Det fick antas att det framför allt skulle bli länsrätter och skatterätter som skulle få anledning att utnyttja denna möjlighet. För regeringsrättens del var behovet ringa med hänsyn till domstolens ställning som prejudikatinstans, ehuru det inte var uteslutet att det i något enstaka fall kunde framstå som rimligt att även den högsta instansen hade en möjlighet till reformatio in melius. Frågan huruvida domstolen borde vara bunden även av de grunder som parterna åberopat i målet var betydligt mera komplicerad att lösa generellt. Detsamma gällde frågan om part skulle få rätt att ändra sin talan genom att åberopa annan grund. Det starka officialprövningsintresset i vissa typer av mål – t. ex. om administrativa frihetsberövanden – talade för att det beträffande en del målgrupper borde råda ganska stor frihet i dessa avseenden. I denna fråga behövdes dock närmare utredning. Med hänsyn härtill föreslogs i detta sammanhang inte några regler i ämnet (prop. 1971:30 s. 579–582). Något uttalande avseende kommunalbesvärsprocessen gjordes inte. Som framgår av redogörelsen inledningsvis är prövningen i kommunalbesvärsmål begränsad till de yrkanden och besvärsfakta som anförts i första instans. Nya omständigheter kan inte åberopas till stöd för besvärstalan efter besvärstidens utgång i länsstyrelsen.

I 49 § föreskrives bl. a. att ombud skall styrka sin behörighet genom fullmakt. Fullmakt skall innehålla ombudets namn. Får ombudet sätta annan i sitt ställe skall detta anges. Styrker ombud inte sin behörighet, skall rätten förelägga ombudet eller huvudmannen att avhjälpa bristen.

Frågan om sambandet mellan förvaltningsprocesslagens fullmaktsregel och bestämmelsen om kommunstyrelseordförandens rätt att ombesörja styrelsens skriftväxling enligt 40 § 3 st. KL har hittills inte prövats i rättspraxis. Kärnfrågan är om ordföranden med stöd av det nämnda stadgandet i kommunallagen kan ha behörighet att företräda kommunen i rättegång utan att fullmakt utfärdats. För de allmänna domstolarnas del har denna fråga prövats i rättsfallet NJA 1973 s. 134. Målet gällde rätten för ordförande i kommunstyrelse att på kommunens vägnar överklaga inskrivningsdomares beslut att bevilja lagfart. Saken hade samband med den kommunala förköpsrätten. I hovrätten förelades ordföranden att styrka sin behörighet att företräda kommunen i målet. De protokollsutdrag som ordföranden åberopade liksom vissa bestämmelser i arbetsordningen för kommunstyrelsen – som saknade bestämmelser om rättegångsfullmakt – ansågs inte styrka ordförandens behörighet. Handlingarna fyllde alltså inte de särskilda krav i fråga om fullmakt att föra kommuns talan, som uppställts i 12 kap. 11 § RB. Då ordföranden inte enbart på denna sin ställning kunde grunda rätt att föra kommunens talan, avvisades besvären. Högsta domstolen ansåg att den i 40 § KL meddelade föreskriften om att kommunstyrelsens skriftväxling ombesörjes av ordföranden inte kunde grunda behörighet att utföra den enligt 30 § samma lag på kommunstyrelsen åvilande uppgiften att själv eller

genom ombud föra talan. Ordföranden hade inte heller innan målet av hovrätten företogs till slutlig handläggning visat sig på annan grund äga sådan behörighet.

Utgången synes i vart fall för processen i de allmänna domstolarna medföra att om kommunstyrelsen vill låta sin ordförande föra kommunens talan, styrelsen bör med stöd av 30 § d KL och med iakttagande av formföreskrifterna i RB 12:11 ge ordföranden en allmän rättegångsfullmakt med rätt att sätta annan i sitt ställe, om rättsförluster skall undvikas.

Avgörandet i högsta domstolen besvarar inte direkt frågan om ordförandens rätt att i förvaltningsprocessen företräda kommunen med stöd av 40 § KL. Vid en jämförelse med RB bör ihågkommas att förvaltningsprocesslagen saknar motsvarighet både till stadgandet om ställföreträdarskap i 11 kap. 2 § RB och till formföreskrifterna om fullmakt för kommun i 12 kap. 11 § RB. För förvaltningslagens del saknas överhuvud regler om fullmakt. Av förarbetena framgår dock att ledning i fullmaktsfrågor bör kunna hämtas i första hand i förvaltningsprocesslagen men också i rättegångsbalken (prop. 1971:30 s. 359, 362).

I 50–52 §§ ges regler om rätt att anlita tolk och ersättning härför.

7.4.2 *Utredningens bedömning*

Av den lämnade redogörelsen framgår att någon närmare undersökning av huruvida förvaltningsprocesslagens regelsystem är lämpat för kommunalbesvärsinstitutet inte har gjorts i förarbetena.

Klart är att de frågor som uttryckligen behandlas i KL:s regler om kommunalbesvär, således om instansordning, överklagbarhet, besvärsrätt, besvärsgrunder och prövningens omfattning, har lämnats orubbade av förvaltningsprocesslagen. Detta följer av regeln i 2 §.

Den gjorda genomgången visar att flertalet av förvaltningsprocesslagens stadganden utan vidare bör kunna tillämpas även i kommunalbesvärsmål.

Dit hör bestämmelserna i 3 och 4 §§ om besvärshandlingens innehåll, regeln i 6 § om avvisning ex officio av för sent inkomna besvär, bestämmelserna i 7 § om tid och ställe för anförande av besvär, närmast som en supplerande regel, 10–12 §§ om skriftväxling, 13 § om inhämtande av yttrande från förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken, 18 § om kommunikation, 24 § om yttrande av sakkunnig, 30 § om rättens avgörande, 31 § om expedition, 32 § om rättelse, 38 § om straff, såvitt avser otillbörligt uttalande i skrift, 41 § om domarjäv, 42 § om ansvar för förseelse under förfarandet, 44 § om när handling skall anses ha inkommit, 48–49 §§ om ombud.

Bestämmelsen i 8 § om officialprövning kan synas rimma illa med kommunalbesvärsprocessen, där åtminstone hittills dispositionsprincipen har varit gällande. Med tanke på att bestämmelsen är avsedd att tillämpas i skilda typer av besvärsprocesser bör man dock kunna utgå från att hänsyn tas till kommunalbesvärsprocessens särart vid tillämpningen av bestämmelsen. Man bör kunna förutsätta att regeln inte ges vidare

tillämpning i kommunalmål än att kompletterande utredningar begränsas till att närmare belysa de grunder klaganden åberopat. Stöd för en dylik till kommunalbesvärsinstitutet anpassad tillämpning finns i regelns utformning, där det sägs att målet skall bli så utrett som "dess beskaffenhet" kräver. Mot denna bakgrund föreslår utredningen inte något uttryckligt undantag från tillämpningen av 8 § förvaltningsprocesslagen i kommunalbesvärsmål.

De bestämmelser i förvaltningsprocesslagen som i olika avseenden reglerar muntlig förhandling, bl. a. 9 § 2 st. och 14–17 §§, kan också synas främmande för kommunalbesvärsprocessen, sådan den hittills utformats. Som framhållits i fråga om förfarandet i länsstyrelsen bör något hinder mot muntlighet i kommunalbesvärsprocessen i och för sig inte föreligga, låt vara att det praktiskt sett måste bli fråga om sällsynta undantagsfall. Man skulle t. ex. i regeringsrätten kunna höra den kommunaltjänsteman som upprättat ett taxeförslag om hur självkostnaden beräknats, i ett mål där fråga är om tillämpning av självkostnadsprincipen.

Den möjlighet till reformatio in melius som 29 § ger torde säkerligen få ringa utrymme i regeringsrätten och bör inte alls ifrågakomma i kommunalbesvärsmål. Man kan förutsätta att hänsyn härtill kommer att tas i rättstillämpningen, om frågan någonsin skulle bli aktuell.

Vissa andra stadganden, såsom bestämmelserna i 39, 40 och 43 §§ om straff och vite i vissa fall, torde knappast bli aktuella att tillämpa i kommunalbesvärsprocessen.

Även om således vissa av förvaltningsprocesslagens regler inte passar för kommunalbesvärsprocessen bör det dock enligt utredningens uppfattning inte vara nödvändigt att uttryckligen undantaga bestämmelserna från tillämpning på denna process.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen i detta sammanhang inga lagändringar.

En fråga som kräver särskild uppmärksamhet är att i regeringsrätten hänsyn måste tas inte blott till den ram som KL ger för kommunalbesväreren utan även till vad förvaltningslagen kan tänkas innebära för länsstyrelsens prövning av dylika mål. För kommunalbesvär enligt landstingslagen kommer förvaltningslagen aldrig att gälla, eftersom kommunalbesvär över landstingskommunala beslut prövas direkt i regeringsrätten. Huruvida detta kan leda till olika praxis i processuella frågor kan inte nu bedömas.

Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen är inte samordnade. Det är naturligt, eftersom lagstiftningen har olika syften när det gäller administrativ handläggning av förvaltningsärenden (förvaltningsförfarande) och i vad avser handläggning av förvaltningsärenden i förvaltningsdomstol (förvaltningsprocess). Motivet för de föreliggande skillnaderna är att förvaltningsdomstolarna bör vara utrustade med vidsträcktare processuella befogenheter än förvaltningsmyndigheterna (prop. 1971:30, s. 283). Förvaltningsprocesslagen är i första hand avsedd för det instanssystem som bildas av regeringsrätten som högsta domstol, kammarrätter som mellaninstanser, skatte- och länsrätter som underdomstolar. Me-

ningen är att förvaltningslagen skall gälla när förvaltningsdomstol avgör administrativa ärenden, t. ex. personalärenden.

De båda lagarna har i vissa avseenden liknande regler, t. ex. såvitt gäller ombud, tolk, partsinsyn och rättelse. I andra avseenden skiljer sig lagarna avsevärt. Detta förhållande kan tänkas inverka på kommunalbesvärsprocessen i de olika instanserna

Någon regel motsvarande 8 § förvaltningsprocesslagen om domstols utredningsansvar finns inte för myndighet i förvaltningslagen.

I regeringsrätten kan tänkas uppkomma fråga om återförvisning av kommunalbesvär till länsstyrelsen på den grund att länsstyrelsen vid handläggningen inte iakttagit förvaltningslagens regler. Om sakprövning av en eller annan anledning uteblivit i första instans och regeringsrätten funnit att sådan bort ske, har målet som regel återförvisats till underinstansen för ny behandling. Avvikelse från denna av instansordningen betingade princip har för undvikande av tidsutdräkt skett endast i sådana fall, då besvären inte kunnat leda till åsyftat resultat (Sjöberg: Det kommunala besvärsinstitutet s. 260–261). Den omständigheten att länsstyrelsen inte iakttagit förvaltningslagens regler bör kunna föranleda återförvisning till länsstyrelsen för förnyad behandling. Alla felaktigheter bör emellertid inte föranleda återförvisning. Tidigare redovisad praxis i fråga om återförvisning i kommunalbesvärsmål bör alltjämt vara vägledande.

Den enda skillnaden som den nya lagstiftningen i detta avseende synes innebära är att återförvisning kan komma att ske på den grund att förvaltningslagens regler inte iakttagits.

För kommunalbesvärsprocessens del finns alltså tre olika regelsystem. I den kommunala instansen gäller blott kommunallagens regler. Vid länsstyrelsens prövning gäller såväl dessa regler som förvaltningslagens regler. Vid regeringsrättens prövning gäller kommunallagens regler och förvaltningsprocesslagens regler, varjämte hänsyn måste tagas till förvaltningslagens regler. Eftersom reglerna är av olika innebörd kan detta inverka på handläggningen i de olika instanserna, möjligen med återverkningar på målens materiella bedömning.

Rent lagtekniskt sett skulle det i och för sig vara enkelt att låta förvaltningsprocesslagens regler gälla även för handläggningen av kommunalbesvär hos länsstyrelsen. En sådan effekt skulle nås om dessa mål överfördes till länsrättens målområde. Prövningen av kommunalmål står ju närmare den dömande än den förvaltande verksamheten, låt vara att prövningen i målen är begränsad till en legalitetsprövning. Den här gjorda genomgången av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen visar att flera problem kan tänkas uppkomma i fråga om kommunalbesvärsprocessen i de högre instanserna. En allsidig belysning härav torde kräva särskilda utredningar bl. a. med tanke på besvärsprocessen i övrigt och fördelningen av målområdena mellan olika förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter. Utredningen anser att en sådan mer genomgripande översyn av kommunalbesvärsprocessen i högre instans kan vara motiverad.

8 Allmänna synpunkter på bestämmelserna om drätsel m m

8.1 Allmänt

Kommunallagsutredningen lämnade i skrivelse den 15 juni 1972 i uppdrag åt Svenska kommunförbundet att göra en utredning om utvecklingen inom kommunens drätsel. Utgångspunkten skulle därvid vara det förslag till ändrade budgetbestämmelser m. m. som redovisats av kommunalrättskommittén i dess betänkande "Kommunala bolag", SOU 1965: 40. Svenska kommunförbundet har redovisat sitt uppdrag med en av dess kommunalekonomiska avdelning den 19 december 1972 upprättad promemoria, vilken bifogats betänkandet (bil. 1).

Allmänt sett innebär de förslag som framläggs i promemorian, att en detaljreglering av den typ som redovisats i kommunalrättskommitténs betänkande avvisas. I stället hävdar man att lagbestämmelserna borde vara så utformade att det ges en vid ram för handlandet, inom vilken kommunerna får stora möjligheter att utforma sina hjälpmedel för drätselförvaltningen på ett med hänsyn till tidens krav effektivt sätt.

Det föreligger nu alltså två förslag till omläggning av den kommunala drätseln. Valet av alternativ påverkar givetvis de enskilda stadgandenas utformning. Mot denna bakgrund har det synts lämpligt att först mer allmänt redovisa de skäl som talar för resp. emot de skilda alternativen.

8.2 Kort sammanfattning av gällande rätt

Regler om förmögenhetsskyddet ges i första hand i 50 § KL. De innebär att kommunens fasta och lösa egendom bör förvaltas så att kommunens förmögenhet inte minskas. Kommunens kapitaltillgångar får alltså inte förbrukas för löpande behov till skada för kommande generationer. Särskilda regler ges till skydd för s. k. anläggningstillgångar. Medel som kommun uppburit som vederlag för anläggningstillgång eller på grund av försäkring av sådan tillgång får endast tas i anspråk antingen för återbetalning av lån som kommunen upptagit för denna tillgång – men ej av andra lån – eller för anskaffande av annan dylik tillgång.

I 51 § KL stadgas att kommuns medelsbehov skall, i den mån det ej fylles på annat sätt, täckas med allmän kommunalskatt.

I 52 § KL finns den s. k. täckningsregeln. Enligt denna skall beslut om

anslag även innefatta anvisning av medel för anslagets täckande. Om anslag beviljas att täckas genom utdebitering under mer än fem år måste beslutet underställas länsstyrelsen.

Den grundläggande bestämmelsen om budgetens innehåll finns i 53 § KL. I stadgandet regleras vad som skall upptagas på statens utgifts- och inkomstsida, anslag för oförutsedda behov samt möjligheterna till reservationsanslag. Kommunallagarnas bestämmelser återgår i stort sett på reglerna i 1862 års kommunalförordningar. Bestämmelserna har ansetts innebära att bruttoredovisning av beräknade utgifts- och inkomstposter är avsedd, att posterna – om inte undantag medges – måste falla på budgetåret, att anslagsändamålen skall vara specialiserade samt att budgeten skall vara balanserad. I senare lagstiftning och praxis har dessa principer delvis genombrutits, men de bevarar i vissa lägen alltjämt sin aktualitet. I fråga om budgetuppställningen medges kommunerna stor frihet. Kommunallagen kräver inte någon uppdelning i drift- och kapitalbudget.

I 54 § anges vissa tidsfrister för budgetarbetet. Vidare regleras budgetens offentliggörande. Dessutom finns en föreskrift att anslag till utgifter om vilka fullmäktige inte tidigare fattat beslut samt därmed sammanhängande frågor skall bli föremål för särskild överläggning och avgörande.

Den frivilliga fondbildningen regleras i 55 § KL. Fonderna får i princip tas i anspråk endast för de ändamål för vilka de bildats. Särskilda restriktioner gäller härvidlag för skatteregleringsfond. För användning av fond till annat ändamål än det avsedda krävs enligt 56 § b) Kungl. Maj:ts medgivande. I 57 § finns föreskrifter om obligatorisk avsättning av medel till fond.

58–60 §§ KL innehåller bestämmelser om kommunernas lånerätt. I 58 § behandlas den allmänna underställningsfria lånerätten. Lån får upptas till ett sammanlagt belopp, motsvarande för flertalet kommuner högst fem kronor för varje å kommunen belöpande skattekrona enligt den under nästföregående år fastställda taxeringen. För kommun som inte tillhör landstingskommun är gränsen sju kronor per skattekrona. Lånen skall återbetalas inom fem år och, om lånetiden är mer än ett år, årligen avbetalas. Undantag gäller för lån som övertas vid förvärv av fast egendom. Vidare gäller undantag för vissa ”avlösningslån”. Med lån jämställes även borgen.

I 59 § behandlas speciella fall av underställningsfrihet. Kommunen får dels uppta lån av statsmedel, som beviljas kommunen av Konungen, dels i den omfattning och på de villkor Konungen bestämmer uppta lån av statsmedel, som beviljats kommunen av statlig myndighet, samt lån för bostadsbyggnadsföretag, som godkänts för statlig belåning.

Vidare regleras kommuns rätt att i vissa fall åtaga sig ansvar för andras lån samt att upptaga lån till vatten- och avloppsanläggningar på de villkor Konungen bestämmer.

De närmare bestämmelserna om dessa lån finns i kungörelsen den 16 nov. 1962 med vissa bestämmelser angående kommuns upptagande av lån m. m. Kungörelsen har ändrats ett flertal gånger.

I övriga fall krävs enligt 60 § Konungens medgivande att uppta lån eller ingå borgen.

Syftet med lånekontrollen kan i huvudsak sägas vara dels att åstadkomma ett skydd för den kommunala förmögenheten, dels att bereda statsmakterna möjligheter till överblick och samordning på det ekonomiska området. Den underställningsfria lånerätten skulle – enligt uttalanden vid lagändringar 1937 – tillgodose kommunernas behov såväl av kassaförlag som av medel för finansiering av företag av en viss varaktighet. KLS har i huvudsak samma drätselbestämmelser som KL. Samma är förhållandet med LL, där dock bl. a. budgetfrister och den underställningsfria lånerättens omfång avviker från KL. De föreliggande olikheterna behandlas närmare i anslutning till de olika stadgandena i specialmotiveringen.

8.3 Motiven till gällande rätt enligt 1953 års kommunallagsreform

Efter redovisning av gällande rätt konstaterade kommunallagskommittén att de bestämmelser om skydd för den kommunala förmögenheten som fanns – bl. a. i 1946 års fondbildningslag – inte utgjorde någon garanti för att kommun inte förbrukade vad som i allmänhet hänfördes till dess bestående kapital. Den största luckan i förmögenhetsskyddet bestod däri, att kommunerna inte var förpliktade att ersätta den värdeminskning, som tillgångar för stadigvarande bruk successivt undergår. Det värdefullaste skyddet för den kommunala förmögenheten förelåg enligt kommitténs uppfattning i lagbestämmelserna om kommunernas upplåning och det sätt, på vilket dessa tillämpades. Detta skydd var inte alltid tillfyllest. Som allmänt erkänd norm för kommunernas ekonomiska förvaltning gällde att en generation inte hade rätt att förbruka vad föregående generationer hopbragt till sina efterkommandes gagn. Denna princip grundade sig inte på något uttryckligt stadgande i kommunallagarna. Kommittén ansåg sig böra undersöka huruvida denna brist skulle kunna avhjälpas genom ett allmänt stadgande i kommunallagen om förbud mot förmögenhetsförbrukning. Införandet av en dylik bestämmelse förutsatte att de kommunala räkenskaperna på ett klart och översiktligt sätt utvisade, hur förmögenheten förändrades från tid till annan. Vidare måste fastställas, vad som skulle innefattas i den lagskyddade förmögenheten och hur förmögenheten skulle beräknas. Kommittén ansåg att en bestämmelse av innehåll, att vad kommun tillhörde i fast eller lös egendom skulle så förvaltas att dess förmögenhet ej minskas, skulle införas i kommunallagen. Bestämmelsen skulle i huvudsak få principiell innebörd. Kommittén redovisade därefter sin syn på det kommunala förmögenhetsbegreppet. Prövningen av att en kommun inte förbrukar sin förmögenhet måste, framhöll kommittén, i första hand äga rum i samband med att utgifts- och inkomststaten fastställs. Den slutliga överblicken fick man dock först, när bokslutet för året upprättats. (SOU

1952: 14 s. 265 ff.) Vissa ändringar i stadgandets utformning företogs i propositionen (prop. 1953: 210 s. 163–164).

En annan nyhet i 1953 års kommunallagstiftning var att en definition på begreppet anläggningstillgångar infördes i KL.

Bestämmelsen om täckning vid anslagsbeslut bibehölls med vissa justeringar, trots att det ursprungliga syftet – att tjäna som komplement till bestämmelser om kvalificerad majoritet vid upplåning – inte längre var aktuellt.

Enligt kommitténs mening lämnade då gällande lagstadganden om fri lånerätt inte tillräckligt skydd mot missbruk av möjligheten att finansiera utgifter genom utdebitering på flera år. Ett mera effektivt skydd mot olämplig finansiering av utgifter syntes kunna vinnas genom en särskild bestämmelse som angav i vilken utsträckning kommun skulle äga rätt att täcka anslag genom utdebitering under flera år. Den skärpning av regeln kommittén föreslagit godtogs dock inte av remissinstanserna, varför stadgandet behölls oförändrat i sak (SOU 1952: 14 s. 276 f, prop. 1953: 210 s. 220).

Beträffande utgifts- och inkomststaten uttalade kommittén önskemålet, att staten uppställdes så att förmögenhetsändringarna tydligt kom till synes. Detta kunde vinnas genom att man indelade staten, som var brukligt i städerna, i en avdelning för driftposter och en annan för kapitalposter samt i staten även upptog beräknade avskrivningar på kommunens anläggningstillgångar. Ehuru en sådan statuppställning gav en bättre överblick av kapitalhushållningen än den enklare form, som vanligen förekom hos landskommunerna, ansåg kommittén med hänsyn till förekommande praxis i landskommunerna sig böra avstå från att föreslå tvingande regler i angivna hänseenden. Kommitténs förslag i frågan om utgifts- och inkomststatens uppställning och innehåll innebar därför endast smärre, huvudsakligen formella ändringar i äldre bestämmelser. Bl. a. föreslogs den sakliga ändringen att förnyat beslut om reservation av anslag inte behövde fattas i samband med utgifts- och inkomststatens fastställande (SOU 1952: 14 s. 278–280).

Kommittén föreslog vidare vissa ändringar i bestämmelsen om budgetberedningen (54 § KL) i syfte att uppnå enhetliga regler för landskommuner och städer (SOU 1952: 14 s. 280–281).

Bestämmelser om fondbildning återfanns tidigare i särskild lag (1946 års fondbildningslag). Kommunallagskommittén föreslog att reglerna om fondbildning skulle flyttas till kommunallagen. Dessutom föreslogs både formella och materiella ändringar i reglerna. Fondbestämmelserna indelades i två huvudtyper, frivilliga och obligatoriska. De frivilliga fonderna regleras i 55 § KL. Tidigare gällande beloppsmässiga begränsningar i rätten att avsätta medel borttogs vid 1952 års riksdag (prop. 1953: 210 s. 165). Förslaget till vidgad fonderingsrätt genom rätten att till allmän investeringsfond avsätta medel för anskaffande av anläggningstillgångar för kommunens behov genomfördes den 1 juli 1952. Rätten att avsätta medel till skatteregleringsfond gjordes också beloppsmässigt fri från samma datum.

Kommunallagskommittén föreslog dessutom en regel om rätt att

avsätta medel till särskild investeringsfond för anskaffande av viss i avsättningsbeslutet angiven anläggningstillgång.

I kommitténs förslag behölls äldre regler om försäljningsmedelsfond och låneöverskottsfond med vissa smärre ändringar (SOU 1952: 14 s. 293). Emellertid ansåg departementschefen att en särskild fondering av vederlag för anläggningstillgångar respektive vad kommun uppburit på grund av försäkring av sådana tillgångar inte erfordrades efter tillkomsten av den allmänna investeringsfonden. Fonderingstvånget borde behållas men gälla avsättning till sistnämnda fond. Fonderingsskyldigheten var dessutom subsidiär till den av departementschefen tillstyrkta regeln om ianspråktagande av medel av berörda slag för återbetalning av lån, som upptagits för förvärv av tillgången eller för anskaffande av annan anläggningstillgång.

Även bestämmelserna om låneöverskottsfond slopades och ersattes med föreskrift att överskott å lån skulle avsättas till allmän investeringsfond, där ej annat föreskrivits vid tillståndets beviljande (prop. 1953: 210 s. 175–176).

I övrigt innebar kommitténs förslag bl. a. att försäkringsfonden slopades och att speciella regler om placering och nyttjande av fondmedel inte behövdes.

I samband med 1953 års kommunallagsreform synes de bärande principerna bakom lånereglerna inte ha diskuterats närmare. Den viktigaste sakliga ändringen bestod i att kommunerna fick möjlighet att använda fondmedel utan att den underställningsfria lånerätten därför skulle anses vara tagen i anspråk (prop. 1953: 98). Inte heller synes vid denna tid någon mer allmän kritik från kommunalt håll ha förelegat mot begränsningen av lånerätten såsom sådan. Läget förändrades emellertid under senare delen av 50-talet, då ett nytt budgetsystem började införas i kommunerna.

8.4 Kapitalredovisningskommitténs betänkanden

Den ökade kommunala verksamheten och behoven av fortlöpande uppmärksamhet åt förmögenhetsskyddsfrågorna förde med sig krav på moderna bokförings- och budgetförhållanden. I samarbete mellan dåvarande stadsförbundet och landskommunernas förbund i den s. k. kapitalredovisningskommittén utarbetades fullständiga förslag till en efter moderna krav anpassad ordning för budget och räkenskaper. Kapitalredovisningskommittén framlade två betänkanden, det första med titeln "Kommunernas kapitalredovisning" (Kristianstad 1956) och det andra benämnt "Kommunernas budget- och räkenskaper" (Jönköping 1962). Det förra betänkandet anvisar bl. a. ett system för kapital- och resultatredovisning som står nära formerna för dagens företagsekonomiska redovisning men särskilt anpassats till de kommunala förhållandena. Det andra betänkandet ger en systematiskt uppbyggd kontoplan för bokföring och budget (K-plan). För denna har industriell kostnadsredovisning utgjort förebild. Planen ger ökade möjligheter till en verksam

uppföljning och kontroll av den kommunala ekonomin. De bägge kommunförbunden rekommenderade sina medlemmar att följa vad kapitalredovisningskommittén förordat. Även landstingsförbundet har utarbetat och rekommenderat liknande riktlinjer. Rekommendationerna har vunnit en praktiskt taget fullständig efterföljd.

I betänkandet om kommunernas kapitalredovisning finns ingående anvisningar till ledning för bestämmande av vad som skall hänföras till den kommunala förmögenheten och om uppdelningen och grupperingen av de kommunala tillgångarna och skulderna. Det egna kapitalet uppdelas i stamkapital – den del av förmögenheten som omfattas av förmögenhetsskyddet – och driftkapital. Stamkapitalet består av dels investerat stamkapital, utgörande skillnaden mellan anläggningstillgångar och långfristiga skulder, och dels disponibelt stamkapital, som utgöres av den del av kapitalbehållningen i övrigt, finansieringskapitalet, som är avsedd för kapitalbildande och därmed jämförliga ändamål.

En bestämd åtskillnad upprätthålles mellan kapitalbudget, som omfattar utgifter, inkomster och andra transaktioner sammanhängande med kapitalbildningen, och driftbudgeten, som redovisar driftsmässiga förhållanden. Även i bokföring och redovisning upprätthålles motsvarande åtskillnad. De resurser som står till buds enligt kapitalbudgeten får i princip inte användas för driftändamål och några medel skall sålunda inte överföras från kapitalbudgeten till driftbudgeten, en ordning som utgör ett led i förmögenhetsskyddet. För att bibehålla och förkovra stamkapitalet skall däremot vissa överföringar ske från driftbudgeten till kapitalbudgeten. I första hand avser överföringarna avskrivningsmedel. Härigenom sörjes för såväl att anläggningstillgångarnas successivt minskade nominella värden får sin motvikt genom en ny förmögenhetsbildning som att den årliga resultatredovisningen blir mer rättvisande. Kommittén har lämnat ingående anvisningar beträffande ordningen och takten för avskrivningarna. För ytterligare konsolidering avses vidare överföring ske från driftbudgeten till kapitalbudgeten genom att en lämplig överföringspost upptages på driftbudgetens utgiftssida med motsvarighet i en post på kapitalbudgetens inkomstsida. De överförda medlen ger utrymme på kapitalbudgeten för investeringar i anläggningstillgångar, amorteringar av anläggningslån och avsättning till kapitalfonder. Den särskilda överföringsposten utvisar den ökning förmögenheten beräknas undergå enligt budgeten.

8.5 Kommunalrättskommitténs betänkande VII

8.5.1 *Allmänt*

Kommunalrättskommittén har i sitt betänkande "Kommunala bolag", SOU 1965:40, angivit allmänna riktlinjer för de åtgärder, som kunde behöva vidtagas med anledning av den ökade bolagsdriften vid kommunal verksamhet. Kommittén fann därvid att de väsentligaste reformerna borde avse ändringar inom kommunallagarnas ram. Att bolagsformen

kommit till ökad användning i dagens omfattande kommunala verksamhet hängde säkerligen samman med att en del kommunallagsbestämmelser fick anses rätt otidsenliga såvitt gäller en modern kommunal affärsverksamhet av någon omfattning. Reformarbetet borde inriktas på en viss dämpning av benägenheten att övergå till bolagsverksamhet och på en viss återgång från bolagsdrift till verksamhet i kommunal ordning. Det borde förverkligas genom reformer inom kommunalrätten, vilka kunde göra den kommunalrättsliga formen mer attraktiv och lämplig för kommunal affärsverksamhet. Kommittén tog därvid särskilt upp de nuvarande lånerättsbestämmelserna och den betydelse begränsningen i lånerätten kunde ha haft för utvecklingen mot ett ökat anlitande av bolagsformen.

I betänkandet redovisas bl. a. kommunförbundens skrivelse till Konungen den 17 april 1963 med anhållan om en översyn av lånerättsbestämmelserna. I skrivelsen framhölls bl. a. att skyddet för den kommunala förmögenheten kan anses tillgodosett genom kommunallagens bestämmelser i andra sammanhang och genom av förbunden utarbetade och nu allmänt tillämpade regler om kommunernas kapitalredovisning. Kommittén framhöll att den moderna budget- och bokföringsordningen automatiskt gett ett verksamt skydd för förmögenheten. Genom den allmänna efterföljden av kommunförbundens rekommendationer hade man på kommunalt håll inriktat sig på att följa kommunallagens bestämmelser att förmögenheten bör så förvaltas att den ej minskas. Det var mot denna bakgrund förklarligt att man på kommunalt håll kunde anse lånekontrollen som otidsenlig och överflödig. I ett system där förmögenhetskontrollen på detta sätt är centralt inbyggd i budgetordningen, saknade det – framhöll kommittén – självfallet intresse vilka resurser i den balanserade budgeten som tages i anspråk för olika individuella investeringar. Hålles kapitalbudgeten blott balanserad kunde inte heller underlåtna eller fördröjda amorteringar leda till någon minskning av förmögenheten (bet. s. 102).

Kommittén förordade, efter en ingående redovisning av hur lånekontrollen fungerade, att lånerättsbestämmelserna underkastades en genomgripande reform och att lånetillståndsprövningen helt avskaffades. Lånerättsbestämmelserna borde därvid inordnas i systematiskt uppbyggda bestämmelser om kommunernas kapitalförvaltning. Vid reformerna borde eftersträvas att ge större stadga och ett mera tidsenligt innehåll åt de kommunallagsbestämmelser, som syftade till ett skydd för den kommunala förmögenheten. På denna väg fanns möjligheter att ytterligare befästa de från kommunalrättslig synpunkt mest väsentliga grundtankarna bakom lånekontrollen. Det bästa skyddet för den kommunala förmögenheten låg i ett klart och överskådligt budgetsystem. Följde kommunerna vad kommunförbunden härvidlag rekommenderat, medförde detta bättre garantier för en god ekonomisk hushållning än ett lånekontrollsystem någonsin kunde skapa. Några fullständiga garantier för en allmän och noggrann efterföljd av berörda rekommendationer kunde naturligtvis aldrig nås. Budget- och räkenskapsordningen var ytterst bara ett hjälpmedel. Det kunde inte hindra att kommuner för

längre eller kortare tid kunde åsidosätta vad som borde iakttagas för en god förmögenhetsförvaltning. Lägen kunde tänkas då man mera fullständigt kunde lånefinansiera investeringarna och hålla tillbaka en hotande skattehöjning genom en underdimensionerad driftbudget. Att utomordentliga svårigheter efter längre eller kortare tid då komme att inställa sig, kunde kanske inte alltid avhålla en kommun från en sådan kortfristig ekonomisk politik (s. 117). Kommunalrättskommittén diskuterade därför om en lagreglering av några fundamentala principer för budget och finansiering skulle ha något värde. Kommittén framhöll att inte ens en lagreglering gav några mera fullständiga garantier för en god hushållning. Ett betydande utrymme måste även vid en sådan lämnas för kommunernas fria skön. Möjligheterna att besvärsvägen komma tillrätta med ett åsidosättande fick inte överskattas. Erfarenheterna visade emellertid att man på kommunalt håll eftersträvade en god efterföljd även av rätt allmänt hållna kommunallagsstadganden. I vart fall var det av väsentligt värde att en minoritet, som ville motsätta sig ett åsidosättande, liksom den allmänna opinionen kunde åberopa ett uttryckligt lagstöd för sin kritik av vidtagna åtgärder. Det måste också beaktas att de nuvarande bestämmelserna gav ett långt ofullständigare skydd. Den allmänna bestämmelsen i 50 § KL om förmögenhetsskyddet hade inte någon korrespondens i budgetbestämmelserna, som lämnade utrymme för en rätt fri finansieringsordning. Kommittén ansåg att en lagreglering av vissa grunder för finansieringen och förmögenhetsförvaltningen här kunde bidraga till större klarhet och stadga. Bestämmelserna om lånerätten borde härvid inordnas i denna reglering och utan hänvisning till någon tillståndsprövning direkt reglera vilken rätt kommunerna skulle ha i lånehänseende (s. 118). Kommittén redovisade därefter de allmänna dragen av de bestämmelser, som kommittén ansåg böra finnas om den kommunala ekonomin.

Kommittén framhöll särskilt att det närmast varit lånerätten som utgjort utgångspunkten också för reformförslagen beträffande förmögenhet, budget och finansiering (s. 126).

Beträffande bestämmelserna om fonder ansåg kommittén att reformerna i lånerätts- och budgethänseende kunde medföra önskemål om en allmän modernisering av fondbestämmelserna och en anpassning av dessa till nya lånerätts- och budgetbestämmelser (s. 127).

Härjämte redovisade kommittén förslag till en mer speciell, med större befogenheter utrustad affärsverksförvaltning inom kommunallagarnas ram. Särskilda regler för denna affärsverksförvaltning föreslogs. Dessa förslag skall inte behandlas här.

8.5.2 *De konkreta förslagen*

Kommunalrättskommitténs förslag till ändringar i kommunallagens drätselkapitel innebär i korthet följande.

Bestämmelsen om förmögenhetsskyddet ges en större precisering med anknytning till det moderna kommunala budget- och räkenskapssystemet. Budgetbestämmelsen utformas med uppdelning på kapital- och

driftbudget och reglerar därjämte frågor om avskrivningar och överföringar i övrigt från driftbudget till kapitalbudget samt frågor om överskott och underskott, reservationer och anslagsförskott. Också frågor om tilläggsstat regleras i bestämmelsen.

Lånerättsbestämmelserna inpassas därefter i detta system, varvid kravet på underställning helt borttages. Bestämmelserna förenklas. Kommunerna föreslås få rätt att upptaga dels investeringslån (anläggningslån), dels lån av rörelsemedel.

Vidare innehåller förslaget vissa bestämmelser om kommunernas borgensåtaganden.

Kommittén går därefter igenom kommunallagens avsnitt om fonder. Fondbestämmelserna förenklas och inordnas i den enhetliga regleringen av de ekonomiska förhållandena. Underställningstvånget för inrättandet av vissa fonder och ianspråktagande av fondmedel föreslås upphävt. Kommunerna föreslås få rätt att fritt inrätta dels kapitalfonder, dels driftfonder. De nuvarande bestämmelserna med direkt omnämnande av ett flertal slag av fonder utgår. I anslutning till uppdelningen mellan kapital- och driftfonder stadgas förbud att använda fonderade kapitalmedel för driftändamål. Skyldigheten att till kapitalfonder avsätta försäljnings- och försäkringsmedel behålles. Rätten att fritt inrätta fonder och använda fonderade medel borde enligt kommittén öka möjligheterna att inrätta för affärsverksamheten lämpade fonder.

Bestämmelserna i förslaget om budget, lånerätt och fonder ger kommunerna möjligheter till en s. k. fri gäldsförvaltning, där man utan en ingående bundenhet till de särskilda anläggningarna och deras livslängd ser den kommunala investeringsekonomin som en helhet.

Kommunalrättskommitténs förslag till reformer inom kommunallagarnas ram vann så gott som fullständig anslutning av remissinstanserna, bortsett från lånerättsbestämmelserna. I fråga om förslaget att slopa underställningsskyldigheten i låne- och borgensärenden tillstyrkte de flesta remissinstanserna.

I sammanhanget må också anmärkas att landstingsförbundet i sitt yttrande uttalade sig för en revidering av landstingslagen med anpassning till nya redovisningsmetoder och nya kommunala företagsformer. Med den utvidgning av landstingens verksamhet som förekommer – i vissa fall i samverkan med primärkommuner – ansåg förbundet det angeläget att landstingslagen medger en kommunal verksamhet av motsvarande slag som enligt betänkandet bereddes primärkommunerna. Kommunalrättskommitténs förslag har inte föranlett lagstiftning.

8.6 Betänkandet om storlandstingets författning

Av intresse i detta sammanhang kan också vara de förslag till regler om landstingskommunens drätsel som framlades i betänkandet "Storlandstingets författning", SOU 1968: 35.

Förslaget till kapitel om landstingskommunens drätsel (5 kap.) innehöll en del nyheter. Riktlinjerna för förslagen var i huvudsak

följande. De ekonomiska bestämmelserna framstod med hänsyn till dagens redovisningsteknik och dagens synsätt på kommunal ekonomi som i många hänseenden föråldrade. En ändring i ett isolerat sammanhang av dessa regler kunde emellertid inte komma i fråga, om inte särskilda storlandstingsskäl kunde åberopas för en avvikelse. Regler av principiell räckvidd borde i största utsträckning lämnas oförändrade. Detaljbestämmelser rensades bort och ersattes med mer allmänt hållna rambestämmelser.

Bestämmelserna om förmögenhetsskydd, landstingsskatt samt anslags- och medelsanvisning föreslogs bli i huvudsak utan ändringar överförda till storlandstingslagen (44–46 §§). Någon motsvarighet föreslogs däremot inte till bestämmelserna i 56 § LL om skyldighet att använda försäkringsmedel eller vederlag för anläggningstillgångar för återbetalning av lån för vederbörande anläggning eller anskaffande av annan anläggningstillgång. Inte heller bestämmelsen om fonderingstvång av sådana medel i 63 § LL fick någon motsvarighet. Ingen motsvarighet föreslogs till bestämmelsen i 58 § LL om underställning av beslut, som kräver utdebitering under mer än fem år. Budgetavsnittet i förslaget innehöll föreskrifter om budgetens uppdelning på kapital- och driftsida, 47 §. Den detaljerade bestämmelsen i förebilderna om budgetens olika poster moderniserades och förenklades. Även i fråga om förfarandet vid budgetarbetet föreslogs vissa ändringar i förhållande till LL. Bl. a. föreslogs att utgifts- och inkomststaten skall fastställas vid sammanträde senast den 15 november. Under valår skall statförslaget behandlas av det nyvalda landstinget.

Bestämmelsen i LL om att anslag till utgifter som landstinget inte tidigare fattat beslut om skall bli föremål för särskild överläggning och avgörande i samband med statbehandlingen föreslogs slopad. Avsnittet om fonder förenklades avsevärt. Nuvarande skyldighet att inhämta Kungl. Maj:ts tillstånd till vissa fondavsättningar och fonddispositioner föreslogs utgå. Bestämmelserna om fondbildning reducerades till en av innehåll att storlandstingskommunen äger avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder samt att medel från kapitalfond inte får användas för driftändamål. På lånerättsområdet föreslogs en motsvarighet till nuvarande huvudregel i LL. En viss utvidgning av den fria lånerätten skulle enligt förslaget bli möjlig efter föreskrifter av Kungl. Maj:t. Förslagen föranledde i denna del inte någon lagstiftning. Anledningen härtill var bl. a. att dessa frågor inte borde tas upp till särskild bedömning för en landstingskommun utan borde övervägas i annat sammanhang för alla landstingskommuner (prop. 1969: 112 s. 90–91).

8.7 Kommunförbundets promemoria

Den allmänna bakgrunden

I promemorian redovisas bakgrunden till den kommunala expansionen under de senaste 20 åren. Här kan bl. a. noteras att utgiftsvolymen fördubblades under 25-årsperioden 1920–45 och mer än fyrdubblades

under perioden 1945–70. Även effekten av kommunsammanläggningarna och den allmänna administrativa teknikens utveckling belyses.

I mitten av 1960-talet togs ADB-tekniken i bruk, framför allt inom budget- och redovisningsområdet. När kommunsammanläggningarna genomförts kan man anta att samtliga kommuner inom överskådlig tid övergår till ADB-rutiner. För den kortsiktiga ekonomiska planeringen utgör kapitalredovisningskommitténs bägge betänkanden alltjämt grunden. I den kommunala normalkontoplanen (K-planen) har kommunförbundet gjort preciseringar och tillägg till kapitalredovisningskommitténs förslag. Ett närmande till företagsekonomiska synpunkter på resultatredovisningen har också skett. Tyngdpunkten beträffande ändamålet med kapitalredovisningen har förskjutits från förmögenhetsskydd till kostnadsredovisning. Inom kommunförbundet pågår översyn av de principer kapitalredovisningskommittén rekommenderat. Resultatet av översynen visar att dessa principer till stora delar fortfarande är tillämpliga. Vidare sker utveckling och precisering av kapitalredovisningskommitténs förslag. De nya rekommendationer som utfärdades under hösten 1973 får främst ses som en anpassning till dagsläget (se kommunförbundets cirkulär 73.106, Avskrivning och internränta).

Förbundet har även i fråga om kapitalredovisningskommitténs betänkande angående kommunernas budget och räkenskaper arbetat vidare med utformning av anvisningar för budget- och redovisningssystemens praktiska tillämpning. Samtliga kommuner tillämpar huvudprinciperna i K-planen. I vissa avseenden innebär tillämpningsanvisningarna avvikelser från kapitalredovisningskommitténs förslag. Numera understryks behovet av s. k. prestationsbudgetering kraftigare. Ett fortlöpande utvecklingsarbete pågår från förbundets sida. Bl. a. har fråga uppkommit om hur budgeteringen skall samordnas med verksamhetsplaneringen. Beträffande den fleråriga ekonomiska planeringen konstateras att någon i kommunallagen föreskriven skyldighet för kommun att upprätta långsiktiga ekonomiska planer inte finns. Med stöd av 30 § KL kan dock hävdas, att kommunstyrelsen har ansvaret för att ekonomisk långtidsplanering sker och samordnas med annan planering. Tidsperspektivet är oftast fem år. Den politiska tyngdpunkten har förskjutits från årsbudget till flerårig ekonomisk planering. Denna tendens kan komma att förstärkas.

Med staten som huvudman har sedan mitten av 60-talet en rad nya planeringsformer utvecklats på olika områden, som berör kommunerna. Detta leder till ökade krav på kommunal långsiktig planering och bättre samordning av planeringen inom kommunerna. Ett nära samspel med staten förutsättes i samhällsplaneringen. Även här pågår ett omfattande utvecklingsarbete.

Beträffande lagregleringen av kommunernas drätseluppgifter framhålles i kommunförbundets promemoria till att börja med att förutsättningarna för den ekonomiska administrationen i dag är väsentligt annorlunda än vid tillkomsten av 1953 års kommunallag. Den utveckling, som redovisas i promemorian, förväntas fortskrida i framtiden. Tillämpade planerings- och redovisningssystem är ständigt under omprövning och utveckling beträffande den administrativa tekniken och anpassas till

samhällsutvecklingen i stort. Detta påverkar styr- och kontrollsystemens utformning på det sättet att dessa måste vara flexibla och ständigt anpassas till nya krav och önskemål. Det vore olyckligt – framhålles det i promemorian – om lagbestämmelserna utformades så att de försvårar en sådan anpassning. Lagen bör därför ge en vid ram för handlandet, inom vilken kommunerna ges stora möjligheter att utforma sina hjälpmedel för drätselförvaltningen på ett med hänsyn till tidens krav effektivt sätt.

I promemorian hänvisas till de uttalanden kommunallagskommittén gjort i fråga om kommunförbundens reformarbete på drätselområdet (SOU 1952: 14 s. 316).

I samband med genomgången av de olika stadgandena hävdas bl. a. att kommunalrättskommittén i sitt lagförslag synes vilja precisera förmögenhetsreglerna för att möjliggöra att underställningsplikten slopas för upptagande av lån utöver vad som medges i 58 och 59 §§ KL. Utformningen av drätselbestämmelserna påverkas därför i hög grad av vad som skall och vad som bör överföras från drift- till kapitalbudget, dvs. avskrivningar och andra överföringsposter. Man anger på så sätt indirekt lämpligheten av att budgetera en överföringspost som extra konsolidering av kapitalbudgeten utöver den som åstadkommes genom avskrivning. En utformning av drätselkapitlet med tonvikt på förmögenhetsskyddet innebär enligt promemorian en tendens att lagreglera en statisk syn på kapitalredovisningen. Detta skulle medföra dels att man avlägsnar sig från den dynamiska syn, som förespråkades av kapitalredovisningskommittén, dvs. att balansräkningen endast skulle vara en förbindelselänk mellan olika års resultatredovisningar, dels den faktiska utvecklingen och förskjutningen mot kravet på riktig kostnadsredovisning. I promemorian hävdas att det i lagförslaget preciserade förmögenhetsbegreppet jämfört med gällande syn på redovisningssystemet ger upphov till vissa konflikter.

Den mycket omfattande skattefinansiering av investeringarna som kommunerna numera uppvisar innebär enligt promemorian att förmögenheten under alla omständigheter är skyddad. Även om samtliga kommuner har sin årsbudget uppdelad i drift- och kapitalbudget kan det ifrågasättas om denna princip skall lagfästas. Framtida krav på budgetsystemets utformning kan inte nu förutses. Den utveckling av kommunernas budgetsystem som skett har ändå varit möjlig inom ramen för de allmänt hållna lagregler som nuvarande kommunallag innehåller. Mer preciserade krav på budgetutformningen skulle inte ha ändrat eller påskyndat den hittillsvarande utvecklingen. En smidig anpassning till framtida krav och önskemål underlättas om lagbestämmelserna även fortsättningsvis får ramkaraktär. Vidare framhålles att även om det nu är för tidigt att göra några preciserade uttalanden härom blir sannolikheten för att förslag från den kommunalekonomiska utredningen skall komma att påverka drätselkapitlet mindre om man undviker detaljreglering i den nya kommunallagen. Få, mer principiellt viktiga bindningar ger goda möjligheter till anpassning när utvecklingen medför behov av snabba förändringar.

8.8 Den statliga budgetreformen

Budgetutredningen har lagt fram ett förslag till statlig budgetreform i betänkandet "Budgetreform" (SOU 1973:43). Förslaget är av stort intresse även för kommunernas del. Syftet är att göra budgeten till ett så effektivt instrument som möjligt för att styra användningen av de ekonomiska resurserna och för stabiliseringspolitiken. Utredningen anser att de reformförslag som diskuterats inom betänkandet kan genomföras inom ramen för grundlagberedningens förslag till RF och RO (prop. 1973:90 s. 221–222). Grundlagberedningens förslag till reglering av utgiftsmakten har också i huvudsak godtagits i propositionen (prop. s. 224). Samordningen med kommunerna tas upp till särskild behandling. Utredningen anser det angeläget att en ökad kommunal medverkan i stabiliseringspolitiken kommer till stånd och har undersökt de olika medel som är tänkbara i detta avseende. De förslag utredningen härvidlag framlägger berör både primärkommuner och landsting (s. 152).

Av intresse i detta sammanhang är utredningens uttalande att handlingsfriheten är så stor för kommunerna att man inte funnit anledning föreslå ändringar i kommunallagen i stabiliseringspolitiskt syfte (s. 152). Vidare föreslås i fråga om den statliga förmögenhetsredovisningen bl. a. att driftbudget och kapitalbudget slås samman till en budget. Denna reform innebär dock endast ett stadfästande av den faktiska utvecklingen. De fyra nuvarande anslagstyperna – varibland märks reservationsanslag – föreslås ersatta med en enda anslagstyp för vilken två regler gäller. För det första får regeringen enligt förslaget rätt att medge överskridande med upp till 10 procent av anslagsbeloppet eller upp till ett belopp av 1 mkr. För det andra ges ingen möjlighet att disponera outnyttjade medel efter budgetårets slut.

8.9 Jämförelse mellan de olika förslagen

Kommunalrättskommitténs förslag är utan tvivel det mest detaljerade. Förslaget till drätselkapitel i storlandstingslagen förefaller ligga närmare det synsätt, som utvecklats i förbundets promemoria. I promemorian har inte alltid några konkreta alternativ till kommunalrättskommitténs förslag redovisats.

Det gemensamma för samtliga alternativ är att man hyser sympati för att slopa samtliga underställningsregler i fråga om anslag, fondering och lånerätt. I förslaget till storlandstingslag behålles emellertid en modifierad underställningskontroll i fråga om lån. I sammanhanget bör kanske framhållas att samtliga underställningsregler beträffande låne-, borgens-, fond- och anslagsärenden enligt direktiven uttryckligen undantagits från kommunalrättskommitténs uppdrag att verkställa översyn av bestämmelserna om underställning av vissa kommunala beslut (prop. 1972:12 s. 44).

Beträffande förenklingen och uppmjukningen av fondbildningsreglerna accepteras i stora drag kommunalrättskommitténs förslag.

Däremot skiljer sig synpunkterna väsentligt i fråga om vad som behöver regleras med hänsyn till förmögenhetsskyddet. I promemorian avvisas sålunda kommunalrättskommitténs förslag beträffande precisering av förmögenhetsbegreppet, indelningen i kapital- och driftbudget, den närmare detaljregleringen av budgetens innehåll, förslag till lagfästande av tilläggsstater och spärren för längre anslagsförskott. I förslaget till storlandstingslag lagfästes principen om uppdelning i kapital- och driftbudget, men i övrigt saknas den detaljreglering kommunalrättskommitténs förslag innebär. Det bör beaktas, att i förslaget till storlandstingslag underställningskontrollen i fråga om lån i huvudsak behållits.

8.10 Finska kommunalförvaltningskommitténs betänkande

I Finland har kommunalförvaltningskommittén framlagt ett förslag till ny kommunallag (kommittébetänkande 1973: 60). Vid en jämförelse bör ihågkommas att den finska kommunallagen i flera avseenden är mer detaljerad än den svenska. Nuvarande kommunallag innehåller över 200 paragrafer. Förslaget synes innebära en minskning till 150 paragrafer. Beträffande kapitlet om kommuns ekonomi – som motsvarar vårt drätselkapitel – bör också beaktas föreliggande skillnader i budget- och redovisningssystem. Detta hindrar inte att enskilda stadganden kan vara av intresse bl. a. från lagteknisk synpunkt.

Särskilt må här framhållas att kommittén föreslår att nuvarande regel om underställning av lån och borgen i 108 § finska kommunallagen skall utgå. Regleringen av budgetens innehåll synes – av naturliga skäl – mer anpassad till den moderna budgettekniken än motsvarande 20 år äldre regel i den svenska kommunallagen. Av intresse är att frågan om uppgörande av tilläggsbudget föreslagits reglerad. En regel härom finns dock även i nuvarande lag. Reglerna om fondbildning förenklas och gällande underställningskrav slopas. De kommunala centralorganisationerna i Finland synes utfärda "modellstadgar" för fonder. Intressant är också att närmare bestämmelser om budget, ekonomi, drätsel och räkenskapsväsende i övrigt skall meddelas i ekonomistadga, som fullmäktige godkänner. I praktiken uppgöres ekonomistadga på basis av de kommunala centralorganisationernas rekommendationer.

8.11 Utredningens bedömning

Vid bedömningen av kommunalrättskommitténs förslag bör beaktas, att det närmast varit slopande av lånekontrollen, som utgjort utgångspunkt också för kommitténs förslag till ändringar beträffande förmögenhet, budget och fonder. Ett av syftena med lånekontrollen har ansetts vara att åstadkomma ett skydd för den kommunala förmögenheten. Kommunalrättskommittén vill åstadkomma detta skydd genom en mer detaljerad reglering av kommunallagens bestämmelser om förmögenhet och budget. Samtidigt bör framhållas att förslagen i stort sett inte sträcker sig längre

än vad som tillämpats i kommunal praxis efter tillkomsten av kapitalredovisningskommitténs båda betänkanden. Kommunalrättskommitténs förslag kan därför i huvudsak ses som en kodifiering av kommunal praxis.

Till bilden hör att såväl Svenska stadsförbundet som dåvarande Svenska kommunförbundet tillstyrkte förslagen i denna del, liksom för övrigt praktiskt taget alla andra remissinstanser. I stadsförbundets remissyttrande framhölls bl. a. att intagande i kommunallagen av en definition av den skyddade kommunala förmögenheten samt av moderniserade budgetbestämmelser i enlighet med kommitténs förslag var motiverat. Vissa justeringar i detalj föreslogs dock (se Svenska stadsförbundets tidskrift 1965 s. 849). Svenska kommunförbundet underströk i sitt yttrande bl. a. betydelsen av att de föreslagna reformerna inom kommunallagarnas ram genomföres. Den friare gäldsförvaltning och de i anslutning härtill ändrade bestämmelserna om förmögenhetsskydd, budget, anslag och fonder i kommitténs förslag skulle enligt förbundet komma att få gynnsamma verkningar för den kommunala verksamheten över huvud taget i form av ökad rörelsefrihet för kommunerna och avsevärt förbättrade möjligheter till rationellt ordnad ekonomisk förvaltning (Kommunernas tidskrift 1965 s. 718).

I kommunförbundets promemoria har framhållits bl. a. att tyngdpunkten förskjutits från förmögenhetsskyddet till kostnadsredovisningen. Den fleråriga ekonomiska planeringen blir allt viktigare i förhållande till årsplaneringen. Den snabba utvecklingen i olika avseenden ställer krav på flexibilitet. Detta medför att målet måste bli en ramlagstiftning, där vissa grundläggande principer anges.

För kommunalrättskommitténs förslag talar främst att reglerna innebär en kodifiering av kommunal praxis, som i vart fall tidigare godtagits av kommunförbunden. Genom bestämmelserna vinns en viss fasthet och stadga i kommunallagens budgetbestämmelser. Mot kommitténs förslag talar behovet av flexibilitet och den målsättning, som innebär att kommunallagarna skall ha karaktär av ramlag, inom vilken kommunerna sedan själva bestämmer hur verksamheten i detalj skall utformas.

Eftersom kommunalrättskommitténs förslag innebär en anpassning till kommunal praxis, sådan den tillämpas även i dag, bör förslagen i och för sig kunna läggas till grund för kommunallagsutredningens förslag. Å andra sidan kan man inte bortse från att kommunalrättskommitténs förslag innebär en detaljreglering jämfört med nuvarande lag, vilket strider mot kommunallagsutredningens målsättning att göra lagstiftningen enklare. De synpunkter som anförts i kommunförbundets promemoria och i förslaget till storlandstingslag rimmar utan tvivel bättre med synpunkten att ge kommunallagen karaktär av ramlagstiftning.

Mot kommunalrättskommitténs förslag har i promemorian bl. a. åberopats behovet av ev. framtida ändringar. Om man i dag genomför en lagstiftning, baserad på kommunalrättskommitténs förslag i här aktuella delar, har man i vart fall anpassat lagstiftningen till dagsläget. Vad som händer i framtiden inom budgetteknik och samhällsutvecklingen i stort är svårt att förutsäga. Om det förslag till statlig budgetreform som nu lagts fram genomföres, är det inte otänkbart att åtminstone vissa delar av det

statliga budgetsystemet på sikt kan påverka även den kommunala budgettekniken. Uppstår akut behov av ändringar i regleringen är det givet att sådana kan ske. Å andra sidan minskar en ramlagstiftning behovet av lagändring föranledd av utvecklingen.

Vill man slopa lånekontrollen synes kommunalrättskommitténs förslag ligga närmast till hands. Även om synnerligen starka skäl talar för att lånekontrollen slopas och nuvarande kommunal praxis kan sägas innebära att denna spelat ut sin roll, är det tveksamt om ett förslag härom kan framläggas av utredningen, vars uppdrag ju i princip begränsats till en lagteknisk översyn av kommunallagarna.

Givet är att kommunallagsutredningen i första hand tar fasta på sådana förslag, där likartad uppfattning gör sig gällande inom kommunalrättskommittén, förslaget till storlandstingslag och förbundets promemoria. I övrigt anser utredningen mot bakgrunden av det här sagda att övervägande skäl talar för en lösning efter de linjer, som dragits upp i förslaget till storlandstingets författning och i förbundets promemoria. Någon anledning att i drätselkapitlet ha avvikande bestämmelser för landstingen finns i princip inte.

9 Specialmotivering till förslaget till kommunallag

1 Kap. Allmänna bestämmelser

1 §

Gällande rätt m. m.

I 1 § KL anges de kommunala enheter, vilkas organisation och verksamhet regleras i KL. Sedan 1971 finns det endast en kommuntyp på det primärkommunala området.

I 1 § 2 st KL sägs att om osäkerhet råder beträffande gränsen för kommuns område Konungen förordnar angående gränsens rätta sträckning. Stadgandet inflöt i kommunallagen i samband med tillkomsten av 1919 års indelningslag (prop. 1919:310). Kommunala nybildningskommittén, vars utredning låg till grund för propositionen, utgick från att den kommunala indelningen skulle befrias från beroende av annan indelning. Tidigare kunde kommunen vara beroende av både den kyrkliga och den kamerala indelningen.

Av förarbetena framgår att placeringen av gränsregleringsstadgandet diskuterades. Skifteslagstiftningskommissionen ansåg att i varje fall då oklarhet rådde om administrativ gräns avgörandet borde läggas i Kungl. Maj:ts hand. Skulle stadgandet avse alla administrativa gränser var dess plats inte i kommunallagarna. Departementschefen ansåg emellertid i likhet med kommittén att det var lämpligt att i kommunalförordningen inta en bestämmelse, som anvisade en utväg för åstadkommande av en bestämd gräns. Detta hindrade inte att, såsom skifteslagstiftningskommissionen föreslagit, i den blivande skifteslagen infördes ett stadgande av större räckvidd, avseende administrativ gräns av varje slag, således även härads- eller länsgräns (prop. s. 136–137).

Vid denna tidpunkt gällde målsättningen att den kommunala indelningen skulle befrias från beroendet av annan indelning. Efter 1970 års fastighetsbildningsreform är emellertid målet att kommungräns skall följa fastighetsgränsen.

I 3 kap. 11 § fastighetsbildningslagen anges förutsättningarna för att fastighetsbildning skall få ske över kommungräns. I lagen den 17 december 1970 om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning i samband med fastighetsbildning(1970:991) fastslås principen att kommungräns skall vara beroende av ändringar i fastighetsindelningen. Vidare

regleras förfarandet i dylika ärenden. I 13 kap. fastighetsbildningslagen ges bestämmelser om fastighetsbildning för samordning med kommunal indelning. Reglerna avser de fall, då fastighet har enskild mark på ömse sidor om kommungräns. Om osäkerhet råder om den rätta sträckningen av fastighetsgräns, prövas frågan vid fastighetsbestämning enligt 14 kap. fastighetsbildningslagen.

Genom den nya lagstiftningen om fastighetsbildning m. m. synes gränsdragningsproblemen vara lösta för de fall att kommungränsen följer fastighetsgränsen. Råder osäkerhet om fastighetsgräns kan fastighetsbestämning ske. I och med att den rätta sträckningen av fastighetsgränsen bestäms blir kommungränsens sträckning automatiskt fixerad. Regleringen i 13 kap. fastighetsbildningslagen synes medföra att nu föreliggande fall av bristande överensstämmelse mellan kommunal indelning och fastighetsindelning successivt kommer att försvinna. Utrymmet för tillämpningen av 1 § 2 st. KL skulle därmed numera vara reducerat till de fall där kommungräns inte överensstämmer med fastighetsgräns.

Frekvensen av sådana fall kan antas vara låg. Ett tänkbart fall kan vara att tveksamhet råder om huruvida hel fastighet skall anses tillhöra den ena eller andra kommunen. I dylika fall råder alltså ingen osäkerhet om fastighetsgränsen som sådan, men däremot om kommungränsen.

Indelningslagen synes vara att tillämpa i de fall där del av kommun överförs till annan, oavsett ändringens storlek, och där säkerhet råder om kommungränsen. För dylika ändringar krävs att de särskilda förutsättningarna i 3 § indelningslagen är uppfyllda.

LL saknar en regel motsvarande den i 1 § 2 st. KL. Gränsen för landstingskommun följer numera, med undantag för Göteborgs och Bohus län samt Malmöhus län, alltid länsgränsen.

Kommunallagsutredningen har mot bakgrund av att tveksamhet råder huruvida bestämmelsen i fråga har någon funktion att fylla efter fastighetsbildningsreformen inhämtat lantmäteristyrelsens synpunkter härom. Lantmäteristyrelsen har anfört bl. a. följande.

Osäkerhet om kommungräns som sammanfaller med fastighetsgräns torde normalt kunna undanröjas genom fastighetsbestämning enligt 14 kap. FBL. Ur kommunal synpunkt uppträder dock härvid den olägenheten att fastighetsbestämning kan påkallas av kommunalt organ endast i vissa fall (FBL 14: 1 andra stycket andra punkten).

Det finns emellertid fall då kommungräns ej sammanfaller med fastighetsgräns och osäkerhet om kommungränsens rätta sträckning kan föreligga eller uppkomma. Här åsyftas främst det fall att kommungräns går över allmänt vattenområde. Sådant område ingår för närvarande ej i fastighetsindelningen. Detta gäller oavsett om fastighetsregistreringen sker i jordregister eller i stadsregister och oavsett om vattenområdet finns redovisat i bihang C till stadsregister eller ej. Även om kommungränsen till den del den är belägen inom fastighetsindelat område sammanfaller med fastighetsgräns, kan osäkerhet råda beträffande dess läge inom det allmänna vattenområdet. Osäkerheten kan i detta fall ej undanröjas genom fastighetsbestämning.

På grund av det anförda anser lantmäteristyrelsen att ifrågavarande lagbestämmelse är erforderlig i varje fall så länge de allmänna vattenområdena ej ingår i fastighetsindelningen. Bestämmelsen synes helst böra

kvarstå i kommunallagen. Om detta ej lämpligen låter sig göra, förordar styrelsen att bestämmelsen överföres till lagen (1919: 293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning.

I övrigt innehåller 1 § KL hänvisningar till kommunalförbunds- och indelningslagstiftningen. Vidare sägs att KL inte gäller för Stockholms kommun.

1 § KLS har i stort sett samma innehåll som 1 § KL.

Enligt 1 § LL utgör varje län utom Gotlands län en landstingskommun. Vidare sägs att om vid tiden för LL: s ikraftträdande kommun inte tillhör landstingskommun, skall därvid förbliva såvitt inte annorlunda bestämmes enligt 2 § LL. Därutöver sägs att för Stockholms läns landstingskommun finns särskilda bestämmelser.

I 2 § LL finns vissa bestämmelser om landstingsfri kommuns inträde i landstingskommun. Bestämmelsen har redaktionellt visst samband med 1 § LL. Enligt stadgandet får annan kommun, som inte tillhör landstingskommun, än Gotlands kommun inträda i landstingskommun, såvida samstämmande beslut därom fattats av kommunen och landstingskommun. Då synnerliga skäl är därtill får också Konungen utan dylik samstämmighet besluta om sådant inträde. Konungen bestämmer tiden för inträdet och meddelar övriga i ärendet erforderliga föreskrifter.

I äldre rätt fanns möjlighet att uppdela ett län i två eller flera landstingsområden. Denna möjlighet utnyttjades endast i Kalmar län. De bägge landstingskommunerna i detta län sammanlades 1971. Möjligheten att uppdela län i olika landstingsområden togs inte in i 1954 års LL.

I äldre rätt kunde också stad, som uppnått viss folkmängd, utträda ur landsting. Också rätten till utträde ur landsting borttogs i 1954 års LL. Län och landstingskommun skall numera överensstämma. Med dessa ändringar avsågs inte att göra rubbningar i de fall stad stod utanför landsting. Genom särskild lagstiftning 1970 upplöstes Gotlands läns landstingskommun. Förutom Gotlands kommun står nu endast Göteborgs och Malmö kommuner utanför landsting.

Stadgandet i 2 § LL reglerar endast möjligheten för kommun att inträda i landstingskommun och får ses som en regel om ändring i den kommunala indelningen. I förarbetena till 1954 års LL diskuterades placeringen av stadgandet. Kommunallagskommittén framhöll bl. a. att det i och för sig hade sådant samband med andra kommunala indelningsfrågor, att det kunde tänkas böra erhålla sin placering i den kommunala indelningslagen. När kommittén dock behöll de hithörande bestämmelserna i landstingslagen, var motivet bl. a. att det ansågs onödigt att betunga en så allmänt hållen lagstiftning som kommunala indelningslagen med föreskrifter, som skulle äga tillämplighet blott i några få specialfall. Kommittén ansåg det dock befogat, att indelningslagens bestämmelser om reglering av de ekonomiska mellanhavandena vid indelningsändring tillämpades analogivis vid förening av landstingskommuner och stads inträde i landstingskommun (SOU 1952: 48 s. 45–46). I propositionen delade man också kommunallagskommitténs uppfattning på denna punkt (prop. 1954: 119 s. 59).

En utredning i fråga om Göteborgs samgående med Göteborgs och

Bohus läns landstingskommun tillsattes 1962 och pågår, efter visst avbrott, fortfarande. Ett speciellt problem i Göteborgsregionen är att myndigheter i tre skilda län fattar beslut som gäller samhällsplanering inom regionen. Göteborgsutredningen siktar på en partiell lösning som kan undanröja de mest akuta svårigheterna i avvaktan på länsberedningens förslag.

I fråga om Malmö föreslog den s. k. Malmöutredningen i sitt betänkande "Landstinget och Malmö", Ds C 1971:3, att Malmö kommun skulle återinträda i Malmöhus läns landstingskommun den 1 januari 1977. Frågan om återinträde var dock föremål för delade meningar mellan kommunen och landstingskommunen. Med hänsyn bl. a. till länsberedningens arbete gav departementschefen i anförande till statsrådsprotokollet den 29 juni 1973 uttryck för den meningen att man inte genom ett beslut om återinträde skulle föregripa resultatet av beredningens överväganden, om det väsentligaste motivet för ett samgående – en gemensam planering inom hela sjukvårdsområdet – tills vidare kunde tillgodoses på annat sätt. En överenskommelse om samarbete mellan Malmö och Malmöhus läns landstingskommun skulle vara att betrakta som en åtgärd i avvaktan på resultatet av länsberedningens arbete. För att bistå parterna i förberedelsen för ett sådant fördjupat samarbete tillkallades en särskild sakkunnig. I samarbete med den sakkunnige har numera en överenskommelse träffats mellan parterna om samverkan i syfte att bereda alla invånarna i Malmöhus län likvärdig landstingskommunal service.

Enligt vad som under hand erfarits från länsberedningen avser beredningen att föreslå att Malmö och Göteborgs kommuner skall inträda i respektive landstingskommun.

Utredningens bedömning

Enligt 1 kap. 6 § i 1974 års regeringsform finns i riket primärkommuner och landstingskommuner. Mot den bakgrunden kunde det synas överflödigt att intaga en bestämmelse av i huvudsak samma lydelse i den nya kommunallagen. I detta sammanhang har emellertid bestämmelsen den särskilda funktionen att ange på vilka kommuntyper lagen är tillämplig. Utredningen anser det därför befogat att intaga en motsvarande regel i den nya lagen. Benämningen primärkommun är emellertid mindre användbar i lagtexten i övrigt. Utredningen har därför valt att i lagförslaget använda sig av termen "kommun", när endast primärkommun avses.

Som framgår av lantmäteristyrelsens yttrande finns alltjämt ett behov av en bestämmelse om gränsbestämning i fråga om kommungräns, främst i det fall att kommungräns går över allmänt vattenområde. En sådan bestämmelse bör alltså behållas. För att underlätta ett förenhetligande av kommunallagstiftningen anser utredningen att bestämmelsen bör flyttas från kommunallagen till indelningslagen. Ytterligare ett skäl härför är att både kommunala gränsbestämningar och indelningsändringar ligger i regeringens hand. Förfarandereglerna i indelningslagen torde knappast

behöva göras direkt tillämpliga på kommunala gränsbestämningsärenden, men i den mån det bedöms erforderligt för ärendets utredning bör inget hindra att dessa regler tillämpas analogivis. Stadgandet bör lämpligen placeras som ett tredje stycke i 2 § indelningslagen.

Hänvisningen i KL till lagen om kommunalförbund blir inaktuell, eftersom bestämmelserna om kommunalförbund föreslås inarbetade i form av ett särskilt kapitel i den enhetliga kommunallagen.

De särregler som nu finns i KL och KLS med avseende på Stockholms kommun utgår i en enhetlig kommunallagstiftning.

I fråga om landstingskommunerna bör liksom f. n. varje län utgöra en landstingskommun. Utredningen vill ifrågasätta om det i en enhetlig kommunallag finns anledning att särskilt markera det avvikande förhållandet i Gotlands län. I stället bör lagen enligt utredningens uppfattning innehålla en mer allmänt hållen undantagsregel. Beträffande utformningen av denna bör följande framhållas. Nuvarande LL reglerar uttömmande regeringens befogenhet att förordna om ändring i den landstingskommunala indelningen. Någon befogenhet att förordna om upplösning av landstingskommun inryms inte i LL. Denna bedömning gjordes då frågan aktualiserades för Gotlands läns landstingskommun. För att meddela ett sådant förordnande behövdes särskilt bemyndigande för Kungl. Maj:t i lag (prop. 1970: 14 s. 25). Enligt den lag som då antogs kunde Kungl. Maj:t förordna att Gotlands läns landstingskommun skulle upplösas i samband med beslut om sammanläggning av kommunerna i Gotlands län till en enda kommun samt meddela de närmare föreskrifter som behövdes. Enligt 8 kap. 5 § i 1974 års regeringsform skall grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner bestämmas i lag. Med kommun avses i grundlagen också landstingskommun. Bestämmelsen i 8 kap. 5 § regeringsformen gäller alltså även i fråga om den landstingskommunala indelningen. I förarbetena ges exempel enbart från den primärkommunala sektorn. De materiella principerna för kommunindelningar – såsom 1952 års storkommunreform och den nu genomförda kommunindelningsreformen – anges i lag, medan regeringen i de enskilda fallen förordnar om ändring i den kommunala indelningen (prop. 1973: 90 s. 189).

Utredningen anser för sin del att det endast i undantagsfall kan bli fråga om att frångå principen att varje län skall utgöra en landstingskommun. Till bilden hör att enligt underhandsuppgifter från länsberedningen föreslår denna beredning att Malmö och Göteborg skall inträda i landstingskommun. Det enda undantaget kommer med denna lösning att bli Gotlands län. Av skäl som närmare redovisas i det följande föreslår utredningen att bestämmelsen i 2 § LL om kommuns inträde i landstingskommun flyttas till indelningslagen. I den nya kommunallagen skulle då kunna intagas en allmänt hållen undantagsregel som möjliggör avvikelser från huvudprincipen. Varje avvikelse från principen att varje län skall utgöra en landstingskommun får anses vara av sådan principiell betydelse att beslut härom bör ges i form av lag. Någon parallell med indelningsbesluten avseende primärkommunerna låter sig här knappast dragas. I övergångsbestämmelserna får, i avbidan på en slutlig lösning av

frågan om landstingstillhörigheten för Göteborgs och Malmö kommuner, intas regler, som kan utgöra grund för att behålla de nuvarande avvikelserna från huvudregeln.

Bestämmelsen i 2 § LL om förfarandet vid kommuns inträde i landstingskommun kan numera avse endast Göteborgs och Malmö kommuner. Klart är att regeln med sitt begränsade tillämpningsområde inte passar in i en enhetlig kommunallag av ramlagskaraktär. Som redan kommunallagskommittén framhållit har bestämmelsen samband med indelningslagstiftningen. De skäl kommunallagskommittén anförde mot en placering i indelningslagen har inte samma styrka i ett läge där målet är att åstadkomma en enhetlig kommunallag. Sakkunniga har nyligen tillkallats för att göra en översyn av indelningslagen, och vid denna torde det bli aktuellt att reglera landstingskommunens roll i indelningsärenden. Utredningen anser att bestämmelsen tills vidare bör kunna överflyttas till indelningslagen.

2 §

Gällande rätt

Enligt 2 § KL är var och en som är mantalsskriven i kommunen medlem där. Den som äger eller brukar fast egendom eller är taxerad till allmän kommunalskatt är medlem i kommunen, även om han inte är mantalsskriven där.

Regeln innebär således att man kan vara medlem av flera kommuner, t. ex. om man äger fast egendom i flera kommuner. Även utlänning kan vara kommunmedlem. Enskild juridisk person kan såsom innehavare av fastighet eller skattebetalare vara medlem i en eller flera kommuner liksom staten. Viss kommun kan i sådan egenskap vara medlem av annan kommun.

3 § KLS är i huvudsak likalydande med 2 § KL. Enligt 3 § LL är var och en som är medlem av kommun inom landstingskommuns område också medlem i landstingskommunen. Även primärkommun kan vara medlem i landstingskommunen, t. ex. på grund av fastighetsinnehav i annan primärkommun.

Till medlemskapet har knutits besvärsrätten. Som senare redovisas har det tidigare sambandet mellan medlemskap och rösträtt brutits genom 1972 års vallagstiftning.

Under år 1950–1953 förekom mantalsskrivning även av juridiska personer. Detta ledde till att juridiska personer oberoende av fastighetsinnehav och skattskyldighet ansågs som kommunmedlemmar (RÅ 1952 I 109, företagarförening).

Nu gällande folkbokföringsförordning från 1967 innehåller ingen regel om mantalsskrivning av juridiska personer.

Tidigare upprättades den allmänna röstlängden med mantalslängden som grund. Efter lagändringar 1972 läggs numera kyrkobokföringen till

grund för röstlängden. Detta har medfört att bestämmelserna i KL, KLS och LL om rösträtt och valbarhet har anknutits till kyrkobokföringen, medan medlemskapet alltjämt grundas på mantalsskrivningen. En person som efter mantalsskrivningen flyttar från en kommun till en annan blir röstberättigad och även valbar i inflyttningskommunen redan samma år som inflyttningen sker, medan han hela detta år har kvar sitt medlemskap och den därtill knutna besvärsrätten i utflyttningskommunen.

I prop. 1972:105 uppmärksammades detta förhållande. Departementschefen uttalade bl. a. att det i och för sig varit att föredra, om en sådan ordning hade kunnat åstadkommas att både rösträtt och medlemskap hade kunnat knytas till inflyttningskommunen. Att en sådan ordning inte kunde åstadkommas borde emellertid inte hindra ett genomförande av den väsentliga förbättring i förhållande till tidigare läge som det föreslagna röstlängdsförfarandet utgjorde (prop. s. 96, 143).

Av intresse i detta sammanhang är att enligt 89 § 3 mom i 1961 års församlingsstyrelselag rätten att anföra besvär tillkommer den som är kyrkoskriven i församlingen. Någon motsvarighet till bestämmelsen i KL och LL om medlemskap finns däremot inte. Som medlem av församlingen anses den som är kyrkoskriven i församlingen och tillhör svenska kyrkan samt den, som utan att tillhöra församlingen ändock har att erlägga skatt till denna. Rösträtten vid val av kyrkofullmäktige kräver däremot medlemskap i svenska kyrkan. Någon koppling mellan rösträtt och besvärsrätt finns sålunda inte.

Mantalsskrivningen hänger också samman med frågan till vilken kommun allmän kommunalskatt skall erläggas. Enligt 66 § kommunalskattelagen är hemortskommunen den kommun där den skattskyldige författningsenligt skall vara mantalsskriven för året näst före taxeringsåret. Hemortskommunen har betydelse bl. a. för frågan om beskattningsort. Skatt för inkomst av tjänst – den vanligaste skattekällan – skall enligt 59 § kommunalskattelagen utgöras i hemortskommunen. Detsamma gäller i fråga om inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet och kapital. Den som flyttar till en kommun efter den 1 november år 1 blir inte mantalsskriven i inflyttningskommunen förrän år 3. För de inkomster som förvärvas under år 1 och 2 sker taxering i utflyttningskommunen. Den första taxeringen i inflyttningskommunen sker år 4 och avser inkomsterna år 3 (jfr SOU 1970:62, "Utbetalning av kommunalskatt", s. 45).

Beträffande medlemskap grundat på brukandet av egendom i kommunen har hävdats att endast jordbruksarrendator är kommunmedlem (Sjöberg: Det kommunala besvärsinstitutet s. 142, Sundberg: Kommunalrätt, 1964, s. 50). Denna begränsning synes vara historiskt betingad. Lokutionen "brukar fast egendom" täcker denna begränsning tämligen väl. Genom 1960-talets lagstiftning på arrenderättens område har fler arrendetyper tillskapats. Enligt 9 kap. 1 § jordabalken är jordbruksarrende avtal, varigenom jord upplåtes till brukande, medan ordet brukande inte används vid övriga arrendetyper (jfr 8 kap. 1 §, 10 kap. 1 § och 11 kap. 1 § jordabalken).

Ursprungligen medförde ägande eller brukande av fast egendom i och

för sig inte medlemskap av kommun. Först då innehavare av fast egendom blev för egendomen uppförd till allmän bevillning uppkom medlemskap. Regeln ändrades sedan därhän att medlemskap tillkom den som ägde eller brukade fast egendom. Man ansåg att ägare eller brukare borde få utöva rösträtt utan avbidan på att han blev taxerad för denna. Sedan den till fastighetsinnehavet knutna rösträtten upphört, har det ursprungliga motivet för att låta innehavet såsom sådant grunda medlemskap förfallit.

Kommunallagskommittén upptog därför frågan om man inte borde återknyta till lagstiftningens ursprungliga ståndpunkt i fråga om medlemsbegreppet (SOU 1952: 14 s. 370–371). Detta skulle emellertid medföra att innehavare av fastighet, som inte taxerades till allmän kommunalskatt, skulle vara uteslutna från medlemskap. Detta skulle drabba stat och landsting i de kommuner, där de innehade fastigheter av olika slag. Då kommunala beslut inte sällan berörde intressen, som var knutna till det allmännas fastighetsinnehav, ansåg kommittén att stadgandet borde behållas i oförändrat skick.

Under senare decennier har antalet egentliga arrendegårdar oavbrutet gått ned, medan andra typer av jordbruksarrende ökat i omfattning. En betydande del – ca en tredjedel – av arrendejorden innehas av självägande brukare såsom förstärkning av den egna arealen, s. k. sidoarrenden. Enligt nuvarande lydelse av 2 § KL skulle en sidoarrendator – som får antas vara mantalsskriven på den egna fastigheten – kunna vara medlem i annan kommun än mantalsskrivningskommunen, beroende på sidoarrendets belägenhet.

Arrendator som har anläggningsarrende kan tänkas vara skattskyldig i annan kommun än hemortskommunen för intäkter, som härrör från "fast driftsställe", 57 § 1 mom och 61 § kommunalskattelagen. Härmed avses de fall, då arrendatorn är mantalsskriven i en kommun men driver rörelse på arrenderad mark i annan kommun.

Dessa arrendatorer torde med nuvarande lagstiftning vara medlemmar på den grund att de är taxerade till allmän kommunalskatt i den kommun, där anläggningsarrendet ligger.

Sommarstugearrendatorer torde i allmänhet vara uteslutna från medlemskap (jfr RÅ 1970 C 31).

Fråga om tidpunkten för medlemskap var aktuell i RÅ 1969 C 155. Ett par makar hade köpt en fastighet, vartill kommunen beslöt utöva förköpsrätt. Då enligt 12 § förköpslagen förvärvet för sin giltighet var beroende av frågan om förköp kom till stånd, ansågs makarna endast ha förvärvat en villkorlig äganderätt till fastigheten. Makarna, som var mantalsskrivna i annan kommun än den där fastigheten låg, kunde inte vid målets anhängiggörande hos länsstyrelsen på grund av sin rätt till fastigheten i fråga anses som medlemmar av den kommun, där fastigheten låg (2 diss).

Uttrycket "är taxerad till allmän kommunalskatt" infördes i kommunallagstiftningen 1928 i samband med tillkomsten av 1928 års taxeringsförordning (1928: 379) och kommunalskattelagen (1928: 370). 1928 års taxeringsförordning har numera ersatts av 1956 års taxerings-

förordning (1956: 623). Enligt 66 § taxeringsförordningen har taxeringsnämnderna att besluta om inkomsttaxering och förmögenhetstaxering. Den lydelse stadgandet hade före 19 april 1972 innebar att taxeringsnämnden beslutade för envar skattskyldig, huruvida och till vilket belopp taxering till kommunal inkomstskatt skulle åsättas. Efter 1972 års lagändring hänfördes till taxering varje beslut som skall antecknas i taxeringslängd, t. ex. även beslut om åtnjutande av skattereduktion. Med uttrycket taxering avses eljest vanligen det förfarande, som leder till fastställande av det inkomstbelopp, på vilket slutlig skatt skall utgå. Uttrycket användes dessutom för att beteckna taxeringsnämndens beslut om taxering (prop. 1972: 15 s. 61–62). Det nu sagda ger vid handen att begreppet "taxerad till allmän kommunalskatt" förutsätter att taxeringsnämnden eller högre instans fattat beslut om taxering.

Utredningens bedömning

Utredningen anser att det sakligt sett finns starka skäl för att återställa sambandet mellan rösträtt, valbarhet och besvärsrätt, grundat på medlemskapet. Den som flyttat torde i första hand ha intresse av att kunna besvära sig över beslut i inflyttningskommunen. Sambandet kan återställas genom att medlemskapet grundar sig på kyrkobokföringen. Som framgår av den tidigare redogörelsen leder detta emellertid till att sambandet mellan den skattskyldighet till kommunen, som grundas på mantalsskrivningen, och besvärsrätten bryts. Utredningen anser det praktiskt taget uteslutet att söka behålla detta samband genom att lägga om taxeringssystemet. F. ö. ligger en sådan lösning helt utanför utredningens uppdrag. Införes en regel om medlemskap grundad på kyrkobokföringen kommer ett dubbelt medlemskap att föreligga under ett övergångsskede. Den som flyttat kommer att vara medlem i utflyttningskommunen på den grund att han är taxerad till allmän kommunalskatt där under inflyttningsåret. Man kan därför ställa sig frågan om inte den sistnämnda grunden för medlemskap skulle kunna utgå. Det medlemskap som grundar sig på taxeringen till allmän kommunalskatt har emellertid självständig betydelse även i andra fall än i flyttningsfallen. Dubbelt medlemskap av mer permanent natur har dessutom accepterats i gällande lagstiftning, t. ex. om någon äger en sommarstuga i annan kommun än mantalsskrivningskommunen. Den som flyttar torde i normalfallet endast i undantagsfall ha intresse av att utnyttja besvärsrätten i utflyttningskommunen. Med hänsyn till det sagda föreslår utredningen att medlemskapet i fortsättningen skall grunda sig på kyrkobokföringen samtidigt som bestämmelsen om medlemskap grundat på taxeringen behålles.

Efter 1968 års reformer på arrenderättens område finns nu i jordabalken olika arrendetyper med olika funktioner, nämligen jordbruksarrende, bostadsarrende, anläggningsarrende och lägenhetsarrende. Något sakligt skäl att ge just jordbruksarrendator medlemskap i kommuner där de inte är mantalsskrivna eller taxerade till allmän kommunalskatt

synes inte finnas. Som framgår av den tidigare redogörelsen torde medlemskapet för jordbruksarrendator i denna hans egenskap närmast ha sin historiska förklaring i den äldre anknytningen mellan rösträtt och fastighetsinnehav. De intressen som kan vara förknippade med arrenden kan oftast tillgodoses på annat sätt. En jordbruksarrendator kan ofta vara taleberättigad i förvaltningsprocess, som rör jordbruksegendomen. En del frågor i förhållande till kommunen kan kanske lösas den civilrättsliga vägen. Rätten att anföra kommunalbesvär kan därför inte vara av sådan betydelse att den bör behållas just för denna arrendetyp. De skäl kommunallagskommittén åberopat för att behålla regeln har varit hänsynen till det allmännas fastighetsinnehav och möjligheten för stat, landsting och kommun att besvära sig över beslut i den kommun, där de innehar fastighet. Som framgår av det anförda torde möjligheten att anföra kommunalbesvär i dessa fall ha en relativt underordnad betydelse, om andra rättsmedel står till buds. Dessutom torde det allmänna normalt inneha fastigheter med äganderätt. Utredningen avser inte att rubba det medlemskap som grundar sig på äganderätt till fast egendom i annan kommun. I den mån det allmänna arrenderar mark i annan kommun torde det endast undantagsvis röra sig om jordbruksarrende. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att regeln om medlemskap grundat på brukandet av fast egendom utgår.

3 §

Gällande rätt och tidigare förslag

I 3 § KL anges de legala gränserna för primärkommunernas kompetens. Stadgandet har utformats som en generalklasul. Bestämmelsen i första stycket ger kommunen rätt att vårda "sina angelägenheter". Vad som avses därmed framgår av lagens förarbeten och en rikhaltig rättspraxis. Ordalagen kan anses ge uttryck för den s. k. lokaliseringsprincipen, vars innebörd är att åtgärderna skall vara av betydelse för det egna kommunområdet och dess invånare. I och för sig täcker uttrycket fullständigt föremålen för den kommunala verksamheten (jfr Kaijser: Kommunallagarna II 1972, s. 27). I andra stycket görs ett förbehåll för att de i det första stycket angivna angelägenheterna kan vara specialreglerade inte bara i fråga om verksamhetsområdets utsträckning utan också i fråga om ordningen och sättet för att bedriva verksamheten. Till grund för kompetensstadgandets avfattning ligger en medveten skillnad mellan oreglerad och reglerad kompetens. Uttrycket "efter vad i denna lag närmare bestämmes" syftar på att de kommunala angelägenheterna skall handhas i den ordning och med den kompetensfördelning som anges i kommunallagen. Detta hindrar inte att kommunal verksamhet bedrivs i privaträttsliga former. Uttrycket "såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan" återgår i huvudsak på kompetensbestämmelsen i 1862 års kommunalförordningar och hade då självständig betydelse, eftersom subjektet i huvudsatsen enligt den dåvarande lydelsen var kommunmedlemmarna och andra stycket endast

upptog hänvisning till församlingsangelägenheter och obligatoriskt skolväsende. Uttrycket är logiskt sett inte längre erforderligt men har fått kvarstå i förtydligande syfte (jfr Kaijser a a s. 29). Ordet "annan" avser inte blott statlig myndighet utan även t. ex. församling och landstingskommun.

Kompetensregeln ändrades genom lagstiftning 1948 då det äldre uttrycket "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter" ersattes med det nuvarande. Den nya lydelsen innebär att allmänintresset och inte gemensamhetsintresset skall vara normerande för kommunernas kompetens.

3 § KLS har samma innehåll som KL.

Landstingskommunernas kompetens regleras i 4 § LL. Denna omfattar sådana angelägenheter, vilkas vårdande genom landstingets försorg framstår som berättigat från allmänna samhälleliga synpunkter. Regeln innefattar en gränsdragning i förhållande till såväl staten som primärkommunerna markerad genom uttrycket "sina angelägenheter". I förhållande till primärkommunerna innebär det att landstingskommun inte får främja intresse och behov, vilkas tillgodoseende ankommer på primärkommunerna enligt den allmänna kompetensregeln i 3 § KL eller i olika specialförfattningar. Landstingskommun torde dock vara oförhindrad att för sitt område främja verksamhet av samma art som den, vilken inom primärkommunernas områden ankommer på dessa. Skillnaderna i kompetens mellan de olika enheterna avser således deras verksamhetsområden i lokalt hänseende.

Lagtekniskt har en delvis annan lösning valts i LL än i KL. I LL ges nämligen en exemplifiering av landstingskommunernas verksamhetsområden. I denna del går stadgandet åter på 1862 års landstingsförordning. Kommunallagskommittén hade föreslagit en utformning av kompetensstadgandet i LL som helt knöt an till 3 § KL (SOU 1952:48, s. 47 ff). Denna lösning avvisades av departementschefen i propositionen med förslag till lag om ny landstingslag (prop. 1954:119, s. 70 ff). Departementschefen framhöll bl. a. följande:

"För egen del finner jag spörsmålet om kompetensstadgandets utformning tveksamt. Jag är ense med kommittén däri att landstingskommunens beslutanderätt i princip bör omfatta sådana angelägenheter, vilkas vårdande genom landstingets försorg framstår som berättigat ur allmänna samhälleliga synpunkter. Denna grundsats har emellertid enligt min mening icke kommit bättre till uttryck i kommitténs förslag än i det nuvarande stadgandet. Det av kommittén även i detta sammanhang åberopade önskemålet om ett närmande av de landstingskommunala bestämmelserna till kommunallagstiftningen i övrigt är som jag tidigare framhållit i och för sig värt beaktande, men det får givetvis icke leda till likformighet även i sådana hänseenden där sakliga skäl talar för en annan lösning. När det gäller att ange arten och beskaffenheten av de angelägenheter som landstingskommunerna ur allmänna synpunkter bör äga vårda, föreligger enligt min mening icke lika stora svårigheter som i fråga om primärkommunerna. Givet är att en uttömmande uppräkning icke heller i detta fall kan komma i fråga, men en upplysande exemplifiering, anknuten till ett allmänt stadgande, synes mig här vara väl möjlig. Ett bibehållande av en dylik exemplifiering i landstingslagen är

enligt min mening av värde och behöver – såsom den nuvarande lagens tillämpning visat – icke komma i strid med landstingskommunernas intresse av rörelsefrihet"- - -

"Vad jag nu anfört leder mig till att föreslå, att det av kommittén förordade kompetensstadgandet – att landstingskommunen äger vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt särskilda författningar tillkommer annan – utfylles med en belysande exemplifiering på sådana angelägenheter som ur allmänna samhälleliga synpunkter bör kunna ankomma på landstingskommunerna. Det synes mig därvid självfallet att nämna hälso- och sjukvård i främsta rummet. Vidare bör enligt min mening upptagas undervisning, socialvård samt jordbrukets och andra näringars utveckling. Exemplifieringen bör liksom i den nuvarande lagen avslutas med orden 'med mera dylikt'.

Jag är angelägen framhålla, att det i intet avseende är fråga om att inskränka landstingskommunernas befogenheter."

Lagstiftningen utformades också i enlighet härmed.

Som framgår av redogörelsen under avsnitt 4.5.1 innehåller 1 § 1969 års lag med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun en bestämmelse om vidsträcktare kompetens för denna landstingskommuns del.

Kommunalrättskommittén har i sitt betänkande "Kommunal kompetens", SOU 1971:84, verkställt en allmän översyn av reglerna om borgerlig primärkommuns kompetens. I 2 kap. i betänkandet diskuterar kommittén olika metoder för kompetensbestämning. Kommittén fann att behovet av faktiska ändringar hänförde sig till vissa rätt klart avgränsade angelägenheter och avstod bl. a. av detta skäl från att föreslå ändring i 3 § KL. Önskemål om faktiska ändringar i kommuns kompetens lät sig nämligen enligt kommitténs uppfattning enklast förverkligas genom att visst ämnesområde bryts ut ur 3 § KL och att mera detaljbetonade bestämmelser i ämnet tas in i särskild lag av kommunallags natur. I fråga om kommunal affärsverksamhet och kommunalt stöd till näringslivet föreslog kommittén en särskild lag om kommunens befogenheter med avseende på enskild näringsverksamhet.

Kommunalrättskommitténs förslag har ännu inte föranlett lagstiftning. I prop. 1973:50 har uttalats att ställningstagande till kommitténs föslag borde avvaktas till dess utredningen om regionalpolitiska medel redovisat sitt uppdrag.

Åtskilliga speciallagar reglerar nu kommunernas och landstingskommunernas kompetens på vissa områden. Dit hör bl. a. 1962 års lag om rätt för kommun och landstingskommun att bistå utländska studerande, 1965 års lag om kommunala renhållningsavgifter, 1968 års lag om kommunala befogenheter inom turistväsendet, 1969 års lag om kommunalt partistöd och 1970 års lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade. Lagen om partistöd gäller också i fråga om landstingskommuner. Kommittén för kommunal biståndsverksamhet har föreslagit en särskild lag om rätt för kommun att lämna internationell katastrofhjälp (SOU 1974:86).

Utredningens bedömning

Det ligger inte inom utredningens uppdrag att föreslå några materiella ändringar i fråga om den kommunala kompetensen. Utredningen har därför endast undersökt om några ändringar av lagteknisk natur kan vara motiverade.

Utredningen anser i likhet med såväl kommunallagskommittén som kommunalrättskommittén att kompetensstadgandet måste ges formen av en generalklasul. Detta gäller även i fråga om landstingskommunernas kompetens.

Till bilden hör att efter LL:s tillkomst en ökande modern speciallagstiftning har fastslagit obligatoriska åligganden för landstingen på ett helt annat sätt än tidigare. Som exempel kan nämnas landstingens skyldigheter enligt sjukvårdslagen, barnavårdslagen, omsorgslagen, skollagen och folktandvårdslagen. Härav följer att de tidigare motiven för olika utformning av KL:s och LL:s kompetensparagrafer inte längre har någon speciell bärkraft.

Med hänsyn härtill och i syfte att underlätta ett förenhetligande föreslår utredningen att exemplifieringen av landstingets befogenheter utgår.

Klausulen bör även i övrigt kunna förenklas avsevärt utan att någon saklig ändring åstadkommes. Såväl uttrycket "efter vad i denna lag närmare bestämmes" som lokutionen "såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan" bör kunna utgå som överflödiga. Handhavandet skall, som hittills, ske i de former kommunallagen anvisar. Med den lagtekniska lösning utredningen föreslår blir kommunalförbundsformen därvid en särskild form för handhavandet av kommunala angelägenheter. Givet är också att utredningens förslag inte innebär några rubbningar i möjligheterna för kommun och landstingskommun att bilda fristående privaträttsliga subjekt. I begreppet "sina angelägenheter" täcks enligt utredningens uppfattning fullständigt föremålen för både primärkommunernas och landstingskommunernas verksamhet liksom avgränsningen gentemot uppgifter, som ankommer på annan. De ändringar utredningen här föreslår innebär inte några som helst ändringar i sak i fråga om gränsen mellan primärkommunernas och landstingskommunernas kompetens.

Av de skäl som redovisats under 4.5.2 är en särbestämmelse i fråga om kompetens för Stockholms läns landstingskommun erforderlig åtminstone till vidare. I samband med att statsmakterna tar ställning till länsberedningens förslag kan det finnas anledning att uppta särbestämmelsen till förnyad prövning.

Hänvisningen till de specialreglerade kommunala angelägenheterna bör behållas eftersom härigenom anges skillnaden mellan oreglerad och specialreglerad kompetens. När i lagtexten talas om kommunala angelägenheter avses både primärkommunala och landstingskommunala uppgifter.

Från lagteknisk synpunkt är det i och för sig otillfredsställande att kompetensreglering på det fakultiva området sker i form av olika

speciallagar. Å andra sidan är det inte tänkbart att inarbeta de olika speciallagarna i kommunallagen, bl. a. med tanke på de vitt skilda områden som regleras i dessa lagar. I en enhetlig lag skulle en sådan lösning dessutom försvåras av att en del av speciallagarna enbart gäller primärkommuner.

4 §

Gällande rätt

I 4 § KL anges kompetensfördelningen mellan kommunfullmäktige och nämnder. Kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige, medan förvaltning och verkställighet tillkommer kommunstyrelsen och övriga nämnder. Nämnderna har också beredningsuppgifter. Vid deras sida kan särskilda beredningar tillsättas. Innebörden av begreppen beslutanderätt, förvaltning och verkställighet definieras inte i lagtexten. Då begreppen i praktiken glider över i varandra, kan det ibland vara svårt att konkret ange funktionsfördelningen mellan olika kommunala organ. Vissa riktlinjer för bedömningen finns dock genom reglerna om fullmäktiges finansmakt, kommunstyrelsens kompetens samt reglerna om revision och kommunalbesvär.

I stort sett ankommer följande uppgifter på fullmäktige. Den kommunala beskattnings- och avgiftsmakten utövas av fullmäktige. Fullmäktige beviljar anslag till alla kommunala uppgifter och kan därvid genom anslagsvillkor inskränka nämndernas handlingsfrihet, om de inte därmed inkräktar på nämndernas lagenliga befogenheter. Det är fullmäktige som beslutar om alla viktiga förmögenhetsförfoganden såsom köp och försäljning av fast egendom, upptagande av lån och ingående av borgen. Till fullmäktiges befogenheter hör också att fatta beslut om reglementen för nämnder och verk hos kommunen. Kontrollen av förvaltningen genom den kommunala revisionen ankommer också på fullmäktige. Vidare är det fullmäktige som väljer ledamöter i andra kommunala organ och som tjänstgör som valkorporation i fråga om vissa andra rättssubjekt. Fullmäktige kan dessutom ha uppgifter enligt särskilda författningar.

Kompetensfördelningen kan sägas innebära ett principförbud för fullmäktige att befatta sig med administration. Förvaltning och verkställighet består till stor del av utfyllande beslutsakter av lägre valör än fullmäktigebesluten. Varje beslutandefunktion tillkommer således inte fullmäktige. Den förvaltande verksamheten innebär bl. a. fattande av beslut i en mängd ärenden med stöd av generellt bemyndigande i allmän författning, reglemente eller dylikt. Exempel härpå utgör bestämmelsen i 30 § b) KL i fråga om kommunstyrelsen. Nämnderna för den reglerade förvaltningen har stöd för sin beslutanderätt i olika specialförfattningar. Kompetensfördelningen mellan de olika kommunala organen återspeglas numera också i grundlagen (1 kap. 5 och 6 §§ regeringsformen). Bl. a. föreskrives att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. För den offentliga förvaltningen finns kommunala förvaltnings-

myndigheter. Reglerna avser både primärkommuner och landstingskommuner. I motiven framhålles att när man i grundlagen talar om att "beslutanderätten" i kommunerna utövas av valda församlingar innebörden naturligtvis inte är att de kommunala nämnderna skulle sakna varje självständig beslutanderätt. Uttryckssättet anknyter i stället till kommunallagarnas nuvarande uppdelning efter funktion i fråga om de kommunala organen. Bestämmelsen bildar en viss parallell till föreskrifterna i grundlagen om riksdagens ställning inom riket. Den skall också ställas samman med föreskriften i 11 kap. 6 § regeringsformen om "kommunala förvaltningsmyndigheter". Den i grundlagen åsyftade beslutanderätten gäller beslut av mera grundläggande natur eller av mer generell räckvidd. Det är fråga om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande (prop. 1973:90, s. 213).

KL saknar ett allmänt stadgande om kommunens personal, ehuru flera regler i KL har avseende på kommunala tjänstemän. Dit hör t. ex. jävsbestämmelsen i 37 § KL, bestämmelserna om delegation i 43 och 45 §§ KL och reglerna om besvärsnämnd i 76 § 3 mom. KL. Kommunallagskommittén övervägde att i anslutning till bestämmelserna i 4 § införa ett stadgande om kommuns befogenhet att anställa erforderlig tjänstepersonal. I 1924 års landstingslag fanns vissa allmänna regler, som bl. a. stadgade rätt för landsting att anställa eller låta anställa de befattningshavare som befanns erforderliga. Kommittén ansåg med hänsyn till personalens betydelsefulla uppgifter i kommunalförvaltningen att det kunde ifrågasättas att intaga ett motsvarande stadgande i den primärkommunala lagen. Emellertid torde det enligt kommittén även utan uttrycklig lagbestämmelse vara självklart att kommun äger anställa den personal som erfordras i den kommunala verksamheten. Med hänsyn härtill och till att det skulle erbjuda svårigheter att finna en bestämning som inbegrep alla hithörande grupper av anställda avstod kommittén från att föreslå ett sådant stadgande (SOU 1952:14, s. 372). På landstingssidan utgick den här diskuterade regeln ur 1954 års landstingslag, bl. a. med hänsyn till önskvärdheten av enhetlighet mellan de olika kommunallagarna (SOU 1952:48, s. 74).

KLS är likalydande med KL. En i huvudsak motsvarande bestämmelse finns för landstingens del i 5 § LL. Samma principer för kompetensfördelningen gäller således. Bestämmelsen infördes i 1954 års landstingslag efter mönster från motsvarande stadgande i de primärkommunala lagarna. I ett avseende skiljer sig emellertid LL från KL. I ett tredje stycke erinras om rätten för förvaltningsutskottet att i vissa hänseenden företräda landstinget mellan dess möten, varom en regel intagits i 41 § LL. Denna förvaltningsutskottets rätt utgör en av de viktigaste skillnaderna mellan primärkommunernas och landstingskommunernas organisation. Olikheten betingas framför allt av att landstinget sammanträder endast vid några få tillfällen varje år. Vid stadgandets tillkomst sammanträdde landstinget som regel endast en gång om året.

I fråga om delegation av kommunfullmäktiges beslutanderätt kan i korthet sägas följande. Kommunallagskommittén tog till särskild behandling upp frågan om överlåtande av beslutanderätt från fullmäktige till

nämnd (SOU 1952: 14, s. 105 ff). Kommittén framhöll bl. a. att i avsaknad av uttryckligt lagstadgande den svenska kommunallagstiftningens principiella ståndpunkt måste vara att delegation av beslutanderätt inte var tillåten. I vissa specialförfattningar fanns dock bestämmelser om delegation. I rättspraxis hade delegation av beslutanderätt i viss omfattning godtagits. Detta berodde bl. a. på att det inte gick att upprätthålla en bestämd saklig motsats mellan beslutanderätt å ena sidan samt verkställighet och förvaltning å andra sidan. I rättspraxis hade man enligt kommittén hållit fast vid att delegation av beslutanderätt för att vara rättsenlig i allt väsentligt måste framstå såsom attribut till ett förvaltnings- eller verkställighetsuppdrag. Vid fastställande av gränserna hade man i praxis sökt tillgodose att fullmäktige inte avhänder sig beslutanderätten inom viktigare befogenhetsområden. Kommittén redovisade de önskemål som framkommit om ökade möjligheter till delegation i fråga om ärenden om försäljning och förvärv av fast egendom och om avtals- och lönefrågor för de kommunalanställda. Vidare tog kommittén upp några ärendetyper, där möjlighet till delegation borde finnas. Fullmäktige borde enligt kommittén ha möjlighet att till det administrativa organ, som omhänderhar kommunens fastighetsförvaltning, överlåta rätt att besluta om förvärv eller avhändande av fastighet för genomförande av fastställd stadsplan eller tomtindelning. Bemyndigandet borde begränsas genom att för förvärv av särskild fastighet eller fastighetsdel bestämmes visst maximipris eller viss maximiareal och för försäljning visst minimipris. I fråga om förvärven borde bestämmas att inköpen skulle ske inom en viss ram. Härutöver torde enligt kommittén i större kommuner förekomma en del fastighetsförvärv av så okomplicerad art och i förhållande till kommunens ekonomiska förvaltning i övrigt av så obetydlig omfattning att det kunde anses onödigt att underkasta varje ärende fullmäktiges prövning. Detta torde enligt kommittén ofta vara fallet med mindre fastigheter, som inköptes exempelvis i saneringssyfte. Ett bemyndigande borde vara begränsat på så sätt att fullmäktige inte avhände sig rätten att träffa avgöranden i ärenden av principiell natur eller i fråga om för kommunen mer betydelsefulla fastighetsförvärv. Detta kunde ske genom föreskrift att inköpen skulle ske inom visst årligt anslag eller för medel, som fanns tillgängliga i härför avsedd fond. Kommunstyrelsen måste också anses ha rätt att på exekutiv auktion inköpa fastighet, vari kommunen hade intecknad fordran eller vilken var intecknad för lån, för vars infriande kommunen iklätt sig ansvar. I fråga om försäljning av fastigheter ansåg kommittén att fullmäktige borde ha möjlighet att överlåta till förvaltningsorgan att besluta härom även när försäljning inte skedde för genomförande av tomtindelning. Fullmäktige borde dock därvid bestämma de huvudsakliga försäljningsvillkoren och fastställa normerna för prissättningen. Den beslutanderätt som delegerades borde avse endast vissa bestämda områden och försäljningar av mer rutinmässig karaktär. I fråga om fullmäktiges möjlighet att delegera rätten att upplåta mark med tomträtt borde samma begränsningar gälla som för rätten att sälja fast egendom. Rättspraxis hade inte lagt några egentliga hinder i vägen för delegationsrätt i den utsträckning kommittén förordat. Med hänsyn

härtill ansåg kommittén det inte nödvändigt att i kommunallagen införa närmare regler om delegationsrätt på de här behandlade områdena. Enligt kommittén skulle det vålla svårigheter att i lagtext lämna en ändamålsenlig precisering av de fall, då delegation borde vara tillåten. En uppräkning av dessa fall skulle säkerligen komma att tolkas som en inskränkning av möjligheten för fullmäktige att på andra områden delegera beslutanderätten till förvaltningsorgan. Kommittén ansåg det därför lämpligare att liksom tidigare överlåta åt rättspraxis att dra upp gränserna för delegationsrätt på detta område (bet. s. 111). I fråga om möjligheten att till förvaltningsorgan överlåta beslutanderätt i avtals- och lönefrågor ansåg kommittén inget hinder föreligga att lämna sådant organ allmänt bemyndigande att fatta för kommunen bindande beslut i ärenden rörande arbets- och löneförhållanden för både kommunalarbetare och kommunaltjänstemän.

I propositionen (1953:210) framhöll departementschefen bl. a. att rådande praxis i fråga om delegation inte behövde uppfattas som avvikelse från lagens uttryckliga bestämmelse att beslutanderätten tillkom fullmäktige samt förvaltning och verkställighet de olika nämnderna. I stället ansåg departementschefen att ett beslut om "delegation" inte innefattade ett överlämnande av fullmäktiges beslutanderätt utan ett verkställighetsuppdrag, som kunde vara mer eller mindre preciserat. I frågan om lagreglering av delegationsrätten behövdes eller inte hade skilda meningar uttalats i remissyttrandena. Departementschefen var liksom kommunallagskommittén av den uppfattningen, att ämnet lämpade sig mindre väl för en detaljreglering i lagen. Även om lösningen av spörsmålet inte saknade intresse från mer allmän synpunkt – bl. a. med tanke på kommunens förhållande till den med vilken kommunen ingår avtal – rörde frågan främst den interna kommunala organisationen. På detta område måste finnas ett visst utrymme för anpassning efter de krav som utvecklingen ställde. Enligt departementschefen torde det vara ofrånkomligt att en reglering i lagen skulle minska möjligheterna härtill. I betraktande av kommunallagarnas generella bestämning av den kommunala kompetensen ansåg departementschefen det inte konsekvent att reglera uppgifternas fördelning mer ingående än som var fallet i då gällande lag. Det borde liksom tidigare anförtros åt rättspraxis att med hänsynstagande till vad som var rimligt och ändamålsenligt dra upp gränsen mellan beslutanderätt å ena sidan samt förvaltning och verkställighet å den andra. Departementschefen anslöt sig i stort sett till de synpunkter kommittén anfört på frågan om behovet av delegationsmöjligheter i praxis (prop. s. 73–74).

Som exempel på författningsreglerad delegationsrätt kan nämnas bestämmelserna i rusdrycksförsäljningsförordningen om att fullmäktige efter hörande av kommunens nykterhetsnämnd kan uppdraga åt särskilt utsedda personer eller kommunalt organ att under en oktrojperiod i fullmäktiges ställe avge yttrande över ansökan om tillstånd till tillfällig utskänkning. Därvid skall fullmäktige även fastställa allmänna grunder för uppdragets fullgörande. Enligt 1970 års kungörelse om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar kan fullmäktige till nämnd

delegera i kungörelsen reglerad prövningsrätt. Byggnadslagen ger möjlighet för fullmäktige att i den omfattning som prövas lämplig uppdraga åt byggnadsnämnden att i fullmäktiges ställe antaga stadsplan.

Extern delegation, dvs uppdrag åt utanförstående att besluta på kommuns vägnar inom kommunala uppgiftsområden, anses som regel inte tillåten annat än då uppdraget avser s k faktiskt handlande, enklare förvaltnings- och verkställighetsbestyr eller kan jämföras med rättegångs- eller skiljedomsuppdrag eller uppdrag att företräda beställare vid entreprenad. På förhandlingsrättens område ger 1954 års kommunala delegationslag rätt för kommun att till sammanslutning av kommuner uppdraga att med bindande verkan för kommunerna genom kollektivavtal eller annorledes enhetligt reglera anställningsvillkoren för sådan arbetstagare i kommunens tjänst, vilkas villkor det inte ankommer på statlig myndighet att fastställa.

Delegationsrättens gränser har varit uppe till bedömning i rättsfallet R 73 2:26. Enligt detta avgörande hade kommunfullmäktige inte rätt att till affärsverksstyrelse delegera befogenhet att efter eget skön tillerkänna förtroendeman frikort för kollektiva trafikmedel. Utgången innebär att affärsverksstyrelsen handlat i strid mot kompetensfördelningen i 4 § KL. Bakgrunden till avgörandet får ses i arvodesbestämmelserna i 28 och 46 §§ KL, enligt vilka det ankommer på fullmäktige att besluta om arvoden och andra ersättningar. Frågan huruvida det stod i överensstämmelse med dessa bestämmelser att tillerkänna förtroendemän frikort prövades däremot ej.

I Svenska kommunförbundets förslag till normalreglemente för kommunstyrelsen (cirkulär 85/1970, ändrad genom cirkulär 73.41) upptas de olika ärendetyper i vilka kommunstyrelsen utan fullmäktiges särskilda bemyndigande får besluta.

Enligt normalreglementet äger kommunstyrelsen sålunda utan kommunfullmäktiges särskilda bemyndigande

att vid behov för kommunens räkning upptaga tillfälliga lån inom den lagstadgade gränsen för kommunens underställningsfria lånerätt;

att för en tid av högst fem år utarrendera, uthyra eller eljest upplåta sådan kommunen tillhörig fastighet, som faller under kommunstyrelsens förvaltning;

att, inom en av kommunfullmäktige årligen fastställd allmän kostnadsram och av fullmäktige givna förbehåll beträffande belopp och villkor i övrigt, genom köp, byte, fastighetsreglering, expropriation eller inlösen jämlikt byggnadslagen för kommunens räkning förvärva och genom försäljning, byte eller fastighetsreglering avhända kommunen annan fastighet eller fastighetsdel än som avses i nästa stycke;

att för kommunens räkning förvärva eller överlåta fastighet eller fastighetsdel, där förvärvet eller överlåtelsen sker för att genomföra fastställd detaljplan i vad avser mark för gata, väg eller annan allmän plats, samt på kommunens vägnar godkänna till kommunen överlämnade gåvobrev rörande fast egendom för samma ändamål;

att, när kommunsstyrelsen finner så erforderligt för tillvaratagande av kommunens intressen, vid offentlig auktion inköpa fast egendom eller

tomträtt, i vilken kommunen har intecknad fordran eller inskriven rättighet eller vilken är intecknad för lån, för vars infriande kommunen åtagit sig ansvar, därvid styrelsen har att snarast anmäla sådant förvärv för kommunfullmäktige och samtidigt framlägga erforderligt förslag till slutlig täckning av härför förskotterade kostnader;

att i ärenden angående kommunal förköpsrätt besluta att avvisa erbjudande om förvärv eller att avstå från att utöva förköpsrätt;

att utse ombud för kommunen vid förrättning hos fastighetsbildningsmyndighet samt enligt lagen om vissa gemensamhetsanläggningar och lagen om enskilda vägar med behörighet att å kommunens vägnar ansöka om sådan förrättning och att företräda kommunen vid förrättningen med den behörighet i övrigt som anges i 12 kap 14 § rättegångsbalken;

att utse ombud som vid tomtindelning företräder kommunen såsom markägare;

att genom avtal eller tillämpning av bestämmelserna i byggnadslagen eller fastighetsbildningslagen tillförsäkra kommunen rätt till servitut eller nyttjanderätt i annan tillhörig fastighet och medverka till ändring eller upphävande av sålunda bildat servitut;

att genom avtal eller tillämpning av bestämmelserna i fastighetsbildningslagen belasta kommunen tillhörig fastighet med servitut eller nyttjanderätt för ledning, rätt till väg eller rätt till anläggning enligt fastställd detaljplan och medverka till ändring eller upphävande av sålunda bildat servitut;

att medgiva utsträckning, nedsättning, dödning och relaxation av inteckningar samt utbyte av pantbrev ävensom andra därmed jämförliga åtgärder;

att i enlighet med av kommunfullmäktige fastställda allmänna grunder avge yttranden eller eljest fatta beslut enligt 32 § rusdrycksförsäljningsförordningen;

att avge yttranden eller eljest fatta beslut enligt ölförsäljningsförordningen;

att utöva kommunens beslutanderätt i ärenden angående tillstånd att använda kommunens vapen;

att i sådana mål och ärenden, där det ankommer på kommunstyrelsen att föra kommunens talan, med för kommunen bindande verkan sluta förlikning, träffa överenskommelse om betalning av fordran och antaga ackord;

att med den begränsning, som för särskilt fall kan vara stadgad i lag eller fastställd av kommunfullmäktige, besluta om avskrivning av sådan kommunens fordran, som hänför sig till kommunstyrelsens förvaltningsområde;

samt att utfärda anvisningar om förfarandet vid attest och utanordning, därest kommunfullmäktige icke genom särskilt reglemente eller eljest meddelat föreskrifter härom.

På landstingssidan har man på ett helt annat sätt möjliggjort för förvaltningsutskottet att fullgöra landstingets funktioner mellan dess möten genom bestämmelserna om ställföreträdarskap i 5 § 3 st. LL och

41 § LL. Enligt sistnämnda stadgande tillkommer det förvaltningsutskottet bl. a. att avge förklaring i anledning av besvär över landstingets beslut – något som i primärkommunerna får sägas ankomma på fullmäktige själva – samt att i andra hänseenden företräda landstinget mellan dess möten i den mån annorlunda icke föreskrivits genom lag eller författning eller landstingets beslut. Bestämmelserna infördes i 1924 års landstingslag. Kommunalförfattningssakkunniga framhöll bl. a. att erinringar möjligen kunde göras mot ett så omfattande ställföreträdarskap som lagtextens formulering skulle skapa. De sakkunniga ansåg det emellertid antagligt att landstingen skulle genom reglementen eller på annat sätt göra nödvändiga begränsningar för att hindra att länsrepresentationernas rätt träddes för nära eller att representantskapet så småningom faktiskt avlyftes från landstinget och sköts över på utskottet. Enligt de sakkunniga borde begreppet "företräda" inte medföra rätt för utskottet t. ex. att förvärva eller sälja fast egendom och än mindre omfatta funktioner, vilka enligt grundlagsbud ankom på landstinget, såsom utövande av beskattningsrätten eller val av riksdagsmän (SOU 1923: 18, s. 158–159).

I propositionen om förslag till 1924 års landstingslag uttalade departementschefen i denna fråga att det föreföll uppenbart att en beslutande representation som sammanträdde endast en gång om året hade behov av ett ställföreträdande organ. Eftersom utskottet var ansvarigt inför landstinget och landstinget ägde befogenhet att genom reglemente eller beslut i särskilda fall göra inskränkningar i förvaltningsutskottets ställföreträdande verksamhet, ansåg departementschefen tillbörlig trygghet föreligga för att förvaltningsutskottet inte obehörigen inkräktade på landstingets egen ställning (prop 1924: 188, s. 91).

I de i samband med tillkomsten av 1954 års landstingslag redovisade remissyttrandena framställdes inte någon principiell erinran mot förvaltningsutskottets åligganden på denna punkt. Ett landsting ansåg emellertid att stadgandet om ställföreträdarskap skulle komma att föranleda tolkningssvårigheter och att ett klarläggande borde ske. Departementschefen tog därför upp frågan i propositionen (1954: 119) och framhöll bl. a. att skillnaden mellan förvaltningsutskottets ställning och den som enligt KL tillkom kommunens styrelse framför allt betingades av att landstinget som regel sammanträdde endast en gång om året. Efter en redovisning av förarbetena till 1924 års landstingslag uttalade departementschefen bl. a. att lagens mening är att förvaltningsutskottet som regel skall kunna utöva ett verkligt ställföreträdarskap och inte blott handha de löpande ärendena. Begränsningar i ställföreträdarskapet kan enligt lagens stadgande ha föreskrivits i lag eller författning eller i beslut, som landstinget meddelat. I viss utsträckning torde också begränsningar framgå av förhållandenas egen natur i olika fall. Det torde emellertid vara oundvikligt, att osäkerhet understundom uppstod om hur långt förvaltningsutskottets befogenhet sträckte sig. Att i lagen dra upp närmare riktlinjer för befogenhetens omfattning ansåg departementschefen vara ogörligt. En möjlighet att undvika osäkerhet var givetvis att landstinget uttryckligen delegerade vissa befogenheter till förvaltningsut-

skottet. En annan möjlighet var att landstinget fastställde direkta begränsningar för utskottets ställföreträdande verksamhet. Enligt departementschefens mening var det emellertid av stor praktisk betydelse att på sätt som tidigare varit fallet en viss frihet rådde i fråga om bedömningen av förvaltningsutskottets möjligheter att i oförutsedda situationer, som inträffade mellan landstingets möten, fatta beslut på landstingets vägnar. Den främsta garantin mot missbruk från utskottets sida låg i det ansvar utskottet slutligen hade mot landstinget. Några verkliga olägenheter av det tidigare systemet hade inte gett sig tillkänna. Departementschefen ansåg sålunda att det liksom tidigare borde anförtros åt landstingskommunernas förtroendemän och i sista hand åt rättspraxis att med hänsynstagande till vad som var rimligt och ändamålsenligt dra upp gränserna för förvaltningsutskottets befogenheter i förevarande fall (prop., s. 104–105).

Landstingsutredningen tog upp frågan om förvaltningsutskottets ställföreträdarskap i sitt betänkande "Landstingens organisation och arbetsformer m. m.", SOU 1963: 64. Utredningen framhöll bl. a. att förvaltningsutskottets befogenheter i sista hand var beroende av landstingets beslut, bortsett från vad som kunde vara föreskrivet i lag eller författning. Sålunda kunde landstinget dra upp riktlinjer för utskottets kompetens genom att t. ex. uttryckligen delegera vissa befogenheter till utskottet. En annan möjlighet var att landstinget fastställde direkta begränsningar för utskottets verksamhet. Enligt vad landstingsutredningen kunnat finna hade inte något landsting valt den senare vägen utan låtit förvaltningsutskottet inneha obegränsat ställföreträdarskap. Självfallet hade landstinget gett direktiv för förvaltningsutskottets handlande i ärenden, i vilka landstinget fattat särskilda beslut. Landstingsutredningen framhöll att det låg i varje landstings händer att besluta om förvaltningsutskottets ställning som landstingskommunens styrelse utöver vad som följde av lag eller författning. Utskottets ansvar inför landstinget torde vara tillräckligt skydd mot missbruk från utskottets sida. Såvitt landstingsutredningen visste hade det hittillsvarande systemet inte medfört några olägenheter av betydelse. Utredningen förordade därför att det liksom tidigare skulle överlämnas åt rättspraxis att dra upp gränserna för förvaltningsutskottets befogenheter att företräda landstinget (bet. s. 138–140). Departementschefen uttalade i denna fråga bl. a. att den kritik som har riktats mot den landstingskommunala styrelsen inte hade tagit sikte på förvaltningsutskottets ställning som sådan. Kritiken hade främst riktat sig mot att förvaltningsutskottet fått för dominerande ställning till följd av att landstingets reella inflytande över förvaltningen minskat. Vad departementschefen förordat tidigare i propositionen syftade till att aktivera landstingets befattning med den landstingskommunala verksamheten. Mot denna bakgrund delade departementschefen landstingsutredningens och alla remissinstansernas uppfattning att skäl saknades att ändra gällande bestämmelser om förvaltningsutskottets kompetens (prop. 1965: 61, s. 66–67).

Med tanke på utvecklingen i fråga om delegationsmöjligheterna inom det primärkommunala fältet och expansionen av landstingens uppgifter

torde det av kommunalförfattningssakkunniga 1923 gjorda uttalandet om att förvärv och försäljning av fast egendom inte kunde omfattas av ställföreträdarskapet numera har förlorat sin giltighet såvitt avser åtgärder motsvarande dem som är tillåtna inom primärkommunerna (jfr Kaijser: Kommunallagarna II, 1972, s. 391).

Frågan om delegation av landstingets beslutanderätt torde med den vidsträckta rätt att företräda landstinget som förvaltningsutskottet tillerkänts i lagstiftningen främst ha intresse i fråga om delegation till andra landstingskommunala nämnder än förvaltningsutskottet. Liksom på den primärkommunala sidan är beslutanderätten i avtals- och lönefrågor oftast delegerad till personalnämnd eller motsvarande organ. I Stockholms läns landstingskommun har vissa beslut i fråga om köp och försäljning av fast egendom delegerats till fastighetsnämnden. Andra exempel på delegation från landstinget till nämnd förekommer ofta inom upphandlingsverksamheten. Byggnads- och upphandlingsnämnden får enligt reglementsföreskrifter träffa avtal med arkitekter och konsulter. Motsvarande typer av delegationsbestämmelser återfinns f. ö. också på den primärkommunala sidan.

Utredningen har gjort en översiktlig genomgång av några reglementen för förvaltningsutskott. I allmänhet synes bestämmelser om delegation från landstinget till utskottet saknas. Man hänvisar ofta till landstingslagens bestämmelser om ställföreträdarskap. I några fall anges dock vissa konkreta ärendetyper, vari utskottet får besluta, såsom donations- och fondfrågor, förskottsdisponering av anslag, avskrivning av fordran, beslut om tilläggsanslag och fastställande av hyror. I något reglemente finns också bestämmelser som säger att förvaltningsutskottet får vidtaga åtgärder, då frågor av sådan beskaffenhet uppkommer att dessa bör underställas landstinget, men landstingets beslut inte kan avvaktas utan synnerlig olägenhet.

Delegationsrätten på den primärkommunala sidan och ställföreträdarskapet på landstingssidan företer flera rättsliga olikheter. I fråga om delegation förutsättes ett uttryckligt beslut härom från fullmäktiges sida, medan ställföreträdarskapet för förvaltningsutskottet följer direkt av lagen. Delegationsrätten måste alltid på förhand preciseras till att avse visst ärende eller vissa grupper av ärenden, medan ställföreträdarskapet är allmänt och enligt förarbetena avsett att utnyttjas bl. a. i oförutsedda situationer. Prövningen av ställföreträdarskapets gränser sker i efterhand genom bestämmelserna om revisionsansvar och kommunalbesvär. Av delegationsrättens begränsning följer också att det organ som får fullmäktiges uppdrag är bundet till de inskränkningar fullmäktige gjort i uppdraget. Någon motsvarande bundenhet föreligger inte i fråga om ställföreträdarskapet, om inte landstinget utnyttjat sin lagenliga möjlighet att göra inskränkningar häri. Av kommunfullmäktige meddelad delegation av beslutanderätt kan alltid återkallas. I fråga om ställföreträdarskapet finns ingen möjlighet till återkallelse, men praktiskt sett kan landstinget vid eventuellt missbruk från förvaltningsutskottets sida besluta om inskränkningar i ställföreträdarskapet på visst område, varvid i princip samma effekt uppnås i båda fallen. Ställföreträdarskapet torde

teoretiskt sett kunna inskränkas fullt ut och ersättas med delegationsbeslut, men ett sådant alternativ torde i praktiken vara uteslutet. Ställföreträdarskapet har givetvis sina gränser. Någon allmän delegation av landstingets beslutanderätt är inte tillåten (jfr landstingsutredningen, SOU 1963:64, s. 152). Vissa uppgiftsöverföringar har i förarbetena ansetts uteslutna, t. ex. landstingets beskattningsmakt. Lagtexten förutsätter också att ställföreträdarskapet kan begränsas genom föreskrift i lag eller författning. Gränserna är emellertid inte klarlagda och rättspraxis ger knappast någon mer direkt vägledning. Någon tvekan om att ställföreträdarskapet ger större möjligheter att besluta på landstingets vägnar än vad delegationsrätten medger för primärkommunernas del föreligger inte. Som exempel kan nämnas att förvaltningsutskottet såsom ställföreträdare för landstinget kan förrätta vissa fyllnadsval, jfr 49 § LL och SOU 1952:48 s. 103. På den primärkommunala sidan torde beslut om fyllnadsval inte kunna överföras från fullmäktige till annat kommunalt organ.

Som exempel på den begränsning i ställföreträdarskapet som kan följa av lag kan nämnas att beslutanderätten bör tillkomma landstinget i fråga om val av revisorer, beviljande av ansvarsfrihet och bestämmande av ersättningar till förtroendemän (jfr för primärkommunernas del det ovan redovisade rättsfallet R 73 2:26) och alltså inte kunna överföras på förvaltningsutskottet. Med tanke på regelns syfte kan vidare antas att normbeslut av olika slag, såsom t. ex. antagande av taxa, normalt inte heller kan flyttas över på förvaltningsutskottet med stöd av bestämmelsen om ställföreträdarskap. Ett skäl härför är att normbeslut regelmässigt är principiella till sin natur och ofta har samband med finans- och anslagsmakten. Ett annat skäl är att sådana beslut ofta har en giltighetstid, som sträcker sig över flera år. Regeln om ställföreträdarskap synes primärt vara inriktad på att förvaltningsutskottet skall kunna utöva beslutanderätten i de ärenden, som uppkommer mellan landstingsmöten. Ofta måste detta rimligen avse beslut i ärenden av mer löpande natur eller ärenden där man av olika skäl – t. ex. civilrättsliga konsekvenser – inte kan avvakta landstingets beslut. Besluten torde också oftast avse en kortare tidsrymd även om någon generell regel härom knappast kan uppställas. I normalfallet bör förvaltningsutskottet dock kunna besluta om arrende- och hyresupplåtelser även under längre tid och även meddela beslut av normkaraktär i sådana frågor. I ett nyligen avgjort rättsfall (RegR 1974-03-20) ansågs bestämmelse i reglemente för folkhögskola om att skolans styrelse svarade för förvaltningen av skolans tillgångar inte betaga förvaltningsutskottet rätt att meddela normerande föreskrifter rörande de hyror, som skulle uttagas för elevbostäder som tillhandahölls vid landstingskommunala inrättningar. Av handlingarna i målet framgick bl. a. att landstinget beslutat om budget för folkhögskolan, grundad på tidigare hyressättning. Detta har inte utgjort hinder för utskottet att besluta om nya hyresnormer som skulle tillämpas redan under löpande budgetår. I övrigt har de gränser som här diskuterats i fråga om ställföreträdarskapet inte blivit tillräckligt belysta i praxis. Något mer klargörande besked om var gränserna går kan därför inte lämnas.

En intressant fråga är i vilken utsträckning ett ökat antal landstingsmöten per år kan påverka omfattningen av ställföreträdarskapet. Ett rimligt antagande med tanke på regelns syfte är att ramen för ställföreträdarskapet minskar ju tätare landstingsmöten ett landsting håller. I detta sammanhang bör noteras att i betänkandet "Storlandstingets författning" någon bestämmelse inte föreslogs om ställföreträdarskap för förvaltningsutskottet. Detta motiverades med att med ett kontinuerligt arbetande landsting något behov av företrädarskap i denna mening inte skulle följa (SOU 1968:35 s. 93). I proposition 1969:112 uttalade departementschefen i denna fråga bl. a. att det efter 1965 års ändringar i LL som skapade förutsättningar för en aktivering av landstingets befattning med den landstingskommunala verksamheten kunde ifrågasättas att ändra förvaltningsutskottets kompetens. Tillräckliga skäl för en inskränkning av förvaltningsutskottets befogenhet ansågs inte föreligga i samband med 1965 års ändringar i LL. Skulle frågan tas upp på nytt borde det enligt departementschefens mening ske från mer allmänna utgångspunkter än som var möjligt i det aktuella lagstiftningsärendet. Den inskränkning i förvaltningsutskottets befogenhet som kunde anses lämplig fick alltså i stället ske genom beslut av landstinget (prop., s. 104). Någon särregel för Stockholms läns landstingskommun finns alltså inte.

Av intresse i detta sammanhang är 11 § i förslaget till ny finsk kommunallag, som framlagts i finska kommunalförvaltningskommitténs betänkande (1973:60). Enligt detta stadgande kan bl. a. i reglemente, instruktion, ordningsstadga och taxa bestämmas om överföring av kommunalfullmäktiges beslutanderätt i däri angivna ärenden på kommunalstyrelsen eller nämnd eller direktion. Uttryckliga undantag har uppställts för ärenden, för vilkas avgörande kräves kvalificerad majoritet, och för ärenden som enligt uttryckligt stadgande i lag skall avgöras av fullmäktige, för försäljning eller byte av fast egendom förutom vad byggnadstomter och medelst byggnadslagstiftning reglerade ärenden beträffar samt för upptagande eller omsättning av lån eller förlängning av lånets betalningstid. Ett i huvudsak motsvarande stadgande återfinns i nu gällande finska kommunallag. Förslaget i betänkandet innebär i stort sett vissa förtydliganden och preciseringar.

Enligt 31 § danska kommunallagen kan "kommunalbestyrelsens formand" (borgmästaren eller amtsborgmästaren) på kommunalbestyrelsens vägnar avgöra allmänna löpande ärenden, som inte tål uppskov eller inte ger anledning till tvekan. Bestämmelsen gäller både primärkommuner och amtskommuner.

Utredningens bedömning

Den grundläggande funktionsfördelningen mellan de olika kommunala organen har numera stöd i grundlag. Det ligger inte inom ramen för kommunallagsutredningens uppdrag att rubba den bestående fördelningen. Något praktiskt behov härav torde inte heller föreligga. Den avlastning av mer rutinbetonade ärenden som kan behövas både för

fullmäktiges och för kommunstyrelsens del bör kunna tillgodoses genom inrättande av facknämnder och utnyttjande av delegationsmöjligheterna. I princip gäller samma förhållande för landstingskommunernas del.

Som framgår av den tidigare redogörelsen avvisade kommunallagskommittén tanken på ett stadgande om befogenhet för kommun att anställa personal, bl. a. med hänsyn till svårigheterna att dra gränser mellan olika kategorier anställda. Antalet anställda i kommunerna och landstingskommunerna har sedan tillkomsten av KL och LL successivt ökat. En undersökning 1973 ger vid handen att primärkommunerna hade ca 480 000 anställda. Var tredje anställd var tjänsteman.

I såväl KL som LL finns redan nu regler, som rör viss kommunal personal. Bestämmelserna avser tjänstemän. Framför allt torde möjligheterna enligt KL och LL att delegera rutinärenden till tjänstemän ha växt i betydelse. De företagsdemokratiska strävandena inom den kommunala sektorn kan möjligen tänkas föranleda ytterligare bestämmelser om tjänstemän i kommunallagstiftningen, t. ex. för det fall att delegation till s. k. partsammansatta organ kommer att lagfästas. Mot den bakgrunden anser kommunallagsutredningen att en allmän bestämmelse om kommunal personal bör införas i KL och placeras i detta stadgande. Bestämmelsen bör inte få formen av en regel om kommunens befogenhet att anställa personal. Som kommunallagskommittén påpekat är detta i och för sig en självklarhet. I stället bör stadgandet ha funktionen att markera gränsen mellan förtroendemän och tjänstemän. Denna gräns klargöres främst genom uttrycket "underställd personal". Med personal avses samtliga kategorier anställda.

Som framgår av den tidigare redogörelsen föreligger flera rättsliga olikheter mellan delegation och ställföreträdarskap. Bestämmelsen om ställföreträdarskap ger i olika avseenden förvaltningsutskottet en mer vidsträckt kompetens än kommunstyrelsen kan tillerkännas genom delegation. Om frekvensen av landstingsmöten i framtiden blir lika stor som den nu är för kommunfullmäktiges sammanträden, föreligger inte längre det behov av en bestämmelse om ställföreträdarskap som ursprungligen legat bakom bestämmelsens intagande i LL. I ett kortare perspektiv torde landstingets nuvarande sammanträdesfrekvens i stort bestå eller öka så långsamt att behov kan finnas av en bestämmelse om ställföreträdarskap. Denna faktor måste beaktas vid utformningen av en ny och enhetlig lag. Det synes inte lämpligt att lösa problemet om förenhetligande genom att införa en bestämmelse om ställföreträdarskap för primärkommunernas del. Behov av en dylik regel saknas i primärkommunerna. Risk skulle föreligga för att fullmäktiges ställning skulle urholkas, vilket skulle medföra betänkligheter främst från kommunaldemokratisk synpunkt. Frågan uppstår då om det är möjligt att utan väsentliga rubbningar i den nuvarande arbetsfördelningen mellan landsting och förvaltningsutskott ersätta bestämmelsen om ställföreträdarskap med en allmänt hållen regel om delegation. Rent lagtekniskt sett låter sig en sådan regel i och för sig utformas. Man behöver inte i själva lagen precisera i vilka avseenden delegation får ske. En precisering i lag i detta avseende skulle innebära risk för att utvecklingen på det kommunala

fältet hämmas. En bestämmelse om delegation bör därför ges en flexibel utformning utan att för den skull de grundläggande principerna om funktionsfördelning mellan det beslutande organet å ena sidan och de förvaltande och verkställande organen å andra sidan rubbas. Detta krav medför att lagen i varje fall bör innehålla en bestämmelse om att delegation får ske endast i visst ärende eller viss ärendegrupp. En motsvarande lösning har valts i fråga om delegationsbestämmelsen i 43 § KL och 52 § LL. Från principiell synpunkt måste det vara riktigt att delegationsbefogenheten framgår direkt av lagen och inte behöver ses som ett attribut till verkställighetsuppdrag. De principer som hittills gällt i fråga om avgränsningen mellan delegerbara och icke delegerbara ärenden bör fortfarande gälla. Detta innebär inte att delegationsrätten även i framtiden skall vara begränsad till de ärendetyper som f. n. har ansetts delegerbara. Principen ger uttryck för att fullmäktige och landstinget liksom hittills fattar beslut av mer grundläggande natur eller av mer generell räckvidd. Det är fråga om avgöranden, där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande. I övrigt får, liksom hittills, överlämnas åt rättspraxis att dra de närmare gränserna för delegationsrätten.

Den här diskuterade regeln bör utan vidare kunna införas för primärkommunernas del. På den landstingskommunala sidan skulle emellertid det för delegationsbestämmelsen oundgängliga kravet på att ärendetyperna måste preciseras kunna medföra nackdelar i det att ärendekatalogerna blev mer omfattande än för primärkommunernas del, om delegationsbestämmelsen skulle ersätta bestämmelsen om ställföreträdarskap. Fördelen med sistnämnda bestämmelse torde dock främst ligga i att den kan användas i oförutsedda situationer, alltså i fråga om ärenden som inte på förhand särskilt angetts i reglemente eller genom landstingets beslut. Med hänsyn till de alltjämt långa intervallerna mellan landstingsmötena finner utredningen det nödvändigt att man för landstingskommunernas del behåller en regel om ställföreträdarskap. Denna torde lämpligen fortfarande ha sin plats i bestämmelsen om förvaltningsutskottets uppgifter. Detta hindrar inte införandet av en allmän delegationsbestämmelse i förevarande paragraf. För landstingskommunernas del får bestämmelsen närmast aktualitet i de fall där landstinget delegerar beslutanderätt till annan nämnd än till förvaltningsutskottet.

Här må slutligen erinras om att beslutsöverföring i viss begränsad utsträckning kan ske genom fullmakt. Det befullmäktigade ombudet kan ges en formellt sett mer vidsträckt behörighet än den som kan överföras genom delegation.

5 §

Beteckningen på det beslutande organet och det centrala förvaltningsorganet är för primärkommunernas del kommunfullmäktige och kommunstyrelse, medan LL använder beteckningarna landstinget och förvaltningsutskottet. Av naturliga skäl återfinns dessa beteckningar på ett flertal ställen i lagstiftningen. I en enhetlig kommunallag är det knappast möjligt

att lösa problemet med de olika benämningarna annat än genom att i någon form använda sig av enhetliga beteckningar. Detta kan emellertid ske på olika sätt. Man kan se till att en enhetlig beteckning för dessa organ genomföras i princip på samma sätt som skedde för primärkommunernas del 1971 i samband med införande av enhetlig kommuntyp. Detta skulle då medföra att landstingskommunerna i fortsättningen inte kunde använda sig av benämningarna "landsting" resp. "förvaltningsutskott". Ett annat alternativ är att dessa termer behålles i den praktiska tillämpningen men att man i själva lagtexten använder sig av en gemensam beteckning.

1953 års kommunallag innebar bl. a. att en gemensam kommunallag för alla dåvarande typer av primärkommuner – städer, köpingar och landskommuner – kom till stånd. Benämningen på kommunens beslutande organ respektive centrala förvaltande organ var enligt äldre rätt i landskommunerna och köpingarna kommunalfullmäktige och kommunalnämnd, medan motsvarande organ i städerna benämndes stadsfullmäktige och drätselkammare.

Kommunallagskommittén diskuterade huruvida en enhetlig beteckning borde införas, men valde en sådan lösning att de äldre beteckningarna kunde behållas (4 § i 1953 års kommunallag i dess lydelse före 1969 års lagändringar). Detta gick till på det sättet att man i kommunallagstexten använde begreppet "fullmäktige" för att beteckna såväl kommunalfullmäktige som stadsfullmäktige och begreppet "kommunens styrelse" för att beteckna kommunalnämnd, drätselkammare eller stadskollegium. Beteckningarna i 1953 års KL hade alltså i första hand ett lagtekniskt syfte (SOU 1952: 14 s. 62).

Genom lagändringar 1969 infördes en enhetlig kommunbeteckning. I samband härmed borttogs möjligheten att ha skilda beteckningar på kommunens fullmäktige och styrelse (prop. 1969: 63).

För landstingskommunernas del togs frågan om beteckningen förvaltningsutskott upp till diskussion av kommunallagskommittén. Kommittén ansåg namnet förvaltningsutskott i så måtto mindre tillfredsställande, som utskott begreppsmässigt utgöres av medlemmar i det organ som tillsatt detsamma. Förvaltningsutskottets ledamöter kunde däremot utses även utanför landstinget. En benämning sådan som landstingsstyrelse vore från denna synpunkt riktigare och skulle dessutom bättre än den nuvarande beteckningen karakterisera förvaltningsutskottets ställning inom landstingsförvaltningen. Namnet förvaltningsutskott byggde emellertid på långvarig tradition, och allmänheten hade vant sig vid det såsom beteckning för den centrala instansen bland landstingets organ. Kommittén avstod därför från att föreslå någon ändring av beteckningen (SOU 1952: 48, s. 65). 1954 års LL kom också att behålla beteckningen förvaltningsutskott.

I betänkandet "Storlandstingets författning" (SOU 1968: 35) användes i förslaget till lagtext beteckningen "styrelsen" på förvaltningsutskottet. Avsikten synes dock inte ha varit att hindra landstingskommunen att använda sig av benämningen förvaltningsutskott. Förslaget föranledde inte lagstiftning i denna del.

Enligt kommunallagsutredningens uppfattning medför ett namnbyte i fråga om landstingets organ vissa administrativa problem och kostnader för landstingskommunerna, låt vara av relativt ringa omfattning. Några önskemål om namnbyte har, såvitt utredningen erfarit, inte heller framställts. Mot den bakgrunden förefaller det lämpligast att behålla de hävdvunna beteckningarna på landstingets organ om detta är möjligt från lagteknisk synpunkt. Enligt utredningens uppfattning bör en lösning av i princip samma slag som redovisades i 4 § i 1953 års kommunallag före 1969 års lagändringar kunna genomföras i en enhetlig kommunallag, omfattande såväl primärkommuner som landstingskommuner. I själva lagtexten används sålunda beteckningen fullmäktige för att beteckna såväl kommunfullmäktige som landsting. Begreppet styrelsen används för att beteckna både kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. I den mån särregler i något avseende fordras kräver denna teknik att man i lagtexten särskilt preciserar för vilken kommuntyp särregeln gäller. Den här valda lösningen innebär alltså att benämningarna landsting och förvaltningsutskott kan behållas för landstingskommunernas del. En särskild fördel med denna lösning är att eventuella följdändringar kan undvikas i annan lagstiftning, där beteckningen landsting resp förvaltningsutskott kommit till användning. I lagtexten har begreppet fullmäktige genomgående valts då det beslutande organet avses medan den enskilda förtroendemannen i fullmäktige benämnes ledamot.

2 Kap. Om fullmäktige

Detta kapitel motsvarar 2 kap. KL och KLS om kommunfullmäktige, delar av 2 kap. LL om val av landstingsmän och 3 kap. LL om landstingsmöte. I likhet med vad som nu gäller i KL och KLS regleras här bl. a. antalet fullmäktige, rösträtt, valbarhet, val av presidium, bestämmelser om sammanträdesordningen och om beslutsförfarandet vid sammanträdena, protokollering och arvoden.

Jämfört med gällande ordning saknas motsvarighet till bestämmelserna om valkretsindelning i KL, KLS och LL.

Motsvarighet saknas också till bestämmelserna i KL, KLS och LL om sammanträdesort. Dessa regler företer sinsemellan vissa smärre olikheter. Bl. a. innehåller LL bestämmelser om rätt för länsstyrelsen att i extra ordinära fall bestämma sammanträdesorten. För primärkommunernas del finns vissa bestämmelser härom i administrativa fullmaktslagen (SFS 1972: 87). Bestämmelser om sammanträdesort bör enligt utredningens mening lämpligen placeras i arbetsordning. Allmänhetens intresse att veta platsen för sammanträdet bör kunna tillgodoses genom reglerna om kungörande av sammanträde.

I KLS finns en särskild regel om val av sekreterare för fullmäktige, något som saknas i KL och LL. Såväl i övriga primärkommuner som i landstingskommunerna utses regelmässigt sekreterare för fullmäktige

resp. landstinget. Någon uttrycklig regel härom är inte påkallad i en enhetlig lag. Närmare bestämmelser om sekreterare bör kunna tas in i arbetsordning. Motsvarighet saknas också till bestämmelsen i 24 § LL om upprop av landstingsmän. En regel av denna typ bör, om den anses erforderlig, lämpligen placeras i arbetsordning.

6 §

I detta stadgande regleras fullmäktiges och landstingsmännens antal. Paragrafen motsvarar 5 § KL och 5 § KLS, men har ingen direkt motsvarighet i LL, eftersom antalet landstingsmän enligt gällande rätt bestäms på annat sätt. Gällande rätt, tidigare förslag och utredningens bedömning har redovisats i avsnitten 4.3.1 och 4.3.2, vartill hänvisas. Antalet fullmäktige bör anges i arbetsordning.

Länsstyrelsen skall enligt kommunalvalskommitténs förslag besluta om landstingskommuns indelning i valkretsar. Med hänsyn härtill och till att utredningen föreslår att antalet landstingsmän bestäms på samma sätt som antalet fullmäktige bör den underrättelseskyldighet till länsstyrelsen i fråga om antalet ledamöter som nu finns i KL och KLS utsträckas att avse också landstingen.

7 §

I detta stadgande regleras för primärkommunernas del hur antalet suppleanter bestämmes. Paragrafen motsvarar 5 a § KL och 5 § 2 st. KLS. För landstingskommunernas del anges grundsatsen om att suppleanter är obligatoriska i landsting, men hänvisas i övrigt till vallagen, där bestämmelser om utseende av suppleanter finns. Bakgrunden till de föreliggande olikheterna mellan primärkommuner och landstingskommuner samt utredningens bedömning har redovisats i avsnitt 4.3.1 och 4.3.2.

8 §

Stadgandet innehåller bestämmelser om rösträtt vid val av fullmäktige och motsvarar 6 § KL, 6 § KLS och 7 § LL. Bestämmelserna om rösträtt har ändrats under senare tid. Efter 1972 grundas rösträtten på kyrkobokföringen. Rösträtt tillkommer varje svensk medborgare som är kyrkobokförd i kommunen. I landsting tillkommer rösträtt den som i kommun inom landstingskommun är röstberättigad till val av kommunfullmäktige. I proposition 1974:35 har föreslagits bl. a. att rösträttsåldern vid kommunala val skall sänkas. Rösträtt skall tillkomma den som uppnått aderton års ålder senast på valdagen. Enligt förslaget i propositionen skall den som är omyndigförklarad av domstol inte äga rösträtt. Fråga om rösträtt föreligger skall avgöras på grundval av en före valet upprättad röstlängd. Ändringarna avser såväl KL och KLS som LL. Riksdagen har godtagit propositionen i dessa delar. Ändringarna skall träda i kraft den 1 januari 1975. I samtliga fall är det fråga om en anpassning till vad som

enligt 3 kap. 2 § i 1974 års regeringsform gäller i fråga om riksdagsvalen.

Kommunallagsutredningen saknar mot denna bakgrund anledning att föreslå andra ändringar i dessa stadganden än de rent redaktionella, som föranleds av att bestämmelserna infogas i en enhetlig lag.

9 §

Denna bestämmelse innehåller regler om valbarhet, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse från uppdraget. Bestämmelsen motsvarar 7 § KL, 7 § KLS och 8 § LL.

Gällande rätt och tidigare förslag

Kommunfullmäktige och suppleanter väljes bland de röstberättigade, som är bosatta inom kommunen. Den som är omyndig är inte valbar. Samma regler gäller i fråga om landstingsmän och suppleanter för dessa.

Även i dessa stadganden har föreslagits ändringar genom proposition 1974:35, vilken godtagits av riksdagen. Ändringarna skall träda i kraft den 1 januari 1975 och innebär följande. Fullmäktige och suppleanter skall väljas bland dem som uppfyller villkoren för rösträtt. Med denna formulering uppnår man överensstämmelse med 3 kap. 10 § i den nya regeringsformen. Lydelsen avser att framhäva att valbarhetsbedömningen skall göras oberoende av vad som framgår av gällande röstlängd om rösträtten. Den som i något avseende inte längre uppfyller rösträttsvillkoren enligt 6 § 1 st. KL (och motsvarande stadganden i KLS och LL) är därmed inte valbar, även om han ännu står kvar i röstlängden som röstberättigad. Omvänt är den valbar som uppfyller rösträttsvillkoren men som inte är upptagen i röstlängd, t. ex. till följd av att han blivit kyrkobokförd i kommunen efter det att röstlängden upprättades.

Fr. o. m. 1973 gäller att endast den som är kyrkobokförd i en kommun har rösträtt i kommunen. Den som upphör att vara kyrkobokförd inom en kommun förlorar alltså sin kommunala rösträtt där. Därmed upphör han också att vara valbar inom kommunen. Kyrkobokföringsorten överensstämmer i de allra flesta fall med den faktiska bosättningsorten. Med hänsyn härtill ansågs i propositionen det nuvarande kravet på bosättning inom en kommun som villkor för valbarhet sakna praktisk betydelse vid sidan av kravet på rösträtt. Kravet på bosättning inom kommunen har därför utgått. Sänkningen av rösträttsåldern kommer att följas av en motsvarande sänkning av myndighetsåldern. Rösträtt och myndighet kommer då att inträda samma dag. Som följd härav kan i fortsättningen den som inte är myndig aldrig uppfylla rösträttsvillkoren. Kravet på myndighet som särskilt valbarhetsvillkor har därför slopats i propositionen (prop. s. 87–88).

I riksdagsmotion 1973:968 har påpekats att gällande bestämmelser under vissa omständigheter kan leda till att en medborgare med bibehållande av sin rösträtt för avsevärd tid kan komma att förlora sin valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag. Om en person efter röstlängdens fastställande flyttar till annan kommun förlorar han den till

bosättningen knutna valbarheten i utflyttningskommunen, trots att han behåller rösträtten där till dess ny röstlängd upprättats. Han torde inte heller bli valbar i inflyttningskommunen förrän han upptagits i ny röstlängd där. Motionärerna vill ha dessa olägenheter undanröjda. Motionen har behandlats i konstitutionsutskottet, som delade motionärernas uppfattning att nuvarande valbarhetsregler kunde medföra vissa olägenheter i utflyttningssituationer. Särskilt besvärande blev konsekvenserna, om utflyttning skedde efter röstlängdens fastställande ett valår, dvs. efter den 1 juni. Som en möjlighet att undvika de påtalade olägenheterna pekade utskottet på att kravet på rösträtt i inflyttningskommunen kunde hävas och valbarheten bli omedelbart beroende av den löpande kyrkobokföringen. Utskottet ansåg en översyn av valbarhetsreglerna påkallad och erinrade om att en sådan uppgift kunde anses falla inom ramen för arbetet i kommunallagsutredningen (KU 1973:43). Utredningen har fått i uppdrag att göra den begärda översynen.

De av riksdagen godtagna förslagen till ändringar i kommunallagstiftningen, som redovisats i proposition 1974:35, synes medföra att motionärernas önskemål tillgodoses. Kyrkobokföringen blir avgörande för valbarheten, inte införandet i röstlängden. Härigenom bryts sambandet mellan rösträtt och valbarhet.

I 7 § 2 st. KL, 7 § 2 st. KLS och 8 § 2 st. LL uppställes i huvudsak samma valbarhetshinder för vissa chefstjänstemän vid länsstyrelsen. En särregel om valbarhetshinder för länsöverdirektör finns i 1969 års lag med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun (LLS). Före införandet av denna lag var avgränsningen av den icke valbara kategorin densamma i KL och LL. Valbarhetshindret för länsöverdirektör – som endast finns vid länsstyrelsen i Stockholms län – överflyttades då från LL till LLS.

Frågan om inskränkt valbarhet för vissa ämbets- och tjänstemän behandlades av kommunallagskommittén (SOU 1952:14 s. 216–225). Som ledande princip kan sägas gälla att ämbets- och tjänstemän inte skulle vara utestängda från rätten att utöva kommunala förtroendeuppdrag i andra fall än när särskilda skäl förelåg med hänsyn till tjänstens speciella art och natur. För länsstyrelsetjänstemännens del motiverades valbarhetshindren med hänsyn till länsstyrelsens ställning som besvärsinstans och tillsynsmyndighet. I enhetlighetens intresse borde bestämmelserna utsträckas att gälla alla uppdrag som fullmäktig och ledamot av kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd. Beträffande då gällande hinder för länsassessor ansågs att bestämmelserna utan olägenhet kunde upphävas. Om det tillkom länsassessor såsom förordnad på landssekreterar- eller landskamrerartjänst att besluta i ärende, varmed han tagit befattning i egenskap av kommunal förtroendeman, hade han såsom jävig att avhålla sig därifrån.

Departementschefen erinrade i prop. 1953:210 (s. 131) om att en grundtanke i det demokratiska styrelseskicket är att medborgarna utan avseende å ställning och villkor skall kunna deltaga i handhavande av allmänna angelägenheter. I enlighet härmed innehöll dåvarande grundlag inte något förbud för ämbets- och tjänstemän att tillhöra riksdagen.

Departementschefen påpekade dock att förhållandena för de kommunala organen delvis är annorlunda. Kommittéförslaget biträddes i förevarande hänseende av departementschefen.

På den landstingskommunala sidan hänvisar man i förarbetena endast till kommunallagen som förebild för stadgandet i LL (SOU 1952:48 s. 92).

Valbarhetshinder föreligger också för i kommunens tjänst anställd befattningshavare, vilken såsom föredragande hos kommunstyrelsen eller eljest på grund av sina tjänsteåligganden intar den ledande ställningen inom kommunens samfällda förvaltning (kommunens "ledande tjänsteman").

Valbarhetshindret för kommunens "ledande tjänsteman" avses vara tillämpligt endast på en befattningshavare i varje kommun (KU 1953:22 s. 36). Något valbarhetshinder för kommunens ledande befattningshavare finns inte i KLS. Detta beror på att den ledande ställningen inom förvaltningen i Stockholm tillkommer borgarråden, som enligt lagens förarbeten är såväl ledande tjänstemän som företrädare för de politiska partierna och förtroendemän.

Kommunallagskommitténs motivering för valbarhetshindret var i huvudsak att den erfarenhet som den ledande tjänstemannen inhämtade i tjänsten borde tillföras den kommunala myndigheten enbart i hans egenskap av tjänsteman. Kommunens främste tjänsteman borde stå neutral i förhållande till olika partiriktningar, åtminstone såtillvida att han icke företrädde viss riktning såsom ledamot av kommunalt organ (SOU 1952:14 s. 223).

Frågan om de kommunala befattningshavarnas valbarhet var vid remissbehandlingen föremål för delade meningar.

I prop. 1953:210 föreslog departementschefen att inget valbarhetshinder skulle uppställas för den ledande tjänstemannen men väl beträffande verkschefer (s. 133–134).

Konstitutionsutskottet (1953:22) följde emellertid motioner i ämnet och tillstyrkte valbarhetshinder för ledande tjänsteman. Riksdagen följde utskottets mening.

För landstingens del föreslog kommunallagskommittén en likalydande regel om valbarhetshinder för landstingskommunens "ledande tjänsteman". Härmed åsyftades landstingsdirektören (SOU 1952:48 s. 92). I propositionen utbyttes emellertid den från KL hämtade formuleringen mot "landstingsdirektör eller motsvarande befattningshavare" (prop. 1954:119 s. 125).

Kommunalrättskommittén behandlade frågan om valbarhet i sitt betänkande "Kommunala bolag", SOU 1965:40, mot bakgrunden av att den som är styrelseledamot eller verkställande direktör i kommunalt bolag inte av lagbestämmelser är hindrad att i kommunala organ delta i handläggningen av ärenden rörande bolaget.

Kommitténs uppfattning var att även om föreskrifter saknades i KL om jäv för kommunala befattningshavare måste man utgå ifrån att KL:s jävsbestämmelser skulle tillämpas för befattningshavare, som på grund av delegation handhar kommunala angelägenheter. Därjämte borde grannlagenhetsskäl avhålla befattningshavare från att ta befattning med

ärenden, som rörde honom personligen eller närstående (bet. s. 218).

Kommittén diskuterade bl. a. frågan om valbarhetshindret för den ledande tjänstemannen borde omvandlas till ett jäv. Kommittén ansåg emellertid att övervägande skäl talade mot en sådan ändring. Den ledande tjänstemannens vidsträckta verksamhet inom kommunen skulle motivera jäv i en omfattning, som avsevärt inskränkte hans användbarhet som förtroendeman (bet. s. 236). Däremot föreslog kommittén att det särskilda valbarhetshindret för verkschefer i 32 § KL skulle tas bort och ersättas med en jävsregel (bet. s. 231).

Kommunalrättskommitténs förslag i fråga om valbarhet och jäv godtogs av de flesta remissinstanserna, även om åtskilliga av dem ställde sig kritiska. I flera yttranden diskuterades frågan om valbarhetshindret för verkschefer. Detta spörsmål behandlas här under 34 §. Förslaget har inte föranlett lagstiftning.

I samband med tillkomsten av förvaltningslagen infördes en jävsregel i 37 § 2 st. KL och 48 § 2 st. LL, som är tillämplig på tjänsteman hos kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet och andra nämnder, där inte förvaltningslagens jävsbestämmelser i stället skall gälla.

I 7 § 3 st. KL, 7 § 3 st. KLS och 8 § 3 st. LL finns likalydande regler om obehörighet att inneha uppdraget som fullmäktig resp. landstingsman eller suppleant. Bestämmelserna innebär att valbarhetsvillkoren tillika är villkor för rätt att inneha uppdraget under mandatperioden. Fullmäktig som efter valet inte längre uppfyller stadgade valbarhetsvillkor blir obehörig. Detta kan ske t. ex. genom förlust av rösträtten eller avflyttning från kommunen. Så snart som obehörigheten inträtt föreligger skyldighet att avgå.

Avflyttning behöver enligt gällande rätt inte vara vitsordad genom ändrad kyrkoskrivning. Ändrad folkbokföring utgör dock alltid ett viktigt bevisdatum (Kaijser: Kommunallagarna II, 1972 s. 142). Lärarvikariat en termin i annan kommun har i visst fall inte medfört obehörighet att vara fullmäktig, RÅ 1951 I 295. Med den utformning valbarhetsvillkoren fått i den av riksdagen antagna propositionen 1974:35 är kyrkobokföringen ett avgörande kriterium också för obehörigheten. Det kan därför antas att obehörigheten i avflyttningsfallen alltid bör kunna fastställas med ledning av kyrkobokföringen. De särskilda bestämmelserna i 13–17 §§ i folkbokföringsförordningen om kyrkobokföring kan därvid få betydelse för tolkningen.

I riksdagsmotion 1972:620 har önskemål framställts om att en lagstadgad anmälningsplikt infördes för förtroendemän beträffande förlust av behörighet att utöva förtroendeuppdrag och att frågan togs upp vid den lagtekniska översynen av kommunallagarna. Motionen har behandlats i konstitutionsutskottet (KU 1972:43). I yttrande över motionen anför Svenska kommunförbundet bl. a. att det inte kan finna behovet av bestämmelser av det slag motionären åsyftar särskilt stort, men att förbundet ej har något att erinra mot att frågan förutsättningslöst prövades av kommunallagsutredningen. I Landstingsförbundets yttrande framhålles bl. a. att förbundet erfarit att nuvarande rättsordning är effektiv i aktuellt avseende, varför behov av föreslagen

särskild föreskrift om anmälningsskyldighet vid förlust av behörighet knappast kan anses föreligga. Konstitutionsutskottet ansåg med hänvisning till dessa yttranden det inte vara erforderligt att riksdagen tog något särskilt initiativ i den i motionen upptagna frågan. Riksdagen avslog motionen på utskottets hemställan.

I 7 § 4 st. Kl, 7 § 4 st. KLS och 8 § 4 st. LL finns i sak samma bestämmelser om avsägelserätt. Den som uppnått sextio års ålder får avsäga sig uppdrag att vara kommunfullmäktig eller suppleant. I annat fall får man inte avsäga sig sådant uppdrag om man inte uppger hinder, vilket godkännes av kommunfullmäktige. Samma regler gäller för landstingsmän och suppleanter för dessa. I vallagen finns bestämmelser om förfarandet när fullmäktig avgår före mandatperiodens utgång. Bestämmelsen om avsägelserätt innebär att skyldighet i princip föreligger att åtaga sig kommunalt förtroendeuppdrag.

I samband med 1953 års kommunallagstiftning avskaffades den ovillkorliga avsägelserätten för vissa ämbets- och tjänstemän samt rätten till avsägelse på grund av minst fyra års tjänstgöring. Därmed kvarstod ovillkorlig avsägelserätt endast för den som fyllt sextio år. Den som på annan grund vill lämna kommunalt uppdrag har att söka fullmäktiges godkännande därtill. En helt fri prövningsrätt tillkommer därvid inte fullmäktige. Godkännande synes inte kunna vägras vid styrkt sjukdom (prop. 1953: 210 s. 134–135).

I finska kommunalförvaltningskommitténs betänkande (1973: 60) föreslås att avsägelserätten skall utvidgas till att avse den som under de fyra nästföregående åren innehaft samma eller till samma organ hörande förtroendeuppdrag eller sammanlagt åtta år kommunalt förtroendeuppdrag.

Utredningens bedömning

Med den lösning som valts i proposition 1974: 35 i fråga om valbarhetsvillkoren uppkommer inte förlust av valbarheten i de utflyttningsfall, som redovisats i riksdagsmotion 1973: 968. Därigenom har de olägenheter som påpekats i motionen, undanröjts.

I fråga om valbarhetshindret för vissa chefstjänstemän vid länsstyrelsen synes förvaltningslagens jävsbestämmelser inte kunna ersätta hindret. De skäl som åberopats för detta hinder för primärkommunernas del, nämligen länsstyrelsens funktion som besvärsinstans och tillsynsmyndighet, är alltjämt giltiga. I fråga om landstingskommunerna gäller detsamma beträffande tillsynsbefogenheterna. Dessa förhållanden motiverar enligt utredningens uppfattning att valbarhetshindren kvarstår. Några ändringar i personkretsen synes inte erforderliga. Valbarhetshindret var i denna del enhetligt i KL och LL före tillkomsten av LLS. Som tidigare redovisats föreslår utredningen att lagen med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun inordnas i en enhetlig lag. Valbarhetshindret kan då åter få en enhetlig utformning. I sak kommer hindret för länsöverdirektören liksom hittills att gälla endast för landstinget och primärkommunerna i Stockholms län.

Beträffande valbarhetshindret för kommunens ledande tjänsteman bör följande framhållas. De nuvarande bestämmelserna i KL om kommunens ledande tjänsteman torde ha haft sin största betydelse för de landskommuner som bildades efter 1952 års kommunindelningsreform och för de mindre städerna. I de större kommunerna och i landstingen kan det beroende på organisationens uppbyggnad vara svårt att ange vilken tjänsteman som skall anses som den ledande. Ofta kan flera i princip sidoställda chefer finnas. Härtill kommer att flertalet kommuner och landstingskommuner efter tillkomsten av nu gällande lagar inrättat kommunalråds- och landstingsrådsbefattningar, vilket bl. a. inverkat på arbetsfördelningen mellan förtroendemän och tjänstemän. I en sådan organisation intar de heltidsengagerade förtroendemännen den ledande rollen. Ofta kommer föredragningsuppgifter på de heltidsengagerade förtroendemännen. I KLS saknas valbarhetshinder för ledande tjänsteman, bl. a. med tanke på borgarrådsinstitutionen. Valbarhetshindret för kommunens ledande tjänsteman kan därför numera i allmänhet inte fylla den funktion, som ursprungligen avsetts. Det bör kunna överlämnas åt partierna att bedöma om det är lämpligt att nominera någon chefstjänsteman i kommunen till kommunala uppdrag. Ett slopande av valbarhetshindret underlättar förenhetligandet av lagstiftningen. Kommunallagsutredningen föreslår därför att bestämmelse om valbarhetshinder för kommunens och landstingskommunens ledande tjänstemän inte upptas i nya lagen. Detta bör inte hindra att kommun och landstingskommun som anser det lämpligt fortfarande kan ha en ledande tjänsteman i organisationen. Kommunallagsutredningens förslag innebär i ett sådant fall att den ledande tjänstemannen blir valbar.

Med den formulering valbarhetsvillkoren numera erhållit synes en klar gräns ha skapats för när obehörighet inträder, åtminstone i avflyttningsfallen. Så länge kyrkobokföringen inte ändrats torde behörigheten bestå. När en kyrkobokföringsprocess pågår får fullmäktige hålla sig till den faktiska kyrkobokföringen till dess lagakraftvunnet utslag föreligger. Fullmäktige skall alltså inte göra någon annan prövning av behörighetsfrågan. Vid bedömningen av frågan om en lagstadgad anmälningsskyldighet vid inträffad obehörighet bör införas bör till en början noteras att varken Svenska kommunförbundet eller landstingsförbundet ansett något påtagligt behov av en sådan regel föreligga. Det ligger i sakens natur att vederbörande förtroendeman själv anmäler sin obehörighet. I första hand synes det vara av intresse för partierna att anmälning sker. Med hänsyn härtill och till att KL inte bör innehålla detaljföreskrifter av detta slag anser utredningen att någon lagstadgad regel om anmälningsskyldighet inte är påkallad. Bestämmelsen om obehörighet har formulerats om i förtydligande syfte. Någon saklig ändring av bestämmelsens innebörd har alltså inte åsyftats. När obehörig ledamot deltagit i beslut har detta efter överklagande upphävts såsom icke tillkommet i laga ordning (RegR 1974-05-22).

I fråga om avsägelserätten finns inte någon anledning att rubba den grundläggande principen om skyldighet att mottaga kommunala förtroendeuppdrag och att inneha uppdraget under hela mandatperioden.

Samma princip har kommit till uttryck i fråga om riksdagsledamöterna i 3 kap. 7 § nya regeringsformen, enligt vilken riksdagsledamot inte får lämna sitt uppdrag utan riksdagens medgivande. Å andra sidan kan det med ett nutida betraktelsesätt anses orimligt att tvinga den som inte längre kan eller vill delta i kommunalt arbete att kvarstå. Fullmäktige kan enligt nu gällande rätt godkänna vilket hinder som helst för avsägelse. Sundberg hävdar att avsägelse kan godkännas utan att orsak anges, trots att lagen enligt ordalydelsen kräver att hinder skall uppges (Sundberg: Kommunalrätt s. 66). I praktiken torde det knappast förekomma att fullmäktige avslår en begäran om avgång. Kravet på fullmäktiges godkännande kan dock ha en reell funktion att fylla, t. ex. om avsägelse begäres samtidigt av flera ledamöter i obstruktionssyfte. Även i andra fall bör avsägelse kunna vägras, om de kommunala organens funktion skulle äventyras genom avsägelsen. Vid bedömningen måste också konsekvenserna i fråga om återbesättande av platserna beaktas.

I förslaget till ny finsk kommunallag medges en viss uppmjukning av avsägelserätten då vederbörande innehaft uppdraget under vissa i lagen angivna tider (en resp. två mandatperioder). Kommunallagsutredningen anser för sin del att någon dylik mer exakt gräns inte bör uppställas. En viss liberalisering av avsägelserätten bör dock komma till uttryck i lagstiftningen. Detta kan ske genom att stadgandet omformuleras så att avsägelse skall godtagas av fullmäktige, om inte särskilda skäl talar däremot. Exempel på sådana skäl har angivits tidigare.

Ett speciellt problem kan i undantagsfall uppkomma när en förtroendeman drabbas av sådan långvarig sjukdom, som omöjliggör för honom att själv ansöka om avsägelse och omyndigförklaring inte skett eller kommer att ske. I ett sådant fall bör det vara tillräckligt om någon närstående begär avsägelse för vederbörandes räkning och sjukdomstillståndet styrkes genom läkarintyg. Man får då utgå från att samtycke till åtgärden juridiskt sett har lämnats.

10 §

Detta stadgande motsvarar 8 § KL, 8 § KLS och 9 § LL och innehåller bestämmelser om mandatperiodens längd. Mandattiden är tre år och räknas enligt KL och LL – med ett undantag – fr. o. m. den 1 januari året näst efter det då valet skett. Enligt KLS börjar emellertid mandatperioden för fullmäktige den 15 oktober det år, då valet skett. De föreliggande olikheterna mellan KL och KLS har behandlats under avsnitten 3.3.3 och 3.4. I avbidan på ställningstagande från utredningen om den kommunala demokratin erfordras t. v. en särregel för Stockholms del, där nuvarande bestämmelse om mandattidens början lämnas oförändrad.

I 9 § LL finns en hänvisning till en undantagsregel i 17 § LL, enligt vilken mandatperiodens längd i vissa fall kan bli kortare då val av landstingsmän sker med anledning av jämkning i valkretsindelning. Som framgår av vad som anförts tidigare i avsnitt 4.3.2 föreslås att bestämmelsen i 17 § LL, liksom övriga bestämmelser om valkretsindel-

ningen, överflyttas till vallagen. Hänvisning till sistnämnda lag har placerats i 11 §.

11 §

Bestämmelsen motsvarar 10 § KL, 10 § KLS och 18 § LL, och hänvisar i fråga om olika led i valförfarande till vallagen. I proposition 1974:35 utvidgas hänvisningen till att avse också bestämmelserna om röstlängd. Av de skäl som redovisats under 4.3.2 föreslår kommunallagsutredningen att samtliga bestämmelser i KL och LL om valkretsindelningen flyttas till vallagen. Stadgandet behöver ändras med hänsyn härtill. I övrigt har endast redaktionella ändringar föreslagits i denna bestämmelse.

12 §

Gällande rätt och tidigare förslag

Enligt 11 § KL väljer fullmäktige varje år för nästkommande kalenderår bland sig en ordförande och en vice ordförande. Därutöver kan en andra vice ordförande väljas. Till ordförandeskapet har i KL knutits vissa funktioner mellan och under sammanträdena. Frågan om avgång från ordförandeskapet har inte reglerats i lagen, men fullmäktige har ansetts berättigade att vid ordförandes avgång utse ny ordförande för återstående del av tjänstgöringstiden (RÅ 1966 ref. 62).

För landstingens del infördes en regel om nyval av ordförande och vice ordförande vid avgång i samband med 1965 års ändringar i LL (prop. 1965:61 s. 83, KU 1965:20 s. 34). Stadgandets formulering ger vid handen att nyval är obligatoriskt i dessa fall. 1966 års rättsfall synes däremot innebära att kommunfullmäktige är berättigade men inte skyldiga att förrätta nyval vid ordförandes avgång.

Länsstyrelsen skall underrättas om ordförandevalen och uppgifter härom intas i länskungörelserna. Bestämmelsen härom infördes i samband med 1930 års kommunallagsrevision. I propositionen uttalades att det redan tidigare förekom på en del håll att uppgift om de valdas namn och adress intogs i länskungörelserna. Då ett dylikt kungörande syntes äga ett visst värde ansågs det lämpligt att upptaga föreskrift härom (prop. 1930:99 s. 120). En remissinstans ansåg att bestämmelsen inte medförde något praktiskt gagn, eftersom länskungörelserna i ganska liten utsträckning nådde den stora allmänheten. I stället borde postverket få sådan underrättelse (prop. s. 119).

I departementspromemorian "Effektivare kungörande" (Ds Ju 1974:2) framhålles bl. a. att länskungörelserna inte kan tillgodose syftet att ge medborgarna information på denna punkt. Enligt promemorian bör uppgifterna samlas i registerform hos länsstyrelsen, till vilken allmänheten kan vända sig vid behov. I promemorian föreslås vissa lagändringar i 11 § KL med anledning härav. Underrättelseskyldigheten såsom sådan föreslås emellertid kvarstå. Kommunallagsutredningen har i remissyttrande avstyrkt den föreslagna lagändringen eftersom utred-

ningen av skäl som närmare redovisas under bedömningen anser att bestämmelsen helt bör utgå.

I 11 § 2 st. KL regleras frågan om ordförandeskap i nyvalda fullmäktige under valår. Där regleras inte i vilken ordning val av olika befattningar skall ske. Ordförandevalet kan läggas före eller efter andra val (prop. 1969: 129 s. 117, KU 1969: 44 s. 11). Nyvalda fullmäktige behöver alltså inte välja ordförande vid sitt första sammanträde utan kan sammanträda flera gånger under ledning av den interimistiske ordföranden, varvid valberedning med uppdrag att förbereda såväl nämndval som presidieval kan utses.

Bestämmelsen har samband med regeln i 13 § 4 st. KL som ger de nyvalda fullmäktige kompetens att sammanträda i december (eller tidigare) för att förrätta val till de befattningar inom kommunen som blir lediga vid årets slut.

Kommunalrättskommittén föreslog att styrelsen skulle utse den som skulle föra ordet intill dess ordförande valts. Departementschefen förordade i stället att de gamla fullmäktige skulle utse interimsordföranden (prop. 1969: 129 s. 118). Detta förhållande har dock inte kommit till klart uttryck i lagtexten, vilken kan ha vållat missförstånd.

I 11 § 3 st. KL regleras tillfälliga hinder för ordförande och vice ordförande.

Före 1953 års kommunallagstiftning saknades regler i kommunallagarna för land och stad (LKL och LKS) om ledandet av fullmäktiges förhandlingar då ordförande och vice ordförande var förhindrade. Däremot synes både landstingslagen och kommunallagen för Stockholm ha innehållit dylika bestämmelser sedan 1862. LKL innehöll därjämte en regel om tillfällig ordförande i kommunalnämnd. I övrigt synes frågan ha lösts genom arbetsordning för fullmäktige.

Kommunallagskommittén föreslog med hänvisning bl. a. till landstingslagen och kommunallagen för Stockholm att bestämmelser om tillfällig ordförande skulle införas (SOU 1952: 14 s. 375), vilket också skedde.

Enligt 11 § KLS föreligger krav på att andre vice ordförande skall finnas i kommunfullmäktige i Stockholm. Detta obligatorium upptogs i samband med borgarrådsinstitutionens införande (prop. 1920: 25), varvid bl. a. föreskrevs att stadsfullmäktige och stadskollegiet skulle ha gemensamt presidium. Tanken synes ha varit att presidiet skulle utöva vissa ledningsfunktioner. Det för stadsfullmäktige och stadskollegiet gemensamma presidiet upphörde emellertid i samband med 1940 års omorganisation av Stockholms kommunalförvaltning (prop. 1940: 59).

En annan olikhet är att motsvarighet till bestämmelsen i KL om ordförandeskap vid sammanträde med nyvalda fullmäktige saknas för Stockholmslagens del. Detta sammanhänger med att mandattiden för nyvalda fullmäktige i Stockholm börjar den 15 oktober, vilket bl. a. medför att något behov av en särskild regel om nyvalda fullmäktiges valkompentens och ordförandeskapet vid nyvalda fullmäktiges sammanträden inte behövs. Dessutom väljs presidiet vid första sammanträdet under tjänstgöringsåret, dvs. första helgfria dag efter den 15 oktober.

Till skillnad från 11 § KL ger 25 § LL inte landstinget möjlighet att

utse en andra vice ordförande. En annan olikhet är att en uttrycklig föreskrift finns om att befattningen som ordförande eller vice ordförande upphör, om vederbörande upphör att vara landstingsman. Rättsläget torde emellertid i detta avseende vara detsamma för primärkommunernas del, trots avsaknad av uttrycklig lagbestämmelse. Indirekt kan detta sägas komma till uttryck i lagens krav på att presidiet skall utses bland fullmäktiges ledamöter.

I huvudsak motsvarande regler om ordförandeskapet vid tillfälligt förhinder för landstingets presidium finns i 26 § LL. En skillnad ligger dock i att LL uttryckligen reglerar vem som skall utöva ordförandefunktionerna mellan landstingsmötena vid förfall för presidiet.

Skaraborgs läns landsting har i skrivelse till kommunallagsutredningen den 16 augusti 1972 framställt önskemål om en sådan ändring av 25 § LL att samtliga landsting ges möjlighet att utse två vice ordförande. Bl. a. har pekats på den från formella och praktiska synpunkter ohållbara situationen, då tjänstgörande ordförande i egenskap av ordförande i förvaltningsutskottet eller annan nämnd skall besvara interpellation och ersättare på grund av förfall inte finns att tillgå. Ordföranden torde knappast kunna både leda förhandlingarna och delta i överläggningen i ett sådant fall.

I riksdagsmotion 1974:264 har samma önskemål framställts. I motionen pekas bl. a. på att behovet av flera landstingsmöten aktualiserar behovet av en andra vice ordförande.

Enligt 5 § LLS skall i Stockholms läns landsting också finnas en andra vice ordförande.

Utredningens bedömning

Den olikhet som nu föreligger mellan KL och KLS i det att en andra vice ordförande måste utses i Stockholm kan undanröjas genom att regeln göres fakultativ även för Stockholms del. Detta gör det möjligt att behålla nuvarande organisation, om fullmäktige i Stockholm så önskar.

Av de skäl som åberopats i skrivelsen från Skaraborgs läns landsting och i riksdagsmotion 1974:264 anser utredningen att en bestämmelse om möjlighet att utse andra vice ordförande bör införas också för landstingens del. Härtill kommer att en sådan lösning underlättar ett förenhetligande av lagstiftningen. Någon särregel behövs därefter inte för Stockholms läns landsting. I fråga om nyval vid ordförandes eller vice ordförandes avgång skulle ett förenhetligande kunna uppnås genom att bestämmelsen i LL infördes också för primärkommunernas del. Emellertid kan det i både primär- och landstingskommuner tänkas att en avgång från ordförandeskapet sker så sent under tjänstgöringstiden att nyval av praktiska skäl framstår som opåkallat. Samma förhållande kan tänkas uppkomma vid vice ordförandes avgång. Om landstingen får möjlighet att liksom kommunfullmäktige utse en andra vice ordförande minskar behovet av en obligatorisk nyvalsregel. Å andra sidan bör man i både primärkommuner och landstingskommuner kunna förrätta nyval av presidiet om detta i det konkreta fallet är en lämplig lösning. Denna

möjlighet har redan godtagits i rättspraxis och någon uttrycklig lagregel härom synes därför inte behövlig. Om det anses önskvärt bör närmare bestämmelser om nyval kunna tas in i arbetsordning. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna om nyval av presidiet i LL utgår.

I fråga om underrättelseskyldigheten till länsstyrelsen om ordförandevalen har utredningen i remissyttrande över den tidigare berörda departementspromemorian anfört:

När det gäller bestämmelserna i 11 och 34 §§ KL om underrättelseskyldighet till länsstyrelsen angående vissa ordförandeval delar utredningen i och för sig uppfattningen att ett intagande i länskungörelserna inte är en lämplig form för kungörande med tanke på länskungörelsernas ringa spridning bland allmänheten.

Utredningen anser att behov av information till allmänheten finns på denna punkt. Möjligen kan också ett register hos länsstyrelsen – såsom föreslagits i departementspromemorian – fylla en funktion härvidlag. Utredningen vill peka på att uppgifter om fullmäktiges presidium, kommunstyrelsens ordförande och kommunalråd numera intas i statskalendern för samtliga kommuner. En motsvarande redovisning finns också för landstingskommunernas del.

Enligt utredningens uppfattning har bestämmelser om underrättelse till länsstyrelse angående ordförandeval inte sin plats i kommunallagen. Reglerna är närmast av ordningskaraktär och passar därför inte i en utpräglad ramlag av kommunallagens typ. Utredningen avser just att utrensa detaljföreskrifter av denna art ur kommunallagstiftningen. Reglerna om underrättelse infördes i kommunallagarna i samband med 1930 års kommunallagsrevision. I landstingslagen saknas motsvarighet till dessa bestämmelser utan att några egentliga nackdelar härmed har försports. Att behålla bestämmelserna skulle försvåra ett förenhetligande av lagstiftningen. Om några bestämmelser om underrättelseskyldighet anses motiverade hör de enligt utredningens uppfattning närmast hemma i någon kungörelse, möjligen en kungörelse om ett uppgiftsregister av det slag, som skisserats i departementspromemorian. Utredningen kan mot denna bakgrund inte tillstyrka de föreslagna lagändringarna i 11 och 34 §§ KL.

Av nu anförda skäl föreslår utredningen att bestämmelserna om underrättelseskyldighet i fråga om ordförandevalen utgår.

Bestämmelsen om vem som skall vara interimsordförande vid sammanträde med nyvalda fullmäktige under valåret har främst av praktiska skäl omformulerats så, att det av lagen uttryckligen framgår att denna uppgift åvilar den senast valde ordföranden, dvs. ordföranden i gamla fullmäktige.

Bestämmelsen om ordförandeskap i nyvalda fullmäktige är överflödig för Stockholms del, varför det bör anges att denna regel inte gäller för Stockholms kommun. Vidare måste särregeln om tidpunkten för presidievalet kvarstå. Sedan utredningen om den kommunala demokratin tagit ställning till frågan om de kommunala organens mandattider är det tänkbart att förutsättningarna för att ytterligare förenhetliga lagen ökar även på dessa punkter.

Om andra vice ordförande utses torde behovet av en lagbestämmelse om ordförande vid förfall för presidiet avsevärt minska. Å andra sidan skulle fullmäktige inte vara skyldiga att hålla sammanträde vid förfall för

presidiet om en lagbestämmelse i denna fråga saknades. Detta förefaller otillfredsställande med tanke på att sammanträdet i den här avsedda situationen kungjorts och ledamöterna kanske rentav inställt sig. Rimligen bör fullmäktige i ett sådant läge vara skyldiga att hålla sammanträdet. Detta nödvändiggör en regel om ordförandeskap vid förfall för presidiet. Lagtexten har utformats så att klarare uttryck ges åt denna skyldighet genom att "äga" utbytts mot "skall".

Bestämmelse om att äldste ledamoten skall föra ordet intill dess fullmäktige utsett tillfällig ordförande är en detaljregel av sådan beskaffenhet att den lämpligen – liksom var fallet i äldre rätt – bör kunna placeras i arbetsordning för fullmäktige. Utredningen föreslår därför att denna regel utgår ur lagen.

13 §

Gällande rätt

I detta stadgande regleras fullmäktiges sammanträdestider och nyvalda fullmäktiges kompetens under valåret. Bestämmelsen motsvarar 13 § KL, 14 § KLS och 19 § LL.

13 § KL stadgar att sammanträde skall hållas enligt den ordning som bestämmes av kommunfullmäktige. Fullmäktige kan på förhand, t. ex. i en arbetsordning, bestämma sammanträdestiderna.

I primärkommunerna kan länsstyrelsen påkalla sammanträde med fullmäktige. Bestämmelsen återgår på 1862 års kommunalförordningar. Sammanträde skall också hållas när kommunstyrelsen eller en majoritet av fullmäktige begär det eller ordföranden finner det nödigt. I äldre rätt avsåg dessa bestämmelser endast s. k. extra sammanträden.

Vidare finns bestämmelser om vissa obligatoriska sammanträden, som måste hållas inom vissa tidsramar. Fråga om ansvarsfrihet skall beviljas eller inte skall avgöras vid sammanträde före utgången av juni månad eller, om enligt 65 § KL så bestämts, senare under året. Vid sammanträde före utgången av november månad skall budgeten fastställas. Före december månads utgång förrättas val till de befattningar inom kommunen som blir lediga vid årets slut. Under valår har de nyvalda fullmäktige denna valkompetens. Härutöver finns i KL en undantagsregel, som innebär möjlighet att till följd av särskilda förhållanden uppskjuta beslutet om budgetfastställelsen till sammanträde före utgången av december månad, under förutsättning att grunden för utdebiteringen av den allmänna kommunalskatten fastställes vid sammanträde i november.

Bestämmelserna om de nyvalda fullmäktiges valkompetens infördes 1969 i samband med att den s. k. eftersläpningsregeln slopades. Denna innebar bl. a. att kommunstyrelse och förvaltningsutskott valdes året efter det allmänna kommunalval ägt rum och att mandattiden började vid årsskiftet efter det då fullmäktiges och landstingets mandattid började. Efter 1969 års lagändringar börjar mandattiden den 1 januari året näst efter det då valet skett. Tidigareläggningen medförde att nyvalda fullmäktige måste ges befogenhet att redan under valåret förrätta val av

styrelse och andra organ (prop. 1969: 129 s. 116).

I rättspraxis har de nyvalda kommunfullmäktige inte ansetts behöriga att, i anslutning till val av byggnadsnämnd för nästkommande mandatperiod, även besluta om ändring i antalet nämndledamöter (R 1972 2:5).

I riksdagsmotion 1974: 587 pekas på de otillfredsställande konsekvenser KL:s regler har fått på denna punkt. Motionärerna framhåller bl. a. att en majoritet som i val förlorat sin ställning t. ex. kan försöka säkra sig själv en bättre ställning i minoritet än den velat ge minoriteten under sin egen regeringstid. Den gamla fullmäktigemajoritetens intresse är vanligen att öka antalet ledamöter och suppleanter i kommunala organ, medan den nya majoritetens intresse är att minska detta antal. Motionärerna påpekar vidare att det enligt gällande lagstiftning inte utan vidare är möjligt att minska antalet under löpande period, dvs. att korrigera i efterhand. Mot denna bakgrund begär motionärerna sådana lagändringar att nyvalda fullmäktige (landsting) får rätt att redan under det år, då de blivit valda, besluta om antalet ledamöter och suppleanter i kommunala organ under den kommande mandatperioden.

Bestämmelserna om tidpunkten för budgetsammanträdet i primärkommunerna ändrades genom lagstiftning 1973. Lagändringarna syftade till att ge kommunerna bättre rådrum för budgetarbetet. Enligt uttalande i propositionen (prop. 1973: 114 s. 15) får lagändringarna i fråga betraktas som provisorier i avbidan bl. a. på ställningstagande av utredningen om den kommunala demokratin i fråga om de kommunala organens mandattider. Frågan om tidpunkten för budgetfastställelsen har nämligen ett visst samband med mandatperiodernas förläggning.

Bestämmelserna i 14 § KLS skiljer sig i flera avseenden från KL. Ett första obligatoriskt sammanträde skall hållas i oktober månad på första helgfria dagen efter tjänstgöringsårets början, 15 oktober. Därvid skall fullmäktiges presidium, kommunstyrelsen och dess presidium samt borgarråden väljas. Övriga val sker senast vid sammanträde den 8 december, som också är sista tidpunkt för budgetsammanträdet.

I fråga om rätt att påkalla sammanträde är bestämmelserna i KLS såtillvida avvikande att en tredjedel av kommunfullmäktige kan begära sammanträde. Bakgrunden härtill är att en tredjedel av fullmäktige i Stockholm numerärt ansetts representera en betydande opinionsyttring (prop. 1957: 16 s. 44).

I KLS saknas motsvarighet till bestämmelserna i KL om nyvalda fullmäktiges valkompetens. Detta beror på att de nyvalda fullmäktiges tjänstgöringstid börjar redan den 15 oktober valåret. Inte heller finns någon motsvarighet till undantagsregeln i 13 § KL om möjlighet att senarelägga budgetfastställelsen till december under särskilda förhållanden. Detta sammanhänger med att sista tidpunkt för budgetsammanträdet enligt KLS är den 8 december.

Även bestämmelserna i 19 § LL skiljer sig i några avseenden från KL. Landstingsmöte skall hållas när Konungen omedelbart eller på framställning av länsstyrelsen förordnar därom. Vid 1965 års lagändringar i LL avskaffades bl. a. reglerna om lagtima och urtima landstingsmöte. Kungl.

Maj:ts rätt att påkalla landstingsmöte kvarstod emellertid oförändrad (prop. 1965:61 s. 75). Denna bestämmelse synes ha ett visst samband med reglerna i 14 och 15 §§ LL om jämkning av valkretsindelning, enligt vilka Kungl. Maj:t kan föreskriva en tidpunkt för landstingets beslut att verkställa jämkningen. Behov av dylika regler torde bli inaktuella om kommunalvalskommitténs förslag till nytt valsystem går igenom i denna del (jfr SOU 1971:4 s. 53–54).

En annan olikhet föreligger i det att minst en tredjedel av landstingets ledamöter kan påkalla landstingsmöte. Denna regel infördes genom 1965 års lagändringar. I förarbetena framhölls att det låg i linje med vad som i övrigt förordats om landstingets sammanträden att en minoritet av landstingsmännen skulle kunna få till stånd sammanträde med landstingets ledamöter. Det låg i sakens natur att en dylik begäran från minoriteten skulle motiveras. Särskild föreskrift härom ansågs obehövlig (prop. 1965:61 s. 75). Av intresse i förevarande sammanhang är att antalet landstingsmän i de till storleken mindre landstingen ligger inom de latituder, som finns i 5 § kommunallagen för primärkommunernas del. Vid t. ex. 1970 års val hade fem landsting under 50 ledamöter, medan nio landsting hade mellan 50 och 70 ledamöter.

Vidare finns en uttrycklig bestämmelse som innebär att i samtliga fall när landstinget inte bestämt tid för landstingsmöte landstingets ordförande skall bestämma tiden. Också denna regel infördes genom 1965 års lagändringar.

De särskilda tidpunkterna för budgetsammanträdet regleras i 60 § 2 st. LL, som i övrigt behandlar budgetprocessen. Budgeten skall fastställas vid landstingsmöte i oktober månad. Motsvarighet saknas till undantagsregeln i 13 § 5 st. KL. Tidpunkten för dechargesammanträdet regleras i 69 § LL i samband med revisionsreglerna i övrigt. Beslut i fråga om ansvarsfrihet bör beviljas eller inte skall fattas före utgången av oktober månad året näst efter det revisionen avser. I fråga om tidpunkten för val och det nyvalda landstingets valkompetens gäller däremot samma regler som för primärkommunerna utom Stockholm.

Utredningens bedömning

Då fullmäktiges ordförande eller kommunstyrelsen kan begära sammanträde, torde behovet av att länsstyrelsen har rätt att förordna om sammanträde vara ringa. De fall där man närmast kan tänka sig utrymme för länsstyrelsen att ingripa skulle vara när fullmäktige av obstruktionsskäl vägrar att sammanträda, t. ex. i ärende som hänskjutits till dem av länsstyrelsen. I sådana lägen har man dock anledning att räkna med att fullmäktiges ordförande under ämbetsansvar ser till att sammanträde hålles.

Samma bedömning gör sig i princip gällande i fråga om Kungl. Maj:ts rätt att påkalla landstingsmöte. Om kommunalvalskommitténs förslag till nytt valsystem genomföres kommer behovet av regeln att vara än mindre än i dag. I sammanhanget skall noteras att i finska kommunalförvalt-

ningskommitténs betänkande (1973:60) föreslås att länsstyrelsens rätt att påkalla sammanträde med fullmäktige skall slopas. Mot denna bakgrund och med tanke på att ett slopande av de här berörda reglerna underlättar ett förenhetligande föreslår kommunallagsutredningen att länsstyrelsens rätt att förordna om sammanträde med kommunfullmäktige och Kungl. Maj:ts rätt att förordna om landstingsmöte utgår.

I fråga om minoritetens rätt att påkalla sammanträde är läget f. n. det att man för landstingens del accepterat rätt för en minoritet att påkalla sammanträde med landstinget samtidigt som flera landsting inte har fler ledamöter än många fullmäktigeförsamlingar i primärkommunerna, där endast en majoritet kan påkalla sammanträde.

Enligt vad utredningen erfarit har några nackdelar med den ordning som gäller för landstingen inte uppstått.

I detta sammanhang kan anmärkas att enligt 48 § 2 st. nuvarande finska kommunallag 1/4 av fullmäktigeledamöterna har rätt att begära sammanträde med fullmäktige. Denna regel föreslås oförändrad i finska kommunalförvaltningskommitténs betänkande (1973:60). Enligt 8 § 2 st. danska kommunallagen kan extra ordinära möten med kommunalbestyrelsen hållas när minst en tredjedel av ledamöterna begär det.

Kommunallagsutredningen anser att man främst med tanke på ett förenhetligande av lagstiftningen bör övergå till en regel av innebörd att 1/3 av fullmäktiges ledamöter kan påkalla sammanträde. Genom kommunsammanläggningarna kan antas att fullmäktigeförsamlingarna i kommunerna blir större än tidigare. Samtidigt har kommunallagsutredningen ansett att nuvarande regel om länsstyrelses rätt att påkalla fullmäktigesammanträde bör slopas. Då kan den här föreslagna bestämmelsen delvis ses som en ersättning för länsstyrelsens rätt att förordna om sammanträde.

Frågan har emellertid också kommunaldemokratiska aspekter, främst däri att den föreslagna regeln kan sägas innebära en förstärkning av minoritetens rättigheter. Kommunallagsutredningen har därför haft samråd med utredningen om den kommunala demokratin i denna fråga. Denna utredning har inte haft någon erinran mot kommunallagsutredningens synpunkter i denna del.

Kommunallagsutredningen föreslår därför en enhetlig regel av innebörd att 1/3 av ledamöterna i fullmäktige får påkalla sammanträde med fullmäktige.

Rätten för ordförande att bestämma tiden för sådant sammanträde som begärts av de därtill berättigade torde inte kräva något uttryckligt lagstöd utan ligger i ordförandeskapets natur. Mot den bakgrunden anser utredningen särregeln härom i LL överflödig. Utredningen föreslår att regeln utgår. Om det anses önskvärt bör bestämmelse härom intas i arbetsordning.

Av de skäl som anförts i riksdagsmotion 1974:587 anser kommunallagsutredningen det rimligt att de nyvalda fullmäktiges kompetens utvidgas till att avse även ändrad sammansättning av nämnd, varvid både ökning och minskning av antalet ledamöter och suppleanter kan ifrågakomma. Samma bedömning gör sig gällande också för landstingens

del. Ärenden om ändrad sammansättning av nämnd är till skillnad från valärenden underkastade beredningstvång. Beredningsorganen kommer emellertid att ha kvar sin gamla sammansättning till årsskiftet. Just i dessa ärenden föreligger risk för konflikter och olikartade bedömningar i det fall valet lett till byte av majoriteten. Det kan därför vara otillfredsställande om den gamla majoriteten genom sammansättningen av beredningsorganen skulle kunna lägga hinder i vägen för en av den nyvalda majoriteten eftersträvad ändring av ledamotsantalet i de kommunala organen. Mot denna bakgrund torde det vara ofrånkomligt att undanta också dessa ärenden från beredningstvånget.

Till bilden hör att utredningen om den kommunala demokratin har att ta ställning till frågan om de kommunala organens mandattider i syfte att få till stånd ett snabbare valgenomslag. Skulle man därvid komma fram till den lösningen att fullmäktiges mandatperiod började redan under valåret skulle särskilda bestämmelser om de nyvalda fullmäktiges kompetens kunna bli helt överflödiga.

I LL regleras tidpunkten för budgetsammanträdet i drätselkapitlet och tidpunkten för dechargesammanträdet i anslutning till bestämmelserna om revision. Kommunallagsutredningen anser att denna lagtekniska lösning är att föredra från förenhetligandesynpunkt. Härtill kommer att tidpunkterna för dessa sammanträden har ett naturligt samband med reglerna om drätsel och revision i övrigt. Utredningen föreslår därför att alla bestämmelser avseende budget- och dechargesammanträdena flyttas från 13 § KL och placeras i 50 § och 61 § i den nya lagen. De olikheter som härvidlag föreligger mellan KL, KLS och LL behandlas i anslutning till dessa stadganden.

För Stockholms kommun synes särbestämmelser alltjämt erforderliga. Reglerna om nyvalda fullmäktiges kompetens bör inte gälla för Stockholms del, eftersom nyvalda fullmäktiges tjänstgöringstid börjar redan den 15 oktober under valåret.

I fråga om tidpunkten för val av de olika kommunala organen bör en anpassning kunna ske till KL:s bestämmelser om att valet skall ske vid sammanträde före utgången av december månad. Härigenom får man en möjlighet till flexiblare lösningar även för Stockholms del. Valen behöver alltså inte förrättas sist den 8 december utan kan ske senare i samma månad. I fråga om de val som enligt KLS skall ske i oktober månad, dvs. kommunstyrelsen, styrelsens presidium, borgarråden och fullmäktiges presidium bör någon ändring inte göras. Bestämmelsen om tidpunkten för valet av fullmäktiges presidium har dock placerats i 12 § i den nya lagen, där övriga bestämmelser om presidiet återfinns.

14 §

Gällande rätt och tidigare förslag

Enligt 14 § KL skall kungörelse om sammanträde med kommunfullmäktige med uppgift om tid och ställe för sammanträdet och de ärenden som skall behandlas på sammanträdet utfärdas av ordföranden eller vid förfall

för honom av vice ordföranden.

Kungörelsen skall minst en vecka före sammanträdet anslås på kommunens anslagstavla och översändas med posten till varje fullmäktig och suppleant så tidigt att den kan antas komma honom till handa senast fyra dagar före sammanträdet. Därutöver kan fullmäktige besluta om anslag på annan plats.

Tillkännagivande om tid och ställe skall också införas i en eller flera ortstidningar senast en vecka före sammanträdet. Fullmäktige kan bestämma att tillkännagivandet även skall avse de ärenden som skall behandlas. Vid sammanträde i december skall fullmäktige besluta i fråga om tidningsvalet. Därvid bör väljas sådana tidningar som genom spridning inom olika grupper av kommunens medlemmar ger de flesta del av tillkännagivandet.

En minoritet om en tredjedel av fullmäktige har tillerkänts rätt att få till stånd annonsering i viss tidning. Den omständigheten att kungörelsen inte anslagits på annan plats än kommunens anslagstavla eller att tillkännagivande inte blivit infört i tidning utgör inte hinder för sammanträdets hållande.

I 14 § 2 mom. KL ges möjlighet till förkortad kungörelsetid i ärende som fordrar skyndsam handläggning.

15 § KLS skiljer sig i några detaljer från KL. Det anges uttryckligen att vid förfall för vice ordföranden kungörelse skall utfärdas av andre vice ordföranden. Kommunens anslagstavla anges placerad i stadshuset. Tiden för val av tidningar har angetts till första sammanträdet under tjänstgöringsåret, dvs. första helgfria dagen efter 15 oktober.

Enligt 20 § LL skall kungörelsefunktionen enbart ankomma på ordföranden. Kungörelsetiden är fjorton dagar före landstingsmötet. Kungörelsen sändes ej till suppleanterna. Landstinget beslutar varje år i fråga om tidningsvalet. Någon bestämd tidpunkt för beslutet har inte angetts. Vid förkortad kungörelsetid gäller en tidsfrist av en vecka. Länsstyrelsen skall skriftligen underrättas om landstingsmöte. I övrigt har bestämmelsen i sak samma innehåll som 14 § KL.

I 3 § LLS finns en särregel för Stockholms läns landstingskommuns del. Tiden för anslag och utsändande av kungörelsen har här bestämts till en vecka.

Regeln i KL fick sin nuvarande utformning i samband med 1952 års kommunallagsreform. Anslaget på kommuns anslagstavla ansågs få sin främsta betydelse genom den speciella rättsliga innebörd – eftersättande medför sammanträdets olaglighet – som tillades detsamma (SOU 1952: 14 s. 234).

Begreppet skyndsam handläggning har flera gånger prövats i besvärspraxis. Enligt äldre praxis har frågor om besvärs anförande och valförrättningar ansetts kräva skyndsam handläggning. Däremot har utgiftsbeslut undanröjts, om för sammanträdet tillämpats förkortad kungörelsetid, RÅ 1934 S 23. Samma har utgången blivit i ett mål, där ärendet avsåg ett av kommunerna själva taget initiativ till ändring i den kommunala indelningen, RÅ 1969 C 148. Beslut om tillsättande av kommunalrådsbefattningar har i visst fall inte ansetts kräva skyndsam

handläggning, RÅ 1972 C 94. Den förkortade kungörelsetiden innebär inte att beredningstvånget upphör. I 21 § KL medges fullmäktige beslutsrätt i vissa fall, även om ärendet inte upptagits i kungörelse.

I samband med 1965 års lagändringar i LL anpassades reglerna för kungörelse till de primärkommunala bestämmelserna. Den längre kungörelsetiden motiverades med landstingskommunernas geografiska utbredning och alltjämt på många håll mindre goda kommunikationsmöjligheter. Med tanke på det suppleantsystem som gällde i landstingskommunerna ansågs det mindre lämpligt att föreskriva att kungörelse också skulle sändas till suppleanterna. Med hänsyn till samarbetet mellan länsstyrelse och landsting och till landshövdingens eller dennes ställföreträdares rätt att delta i landstingsmöte ansågs att länsstyrelsen alltid borde underrättas om landstingsmöte (SOU 1963:64 s. 128, prop. 1965:61 s. 77–78).

Informationsutredningen har i sitt betänkande "Kungörelseannonsering", SOU 1969:7, redovisat synpunkter på olika medier för annonsering. Beträffande kommunens anslagstavlor som medium för kungörelseannonsering föreslog utredningen inte någon ändring (bet. s. 36). Såvitt gäller lokal kungörelseannonsering ansåg utredningen att denna från effektivitetssynpunkt borde utsträckas att avse de ortstidningar vilkas spridning täcker en klar majoritet av medborgarna i orten eller området inte bara totalt utan även inom skilda samhällsområden. Normalt innebär detta att kungörelseannonsering borde ske i samtliga ortstidningar som har en spridning av någon betydelse (s. 45 i bet.). I utredningen ges definitioner på dagstidnings- och ortstidningsbegreppet (s. 44). Med dagstidning avses tidning som är inriktad på reguljär dagsaktuell nyhetsförmedling och/eller opinionsbildning och utkommer med minst ett nummer i veckan. Vid bestämmandet av om en tidning är ortstidning måste hänsyn tas till spridningen inom orten, inte enbart att tidningen utges på viss ort. Allmänna synpunkter på dagspressannonsering som ett led i samhällsinformationen lämnas i prop. 1971:56 angående förbättrad samhällsinformation. Det betonas där att en huvuduppgift för informationen är att möjliggöra för medborgarna att hävda sina idéer och intressen i den demokratiska processen och därmed påverka samhällsutvecklingen. Departementschefen framhöll bl. a. att i den mån statliga myndigheter väljer dagspressannonsering som ett led i en systematiskt planerad informationsåtgärd avsedd att nå alla medborgare annonsering bör ske i samtliga dagstidningar. Detta gällde även regionalt. Annonserna borde i regel ha samma innehåll och format i samtliga dagstidningar. Principen tedde sig naturlig från allmänt demokratiska synpunkter. Ingen medborgare kom då att diskrimineras i informationshänseende på grund av sitt tidningsval (prop. s. 23–24).

Beträffande kungörelseannonsering anslöt sig departementschefen till informationsutredningens här ovan redovisade principiella ståndpunkt att sådan annonsering bör ske i samtliga ortstidningar som har en spridning av någon betydenhet. En reform av bestämmelserna om kungörelseannonsering krävde emellertid en relativt omfattande detaljgenomgång av lagstiftningen på olika områden. Detta har numera skett i departements-

promemorian "Effektivare kungörande" (Ds Ju 1974: 2).

I promemorian föreslås en särskild kungörandelag, där de grundläggande principerna för kungörande slås fast. Lagen avser bl. a. primärkommuner och landstingskommuner. I kungörandelagen lagfästes den princip om vidgad annonsering i ortstidning som statsmakterna gav uttryck åt i samband med 1971 års beslut om vissa allmänna riktlinjer för förbättrad samhällsinformation. Detta innebär att när kungörande enligt författning skall ske i ortstidning, skall kungörelsen införas i samtliga lokala dagstidningar som har en spridning av någon betydenhet bland dem till vilka kungörelsen riktar sig. I departementspromemorian skiljer man vid kungörande mellan obligatoriska medier och s. k. stödjande medier. De obligatoriska medierna preciseras i respektive specialförfattning. För KL:s del innebär detta exempelvis att ortstidning blir ett obligatoriskt medium. I fråga om tidningsvalet gäller därvid den ovan redovisade principen i kungörandelagen. I förslaget till kungörandelag finns dessutom en regel om skyldighet för den som kungör att utöver de obligatoriska medierna använda något eller några stödjande medier. För KL:s del föreslås mot denna bakgrund att de fakultativa kungörandeformerna i 14 § 1 mom. KL utgår, eftersom de motsvaras av 2 resp. 4 §§ kungörandelagen.

I 14 § KL föreslås att tidningsvalet ansluts till den här ovan berörda "breda" principen. Regeln om att beslut om tidningsval skall fattas årsvis bibehålls. Hittillsvarande rätt för minoritet att få till stånd kungörelseannonsering i vissa tidningar har uteslutits med tanke på den ovan berörda regeln i 3 § förslaget till kungörandelag om ortstidningsbegreppet. Regeln om rättsverkan av ofullständigt kungörande har behållits i sak, jfr 4 § i kungörandelagen.

I remissyttrande över departementspromemorian har kommunallagsutredningen anfört bl. a.:

> Kommunallagsutredningen har i sitt arbete med utformningen av 14 § KL sökt ta hänsyn till de principer för annonsering i ortstidning som statsmakterna uttalat sig för i propositionen 1971: 56. Utredningen avser att föreslå att kungörelse om fullmäktigesammanträde skall införas i samtliga ortstidningar som i kommunen har en spridning av någon betydenhet. I denna del har utredningen alltså samma utgångspunkt som förslagen i departementspromemorian. Kravet på att beslut om tidningsval skall fattas årligen anser utredningen kunna utgå. Behovet härav minskar betydligt om det vidsträcktare kravet på annonsering i ortstidningar införes. Tar man samtidigt bort minoritetens rätt att få till stånd annonsering i vissa tidningar – vilket kommunallagsutredningen i likhet med departementspromemorian förordar – minskar behovet ytterligare av att årligen besluta om tidningsval. Med den vidsträcktare annonseringsprincipen synes följa att en kommun när som helst under året måste kunna ändra sitt annonseringsbeslut, t. ex. om nya ortstidningar tillkommit eller ortstidningar upphört att utges. KL och LL har i dag något olika innebörd på denna punkt.
>
> För landstingens del finns inget krav på att det årliga beslutet om tidningsannonseringen skall fattas vid sammanträde i december månad. Ett slopande av kravet på beslut om tidningsannonsering varje år underlättar alltså ett förenhetligande av lagstiftningen.
>
> Vidare anser kommunallagsutredningen att starka skäl finns för att

bestämmelsen i 14 § 1 mom. fjärde stycket KL utgår. Den bestämmelsen får motsättningsvis anses innebära att underlåtenhet att kungöra sammanträde på kommunens anslagstavla utgör hinder för sammanträdets hållande. Även utan en sådan bestämmelse blir rättssäkerhetssynpunkterna tillgodosedda genom möjligheterna att anföra kommunalbesvär. Om denna regel i KL slopas och om den i departementspromemorian föreslagna bestämmelsen i 4 § kungörandelagen införes skulle en underlåtenhet att anslå kungörelsen på kommunens anslagstavla medföra att kungörelse inte skulle anses ha skett. Detta förhållande skulle kunna åberopas som besvärsfaktum i en kommunalbesvärsprocess, men i övrigt inte medföra några rättsverkningar. Av departementspromemorian framgår f. ö. inte hur man sett på verkan av underlåtet kungörande i olika sammanhang. Olika rättsverkningar kan här föreligga inom den civilrättsliga och kommunalrättsliga sfären. På den kommunala sidan kan rättsverkningarna tänkas vara olika inom den oreglerade och den specialreglerade sektorn.

I nära samband med departementspromemorians förslag till ändringar i 14 § KL står innehållet i den föreslagna kungörandelagen i övrigt. Relationen mellan dessa båda författningar torde säkerligen kräva en mer ingående analys än som redovisats i departementspromemorian. Kommunallagsutredningen anser för sin del att en uppdelning av regelsystemet för kungörande av fullmäktigesammanträden på två helt skilda författningar inte är tillfredsställande. För den som ansvarar för kungörandet i kommunerna är det mest praktiskt att ha bestämmelserna härom i en enda lag. Med nuvarande sammanträdesfrekvens i primärkommunerna torde det bli aktuellt att tillämpa bestämmelserna om kungörande omkring 10–12 gånger per år. För landstingens del kan det i nuvarande läge bli fråga om 2–3 tillfällen per år. I departementspromemorian framhålles att kungörelseregelns syfte i KL bl. a. är att ge insyn i den demokratiska processen. Kommunallagsutredningen delar denna uppfattning, men anser detta förhållande utgöra skäl för att kungörelseförfarandet i sin helhet regleras i KL, vars regler i betydande utsträckning tillkommit i just detta syfte. Samtidigt får inte detta medföra någon form av detaljreglering, utan endast de mest bärande principerna bör lagfästas. Utredningen anser att det därför bör övervägas om den föreslagna kungörandelagen överhuvud skall tillämpas i fråga om primärkommunerna och landstingskommunerna. Härtill kommer att frågan om rättsverkningarna av underlåtet kungörande kan besvaras olika inom olika rättsområden. De syften departementspromemorian vill tillgodose bör kunna uppnås genom en föreskrift i KL om annonsering i ortstidningar på det sätt utredningen tidigare redovisat. I övrigt bör stadgandet vara utformat i enlighet med vad kommunallagsutredningen här anfört.

Utredningens bedömning

Bestämmelserna i KL och KLS om vice ordförandens och i KLS om andra vice ordförandens skyldigheter i fråga om kungörandet kan anses överflödiga och bör därför utgå ur lagstiftningen. Vice ordförande liksom andra vice ordförande är enligt utredningens uppfattning skyldig att i förfallssituationer se till att kungörelse utfärdas utan att uttryckligt lagstöd härför krävs. I LL har de här berörda uppgifterna i fråga om kungörelse angivits ankomma enbart på ordföranden. Ett slopande av bestämmelserna i KL och KLS på denna punkt underlättar sålunda ett förenhetligande av lagstiftningen. Om det anses önskvärt bör be-

stämmelser om vice ordförandens och andra vice ordförandens uppgifter i fråga om utfärdande av kungörelse kunna intas i arbetsordning. Tidsfristen för utsändande av kungörelsen till ledamöterna föreslås till en vecka.

Som framgår av det tidigare redovisade remissyttrandet anser utredningen att tidningsannonseringen bör breddas på det sätt som statsmakterna uttalat sig för i proposition 1971: 56. Av de skäl som redovisats i yttrandet medför detta att kravet på årliga beslut om tidningsval kan utgå, liksom rätten för en minoritet att få annonsering till stånd i viss tidning. Kommunallagsutredningen har diskuterat en skärpning av kraven på tidningsannonsering genom en obligatorisk regel om att också ärendeförteckningen skulle tas in i annonserna. Med tanke på att behovet av den speciella typ av information som kungörelseannonsering utgör måste vägas mot andra kommunala informationsbehov anser utredningen att frågan bör bedömas i ett större sammanhang. Utredningen föreslår därför inga ändringar beträffande innehållet i tidningsannonseringen. Utredningen anser att KL skall innehålla minimibestämmelserna om kungörelse av fullmäktigesammanträde. Detta medför att i lagen särskilt bör anges att kungörelsen skall införas i samtliga ortstidningar som i kommunen eller landstingskommunen har en spridning av någon betydenhet. En liknande lokution har f. ö. införts i 4 kap. 21 § vallagen i fråga om kungörande av granskning av röstlängd.

Som framgår av remissyttrandet anser utredningen vidare att bestämmelsen i 14 § 1 mom. 4 st. KL och motsvarande bestämmelse i KLS och LL bör utgå. Dessa bestämmelser har enligt förarbetena motsättningsvis ansetts medföra att underlåtenhet att kungöra sammanträde på kommunens anslagstavla skulle medföra att sammanträdet anses olagligt och därvid fattade beslut ogiltiga (SOU 1952: 14 s. 234). Denna uppfattning i fråga om rättsverkningarna av underlåtet kungörande har dock inte bekräftats i rättspraxis. Stadgandets ordalydelse ger utrymme för flera tolkningar. I och för sig är det från principiell synpunkt synnerligen viktigt att bestämmelsen om anslag av kungörelsen på kommunens anslagstavla verkligen efterleves. Å andra sidan skulle det i praktiken vara orimligt att tänka sig att ett underlåtet anslag skulle medföra nullitetsverkan. Kommunen kan vid sådant sammanträde ha fattat beslut med civilrättsliga verkningar. Skulle besluten kommunalrättsligt sett anses som nulliteter på grund av underlåtet anslag, kunde detta medföra svårbedömbara civilrättsliga konsekvenser, eventuellt med risk för ekonomiska förluster för både kommunen och dess motpart. Från rättssäkerhetssynpunkt bör tillräckliga garantier för kungörelsereglernas efterlevnad ligga i möjligheterna att få beslut upphävt efter kommunalbesvär.

I fråga om den förkortade kungörelsetiden kan man givetvis diskutera om inte bestämmelsen skulle kunna ersättas med en regel av innebörd att ärenden som inte kungjorts på föreskrivet sätt skulle få upptas till avgörande av fullmäktige om samtliga ledamöter var eniga härom. En fördel med denna lösning skulle vara att den oklarhet i fråga om förutsättningarna för förkortad kungörelsetid som nu i viss mån ligger i kravet på skyndsam handläggning skulle försvinna. Å andra sidan skulle

ett enhällighetskrav kunna medföra risk för att en enda ledamot i fullmäktige skulle kunna förhindra avgörandet också av brådskande ärenden, om kungörelse inte skett enligt lagens krav. Rättspraxis får dessutom sägas ge en viss ledning vid tolkningen av begreppet skyndsam handläggning. Med tanke på kungörelsereglernas funktion är det rimligt att tillämpningsområdet för undantagsregeln begränsas till ärenden, där tidsfrister av olika slag kan vara aktuella. Detta kan gälla tidsfrister, som utsatts i lag, t. ex. processuella frister av olika slag, men också avtalsförhållanden, där ekonomiska förluster för kommunen kan uppkomma om beslut inte träffas av fullmäktige inom viss tid. Kommunallagsutredningen föreslår därför att bestämmelsen om förkortad kungörelsetid kvarstår i den nya lagen.

De särregler som i förevarande hänseende finns i KLS är alla av sådan beskaffenhet, att de inte behöver upptas i en enhetlig lag.

De skäl som åberopats för fjortondagarsfristen för utsändande av kungörelsen till landstingets ledamöter är numera inte av samma styrka. Efter kommunindelningsreformen finns det flera primärkommuner, som till sin ytvidd är lika stora som en del mindre landstingskommuner. En annan sak är att det med landstingens låga sammanträdesfrekvens kan följa ett behov av längre tid för landstingsmännen att läsa in möteshandlingarna, eftersom dessa ofta är mer omfattande än de handlingar, som utsänds för ett fullmäktigesammanträde. Frågan om tiden för utsändandet av sammanträdeshandlingarna regleras emellertid inte i nu gällande lagar och inte heller i utredningens förslag. Utredningen anser att bestämmelserna om kungörelse bör ha karaktären av minimiregler och att kompletteringar i skärpande riktning bör vara möjliga i arbetsordning. Därvid kan olika behov av kungörelsetider tillgodoses både med tanke på skillnaderna i kommunstruktur och med hänsyn till primärkommunernas och landstingskommunernas skilda arbetsformer. Mot denna bakgrund anser utredningen det möjligt att i en enhetlig lag införa enhetliga tidsfrister om kungörelse i form av minimiregler. Enligt utredningens uppfattning kan en minimitid på en vecka för anslag och utsändande av kungörelsen vara lämplig. Kungörelsen bör sändas till både ledamöter och suppleanter.

Beträffande behovet av förkortad kungörelsetid för ärenden som kräver skyndsam handläggning bör observeras att förvaltningsutskottets ställföreträdarskap minskar detta behov för landstingskommunernas del. Motsvarande alternativ står inte till buds för primärkommunerna. En enhetlig regel efter nuvarande kommunallags mönster bör kunna tas in i den nya lagen.

I fråga om den obligatoriska tidningsannonseringen bör möjlighet föreligga att vid tolkningen av uttrycket ortstidning som har en spridning av någon betydenhet ta hänsyn till att landstingen verkar på länsnivå. Uttrycket skall alltså inte behöva medföra att landstingen skulle vara skyldiga att annonsera i samtliga de tidningar som kommunerna i länet sammantaget blir skyldiga att annonsera i. Denna skillnad klargöres genom att spridningen av någon betydenhet i landstingsfallen hänför sig till landstingskommunen som sådan, vilket medför att bedömningen kan bli en annan.

Som framgår av avsnitt 4.4.1 anser utredningen att rätten för landshövding att delta i landstingsmöte bör behållas. Detta hindrar emellertid inte att bestämmelsen om underrättelse till länsstyrelsen om landstingsmöte kan utgå. En sådan föreskrift är närmast av expeditionell art. Man har dessutom anledning räkna med att landstingen på ett eller annat sätt kommer att informera länsstyrelsen om sina möten utan någon uttrycklig lagregel härom. Ett slopande av regeln underlättar ett förenhetligande av lagstiftningen. Kommunallagsutredningen föreslår därför att bestämmelsen inte ges motsvarighet i nya lagen.

15 §

Gällande rätt

I 14 a § KL, 15 a § KLS och 22 § LL regleras suppleanternas inkallande till tjänstgöring m. m.

Bestämmelserna i 14 a § KL och 15 a § KLS, som är likalydande, infördes i samband med 1969 års kommunallagsändringar, då bl. a. ett fakultativt suppleantsystem för kommunfullmäktige kom till.

Enligt KL och KLS skall kungörelse om sammanträde utsändas till samtliga suppleanter. Härutöver förutsätter dock 14 a § KL och 15 a § KLS särskild kallelse i händelse av förfall för ordinarie ledamot eller "behörigen kallad" suppleant. Vad som avses med sistnämnda uttryck är osäkert, bl. a. med hänsyn till att formen för särskild kallelse inte angetts i lagen. Lokutionen återfinns i LL, men där saknas motsvarighet till KL:s krav på att kungörelse skall sändas till samtliga suppleanter. Med anledning av motioner i ämnet togs frågan om uttrycket upp av konstitutionsutskottet (KU 1969:44 s. 9). Utskottet framhöll bl. a. att med hänsyn till uppdragens karaktär översändandet av kungörelsen innebär för en ordinarie fullmäktig en kallelse men för en suppleant endast en underrättelse. Måste en suppleant tjänstgöra var ytterligare kallelseåtgärder av något slag erforderliga, vilket förutsatts i 14 a § KL. Någon särskild form för kallelsen hade dock inte angetts. För att ordföranden skulle kunna verkställa kallelse var det nödvändigt att han blev underrättad om förfall. Om orden "behörigen kallad" ströks, skulle enligt utskottet suppleant som blivit kallad att infinna sig i fullmäktigs ställe inte vara skyldig att lämna underrättelse om han i sin tur fick förfall. I praktiken sker anmälan av förfall till kansliet.

I sammanhanget bör noteras att i 8 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade (SFS 1965:596) saknas uttrycket "behörigen kallad" suppleant. Liksom i KL föreligger underrättelseplikt för suppleanten vid förfall. Även här skall kungörelse om sammanträdet sändas till suppleanterna.

I fråga om turordningen mellan suppleanterna gäller i stort sett följande. Vid anmält förfall för fullmäktig eller behörigen kallad suppleant inkallar fullmäktiges ordförande suppleanter i den turordning, som bestämts av valutslaget. Efter lagändring 1972 får suppleant från annan lista än den på vilken den fullmäktige valts tjänstgöra för

fullmäktig från samma parti. Turordningen efter valutslaget medför att om fullmäktig eller om suppleant med förtur framför särskilt inkallad suppleant trots anmält förfall inställer sig vid sammanträdet, ledamoten eller den förtursberättigade suppleanten inträder i tjänstgöring.

Vad beträffar suppleanternas rätt att inträda enligt KL framgår av konstitutionsutskottets utlåtande (s. 10) att avsikten varit att samma regler skulle gälla som i LL. Detta innebär att rätten att inträda inte är begränsad till helt sammanträde utan också gäller under pågående sammanträde, men då endast för återstoden av sammanträdet. En suppleant får alltså inte gå in och ut vid samma sammanträde. Det enda undantag som utskottet ville tänka sig avsåg jävssituationer. Utskottet ansåg emellertid inte frågan vara av större betydelse och avstod därför från att föreslå någon särskild reglering beträffande jävsfallen.

I fråga om jävssituationerna är förarbetena delvis motstridiga. Departementschefen ansåg – i motsats till vad som tidigare redovisats i fråga om konstitutionsutskottet – att suppleant borde kunna inkallas för den del av ett sammanträde då ordinarie ledamot på grund av jäv inte kunde deltaga (prop. 1969: 129 s. 125). Något hinder mot att suppleant som inträtt på grund av jäv frivilligt avstår från deltagande i det pågående sammanträdet bör inte föreligga. Härigenom kan den ordinarie ledamoten återinträda, sedan det ärende vari han varit jävig slutbehandlats (jfr Kaijser: Kommunallagarna II 1972 s. 158).

Den generella närvarorätt som enligt KL ges fullmäktigesuppleanterna innebär inte någon rätt att deltaga i överläggningarna. Ej heller kan fullmäktige tillerkänna dem sådan rätt.

Bestämmelserna i LL skiljer sig i några hänseenden från KL och KLS. Enligt den ursprungliga lydelsen i 1954 års LL skulle underrättelse om hinder lämnas till länsstyrelsen. Efter 1965 års lagändringar i LL skall, när landstingsmöte inte är samlat, hinder anmälas till förvaltningsutskottet, som inkallar den närmast i ordningen varande till sådan tjänstgöring förut ej inkallad suppleant. Uppkommer hinder under själva landstingsmötet skall detta däremot anmälas till ordföranden, som inkallar suppleant (prop. 1965: 61 s. 82). Härutöver finns en särbestämmelse i 23 § LL som reglerar suppleants tjänstgöring när anmält förfall för ordinarie ledamot inte godkänts av landstinget. Enligt stadgandet i fråga skall landstinget pröva frågan om förfall för utevaro från landstingsmöte. Bestämmelsen återgår på 1862 års landstingsförordningar, men omredigerades i 1924 års landstingslag. I bägge dessa lagar hade bestämmelsen kopplats samman med bötesplikt vid utevaro utan godkänt förfall. Bötesskyldigheten slopades för både primärkommuner och landstingskommuner i samband med tillkomsten av nu gällande lagar (SOU 1952: 14 s. 377, SOU 1952: 48 s. 97–98). Därvid ströks reglerna i 1930 års kommunallagstiftning i fråga om kravet att förfall skulle godkännas av kommunalfullmäktige, medan motsvarigheten härtill behölls på landstingssidan.

Utredningen om den kommunala demokratin har bl. a. i uppdrag att kartlägga erfarenheterna från den första valperiod under vilken de nya bestämmelserna om suppleanter för fullmäktige tillämpats, och överväga behovet av ändringar.

Utredningens bedömning

De olikheter som nu finns mellan KL och KLS å ena sidan och LL å den andra ligger främst i att förfall, som man känner till i förväg, skall anmälas till förvaltningsutskottet för inkallelse av suppleanten enligt landstingslagen medan förfallsanmälan i övrigt sker till ordföranden som ombesörjer kallelse av suppleant. I landstinget finns liksom i kommunfullmäktige ordförande och vice ordförande utsedda för hela året. Vidare föreslås här att landstinget får utse också en andra vice ordförande. Något hinder bör därför inte föreligga att förfall generellt anmäles till ordföranden i landstinget, liksom att kallelseåtgärderna överflyttas på denne. Med landstingets prövning av om förfall föreligger eller inte följer numera inga rättsverkningar, sedan bötesplikten avskaffats. I praktiken torde förfall oftast godkännas, vilket bl. a. medför att den speciella regeln om suppleants tjänstgöring vid vägrat godkännande av ordinarie ledamots frånvaro knappast kan ha någon reell betydelse. Med nutida betraktelsesätt är det för övrigt främst partiernas sak att se till att deras förtroendemän fullgör sin skyldighet att delta i sammanträdena. Mot den bakgrunden anser utredningen att bestämmelsen om förfallsprövning bör kunna utgå. Utredningen föreslår alltså att bestämmelserna för landstingen i denna del anpassas till den primärkommunala regleringen.

De nuvarande bestämmelserna kan ge upphov till tolkningssvårigheter av olika slag. En tveksam fråga är om KL medger att suppleant får tjänstgöra under ett sammanträde till dess den ordinarie ledamoten infinner sig. Ordalydelsen i 14 § a KL synes göra en sådan ordning möjlig. Å andra sidan skulle ett sådant förfarande knappast vara förenligt med konstitutionsutskottets tolkning. Utredningen anser för sin del att suppleant bör få tjänstgöra i ett sådant fall. Utredningen om den kommunala demokratin har enligt sina direktiv bl. a. att närmare undersöka det kommunala suppleantsystemet. Kommunallagsutredningen utgår från att fullmäktigesuppleanternas tjänstgöringsordning och därmed sammanhängande problem tas upp till behandling av utredningen om den kommunala demokratin i samråd med kommunallagsutredningen. I avvaktan härpå föreslår kommunallagsutredningen nu inga andra ändringar i suppleantbestämmelserna än sådana som krävs för en förenhetligad lagstiftning.

16 §

Gällande rätt och tidigare förslag

I samband med 1969 års ändringar i KL infördes krav på närvaro av 2/3 av fullmäktiges ledamöter för beslutförhet i kommuner, där suppleanter för fullmäktige utsetts. I övriga kommuner gäller, liksom tidigare, krav på att flera än hälften skall vara närvarande, för att fullmäktige skall vara beslutföra. I landstingen gäller sedan gammalt krav på att 2/3 av ledamöterna skall vara närvarande för beslutförhet.

Den nya gränsen har medfört att det blir lättare för en minoritet att

obstruera genom att utebli, varigenom fullmäktige i realiteten hindras att fatta beslut.

Frågan har aktualiserats i motionen 1974:98. I motionen framhålles bl. a. att det kan ifrågasättas om det över huvud taget är lämpligt att ha särskilda regler om närvarotal för beslutförhet i folkvalda församlingar. Sådana regler inbjuder lätt till missbruk. Detta gäller särskilt om kravet på närvaro sätts så högt som i kommunallagarna. Ett förhållandevis litet antal ledamöter kan genom att vara frånvarande förhindra handläggning av ärenden och beslut, vilket helt allmänt är olyckligt. Att en sådan möjlighet finns strider också mot andra bestämmelser i kommunallagarna, som direkt ålägger fullmäktige att inom vissa tidsramar fatta vissa beslut. Den beslutande församlingen kan således tvingas bryta mot gällande lag antingen genom att handlägga ärenden och fatta beslut utan att föreskrivet antal ledamöter är närvarande eller genom att underlåta att fatta föreskrivna beslut inom lagstadgad tid.

Motionen utmynnar i ett krav att de quorumregler som gäller för kommunerna ses över. Eftersom de problem som här aktualiserats har nära samband med frågor som behandlas av utredningen om den kommunala demokratin anser motionären det vara lämpligt att översynen sker inom denna utredning.

Undantag från beslutförhetskravet gäller i jävssituationer och i fråga om besvarande av interpellation.

Utredningens bedömning

Kommunallagsutredningen har i ett tidigare skede av sitt arbete diskuterat ett korrektiv mot eventuellt missbruk av beslutförhetsregeln av innebörd att i kommun, där suppleanter för fullmäktige utsetts, fullmäktige ändå skulle vara beslutföra om fler än hälften var närvarande och om ordföranden fann det uppenbart att laga förfall inte förelåg. Man skulle alltså sänka beslutförhetskravet i obstruktionsfall.

Kommunallagsutredningen anser emellertid att en dylik regel skulle vara alltför komplicerad och svår att tillämpa, bl. a. med hänsyn till svårigheterna att bedöma laga förfall och risken för att fullmäktigebesluten vid överklaganden i dylika situationer blir upphävda.

Härtill kommer att beslutförhetskravet har samband med det kommunala suppleantsystemet, vilket utredningen om den kommunala demokratin har i uppdrag att undersöka. I avvaktan på denna utrednings ställningstaganden och efter samråd med utredningen i fråga föreslår kommunallagsutredningen inga andra ändringar i dessa bestämmelser än sådana som föranleds av att lagstiftningen förenhetligas eller som motiveras av förenklingar.

Mellan primärkommuner och landstingskommuner föreligger f. n. den olikheten att suppleantsystemet är obligatoriskt i landstingen och fakultativt i primärkommunerna. Detta hindrar inte att en enhetlig lagtext kan åstadkommas i denna del. Regeln om att hälften av fullmäktige är beslutföra om suppleanter inte utsetts kan dock av

naturliga skäl tillämpas endast i primärkommuner, som ju inte behöver utse suppleanter för fullmäktige.

Stadgandet kan också förenklas avsevärt. Utredningen har formulerat om bestämmelserna om beslutförhet på så sätt att det anges när fullmäktige får besluta. Uttrycket "handlägga ärende" har utbytts mot "besluta i ärende". Bakgrunden härtill är att den nuvarande ordalydelsen kan ge intryck av att ärendebehandlingen måste avbrytas också när ledamotsantalet tillfälligt nedgår under sammanträdet, t. ex. genom att ledamot avlägsnar sig från sammanträdeslokalen. Avsikten med stadgandet är dock att tillse att beslut fattas endast när visst antal ledamöter är närvarande.

Enligt utredningens uppfattning är besvarande av interpellation inte beslut i kommunallagens mening. De särskilda reglerna om att beslutförhetskravet inte behöver vara uppfyllt vid besvarande av interpellation kan därför utgå som överflödiga utan att detta innebär någon ändring i sak. Frågan om medgivande till interpellation skall lämnas får däremot ses som ett beslut, där närvarokraven skall vara uppfyllda.

17 §

Gällande rätt

Nuvarande jävsregler i 16 § KL, 17 § KLS och 28 § LL är lika till innehållet. Jäv föreligger när ärendet personligen rör ledamoten eller någon honom närstående som avses i 4 kap. 13 § 2. rättegångsbalken. Rättegångsbalkens jävsregel har nyligen ändrats (1973: 240). De absoluta släktskapsjäven har därvid inskränkts och ersatts med en regel, som förutsätter individuell prövning om vederbörande skall anses som närstående eller ej. Något absolut släktskapsjäv föreligger numera inte t. ex. i fråga om syskonbarn eller kusiner. I förarbetena uttalas att vissa mer avlägsna släktskap och svågerlag inte nödvändigtvis behöver lägga hinder i vägen för domarens tjänsteutövning, om han inte har något samröre med parten (prop. 1973: 30 s. 68). I förvaltningslagen har det ansetts vara tillräckligt att i lagtexten nämna de släktskapsförhållanden som under alla omständigheter borde grunda jäv, dvs. sådana fall då saken angick den handläggande myndighetspersonens make, föräldrar, barn eller syskon. Därutöver har man till en andra kategori hänfört sådana fall då saken angick "annan honom närstående". Om jäv skall anses föreligga i sådana fall blir beroende av om vederbörande skall räknas som "närstående" eller ej. Denna bedömning kan utfalla olika i olika fall allt efter omständigheterna. Uttrycket "närstående" täcker formellt även stadigvarande sammanboende (prop. 1971: 30 s. 355). Något uttalande om att jäv vid avlägsnare släktskapsförhållanden inte skulle föreligga, om vederbörande inte haft något samröre med parten, finns inte i förvaltningslagens förarbeten.

Utredningens bedömning

Då jävsregeln i 16 § KL infördes 1953 fanns inga för statsförvaltningen enhetliga jävsregler att anknyta till. I det läget var det naturligt att kommunallagskommittén föreslog en anknytning till rättegångsbalken såvitt gällde avgränsningen av släktskapsjäv (se SOU 1952: 14 s. 241, 250). Förvaltningslagens jävsregler kommer att gälla för tjänstemän och förtroendemän inom den specialreglerade förvaltningen (se 2 § 2. förvaltningslagen, prop. 1971: 30 s. 352–354). Såvitt gäller släktskapsjävens avgränsning kan det vara av visst värde att enhetlighet uppnås mellan reglerad och oreglerad kommunalförvaltning. Härtill kommer att rättegångsbalkens jävsregel efter 1973 års lagändring inte är lämplig i kommunala sammanhang. Om jävet bestrides, beslutar fullmäktige i jävsfrågan. Här föreligger krav på snabbhet. Fullmäktige kan inte gärna gå in i en individuell prövning av den art, som förutsätts i fråga om domarjäv.

Mot den bakgrunden anser utredningen att släktskapsjäven bör avgränsas på samma sätt som i förvaltningslagen. Där synes någon individuell prövning om samröre förelegat i det enskilda fallet inte ha förutsatts.

I rättspraxis har jäv alltid föranlett upphävande av beslutet efter kommunalbesvär. Utredningen anser att denna praxis kan medföra både praktiska och principiella problem. Enligt utredningens uppfattning vore det rimligt om jäv föranledde upphävande av beslut endast då jävet kunnat inverka på ärendets utgång. Utredningen, som inte anser det lämpligt att i lagen införa regler om rättsverkningarna av att beslut fattats under medverkan av jävig person, har med det sagda endast velat peka på problemet.

18 §

Gällande rätt och tidigare förslag

I denna bestämmelse regleras röstvärdet och rätten att deltaga i fullmäktiges överläggningar. Bestämmelsen motsvarar 17 § KL, 18 § KLS och 29 § LL. Dessutom finns särregler i 6 och 9 §§ LLS.

Enligt 17 § KL har ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsen samt kommunens "ledande tjänsteman" generell rätt att i alla ärenden deltaga i fullmäktiges överläggningar men ej i besluten. Ordförande eller vice ordförande i nämnd eller beredning har rätt att deltaga i fullmäktiges överläggningar vid behandling av ärende som beretts av vederbörande organ och vid besvarande av interpellation. Revisor har rätt att deltaga i överläggningar vid granskning av revisionsberättelsen. Härutöver får fullmäktige för varje fall fatta beslut om att andra tjänstemän än kommunens "ledande tjänsteman" får närvara för att tillhandagå fullmäktige med upplysningar.

Bestämmelsen om yttranderätt för kommunens "ledande tjänsteman" var en nyhet i 1953 års kommunallag. Bakgrunden härtill var enligt kommunallagskommittén att denna befattningshavare hade eller kunde få

en sådan nyckelställning i den kommunala förvaltningen, att det framstod som en logisk konsekvens härav att tillförsäkra honom rätt att deltaga i fullmäktiges överläggningar. Med den överblick över den kommunala förvaltningens alla delar och den kännedom om kommunens ekonomiska resurser han kunde antagas besitta ansåg kommunallagskommittén det vara ett betydelsefullt kommunalt intresse, att han fick tillfälle att, när så fanns erforderligt, framträda inför fullmäktige och utveckla sina synpunkter på där avhandlade frågor (SOU 1952:14 s. 378).

Propositionen avvek från kommunallagskommitténs förslag på denna punkt. Någon bestämmelse om rätt för kommunens "ledande tjänsteman" att deltaga i fullmäktiges överläggningar föreslogs inte. Detta hängde samman med att i propositionen inte heller fanns någon motsvarighet till det av kommunallagskommittén förordade valbarhetshindret för kommunens ledande tjänsteman (prop. 1953: 210 s. 131 ff, 211). Konstitutionsutskottet förordade emellertid ett förbud för sådan befattningshavare att vara fullmäktig och tillstyrkte att denne skulle få rätt att deltaga i fullmäktiges överläggningar på det sätt kommunallagskommittén föreslagit (KU 1953:22 s. 66–67). Detta blev också riksdagens beslut.

KLS skiljer sig från KL i flera avseenden i fråga om yttranderätten i fullmäktige. Olikheterna hänger i första hand samman med borgarrådens ställning. Borgarråd är skyldig närvara vid fullmäktiges sammanträden, även om han inte är fullmäktig. Han har rätt att deltaga i överläggningarna och framställa förslag samt få sin mening antecknad i protokollet. I KLS saknas motsvarighet till regeln om yttranderätt för kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande eftersom enligt 31 § KLS fullmäktige bland sig utser ledamöter i kommunstyrelsen (prop. 1957: 16 s. 45). Yttranderätt för ordförande eller vice ordförande i andra nämnder än kommunstyrelsen finns inte heller med tanke på att denna rätt i Stockholm motsvaras av borgarråds skyldigheter och befogenheter i detta avseende. Härtill kommer att borgarråden enligt 50 § KLS är självskrivna som ordförande i flertalet nämnder och att interpellation kan ställas endast till borgarråd. Som framgår av redogörelsen under 9 § saknas bestämmelser om kommunens "ledande tjänsteman" i Stockholm. Detta gäller också i fråga om yttranderätt för sådan tjänsteman i fullmäktige. Även detta hänger samman med borgarrådens funktioner.

Borgarrådens uppgifter har också medfört att motsvarighet saknas till möjligheten för fullmäktige i övriga primärkommuner att upplysningsvis höra tjänsteman vid fullmäktigesammanträde (prop. 1957: 16 s. 46). I fråga om revisors yttranderätt gäller dock samma regler som i KL.

Bestämmelsen i 29 § LL skiljer sig numera i sak i det avseendet från KL att landshövdingen eller dennes ställföreträdare får deltaga i landstingets överläggningar. En närmare redogörelse för denna regel har lämnats i avsnitt 4.4.1 och 4.4.2. Dessutom kan på landstingssidan generella beslut fattas om att höra tjänstemän i landstingskommunen (prop. 1965: 61 s. 85).

Som framgår av avsnitt 4.5.1 och 4.5.2 finns två särregler i fråga om

yttranderätten vid landstingsmöte i Stockholms läns landstingskommun. Enligt 6 § LLS har länsöverdirektören närvaro- och yttranderätt vid landstingets möten i egenskap av landshövdingens ställföreträdare. I 9 § LLS ges heltidsengagerad förtroendeman rätt att under vissa förutsättningar deltaga i landstingets överläggningar, även om han inte är landstingsman. Denna särregel har också behandlats i avsnitt 3.3.2. Som framgår där har utredningen om den kommunala demokratin till uppgift att överväga de heltidsengagerade förtroendemännens ställning, bl. a. i fråga om deras närvaro- och yttranderätt i olika organ, där de inte är ledamöter.

Utredningens bedömning

Av specialmotiveringen till 9 § framgår att valbarhetshindret för kommunens och landstingskommunens ledande tjänsteman inte bör upptas i den nya lagen. Av samma skäl bör också reglerna om yttranderätt för kommunens "ledande tjänstemän" utgå ur kommunallagstiftningen. Härtill kommer att bestämmelserna om yttranderätt för dessa tjänstemän knappast står i överensstämmelse med nutida uppfattning i fråga om hur en kommunal förtroendeförsamling bör arbeta. Rätten för kommunfullmäktige och landstinget att upplysningsvis höra sina tjänstemän i visst eller vissa ärenden bör dock bestå. Denna regel kan, om yttranderätten slopas, tillämpas också på sådana tjänstemän som enligt gällande rätt är att anse som kommunens "ledande tjänsteman" och på landstingsdirektör och motsvarande befattningshavare. Det ligger i fullmäktiges hand att från fall till fall avgöra vilken tjänsteman som skall höras och i vilka ärenden detta skall ske. Sådana beslut kan även göras generella. Det räcker med enkel majoritet hos fullmäktige för att en tjänsteman skall höras. Enligt utredningens uppfattning kan någon gång behov tänkas föreligga av att höra expert, som inte är anställd hos kommunen. En sådan möjlighet bör av principiella skäl utnyttjas sparsamt, men bör ändock finnas. Även här bestämmer fullmäktige förutsättningarna för att sådan expert skall höras. Den här diskuterade rätten att upplysningsvis höra tjänsteman eller sakkunnig bör också kunna gälla för Stockholms kommun trots borgarrådens särskilda funktioner. Man får utgå från att fullmäktige i Stockholm vid bedömningen av frågan i vad mån regeln skall utnyttjas tar hänsyn till att borgarrådens uppgifter och ställning kan inverka på frågan.

I övrigt föreslår utredningen inga ändringar i sak jämfört med nu gällande bestämmelser i KL. Stadgandet har dock underkastats redaktionella ändringar i förenklande och förenhetligande syfte.

I fråga om övriga föreliggande olikheter mellan KL och KLS anser utredningen att bestämmelsen om yttranderätt för ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsen eller i annan nämnd eller beredning bör kunna gälla också för Stockholms del. När det gäller kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande kommer bestämmelsen att sakna reell betydelse, i den mån kommunfullmäktige bland sig väljer ledamöter i kommunstyrelsen. Så länge borgarråden är självskrivna som ordförande i

flertalet nämnder kommer bestämmelsen om yttranderätt för ordförande i nämnder att få mindre betydelse än i övriga kommuner. I den mån annan än borgarråd är ordförande i nämnd är det rimligt att yttranderätt också tillerkännes denne. För ordförande och vice ordförande i nämnd eller beredning gäller att endera men inte båda har yttranderätt i samma ärende. Mot den bakgrunden bör även regeln om yttranderätt för vice ordförande i nämnd eller beredning kunna accepteras också för Stockholms del.

Däremot ligger det inte inom ramen för utredningens uppdrag att föreslå några sakliga ändringar i borgarrådens skyldigheter och befogenheter. Borgarrådens rätt att få sin mening antecknad till fullmäktiges protokoll bör dock kunna regleras i arbetsordning.

Av de skäl som anförts i avsnitt 4.4.2 föreslår utredningen att landshövdingen eller hans ställföreträdares yttranderätt i landstinget behålles som en särregel för landstingens del.

Med den formulering den nya bestämmelsen fått saknas behov av särregeln i 6 § LLS om länsöverdirektörens yttranderätt i Stockholms läns landstingskommun. Däremot bör bestämmelsen om heltidsengagerad förtroendemans yttranderätt i 9 § LLS i sak kvarstå tills vidare. Detta sker i form av en särbestämmelse i detta stadgande.

§ 19

Gällande rätt

I 18 § KL regleras de olika formerna för anhängiggörande av ärende hos kommunfullmäktige. Fullmäktige skall besluta i ärenden, som hänskjutits till dem av högre myndighet, kommunstyrelsen eller annan kommunal nämnd eller genom motion av fullmäktige. Med högre myndighet avses bl. a. centralt ämbetsverk och länsstyrelse. I detta avseende går regeln åter på äldre bestämmelser i förordningarna om kommunalstyrelse i stad, men tillämpningsområdet var detsamma också för landskommunerna, även om uttrycklig motsvarighet saknades (jfr Olsson Kaijser: Kommunallagarna 1952 s. 247). Kommunallagskommittén diskuterade frågan om den enligt äldre rätt föreliggande möjligheten för enskild kommunmedlem att anhängiggöra ärende hos kommunalstämma skulle omvandlas till en möjlighet att väcka ärende hos fullmäktige men ställde sig av flera skäl avvisande till en sådan lösning (SOU 1952: 14 s. 114–115). I rätten för nämnd att väcka ärende hos fullmäktige har gjorts en uttrycklig inskränkning i fråga om social distriktsnämnd. Enligt 10 § 1970 års lag om sociala centralnämnder har endast social centralnämnd rätt att göra framställningar till fullmäktige.

Fullmäktige är skyldiga att fatta beslut i ärenden, som enligt 18 § KL anhängiggjorts hos dem.

Motion behöver inte vara skriftlig. Ofta finns emellertid föreskrift i arbetsordning härom.

KLS avviker från KL i det att även borgarråd har rätt att väcka motion.

På landstingssidan motsvaras bestämmelsen i 18 § KL av regeln i 21 § 1 mom. LL om rätt att väcka förslag vid landstingsmöte. I denna bestämmelse finns emellertid också vissa tidsfrister angivna i fråga om när förslag skall inges liksom principiellt förbud mot att behandla förslag i annan ordning än den i lagen föreskrivna. I sistnämnda hänseende föreligger sakligt sett en viss motsvarighet på den primärkommunala sidan i bestämmelsen i 21 § KL att endast i kungörelsen upptagna ärenden enligt huvudregeln får tas upp till avgörande. Vidare finns i LL bestämmelser om tryckning och expediering av förslag. Förslagen skall inom en viss tidsfrist expedieras till länsstyrelsen och samtliga landstingsmän.

Skiljaktigheterna i bestämmelserna om förslagsrätt i landstinget och fullmäktige är mindre i fråga om det materiella innehållet än beträffande den formella utformningen. Centralt ämbetsverk kan inte väcka förslag till landstingsmöte. Förslagen vid landstingsmöte skall avfattas skriftligen vilket innebär att motion i landsting måste vara skriftlig.

Kravet på tryckning gäller inte enbart förslag utan också vissa andra landstingshandlingar såsom landstingets protokoll, budget och revisionsberättelse. I huvudsak återgår bestämmelserna på 1862 års landstingsförordning. Skyldigheten att trycka förslag infördes dock först genom lagändringar 1913. Vad som skall anses med tryck i LL:s mening framgår inte direkt av förarbetena. Möjligen kan bestämmelsen i 1 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen (TF) tänkas ge en viss vägledning. Enligt denna bestämmelse äger TF tillämpning endast på skrift som framställts i tryckpress. Till tryck hänföres bl. a. tryck genom offsetpress men inte maskinskrift, stencilering, duplicering eller ljuskopiering.

Bakgrunden till de föreliggande skillnaderna kan tänkas vara att man vid tillkomsten av 1862 års kommunalförfattningar ansett att man i de då många och små primärkommunerna kunde nöja sig med handlingar i handskrift, medan landstinget i sin egenskap av länskommun borde presentera vissa viktigare handlingar i tryck. Vid denna tid stod nuvarande tekniska hjälpmedel i fråga om mångfaldigande av handlingar inte till buds. Regleringen i LL kan också ha haft samband med att de handlingar som skulle tryckas också skulle översändas till kommunerna i länet och bestämmelserna om offentliggörande genom uppläsning från predikstolen.

Utredningens bedömning

Länsstyrelsen torde vara det statliga organ som både nu och i framtiden kan antas ha de flesta kontakterna med både primärkommuner och landstingskommuner. Av de skäl som redovisats under 4.4.2 bör det räcka om länsstyrelsen som enda statliga organ får rätt att anhängiggöra ärende hos kommunfullmäktige och landsting.

För Stockholms del är en särregel om borgarråds motionsrätt erforderlig.

De formella olikheterna i fråga om anhängighet som nu föreligger

mellan KL och LL kan undanröjas genom att det nya stadgandet ges en annan och enklare formulering.

De olika tidsgränser som nu finns i LL i fråga om att väcka förslag i landsting hade sin största betydelse på den tid då landstingen höll endast ett enda landstingsmöte årligen, där alla landstingets beslut i väckta ärenden måste fattas. Situationen är nu en annan, då landstingen i genomsnitt sammanträder 2–3 gånger årligen. Avgörande för om ett ärende bör tas upp till behandling på landstingsmöte måste – liksom för primärkommunernas del – i princip vara att det angivits i kungörelse om mötet. Från arbetsteknisk synpunkt kan det givetvis vara fördelar med vissa tidsfrister. Härigenom kan sammanträdena förberedas bättre. Detta gäller i princip för både primärkommuner och landstingskommuner, även om skillnaderna i sammanträdesfrekvensen rent faktiskt får betydelse. Bestämmelser om olika tidsfrister får främst ses som regler av arbetsorganisatorisk karaktär och bör därför lämpligen placeras i arbetsordning. Härigenom kan också hänsyn tas till skillnaderna i kommunfullmäktiges och landstingets arbetsformer. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna om olika tidsfrister för förslags väckande inte tas med i den nya lagen.

Bestämmelserna om tryckning av förslag hos landsting liksom av vissa övriga landstingets handlingar synes i första hand ha en historisk förklaring. Med nutida kontorsteknik är det inte rimligt att binda landstingskommunerna vid speciella krav på tryckning. De större kommunerna låter sedan länge trycka handlingar av motsvarande slag på samma sätt och med samma metoder som i landstingen utan att det finns någon i lagen föreskriven skyldighet härom. Det alltmer ökade informationsbehovet ställer visserligen krav på att viktigare handlingar publiceras i läsbar form och att de mångfaldigas på lämpligt sätt. Detta gäller emellertid för både landstingskommuner och primärkommuner. Landstingskommunerna bör, liksom nu primärkommunerna, själva få bestämma i vilken form de vill publicera sina handlingar. Något hinder för att använda sig av hittills gängse metoder för tryckning föreligger givetvis inte. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att särreglerna i LL om tryckning av förslag utgår.

Av skäl som redovisats i avsnitt 4.4.2 föreslår utredningen att samtliga bestämmelser i LL om skyldighet att expediera handlingar till länsstyrelsen skall utgå. Detta innebär att också bestämmelsen om expediering av hos landstinget väckta förslag till länsstyrelsen utgår.

Bestämmelsen om expediering till landstingsmännen bör också utgå ur lagen och i stället tas in i arbetsordning.

20 §

Gällande rätt

I stadgandet regleras beredningstvånget. Bestämmelsen motsvarar 19 § KL, 20 § KLS och 30 § LL. En särregel finns för Stockholms läns landstingskommun i 7 § LLS.

Enligt KL skall de ärenden som företas till avgörande av kommunfullmäktige vara beredda av den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör eller av en eller flera särskilt för sådan beredning utsedda personer. Har en specialberedning tillsatts för visst ärende, skall den ordinarie nämnden eller beredningen alltid lämnas tillfälle att yttra sig. Kommunstyrelsen skall i princip vara sista instans för beredning av ärende till kommunfullmäktige och skall alltid få tillfälle att yttra sig. Beredningstvånget gäller inte val och ej heller för avgörande av ärende, som fordrar skyndsam handläggning och inte avser utgift eller anvisning av medel därtill eller avhändande av kommunen tillhörig egendom eller efterskänkande av någon kommunens rättighet.

Bestämmelserna om obligatorisk beredning infördes i kommunallagstiftningen 1918 i samband med den kommunala rösträttsreformen. Motiv härför var bl. a. att skapa garantier mot förhastade eller okloka beslut vid kommunalstämma. Den begränsning i undantagen från beredningstvånget som samtidigt infördes avsåg att förebygga att ärenden av vikt för kommunen blev avgjorda utan föregående beredning (Förslag till kommunal rösträttsreform 1918, s. 125 ff och 250).

KLS skiljer sig från KL i två avseenden.

Avvikelserna består *dels* i att drätselnämnden i Stockholm skall lämnas tillfälle att yttra sig i vissa i lagen angivna ärenden av vikt för kommunens ekonomi, om ärendet beretts annorledes än av drätselnämnden, *dels* i att dispens från beredningstvånget i brådskande ärenden kräver enhällighet hos tillstädesvarande fullmäktige, medan däremot någon annan begränsning i dispensregeln än att den gäller brådskande ärenden inte föreskrivits. Enligt KL kräver dispens från beredningstvånget i brådskande ärenden inte enhällighet men å andra sidan gäller dispensen inte vissa typer av ärenden.

Enligt förarbetena till KLS är anledningen till särregeln om drätselnämndens yttranden över ärenden av ekonomisk natur den speciella ställning drätselnämnden av ålder intar i Stockholms kommunala organisation (prop. 1957: 16 s. 46). Till skillnad från vad som gäller beträffande övriga kommuner är drätselnämnden i Stockholm en obligatorisk nämnd.

Av 19 § kommunallagen framgår att nämnd eller beredning inte får förbigås under beredningsarbetet i fråga om ärende, som tillhör nämndens eller beredningens område. Som förut sagts skall, när en specialberedning tillsatts för visst ärende, den ordinarie nämnden eller beredningen ändock lämnas tillfälle att yttra sig. Av detta följer att i kommuner, där drätselnämnd finns, denna skall lämnas tillfälle yttra sig i ärenden av ekonomisk natur. I realiteten synes därför några sakliga skillnader inte föreligga beträffande beredningstvånget i KL och KLS i här berört avseende.

Bestämmelsen om att dispens kan ges från beredningstvånget i ärenden som kräver skyndsam handläggning och där samtliga närvarande fullmäktige är ense om beslutet infördes i 1935 års KLS. I förarbetena till 1957 års KLS framhölls att regeln väl tjänade syftet att förhindra beslut utan erforderlig beredning (prop. 1957: 16 s. 46).

30 § LL skiljer sig från 19 § KL genom kravet på s. k. dubbelt beredningstvång. Detta innebär att landstinget inte får besluta i ärende innan det blivit berett förutom av nämnd och beredning samt förvaltningsutskottet även av särskilt utskott, som landstinget för ändamålet utsett bland sina ledamöter.

Enligt 31 § 1924 års landstingslag ankom den obligatoriska beredningen endast på utskott, som tillsattes under landstingsmötet, medan någon beredning, motsvarande den som i primärkommunerna åvilade de administrativa organen, inte fanns. Samtidigt hade dock förvaltningsutskottet tillagts beredningsuppgifter. Dispens från den obligatoriska beredningen kunde ske om landstinget enhälligt beslutade härom. Dessa bestämmelser infördes på hemställan av konstitutionsutskottet (KU 1924:30 s. 15). Syftet var att garantera att förvaltningsutskottet inte skulle växa landstinget över huvudet samtidigt som en grundligare behandling av frågorna vid mötet kunde säkerställas.

I förarbetena till 1954 års landstingslag framhölls bl. a. att utskottsbehandlingen gav representanter för landstinget tillfälle att mer ingående än vad som var möjligt under landstingets egna förhandlingar tränga in i föreliggande frågor. Detta var av vikt med hänsyn till att landstingsmännen inte på samma sätt som fullmäktige i primärkommunerna kunde följa förvaltningen mellan representationens sammanträden. Lika angeläget ansågs det emellertid vara att varje ärende underkastades beredning av vederbörande administrativa organ liksom att förvaltningsutskottet fick tillfälle att yttra sig. I fråga om dispens från beredningstvånget utformades förslaget efter primärkommunal förebild (SOU 1952:48 s. 56–57).

Frågan om det dubbla beredningstvånget behandlades också av landstingsutredningen (SOU 1963:64 s. 133 ff). Utredningen framhöll bl. a. att om landstinget sammanträdde ofta och mer regelbundet samt landstingets ledamöter kontinuerligt tillställdes förvaltningsutskottets protokoll ledamöterna skulle få möjlighet att hålla sig fullt informerade om ärendena. Med hänsyn till landstingets organisation, arbetsformer och uppgifter ansåg landstingsutredningen att det 1954 införda dubbla beredningstvånget borde behållas. Däremot föreslog utredningen att det äldre kravet på att beredningen i utskottet skulle äga rum under landstingsmötet skulle slopas. Härigenom gavs landstingen möjlighet att besluta om och när landstingsutskotten skulle träda i verksamhet. Utredningens förslag godtogs i propositionen (1965:61 s. 65 ff).

För Stockholms läns landstingskommun har den dubbla beredningen gjorts fakultativ. Motivet härför var att landstinget skulle komma att sammanträda förhållandevis ofta och att landstingskommunen skulle få en omfattande och väl utbyggd nämndorganisation. Stockholms läns landsting får alltså företa ärende till avgörande utan hinder av att det inte blivit berett av särskilt utskott. Detta hindrar givetvis inte att landstinget självt föreskriver sådan beredning (prop. 1969:112 s. 102).

Utredningens bedömning

Utredningen anser allmänt sett att huvuddragen i gällande regler om beredningstvånget bör behållas oförändrade. Av lagtexten bör dock framgå att beredningen skall utmynna i ett förslag till beslut i ärende med angivande av skälen för beslutet.

Som framgår av vad utredningen anfört under 13 § föreslår utredningen att nyvalda kommunfullmäktiges resp. landstingets kompetens under valår skall utvidgas till att avse också ärenden om ändrad nämndsammansättning. Enligt gällande rätt är dylika ärenden underkastade beredningstvång (jfr RÅ 1957 ref. 5). Av de skäl som anförts under 13 § föreslår utredningen en uttrycklig föreskrift om att dessa ärenden nu skall undantas från beredningstvånget. Regeln har givits en generell utformning, men bör endast tillämpas såvitt avser ärenden om ändrad nämndsammansättning varom nyvalda fullmäktige eller landstinget beslutar. För enhetlighetens skull gäller regeln också för Stockholms del, ehuru något egentligt behov härav inte föreligger. Om mandatperioderna ändras i syfte att få snabbare valgenomslag, är det tänkbart att också den nu föreslagna regeln kan undvaras.

I fråga om dispens från beredningstvånget gäller olika förutsättningar i KL och LL å den ena sidan och KLS å den andra. Syftet med de olika reglerna är dock detsamma, nämligen att inga viktiga ärenden skall få avgöras utan föregående beredning. Denna princip bör givetvis upprätthållas. Behov av undantag från beredningstvånget torde emellertid praktiskt sett främst föreligga i fråga om brådskande ärenden, där rättsförluster kan uppkomma om beslut inte fattas inom viss tidsfrist. Utredningen har i fråga om bestämmelsen om förkortad kungörelsetid i 14 § 2 mom. pekat både på tidsfrister som utsatts i lag och tidsfrister som kan ha intagits i avtal. Samma avgränsning av kategorin skyndsamma ärenden bör kunna göras även här. Den i KLS intagna dispensregeln synes bäst lämpad för de fall, som beskrivits här. Denna regel torde också vara lättare att tillämpa. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att dispensregeln utformas i enlighet med vad som nu gäller i KLS. Därmed undanröjs också en olikhet i nu gällande regler.

Bestämmelsen om drätselnämndens yttrande i KLS synes redan nu vara överflödig. Med den utformning som beredningsregeln har är det klart att drätselnämnden med tanke på sina uppgifter skall höras i varje ärende av ekonomisk vikt, även om det beretts av andra organ. Frågan om särreglerna för drätselnämnd i KLS har behandlats från mer allmänna synpunkter i avsnitt 3.3.5. Som framgår där föreslår utredningen att samtliga bestämmelser om drätselnämnd i KL och KLS skall utgå och överföras till övergångsbestämmelserna. Även den här aktuella regeln föreslås alltså utgå.

Det dubbla beredningstvånget var senast uppe till diskussion i lagstiftningssammanhang vid 1965 års ändringar i LL och vid tillkomsten av LLS år 1969. Med tanke på landstingens alltjämt relativt låga sammanträdesfrekvens kan det antas att dubbelt beredningstvång har en funktion att fylla. Genom utskottsbehandlingen kan de administrativa

organens beredning underkastas en ytterligare prövning. Å andra sidan kan man inte bortse från att hanteringen blir tyngre genom kravet på dubbel beredning. Otvivelaktigt föreligger ett starkt informationsbehov för landstingsmännen om de ärenden som skall behandlas på landstinget. Information kan i någon mån erhållas genom deltagande i utskottsarbetet. Den interna informationen kan emellertid ske på andra och mer obundna vägar än genom den dubbla beredningen, t. ex. genom olika former av informationsservice till förtroendemännen. Till bilden hör att partigrupperna numera regelmässigt brukar ta upp de ärenden, som skall behandlas i landstinget och kommunfullmäktige.

Ökas landstingens sammanträdesfrekvens minskar behovet av dubbelt beredningstvång. Från förenhetligandesynpunkt är det enligt utredningens mening önskvärt att särbestämmelserna om dubbel beredning i landsting kan utgå. Detta sker enklast genom att reglerna om dubbel beredning upphör att vara ett obligatorium. En fakultativ dubbel beredning kan regleras i arbetsordning för landstinget. En sådan lösning ligger f. ö. i linje med principen om att landstingen – liksom primärkommunerna – i största möjliga utsträckning själva skall ha frihet att bestämma om sina verksamhetsformer. Denna lösning har redan valts för Stockholms läns landstingskommuns del. De landstingskommuner som vill behålla dubbel beredning har fortfarande möjlighet härtill. I och för sig finns f. ö. samma möjligheter för kommunfullmäktiges del. Utredningen är medveten om att i ett system med majoritetsstyre andra synpunkter på den dubbla beredningen kan göra sig gällande. Frågan om kommunalt majoritetsstyre kommer att behandlas av utredningen om den kommunala demokratin.

Utredningen föreslår att dubbel beredning inte skall kunna föreskrivas som obligatorium i den nya lagen men väl kunna beslutas av landsting eller kommunfullmäktige.

21 §

Gällande rätt

Bestämmelsen som reglerar fortsatt sammanträde motsvarar 19 § KL, 20 § KLS och 8 § LLS.

I fråga om fortsatt sammanträde gäller enligt KL och KLS att kungörelse i vanlig ordning skall utfärdas, om fullmäktige beslutar det. Om fullmäktige inte beslutar härom, skall ordföranden, innan sammanträdet upplöses, bestämma och för de närvarande tillkännage tid för det fortsatta sammanträdet. Särskilda regler om fortsatt sammanträde vid valförrättning, där valet är propotionellt, finns i 1955 års lag om proportionellt valsätt.

I tillämpningen av nuvarande regler anses hinder inte föreligga att en viss dags sammanträde fortsätter över klockan 24. I praktiken brukar ordföranden utan vidare själv avgöra vad som ställer sig lämpligast. Om flertalet ledamöter enas om att sammanträdet skall avbrytas, måste detta emellertid ske. I fortsatt sammanträde har även de som tidigare varit

frånvarande ansetts äga rätt att deltaga. I vad mån denna bedömning gäller även sedan suppleantsystemet införts är tveksamt. Även om kungörelse inte utfärdats om fortsatt sammanträde, anses det höra till god kanslipraxis att alla ledamöter tillställes särskild kallelse.

I LL saknas bestämmelser om fortsatt sammanträde. Detta torde hänga samman med att landstingen tidigare normalt endast hade ett årligt möte, som varade flera dagar. Bestämmelserna i 19 § LL om sammanträdesordning ger utrymme för landstinget att i förväg tidsbegränsa landstingsmöte (prop. 1969: 112 s. 103). Oktobermötet i landstingen torde alltjämt vara flera dagar. Härutöver kan numera ett eller flera möten förekomma.

I 8 § LLS finns – till skillnad från LL – bestämmelser om fortsatt sammanträde. Bestämmelsen avser det fall att man inte hinner behandla samtliga de ärenden, som tagits upp i kungörelsen om landstingsmöte, inom den tid som är utsatt för mötet. Enligt LLS skall då mötet fortsättas vid senare tidpunkt. Ordföranden bestämmer och tillkännager innan mötet upplöses tid för det fortsatta mötet. Ordföranden har att underrätta frånvarande landstingsmän. Någon särskild föreskrift om sättet för underrättelsen har inte ansetts nödvändig. Bestämmelsen blir inte aktuell om landstinget i stället väljer att bordlägga de ärenden, som inte hunnits med (prop. 1969: 112 s. 103).

Utredningens bedömning

Enligt utredningens uppfattning behövs bestämmelser om fortsatt sammanträde i kommunallagstiftningen. I varje fall kan en sådan regel inte ersättas med att återstående ärenden bordlägges och tas upp vid senare sammanträden. Med tanke på att både kommunfullmäktiges och landstingets arbetsbelastning ökat under de senaste årtiondena räcker det inte med att bordlägga de ärenden som inte hinns med. Detta hindrar inte att bordläggning av återstående ärenden i något fall kan tänkas vara fördelaktigare än att fortsätta sammanträdet.

I den nya regleringen bör utgångspunkten vara att sammanträde skall fortgå till dess samtliga ärenden behandlats. I kungörelsen bör utsättas tid för sammanträde. Hinner man inte med ärendena inom den utsatta tiden, finns två alternativ. Antingen fortsätter sammanträdet omedelbart eller också vid senare tidpunkt. I bägge fallen ankommer det på fullmäktige att ta ställning härtill. Fortsätter sammanträdet vid senare tidpunkt bestämmer ordföranden tiden för det fortsatta sammanträdet, vilket tillkännages genast.

Förutsättningarna för fortsatt sammanträde bör kunna vara desamma i både primärkommuner och landstingskommuner, låt vara att olikheterna i sammanträdesfrekvens kan leda till att praxis utvecklar sig olika.

22 §

Gällande rätt

Regler om minoritetsbordläggning finns nu i 20 § 3 och 4 st. KL, 21 § 3 och 4 st. KLS, 31 § LL och 8 § 2 st. LLS.

En tredjedel av närvarande ledamöter kan enligt KL och KLS få till stånd bordläggning av ärende. Ärendet uppskjutes då till annan dag, som ordföranden har att bestämma och i vanlig ordning kungöra. I fråga om val krävs dock enkel pluralitet för bordläggning. Bordläggning får inte ske mer än en gång i samma ärende, om ej fullmäktige beslutar det med vanlig röstövervikt.

Bestämmelser om minoritetsbordläggning i KL synes först ha införts beträffande kommunalstämma. Motivet härför var bl. a. att endast ett ringa antal deltog i omröstningarna på kommunalstämma och att fara förelåg, att stämmans beslut inte gav uttryck för den allmänna meningen i kommunen. Då möjlighet förelåg för viss fraktion att genom agitation bland meningsfränder åstadkomma överraskningar och kupper föreslogs införande av minoritetsbordläggning. För att inte missbrukas som obstruktion fick uppskov inte förekomma mer än en gång i ett ärende (prop. 1919:290 s. 86–87). För fullmäktiges del synes reglerna ha införts något senare i samband med att tillämpningen på fullmäktige av vissa bestämmelser om kommunalstämma behandlades (prop. 1921: 299 s. 15, 23).

Jäviga ledamöter anses inte tillhöra de närvarande, men däremot ledamot som avstår från att delta i bordläggningsbeslut. I uttrycket bordläggning ligger att uppskovet endast kan avse kortare tid (prop. 1930: 99 s. 126, RÅ 1935 E 79). Bordläggning innebär inte att ärendet skall undergå någon ytterligare beredning. Vill man det, får ärendet återremitteras.

En tiondel av landstingets ledamöter kan få till stånd bordläggning av ärende. Behandlingen av ärendet får dock inte utan landstingets medgivande anstå längre än till nästa sammanträdesdag. Liksom i primärkommunerna gäller att minoritetsbordläggning inte får ske mer än en gång i samma ärende utan vanlig röstövervikt och ej heller i fråga om val. Bakgrunden till den från primärkommunerna avvikande regleringen hänger samman dels med den låga sammanträdesfrekvensen i landstingen, dels med att landstingsmötena normalt varar flera dagar. I fråga om bordläggning gäller för Stockholms läns landstings del i huvudsak samma bestämmelser som för kommunfullmäktige. För minoritetsbordläggning krävs att en tredjedel av de närvarande är ense härom. Bordlagt ärende skall tas upp på nästa landstingsmöte. Bakgrunden till denna regel är att man ansett kommunallagsbestämmelserna lägga en alltför stor makt i ordförandens hand (SOU 1968: 35 s. 74).

Utredningens bedömning

Eftersom reglerna om minoritetsbordläggning saknar direkt samband med bestämmelserna om fortsatt sammanträde föreslår utredningen att bestämmelserna utbrytes till ett särskilt stadgande. Härigenom blir också lagtexten överskådligare.

Även om de ursprungliga motiven för införande av bestämmelserna om minoritetsbordläggning inte längre är helt bärande, kan man inte bortse från att regeln även i dag kan ha en funktion att fylla som minoritetsskydd.

De olikheter som nu föreligger mellan primärkommuner och landstingskommuner beträffande rätten för en minoritet att få till stånd bordläggning bör kunna försvinna genom att man även för landstingens del generellt kräver att minst en tredjedel av de röstande begär det. Den nuvarande möjligheten för en tiondedel av landstingsmännen synes enligt vad utredningen erfarit inte ha haft någon reell betydelse. Man kan därför inte hävda att minoritetsskyddet faktiskt minskas genom den här föreslagna enhetliga regeln.

Enligt utredningens uppfattning skall bordlagt ärende upptas till behandling på nästa sammanträdesdag, om inte fullmäktige bestämt annat. Med tanke på de nuvarande olikheterna i sammanträdesfrekvens mellan kommunfullmäktige och landstingen kan en så utformad regel tillämpas olika i kommunfullmäktige och i landstingen. Om landstingen sammanträder flera dagar behandlas det bordlagda ärendet dagen efter det ärendet bordlagts. Sker bordläggning sista sammanträdesdagen får landstinget bestämma om mötet skall förlängas ytterligare en dag eller om bordläggningen skall gälla till första dagen på nästkommande möte. För primärkommunernas del innebär regeln med nuvarande sammanträdesfrekvens i allmänhet uppskov till det nästkommande sammanträdet.

23 §

Gällande rätt

Enligt 21 § KL skall ordföranden bl. a. se till att inte andra frågor företas till avgörande än de som finns angivna i kungörelsen till sammanträdet. Fråga som fordrar skyndsam handläggning får, om den har beretts enligt 19 § KL, företas till avgörande, även om den inte angivits i kungörelsen under förutsättning att samtliga närvarande ledamöter beslutar att den skall upptagas.

Motsvarande bestämmelse finns i KLS.

Bestämmelserna avser bl. a. att tillvarataga frånvarande ledamöters rätt och kan dessutom ses som ett komplement till kungörelsereglerna i 14 § KL. Begreppet "skyndsam handläggning" återfinns också i 14 § 2 mom. KL i fråga om förkortad kungörelsetid och i 19 § KL i fråga om dispens från beredningstvånget.

För landstingslagens del saknas direkt motsvarighet till de här berörda stadgandena i KL och KLS. Vissa regler i samma syfte finns dock i 21 § LL. Enligt detta stadgande får förslag inte komma under behandling vid landstingsmöte om inte vissa i lagen angivna tidsfrister för förslags väckande iakttagits. Från denna huvudregel finns ett undantag som möjliggör för landstinget att, då synnerliga skäl föranleder det, till behandling upptaga senare väckt förslag. Detta måste dock ha väckts sist första dagen av landstingsmötet.

Utredningens bedömning

Det är med hänsyn till frånvarande förtroendemäns intressen och till allmänt kommunaldemokratiska synpunkter angeläget att endast sådana

ärenden, som i behörig ordning kungjorts, tas upp och behandlas på sammanträdet. Regeln i 21 § 1 st. KL bör därför i sak tas in oförändrad i en ny lag. I fråga om dispens från kungörelsekravet bör samma förutsättningar gälla som nu, dvs. krav på enhällighet, skyndsam handläggning och beredning vid beredningstvång. Att beredningstvång föreligger följer dock redan av 20 § i förslaget och behöver därför inte upprepas i detta stadgande. Med skyndsamt avgörande bör avses detsamma som i fråga om förkortad kungörelsetid och dispens från beredningstvånget. I samtliga fall bör dispens kunna ges endast då risk annars föreligger för rättsförluster för kommunen.

För landstingens del har tidigare föreslagits att särbestämmelserna i 21 § LL om att förslag skall ingivas inom vissa i lagen angivna tidsfrister skall slopas. Detta medför bl. a. att den här diskuterade regeln kan behövas också för landstingen. Denna lösning möjliggör också att lagstiftningen ytterligare förenhetligas.

24 §

Gällande rätt

Bestämmelsen motsvarar 22 § KL, 23 § KLS och 32 § LL.

Beslut kan fattas med acklamation. Sedan överläggningen i ett ärende förklarats avslutad, framställer ordföranden proposition så avfattad att den kan besvaras med ja eller nej. Ordföranden ger därefter tillkänna vad som enligt hans uppfattning beslutats och befäster beslutet med klubbslag. Finns endast ett förslag och är det klart att fullmäktige vill bifalla eller avslå det kan ordföranden nöja sig med att fråga "Bifalles förslaget" eller "Avslås förslaget".

Omröstning förekommer endast om någon begär det. Omröstning skall verkställas efter upprop och ske öppet utom vid val och tillsättande av tjänst. Utgången bestämmes genom enkel pluralitet, om inte lagen föreskriver annat såsom är fallet i fråga om minoritetsbordläggning och tidningsannonsering. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst utom i fråga om val och tjänstetillsättning, där avgörande sker genom lottning. Genom föreskrifter i arbetsordning kan reglerna om beslutsförfarandet kompletteras i viss utsträckning, t. ex. i fråga om valsedlars utseende och kontroll av omröstning. En given förutsättning är dock att bestämmelserna inte får strida mot gällande författningar.

Omröstning vid val av kommunstyrelse, fakultativ nämnd, revisorer, revisorssuppleanter samt beredning kan ske med anlitande av proportionellt valsätt enligt de förutsättningar, som anges i 22 § 4 st. KL. För ett fåtal specialreglerade nämnder och vid vissa andra val är proportionellt valsätt uteslutet. Där måste alltså majoritetsval ske. Förfarandet vid proportionella val regleras i 1955 års lag om proportionellt valsätt.

Under senare delen av 60-talet har frågan om övergång till parlamentariskt system i kommunerna börjat diskuteras. Det kommunala samregerandet har ansetts verka förlamande på den politiska debatten. Det anses svårt att urskilja partigränserna. Övergången till större kommuner kan

motivera ett system som närmar sig riksstyrelsens parlamentariska principer. Utredningen om den kommunala demokratin har enligt sina direktiv att utreda spörsmålet om minoritetsrepresentation i kommunernas styrelse och därmed sammanhängande frågor, bl. a. frågan om proportionella val.

KLS innehåller några från KL avvikande bestämmelser. En särregel finns för fall av lika röstetal. Vid val och tillsättande av tjänst sker lottning. I andra ärenden företas ny omröstning med slutna sedlar. Därvid läggs en sedel undan och får avgöra ärendet om det åter blir lika röstetal. Denna metod härleder sig från den tid överståthållaren var ordförande i fullmäktige och metoden har ansetts böra behållas som hävdvunnen. Av dessa skäl och då denna ordning fungerat väl ansågs det vid 1957 års revision av KLS inte påkallat att göra någon ändring häri (prop. 1957: 16 s. 47).

Enligt 50 § KLS skall borgarråden vara ordförande i kommunens övriga nämnder, där ej annat föreskrivits i särskild författning eller bestämts av fullmäktige. Detta speciella valbarhetsvillkor utgör ett tekniskt hinder för en fullt rättvis tillämpning av den proportionella valmetoden. På grund härav har föreskriften om proportionellt val en mer inskränkt utformning i 23 § KLS än i 22 § KL (prop. 1957: 16 s. 48). Praxis är emellertid att den proportionella metoden används (SOU 1972: 32 s. 19, Calmfors: Att vara kommunal förtroendeman, Stockholm 1971, s. 207).

LL skiljer sig endast i ett avseende från KL i det att föreskrift finns om att beredningsutskott inom landstinget kan väljas proportionellt. Bestämmelsen har samband med det s. k. dubbla beredningstvånget. Även på landstingssidan gäller att vissa val, som ankommer på landstinget, inte sker genom proportionellt valsätt.

För Stockholms läns landstingskommun har införts möjlighet att använda omröstningsapparat vid omröstning (9 a § LLS, prop. 1971: 17, SFS 1971: 56).

Frågan om omröstning med voteringsmaskin var aktuell i stadsfullmäktige i Stockholm redan 1936 (stadskollegiets utlåtande 1936: 68). Frågan behandlades senast under våren 1971 (kollegiets utlåtande 1971: 11) med anledning av motioner om anskaffande av voteringsanläggning. Med hänsyn till den ringa tidsvinsten vid voteringarna och till kostnaderna anskaffades inte någon voteringsanläggning.

Utredningens bedömning

Bestämmelserna om beslutsförfarandet i 22 § KL och motsvarande regler i KLS och LL är av principiell betydelse för att garantera att beslutsfattandet sker i demokratiska former. De nuvarande reglerna fungerar enligt utredningens uppfattning tillfredsställande. Med tanke på möjligheterna att komplettera förfarandet genom bestämmelser i arbetsordning anser kommunallagsutredningen att några ytterligare detaljföreskrifter inte behövs i själva kommunallagen. Å andra sidan synes de

bestämmelser som nu intagits i lag alltjämt försvara sin plats i själva lagen. I fråga om valproceduren, valsedlars utseende och kontroll vid omröstning kan visst behov av normering anses föreligga. Lämpligen bör detta ske genom arbetsordning. Givet är att sådana föreskrifter inte får strida mot gängse principer i fråga om majoritetsval eller proportionella val.

I samband med 1971 års lagändringar i LLS gavs Stockholms läns landstingskommun möjlighet att använda omröstningsapparat vid voteringar. Under hand inhämtades i samband med lagändringen i LLS att det vid denna tidpunkt inte var aktuellt att i något annat landsting eller i någon fullmäktigeförsamling använda omröstningsapparat. Enligt utredningens uppfattning kan man inte bortse från den möjligheten att den tekniska utvecklingen kan frambringa omröstningsapparater till betydligt lägre kostnader och med större effektivitet än dagens. Mot den bakgrunden bör de primärkommuner eller landstingskommuner som önskar det kunna verkställa votering genom omröstningsapparat. Under alla omständigheter bör denna rätt behållas för Stockholms läns landstings del. Ett förenhetligande uppnås därvid enklast om rätten att använda omröstningsapparat göres generell.

Särregeln i KLS om förnyad omröstning vid lika röstetal har sin historiska förklaring i att stadsfullmäktige i Stockholm före 1904 inte hade rätt att välja sin egen ordförande. Såsom sådan fungerade i stället överståthållaren. I dagens läge synes något behov av särregeln inte längre föreligga. Sakligt sett bör bestämmelserna om ordförandens utslagsröst i KL kunna tillämpas även för Stockholms del. Utredningen föreslår därför att särregeln i KLS utgår.

Bestämmelsen i KLS att proportionellt val inte kan förekomma i fråga om nämnd, där borgarråd är självskriven som ordförande, torde däremot böra behållas tills vidare. Tas regeln bort nu skulle den speciella organisationen i Stockholms kommun kunna rubbas.

Vad gäller landstingen finns möjlighet att välja de obligatoriska beredningsutskotten proportionellt. Som framgår av vad utredningen anfört under 20 § föreslås att den s. k. dubbla beredningen i landstingen göres fakultativ och att bestämmelse härom inte upptas i lagen utan placeras i arbetsordning för de landsting, som vill tillämpa detta system. Möjligheten att välja de särskilda beredningsutskotten inom landstingen proportionellt bör bestå, även om den dubbla beredningen blir fakultativ. Med tanke på att nuvarande lag får anses uttömmande ange de fall i vilka proportionellt val kan förekomma kan bestämmelser om proportionellt val inte rimligen placeras i arbetsordning. Nu gällande lag ger emellertid möjlighet att välja två eller flera personer för särskild beredning av ärenden hos fullmäktige eller landstinget. Denna formulering bör kunna täcka in även de särskilda beredningsutskotten. Att dessa skall väljas inom landstinget torde däremot kunna framgå av arbetsordning. Mot denna bakgrund synes någon särregel för landstingens del inte erforderlig samtidigt som gällande rätts möjligheter till proportionellt val i landstingen inte rubbas.

25 §

Gällande rätt

I detta stadgande regleras interpellationsrätten. Bestämmelsen motsvarar 23 § KL, 24 § KLS och 33 § LL.

Interpellationsrätten lagreglerades först genom 1953 års kommunallagstiftning. Institutet var dock ingen nyhet. I åtskilliga kommuner hade interpellationsrätten reglerats i fullmäktiges arbetsordningar.

Enligt kommunallagskommittén fyller interpellationsinstitutet en uppgift såsom kontrollmedel för fullmäktige över de administrativa organen. För att institutet skulle fylla sitt ändamål måste det enligt kommitténs mening kunna stödja sig på uttryckliga lagbestämmelser. Utan sådana förelåg risk för att man i kommuner, som ej heller antagit egna föreskrifter i ämnet, avfärdade framställda interpellationer under hänvisning till att interpellationsrätt inte var uttryckligen tillåten enligt lagen. Kommittén ansåg att bestämmelserna bara behövde innehålla grunderna för interpellationsförfarandet och därför kunde göras kortfattade. De borde bl. a. utsäga till vem interpellation kan riktas och ange vilka frågor interpellation kan avse. Genom kravet på att interpellation endast får avse ämne, som tillhör fullmäktiges handläggning, avsåg kommittén att utesluta bl. a. debatter i allmänpolitiska frågor, liksom i frågor som nämnderna enligt särskilda författningar ägde pröva utan att vara ansvariga för sina åtgärder inför fullmäktige. Till förhindrande av att interpellationsämnet kommer under diskussion på ett alltför tidigt stadium föreskrivs att fullmäktige utan föregående överläggning skall besluta om interpellationens framställande skall medges. Eftersom i de flesta kommuner ingen protokollering sker av de muntliga anförandena vid fullmäktiges sammanträden måste interpellationen ha skriftlig form. Kommunerna anses oförhindrade att närmare reglera förfarandet i interpellationsärenden, t. ex. genom krav på att interpellation skall inges viss tid före det sammanträde, vid vilket den är avsedd att framställas. En dylik bestämmelse är emellertid att uppfatta såsom en ordningsföreskrift, vilken inte fritar ordföranden från att till fullmäktige hänskjuta frågan om samtycke till framställande av interpellation, som ingivits efter den föreskrivna tiden, (SOU 1952: 14 s. 121–122).

Paragrafen avfattades i enlighet med kommunallagskommitténs förslag (prop. 1953: 210 s. 214).

Rätten att framställa interpellation är i princip begränsad till det område av den kommunala verksamheten som revisionen omfattar men kan därutöver avse frågor om upptagande av ny verksamhet (Kaijser: Kommunallagarna II 1972 s. 189). Interpellation kan alltså inte framställas exempelvis till ordförande i styrelsen för kommunalt bolag eller annat fristående kommunägt rättssubjekt även om vederbörande också råkar vara ordförande i kommunal nämnd eller beredning (Kaijser: FT 1963 s. 106). Det närmare förfarandet vid interpellation kan regleras i arbetsordning.

KLS avviker i denna del numera endast i ett avseende från KL. Interpellation skall framställas till borgarråd och inte till ordförande i

kommunens styrelse eller annan nämnd. Bakgrunden härtill kan antas vara dels att borgarråden intar en central ställning genom sina ordförandeskap i de viktigaste nämnderna, dels att genom rotelindelningen ett ansvarigt borgarråd alltid finns för berörd förvaltning.

För landstingens del infördes interpellationsinstitutet i 1954 års landstingslag. Från början förelåg vissa begränsningar i fråga om kretsen av adressater. Genom lagändringar i 33 § LL 1965 vidgades institutets tillämpningsområde. I samband med att närvarorätten för utomstående vid landstingsmöte vidgades infördes möjlighet att ställa interpellation till envar ordförande i landstingskommunal nämnd eller beredning (SOU 1963:64 s. 136–137, prop. 1965:61). LL skiljer sig från KL såvitt avser tiden för avlämnande och besvarande av interpellation.

Interpellationen skall avlämnas till landstingets ordförande senast första dagen av landstingets möte. Lämnas medgivande till att framställa interpellationen bör den besvaras vid mötet.

Enligt 4 § LLS kan landstinget i Stockholms läns landstingskommun bestämma tid för avlämnande och besvarande av interpellation.

Bakgrunden härtill är att LL:s bestämmelse inte ansetts lämpad för ett landsting, som håller täta och regelbundet återkommande sammanträden. Det ansågs därför lämpligast att helt överlämna åt landstinget att bestämma om tid för avlämnande och besvarande av interpellation (prop. 1969:112 s. 103).

Tidigare förslag m. m.

Under senare år har olika delfrågor rörande interpellationsrätten aktualiserats i olika sammanhang.

Frågan om suppleants interpellationsrätt behandlades 1969 i samband med införande av suppleantinstitutet.

I några riksdagsmotioner ansågs att suppleant, som under tjänstgöring som fullmäktig väckt interpellation, också skulle äga yttranderätt när hans interpellation besvarades. Motionärerna föreslog en särskild bestämmelse därom i lagen. I Svenska kommunförbundets yttrande över motionerna uttalades att det väl fick anses följa av interpellationsinstitutets natur att den interpellerande bör äga delta i debatten när interpellationen besvaras. Styrelsens majoritet var emellertid inte beredd att förorda en särskild regel härom. Inte heller konstitutionsutskottet kunde finna tillräckliga skäl för en sådan (KU 1969:44). Enligt utskottets mening var det av viss vikt att klart fasthålla vid att suppleant har fullmäktigs rättigheter endast när han tjänstgör. Utskottet avstyrkte motionsförslaget. Någon särskild lagregel härom infördes inte heller.

Vid kommunförbundets kongress 1969 väcktes en motion angående möjligheterna att interpellera kommunalråd. Kongressen uppdrog åt förbundets styrelse att hos Kungl. Maj:t anhålla att motionen överlämnades till länsdemokratiutredningen. Förbundets styrelse överlämnade motionen till denna utredning. Motionen syftade till att göra det möjligt att framställa interpellation till en förtroendeman i hans egenskap

av kommunalråd och att tillförsäkra kommunalråd närvaro- och yttranderätt i nämnd där han inte var ledamot.

Länsdemokratiutredningens uppdrag beträffande de heltidsengagerade förtroendemännens ställning har övertagits av utredningen om den kommunala demokratin. I direktiven för sistnämnda utredning anges särskilt att frågan om rätt att ställa interpellation till sådan förtroendeman aktualiseras i samband med uppdraget.

I riksdagsmotion AK 1969:473 hemställdes bl. a. att kommunala bolag skulle göras "tillgängliga för interpellation" som en möjlighet till förbättrad insyn i de kommunägda bolagen. Konstitutionsutskottet uttalade att det framstår som otillfredsställande att de delar av kommunens verksamhet som drivs genom särskilda rättssubjekt nästan helt skulle falla utanför fullmäktiges kompetens och därför vara oåtkomliga för interpellation och debatt i fullmäktige. Utskottet ansåg att den utredning som hemställs om i motionen borde komma till stånd (KU utl 1969:40). Mot utskottets yttrande reserverade sig 10 ledamöter, som inte ansåg det lämpligt att utreda delfrågor inom detta område. Man måste se frågan i ett större sammanhang. Riksdagen avslog motionen. Som framgår av den tidigare redogörelsen innehåller LLS en särregel, som lägger i landstingets hand att bestämma tiden för avlämnande och besvarande av interpellation. I KLS fanns före 1969 års lagändringar en fixerad tidsgräns i fråga om avlämnande av interpellation. I skrivelse den 16 juni 1969 till Kungl. Maj:t föreslog stadsfullmäktige i Stockholm vissa författningsändringar för stadens del i samband med frågan om ändrade mandattider i kommunallagstiftningen m. m. Skrivelsen har behandlats i proposition 1969:129. I skrivelsen begärdes bl. a. att lagtexten i KLS skulle kompletteras med en regel om att interpellation skall inlämnas inom tid som fullmäktige bestämmer före det sammanträde, vid vilket den är avsedd att framställas. Avsikten var att få ett lagstöd för att underlåta att på närmaste sammanträdet upptaga för sent inlämnad interpellation. Bland remissinstanserna tillstyrkte bl. a. Svenska kommunförbundet stadsfullmäktiges förslag. Länsstyrelsen i Stockholms län ansåg att motsvarande ändring borde övervägas även beträffande 23 § KL. Kammarkollegiet ansåg emellertid att den föreslagna formuleringen inte tillgodosåg önskemålet att fullmäktiges ordförande skulle befrias från skyldigheten att till fullmäktige hänskjuta frågan om en interpellation, som enligt arbetsordningen inlämnats för sent, skulle få framställas. Kammarkollegiet föreslog därför att lagtexten i 24 § KLS skulle ändras så att överensstämmelse uppnåddes med motsvarande bestämmelse i 23 § KL. Departementschefen godtog kammarkollegiets uppfattning (prop. 1969:129 s. 128–130). Det nu sagda synes ha lett till att man i en lagstiftning, LLS, accepterat en möjlighet att i arbetsordning meddela bindande föreskrifter om tidsgräns för avlämnande av interpellation – medan man i en annan lagstiftning, KLS, borttagit denna möjlighet. Bestämmelse om tidsgräns i arbetsordning har enligt uttalande av kommunallagskommittén endast karaktär av ordningsföreskrift.

I riksdagsmotion 1972:168 hemställdes om sådan ändring av 33 § LL att interpellation kunde besvaras även vid nästkommande landstingsmöte.

Som skäl anfördes bl. a. att landstingsmötena numera i betydande utsträckning omfattar endast en eller två dagar. I remissyttrande instämde landstingsförbundet i motionärernas krav. Även konstitutionsutskottet instämde i motionens syfte (KU 1972:41). Utskottet underströk emellertid att en vidgad möjlighet att uppskjuta besvarandet av framställd interpellation inte fick missbrukas. Frågan torde enligt utskottet ha särskild betydelse för landsting, som sammanträdde endast ett fåtal gånger om året och där lång tid således förflöt mellan varje landstingsmöte. Utskottet ansåg därför att en lagändring borde föregås av viss utredning. Utredningen om den kommunala demokratin har fått i uppdrag att göra den begärda översynen.

Den i avsnitt 3 omnämnda självstyrelsekommittén i Stockholm har i sitt delbetänkande "Fullmäktige och övriga förtroendemän" (Kommunstyrelsens utl och mem 1973:81) redovisat gällande regler och praxis i Stockholms kommunfullmäktige rörande interpellationer.

Av betänkandet framgår bl. a. att klagomål främst riktats mot att det tagit lång tid att få fram interpellationssvar i fullmäktige. Kommittén har därför undersökt behandlingstiderna. Att tillgripa någon form av debattrestriktioner har kommittén av principiella skäl ansett sig inte kunna rekommendera. Kommittén konstaterar att de långa dröjsmålen med besvarande av interpellationer huvudsakligen hänger samman med att den totala sammanträdestiden blivit otillräcklig. En varaktig förbättring kan därför enligt självstyrelsekommittén vinnas endast genom att öka fullmäktiges totala sammanträdestid. Det bör här noteras att fullmäktige i Stockholm sedan hösten 1969 håller två sammanträden i månaden. Härutöver anser kommittén vissa kompletterande åtgärder motiverade. Hit hör att det hittillsvarande förfarandet i Stockholm med bordläggning av interpellationer så att medgivande till framställning av interpellationen lämnas först samtidigt med svaret skall upphöra. Vidare föreslås att interpellation skall besvaras senast två månader – sommaruppehållet frånräknat – efter det sammanträde, då beslut fattats om att den får framställas, och att i arbetsordningen skall införas en ordningsföreskrift av innebörd att interpellation skall avlämnas fem dagar före fullmäktigesammanträde. Dessutom föreslår kommittén att interpellationssvar skall vara interpellanten tillhanda senast tre dagar före det sammanträde, då interpellationen avses bli besvarad.

Kommunfullmäktige i Stockholm har vid sammanträde den 7 maj 1973 godkänt självstyrelsekommitténs förslag.

Interpellation i riksdagen

De kommunala reglerna för interpellation har tillkommit efter förebilder från riksdagen, låt vara att vissa olikheter föreligger. Mot den bakgrunden kan det vara av intresse med en kort redogörelse för interpellationsreglerna i den nya riksdagsordningen.

I 6 kap. 1 § riksdagsordningen sägs att interpellation skall ha bestämt innehåll och vara försedd med motivering. Interpellation bör väckas endast i angelägenhet av större allmänt intresse. Riksdagen beslutar om

interpellationen får framställas. Beslutet fattas utan föregående överläggning. Statsråd, som inte besvarar interpellation inom fyra veckor från det att riksdagen medgav att interpellationen fick framställas, skall före utgången av denna tid muntligen meddela riksdagen varför svar uteblir eller anstår. Sådant meddelande får inte följas av överläggning. Någon svarsplikt föreligger inte. Interpellation förfaller om den ej besvarats vid det riksmöte då den väcktes.

Det närmare förfarandet i interpellationsärenden regleras i tilläggsbestämmelser. Här finns bl. a. regler om samråd i fråga om vid vilket sammanträde svar skall lämnas och om att svar på interpellation kan utdelas i förväg till riksdagsledamöterna. Har detta skett kan statsrådet begränsa sitt anförande till en sammanfattning av svaret. Interpellation delas ut till riksdagens ledamöter. Interpellationsdebatter torde kunna begränsas med stöd av den allmänna regeln härom i 2 kap. 14 § nya riksdagsordningen.

Enkel fråga

Enligt kommunallagskommittén utesluter ett interpellationsinstitut inte, att fullmäktig vid sammanträde kan för erhållande av upplysning i ämne utom föredragningslistan rikta fråga till exempelvis kommunalnämndens eller drätselkammarens vid sammanträdet närvarande ordförande, om fullmäktige, efter att denne förklarat sig beredd att svara, ger sitt medgivande. Är den tillfrågade emellertid ej villig svara, är frågaren hänvisad att anlita den lagstadgade formen för interpellation (SOU 1952: 14 s. 122).

Också detta frågeinstitut kan regleras i arbetsordning. I sakens natur ligger att även ämne för s. k. enkel fråga måste tillhöra fullmäktiges handläggning. Mellan interpellation och enkel fråga föreligger den skillnaden att andra fullmäktigeledamöter än interpellanten får deltaga i debatt som följer på interpellationssvaret, medan meningsutbytet vid enkel fråga i princip är begränsat till frågeställaren och den tillfrågade (Kaijser: Kommunallagarna II, 1972, s. 190).

I betänkandet om storlandstingets författning föreslogs att institutet enkel fråga skulle lagregleras. Så blev dock ej fallet. Departementschefen uttalade att bestämmelser i lag om enkel fråga inte borde komma till stånd i förevarande sammanhang (prop. 1969: 112 s. 103).

I Stockholms kommun inskrevs regler om enkel fråga i arbetsordningen 1958 (stadskollegiets utl 1958: 272). Vid införandet torde man ha utgått från riksdagens motsvarande institut. Viss tvekan rådde om behovet av att i stadsfullmäktige införa institutet enkel fråga (föredragande borgarrådet).

I arbetsordningen uppställs bl. a. krav på skriftlighet. Enkel fråga skall inlämnas till stadskansliet senast fyra dagar före det sammanträde, vid vilket den är avsedd att framställas. Kommunfullmäktige beslutar utan föregående överläggning om den enkla frågan skall få framställas. Vid besvarandet av enkel fråga får endast den fullmäktig, som framställt frågan, och det borgarråd, som lämnar svaret, deltaga i överläggningen.

Svaret samt första inlägget från frågeställaren tidsbegränsas till fem minuter, de följande inläggen till högst två minuter. Kommunfullmäktige kan, då viss fråga besvaras, besluta häva inskränkningen i yttranderätten. Beslut härom skall fattas utan föregående överläggning.

Självstyrelsekommittén i Stockholm har behandlat också institutet enkel fråga i det tidigare redovisade betänkandet. I stort sett föreligger samma problem i fråga om handläggningstider m. m. när det gäller enkel fråga. Kommittén föreslår vissa smärre ändringar i det nuvarande systemet i syfte bl. a. att nedbringa handläggningstiden. Fullmäktige i Stockholm har godtagit kommitténs förslag.

Även i andra kommuner förekommer att institutet enkel fråga reglerats i arbetsordningar för kommunfullmäktige.

På landstingssidan har också på sina håll bestämmelser om enkel fråga intagits i arbetsordningen för landstinget.

För riksdagens del har institutet enkel fråga reglerats i 6 kap. nya riksdagsordningen. Institutet benämnes numera enbart "fråga". Fråga skall ha bestämt innehåll. Den får vara försedd med en kort inledande förklaring. När fråga besvaras, får endast den ledamot som har framställt frågan och det statsråd som lämnar svaret, taga del i överläggningen. Riksdagen kan föreskriva begränsning i yttranderätten för dessa talare utöver vad som följer av 2 kap. 14 § riksdagsordningen.

Utredningens bedömning

Interpellationsinstitutet regleras f. n. i sina huvuddrag i lag medan detaljregler om förfarandet vid behandlingen av interpellationer ofta intas i arbetsordning. Utredningen anser att denna ordning är lämplig och att den nuvarande omfattningen i fråga om institutets lagreglering i huvudsak bör behållas.

Som framgår av den här lämnade redogörelsen har olika delfrågor rörande interpellationsinstitutets utformning varit uppe till debatt under senare år. En del av de problem som aktualiserats faller emellertid utanför utredningens uppdrag att behandla. Hit hör t. ex. frågorna om suppleants interpellationsrätt, om kommunal- och landstingsråden i denna sin egenskap skall kunna interpelleras och i vad mån interpellationsinstitutet bör kunna användas i fråga om kommunala aktiebolag och andra privaträttsliga subjekt. Dessa frågor torde det snarare ankomma på utredningen om den kommunala demokratin att ta ställning till.

Kravet på att beslutet om medgivande skall fattas utan föregående överläggning medför vissa praktiska svårigheter i det att fullmäktigeledamöterna kan sakna underlag för sitt ställningstagande, medan fullmäktiges ordförande till vilken enligt gällande lag interpellationen skall avlämnas, i allmänhet fått viss tid på sig att bedöma saken. I riksdagen anmäles interpellationen vid sammanträde med kammaren av talmannen först efter det att interpellationen delats ut till riksdagens ledamöter. Frågan om interpellationen får framställas avgöres vid närmast följande sammanträde. Denna ordning ger ledamöterna möjlighet att ta ställning till frågan om interpellation skall medges eller ej.

Bakgrunden till kravet på att beslut om medgivande skall fattas utan föregående överläggning är bl. a. att förebygga att interpellationsämnet kommer under diskussion på ett alltför tidigt stadium. Samma regler gäller här också för riksdagens del.

Utredningen anser det rimligt att en liknande ordning tillskapas som nu gäller för riksdagens del. Detta kan enklast ske genom att i lagen föreskrives att interpellationen skall vara tillgänglig för varje ledamot, innan fullmäktige beslutar i frågan om medgivande. Detta krav innebär att interpellationen måste vara tillgänglig senast vid det sammanträde där medgivandefrågan tas upp. Inget bör emellertid hindra att man i arbetsordning tar in föreskrifter om att interpellation skall utsändas före sammanträdet. Om möjligt bör interpellationen expedieras med övriga sammanträdeshandlingar. Klart är dock att interpellation inte är underkastad kungörelsetvånget.

I kravet på att interpellation skall vara tillgänglig för ledamot innan fullmäktige beslutar i medgivandefrågan ligger att interpellation, liksom hittills, skall vara skriftlig. Någon särskild erinran härom behövs därför inte i själva lagtexten. Så har ej heller skett i riksdagsordningen, där emellertid skriftlig form får anses ha förutsatts.

I fråga om tid för avlämnande och besvarande av interpellation vill utredningen framhålla följande. Någon svarsplikt bör inte föreskrivas. En lagreglering som ger fullmäktige fria händer att bestämma tiden för inlämnande av interpellation med verkan att ordföranden inte blir skyldig att hänskjuta frågan om medgivande till framställande av interpellation som ingivits efter den i arbetsordning bestämda tiden är att föredra framför nuvarande system. Denna lösning har också accepterats för LLS:s del. Ett alternativ är att i KL ange en fixerad tidsgräns efter modell av 24 § KLS i dess tidigare lydelse. Emelletid kan frekvensen av interpellationer antas variera mellan olika kommuner, varför den flexiblare lösning LLS anvisar är att föredra.

Väljer man inte denna lösning återstår endast att behålla de båda särreglerna i LL och LLS i fråga om inlämnande och besvarande av interpellation. Kommunallagsutredningen kan nämligen inte rimligen föreslå en lösning som innebär att Stockholms läns landsting berövas den frihet som tillerkänts landstinget att självt bestämma dessa tidsgränser. Utredningen föreslår alltså att fullmäktige i lagen bemyndigas meddela föreskrifter om tid för avlämnade och besvarande av interpellationer. Fullmäktiges föreskrifter bör tas in i arbetsordning. En sådan lösning tillgodoser olika behov i primärkommuner och landstingskommuner liksom hänsyn kan tas till frekvensen av interpellationer i den enskilda kommunen. Lösningen ligger också i linje med kommunallagsutredningens uppfattning om fördelningen av stoffet mellan lag och arbetsordning.

Frågan till vem interpellation skall avlämnas bör lämpligen regleras i arbetsordning.

Utredningen anser att särregeln i KLS om att endast borgarråd kan interpelleras bör kunna utgå ur en enhetlig kommunallag. Med tanke på att borgarråden är självskrivna som ordförande i flertalet nämnder

innebär detta inte några väsentliga rubbningar i sak. Vederbörande borgarråd är inte alltid ordförande i de beredningar, som hör under hans rotel. Vid interpellationsdebatten i fullmäktige är inte beredningens ordförande i dag berättigad att yttra sig om han inte är fullmäktigeledamot. Det förekommer också att annan än borgarråd är ordförande i nämnd. I sådana fall förefaller det rimligast att interpellationen riktas till ordföranden i beredningen eller nämnden. Härmed uppnås också parallellitet med revisionsansvaret för verksamheten. Det bör dock här påpekas att bestämmelserna om adressat för interpellation kan komma att påverkas av förslag från utredningen om den kommunala demokratin beträffande kommunal- och landstingsrådens rättsliga ställning.

Den omständigheten att ordföranden i de särskilda beredningsutskotten enligt 30 § 2 st. LL inte kan interpelleras föranleder enligt utredningens uppfattning inte något behov av lagändring. De särskilda beredningsutskotten har enbart beredande funktioner och kan inte ses som något förvaltningsorgan i egentlig mening. De ärenden som utskotten behandlar har tidigare varit behandlade av något förvaltningsorgan hos landstingskommunen. Det är lämpligast att interpellation riktas till ordföranden i detta förvaltningsorgan.

Instituten interpellation och enkel fråga är i viss mån utbytbara, vilket även framhållits av kommunallagskommittén (SOU 1952: 14 s. 122). Den faktiska skillnaden mellan interpellation och enkel fråga kan sägas bestå i graden av komplikation i själva sakfrågan. Enkla frågor torde i första hand vara avsedda för okomplicerade sakförhållanden. Enkel fråga kan också besvaras snabbare än interpellation. Då institutet enkel fråga inte reglerats i KL eller LL ger detta kommunerna och landstingen större friheter att reglera institutet allt efter behoven. I större kommuner är det möjligt att man har större behov av att mer ingående reglera institutet än i mindre.

26 §

Gällande rätt

Bestämmelser om representationens protokoll och dess innehåll m. m. finns nu i 24 § KL, 25 § KLS och 34 § LL.

Enligt KL åvilar ansvaret för protokollets förande i princip fullmäktiges ordförande, även om särskild sekreterare fungerar som protokollförare vid sammanträdena. Denna regel har sitt ursprung i 1862 års kommunalförfattningar.

Protokoll skall innehålla förteckning å de närvarande ledamöterna, en kortfattad redogörelse för varje ärende, i varje ärende framställda förslag och yrkanden som ej återkallats, och beslutet i varje ärende. Om omröstning ägt rum skall dessutom i protokollet intagas propositionsordningen och uppgift om hur många som röstat för eller mot. Har omröstning skett öppet, skall protokollet ytterligare innehålla uppgift om hur envar röstat. Det ligger dessutom i sakens natur att reservation enligt

25 § KL skall intas i protokollet (Tage de la Motte: Kommunal protokollföring, 1960 s. 120).

Enligt KL och KLS kan justering av protokoll ske på olika sätt. Huvudregeln är att justering skall verkställas senast 10 dagar efter sammanträdet, å tid som ordföranden bestämmer, av ordföranden och minst två därtill för varje gång av fullmäktige utsedda närvarande ledamöter. Fullmäktige kan emellertid också justera protokollet genast (vid sammanträdet) eller vid nästa sammanträde. Tiodagarsfristen gäller inte för sådan justering som fullmäktige själv verkställer (SOU 1952: 14 s. 380). Dessutom innehåller lagen regler om underskrift av protokollet. Protokollsjustering tillkännages genom anslag å kommunens anslagstavla senast på andra dagen efter protokollsjusteringen.

KLS skiljer sig i några avseenden från KL.

I KLS föreskrives endast att vid sammanträde med kommunfullmäktige skall föras protokoll. Detta måste ses mot bakgrunden av att enligt 12 § KLS fullmäktige årligen skall utse sekreterare, vilken regel saknar motsvarighet i KL. Uttrycklig regel om vem som bär ansvaret för protokollets förande saknas alltså för KLS del. Bakgrunden till denna avvikande reglering kan tänkas vara att enligt 1862 års KF om kommunalstyrelse i Stockholm överståthållaren fungerade som ordförande.

25 § KLS skiljer sig också från 24 § KL beträffande protokollets innehåll rörande närvarande fullmäktige och redovisningen av ärendena. Med hänsyn till det stora antalet fullmäktige i Stockholm har det ansetts opraktiskt att tynga protokollen med en uppräkning av närvarande fullmäktige. Det torde vara fullt tillfredsställande att därav framgår vilka som varit närvarande genom att de frånvarandes namn angives. Lagformuleringen medger att denna metod användes. Då de av stadsfullmäktige i Stockholm behandlade ärendena alltid redovisas i offentligt tryck, bedömdes det vidare vara överflödigt att i protokollet intaga redogörelse för ärendenas beskaffenhet och tillräckligt att däri redovisa ärendet genom hänvisning till de tryckta handlingarna (prop. 1957: 16 s. 49).

I 18 § 3 st. KLS ges borgarråd rätt att få sin mening antecknad till protokollet.

För landstingens del fanns både i 1862 års förordning och i 1924 års landstingslag obligatoriskt krav på att landstinget skulle anställa tjänstemän med åliggande att föra landstingets protokoll och expediera dess beslut. Regleringen var alltså här delvis av samma natur som i Stockholm. I samband med införandet av 1954 års landstingslag borttogs den tvingande bestämmelsen om anställande av tjänstemän för protokollföring. Någon ändring i formuleringen av protokollstadgandet i ansvarsfrågan gjordes dock inte. Enligt 34 § LL föreskrives endast att vid landstingsmöte skall föras protokoll.

Att befattningen med landstingets protokoll tidigare lagts som obligatorisk uppgift på tjänstemän har sin historiska förklaring däri, att landstingsförordningen ursprungligen inte innehöll några bestämmelser om ett förtroendevalt administrativt organ.

I frågan om ansvaret för protokollföringen uttalade kommunallags-

kommittén att den 1954 införda ändringen i LL möjligen kunde sägas medföra en förskjutning av det legala ansvaret för protokollföringen till landstingets ordförande. Kommittén ansåg att denna förskjutning inte kunde bli av någon större betydelse, eftersom ordföranden i landstinget inte heller enligt då gällande rätt kunde anses helt fritagen från ansvaret för att protokollföring ägde rum (SOU 1952:48 s. 73).

Även i fråga om justeringen föreligger flera avvikelser i LL.

Tidsfristen för protokollsjustering har i landstingen satts till 14 dagar från landstingsmötets slut. Tidigare gällde en 14-dagarsfrist även för primärkommunerna. Nuvarande period infördes i samband med 1952 års kommunallagsreform (SOU 1952:14 s. 380). För landstingets del föreslog kommunallagskommittén en motsvarande förkortning (SOU 1952:48 s. 60). Förslaget mötte emellertid motstånd från åtskilliga remissinstanser. Departementschefen förordade därför att 14-dagarsfristen behölls (prop. 1954:119 s. 129).

En annan skillnad är att landstinget själv bestämmer formerna för justeringen.

Närmare föreskrifter om justeringssättet brukar regelmässigt intagas i de obligatoriska arbetsordningarna.

En ytterligare skillnad är att tillkännagivandet av justeringen inte enbart skall ske genom anslag på anslagstavlan. Härutöver krävs att justeringsmeddelandet införes i de tidningar, som är spridda i landstingskommunen. Motivet härför var landstingsområdenas storlek och den därmed förknippade svårigheten att vinna kännedom om utgången av besvärstid, om justeringen skulle tillkännages blott på anslagstavlan (SOU 1952:48 s. 60–61).

Dessutom föreligger den olikheten att i 36 § LL intagits regler om tryckning och utsändning till länsstyrelsen och kommunerna av landstingets protokoll. Motsvarande bestämmelser saknas i både KL och KLS.

Särskilda frågor

Närmare regler om förfarandet vid justeringen saknas i kommunallagstiftningen. Frågor som sammanhänger härmed har dock delvis blivit belysta i praxis och genom olika JO-uttalanden. Här må bl.a. hänvisas till JO:s ämbetsberättelse 1968 s. 245 och 1971 s. 431 och 434, som redovisar olika aspekter på justeringsförfarandet.

De flesta problem som uppkommit i praktiken hänger samman med olika uppfattningar om vad protokollet skall innehålla. Föreligger olika meningar mellan särskild protokollförare (sekreterare) och ordföranden är det klart att sekreteraren är skyldig att uppsätta protokollet i enlighet med ordförandens anvisningar och vidta de ändringar i uppgjort förslag som påfordras av denne (se JO 1968 s. 245 ff). Detta sammanhänger med ordförandens ansvar för protokollföringen. Om meningarna går i sär mellan ordföranden och justeringsmän har i förarbetena uttalats, att frågan om protokollet kan anses justerat när en eller flera justeringsmän framställt anmärkningar mot detsamma blir att bedöma med hänsyn till anmärkningarnas beskaffenhet. Är framställda anmärkningar av väsentlig

betydelse i sakligt hänseende bör protokollet inte justeras av justeringsmännen (prop. 1930:99 s. 146). I rättspraxis har godtagits att frågan om protokollsjustering i sådant fall hänskjutes till det beslutande organet (RÅ 1936 ref 32). JO har uttalat att anmärkning av väsentlig betydelse i sakligt avseende bör hänskjutas till fullmäktige (JO 1968 s. 245 ff). Protokollet bör inte anses justerat dessförinnan. Det nu sagda avser främst det fall då båda justeringsmännen gör invändningar mot innehållet. Om endast en av justeringsmännen har avvikande mening och den andre ansluter sig till ordförandens uppfattning är rättsläget mer oklart. Något avgörande i denna fråga torde inte finnas. JO har i det tidigare berörda uttalandet hävdat att övervägande skäl talar för att justeringen även i sådant fall hänskjuts till det beslutande organet.

Något lagligt krav på sammanträffande för justering föreligger inte. Ordförande och justeringsmän kan alltså justera protokollet vid olika tider, blott tiodagarsfristen iakttages.

Sedan justering skett kan protokollet inte ändras. Ändring därefter kan medföra straffrättsligt ansvar.

Regler om rättelse av förbiseendefel i protokoll saknas i KL. Genom 19 § förvaltningslagen har dock myndighet i partsärenden möjlighet att rätta beslut som till följd av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet. Tillfälle skall lämnas part att yttra sig, om det inte är obehövligt. En motsvarande regel har också intagits i 32 § förvaltningsprocesslagen. Rättelsemöjligheterna avser inte omprövning av ärendet i sak utan enbart förbiseendefel (prop. 1971:30 s. 502 ff, 589 ff).

Rättelseregeln i 19 § FvL gäller beslut av specialreglerade kommunala nämnder, varöver besvär kan anföras genom förvaltningsbesvär och under den allmänna förutsättningen att det rör sig om ett partsärende (se 2 och 3 §§ FvL). För specialreglerade nämnder gäller i huvudsak KL:s bestämmelser om protokollföring och justering. Ovanpå detta system finns alltså en rättelseregel, som under de förutsättningar som anges i FvL medger rättelse i kommunalt protokoll. Besluten i specialreglerade nämnder avfattas i allmänhet i protokollform. Observeras bör att rättelsebefogenheten tillkommer myndigheten, dvs. nämnden i sin helhet. Vid delegation kan antagas att rättelsebefogenheten ankommer på den, som med stöd av delegation fattat beslutet. Någon rättsosäkerhet för den enskilde behöver inte uppkomma med hänsyn till kravet i 19 § FvL på yttrande från parten, om det inte är obehövligt. Något krav på att rättelsebeslut skall anslås särskilt finns inte, men det kan antagas att, eftersom nämnden skall besluta om rättelse, beslutet i fråga intages i nämndens protokoll, vilket ju i sin tur anslås.

Inom den kommunallagsreglerade förvaltningen kan justeringen sägas innebära att man undersöker om protokollet är riktigt och, om felaktigheter finns, att dessa rättas. Genom justeringen blir fastslaget vad som förekommit vid sammanträdet. Det justerade protokollet äger inte ovillkorligt vitsord. Dess innehåll måste dock övertygande ha motbevisats innan beslutet tillerkännes annan innebörd (RÅ 1910 ref. 178, RÅ 1938 E 184, RÅ 1954 I 54, 1956 E 58). Förment oriktigt

protokollsinnehåll är dock inte överklagbart (RÅ 1965 I 3). Överklagbarheten beträffande ordförandes beslut i samband med protokollföringen har behandlats av Sjöberg i "Det kommunala besvärsinstitutet" s. 135 f. Sjöberg hävdar att besvär som grundar sig på att protokollet inte rätt anger vad beslutet innehåller i realiteten inte riktar sig mot beslutet i och för sig utan mot ordförandens åtgärder. Sjöberg framhåller vidare att sådana ordförandens åtgärder som utgör ett led i beslutsförfarandet eller hänför sig till protokollföringen av beslutet kan överklagas. Däremot kan inte besvär anföras mot i protokoll gjorda anteckningar, som ej hänför sig till beslut av organet.

Ragnemalm polemiserar i sin avhandling, "Om förvaltningsbesluts överklagbarhet" mot Sjöbergs uppfattning (s. 334). Om ett besluts laglighet visserligen kan sägas komma under besvärsmyndighets prövning men inte självständigt genom besvär över beslutet i fråga utan genom besvär över ett annat beslut, där felet i det första beslutet åberopas som besvärsfaktum, bör man inte tala om det förra beslutet som (osjälvständigt) överklagbart. Ragnemalm hävdar att Sjöberg måste mena att fullmäktigebeslut i betydande utsträckning kan angripas genom besvär, när ordförandens oriktiga åtgärder medfört att beslutet inte ansetts tillkommet i laga ordning. Då ett beslut kan angripas på formella grunder är det enligt Ragnemalm helt klart att även felaktigheter under handläggningen som kan tillskrivas den centrala funktionär som ordföranden här är kan åberopas som besvärsfakta. Beträffande protokollföringen anser Ragnemalm att det inte är fråga om någon ordförandens egen beslutanderätt. Det i protokollet återgivna beslutet är att betrakta som fullmäktiges avgörande. Anser någon att detta av ordföranden givits ett oriktigt innehåll får han sålunda besvära sig över fullmäktiges beslut under åberopande av detta förhållande (aa s. 344, 345 och not 26).

I och med protokollsjusteringen är beslutet i princip verkställbart. Protokollet skall också efter justeringen expedieras bl. a. till det kommunala organ, som har hand om verkställigheten av fullmäktiges beslut, 26 § 1 st. KL. Om själva protokollet inte kan ändras, finns dock möjligheter att ändra det beslut, som återspeglas i protokollet. Om t. ex. besvär anförts med åberopande av att beslutet inte tillkommit i laga ordning kan kommunen under målets gång genom nytt i laga ordning fattat beslut bekräfta det oriktiga beslutet. Genom att i laga ordning bekräfta – ratihabera – felaktigt tillkomna beslut, vilka överklagats, har kommunen ofta möjlighet att undvika rättsförluster. Det nu sagda förutsätter givetvis att fullmäktige (eller kommunstyrelsen) tar upp ärendet igen, varvid KL:s förfaranderegler skall iakttagas.

Har beslutet vunnit laga kraft kan det också ändras, t. ex. om kommunen av lämplighetsskäl finner anledning att ompröva sitt ställningstagande. För det nya beslutet måste då förfaranderegelerna i KL ha iakttagits. Har beslutet civilrättsliga verkningar och kommunen frångår beslutet, kan kommunen dock bli skadeståndsskyldig.

Sammanfattningsvis kan man alltså hävda att rättelse av det justerade protokollet inte kan ske medan däremot själva beslutet ofta kan ändras. Detta måste då rimligen kunna avse ej enbart reella utan även formella ändringar.

Utredningens bedömning

I fråga om ansvaret för protokollföringen torde det enbart vara till fördel om regeln i KL får gälla över hela linjen. Trots det uttalande som kommunallagskommittén gjort om ordförandes ansvar för protokollföringen i landstingen, torde rättsläget inte vara lika klart för landstingens och Stockholms del som för primärkommunerna i övrigt. Särregleringen kan förklaras genom tidigare organisatoriska skillnader mellan primärkommunerna, landstingen och Stockholms kommun. Frågan om ansvaret för protokollföringen kan stundom få betydelse, t. ex. vid olika meningar mellan ordförande och sekreterare. Frågan aktualiserades också i samband med 1971 års SACO-konflikt. Mot den bakgrunden förefaller regeln i KL ge ett klarare uttryck för bedömningen av var ansvaret ligger.

Regeln har därför utformats så att det anges att protokoll skall föras på ordförandens ansvar. Häri får också anses ligga att ordföranden ansvarar för att justeringen och det ställe där protokollet finns tillgängligt tillkännages på anslagstavlan. Utredningen föreslår därför att den uttryckliga regeln om ordförandeansvaret i 24 § 4 st. KL och 25 § 3 st. KLS inte tas med i en ny lag.

De skillnader som föreligger mellan KLS och KL angående protokollets minimiinnehåll bör utan tvekan kunna borttagas. Såvitt gäller redovisningen av närvarande fullmäktige bör den i Stockholm tillämpade modellen kunna användas även för andra kommuners del och i landstingskommunerna. Detta hindrar inte att kommuner och landstingskommuner alltjämt använder sig av det förfarande, som de hittills tillämpat, men öppnar möjligheter till en mer flexibel lösning av närvaroredovisningen. Den omständigheten att flertalet kommuner och samtliga landsting har suppleanter för fullmäktige, vilkas närvaro bör redovisas, bör ej hindra att lagtexten utformas i enlighet med KLS i denna del.

Såvitt gäller redogörelse i protokoll för ärendenas beskaffenhet synes nuvarande regel alltjämt behövas. Regeln erfordras bl. a. för att ärendena skall kunna identifieras och har dessutom betydelse från informationssynpunkt. För Stockholms del torde knappast något merarbete av betydenhet uppstå om KL: s krav tillämpas även där.

I fråga om justeringsförfarandet föreligger nu olika lagtekniska lösningar för primärkommuner och landstingskommuner. Rent sakligt sett finns det enligt utredningens uppfattning ingen anledning att på denna punkt behålla olika regelsystem. Justeringsförfarandet har samma syfte och samma betydelse både på det primärkommunala och på det landstingskommunala planet.

För landstingen saknas närmare regler om justeringsförfarandet i LL. Bestämmelser härom torde dock intas i arbetsordningen. En motsvarande modell för primärkommunerna skulle innebära en lagteknisk vinst. Behovet av reglering av justeringsförfarandet skulle dock kvarstå. Nackdelen med att intaga närmare bestämmelser om justeringen i en arbetsordning är att oenhetlighet kan uppstå mellan olika kommuner. Detta har dock accepterats för landstingens del.

För de flesta specialreglerade kommunala nämnder och för fakultativa nämnder enligt 44 § 2 st. KL och 54 § 2 st. LL gäller att i fråga om justering av protokoll vad i 39 § 2 och 3 st. KL resp. 50 § 2 och 3 st. LL är föreskrivet rörande styrelsen skall äga motsvarande tillämpning. Såvitt gäller justeringsförfarandet torde dessa hänvisningar vara tillfyllest. Något hinder att förenkla reglerna om justering beträffande fullmäktigeprotokollen torde med hänsyn härtill inte föreligga.

En övergång till den landstingskommunala lösningen underlättar ett förenhetligande av lagstiftningen. När det gäller de kommunala nämnderna föreligger ett större behov av att få enhetlighet inom nämnderna rörande sättet för justeringen. Därför bör lagen i denna del fortfarande mer i detalj reglera förfarandet. Den omständigheten att KL med denna metod kommer att innehålla mer detaljerade föreskrifter om justeringsförfarandet för nämnderna än för fullmäktige saknar praktiskt sett betydelse.

Här kan nämnas att i finska kommunalförvaltningskommitténs betänkande om ny kommunallag (kommittébetänkande 1973: 60 s. 45–46) föreslås förenklade regler om protokollsjustering av innebörd att det kommunala organet i princip själv bestämmer justeringssättet, om inte annat föreskrivits i reglemente eller instruktion. Av det finska kommunallagsförslagets systematik följer dock att regeln är gemensam för både fullmäktige och nämnder.

I fråga om tidsfristen för justeringen bör uppmärksammas att den ringa sammanträdesfrekvensen i landstingen bl. a. medför att landstingsprotokollen kan bli synnerligen omfattande. Även ärendebelastningen i kommunfullmäktige medför att protokollen totalt sett kan bli ganska omfattande. Mot denna bakgrund förefaller det rimligast att utsträcka justeringstiden till fjorton dagar även för primärkommunerna. Givet är att justering bör ske tidigare både i landsting och primärkommuner, om detta är möjligt. De fjorton dagarna anger senaste tidpunkt för justeringen.

Med den lösning utredningen här förordat kommer närmare bestämmelser om justeringsförfarandet att krävas i arbetsordning. Utredningen kommer att ta upp frågan om arbetsordningar för kommunfullmäktige och landsting närmare under 31 §. Utredningen vill dock redan här anföra följande synpunkter i fråga om innehållet i justeringsreglerna i arbetsordning.

De justeringssätt som nu anges i kommunallagen och den rangordning som finns mellan dem bör behållas. Härutöver bör hänsyn tas till utvecklingen i rättspraxis i fråga om justeringsförfarandet och till de uttalanden, som gjorts från JO:s sida i olika sammanhang. Vad som särskilt kan behöva regleras är förfarandet vid oenighet mellan justeringsmännen och ordföranden.

Om protokollet ej godtages av justeringsmännen, bör protokollet justeras vid nästa sammanträde. Även i det fall endast en av justeringsmännen har avvikande mening bör justeringen obligatoriskt verkställas av fullmäktige. Om oenigheten avser endast enstaka paragrafer bör protokollet i övrigt justeras och kungöras i sedvanlig ordning. Varje menings-

skiljaktighet bör givetvis inte föranleda att justering skall ske genom fullmäktige. Regeln bör begränsas till att avse anmärkning av väsentlig betydelse i sakligt avseende. Vidare bör utsägas att justering i sådana fall måste ske vid nästa sammanträde. Fjortondagarsfristen behöver inte iakttagas, men å andra sidan måste justeringsmän och ordförande inom denna frist ha konstaterat att sådan oenighet föreligger att justeringen måste hänskjutas till fullmäktige.

Utredningen föreslår ingen lagregel om underskrift av protokoll. Sådana bestämmelser bör intas i arbetsordning.

Redogörelsen i det tidigare visar att man inte utan vidare kan överföra förvaltningslagens rättelseregler till kommunallagen. Till att börja med må framhållas att justeringsreglerna i KL syftar till att utgöra ett slags kontrollinstitut, varigenom rättelse av felaktigheter kan åstadkommas. Något motsvarande gäller inte generellt för förvaltningsförfarandet. Rättelse av protokoll kan också i någon utsträckning uppnås genom besvär över det i protokollet angivna beslutet, som då kan upphävas om fel i förfarandet föreligger. Att tillgripa kommunalbesvär för att åstadkomma rättelse av förbiseendefel torde dock i praktiken vara uteslutet. Förvaltningslagens rättelseregel begränsas till partsärenden. Inom den kommunallagsreglerade förvaltningen finns inte partsärenden i förvaltningslagens mening. Däremot kan olika kommunala beslut ha civilrättsliga verkningar (ingående av avtal etc.). Förvaltningslagen förutsätter att rättelsebefogenheten utövas av myndigheten. Är denna ett kollegialt organ får alltså förutsättas att det blir organet som har att ta ställning till rättelsefrågan försåvitt inte beslutet är fattat med stöd av delegation. Samma möjlighet föreligger i och för sig inom den kommunallagsreglerade förvaltningen. Kommunfullmäktige synes t. ex. vid ett kommande sammanträde kunna taga upp frågan om rättelse av protokoll genom att man under framhållande av att beslutet oriktigt återgetts i tidigare protokoll bekräftar det tidigare fattade beslutet. En enklare ordning bör dock kunna anlitas för rättelse av förbiseendefel. I KL bör därför befogenheten att göra rättelse inte läggas på det organ, som fattat det protokollförda beslutet, utan på dem, som har ansvaret för protokollföringen. Man bör därvid se till att en rättelseregel inte kan missbrukas. En förvaltningsmyndighets beslut enligt förvaltningslagen kan ofta vara en rättsfråga, medan åtminstone kommunfullmäktiges beslut ofta är av politisk karaktär. Det kan därför vara befogat att även låta justeringsmännen deltaga i ett rättelseförfarande. Ett korrektiv mot eventuella missbruk bör därvidlag ämbetsansvaret för ordföranden och justeringsmännen i denna deras egenskap utgöra.

Införande av ett särskilt rättelseinstitut för alla typer av kommunala beslut skulle kunna medföra att den kontroll över protokollets riktighet, som nu utövas under ämbetsansvar vid justeringen, kan komma att minska. Justeringsförfarandet kan antagas få minskad betydelse.

En rättelseregel i KL torde ge upphov till ett flertal problem av olika natur. Rättelse måste på något sätt delgivas berörda intressenter. Verkställighetsorganet måste underrättas härom (jfr 26 § KL). Behov kan föreligga att delge avtalsparter rättelsebeslutet. Ytterligare bör kommun-

medlemmarna på något sätt delgivas beslutet med tanke på den besvärsrätt som tillkommer dem. Detta kan tillgodoses genom att rättelsen på något sätt anslås. Man kan dock inte bortse från rättsförluster, t. ex. om en presumtiv klagande tagit del av det felaktiga protokollet och inte funnit skäl att överklaga, varefter en rättelse av innehåll som skulle föranlett honom att överklaga anslås honom ovetande. Anslag om justeringen av protokollet bör rimligen vara kvar på anslagstavlan men kompletteras med anteckning om att rättelse skett. Tas anslaget om justeringen ned under anslagstiden och ersättes med nytt anslag, skulle nämligen ny besvärstid börja löpa för samtliga de beslut som finns i det protokoll som tillkännagivandet om justeringen avser. En förlängd besvärstid bör enbart avse det beslut, som angivits felaktigt i protokollet, inte samtliga i protokollet intagna beslut. Den förlängda besvärstiden kan tänkas medföra problem i alla fall där det brådskar med verkställigheten av beslutet. Om man i kommunallagen föreskriver att besvär över beslut om rättelse av protokoll inte får föras kan man visserligen undgå vissa problem. Å andra sidan måste en dylik lösning avvisas av rättssäkerhetsskäl.

En rättelseregel av så relativt vid omfattning som förvaltningslagens torde inte utan vidare kunna tillämpas inom den kommunallagsreglerade förvaltningen. Som framhållits tidigare är besluten inom denna sektor mer av politisk än av rättslig natur. Delgivningssvårigheterna gör också att man med hänsyn till olika intressen har större anledning att begränsa räckvidden av en rättelseregel i KL än i FvL, där delgivning med part lättare låter sig ordnas. Om rättelseregeln avser annat än rena avfattningsfel kan gränslinjen mellan reell och formell ändring lätt utsuddas. Risken för missbruk blir då större. Införes en rättelseregel bör denna därför begränsas till att avse rena avfattningsfel.

Att låta rättelsemöjligheten vara obegränsad i tiden torde inte vara lämpligt inom den kommunallagsreglerade förvaltningen. Har ett beslut vunnit laga kraft och anföres besvär över därefter skedd rättelse, uppstår frågan vad som händer med det lagakraftvunna beslutet, om rättelsebeslutet efter besvär upphäves. Med lagakraftvinnande förknippas bl. a. civilrättsliga verkningar av beslutet. Delgivningssvårigheterna kan antagas öka. Om de ursprungliga justeringsmännen är de, som vid sidan av ordföranden skall deltaga i ett rättelseförfarande, kan så lång tid ha förflutit att de inte längre är kommunala förtroendemän eller har avflyttat eller avlidit. Att låta annan ordförande och andra justeringsmän än dem, som deltagit i justeringen av det felaktiga protokollet, få utföra rättelsen kanske inte alltid är tillfredsställande. Ju längre tid som förflutit mellan fullmäktiges beslut och till dess rättelse blir aktuell, desto svårare kan det antagas bli att bedöma vad som faktiskt förevarit. Mot den bakgrunden bör en rättelsemöjlighet förefinnas endast under en kortare tid, förslagsvis under anslagstiden.

En rättelseregel, uppbyggd efter de förutsättningar och med de begränsningar som här redovisats, bör kunna intas i kommunallagen. Enligt utredningens uppfattning kan en sådan rättelseregel ha en funktion att fylla närmast som ett komplement till justeringsförfarandet. Genom

en rättelseregel bör möjligheterna att rätta fel i protokoll kunna förenklas.

Vad beträffar protokollsparagrafen i övrigt anser utredningen att särregeln i KLS om borgarråds rätt att få sin mening antecknad till protokollet kan utgå ur själva lagen och intas i arbetsordning. Bestämmelserna om protokollföring i KL anger enbart minimikraven och kan därför kompletteras på här angivet sätt.

Särregeln i LL om att kungörelse om dagen för protokolljusteringens tillkännagivande med uppgift om det ställe där protokollet finns tillgängligt skall införas i de tidningar, som anges i 20 § 1 mom. 3 st. LL, bör tas in i den nya lagen med hänsyn till landstingskommunernas geografiska utbredning och rättssäkerhetsintresset för ev. klagande. Bestämmelsen har i förslaget anpassats till den föreslagna utformningen i fråga om kungörelseannonsering i 14 §.

27 §

Gällande rätt

Bestämmelser om reservationsrätt finns i 25 § KL, 26 § KLS och 35 § LL. Reglerna är lika i sak och innebär att den som vid sammanträde med kommunfullmäktige eller landsting deltagit i avgörande av ärende får anföra reservation mot beslutet. Reservation skall anmälas innan sammanträdet avslutas samt, om den närmare utvecklas, avfattas skriftligen och avges sist vid justeringen av protokollet.

I något fall har det inträffat att bestämmelserna om valhemlighet vid val av ledamöter till kommunala organ kommit i konflikt med reservationsrätten. I ett fall förelåg vid val av ordförande i skolstyrelse två namnförslag. Voteringen, som skedde med slutna sedlar, utföll så att E fick 15 röster och N 9 röster. En fullmäktigeledamot, som på goda grunder kunde antas vara E, avstod från att rösta. Mot fullmäktiges beslut att välja E reserverade sig 9 ledamöter, säkerligen desamma som i valet röstat på N. Reservationen leder i ett dylikt fall till att valhemligheten bryts. Med hjälp av fullmäktiges protokoll kan man utröna i viss mån hur ledamöterna röstat.

Bestämmelser om s. k. särskilda yttranden till fullmäktigebeslut saknas i kommunallagstiftningen. I 37 § 2 st. i 1924 års landstingslag fanns författningsstöd för landstingsmans särskilda yttranderätt till protokollet. Detta får ses mot bakgrunden av att lagrummet innehöll förbud mot protokollföring av andra muntliga yttranden än förslag, yrkanden och blanka reservationer. Ett sådant förbud saknade motsvarighet i de primärkommunala lagarna. I 1954 års landstingslag har denna regel borttagits och ersatts med en reservationsrätt av samma innehåll som i KL. Kommunallagskommittén uttalade i denna fråga bl. a. att, om förbudet borttogs och reglerna om reservation gavs den avfattning som kommittén föreslagit, behov av regeln om särskild yttranderätt inte längre torde föreligga. I den mån dessa bestämmelser avsåg motiverad reservation, täcktes de av föreskrifterna i den föreslagna paragrafen.

För det fall att någon senast vid protokollets justering skriftligen utvecklar de skäl, varpå han stött sin anslutning till det fattade beslutet, torde ett sådant anförande i likhet med motiverad reservation vara att betrakta som bilaga till protokollet utan att detta behövde sägas uttryckligen i lagen (SOU 1952:48 s. 100).

Under senare tid har aktualiserats frågan om det är ordföranden eller fullmäktige som på ledamots yrkande äger besluta om protokollföring av s. k. särskilt yttrande. Kaijser hävdar att i brist på vägledande lagtext och motiv ordföranden får anses ha beslutanderätten beträffande yttrandets intagande i protokollstexten, fullmäktige dock förbehållet att besluta att yttrande som bilaga skall fogas till protokollet (Kaijser: Kommunallagarna II 1972 s. 195).

Ej heller för riksdagens del har institutet särskilt yttrande lagreglerats. Författningsutredningen ansåg att institutet, som utvecklats i riksdagspraxis, borde behållas men inte lagfästas (SOU 1963:18 s. 128–129). Vid sidan av reservationsrätten kan riksdagsledamot enligt 5 kap. 9 § nya riksdagsordningen avge röstförklaring. Detta synes innebära en kodifiering av tidigare praxis, att ledamot som deltagit i omröstning omedelbart efter avgörandet begär och erhåller ordet för att förklara varför han röstat på visst sätt (SOU 1963:18 s. 145).

Utredningens bedömning

Utredningen anser att reservationsrätten bör behållas oförändrad. Att valhemligheten och reservationsrätten kolliderar med varandra måste rimligen inträffa endast undantagsvis. Det kan f. ö. ifrågasättas om det egentliga syftet med valhemligheten – att varje fullmäktigeledamot skall kunna välja den enligt hans övertygelse lämpligaste personen fritt utan att behöva riskera påtryckningar – kan skadas, eftersom beslutet om val sker först och reservation utövas efter det beslutet fattats. I valögonblicket avslöjas inte valhemligheten utan först efteråt. Då det dessutom är föga tillfredsställande att lösa problemet genom t. ex. inskränkningar i reservationsrätten, föreslås inte annat än redaktionella ändringar i regeln om reservation.

Om ett institut särskilt yttrande skall lagfästas, uppkommer gränsdragningsproblem av liknande typ som beträffande interpellationsinstitutet. Förutsättning för en lagreglering bör vara att institutet kan ha självständigt utrymme vid sidan av reservationsrätten. Institutet skulle t. ex. kunna användas i det fall då överläggning inte utmynnat i beslut. Vilka krav som därvid skall uppställas kan diskuteras. Rimligtvis bör särskilt yttrande förutsätta att överläggning skett. Krav på fullmäktiges medgivande bör kanske också uppställas.

Emellertid ifrågasätter utredningen om något behov av att lagreglera detta institut föreligger. Inom den kommunala sektorn torde institutet användas endast undantagsvis. Något kommunalrättsligt hinder mot att protokollföra särskilt yttrande eller att intaga regler härom i arbetsordning bör inte föreligga.

28 §

Gällande rätt

I 26 § KL, 27 § KLS och 36 § LL finns bestämmelser om expediering av protokoll, arkivvård och rätt till avgiftsfri vidimering av avskrift av protokoll. Vissa olikheter föreligger mellan de olika lagarna.

I fråga om expediering av protokoll gäller enligt KL att avskrift av fullmäktiges protokoll efter justeringen skall överlämnas till kommunstyrelsen samt att utdrag därav skall tillställas det organ, som skall verkställa beslut.

Bestämmelser om att fullmäktigeprotokollen skulle tillställas verkställighetsorganen fanns såväl i 1862 års kommunalförordningar som i 1930 års kommunallagar. Regeln ändrades vid 1953 års kommunallagsreform på så sätt att kommunstyrelsen alltid – även då den inte var verkställighetsorgan – skulle erhålla fullständig avskrift av fullmäktiges protokoll. Motivet härför var att det ansågs angeläget att styrelsen fick del av alla fullmäktiges beslut för att styrelsen skulle bli i tillfälle att följa förvaltningsarbetet och utöva sin tillsyn över övriga nämnders verksamhet (SOU 1952: 14 s. 380 f).

För expeditionsåtgärderna ansvarar fullmäktiges ordförande (Kaijser: Kommunallagarna II 1972, s. 196, Tage de la Motte: Kommunal protokollföring, 1960 s. 77, annorlunda dock Sundberg: Kommunalrätt, samlade uppl. s. 252).

KLS är i denna del likalydande med KL.

Enligt LL skall protokollen tryckas och i erforderliga delar tillställas förvaltningsutskottet och de övriga nämnder, åt vilka verkställighet av landstingets beslut uppdragits. Det tryckta protokollet och de till landstinget inkomna handlingar, vilka befordras till trycket, skall översändas till länsstyrelsen och samtliga landstingsmän samt utdelas till kommunerna för att genom kommunstyrelsens försorg hållas tillgängliga för kommunens medlemmar.

Landstingstryckets överlämnande till förvaltningsutskott och övriga verkställande organ var en nyhet i 1954 års landstingslag, SOU 1952: 48 s. 101. Bestämmelserna i äldre lag om tryckning av landstingets protokoll och utdelning till kommunerna inom viss angiven tid hade samband med besvärsreglerna på det sättet att publiceringen skedde i god tid före utgången av besvärstiden, som då var 60 dagar. I 1954 års LL ändrades besvärstiden till tre veckor. Kommunallagskommittén tog därför upp frågan om landstingstryckets framläggande. Kommittén vitsordade bl. a. att det givetvis var till fördel för en klagande att ha landstingstrycket tillgängligt i den kommun där han var bosatt. Eftersom besvär över landstingsrepresentationens beslut var sällsynta och den som ville klaga ofta följt ärendet i fråga från början, ansåg kommittén att man kunde upplösa sambandet mellan landstingsprotokollets offentliggörande i tryck och besvärstiden. Kommittén ifrågasatte också om framläggandet i kommunerna av de tryckta landstingshandlingarna fyllde någon egentlig uppgift sedan besvärstiden utgått. Emellertid borde man enligt kommittén inte utan starka skäl göra någon inskränkning i den offentlighets-

princip, som kom till uttryck i regeln om landstingshandlingarnas framläggande i kommunerna. För övrigt hade det enligt kommittén sin praktiska betydelse att de skilda kommunalförvaltningarna på detta sätt hölls underrättade om landstingets beslut (SOU 1952:48 s. 61–62). I propositionen godtogs kommitténs förslag på denna punkt (prop. 1954:119 s. 129).

Frågan om expedieringen av landstingets protokoll till länsstyrelsen har tidigare behandlats i avsnitt 4.4.1 och 4.4.2 där utredningen föreslår att bl. a. de nu aktuella expeditionsföreskrifterna slopas. Frågan om tryckning av vissa landstingets handlingar har behandlats från mer allmänna utgångspunkter under 19 § i specialmotiveringen.

I fråga om arkivering av fullmäktiges handlingar gäller enligt KL att fullmäktiges ordförande ansvarar för att fullmäktiges handlingar vårdas och förtecknas. Fullmäktige kan emellertid överlämna sina protokoll och handlingar till kommunens styrelse om handlingarna inte erfordras för det löpande arbetet. Bestämmelser om arkivvård återfinns också i 30 § 2 st. e) och 40 § 2 st. (kommunstyrelsen) samt 45 § 1 och 2 st. (fakultativa nämnder). En redogörelse för den kommunala arkivfrågans tidigare behandling lämnas i SOU 1952:14 s. 253 ff. Därav framgår bl. a. att riksarkivet i framställning till Kungl. Maj:t rörande den kommunala arkivvården föreslagit komplettering i kommunallagarna beträffande handlingarnas vård. Kungl. Maj:t skulle kunna förordna om handlingarnas förtecknande, tillerkännas inspektionsrätt samt utfärda gallringsföreskrifter. Kommunallagskommittén uttalade emellertid att det inte var utan vidare givet att situationen krävde ingripande från lagstiftarens sida i den utsträckning som riksarkivet ifrågasatte i skrivelsen. Den nya kommunindelningen borde efter hand medföra en allmän standardhöjning på arkivvårdens område. Mot riksarkivets förslag invändes bl. a. att det i alltför hög grad ville förbehålla Kungl. Maj:t att detaljreglera ett ämne, vilket principiellt var att betrakta som kommunens egen angelägenhet. Från den kommunala självstyrelsens synpunkt kunde berättigade gensagor riktas mot en detaljreglering av arkivvården. Kommunallagskommittén menade att den önskvärda förbättringen i arkivvården kunde ernås genom en effektivisering och utvidgning av den hittillsvarande informationsverksamheten. Vissa smärre ändringar i då gällande regler föreslogs dock. Ordföranden skulle bära ansvaret för vården. Möjlighet till central arkivering öppnades (bet. s. 257–260).

I propositionen godtogs i huvudsak kommunallagskommitténs förslag (prop. 1953:210 s. 156–158).

I KLS hänvisas till en särskild arkivstadga, utfärdad av Kungl. Maj:t. Av 1 § arkivstadgan för Stockholms kommun (SFS 1971:110, Kommunal författningssamling för Stockholm 1971:4) framgår bl. a. att Stockholms stadsarkiv är arkivmyndighet även för sådana statsmyndigheter, vars verksamhet huvudsakligen avser Stockholm. I fråga om arkiv hos kommunala myndigheter utfärdar kommunfullmäktige, med iakttagande av arkivstadgan, bestämmelser om arkivförteckning, inspektion, utgallring m. m. Riksarkivet har rätt att inspektera stadsarkivet. Förvaltningen tillkommer Stockholms kommuns arkivnämnd.

Enligt LL skall landstingets protokoll och övriga handlingar vårdas och förtecknas på sätt landstinget bestämt. Denna bestämmelse tillkom i 1954 års lagstiftning i huvudsak efter förebild av primärkommunerna.

Problemen i fråga om gallring i landstingskommunernas arkiv och därmed sammanhängande frågor utreds av landstingens arkivutredning (In 1964: 26). Utredningsarbetet syftar bl. a. till att gallring skall kunna ske på enhetligt sätt.

Svenska kommunförbundet och riksarkivet har tillsatt en gemensam arbetsgrupp för kommunala arkivfrågor. Bakgrunden härtill är att tillkomsten av större kommuner och den kommunala expansionen i hög grad inverkat på arkivbildningen. Omvandlingen i fråga om kontorstekniken och tillkomsten av ADB har verkat i samma riktning. Själva arkivarbetet samordnas alltmer med de kontorsrutiner, som råder i kommunen. Sättet för ärenderegistrering avgör i allmänhet också ordningen i arkivet.

Enighet torde råda om behovet av mer preciserade regler för arkivvården och därmed sammanhängande frågor. Ett annat önskemål är att möjligheter att centralisera arkivvården till ett enda kommunalt organ utvidgas.

I KL, KLS och LL finns likalydande regler om att den som med begagnande av sin rätt enligt tryckfrihetsförordningen tagit avskrift av fullmäktiges protokoll äger att utan avgift få avskriftens riktighet bestyrkt. Motsvarande regler gäller också för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet samt de kommunala nämnderna. Bestämmelsen har samband med 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen i dess tidigare lydelse. Detta stadgande innebar bl. a. att om en hos kommunalmyndighet förvarad handling kunde tillhandahållas på stället för läsning eller avskrivning rätten att få avskrift av handlingen gällde endast i den utsträckning som stadgats i kommunallag eller eljest särskilt föreskrivits. Bestämmelserna i ämnet i kommunallagstiftningen går inte längre än att den som själv tagit avskrift av protokoll äger utan avgift få avskriftens riktighet bestyrkt. Om någon begärde och vederbörande kommunala organ samtyckte till att göra en avskrift av en handling, fick detta ses som ett privatuppdrag, för vilket ersättning kunde begäras. Någon norm för sådan ersättning fanns inte stadgad, men kunde bestämmas av vederbörande myndighet.

I samband med tillkomsten av datalagen ändrades emellertid bl. a. 8 § tryckfrihetsförordningen (1974: 66). Den tidigare berörda särregeln för kommunalmyndigheter har utgått. I stället gäller nu bl. a. att den som önskar ta del av allmän handling, som inte skall hållas hemlig eller som skall hållas hemlig endast till viss del, får rätt att mot fastställd avgift erhålla avskrift av handlingen med uteslutande av sådan del som skall hållas hemlig. Ändringarna innebär bl. a. att skyldigheten att mot fastställd avgift lämna ut avskrift av allmän handling skall gälla generellt även för kommunerna. Det ankommer på kommunerna själva att fastställa de avgifter som behövs. Man har därvid utgått från att de statliga avgiftsbestämmelserna i stort sett kommer att tjäna som mönster (prop. 1973: 33 s. 85).

Någon ändring av de här berörda bestämmelserna i kommunallagstiftningen om avgiftsfri vidimation har inte genomförts i samband med ändringarna i tryckfrihetsförordningen.

Kommunförbundet har översänt en promemoria om avgift för avskrift av allmänna handlingar m. m. till sina medlemmar (cirkulär 74.111).

Utredningens bedömning

Enligt utredningens uppfattning finns behov av att reglera de interna expeditionerna i fråga om fullmäktiges och landstingens protokoll. Det är rimligt att både det organ som skall ombesörja verkställigheten och att kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet regelmässigt får kopior av protokollet. Härutöver är det önskvärt att både ledamöter och suppleanter i det beslutande organet får kopior av protokollen. För landstingens del finns redan en särskild regel härom med avseende på landstingsmännen. Att protokollet skall sändas till berörda enheter inom förvaltningen och till ledamöter och suppleanter behöver emellertid enligt utredningens uppfattning inte föreskrivas i lag. Frågan är huvudsakligen av intern organisatorisk natur, varför regleringen lämpligen sker i arbetsordning. I denna kan också intas regler om vem som skall svara för expedieringen. Utredningen föreslår därför att de bestämmelser som avser intern expedition inom kommun eller landstingskommun utgår ur kommunallagstiftningen.

I LL finns nu vissa regler om expediering till utomstående organ. Expediering av vissa handlingar till länsstyrelsen har redan berörts från mer allmänna synpunkter i avsnitt 4.4.2. Där föreslås att samtliga bestämmelser om expedition av landstingshandlingar till länsstyrelsen utgår, således även den här aktuella regeln om expediering av landstingets protokoll.

Härutöver föreskriver LL att landstingen skall utdela landstingstrycket till kommunerna för att genom kommunstyrelsens försorg hållas tillgängligt för kommunens medlemmar. Motiven ger vid handen att det primära intresset ansetts vara att underlätta för kommunmedlemmarna att ta del av landstingsprotokollen, samtidigt som kommunerna såsom sådana får information om landstingets beslut. Självfallet har såväl landstingskommunernas medlemmar som primärkommunerna behov av att få information om landstingsbesluten. I fråga om kommunmedlemmarna kan det dock ifrågasättas om den nuvarande regeln verkligen tillgodoser informationsbehovet. Regelns utformning medför att landstingen kan begränsa sig till att skicka över landstingstrycket till kommunerna. Enligt utredningens uppfattning erfordras andra och mer aktiva åtgärder för att tillgodose kommunmedlemmarnas behov av information. Sådana åtgärder lämpar sig knappast för lagreglering.

Likaväl som primärkommunerna behöver information om landstingsbesluten kan också landstingen behöva få besked om de primärkommunala besluten, i varje fall i sådana frågor där samarbete mellan landstingskommuner och primärkommuner är aktuellt.

Det ömsesidiga intresset av information gäller inte enbart protokollen

från det beslutande organet och därvid fogade handlingar utan kan också avse andra handlingar, som är upprättade inom landstingskommunen eller primärkommunen. Enligt utredningens uppfattning bör det ömsesidiga informationsbehovet kunna tillgodoses på frivillighetens väg och lämpas efter omständigheterna. En speciell fråga utgör i detta sammanhang behovet av samordning och information beträffande budgeten. Denna fråga beröres något i samband med behandlingen av drätselbestämmelserna.

Mot bakgrund av det sagda föreslår utredningen att särreglerna i LL om expedition av landstingstrycket till kommunerna utgår ur lagstiftningen.

De nuvarande reglerna om arkivvård i KL är splittrade på flera olika stadganden. Reglerna i KL, KLS och LL skiljer sig också sakligt sett i flera olika avseenden.

Utredningar om arkivvårdens organisation pågår f. n. på flera håll. Med hänsyn härtill och till kommunallagsutredningens direktiv saknar utredningen anledning att närmare gå in på bestämmelserna om hur primärkommunernas och landstingskommunernas arkivvård skall vara organiserad för att stå i samklang med utvecklingen på arkivområdet och angränsande områden. Av allt att döma föreligger dock ett reformbehov i fråga om den kommunala arkivvården.

Utredningen har däremot att se till att reglerna om arkivvård harmonierar med kommunallagens karaktär av ramlag och att ett förenhetligande av lagstiftningen underlättas. Från denna utgångspunkt hör olika detaljbestämmelser om arkivvård inte hemma i kommunallagstiftningen. Sådana bestämmelser bör i stället placeras i någon form av kommunal arkivstadga eller arkivkungörelse. I kommunallagen bör endast finnas ett ramstadgande om arkivvård.

Utformningen av ett sådant ramstadgande påverkas av frågan om kommunerna själva skall få bestämma om arkivvårdens utformning eller om statlig tillsyn i någon form skall förekomma på detta område. F. n. har statliga arkivorgan i allmänhet endast möjlighet att lämna råd och anvisningar till kommunerna. Frågan om statlig tillsyn över kommunal verksamhet utreds f. n. av en arbetsgrupp inom kommundepartementet. Kommunallagsutredningen anser sig inte inom ramen för sitt uppdrag kunna föreslå regler som innebär vidgad statskontroll över primärkommuner och landstingskommuner jämfört med nu gällande lagstiftning.

Behåller man principen om den kommunala självständigheten på denna punkt samtidigt som nuvarande regler i kommunallagstiftningen reduceras till ett ramstadgande är det enligt utredningens uppfattning nödvändigt att få till stånd någon form av normalförslag till arkivstadga. I annat fall är det svårt att få de enhetliga normer, som kan behövas. Utarbetande av sådana stadgor bör kunna vara en uppgift för Svenska kommunförbundet och landstingsförbundet i samråd med riksarkivet.

Mot den bakgrunden har utredningen stannat för att ge lagen det innehållet att kommunfullmäktige och landstinget själva bestämmer om arkivvårdens utformning. Några ytterligare regler om arkivvård bör alltså inte tas in i kommunallagen.

I Stockholms kommun råder speciella förhållanden i det att stadsarkivet också är arkivmyndighet för vissa statliga myndigheter. Om inte nuvarande förhållanden skall rubbas medför detta behov av en särregel för Stockholms kommun.

Reglerna om avgiftsfri vidimering av protokoll är sådana detaljbestämmelser som inte hör hemma i en ramlag. Härtill kommer att efter 1974 års ändringar i tryckfrihetsförordningen det sakliga sambandet mellan denna lagstiftning och ifrågavarande regler har förstärkts. Huvudregeln för avgiftsbeläggning av avskrifter av offentliga handlingar finns nu i 8 § tryckfrihetsförordningen. Avsikten är att kommunerna själva närmare skall fastställa de avgifter som behövs. Enligt kommunallagsutredningens uppfattning bör avgiftsbestämmelser av här aktuell art tas in i kommunal taxa. Det torde kunna förutsättas att kommunerna i fortsättningen underlåter att ta ut avgifter för vidimation, särskilt i fråga om handlingar som behövs i samband med ett överklagande. I varje fall bör samtliga regler om avgiftsfri vidimering av protokoll utgå ur kommunallagstiftningen. Utredningen föreslår att bestämmelserna i fråga slopas.

29 §

Gällande rätt

Bestämmelser om offentlighet vid kommunfullmäktiges sammanträden finns i 27 § KL och 28 § KLS samt vid landstingets sammanträden i 37 § LL.

KL och KLS är likalydande. Kommunfullmäktiges förhandlingar skall vara offentliga, men fullmäktige kan för visst ärende besluta att överläggningen skall hållas inom stängda dörrar.

Genom lagändring 1969 tillerkändes suppleant närvarorätt även då fullmäktige beslutat om överläggning inom stängda dörrar (prop. 1969: 129 s. 124).

Ordföranden vakar över ordningen vid fullmäktigesammanträde samt kan varna och efter varning utvisa var och en som stör sammanträdet (enligt lagens ord "förhåller sig oskickligt"). Uppstår oordning som ordföranden inte kan avstyra, får han upplösa sammanträdet. Den som genom våldshandling eller oljud eller på annat dylikt sätt stör eller söker hindra fullmäktigesammanträde kan ådömas straff för störande av förrättning eller av allmän sammankomst enligt 16 kap. 4 § brottsbalken.

37 § LL skiljer sig i några avseenden från KL och KLS. Suppleanterna har i vart fall inte uttryckligen tillerkänts närvarorätt då landstingen beslutat om överläggning inom stängda dörrar. Vidare föreskrivs att ordföranden skall "lämna ordet åt landstingets ledamöter i den ordning de anmält sig därtill". Sistnämnda skrivning går åter på 35 § i 1862 års förordning om landsting. LL saknar bestämmelse om rätt för ordföranden att upplösa sammanträdet.

Av offentlighetsprincipen får anses följa att bandinspelning, filmning och fotografering av vad som förekommer vid sammanträde är tillåtet, såvida det inte verkar störande på förhandlingarna (Kaijser: Kommunallagarna II, 1972, s. 198).

I ett fall beslöt fullmäktige att en av klaganden i sammanträdeslokalen anbragd bandspelare inte skulle få användas vid sammanträdet. Besvär häröver lämnades utan bifall, då omständigheterna i målet gav vid handen att bandspelaren verkat störande på förhandlingarna och fullmäktiges beslut var påkallat för upprätthållande av ordningen vid sammanträdet, RÅ 1963 I. 174.

Under senare år har det några gånger förekommit att allmänheten tagit med sig plakat eller banderoller på åhörarplatserna eller yttrat sig under överläggningarna.

Utredningens bedömning

Enligt utredningens uppfattning kan nuvarande regler behållas i huvudsak oförändrade. Bestämmelserna om suppleanternas närvarorätt vid sammanträde inom stängda dörrar bör uttryckligen inskrivas även för landstingens del.

Utvecklingen visar att behov finns för ordföranden att kunna utvisa den som uppträder störande eller på annat sätt som strider mot god ordning. Detta gäller i första hand åhörare men kan också i undantagsfall gälla ledamot eller suppleant. Stadgandet har i denna del endast underkastats smärre språkliga moderniseringar.

Upplösningsrätten har reglerats i KL men inte i LL. Utredningen anser att avgörandet av frågan om sammanträde skall upplösas eller inte bör ankomma på fullmäktige och inte på ordföranden. Med hänsyn härtill föreslår utredningen att bestämmelsen om ordförandens upplösningsrätt utgår ur kommunallagstiftningen. Om någon skulle uppträda störande vid sammanträdet, finns också möjlighet att besluta om ajournering. LL: s bestämmelse om talarordning vid landstingsmöten är av sådan art att den, om den behövs, bör placeras i arbetsordning och inte i lagen.

30 §

Gällande rätt

Bestämmelser om arvode och andra ersättningar till ledamöter och suppleanter i det beslutande organet finns i 28 § KL, 29 § KLS och 39 § LL. De ger primärkommuner och landstingskommuner rätt men ingen skyldighet att utge ersättningar i de avseenden lagen anger.

Tillåtna ersättningsformer enligt KL är arvode, kostnadsersättning i form av traktamente, resekostnadsersättning och ersättning för andra med uppdraget förenade uppgifter. Arvode får utgå för det arbete som är förenat med uppdraget. Arvodet får inte överstiga vad som är skäligt med hänsyn till göromålens omfattning och art samt den tid som kan beräknas åtgå för uppdraget. I regel skall arvode alltså utgå med lika belopp för samma uppdrag. Fullmäktige har ansetts lagligen inte kunna bifalla framställning från kommunal förtroendeman, att fastställt arvode för förtroendemannens uppdrag inte skulle utgå för hans del, R 73 2: 50.

I anslutning till beviljat arvode kan kommunen träffa avtal, s. k.

likställighetsöverenskommelse, om att arvodet skall betraktas som inkomst av anställning såvitt gäller allmän tilläggspension och sjukförsäkring (3 kap. 3 § och 11 kap. 2 § lagen den 25 maj 1962 om allmän försäkring, nytryck SFS 1973:908).

Kommunfullmäktige får också, då särskilda skäl är därtill, bevilja kommunfullmäktig, som under en lång följd av år på grund av uppdrag utfört arbete av betydande omfattning, pension i form av ålderspension, förtidspension och familjepension. Härutöver får kommunfullmäktig som skall ägna hela sin arbetstid åt uppdrag för kommunen tillförsäkras pension och tilläggas andra ekonomiska förmåner enligt vad som är skäligt.

De nu berörda reglerna har motsvarande tillämpning beträffande ledamot i beredning och suppleant för sådan ledamot. 29 § KLS är likalydande med 28 § KL. Härutöver finns bl. a. en särregel om borgarråds arvode i 45 § 3 mom. KLS.

39 § LL har samma innehåll som KL utom på en punkt. I fråga om suppleant har endast sådan suppleant som inkallats till tjänstgöring i frånvarande landstingsmans ställe rätt till ersättning (Kaijser: Kommunallagarna II, 1972 s. 388).

Enligt KL får fullmäktige i fall som avses i författning om allmän försäkring träffa överenskommelse att utgående arvoden skall anses som inkomst av anställning. Vid stadgandets tillkomst var ATP och sjukförsäkring reglerade i skilda författningar. Vid denna tidpunkt förelåg möjlighet att träffa likställighetsöverenskommelse endast i fråga om ATP, men förslag förelåg om motsvarande möjligheter beträffande sjukförsäkring. Ordalydelsen i KL syftade till att för framtiden möjliggöra liknande arrangemang som beträffande ATP i fråga om andra sociala försäkringar, exempelvis sjukförsäkringen (prop. 1962:71 s. 62, jfr s. 57). Detta innebär att likställighetsöverenskommelser från KL:s synpunkt inte nödvändigtvis måste grunda sig på en och samma författning. För att KL:s regel skall gälla krävs för det första att det rör sig om en allmän försäkring och för det andra att författningen ifråga medger likställighetsöverenskommelser beträffande försäkringen.

Genom lagändringar 1967 bereddes möjligheter till bättre sociala och ekonomiska förmåner för heltidssysselsatta förtroendemän såsom kommunalråd och landstingsråd. Det förekommer emellertid på flera håll att kommunalråd tjänstgör på halvtid. I fråga om halvtidsengagerade förtroendemän gäller inte den förmånliga regeln för heltidssysselsatta förtroendemän.

Bestämmelserna i 28 § 2 mom. 3 st. KL om möjlighet att bevilja vissa pensioner till fullmäktig som under en lång följd av år på grund av uppdrag utfört arbete av betydande omfattning har tillkommit för att bereda pension där ATP-skydd inte fanns eller där ATP-förmåner behövde kompletteras. Detta stadgande har alltså sin största betydelse under en övergångstid (prop. 1962:71 s. 63). Det är inte alltid säkert att en halvtidsengagerad förtroendeman uppfyller de speciella krav som enligt det nu berörda stadgandet gäller för att få pension. Härtill kommer att enbart heltidssysselsatt förtroendeman kan tillerkännas vissa andra sociala förmåner.

Utredningens bedömning

I den mån nya socialförsäkringsavgifter kan komma att påföras förtroendemännen på grund av deras kommunala arvoden får frågan om s. k. likställighetsöverenskommelser regleras i anslutning till införandet av de nya avgifterna. Utredningen vill erinra om att lagtexten i KL, KLS och LL sådan den är utformad kan täcka in även framtida möjligheter till sådana överenskommelser. Reglerna bör därför i denna del behållas oförändrade.

Stadgandena om ersättning i kommunallagstiftningen har ändrats flera gånger sedan tillkomsten av nu gällande lagar. Varje gång har det varit fråga om utvidgning av ersättningsrätten. Ändringarna har ofta föranletts av konkreta situationer, såsom t. ex. införande av ATP. Bestämmelserna har därför blivit ganska omfattande och relativt svåröverskådliga. Ersättningsbestämmelserna kompletteras dessutom ofta genom reglementen. Utredningen anser att man inte bör fortsätta på den tidigare vägen att lagstifta med tanke på varje ny uppkommande situation. I stället bör stadgandet få en sådan utformning, att ersättningsrätten lättare kan anpassas till utvecklingen. Utredningen anser därför att de nuvarande bestämmelserna bör kunna förenklas avsevärt. Mot en sådan förenkling kan man invända att missbruk i ersättningsfrågor då lättare kan förekomma. Ett sådant missbruk bör man dock kunna komma tillrätta med på andra vägar. Beslutet kan angripas genom kommunalbesvär. Lagen bör endast ange vilka typer av ersättning som kan komma i fråga. Härutöver bör, liksom nu är fallet i fråga om arvodets storlek och vissa förmåner för heltidssysselsatta förtroendemän, krav på skälighet uppställas i fråga om arvode, pensions- och andra ekonomiska förmåner. Någon utvidgning av skälighetsprövningen jämfört med nu gällande rätt innebär detta i princip inte. Skälighetsregeln bör därför kunna godtagas även med tanke på kommunalbesvärsprövningen. Härtill kommer att man får förutsätta att ersättningsrätten närmare preciseras i reglementen eller motsvarande. I fråga om arvodet följer av allmänna kommunalrättsliga principer att differentiering får ske endast på objektiva grunder.

De problem som kan uppkomma i fråga om ersättning till halvtidstjänstgörande förtroendemän bör kunna lösas inom ramen för ett allmänt hållet stadgande. Likaledes synes några särregler i fråga om borgarråds arvode inte erforderliga med en sådan lösning. Suppleant i landsting bör kunna få ersättning i samma utsträckning som suppleant i kommunfullmäktige.

Ordalydelsen i förslaget medger att suppleanter kan tillerkännas pension och andra sociala förmåner. Skälighetskravet utgör dock spärr emot att förmåner beslutas som inte motsvaras av gjorda insatser.

31 §

Gällande rätt

38 § LL innehåller bestämmelse om arbetsordning för landstinget som saknar motsvarighet på den primärkommunala sidan. I primärkommu-

nerna har dock arbetsordningar för fullmäktige förekommit sedan lång tid tillbaka.

Kommunallagskommittén synes blott mer perifert ha berört frågan om arbetsordningar för fullmäktige. I samband med behandlingen av interpellationsinstitutet konstaterar kommittén att interpellationsrätten liksom andra detaljer i fullmäktiges arbetsformer närmare reglerats i särskild arbetsordning (SOU 1952:14 s. 118). Vidare uttalar kommittén att en bestämmelse i fullmäktiges arbetsordning att interpellation bör inges viss tid före sammanträde är att uppfatta som en ordningsföreskrift, som inte fritar ordföranden från att till fullmäktige hänskjuta frågan om samtycke till framställande av interpellationen.

Frågan om vad arbetsordningarna kan innehålla och om rättsverkningarna av olika bestämmelser i arbetsordningarna jämte praxis har redovisats av Kaijser i Kommunallagarna II, 1972 s. 186 ff. Undantag från quorumregeln i 15 § KL kan numera intagas i arbetsordning. De i 18–22 §§ KL meddelade bestämmelserna om beredningss- och beslutsförfarandet kan i viss utsträckning kompletteras genom regler i arbetsordning. Dessa får dock inte stå i strid med författning. Av praxis torde kunna utläsas att föreskrifter i arbetsordning om beredning som hållit sig inom ramen för fullmäktiges instruktions- och finansmakt gentemot nämnder och beredningar blir bindande för både dem och fullmäktige. Samma bindande karaktär får också eventuellt intagna regler om valsedlars utseende och kontroll av omröstning antagas ha. Däremot är knappast regler om motions skriftlighet, anlitande av valberedning, tidsfrister för interpellation eller tillvägagångssätt vid sådan ordförandens propositionsvägran som kan överröstas bindande på detta sätt. Dylika föreskrifter får anses som ordningsföreskrifter, från vilka fullmäktige kan dispensera, såvida inte avsteget innebär en obehörig avvikelse eller kränker enskild rätt. Sundberg har i denna del en annan mening, se Kommunalrätt 1963, s. 356.

I nyare arbetsordningar för fullmäktige brukar i stort sett följande ämnen regleras; nämligen sammanträdestider, val av presidium, fullmäktiges platser, föredragningslistor och övriga fullmäktiges handlingar, upprop, kallelse till fortsatt sammanträde, anmälan av förhinder, motions skriftlighet, tid för avlämnande av interpellation, enkel fråga, ordning för yttranden, omröstningsförfarandet i detaljer, propositionsvägran, valsedlar, fullmäktiges expeditioner samt valberednings organisation och uppgifter.

Obligatorisk arbetsordning för landsting fanns såväl i 1862 års landstingsförordning som i 1924 års landstingslag. Bestämmelserna rörde i allmänhet tid och plats för landstingets lagtima möten, tillsättande av ordinarie och särskilda utskott, valnämnden, ärendenas föredragning samt bordläggning.

I 1954 års landstingslag krävdes från början inte att arbetsordning för landstinget skulle antagas. Det ansågs att antagande av arbetsordning inte borde åläggas landstingen som en förpliktelse (SOU 1952:48 s. 102). Frågan om arbetsordning och dess innehåll har därefter behandlats av landstingsutredningen i dess betänkande "Landstingens organisation och

arbetsformer m. m.", SOU 1963: 64. Vid denna tidpunkt hade av tjugofem landsting tjugotvå antagit arbetsordning. I flera fall var arbetsordningarna antagna före ikraftträdandet av 1954 års landstingslag. Arbetsordningarna var väsentligen inriktade på att reglera beredningsutskottens och valnämndernas verksamhet. Därutöver hade i stor utsträckning intagits regler identiska med lagbestämmelserna (bet s. 19).

Landstingsutredningen ansåg det nödvändigt att landstingen hade en arbetsordning, i vilken borde inflyta de bestämmelseer om organisation och arbetsformer, som ankommer på landstinget självt att utfärda. Härigenom kunde bättre förutsättningar skapas för ett ändamålsenligt landstingsarbete. Inte minst betydelsefull måste en arbetsordning vara för de enskilda ledamöternas möjlighet att bedöma landstingets arbetssätt och vad detta fordrar. Utredningen föreslog sålunda, att arbetsordningen obligatoriskt skulle antagas av landstinget (bet. s. 138).

Alla remissinstanser anslöt sig till detta förslag. I ett flertal remissvar påpekades behovet av normalarbetsordning. Departementschefen uttalade bl. a. att med den frihet landstingen har att bestämma om sin organisation och sina arbetsformer det framstod som önskvärt att den närmare utformningen lades fast i en arbetsordning så att förvaltningen fick stadga. Han anslöt sig därför till förslaget om obligatorisk arbetsordning. Denna borde liksom hittills innehålla föreskrifter om landstingets sammanträden och ärendenas beredning och behandling i övrigt. Närmare reglering av vad arbetsordningen skall innehålla syntes inte erforderlig. Inte heller ansågs det påkallat för att nå enhetlighet landstingen emellan att arbetsordningen fastställs av statlig myndighet. Departementschefen räknade emellertid med att Svenska landstingsförbundet verkade för att arbetsordningarna blev så fullständiga och enhetliga som förhållandena medger (prop. 1965: 61 s. 66).

Inom landstingsförbundet har också förslag till normalarbetsordning för landsting utarbetats (cirk. AC 31/66). Normalarbetsordningen innehåller bl. a. bestämmelser om landstingets sammanträden, plats för sammanträdet, upprop, val av ordförande och vice ordförande, val av sekreterare, närvarorätt för vissa tjänstemän vid landstingets sammanträden, yttranderätt och talarordning vid sammanträde, kompletterande regler i fråga om omröstningsförfarandet, bestämmelser om valberedningens organisation och verksamhetsformer samt motsvarande regler för de obligatoriska beredningsutskotten. Härutöver finns kompletterande regler i fråga om justeringsförfarandet samt underskrift och expediering av landstingets skrivelser och andra handlingar.

Utredningens bedömning

Utredningen har i anslutning till de olika stadgandena i fullmäktigekapitlet lämnat flera exempel på vilka frågor som bör kunna regleras i arbetsordning. Dit hör bestämmelser om sammanträdesort, sekreterare, upprop av ledamöterna, bestämmelser om nyval vid avgång från ordförandeposterna, om interimsordförande vid tillfälligt förfall för presidiet, om rätt för ordförande att bestämma tid för sammanträde som

begärts av en minoritet av fullmäktiges ledamöter, vice och andra vice ordförandens uppgifter i fråga om utfärdande av kungörelser, tidsfrister för motioner, expediering av landstingshandlingarna till landstingsmännen, bestämmelser om dubbelt beredningstvång i landstingen, kompletterande bestämmelser om omröstning och valproceduren liksom om interpellation och enkel fråga, detaljregler om justeringssättet, bestämmelser om s. k. särskilda yttranden, interna expeditioner av representationens protokoll och talarordning vid landstingsmöten.

Härutöver är det givet att bestämmelser i fråga om beredningsutskottens organisation och verksamhetsformer i landsting samt närmare regler om valberedning liksom hittills bör kunna placeras i arbetsordning.

Som framgått av vad tidigare anförts underlättas ett förenhetligande i lagstiftningen genom att olika detaljbestämmelser i fråga om kommunfullmäktiges respektive landstingets arbetsformer placeras i arbetsordning i stället för i lag.

Vid avvägningen mellan vad som bör stå i själva lagen och vad som kan placeras i arbetsordning finns flera faktorer att ta hänsyn till. Mer allmänna synpunkter på vad som bör placeras i en enhetlig kommunallag har utredningen redovisat i avsnitt 2.

En utgångspunkt för utredningen har varit att grundläggande demokratiska rättigheter liksom nu måste regleras i själva lagen. För kommunmedlemmarnas del gäller det bl. a. villkoren för rösträtt och valbarhet liksom de grundläggande kungörelsereglerna. För förtroendemännens del gäller det främst regler som syftar till att beslutsförfarandet sker i demokratiska former samt bestämmelser som avser att garantera minoritetens rättigheter, såsom t. ex. minoritetsbordläggning. Hit hör också bestämmelser som reglerar den enskilde förtroendemannens aktionsmöjligheter såsom motionsrätt, interpellationsrätt och rätten att reservera sig mot beslut. I princip har liknande avgränsningar gjorts i den nya riksdagsordningen mellan huvudbestämmelser och tilläggsbestämmelser. Liksom i denna bör komplettering av vissa bestämmelser avseende demokratiska rättigheter kunna ske genom arbetsordning. Det rör sig här närmast om detaljregler där olika förhållanden i kommunerna eller skiljaktigheter mellan primärkommuner och landstingskommuner kan motivera skilda bestämmelser och där kommunfullmäktige och landsting inte bör bindas genom i lag preciserade krav.

En annan princip för fördelningen av bestämmelser mellan lag och arbetsordning är att lagen bör, om möjligt, innehålla endast sådana regler som kan vara av generellt intresse för samtliga primärkommuner och landstingskommuner. I arbetsordning bör sådana bestämmelser kunna placeras som har intresse enbart för ett mindre antal primärkommuner och landstingskommuner.

En tredje utgångspunkt för fördelningen är att till arbetsordning bör hänföras bestämmelser, som kan behöva ändras relativt ofta. Härigenom uppnår man både ökad flexibilitet och ökad självständighet för primärkommuner och landstingskommuner. Man slipper avvakta lagändring för att genomföra önskade justeringar av olika slag i fråga om arbetsformerna.

Arbetsordning får inte strida mot kommunallag eller annan lag eller allmänna kommunalrättsliga grundsatser. Prövning härav bör liksom nu ske efter kommunalbesvär.

Föreskrifter i arbetsordning kan vara av växlande karaktär. I vissa fall är det fråga om rena ordningsföreskrifter. Hit hör t. ex. bestämmelser om placering i sammanträdeslokalen och om upprop. I fråga om bestämmelser som avser att komplettera vissa grundläggande demokratiska rättigheter kan det däremot inte vara rimligt att betrakta bestämmelserna enbart som ordningsföreskrifter. Dit hör detaljföreskrifter om vad som skall iakttas vid val. Av intresse är närmast under vilka förutsättningar fullmäktige bör få avvika från föreskrift i arbetsordning. I och för sig skulle man kunna tänka sig ett system där en del regler i arbetsordning var dispensabla, dvs. skulle kunna sättas ur kraft i en konkret situation genom beslut av fullmäktige medan andra regler var indispensabla. Det skulle emellertid förutsätta någon form av normalarbetsordning under statlig kontroll, där man angav vilka bestämmelser som var dispensabla. En sådan lösning måste avvisas som ett alltför kraftigt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. För avvikelse i en konkret situation skulle man kunna uppställa det kravet att närvarande ledamöter i fullmäktige enhälligt beslutat härom. En sådan lösning synes tillämpas i dansk kommunalrätt (Erik Harder: Dansk kommunalforvaltning, Kommunalbestyrelsen, Köpenhamn 1970 s. 23 ff). Införandet av en uttrycklig lagregel av nämnda innebörd skulle emellertid vara en nyhet för svensk rätt av så principiell natur, att det faller utanför utredningens uppdrag att avge förslag härom. Utredningen har därför ansett det böra överlämnas åt rättspraxis att avgöra i vad mån en avvikelse i det enskilda fallet kan tillåtas. Ändring av arbetsordning bör kunna beslutas genom enkel majoritet. I sådana fall tillgodoser både kravet på beredning och kungörelsetvånget att någon överrumpling av minoriteten inte kan ske.

Ytterligare en fråga är om arbetsordning bör vara obligatorisk eller inte. Vid bedömningen av denna fråga bör uppmärksammas att landstingen redan har obligatorisk arbetsordning, medan frihet härvidlag råder i primärkommunerna. I en enhetlig lag finns i detta sammanhang ingen anledning att göra skillnad mellan primärkommuner och landstingskommuner. Antingen bör man alltså slopa kravet på arbetsordning för landstingens del eller också införa sådant krav även för kommunfullmäktige. Att frågan inte närmare behandlades i samband med tillkomsten av 1953 års kommunallag kan vara ganska naturligt. Behovet av arbetsordning för kommunfullmäktige torde inte ha varit särskilt framträdande i de dåvarande, förhållandevis små kommunerna. Efter den nu genomförda kommunindelningsreformen är läget ett annat. Enligt utredningens uppfattning har man anledning att räkna med att arbetsordning för kommunfullmäktige kommer att behövas i praktiskt taget alla kommuner. Härtill kommer att utredningens förslag till enhetlig kommunallag innebär att kommunallagens karaktär av ramlag ytterligare accentueras. De kompletterande rättsregler som kan behövas rörande proceduren i det representativa organet bör placeras i en arbetsordning. Att införa obligatorisk arbetsordning för kommunfullmäktige kan mot denna

bakgrund inte anses som något ökat intrång i primärkommunernas frihet. Till bilden hör att arbetsordningar för kommunalbestyrelsen är obligatoriska i Danmark och att finska kommunalförvaltningskommittén föreslår obligatoriska arbetsordningar för kommunalfullmäktiges del i Finland.

Utredningen föreslår därför att en regel om skyldighet att anta arbetsordningar intas i den nya lagen. Regeln bör få sådan utformning att det klart framgår att de föreskrifter som kan tas in i arbetsordning är av kompletterande karaktär. Utredningen förutsätter att normalarbetsordning kommer att utarbetas av de båda kommunförbunden och att de lokala arbetsordningarna blir så fullständiga och enhetliga som förhållandena medger. Utredningen har inte ansett det nödvändigt att fullständigt ange de ämnen som kan regleras i arbetsordning. I vissa hänseenden anser utredningen det dock erforderligt att i lagen ange vad som skall tas upp i arbetsordning. I dessa ämnen blir alltså kompletterande föreskrifter obligatoriska. Dit hör bestämmelser som kan komplettera de grundläggande kommunaldemokratiska reglerna, men också vissa andra regler, som kan behövas i alla arbetsordningar, såsom närmare föreskrifter om justeringsförfarandet.

3 Kap. Om styrelsen och övriga nämnder m. m.

Allmänt

Detta kapitel anger grunderna för kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets samt övriga nämnders organisation och verksamhetsformer. Kapitlet motsvarar 3 kap. KL och KLS samt 4 kap. LL. Innehållet i dessa kapitel är i sina stora drag överensstämmande. I vissa avseenden finns dock särregleringar i samtliga nu berörda författningar.

Sålunda saknar bestämmelsen i 41 § KL om kassaförvaltare motsvarighet i både KLS och LL. Enligt detta lagrum utser kommunstyrelsen för varje kalenderår inom eller utom sig en kassaförvaltare, där ej styrelsens medelsförvaltning är ordnad på ett sätt, som gör sådan kassaförvaltare obehövlig. Regeln har sitt ursprung i de landskommunala författningarna. Redan i samband med tillkomsten av nu gällande lag diskuterades om bestämmelsen inte kunde utgå. Den behölls dock med tanke på de mindre landskommunerna (SOU 1952:14 s. 189–191). Bestämmelsen har successivt fått minskad betydelse och efter den nu genomförda kommunindelningsreformen finns inget behov av bestämmelsen. Utredningen har därför ansett att denna regel kan utgå.

I både KL och KLS finns i 3 kap. bestämmelser om drätselnämnd, som saknar motsvarighet i LL. Bestämmelserna om drätselnämnd har behandlats i avsnitt 3.3.5 och 3.4. Som framgår av vad utredningen där anfört föreslår utredningen att dessa regler utgår ur den enhetliga lagen och att den reglering som behövs för de två kommuner som har drätselnämnd sker i övergångsbestämmelserna.

I KLS finns i 3 kap. också regler om borgarråd och borgarrådsberedning. Vissa särregler om borgarråd är alltjämt erforderliga. Dessa bör

lämpligen placeras i slutet av detta kapitel i form av särskilda bestämmelser om borgarråden i Stockholm.

I 53 § LL hänvisas i fråga om ledningen av landstingskommunens sjukvårdande verksamhet till sjukvårdslagen. I den ursprungliga lydelsen fanns olika detaljföreskrifter om hälso- och sjukvårdsstyrelsen i detta stadgande. Efter 1965 års lagändringar i LL har stadgandet numera endast karaktär av hänvisningsstadgande och bör därför kunna undvaras i en enhetlig lag.

Samtliga här aktuella författningar har regler som i fråga om nämndledamöters ansvar och skadeståndsskyldighet hänvisar till allmän lag (42 § KL, 43 § KLS och 51 § LL). I äldre rätt fanns särbestämmelser om s. k. garantiansvar för kommunalnämndens ledamöter. Dessa bestämmelser borttogs i samband med 1953 års kommunallagsreform, varvid stadgandet närmast fick karaktären av en hänvisning. Motsvarande regel infördes i LL 1954 och i KLS 1957.

Ledamot i kommunal nämnd är underkastad straffrättsligt ansvar enligt 20 kap. brottsbalken. Han kan även vara skadeståndsskyldig enligt bestämmelserna i 1972 års skadeståndslag (1972: 207).

Den nya skadeståndslagen begränsar arbetstagares skadeståndsansvar mer än tidigare. För skada som arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten är han ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter. Förtroendemän faller utanför kretsen av arbetstagare i civilrättslig mening. Enligt förarbetena bör emellertid bestämmelserna om arbetstagare i vidsträckt omfattning kunna tillämpas analogiskt på skadeståndsskyldighet, som vissa förtroendemän ådrar sig under verksamhet för det allmännas räkning. När t. ex. en kommunal nämnd vållar skada inom den s. k. självförvaltningens område bör alltså nedsättning av de enskilda nämndledamöternas skadeståndsansvar kunna komma i fråga. Man har dock tillagt att möjligheten att lindra skadeståndsansvaret bör användas med viss varsamhet (prop. 1972: 5 s. 403–416). Uttalandena synes leda till bl. a. att om beslutanderätt delegerats kan delegaten inte i samma utsträckning som vanliga arbetstagare åberopa skadeståndslagens begränsade arbetstagaransvar. Gränsen mellan vilka förtroendemän som skall anses som arbetstagare i skadeståndslagens mening och vilka som inte kan anses som arbetstagare är inte klar (jfr Kaijser: Kommunallagarna III, Församlingsstyrelselagen 1974 s. 139 ff).

Ämbetsansvarskommittén har i sitt betänkande Ämbetsansvaret II, SOU 1972: 1, föreslagit bl. a. att vanliga tjänstefel skall avkriminaliseras. Dessutom har kommittén föreslagit en särskild lag om disciplinansvar i offentlig tjänst, som skulle gälla både kommunalanställda och kommunala förtroendemän. Räckvidden av disciplinlagen på det kommunala området har kritiserats av de kommunala remissinstanserna. Proposition med anledning av ämbetsansvarskommitténs förslag kan väntas senare under hösten 1974 (se prop. 1973: 117 s. 23). Ämbetsansvarskommitténs förslag återverkar inte direkt på innehållet i 42 § KL och motsvarande regler i KLS och LL. I vad mån de förslag som kan komma i

propositionen kan föranleda behov av bestämmelser om ansvar eller andra regler i kommunallagstiftningen låter sig i skrivande stund inte bedömas. Med tanke härpå anser utredningen att i varje fall nuvarande stadganden, som närmast har informativa och pedagogiska funktioner, bör kunna utgå ur lagstiftningen. Sedan propositionen framlagts får ställning tas till frågan om reglering kan behövas i kommunallagstiftningen.

32 §

Gällande rätt och tidigare förslag

Regler om kommunstyrelsens uppgifter finns i 30 § KL och KLS samt om förvaltningsutskottets uppgifter i 41 § LL.

Kommunens ledande förvaltningsorgan är kommunstyrelsen. I 30 § KL anges de styrande funktionerna. Kommunstyrelsen skall leda förvaltningen, ha inseende över andra nämnders verksamhet, med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för kommunens utveckling samt hos fullmäktige, övriga nämnder och hos andra myndigheter göra de framställningar som finns påkallade. Dessutom regleras vissa speciella administrativa uppgifter, som ankommer på kommunstyrelsen, nämligen beredning av fullmäktiges ärenden, handhavande av kommunens drätsel, förvaltning av kommunens egendom, ombesörjande av verkställigheten av fullmäktiges beslut, behörighet föra kommunens talan, ansvar för arkivvården samt skyldighet att i övrigt fullgöra de uppdrag som av fullmäktige överlämnas till styrelsen. För vissa fall gäller dessa styrelsefunktioner i den mån det inte ankommer på annan. Kommunstyrelsen har vidare att taga befattning med de ärenden, vilkas handläggning enligt särskilda författningar ankommer på kommunstyrelsen.

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

Kommunstyrelsens uppgifter kan preciseras i reglemente. Svenska kommunförbundet har uppgjort förslag till normalreglemente för kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen kan ibland handha specialreglerade uppgifter. Styrelsen kan t. ex. vara arbetslöshetsnämnd, beredskapsnämnd, civilförsvarsnämnd och förmedlingsorgan för den statliga låne- och bidragsgivningen till bostadsförsörjningens främjande.

Styrelsens överinseende över övriga nämnder får i princip anses begränsat till rätten att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om dessa inte efterföljes, påkalla ingripande av fullmäktige om fullmäktige äger befogenhet härtill. Styrelsen kan däremot inte besluta i annan nämnds ställe, inhibera annan nämnds beslut eller ingripa i den särskilda myndighetsutövande verksamhet som kan ankomma på annan nämnd enligt specialförfattning. Styrelsen har att svara för erforderlig långtidsplanering på det ekonomiska området och samordningen med annan planering inom olika sektorer.

Relationen mellan kommunstyrelse och byggnadsnämnd har behandlats i planverkets yttrande P 1526/71 (Aktuellt från planverket 1971:5–6). Enligt reglemente för en kommunstyrelse ankom det på styrelsen bl. a. att leda och samordna den översiktliga planeringen samt att tillse att erforderlig planläggning enligt byggnadslagstiftningen ägde rum och att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjades. Bestämmelserna överensstämde i stort med Svenska kommunförbundets förslag till normalreglemente för kommunstyrelsen. Planverket erinrade i sitt yttrande om att kommunstyrelsens ställning som kommunens regering starkt betonats i förarbetena. Byggnadsnämndens uppgifter kunde i stort sett indelas i två grupper, nämligen planläggning och tillsyn över byggandet. Planverket ansåg för sin del att en överföring av den politiska ledningen av samhällsbyggandet till kommunstyrelsen lät sig väl förena med gällande lagstiftning. Planverket fann att de här berörda reglementsföreskrifterna inte innehöll något kontroversiellt i förhållande till byggnadslagstiftningen.

Bygglagutredningen har i sitt betänkande "Markanvändning och byggande", SOU 1974:21, behandlat den kommunala proceduren i planfrågor (s. 251 ff). Bygglagutredningen anser att planering för olika sakområden även fortsättningsvis bör åvila olika kommunala organ. Med tanke bl. a. på samordningen är det enligt utredningen naturligt att kommunfullmäktige får en huvudroll när det gäller beslut inom ramen för den kommunala markanvändningsplanläggningen. I fråga om beredningen bör kommunstyrelsen ges en central roll för hanteringen av de planinstitut bygglagutredningen föreslår. Kommunstyrelsen har enligt utredningen en samlad överblick över kommunens verksamhet och är därför det mest lämpade beredningsorganet bl. a. från samordningssynpunkt. Den översiktliga planläggningen – som i utredningens förslag manifesteras i kommunplaner och kommundelsplaner – har av utredningen anförtrotts kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. För att ge dessa organ erforderliga möjligheter att avsätta tid och arbetskapacitet åt den viktiga översiktliga planeringen är det enligt bygglagutredningens mening angeläget att en framtida lagstiftning ger möjlighet att från fullmäktiges och kommunstyrelsens arbete ta bort sådana arbetsuppgifter som inte nödvändigtvis behöver handläggas där. Arbetet med detaljplaner i form av byggnadsplaner bör enligt bygglagutredningen läggas på byggnadsnämnden, som i princip blir det beslutande organet i fråga om sådana planer. Samordningen kräver dock att kommunstyrelsen får granska dessa planer, innan de antas av byggnadsnämnden. Bygglagutredningen föreslår därför att i lagen skall skrivas in en skyldighet att höra kommunstyrelsen innan byggnadsplan antas.

Utredningen om författningspublicering har i sitt betänkande "Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser", SOU 1973:23, föreslagit ett tillägg till 30 § KL – men ej till KLS eller LL – av innebörd att kommunstyrelsen ålägges ombesörja att viktigare kommunala föreskrifter fortlöpande ges ut av trycket i en kommunal författningssamling. I remissyttrande över betänkandet har kommunallagsutredningen bl. a. pekat på att förslaget innebär att detaljföreskrifter av sådan art som

utredningen sett som sin uppgift att utrensa ur kommunallagstiftningen införes i denna. Kommunallagsutredningen har av detta och andra skäl avstyrkt att obligatorisk skyldighet att utge författningssamlingar införes i KL. Det informationsbehov som kan föreligga i fråga om innehållet i de kommunala författningarna bör enligt kommunallagsutredningen kunna tillgodoses på frivillighetens väg.

30 § KLS skiljer sig från 30 § KL i två avseenden. Bestämmelser om kommunstyrelsens uppgifter i fråga om arkivvård saknas. I KLS finns i stället hänvisningar till särskild arkivstadga, som utfärdas av Konungen. Innehållet i denna stadga har i korthet berörts under 28 § i specialmotiveringen. Vidare saknas motsvarighet till föreskriften i KL om att kommunstyrelsen handhar kommunens drätsel och därvid själv förvaltar dess egendom. Dessa uppgifter ankommer enligt KLS på den obligatoriska drätselnämnden. Drätselnämndens uppgifter har berörts i avsnitt 3.3.4.

LL:s regler beträffande organisationen av förvaltning och verkställighet har alltjämt som bakgrund ett landsting, som håller ett begränsat antal årliga möten. Reglerna om förvaltningsutskottets ställning i 41 § LL har visserligen successivt kommit att utformas i nära anslutning till 30 § KL. Vissa skillnader föreligger dock, främst med hänsyn till den olika sammanträdesfrekvensen hos landsting resp. kommunfullmäktige. Sålunda kan förvaltningsutskottet i motsats till vad som gäller beträffande kommunstyrelsen uppdelas på olika avdelningar med självständig, på reglemente grundad beslutanderätt, 52 § LL. Förvaltningsutskottet samfällt har dock att uppgöra förslag till utgifts- och inkomststat, att avge verksamhetsberättelse till landstinget, att avge förklaring i anledning av besvär över landstingets beslut samt att i andra hänseenden företräda landstinget mellan dess möten, i den mån ej annat föreskrivits genom lag eller författning eller landstingets beslut. Vidare föreligger lagstadgad skyldighet för landsting att antaga reglemente för förvaltningsutskottet.

Förvaltningsutskottet har också tillerkänts rätt att vända sig till länsstyrelsen för att få upplysningar.

Utredningens bedömning

Kommunstyrelsen utgör kommunernas ledande och samordnande administrativa organ. Samma är förhållandet med förvaltningsutskottet i landstingskommunerna. Lämpligheten i den kompetensfördelning mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelse resp. landsting och förvaltningsutskott som framgår av lagstiftningen anser sig utredningen inte ha uppdrag att närmare bedöma.

Frågan om förvaltningsutskottets rätt att företräda landstinget mellan dess möten har behandlats under 4 § i anslutning till frågan om ställföreträdarskapet för utskottet skulle kunna ersättas med en allmänt hållen delegationsbestämmelse. Som framgår av vad utredningen anfört i specialmotiveringen till 4 § anser utredningen att bestämmelsen om ställföreträdarskap för förvaltningsutskottet bör behållas.

Av specialmotiveringen till 5 § i förslaget, som reglerar beteckningarna

på de kommunala organen i en enhetlig lag, framgår att beteckningen förvaltningsutskottet alltjämt skall kunna behållas.

Utredningen går inte heller närmare in på relationerna mellan kommunstyrelse resp. förvaltningsutskott och övriga nämnder.

Det nu sagda innebär att nu gällande regler om kommunstyrelse resp. förvaltningsutskott i sina huvuddrag lämnas orubbade i utredningens förslag. De ändringar som föreslås har i första hand förenklande eller förenhetligande syfte.

Bygglagutredningen har i sitt betänkande gett kommunstyrelsen en betydelsefull roll i fråga om markanvändningsplaneringen. I kommunallagen kan de nya planeringsuppgifterna i och för sig finna täckning i den allmänt hållna beskrivningen av kommunstyrelsens uppgifter som inleder förevarande stadgande. Själva behandlingsproceduren i fråga om översiktsplaner – samråd, utställning m. m. – bör enligt kommunallagsutredningens uppfattning regleras i specialförfattning. För kommunallagens del bör det liksom nu räcka med en erinran i KL om att styrelsen skall handlägga de ärenden, som enligt särskilda författningar ankommer på styrelsen. I varje fall anser utredningen det inte lämpligt att i KL i detalj reglera kommunstyrelsens uppgifter på ett speciellt sakområde. Ett sådant alternativ skulle dessutom försvåra ett förenhetligande av lagstiftningen.

Bygglagutredningen har bl. a. uttalat att en framtida lagstiftning bör ge möjlighet att från fullmäktiges och kommunstyrelsens arbete ta bort sådana arbetsuppgifter, som inte nödvändigtvis behöver handläggas där. Enligt kommunallagsutredningens bedömning kan det antagas, att framför allt kommunstyrelsens uppgifter i fråga om behandlingsproceduren av översiktsplanerna kan vålla en betydande merbelastning. De vägar som står till buds för att avlasta kommunstyrelsen är i första hand ett vidgat utnyttjande av delegationsmöjligheterna. Nya fakultativa nämnder bör kunna bildas för speciella sakområden. Utredningen vill här peka på att de föreslagna allmänt hållna reglerna om kommunal arkivvård gör det möjligt att överflytta kommunstyrelsens uppgifter i fråga om arkivvård på särskilt bildad nämnd, om det anses vara en lämplig lösning. I övrigt anser kommunallagsutredningen det knappast möjligt att lagstiftningsvägen lösa frågan om kommunstyrelsens arbetsbelastning, om man inte skall tänka sig helt nya organisationsformer. En sådan lösning kan inte prövas inom ramen för utredningens uppdrag.

Av de skäl utredningen tidigare redovisat bör någon skyldighet för kommunstyrelsen att ansvara för utgivandet av kommunala författningssamlingar inte införas. I vart fall bör sådana uppgifter inte regleras i själva kommunallagen. Det nuvarande åliggandet för kommunstyrelsen att vårda de kommunala arkiven bör ersättas med en regel som lägger i fullmäktiges hand att bestämma arkivvårdens organisation. En sådan regel har utredningen placerat i 40 § i förslaget.

Bestämmelsen att kommunstyrelsen handhar drätseln och förvaltar den kommunala egendomen i den mån sådan förvaltning ej uppdragits åt annan nämnd bör gälla även för Stockholms kommun. Det hindrar inte att drätselnämnden i Stockholm behålles, men stadgandets lydelse

medför att denna nämnd blir fakultativ. Vissa särbestämmelser för drätselnämnden i Stockholm och Helsingborg får tas upp i övergångsbestämmelserna till den nya lagen. Några särbestämmelser i 32 § behövs således inte för Stockholms del.

I fråga om förvaltningsutskottet hänvisas nu i 41 § LL till 60 § LL i vad avser förvaltningsutskottets skyldighet att uppgöra budgetförslag. Hänvisning är överflödig och bör inte intas i en enhetlig lag.

Kravet på att förvaltningsutskottet skall avlämna verksamhetsberättelse till landstinget torde sakna självständig betydelse i revisionssammanhang. Det behov av information om förvaltningsutskottets verksamhet som föreligger hos landstinget bör kunna tillgodoses på annat sätt än genom kravet på obligatorisk verksamhetsberättelse. Bestämmelsen bör därför kunna utgå.

Rätten att avge förklaring i anledning av besvär över landstingets beslut är en särskilt omnämnd form av ställföreträdarskap för landstinget mellan dess möten. Som framgår av vad som sagts under 4 § anser utredningen att den allmänna regeln om förvaltningsutskottets ställföreträdarskap bör bestå. Denna regel bör utan vidare kunna avse även förklaringar i anledning av besvär över landstingets beslut. Den uttryckliga lagregeln härom föreslås därför utgå.

Rätten för förvaltningsutskottet att inhämta upplysningar från länsstyrelsen har av de skäl som redovisats i avsnitt 4.4 föreslagits att gälla även för kommunstyrelsen.

Frågan om obligatoriskt reglemente för förvaltningsutskottet behandlas närmare under 43 §. Under alla omständigheter anser utredningen att bestämmelsen inte bör placeras i 32 §.

33 §

Gällande rätt

Detta stadgande motsvarar 31 § KL och KLS samt 42 § LL.

Enligt KL är minimiantalet ledamöter i kommunstyrelsen fem, medan något maximiantal inte föreskrivits. Beträffande suppleanter har något minimiantal inte utsatts, men motiven ger vid handen att minst en suppleant bör utses.

Har suppleanterna inte valts proportionellt regleras turordningen vid inkallande av suppleant av 31 § 2 st. KL. Fullmäktige skall då bestämma den ordning, i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring. Därvid äger fullmäktige följa de principer, som anses lämpligast, t. ex. att i stället för viss ordinarie ledamot skall inkallas i första hand de suppleanter, som tillhör samma politiska parti i viss angiven ordning eller den eller de suppleanter, vilka bor i samma del av kommunen som den ordinarie ledamoten eller motsvarande. Om ingenting bestäms om suppleanternas ordning så gäller den, i vilken de är upptagna i protokollen (RÅ 1931 ref. 1 och 1958 I 273).

Fullmäktige får dock inte med laga verkan bestämma att suppleant får inträda endast för vissa ledamöter men ej för andra (RÅ 1954 ref. 6).

Härav synes följa att i sista rummet måste exempelvis suppleant från annat parti få tjänstgöra i ordinarie ledamots ställe.

Enligt 31 § KLS får till ledamot och suppleant av kommunstyrelsen väljas endast kommunfullmäktig. Denna ordning, som infördes genom en reform 1940, ansågs böra behållas vid 1957 års revision av KLS. Ledamöterna av övriga nämnder utses i Stockholm företrädesvis bland fullmäktige och det anses vara ett framträdande intresse, att ledamöterna i den främsta av de kommunala nämnderna skall ha den allmänna förtrogenhet med kommunalt arbete som ledamotskap av fullmäktige medför (prop. 1957: 16 s. 52).

I KLS finns härutöver en särregel som innebär att fullmäktige kan uppdraga åt kommunstyrelsen att bestämma ordningen för suppleanternas tjänstgöring enligt de grunder fullmäktige fastställt. Regeln gäller blott då valet av suppleanter inte skett proportionellt. I 1957 års KLS i dess ursprungliga lydelse gällde samma regler som i KL. Särrregeln infördes genom lagändring 1962. Bakgrunden härtill var att kommunallagssystemet ansågs som onödigt omständligt i en stad av Stockholms storlek där antalet suppleanter i nämnderna uppgick till ca 220. Besluten måste dessutom fattas årligen – fastän mandattiden vid denna tidpunkt i Stockholm var två år – eftersom successiv förnyelse tillämpades med val varje år av halva antalet ledamöter och suppleanter. Varje ändring beträffande suppleanterna påkallade därvid omprövning av ordningen för samtliga suppleanters tjänstgöring. Detsamma gällde vid de ofta förekommande fyllnadsvalen (prop. 1962: 71 s. 60).

Genom 1969 års ändringar i KLS föreskrevs att mandattiden för ledamöter och suppleanter i drätselnämnden och övriga nämnder skulle vara ett år samt att mandattiden skulle börja den 1 januari året efter valet. Ett motiv härför var att mandattiden borde avpassas så att ledamöter som har valts före ett kommunalval inte satt kvar ett eller flera tjänstgöringsår efter valet, vilket var möjligt med det då tillämpade systemet med successiv förnyelse (prop. 1969: 129 s. 78). Övergången till ettåriga mandattider i Stockholm innebär bl. a. att systemet med successiv förnyelse inte längre kan tillämpas.

42 § LL är i sak av samma innehåll som 31 § KL.

Utredningens bedömning

Det största problemet med nuvarande suppleantsystem torde vara att de politiska styrkeförhållandena i kommunstyrelsen kan kastas om genom att suppleant från ett parti i sista hand får tjänstgöra för ordinarie ledamot från annat parti. Eftersom partipolitikens roll åtminstone i vissa avseenden ökat inom den kommunala sektorn kan denna "partiväxling" framstå som mindre önskvärd.

Det kommunala suppleantsystemet kommer att behandlas av utredningen om den kommunala demokratin.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen endast språkliga justeringar. I förtydligande syfte anges i förslaget att turordningen skall bestämmas vid valtillfället.

I fråga om de nuvarande särreglerna för Stockholms kommun vill utredningen framhålla följande.

De intressen som ligger bakom särregeln i KLS om att endast fullmäktigeledamot kan väljas till ledamot eller suppleant i kommunstyrelsen bör i allmänhet kunna tillgodoses i samband med valberedningen. Ledamöterna i kommunstyrelserna i övriga kommuner torde oftast vara fullmäktigeledamöter. Kommunerna bör emellertid alltjämt ha fria händer att välja andra än fullmäktigeledamöter. Detta kan underlätta uppgörelser mellan partierna om posternas fördelning. Ett borttagande av särregeln medger mer flexibla lösningar även för Stockholms del. Särregeln i KLS bör därför kunna utgå.

Sedan möjligheterna till successiv förnyelse av nämnderna avskaffats i Stockholm har ett väsentligt motiv för den 1962 införda särregeln om att fullmäktige kan uppdraga åt kommunstyrelsen att bestämma den närmare ordningen för suppleanternas tjänstgöring bortfallit. Stadgandet bör alltså kunna göras enhetligt även på denna punkt.

34 §

Gällande rätt och tidigare förslag

Stadgandet motsvarar 32 § KL, 34 § KLS samt 43 § LL.

I fråga om valbarhet, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse gäller samma regler för ledamöter och suppleanter i kommunstyrelsen som för ledamöter av kommunfullmäktige. Dessa regler har behandlats under 9 §.

Härutöver finns emellertid ett speciellt valbarhetshinder för kommunala verkschefer. Bakgrunden härtill är följande.

Kommunallagskommittén (SOU 1952: 14 s. 224–225) ansåg att en tjänsteman som var chef för kommunalt verk inte borde få vara ledamot eller suppleant i den nämnd, till vars förvaltningsområde verket hörde. Det syntes nämligen angeläget att den för verkets omedelbara ledning tillsatte tjänstemannen i ansvarighetshänseende intog en klar ställning i förhållande till nämnden. Även skäl av samma art som anförts i fråga om den ledande kommunala befattningshavarens behörighet talade för att utesluta verkschef från ledamotskap. Kommittén var medveten om att bestämmelserna i tillämpningen kunde visa sig alltför schematiska men ansåg att kommitténs förslag erbjöd den enda framkomliga vägen, om man ville undvika en alltför detaljerad och svårtillämplig reglering.

I propositionen uttalade departementschefen bl. a. att den föreslagna regeln var en godtagbar kompromiss mellan ett totalförbud för de anställda att tillhöra den nämnd, varunder de lyder, och ett slopande av alla valbarhetshinder (prop. 1953: 210 s. 143).

Frågan har därefter behandlats av kommunalrättskommittén i betänkandet Kommunala bolag (SOU 1965: 40). Kommittén förordade bl. a. att den som var verkställande direktör i ett kommunalt bolag genom särskild bestämmelse gjordes jävig att som ledamot i kommunal nämnd deltaga i frågor om vederbörande bolag. Kommittén föreslog

också att nuvarande valbarhetshinder för kommunala verkschefer skulle borttagas och ersättas av en liknande, samordnad jävsregel.

Kommittén framhöll att den obehörighet, som kunde anses påkallad med hänsyn till en verkschefs särskilda uppgifter, numera oftast inte hade avseende på mer än en begränsad del av en nämnds arbetsuppgifter och sålunda knappast längre motiverade ett totalt hinder mot medverkan i nämndarbetet (bet. s. 230–231).

Enligt kommitténs förslag till ändring i KL skulle den, vilken såsom i kommunens tjänst anställd befattningshavare var chef för något till kommunalförvaltningen hörande verk, inte få deltaga i avgörande av ärende om verket. En motsvarande regel föreslogs även för verkställande direktör i kommunala bolag och motsvarande rättssubjekt.

Remissyttrandena visar en splittrad bild. En hel del remissinstanser ville behålla valbarhetshindret för verkschefer och införa valbarhetshinder också för bolagschefer. Kommitténs förslag om valbarhet och jäv godtogs dock av flertalet remissinstanser.

I detta sammanhang må erinras om den nya regel om tjänstemannajäv, som infördes 1971 i 37 § KL i samband med införandet av förvaltningslagen (prop. 1971: 30 s. 353, 642). Denna jävsregel synes dock skilja sig från den av kommunalrättskommittén föreslagna i några avseenden.

Jävsregeln i 37 § KL avser alla tjänstemän, inte blott verkschefer. Tjänstemannajävet avser handläggningen hos nämnden, alltså inte endast tjänstemannens agerande vid nämndsammanträde eller beslutsfattande på nämndens vägnar utan även vid ärendets förberedande och vid beslutsverkställigheten. Jävsregelns innehåll begränsas av 16 § KL. Enbart den omständigheten att vederbörande tjänsteman är verkschef och att ärendet avser verkets förvaltningsområde synes alltså inte vara jävsgrundande, utan ärendet skall röra honom eller någon honom närstående personligen.

Av intresse är också att nuvarande valbarhetshinder i 32 § KL i vissa lägen i realiteten kan kringgås. I ett fall, RÅ 1970 C 60, beslöt stadsfullmäktige i en stad att tillsätta en särskild nämnd med uppgift att vara styrelse för kommunens elverk, varvid drätselkammaren skulle upphöra att vara elverksstyrelse. Härigenom möjliggjorde man för elverksföreståndaren att vara valbar till ledamot i drätselkammaren. Besvär över beslutet ogillades.

32 § KLS avviker i några avseenden från 32 § KL. Valbarhetshindret är här utsträckt till alla verkschefer, ej blott dem som hör till kommunstyrelsens förvaltningsområde. Beträffande fakultativa nämnder gäller dock samma begränsning som i KL (51 § 1 mom. 3 st. KLS). Vidare är borgarråd inte valbar till ledamot eller suppleant i kommunstyrelsen. Denna regel infördes i samband med 1940 års omorganisation av kommunalförvaltningen i Stockholm. Tidigare ingick borgarråden i stadskollegiet (prop. 1940: 59).

Enligt 43 § LL gäller efter 1965 års lagändringar i sak samma valbarhetshinder för ledamotskap i förvaltningsutskott som för valbarhet till primärkommunens styrelse.

Utredningens bedömning

De ändringar som föreslagits i 9 § i fråga om valbarhetshinder, obehörighet och avsägelserätt bör kunna tillämpas fullt ut även för kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets del. Detta innebär bl. a. att nu gällande valbarhetshinder för den ledande tjänstemannen i förvaltningen slopas även här.

De skäl kommunalrättskommittén anfört för att ersätta valbarhetshindret för verkschefer med en jävsregel finner kommunallagsutredningen bärande. Den 1971 införda jävsregeln i 37 § KL för alla tjänstemän täcker inte de fall som kommunalrättskommittén avsett och kan därför inte ersätta kommunalrättskommitténs förslag. Till bilden hör att valbarhetshinder redan nu saknas inom vissa specialreglerade förvaltningsgrenar. Sålunda är verkschef valbar till ledamot i t. ex. hälsovårdsnämnd, barnavårdsnämnd och byggnadsnämnd. För de specialreglerade nämnderna är i allmänhet den vidsträcktare jävsregeln i 4 § förvaltningslagen tillämplig. Denna jävsregel innefattar bl. a. ställföreträdarskapsjäv. Med tanke på att verkschef ofta är föredragande eller närvarande för att tillhandahålla upplysningar anser utredningen liksom kommunalrättskommittén, att en jävsregel i dessa fall endast bör gälla själva avgörandet, inte ärendebehandlingen i övrigt. Utredningen föreslår alltså att valbarhetshindret för verkschefer utgår och ersätts med en jävsregel. Ändringen har samma giltighet för primärkommuner och landstingskommuner.

Med denna lösning försvinner den olikhet som nu föreligger i fråga om valbarhetshindrets utsträckning i KLS resp. KL.

Rent sakligt sett finns det enligt utredningens uppfattning ingen anledning att i jävsfrågan skilja på en verkschef och verkställande direktör i kommunalt bolag eller annat fristående rättssubjekt. Kommunalrättskommitténs förslag innefattande också dessa kategorier. Denna fråga hänger emellertid samman med regleringen av kommunala bolags verksamhet överhuvud och bör därför lösas i ett större sammanhang.

Om nuvarande valbarhetshinder för borgarråd i Stockholm skulle avskaffas, skulle organisationen i Stockholm kunna rubbas väsentligt. Utredningen anser därför att detta valbarhetshinder bör behållas som en särregel, åtminstone tills vidare.

35 §

Gällande rätt

Stadgandet motsvarar 33 § KL och KLS samt 44 § LL.

I samband med den partiella författningsreformen ändrades mandatperioden för kommunstyrelsen till tre år. Före 1969 års kommunallagsändringar började mandattiden för kommunstyrelsen ett år senare än för ledamöterna i fullmäktige. Denna s. k. eftersläpningsregel har numera slopats (prop. 1969: 129). Genom hänvisningar till KL gäller i allmänhet samma mandatperioder även för de specialreglerade nämnderna.

44 § LL har i sak samma innehåll som 33 § KL.

Däremot gäller ett annorlunda system för Stockholms del. Mandatpe-

rioden för fullmäktige börjar löpa redan den 15 oktober (8 § KLS). Kommunstyrelsen väljs enligt 33 § KLS årligen för tiden intill nästa val. Valet sker vid fullmäktiges första sammanträde för varje arbetsår. Även borgarråden väljs vid denna tidpunkt (45 § KLS). I övriga nämnder är tjänstgöringstiden ett år räknat från och med den 1 januari året efter det valet skett (51 § 2 st. KLS).

En närmare redogörelse för mandattiderna i Stockholm har lämnats i avsnitt 3.3.3.

I stadgandena regleras i övrigt suppleants inkallande vid ledamots avgång. Här gäller skilda regler, beroende på om ledamoten utsetts genom proportionellt val eller genom majoritetsval. Har proportionellt val skett skall till ledamot inkallas den suppleant, som enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen bör inträda. Har också suppleantvalet skett proportionellt bestäms turordningen enligt lagen om proportionellt valsätt. Har däremot suppleanterna inte valts proportionellt regleras turordningen av 31 § 2 st. KL.

Har ledamoten utsetts genom majoritetsval skall fyllnadsval alltid ske.

Utredningens bedömning

Något skäl att i detta sammanhang ändra mandatperiodens längd synes inte föreligga. I Stockholm behålles alltså den nuvarande ettåriga mandatperioden tills vidare. Någon ändring i reglerna om mandattidens början bör inte göras i avvaktan på att utredningen om den kommunala demokratin behandlat frågan om de kommunala organens mandattider. I fråga om suppleants inkallande vid ledamots avgång resp. fyllnadsval har utredningen inte heller funnit skäl att göra andra ändringar än rent språkliga förenklingar.

36 §

Gällande rätt och tidigare förslag

Stadgandet motsvarar 34 § KL och KLS samt 45 § LL.

Enligt KL utser fullmäktige bland ledamöterna i kommunstyrelsen en ordförande och en vice ordförande att tjänstgöra under den tid för vilken de blivit valda. Underrättelse om valen skall sändas till länsstyrelsen för att intagas i länskungörelserna. Om både ordföranden och vice ordföranden är hindrade att inställa sig vid sammanträde med kommunstyrelsen äger styrelsen utse annan ledamot att för tillfället föra ordet.

34 § KLS skiljer sig från 34 § KL på det sättet att ordföranden eller någon av vice ordförandena i kommunfullmäktige inte får utses till ordförande eller vice ordförande i kommunstyrelsen. Före 1940 års lagändringar i KLS var presidiet gemensamt för stadsfullmäktige och stadskollegiet. Stadskollegiets uppgift att vara ett effektivt organ för den parlamentariska beredningen av ärendena till stadsfullmäktige ledde dock till att man ansåg att stadskollegiet måste ha en ledning, obunden av ordförandeuppgifterna i stadsfullmäktige (prop. 1940: 59 s. 11–12).

Däremot synes inget hindra att kommunfullmäktiges ordförande eller vice ordförande är ledamot i kommunstyrelsen (prop. s. 16, jfr också 36 § KLS).

Den olikhet som föreligger mellan KL och KLS i fråga om tidpunkten för presidievalet i kommunstyrelsen och vissa andra organ har behandlats tidigare under 13 § i förslaget. I fråga om kommunstyrelsens ordförande i Stockholm finns dessutom en särregel i 35 § KLS, enligt vilken det tillkommer kommunstyrelsens ordförande att på styrelsens vägnar ha inseende över förvaltningen av kommunens angelägenheter. Denna bestämmelse infördes i samband med 1940 års omorganisation av kommunalförvaltningen i Stockholm. Ordförandens inseende över förvaltningen skulle ske inom ramen för stadskollegiets uppgifter. Kollegieordförandens befogenheter preciserades närmare i instruktionen för stadskollegiet (prop. 1940: 59 s. 16–17). Vid tillkomsten av 1957 års KLS behölls regeln för att markera att stadskollegiet skulle vara stadens kommunalpolitiskt ledande och kontrollerande organ (prop. 1957: 16 s. 53).

Regeln om presidieval i 45 § LL överensstämmer med 34 § KL, bortsett från att bestämmelse om underrättelse till länsstyrelsen och intagande härav i länskungörelserna saknas.

I detta sammanhang skall något beröras innebörden av ett i regeringsrätten avgjort rättsfall (RÅ 1972 C 452). I fallet hade fullmäktige innan val ägt rum av ledamöter och suppleanter i kommunens styrelse utsett två personer att vara ordförande respektive vice ordförande i den kommande styrelsen. Länsstyrelsen ansåg att valet inte skett på sätt, som stadgades i 31, 33 och 34 §§ KL. I fallet hade proportionellt val inte begärts. Regeringsrätten ansåg däremot, att valet uppenbarligen skett med förbehåll att de sålunda utsedda personerna blev valda till ledamöter i kommunstyrelsen. Eftersom så blev fallet fick fullmäktige anses ha i enlighet med bestämmelserna i 34 § KL utsett ordföranden och vice ordföranden bland ledamöterna i kommunens styrelse. Besvären ogillades därför. Utgången strider mot ordalagen i 31 och 34 §§ KL. Även stadgandenas inbördes placering antyder att valet av ledamöter i kommunstyrelsen skall föregå presidievalet. Val av ledamöter i kommunstyrelsen skall ske genom en valhandling. Den i fallet använda metoden kan i realiteten förhindra proportionellt val, eftersom en förutsättning härför är att valet avser samtliga ledamöter (jfr Kaijser: Kommunallagarna 1972 II s. 435). Då presidiet valts först synes proportionellt val av återstående ledamöter uteslutet.

Stockholms läns landsting har i en i december 1972 till Kungl. Maj:t inkommen framställning hemställt om sådana åtgärder beträffande de för landstingskommunen gällande författningarna att ordförande och vice ordförande i förvaltningsutskottet m. fl. organ genom beslut av landstinget skall kunna entledigas från sina uppdrag under valperioden utan eget medgivande. Kommunallagsutredningen har avgivit remissyttrande över denna framställning. Framställningen har överlämnats till utredningen om den kommunala demokratin.

Jönköpings kommun har i en framställning till kommunallagsutred-

ningen och utredningen om den kommunala demokratin begärt översyn av 34 § KL i syfte att möjliggöra valfrihet för kommunerna att utse två vice ordförande i kommunstyrelsen. I det aktuella fallet har framställningen föranletts av övergången till kommunalt majoritetsstyre. Därvid skulle majoriteten utse såväl ordförande som vice ordförande i kommunstyrelsen och oppositionen en andra vice ordförande i denna styrelse.

I departementspromemorian "Effektivare kungörande" (Ds Ju 1974:2) föreslås ändringar i bl. a. 34 § KL i fråga om regeln om underrättelse till länsstyrelsen beträffande ordförandevalet. Underrättelseskyldigheten föreslås kvarstå, men uppgifterna föreslås införda i ett uppgiftsregister i stället för i länskungörelserna. Förslaget i promemorian har behandlats närmare under 12 §, vartill hänvisas.

Utredningens bedömning

Då kommunfullmäktiges ordförande och vice ordförande i Stockholm kan vara ledamöter i kommunstyrelsen synes det knappast ha någon större praktisk betydelse att de inte kan väljas till ordförandeposterna i kommunstyrelsen. De intressen som i detta avseende ligger bakom 1940 års reform av KLS bör kunna tillgodoses genom att partierna vid nomineringen av ordförandeposterna i kommunstyrelsen ser till att ordförande och vice ordförande i kommunfullmäktige inte kommer i fråga. Kommunallagens system öppnar dock i och för sig möjlighet till flexiblare lösningar, som kan vara till fördel även för Stockholms kommun. Med hänsyn härtill och till värdet av förenhetligande av lagstiftningen föreslår utredningen att särregeln i KLS om obehörighet för fullmäktiges presidium att inneha ordförandeposterna i kommunstyrelsen inte överföres till en enhetlig lag.

De olikheter i fråga om tidpunkten för presidievalet som föreligger har tidigare behandlats under 13 § och föreslås bestå, i varje fall tills vidare.

Den särskilda bestämmelsen i 35 § KLS om ordförandens uppgifter att på kommunstyrelsens vägnar ha inseende över den kommunala förvaltningen torde sakna självständig betydelse. Regeln har i samband med 1957 års reform av KLS ansetts markera kommunstyrelsens ledande roll. Denna framgår emellertid redan av beskrivningen av kommunstyrelsens uppgifter i 32 § i utredningens förslag. I den mån ordföranden utövar särskilda tillsynsuppgifter över den kommunala förvaltningen bör detta kunna regleras genom t. ex. delegationsbestämmelser eller andra bestämmelser i reglemente. I kraft av ordförandeskapet torde kommunstyrelseordföranden – liksom ordförande i förvaltningsutskott – ha en särskilt stark ställning också i andra kommuner. Regeln i 35 § KLS får därför anses överflödig och bör kunna undvaras i en enhetlig lag.

Av de skäl som utredningen tidigare anfört under 12 § föreslår utredningen att också underrättelseskyldigheten i fråga om ordförandevalet till länsstyrelsen slopas. Härigenom försvinner de nuvarande olikheterna mellan KL och LL på denna punkt.

Det ovan redovisade rättsfallet, där presidieval före val av övriga

ledamöter i kommunstyrelsen godtagits under den bestämda förutsättningen att presidievalet var "villkorat" visar att det ibland kan finnas ett praktiskt behov att lägga presidievalet före valet av övriga ledamöter i kommunstyrelsen. Framför allt kan detta tänkas gälla i kommuner, där man har en eller flera kommunalrådsbefattningar eller i landsting med landstingsråd. Frågan hänger samman med bestämmelserna om proportionellt val, kommunalrådens rättsliga ställning och också övergången till kommunalt majoritetsstyre i någon form. Frågan, som kan kräva ytterligare belysning, bör lösas i ett större sammanhang. Utredningen avstår därför från att framlägga någon separat lagteknisk lösning nu.

Framställningen från Jönköpings kommun om lagändringar för att göra det möjligt att utse två vice ordförande i kommunstyrelsen kommer att behandlas av utredningen om den kommunala demokratin. I avbidan härpå föreslår kommunallagsutredningen inte några lagändringar på denna punkt i detta sammanhang.

37 §

Gällande rätt och tidigare förslag

Stadgandet motsvarar 35 § KL, 37 § KLS och 46 § LL.

Enligt KL sammanträder kommunstyrelsen på det ställe och på de tider styrelsen bestämmer och däremellan så ofta ordföranden finner det nödvändigt, samt då minst halva antalet ledamöter för uppgivet ändamål gör framställning därom.

KL saknar regler om kallelse. Underlåtenhet att kalla vissa ledamöter kan dock föranleda upphävande av beslut som fattas på sammanträdet. Regler om kallelse kan intagas i reglemente för kommunstyrelsen. Så har skett i kommunförbundets förslag till normalreglemente för kommunstyrelsen.

37 § KLS skiljer sig från 35 § KL i det att en tredjedel av ledamöterna kan påkalla extra sammanträde. Denna regel har motiverats av att detta före lagregleringen var den tillämpade ordningen för de kommunala nämnderna i Stockholm (prop. 1957: 16 s. 54).

46 § LL har samma innehåll som 35 § KL.

I fråga om närvarorätt i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet för annan än ledamot finns vissa särregler i KLS och LLS. Dessutom förekommer regler om utomståendes närvarorätt i fråga om specialreglerad nämndförvaltning.

Enligt 36 § KLS får kommunfullmäktiges ordförande och vice ordförande närvara vid kommunstyrelsens sammanträden och deltaga i överläggningarna men ej i besluten, även om de inte är ledamöter i kommunstyrelsen. Denna särregel infördes i samband med 1940 års reform av kommunalförvaltningen i Stockholm. Bestämmelsen ansågs vid tillkomsten av 1957 års KLS böra kvarstå som en konsekvens av det för Stockholm speciella valbarhetshindret för kommunfullmäktiges ordförande och båda vice ordförande att inneha motsvarande befattningar i kommunstyrelsen (prop. 1957: 16 s. 53).

Härutöver finns bestämmelser om borgarrådens närvaroskyldighet vid kommunstyrelsens sammanträden i 46 § KLS. Denna regel har tidigare behandlats i avsnitt 3.3.1.

Som framgår av vad som tidigare anförts i avsnitt 4.5 har heltidsengagerad förtroendeman i Stockholms läns landsting enligt 9 § LLS tillerkänts rätt att närvara och deltaga i överläggningarna vid sammanträde med förvaltningsutskottet, även om han inte är ledamot av utskottet och under den förutsättningen att han också är ordförande i annan nämnd eller beredning.

Frågan om närvarorätt för andra än ledamöter i organet har belysts i rättspraxis vid olika tillfällen.

Enhälligt beslut av fattigvårdsstyrelse krävdes för att kommunalkamrer skulle äga rätt närvara vid styrelsens sammanträde (RÅ 1954 ref. 48). Fullmäktigeordförande och kommunalråd kan inte genom fullmäktigebeslut tilläggas närvarorätt vid nämndsammanträden (RÅ 1955 ref. 38, 1968 ref. 11). Tjänsteman i instruktion eller annorledes tillerkänd rätt att deltaga i överläggningarna men inte i besluten samt att få särmening antecknad till protokoll innefattar inte rätt att med anhängighetsverkan ställa yrkande (RÅ 1935 ref. 38, 1954 E 71).

Inom den specialreglerade förvaltningen förekommer ofta att såväl kommunala tjänstemän som utomstående experter tillerkännes rätt att närvara och deltaga i överläggningarna men inte i besluten. Ibland föreskrives också rätt att få särskild mening antecknad till protokollet. Exempel härpå finns i bl. a. byggnadsstadgan och hälsovårdsstadgan.

Under senare år har frågor om närvarorätt för andra än organets ledamöter främst aktualiserats beträffande heltidsengagerade förtroendemän och de anställda hos kommunerna.

I direktiven för utredningen om den kommunala demokratin omnämnes särskilt frågan om närvarorätt för heltidsengagerad förtroendeman i nämnd där vederbörande inte är ledamot.

I frågan om de anställdas närvarorätt utfärdades 1972 lagen om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd (1972: 271). Enligt denna lag får Konungen under i lagen angivna förutsättningar på framställning av kommun eller landstingskommun medge att viss nämnd beslutar att företrädare för de anställda får närvara vid nämndens sammanträden och deltaga i överläggningarna men ej i besluten. Syftet med denna lag är att främja viss försöksverksamhet med personalrepresentation i kommunala nämnder, och hittills lämnade medgivanden har tidsbegränsats. Utredningen om den kommunala demokratin har genom tilläggsdirektiv 1972 fått i uppdrag att utreda de problem som med hänsyn till den politiska demokratin och den kommunala verksamhetens karaktär är förenade med frågan om personalrepresentation i kommunala nämnder.

Utredningens bedömning

Vad gäller särregeln att 1/3 av kommunstyrelsens ledamöter i Stockholm kan påkalla sammanträde med kommunstyrelsen bör framhållas att

kommunstyrelsen i Stockholm nu består av 13 ledamöter. I övriga kommuner varierar antalet mellan 7 och 17 ledamöter. Flera kommuner har större ledamotsantal i kommunstyrelsen än Stockholms kommun. Antalet ledamöter i kommunstyrelsen i Stockholm kan därför inte vara motiv för att behålla särregeln för Stockholms del. Inte heller i övrigt synes några skäl föreligga att behålla denna särregel. Utredningen anser således att kommunallagens hälftenregel bör införas också för Stockholms del.

Den speciella närvarorätten för kommunfullmäktiges presidium i Stockholm vid sammanträden med kommunstyrelsen har motiverats med det särskilda valbarhetshindret för presidiet i fråga om ordförandeposterna i kommunstyrelsen. Som framgår av vad utredningen anfört tidigare under 36 § i förslaget föreslås att detta speciella valbarhetshinder utgår. Som en konsekvens härav bör också den särskilda närvaro- och yttranderätten för kommunfullmäktiges presidium upphöra.

I avbidan på förslag från utredningen om den kommunala demokratin om de heltidsengagerade förtroendemännens närvarorätt i organ, där de inte är ledamöter, anser utredningen att särregeln om borgarråds närvaroskyldighet vid sammanträden med kommunstyrelsen måste behållas. Denna regel föreslås dock placerad bland de särskilda bestämmelserna om borgarråd i Stockholm. En särregel om närvarorätt för heltidssysselsatta förtroendemän i Stockholms läns landstingskommun behövs också alltjämt.

Utredningen anser sig oförhindrad att nu ta upp frågan om kommunstyrelsens resp. förvaltningsutskottets rätt att upplysningsvis höra tjänstemän eller utomstående expert. Utredningen har i 18 § föreslagit en regel härom för fullmäktiges del och anser att skäl finns för en motsvarande bestämmelse även vad avser styrelsen.

Syftet med närvarorätt för sist berörda kategorier bör vara att tillgodose styrelsens behov av beslutsunderlag i de olika ärendena. De personkategorier, som då kommer i fråga, är kommunala befattningshavare som är föredragande i kommunstyrelsen samt utomstående av kommunen anlitade experter. För att tillgodose syftet räcker det med att yttranderätten – som f. n. gäller beträffande fullmäktige – begränsas till sakupplysningar med anledning av de frågor, som styrelseledamöterna kan ställa, dvs. yttranderätten beror på om någon ledamot påkallar att vederbörande höres.

Beslut om att höra utomstående upplysningsvis bör kunna fattas med enkel majoritet. Utomstående sakkunniga bör aldrig kunna tillerkännas annan yttranderätt än att lämna upplysningar på ställda frågor. För att bestämmelsen inte skall utnyttjas för någon form av "expertvälde" får förutsättas att den användes relativt sparsamt.

38 §

Gällande rätt

Stadgandet motsvarar 36 § KL, 38 § KLS och 47 § LL.

I 36 § KL regleras bl. a. suppleanternas inkallande vid tillfälligt förfall. Enligt stadgandet bör suppleanterna i kommunstyrelsen kallas till tjänstgöring i den vid valet bestämda ordningen, i den mån det erfordras till följd av hinder för ledamot eller vid uppkommen ledighet efter majoritetsvald ledamot, innan fyllnadsval skett.

Om ledamot anmäler förhinder först vid sammanträdet, har till tjänstgöring kunnat inkallas närvarande suppleant, ehuru denne inte varit personlig suppleant för den frånvarande, RÅ 1944 S 13. I detta fall var de närvarande suppleanterna från annat parti än de frånvarande ledamöterna. Då såväl ledamot som personlig suppleant har förfall, får annan i tur stående suppleant inkallas till tjänstgöring, RÅ 1954 ref. 6. Praxis visar alltså att inkallande av suppleant är oberoende av om suppleanten och den ledamot som har förfall tillhör samma parti eller ej. Inkallande av suppleant kan således påverka majoritetsförhållandena i kommunstyrelsen.

Det får anses åligga kommunstyrelsens ordförande att inkalla suppleant till tjänstgöring (jfr 35 § KL). Såvitt gäller ledamot kan underlåtenhet att kalla föranleda upphävande av beslut som fattats vid sammanträdet (Kaijser: Kommunallagarna II 1972 s. 224). Huruvida utgången blir densamma vid underlåtenhet att kalla suppleant då ledamot anmält förfall, har inte klart besvarats i praxis. Att den i 36 § 2 st. KL föreskrivna underrättelseskyldigheten inte fullgjorts har i vart fall inte föranlett att fattade beslut upphävts (RÅ 1963 E 54, I 204).

I kommunförbundets normalreglemente för kommunstyrelse har föreskrivits att ordföranden skall utfärda skriftlig kallelse som skall användas till både ledamöter och suppleanter med posten senast fem dagar före sammanträdesdagen.

Genom 1930 års kommunallagsändringar föreskrevs uttryckligen att suppleant hade närvarorätt vid kommunalnämnds sammanträden (KU 1930: 30 s. 36). I samband med 1952 års kommunallagsreform infördes skyldighet att underrätta suppleant om tid för sammanträde (36 § 2 st. KL, SOU 1952: 12 s. 188). Av underrättelsen bör klart framgå att suppleanten inte skall inträda i ledamots ställe. I kommentaren till förbundets normalreglemente framhålles att suppleanterna skall få kallelse och övriga sammanträdeshandlingar även då de inte inkallas till tjänstgöring. Därvid bör kallelsen förses med påskrift, att den endast innebär en underrättelse om sammanträde.

Den generella närvarorätt kommunallagen ger nämndsuppleanter omfattar inte suppleanter vid styrelseavdelnings eller arbetsutskotts sammanträden, försåvitt sådan rätt inte inskrivits i reglemente. Om så inte skett bör närvarorätt bero på avdelningens eller utskottets eget beslut (jfr Kaijser: Kommunallagarna II 1972 s. 225).

I ett rättsfall (RÅ 1955 ref. 38) har fullmäktige ansetts oförhindrade att i reglemente för styrelsen föreskriva, att icke tjänstgörande suppleant

äger rätt att deltaga i styrelsens överläggningar.

Om sådan suppleant får yttra sig uppkommer frågan om han också har rätt att med anhängighetsverkan ställa yrkande. Så torde inte vara fallet, jfr RÅ 1935 ref. 38, 1954 E 71 och kommunalrättskommitténs betänkande XII "Fullmäktige och suppleanter i kommunerna" s. 58–59 (stencil K 1969: 5).

Saknas reglementsföreskrift härom får närvarande men inte tjänstgörande suppleant med styrelsens medgivande deltaga i överläggningarna. Beslut härom torde kunna fattas med enkel majoritet och medgivande bör få avse obestämd tid (Kaijser: Kommunallagarna II, 1972 s. 226).

Kommunförbundets normalreglemente innehåller inte någon föreskrift, som tillförsäkrar suppleanterna yttranderätt.

Såvitt gäller suppleanter för ledamöter i kommunstyrelsen i Stockholm föreligger till att börja med samma avvikelser från KL som gäller beträffande ordinarie ledamöter i fråga om valbarhet och mandatperiodens längd.

Dessutom föreligger den skillnaden att suppleanterna i kommunstyrelsen enligt 38 § KLS saknar närvarorätt vid sammanträden, där de inte tjänstgör. Däremot föreligger samma närvarorätt och underrättelseskyldighet beträffande suppleanter i övriga kommunala nämnder som i KL (51 § 1 mom. 5 st. KLS). Bakgrunden härtill är att kommunstyrelsen tidigare bestod av 12 ledamöter, varjämte dess sammanträden obligatoriskt övervars av de 9 borgarråden. En regelmässig närvaro av suppleanterna skulle innebära en utökning av de i sammanträdena deltagande som var oläglig för den "stadsregering" det här var fråga om. Något behov att låta suppleanterna bevista styrelsesammanträdena i avsikt att de skulle få förtrogenhet med det kommunala arbetet förelåg heller inte, eftersom enbart fullmäktigeledamöter var valbara till suppleanter (prop. 1957: 16 s. 54).

I samband med 1969 års lagändringar borttogs särregeln om 12 ledamöter och lika många suppleanter i kommunstyrelsen (prop. 1969: 129 s. 131). 31 § KLS är numera överensstämmande med KL i denna del.

Vidare finns en särregel med tanke på att kommunstyrelsen inom ramen för de av fullmäktige uppdragna grunderna kan bestämma suppleanternas tjänstgöringsordning. Denna regel, som infördes 1962 och har samband med det tidigare systemet med successiv förnyelse i Stockholm, har behandlats tidigare under 33 § i förslaget.

För suppleanter i landstings förvaltningsutskott finns i 47 § LL en regel som motsvarar den för suppleanter i kommunstyrelsen.

Utredningens bedömning

Enligt utredningens uppfattning saknas anledning att i en ramlag ge mer detaljerade föreskrifter om suppleanternas tjänstgöring. Man bör kunna bygga på den rättspraxis som hittills utvecklats och i mån av behov intaga kompletterande föreskrifter i reglementen.

Utredningen har därför föreslagit en lagregel av i sak samma innehåll

som motsvarande bestämmelse i KL och LL, men företagit vissa språkliga moderniseringar.

Eftersom KLS inte längre anger ett fixerat antal ledamöter eller suppleanter i kommunstyrelsen, har skälet för den i KLS intagna begränsningen i suppleants närvarorätt bortfallit. Då det speciella valbarhetshindret i KLS som ligger i att också suppleanter måste vara fullmäktigeledamöter slopas, kan skäl finnas för att medge icke tjänstgörande suppleant rätt att närvara i syfte att ge sådan suppleant ökad förtrogenhet med det kommunala arbetet.

Som framgår av vad som anförts under 33 § föreslår utredningen att kommunstyrelsens i Stockholm rätt att ge närmare föreskrifter om suppleanternas tjänstgöringsordning skall utgå.

Det anförda ger vid handen att särreglerna i 38 § KLS inte längre behövs.

39 §

Gällande rätt

Enligt 37 § KL, 39 § KLS och 48 § LL, krävs för beslutförhet i kommunstyrelse resp. förvaltningsutskott att fler än hälften av ledamöterna är närvarande.

I fråga om jäv hänvisas till bestämmelserna för kommunfullmäktige resp. landsting. I vissa hänseenden skiljer sig emellertid jävsreglerna för fullmäktigeledamöter och styrelseledamöter. Genom 1972 års ändringar i samband med tillkomsten av förvaltningslagen infördes en bestämmelse om tjänstemannajäv. Denna regel har tidigare behandlats under 34 § i samband med valbarhetshinder för verkschefer. En annan olikhet är att vid behandling av ärende, vari ledamot eller annan är jävig, skall denne avträda.

Under SACO-konflikten 1971 aktualiserades på det kommunala fältet vissa problem, som har samband med jävsreglerna. En förtroendeman eller en kommunal tjänsteman – t. ex. en lönesekreterare – kan tänkas inneha förtroendeuppdrag i facklig organisation och samtidigt vara ledamot av kommunens löneorgan eller vara föredragande i detta organ. I samband med 1965 års reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt togs dessa problem upp till diskussion i anslutning till den s. k. frikretsfrågan, dvs. spörsmålet om rätt för arbetsgivare att påfordra, att vissa tjänstemän inte skall organisera sig. Departementschefen framhöll därvid bl. a. att enbart det förhållandet att det allmännas företrädare tillhör organisation som utgör förhandlingspart inte anses ägnat att rubba förtroendet för hans opartiskhet i tjänsteutövningen. Annorlunda förhöll det sig om vederbörande tjänsteman tillhörde organisations styrelse eller innehade annat förtroendeuppdrag i organisationen. I sådant fall borde han avhålla sig från att i tjänsten taga befattning med ärenden, där hans egen organisation stod som motpart. Det var uppenbarligen angeläget att tjänstemännen noga iakttog det jäv som här förelåg. Inom det kommunala området täckte de jävsregler, som gäller för fullmäktige

och nämndledamöter, inte alla de fall där en fullmäktige eller ledamot kunde tänkas sätta eget eller annans intresse framför kommunens. Det kunde dock förväntas att de av kommunerna valda förtroendemän, som hade en speciell anknytning till arbetstagarorganisation, hellre frivilligt avstod från att deltaga i handläggningen av ärendet, där berörda omständighet kunde rubba förtroendet för deras opartiskhet. Vad angick kommunernas tjänstemän skulle hinder inte möta för vederbörande kommun att uppställa formella jävsregler, som förbjöd exempelvis föredraganden eller sekreteraren i kommunernas lönenämnd vilken tillika var ledamot av styrelsen för vederbörande fackorganisations lokalavdelning att i tjänsten handlägga ärende, där denna organisation hade intressen att bevaka (prop. 1965: 60 s. 122–124).

Utredningens bedömning

De ändringar i beslutförhetsregeln som föreslagit i 16 § i fråga om fullmäktige bör genomföras också för styrelsens och övriga nämnders del.

De ändringar i jävsregeln som behövs för att ersätta valbarhetshindret för verkschefer har tidigare behandlats under 34 §. Regeln innebär att verkschef är jävig deltaga i avgörande som rör verket. Begreppet verk avser här, liksom i nu gällande lagstiftning, samtliga förvaltningsgrenar med egen organisation, exempelvis fastighetsförvaltning (jfr SOU 1952: 14 s. 225).

De jävssituationer som kan uppkomma vid avtalskonflikter torde inte vara av sådan frekvens att en speciell regel bör uppställas i lagen för dessa fall. De lösningar som anvisats i 1965 års ovan redovisade proposition bör enligt utredningens uppfattning vara närmast till hands att tillämpa.

40 §

Gällande rätt m. m.

Stadgandet motsvarar 38 och 39 §§ KL, 40 och 41 §§ KLS samt 49 § 2 st. och 50 § LL.

Enligt 38 § KL skall i fråga om förfarandet vid fattandet av beslut bestämmelserna om kommunfullmäktige äga motsvarande tillämpning med avseende på kommunstyrelsen.

40 § KLS skiljer sig inte i sak från 38 § KL men innehåller en särregel om att ordföranden har utslagsröst vid lika röstetal. Detta är nödvändigt mot bakgrunden av att motsvarande stadgande i fråga om kommunfullmäktige (23 § KLS) i dag har en annan lösning vid lika röstetal.

I fråga om beslutsförfarande i förvaltningsutskottet gäller enligt 49 § 2 st. LL samma regler som för landstinget och de skiljer sig inte i sak från reglerna för kommunstyrelse.

I 39 § 1 st. KL hänvisas till 24 § KL i vad avser protokolls förande, protokolls innehåll och reservation. Bestämmelserna om justering av styrelsens protokoll avviker från fullmäktigereglerna såtillvida att endast en justeringsman behöver utses. Vidare har tid för sammanträde för

justering inte reglerats. Likaledes saknas bestämmelser om protokollsunderskrift.

41 § KLS innehåller en särregel vad avser protokolls innehåll. I stadgandet hänvisas till 46 § 3 mom. KLS, vari föreskrives att föredragande borgarråds förslag skall, där det avviker från kommunstyrelsens beslut, städse intagas i styrelsens protokoll. Likaledes skall avvikande mening av borgarrådsberedningens ordförande antecknas i protokollet. Av förarbetena framgår att dessa speciella regler om protokollsinnehållet överförts till KLS från att tidigare ha varit intagna i instruktionen för stadskollegiet (prop. 1957: 16 s. 56).

50 § LL innehåller en motsvarande hänvisning till 34 § LL, vari landstingets protokollföring m. m. regleras. Justeringsreglerna för förvaltningsutskottet överensstämmer med dem som gäller för kommunstyrelse med undantag av att justeringsfristen satts till fjorton dagar efter sammanträdet. Kommunallagskommittén hade även för förvaltningsutskottets del föreslagit en 10-dagarsfrist. Med hänsyn till remisskritiken förordade departementschefen även här att 14-dagarsfristen skulle behållas (prop. 1954: 119 s. 130). För förvaltningsutskottets del saknas motsvarighet till kravet på att justeringen av landstingsprotokollen skall annonseras i de tidningar, som är spridda inom landstingskommunen.

50 § LL innehåller dessutom en regel om att förvaltningsutskottet har att besluta om arkivvården (jfr 40 § 3 st. KL, där arkivvården sker på ordförandens ansvar).

I samtliga här aktuella författningar finns dessutom en regel om avgiftsfri vidimation av avskrift av styrelsens protokoll. Motsvarigheten härtill finns för fullmäktiges del i 26 § 3 st. KL.

I de stadganden om fullmäktige (och landsting) vartill hänvisas i nu gällande lagstiftning har utredningen föreslagit en del ändringar (se 24, 26 och 27 §§ i förslaget). Frågan är om dessa ändringar också kan gälla för kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Av särskilt intresse i detta sammanhang är förslaget att omröstning i fullmäktige skall kunna ske med omröstningsapparat, att tidsfristen för justeringen sätts till längst fjorton dagar, att justeringsreglerna i övrigt i huvudsak föreslås reglerade i arbetsordning för fullmäktige och att en särskild rättelseregel i fråga om protokoll införes.

Utredningens bedömning

Utredningen anser att fullmäktige- och landstingsreglerna i fråga om beslutsförfarande, protokollföring och reservation m. m. i så stor utsträckning som möjligt bör gälla också för kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets del. Huvudparten av de olikheter som nu föreligger mellan KL, KLS och LL i fråga om dessa regler har borttagits i förslaget. Detta innebär större enhetlighet också vad gäller kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Med den lösning som valts i fråga om ordförandens utslagsröst vid lika röstetal i fullmäktige behövs den särskilda skrivningen i 40 § KLS inte längre. Särregeln om borgarråds rätt att få sin mening

antecknad i kommunstyrelsens protokoll bör liksom i äldre rätt kunna regleras i instruktion eller reglemente.

Utredningen anser det lagtekniskt fördelaktigt att sammanföra stadgandena i 38 och 39 §§ KL och motsvarande bestämmelser i KLS och LL till ett enda stadgande.

Ordalydelsen i 38 § KL och dess motsvarigheter i KLS och LL ger vid handen att reglerna om beslutsförfarandet i det beslutade organet skall tillämpas fullt ut på kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Bestämmelserna om proportionellt val kan emellertid inte tillämpas vid val av beredningar inom styrelsen eller annan nämnd. Inte heller finns någon anledning att låta kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet använda sig av omröstningsapparat vid omröstning. Dessa smärre avvikelser kommer klarare till uttryck om lokutionen "äga motsvarande tillämpning" utbyts mot "i tillämpliga delar gälla". Likaledes bör användningen av detta uttryck medföra att bestämmelsen om kungörelse i tidning om dagen för protokollsjusteringens tillkännagivande i fråga om landstingsprotokoll inte gäller för förvaltningsutskottet.

De ändringar i förhållande till gällande rätt som i övrigt föreslagits i 24, 26 och 27 §§ bör kunna tillämpas också för kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets del. Detta innebär bl. a. att en rättelseregel i fråga om protokoll införes. Som redan anförts under 26 § finns det dock med tanke på att kommunstyrelsereglerna liksom motsvarande bestämmelser om förvaltningsutskottet i stor utsträckning tillämpas för övriga kommunala nämnder genom hänvisningsstadganden anledning att mer i detalj reglera justeringsförfarandet. Även med denna lösning kan dock behov av smärre kompletteringar i fråga om justeringsförfarandet föreligga. Detta kan ske genom föreskrifter i reglemente. Exempel på sådana kompletteringar är bestämmelser om underskrift av protokoll.

Som framgår av vad som sagts under 28 § föreslås samtliga regler om avgiftsfri vidimering av protokoll utgå ur lagstiftningen. Detta gäller alltså även de här aktuella stadgandena. Vidare föreslås att ett allmänt hållet stadgande om arkivvården av styrelsens och nämndernas handlingar intas här.

41 §

Gällande rätt och tidigare förslag

Stadgandet motsvarar delvis 40 § KL, 42 § KLS och 49 § 1 st. LL.

I 40 § 1 st. KL föreskrivs att kommunstyrelsen på lämpligt sätt skall kungöra varest till styrelsen ställda framställningar skall emottagas. Motsvarande bestämmelse finns i 42 § 1 st. KLS. I landstingslagen saknas motsvarighet till stadgandet i fråga.

I departementspromemorian "Effektivare kungörande" (Ds Ju 1974: 2) föreslås att stadgandet ändras så att kommunstyrelsen på kommunens anslagstavla skall kungöra varest till styrelsen ställda framställningar emottagas. I remissyttrande över förslaget har kommunallagsutredningen i denna del anfört följande.

Utredningen avser också att slopa den särskilda regeln i 40 § KL om skyldighet för kommunstyrelsen att kungöra var till kommunstyrelsen ställda framställningar skall mottagas. Motsvarande bestämmelser saknas i landstingslagen. Syftet med regeln kan antas vara att informera kommunmedlemmarna om var framställningar till kommunstyrelsen skall mottagas. Någon lämplig form av kungörelse som uppnår detta syfte torde vara svårt att ange. Varken annonsering i pressen eller anslag på kommunens anslagstavla kan enligt utredningens uppfattning vara fullt tillfredsställande. Man kan räkna med att kommunmedlemmarna på annat sätt – genom telefonkontakt eller adressuppgift i t. ex. telefonkatalogen – kan erhålla information om kommunstyrelsens adress. Ibland utger kommunerna informationskataloger med adressförteckningar. Några rättsförluster för kommunmedlemmarna kan inte uppstå om regeln slopas. Bestämmelsen är till sin typ en sådan detaljföreskrift, som utredningen avser att utrensa ur kommunallagen. Mot denna bakgrund avstyrker utredningen att några ändringar nu företages i 40 § KL.

I 40 § 2 st. KL hänvisas till bestämmelserna i 7 § FvL, som reglerar frågan när handling skall anses ha inkommit till myndighet. Motsvarande hänvisningar finns i KLS och LL.

I 40 § 3 st. KL finns en bestämmelse om att styrelsens skriftväxling ombesörjes av ordföranden eller under hans inseende. Regeln har under senare tid aktualiserats från två synpunkter. En fråga har varit om bestämmelsen kan medföra behörighet för ordföranden att utan fullmakt företräda kommun i rättegång. För de allmänna domstolarnas del har frågan nyligen besvarats nekande i rättsfallet NJA 1973 s. 134 medan däremot förvaltningsdomstolarnas syn på relationen mellan bestämmelsen i fråga och förvaltningsprocesslagen ännu inte har kommit till uttryck i praxis. En närmare redogörelse för problemet har lämnats tidigare i avsnitt 7.4.1. I kommunförbundets förslag till normalreglemente för kommunstyrelsen innefattar bestämmelserna om kommunstyrelsens delegationsrätt även att delegera ärenden rörande utfärdande av fullmakt att föra kommunens talan inför domstolar och andra myndigheter samt vid förrättningar av skilda slag. Sådana ärenden kan delegeras t. ex. till ledamot i styrelsen eller tjänsteman hos kommunen.

På landstingssidan saknas motsvarighet till bestämmelsen i KL om ordförandens skriftväxling. Ibland har man i reglemente för förvaltningsutskottet intagit motsvarigheter till den här redovisade delegationsrätten för kommunstyrelsen.

Under SACO-konflikten 1971 kom frågan om betydelsen av stadgandet om ordförandens skriftväxling upp ur en annan aspekt. Det ansågs att regeln utgjorde ett klart stöd för ordföranden att ombesörja kommunstyrelsens skriftväxling i form av utgående skrivelser m. m., även om det enligt instruktion för tjänsteman kunde ankomma på tjänstemannen att sköta sådana uppgifter. Närmare föreskrifter om undertecknande och kontrasignation av utgående skrivelser m. m. brukar finnas i reglemente för kommunstyrelse resp. förvaltningsutskott.

I detta sammanhang finns det anledning att också beröra frågan om vem som är behörig att på styrelsens vägnar mottaga delgivning. Enligt 9 § delgivningslagen sker delgivning med annan juridisk person än staten genom att handlingen överbringas till någon som har rätt att företräda

den juridiska personen eller, om flera är gemensamt behöriga, till någon av dem. Saknas behörig ställföreträdare men finns någon som har rätt att sammankalla dem som skall besluta i den juridiska personens angelägenheter, överbringas handlingen till denne. I förarbetena till delgivningslagen framhålles att en delgivningslag inte bör innehålla några bestämmelser om vem som är behörig ställföreträdare för olika juridiska personer. Sådana regler hör hemma i lagstiftningen om dessa juridiska personer (prop. 1970: 13 s. 133). Delgivningslagen reglerar således inte ställföreträdarfrågan. I ett rättsfall, RÅ 1971 C 334, ansåg en av regeringsrättens ledamöter att utkvittering av ett beslut genom byggnadsnämndens sekreterare inte innebar att byggnadsnämnden fått del av beslutet. I kommunförbundets förslag till normalreglemente förutsättes att kommunstyrelsen kan utse kommunal tjänsteman att i delgivningssammanhang företräda kommunstyrelsen.

I 40 § KL ges kommunstyrelsens ordförande ett särskilt ansvar för kommunstyrelsens arkivvård. Motsvarighet härtill saknas i KLS. Enligt 50 § LL ankommer det på förvaltningsutskottet att bestämma hur arkivvården skall skötas.

Utredningens bedömning

Av de skäl utredningen anfört i sitt remissyttrande över departementspromemorian "Effektivare kungörande". Ds Ju 1974: 2, anser utredningen att bestämmelsen om skyldighet att kungöra varest till kommunstyrelsen ställda framställningar emottages kan tagas bort. Motsvarande regel saknas för förvaltningsutskottets del utan några påvisbara nackdelar. Tar man bort regeln ökar möjligheterna till enhetlighet i lagstiftningen.

Hänvisning till 7 § FvL i fråga om när handling skall anses ha inkommit bör finnas även i en enhetlig kommunallag.

Efter 1973 års avgörande i högsta domstolen torde det i varje fall för processen vid de allmänna domstolarna vara klart att bestämmelsen i 40 § KL om ordförandens ansvar för skriftväxlingen inte räcker för att grunda behörighet för ordföranden att utan fullmakt föra talan på kommunens vägnar. I vad mån stadgandet kan grunda sådan behörighet i fråga om förvaltningsprocessen är ovisst. Enligt utredningens uppfattning är det mindre tillfredsställande med en behörighetsregel som har så osäker räckvidd. I och för sig kunde denna osäkerhet nedbringas genom en allmänt hållen behörighetsregel i KL, som innebar att ordföranden hade rätt att företräda kommunen i alla typer av process och vid alla förrättningar. En sådan regel skulle emellertid vara principiellt betänklig. Härigenom skulle ordföranden ges allför vidsträckta befogenheter och kommunstyrelsens roll kunna urholkas. En sådan processuell behörighetsregel kunde lätt tas till intäkt för vidgad behörighet också på det civilrättsliga området. Konsekvenserna härav skulle bli svåröverskådliga. Bestämmelsen i 30 § d) KL innebär att det primärt ligger i kommunstyrelsens hand att bestämma vem som skall föra kommunens talan. Kommunstyrelsen har redan nu möjlighet att meddela generell rättegångsfullmakt, t. ex. genom föreskrift i reglemente. Så har också skett i

stor utsträckning. I varje fall i fråga om civilprocess kan det vara rimligare att processen överlämnas åt en i kommunens tjänst anställd jurist eller åt utomstående jurist. Regeln om handhavandet av styrelsens skriftväxling bör alltså inte ha någon självständig funktion som grund för behörighet att företräda kommun i process.

Fråga uppstår då om regeln behövs av andra skäl. I och med att ordföranden har ansvaret för protokollföringen ligger det i sakens natur att han i sista hand också svarar för utgående expeditioner från styrelsen. Någon lagregel beträffande ansvaret för skriftväxlingen behövs därför inte. Motsvarighet härtill saknas också i LL. Däremot är det säkerligen nödvändigt att genom reglementsförskrifter närmare ange vilka som skall underteckna styrelsens handlingar och ombesörja expedieringen.

Men hänsyn till det nu anförda anser utredningen att någon regel om styrelsens skriftväxling inte bör intagas i en enhetlig lag.

I fråga om vem som är behörig att mottaga delgivning på kommunens vägnar kan en klargörande regel i KL vara erforderlig för att undvika rättsförluster. Även tjänsteman bör genom reglemente, instruktion eller särskilt beslut kunna göras behörig att mottaga delgivning. Huvudregeln i förslaget är dock att detta ankommer på ordföranden. Vid förfall för honom, och i avsaknad av annan reglering, ligger det i sakens natur att dessa uppgifter ankommer på vice ordföranden. I princip rör det sig här närmast om en kodifiering av vad som redan tillämpas på det kommunala fältet.

42 §

Gällande rätt och pågående utredningar m. m.

Stadgandet motsvarar delvis 43 § KL, 48 § KLS och 52 § LL, vilka sinsemellan uppvisar flera olikheter. Det gemensamma är att samtliga stadganden anger vad reglemente för kommunstyrelse resp. förvaltningsutskottet kan innehålla.

Centraliserad medelsförvaltning

I 43 § a) KL regleras möjligheten till centraliserad medelsförvaltning. Där avses med medelsförvaltning åtgärder för omhänderhavande, placering och redovisning av medel (SOU 1952: 14 s. 305). Bestämmelser som reglerar medelsförvaltning finns också i 61 och 62 §§ KL. Stadgandet i 43 § a) KL innebar inte någon ändring i tidigare gällande bestämmelser. Centralisering av medelsförvaltningen torde, framhöll kommunallagskommittén, bli den vanligaste anledningen till att kommun antar reglemente för kommunens styrelse. Beslut om centralisering kan avse endast viss eller vissa nämnder men omfattar i allmänhet samtliga medelsförvaltande organ i kommunen. Beslutet kan avse såväl nämndernas kassarörelse som deras räkenskapsföring men också inskränkas till endera. Före beslut om centralisering skall nämnderna höras i ärendet. Beträffande andra nämnder än dem, vilkas tillsättande regleras i särskilda författningar, hade

kommun full frihet att besluta hur deras medelsförvaltning skulle ombesörjas. Ett sammanförande av deras medelsförvaltning med styrelsens krävde alltså inte föreskrift därom i styrelsens reglemente (SOU 1952: 14 s. 195).

En helt övervägande del av kommunerna har centraliserad medelsförvaltning.

Enligt kommunförbundets normalförslag till reglemente för kommunstyrelsen skall kommunstyrelsen, om inte kommunfullmäktige bestämt annorlunda, omhänderha kommunens hela medelsförvaltning, inbegripet den som enligt särskilda författningar tillkommer andra nämnder.

KLS skiljer sig från KL genom kravet på obligatorisk drätselnämnd i 47 § KLS. Enligt 48 § må i reglemente för kommunstyrelsen och drätselnämnden bestämmas att med drätselnämndens medelsförvaltning skall sammanföras medelsförvaltning, som enligt särskilda författningar tillkommer andra kommunala nämnder.

Frågan om centraliserad medelsförvaltning har inte lagreglerats för landstingets del. Utvecklingen går dock mot centraliserad medelsförvaltning även på landstingssidan. Särskilt datatekniken har påskyndat denna utveckling. Bokföring och redovisning sker ofta centralt medan de olika sjukhusdirektionerna får sköta en begränsad kassarörelse.

Delegation

Enligt 43 § KL får fullmäktige i reglemente för kommunstyrelsen bestämma att styrelsen skall ha rätt att uppdraga åt avdelning som bildats inom styrelsen, åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos kommunen att på styrelsens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden. Beskaffenheten av de ärenden i vilka beslutanderätten sålunda får delegeras skall anges i fullmäktiges beslut. Enligt förarbetena är delegationsmöjligheten avsedd främst för rutinärenden (prop. 1953: 210 s. 120). Bara en ärendegrupp undantas dock uttryckligen från delegation, nämligen framställningar eller yttranden till fullmäktige. Beslut som har fattas med stöd av delegation skall anmälas vid styrelsens nästa sammanträde.

Motsvarande delegationsmöjligheter för annan kommunallagsreglerad nämnd finns i 45 § KL. En skillnad är dock att ett enkelt fullmäktigebeslut är tillräckligt som underlag för delegationsrätten. Något krav på att delegationsrätten skall intagas i reglemente föreligger således inte.

Bestämmelserna om delegation av specialreglerade nämnders beslutanderätt har formen antingen av en hänvisning till 45 § KL eller av särskilda bestämmelser som i allmänhet nära ansluter till lydelsen av nämnda lagrum. Speciella regler finns t. ex. i socialhjälpslagen och barnavårdslagen.

Delegationsrätten var en nyhet i 1950-talets kommunallagstiftning. Enligt kommunallagskommitténs förmenande var det i varje fall för de större kommunerna av stor betydelse, om den mängd rutinärenden, som där ofta betungande sammanträdena, kunde avgöras på ett enklare sätt, t. ex. genom föredragning av en tjänsteman inför ordföranden. Det borde

härigenom bli möjligt för kommunens styrelse att ägna mera tid och uppmärksamhet åt frågor av större betydelse. Förslaget kunde närmast sägas innebära en legalisering av praxis (SOU 1952: 14 s. 196).

I kommunförbundets förslag till reglemente för kommunstyrelsen finns reglering av kommunstyrelsens delegationsrätt i 11 §. Delegationsbestämmelserna i reglementsförslaget är olika för det fall kommunstyrelsen är resp. inte är kommunens lönemyndighet. I bestämmelserna har uteslutits delegation av beslutanderätt till suppleanterna i styrelsen. Detta grundar sig på uppfattningen att det är mindre lämpligt att anlita suppleanter i en kommunal nämnd såsom ledamöter i permanenta, med beslutanderätt utrustade avdelningar. Suppleanterna är ju inte enligt lag tillförsäkrade yttranderätt vid nämndsammanträdena och skulle därför kunna komma i ett läge, då de inte ägde deltaga i överläggning vid anmälan av beslut på grund av delegationsuppdrag. Om den närmare ordning, i vilken den i reglementet medgivna delegationsrätten skulle utnyttjas, beslutar kommunstyrelsen själv. I detta avseende innehåller normalförslaget inga riktlinjer. I förslaget anges 25 olika ärendegrupper. För att tillgodose minoritetsintressena ges möjlighet för två ledamöter i arbetsutskott och i annan avdelning för en ledamot att efter uttrycklig begäran få ärende hänskjutet till kommunstyrelsen. Detta gäller oberoende av hur stort arbetsutskottet eller avdelningen är. I fall där beslutanderätten i ärendet delegerats till en person, har denne möjlighet, om ärendets beskaffenhet kan anses påkalla detta, att överlämna ärendet till kommunstyrelsen för avgörande. På grund av ett hänvisningsstadgande åläggs även annan delegation än arbetsutskottet – varom särskilda bestämmelser meddelats i reglementet – att föra protokoll över alla beslut som fattas med stöd av delegerad beslutanderätt och att anslå bevis om protokollets justering. Bestämmelsen innebär således en viss skärpning i förhållande till den ordning som förutsattes vid kommunallagens tillkomst, nämligen att protokollföring och tillkännagivande av verkställd justering alltid sker i ärenden av den art och betydelse, att klagan över beslutet ligger inom den praktiska möjlighetens ram (prop. 1953: 210 s. 198).

I det fall att kommunstyrelsen är kommunens lönemyndighet finns särskilda bestämmelser om delegationsrätt för kommunstyrelsen i egenskap av lönemyndighet.

Delegationsbestämmelsen i 48 § b) KLS avser såväl kommunstyrelse som drätselnämnd, men skiljer sig i övrigt inte i sak från KL.

Bestämmelser om delegation från förvaltningsutskott finns i 52 § 3 st. LL. Efter 1969 års ändringar i LL skiljer sig denna från KL därigenom att LL inte uttryckligen undantar yttrande till landstinget från delegationsrätten. Vidare får avdelning av utskottet genom reglementet tilläggas motsvarande befogenhet (som utskottet) att uppdraga åt annan att fatta beslut på avdelningens vägnar.

I kommunalrättskommitténs betänkande VI, "Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring" (SOU 1965: 6) har kommittén redovisat möjligheterna att vidga delegationsrätten i syfte att åstadkomma en lokal förankring av den kommunala förvaltningen. Kommittén framhöll

bl. a. att för att bereda sådana delegationsmöjligheter skulle i första hand tillägg behöva göras till 43 och 45 §§ KL. Ett sådant tillägg skulle ge styrelsen rätt att uppdraga åt ledamot av styrelsen jämte i särskild ordning utsedda personer att på styrelsens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden. I så fall uppkommer frågan om en sådan regel innebär att kommunen som odelad förvaltningsenhet kan splittras och som en följd härav att kontinuiteten och enhetligheten inom förvaltningen råkar i fara. Kommittén fann, att en dylik reglering skulle innebära att för kommunallagstiftningen grundläggande principer måste frångås och avvisade därför tanken på att i väsentlig mån utvidga den rätt som redan fanns att decentralisera beslutsrätten inom den kommunala verksamheten. Kommittén föreslog dock att delegation skulle få ske till suppleant. Denna ändring genomfördes också (prop. 1967: 28, KU 1967: 32). I utskottsutlåtandet avvisades tanken på s. k. blandad delegation bestående av ledamot och tjänsteman. Lagtexten synes inte heller medge delegation till två eller flera tjänstemän att besluta i förening.

Utredningen om den kommunala demokratin har enligt sina direktiv att behandla frågan om åtgärder för att förstärka den kommunala självstyrelsens lokala förankring. De sakkunniga skall bl. a. pröva om skäl föreligger till annan bedömning än den som gjordes 1967 på grundval av kommunalrättskommitténs här berörda betänkande i frågan.

Genom tilläggsdirektiv har utredningen om den kommunala demokratin att undersöka frågan om delegation av beslutanderätt till s. k. partssammansatta organ, där de anställda skall kunna medverka i besluten.

På den landstingskommunala sidan har delegationsrätten behandlats främst från arbetsorganisatoriska synpunkter i ett par utredningar. Landstingsutredningen diskuterade delegationsrätten i sitt betänkande "Landstingens organisation och arbetsformer m. m." (SOU 1963: 64). En översikt av delegationsrättens omfattning i olika reglementen för landstingens förvaltningsutskott redovisas i betänkandet. Av denna redovisning framgår bl. a. att generella delegationsklausuler intagits i vissa reglementen. Exempel på blandad delegation mellan förtroendeman och befattningshavare finns också. I något reglemente bemyndigas förvaltningsutskottets ordförande och landstingsdirektören att gemensamt fatta beslut i sådana brådskande ärenden, som inte utan våda kan anstå till nästa sammanträde (s. 93–94). Utredningen hade tillfrågat förvaltningsutskotten om delegationsrätten borde utvidgas eller inskränkas och om åtgärder borde vidtagas för att avlasta förvaltningsutskottet någon eller några av dessa uppgifter enligt LL respektive enligt för utskottet gällande reglemente. Ett tjugotal utskott framhöll att delegationsrätten inte borde utvidgas. Man ansåg att den delegationsrätt som fanns täckte behovet och att den inte borde inskränkas. Ett utskott uttalade att med hänsyn till landstingskommunens växande arbetsuppgifter delegationsrätten borde i möjligaste mån utökas (s. 115). Utredningen framhöll för sin del att de dåvarande lagreglerna gav landstinget möjlighet till en mycket vidsträckt delegation. Delegationsrättens utformning var i sista hand beroende av landstingets beslut. En avlastning kunde ske genom att särskilda nämnder

tillskapades för vissa ändamål och därvid tillerkändes såväl beslutanderätt som delegationsrätt inom sina uppgiftsområden, exempelvis lönenämnd, central byggnadskommitté, upphandlingsdelegation osv. (s. 152–154). Utredningen föreslog inte några lagändringar i fråga om delegationsrätten. Detta godtogs också i propositionen (prop. 1965:61 s. 71).

I betänkandet "Storlandstingets författning" (SOU 1968:35) föreslogs flera ändringar i delegationsbestämmelserna. Kravet på att delegationsrätten skall fixeras i reglemente föreslogs slopad. Delegationsrätten borde kunna regleras genom fristående beslut av landstinget. Förslaget följde alltså den för fakultativa nämnder brukade ordningen. Vidare föreslogs att förvaltningsutskottet skulle få delegera beslutanderätt till avdelning som har självständig beslutanderätt fastställd i reglemente. Något behov av att tillåta delegation till suppleanter ansågs inte föreligga (s. 103). För de fakultativa nämnderna föreslogs rätt att delegera till annan nämnd (s. 106). Vidare föreslogs ändringar i fråga om anmälan av beslut som fattas efter delegation. För den undantagslösa anmälningsskyldigheten brukar – framhölls i betänkandet – åberopas informations- och kontrollintressen. När antalet delegerade ärenden blir mycket stort blir anmälningarna mycket omfattande och betungande för arbetet hos den delegerande nämnden. Anmälningsskyldigheten blir självfallet också betungande för den beslutande. Viktigast var emellertid att informationsintresset knappast blev tillgodosett genom anmälningar, som tog en sådan omfattning. Den delegerande nämnden fick inte genom anmälningarna den samlade överblick över verksamheten som borde eftersträvas. En obligatorisk anmälningsskyldighet skulle närmast ställa sig helt omöjlig från effektivitetssynpunkt med tanke på att antalet delegerade ärenden skulle bli mycket stort hos landstinget. Utredningsmannen föreslog därför att den obligatoriska anmälningsskyldigheten för enskilt ärende skulle tas bort. Den delegerande nämnden borde själv kunna bestämma i vad mån den ville ha enskilda beslut anmälda. Viktiga ärenden – såsom ärenden rörande de högre tjänsterna och ärenden av större ekonomisk eller principiell betydelse – kunde troligen behöva anmälas genom översändande av de enskilda besluten. I övrigt torde den delegerande nämndens intressen bli bättre tillgodosedda om rapporteringen skedde genom exempelvis kvartalsrapporter med statistik över olika ärenden, antalet sökande till tjänster, vakanser o. d. Nämnden borde själv kunna finna ut och bestämma hur redogörelse skulle ske. Enligt bestämmelsen skulle styrelsen, för de ärenden som ej anmäldes vart för sig, bestämma i vilken ordning redogörelse skulle lämnas. Svårigheterna med att vid en vittförgrenad organisation med omfattande delegation få reda på var ett ärende handlägges borde lösas genom att man i en enhetlig kansliinstruktion e. d. gav vägledande föreskrifter. Att den individuella anmälningsskyldigheten i stor utsträckning torde försvinna medförde enligt utredningsmannen särskilda komplikationer. Ibland har den beslutande själv brukat föra protokoll och anslå uppgift om protokollets justering. Besvärstid räknas då från anslaget. I andra fall har beslutet efter anmälan brukat inflyta i den delegerande nämndens protokoll. Dagen för anslag om justeringen av nämndprotokollet bildar

då utgångspunkt för besvärstiden. För beslut av förtroendeman (eller tjänsteman) som inte bildar någon nämnd saknas lagreglerad protokollsskyldighet, ehuru det förutsatts att protokoll föres. Det får enligt utredningsmannen förutsättas även här att protokoll föres eller att annan systematisk anteckning sker av beslut. Det syntes lämpligt att landstinget föreskrev fasta beslutsdagar samt att justering och anslag skedde efter ett fast mönster. I kansliinstruktionen borde ges regler för beslutsanteckningen. Protokollering och anslag kunde behöva kompletteras med andra medel för tillkännagivande. Personer som berörs av ett beslut borde ha andra möjligheter att enkelt få reda på att beslut fattats. En tänkbar lösning kunde här vara att notiser om beslut av viss vikt (tjänstetillsättningar o. d.) intogs i en särskild följd av meddelanden för hela organisationen, tillgängliga hos varje förvaltning.

I remissyttranden över förslaget framhölls bl. a. att vidaredelegation skulle kunna vålla praktiska olägenheter, när delegaten skall fullgöra den anmälningsskyldighet som åvilar honom. Komplikationer kan också uppstå när delegerande nämnd önskar återkalla delegationen. En remissinstans yttrade sig i frågan om uppmjukningen av anmälningsplikten och ansåg denna olämplig från kontrollsynpunkt (prop. 1969: 112 s. 70).

Departementschefen var ej heller beredd att förorda så genomgripande ändringar i delegationsbestämmelserna som föreslagits. Departementschefen framhöll bl. a. att delegationsbestämmelserna borde utformas så att de möjliggör en smidig anpassning av ärendefördelningen med hänsyn till skiftande förhållanden. Också intresset av att klara gränser finns mellan olika organs befogenhet och av att systemet är överskådligt måste emellertid beaktas. För att i någon mån skapa större delegationsmöjligheter förordade departementschefen sådan ändring i LL att förvaltningsutskottet och nämnder för oreglerad förvaltning fick rätt att på liknande sätt som redan gällde för kommun delegera till avdelning av styrelsen respektive till särskild avdelning inom nämnden. I samma syfte förordades vidare att möjlighet öppnades till delegation till suppleant (prop. 1969: 112 s. 104–105). Dessa ändringar genomfördes också.

Särskilda avdelningar av förvaltningsutskott

Enligt 52 § LL får i reglemente för förvaltningsutskott bestämmas, huruvida och i vilken omfattning de utskottet tillkommande bestyren skall fördelas på två eller flera särskilda avdelningar av utskottet. Där utskottet skall vara uppdelat på avdelningar kan landstinget i reglementet föreskriva att landstinget skall utse dessa avdelningar genom särskilda val. Har uppdelning på avdelningar skett ankommer det på det samfällda utskottet att uppgöra budget och ha inseende över sjukvårdsstyrelsen och med eget yttrande till landstinget överlämna de framställningar från styrelsen som ankommer på landstingets handläggning.

Det landstingskommunala systemet med självständiga avdelningar skiljer sig från vad som gäller på den primärkommunala sidan. Där finns

visserligen inget hinder mot att inrätta särskilda avdelningar inom kommunstyrelsen för beredande eller verkställande uppgifter. I viss utsträckning kan också beslutanderätten i olika ärenden delegeras till sådan avdelning. En primärkommunal avdelning har emellertid inte någon självständig, omedelbart från reglementet härledd beslutanderätt. I landstingen kan avdelningarna ha självständig beslutanderätt på ett vidsträcktare område än de primärkommunala avdelningarna. I samband med 1953 års kommunallagsreform avskaffades på den primärkommunala sidan de möjligheter som enligt 1930 års lag om kommunalstyrelse för stad förelåg att uppdela styrelsen på självständiga avdelningar. Bakom det primärkommunala förbudet mot helt självständiga avdelningar av styrelsen låg tanken att styrelsen skulle vara ett enhetligt och fast sammanhållet organ för ledningen av kommunens förvaltning (prop. 1953: 210 s. 121). För landstingens del ansågs det dock inte lämpligt att i sak eftersträva de mer restriktiva bestämmelserna för kommunstyrelsen. I stället överfördes de enligt 1924 års landstingslag gällande föreskrifterna om utskottsavdelningar i stort sett oförändrade till 1954 års landstingslag.

Landstingsutredningen tog i sitt betänkande "Landstingens organisation och arbetsformer" (SOU 1963: 64) upp frågan om systemet med självständiga avdelningar inom förvaltningsutskottet. Vid denna tidpunkt hade 20 landstingskommuner odelat förvaltningsutskott och i 5 landstingskommuner var förvaltningsutskottet uppdelat på avdelningar (s. 193). Landstingsutredningen avvisade för landstingskommunernas del den primärkommunala modellen, som innebar att drätselförvaltningen kunde överflyttas till en drätselnämnd i syfte att avlasta kommunstyrelsen, bl. a. med hänvisning till möjligheten att uppdela förvaltningsutskottet på avdelningar (s. 140). En sådan uppdelning kunde från effektivitetssynpunkt vara till fördel för landstingskommunerna. Utredningen fann för sin del att det med hänsyn till landstingskommunernas uppgifter och utformning, geografiskt och befolkningsmässigt, inte fanns några bärande skäl att frångå gällande bestämmelser om förvaltningsutskottets verksamhetsformer och organisation (s. 143). För i första hand de största landstingskommunerna skisserade utredningen en organisation som innebar ett utskott med två avdelningar, den ena för planerings- och lokaliseringsfrågor och den andra för finansärenden (s. 149).

Av propositionen framgår bl. a. att rekommendationerna mottagits välvilligt av remissorganen, som emellertid framhållit att förvaltningens uppbyggnad måste bedömas för varje landstingskommun för sig och att starkare centralisering av förvaltningen kunde vara befogad på sina håll. Departementschefen ansåg för sin del att de synpunkter som utredningen anfört på det hela taget kunde godtas (prop. 1965: 61 s. 68).

I betänkandet om storlandstingets författning diskuterades frågan om den landstingskommunala eller primärkommunala organisationsmodellen skulle tillämpas för Stockholms läns landstingskommun (SOU 1968: 35 s. 99 ff). I betänkandet anfördes bl. a. att budget och drätsel skulle tillhöra styrelsens ansvarsområde. Med hänsyn till att styrelsens uppgifter skulle bli mycket omfattande borde styrelsen kunna uppdelas på självständiga

avdelningar. Deras beslutanderätt måste i viss utsträckning avse andra uppgifter än de rent rutinmässiga.

I remissyttrande från Svenska landstingsförbundet framhölls bl. a. att förordandet av systemet med delad styrelse framstod som anmärkningsvärt med tanke på att denna organisationsform blivit alltmer ovanlig inom landstingens centralförvaltning (prop. 1969:112 s. 70). Några särbestämmelser för Stockholms läns landstingskommun infördes inte.

Utvecklingen har numera gått dithän, att endast en landstingskommun, Blekinge läns landstingskommun, har förvaltningsutskottet delat på självständiga avdelningar.

Obligatoriskt reglemente. Övriga reglementsföreskrifter

Enligt 43 § KL är reglemente för kommunstyrelsen inte obligatoriskt. Skyldighet att anta reglemente föreligger dock om kommunen vill centralisera medelsförvaltningen eller ge kommunstyrelsen delegationsrätt. Utöver bestämmelser om medelsförvaltning och delegation får, i den mån inte särskilda bestämmelser meddelas i KL, genom reglemente bestämmas den ordning, i vilken kommunstyrelsen har att utöva sina befogenheter och fullgöra sina åligganden. I förarbetena ges flera exempel på vad reglemente kan innehålla. Dit hör t. ex. bestämmelser om antalet ledamöter och suppleanter i styrelsen och styrelsens rätt att inköpa fastighet på exekutiv auktion. En av styrelsereglementets uppgifter är att utåt och inåt klargöra på vilka områden och i vilka avseenden styrelsen har behörighet att företräda kommunen och vilka befogenheter styrelsen härvid har. Reglemente kan vidare utgöra arbetsordning för styrelsen samt innehålla uppräkning av styrelsens uppgifter, vilket bl. a. kan klargöra gränsdragningen mot de fakultativa nämndernas arbetsuppgifter. Som framgår av vad som tidigare redovisats i olika sammanhang har Svenska kommunförbundet utarbetat förslag till normalreglemente för kommunstyrelsen. Avviker styrelsen från vad som föreskrivits i reglemente eller arbetsordning kan detta, beroende på avvikelsens beskaffenhet, föranleda att beslutet upphäves efter kommunalbesvär.

Bestämmelserna i KL om styrelsens organisation och verksamhetsformer är tvingande, om inte annat framgår av lagen, och kan därför inte ändras genom föreskrifter i reglemente.

I kommun med drätselnämnd är gemensamt reglemente för kommunstyrelsen och drätselnämnden obligatoriskt, 49 § KL.

Enligt 48 § KLS är reglementen för kommunstyrelsen, borgarrådsberedningen och drätselnämnden obligatoriska.

I 52 § sista st. LL finns samma regler som för primärkommunerna i fråga om reglementets innehåll.

Enligt 41 § sista st. LL föreligger skyldighet för landsting att antaga reglemente för förvaltningsutskottet. När det gällde de organisatoriska föreskrifterna för förvaltningsutskottet stannade kommunallagskommittén för det alternativ, som innefattade en tämligen ingående reglering

i själva lagen. Man valde alltså i princip samma ordning som föreslagits för primärkommunerna. Dock fick den äldre bestämmelsen om obligatoriskt reglemente för förvaltningsutskottet kvarstå. Med hänsyn bl. a. till att den på flertalet håll rådande ordningen med uppdelning av utskottet på avdelningar torde komma att behållas i fortsättningen och att grunderna för en sådan uppdelning under alla förhållanden måste anges i reglemente, torde, menade kommunallagskommittén, bestämmelsens efterlevnad inte innebära någon olägenhet för landstingen. Lagförslagets utförliga reglering av de organisatoriska frågorna i övrigt medförde emellertid enligt kommittén att åskilliga föreskrifter i de hittillsvarande reglementena kunde utgå (SOU 1952: 48 s. 68).

Utredningens bedömning

Utvecklingen efter 1953 års kommunallagsreform har gått mot centraliserad medelsförvaltning i både primärkommuner och landstingskommuner. Man torde numera kunna säga att den centraliserade medelsförvaltningen är huvudprincipen och någon ändring häri kan inte förutses. Rent praktiska skäl, såsom kommunstorlek, nämnds arbetsuppgifter m. m., kan emellertid fortfarande föranleda behov av att åtminstone en viss del av medelsförvaltningen omhänderhas av nämnderna själva.

KL innehåller en bestämmelse som ger kommunerna möjlighet att anpassa medelsförvaltningen till kommunstrukturen och kommunens organisation. En sådan lagreglering saknas för landstingskommunernas del.

Mot bakgrund av utvecklingen i kommunal praxis anser utredningen att en enhetlig lag bör uppta som huvudregel att medelsförvaltningen skall vara centraliserad och ankomma på styrelsen. Möjlighet bör dock ges fullmäktige att medge annan nämnd att helt eller delvis omhänderha sin medelsförvaltning. Denna lösning bör kunna gälla för både primärkommunerna och landstingskommunerna. Ett uttryckligt lagstöd för en centraliserad medelsförvaltning kommer därigenom att finnas även på landstingssidan.

De nuvarande bestämmelserna i 43 § KL, som för införande av centraliserad medelsförvaltning förutsätter reglering i reglemente och hörande av vederbörande nämnd, blir överflödiga när huvudregeln är att medelsförvaltningen är centraliserad. Eftersom förvaltningen enligt huvudregeln blir en uppgift för styrelsen, bör bestämmelsen härom placeras i 32 §, där styrelsens arbetsuppgifter anges.

Enligt KLS gäller nu att medelsförvaltningen kan centraliseras till den obligatoriska drätselnämnden, men inte till kommunstyrelen. Skall nuvarande organisation kunna behållas orubbad måste en särreglering ske. Med den inställning utredningen tidigare redovisat i avsnitt 3.4 till frågan om drätselnämnden i Stockholm bör erforderliga särregler upptas i övergångsbestämmelserna till den nya lagen.

Den kommunala förvaltningens expansion under det senaste årtiondet

har medfört en ökad påfrestning på bl. a. kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Genomföres bygglagutredningens förslag kan kommunstyrelsens uppgifter i viss utsträckning komma att ytterligare öka. Det är därför nödvändigt att styrelsen kan avlastas mer detaljbetonade uppgifter. Som utredningen redan konstaterat under 32 § finns inom ramen för nuvarande grundprinciper för kommunstyrelsens organisation och verksamhetsformer endast två vägar att avlasta kommunstyrelsen uppgifter, nämligen att bilda nya facknämnder av olika slag och/eller att vidga tillämpningen av delegationsinstitutet. För förvaltningsutskottets del ger lagen dessutom möjlighet att tillskapa självständiga avdelningar inom utskottet.

När det gäller ökad användning av delegationsinstitutet, måste ställning tas till frågan om s. k. vidaredelegation bör införas på den kommunala sektorn. Läget är nu att den som mottagit ett delegationsuppdrag från exempelvis en nämnd i sin tur inte får delegera uppdraget till annan. Denna regel medför att delegation till underordnad tjänsteman måste ske direkt från nämnd till tjänstemannen med förbigående av förvaltningschefen. Förbudet mot vidaredelegation kan antagas hänga samman med det s. k. odelade ansvarets princip. Ansvaret för ett med stöd av delegation fattat beslut övergår helt på den bemyndigade.

I och för sig skulle rätten till vidaredelegation möjliggöra mer flexibla lösningar t. ex. för brådskande fall, vid sjukdom eller tillfällig arbetsanhopning. Både principiellt och praktiskt kan emellertid svårigheter av olika slag uppkomma med ett sådant system. Svårigheterna gäller bl. a. hur anmälningsskyldigheten skall fullgöras och hur delegation skall kunna återkallas. Om olika personer vid sidan av varandra ges rätt att besluta i samma slag av ärenden, är det risk för att olika beslut meddelas i frågor av samma slag. En övergång till ett system med vidaredelegation skulle innebära en annan ansvarsfördelning än som hittills varit gängse inom den kommunala sektorn. Med hänsyn härtill är utredningen inte övertygad om att fördelarna med vidaredelegation överväger nackdelarna. Utredningen föreslår mot denna bakgrund inga regler om vidaredelegation i kommunallagstiftningen. Frågan om delegation bör få ske till flera tjänstemän i förening har under senare år aktualiserats inom den kommunala sektorn. En sådan lösning kan enligt utredningens uppfattning i varje fall knappast motiveras från arbetsorganisatoriska synpunkter. Vidare kräver den reglering också av beslutsfattandet inom delegationen eftersom det då blir fråga om en form av kollektivt organ som inte täcks av förfaranderegleria i kommunallagstiftningen. Med hänsyn härtill och till begränsningarna i utredningens direktiv innebär utredningens förslag att delegation liksom hittills inte får avse flera tjänstemän i förening.

Som framgår av den tidigare lämnade redogörelsen föreslogs i betänkandet om storlandstingets författning en väsentlig uppmjukning av nuvarande krav på anmälningsskyldighet för alla delegationsbeslut. Departementschefen var dock inte beredd att överväga frågan i ett så begränsat sammanhang. Han framhöll bl. a. att anmälningsskyldigheten inte uteslutande tillgodosåg den delegerande nämndens informations- och

kontrollintressen, utan även var av intresse för allmänheten och den som direkt berördes av beslutet (prop. 1969: 112 s. 105).

Utredningen anser att skyldighet bör finnas att anmäla samtliga beslut som fattas efter delegation. Denna skyldighet är motiverad av den delegerande nämndens kontroll- och informationsbehov och av kommunmedlemmarnas och de direkt berördas intressen.

Antalet ärenden som beslutas efter delegation är emellertid mycket stort. Anmälningsskyldigheten bör därför kunna fullgöras förutom till nästkommande nämndsammanträde även genom exempelvis kvartalsvisa redogörelser till nämnden. Det bör ankomma på det delegerande organet självt att bestämma ordningen för fullgörandet av anmälningsskyldigheten.

På bedömningen av anmälningsskyldighetens utformning inverkar bl. a. besvärsreglerna. I fråga om sådana kommunala beslut, mot vilka förvaltningsbesvär får föras, delges besluten med berörda parter och räknas besvärstiden normalt från delgivningen. Om de kommunala besluten överklagas genom kommunalbesvär räknas besvärstiden däremot från den dag då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagetts på kommunens anslagstavla. Om delegaten själv protokollför och anslår sina beslut löper besvärstiden från den anslagsdagen. I andra fall räknas besvärstiden i fråga om delegationsbeslut från anslaget av det nämndprotokoll, där delegationsbesluten anmälts.

I de ärenden där överklagande genom kommunalbesvär kan komma ifråga bör anmälningsskyldigheten fullgöras på samma sätt som hittills till den delegerande nämnden, dvs. anmälan sker till nämndens nästa sammanträde. Sker sådan individuell anmälan av varje ärende bör beslutet inte intas i särskilt protokoll och anslås, utan besvärstiden bör löpa från det nämndens protokoll blir anslaget. Beslut där förvaltningsbesvär kan anföras eller där överklagande inte kan antas vara aktuellt bör kunna redovisas kvartalsvis för nämnden. För att besluten snabbt skall vinna laga kraft bör delegaten ta upp dem i särskilt protokoll och anslå detta. Någon obligatorisk protokollföring av delegationsbeslut föreslås dock inte. Delegaten får under sedvanligt ansvar själv bedöma om protokollföring och anslag kan underlåtas med den risk för förlängd besvärstid detta för med sig. Frågan om särskild delgivning av beslut där kommunalbesvär får föras och de särskilda problem som kan uppkomma därvid behandlas senare under 68 §.

Gällande rätt innehåller för primärkommunernas del klara regler om att framställning eller yttrande till kommunfullmäktige inte får beslutas annat än av styrelsen samfällt. Motsvarande har ansetts gälla för landstingskommunernas del utan uttrycklig lagreglering. Frågan huruvida på landstingssidan delegation får avse yttranden till offentlig myndighet är svårare att besvara. Utredningen anser att det av lagen klart bör framgå vilka ärenden som endast får tas upp av styrelsen samfällt. Dit hör framställningar eller yttranden till fullmäktige. I fråga om yttranden till offentlig myndighet skulle ett generellt förbud att delegera sådana ärenden föra för långt. Redan nu är det tillåtet att i viss omfattning delegera sådana ärenden på den primärkommunala sidan (prop.

1953:210 s. 120). Det får, liksom hittills, bli beroende på vilken typ av yttranden det är fråga om. Motsvarande bör gälla också för förvaltningsutskottets del. Av allmänna processuella grundsatser följer att yttrandena över besvär bör avges av den som fattat beslutet. För förvaltningsutskottet tillkommer här regeln om ställföreträdarskap som medger rätt för utskottet att avge förklaring i anledning av besvär över landstingets beslut. Även sådana förklaringar bör avges av samfällda utskottet. Med tanke härpå har föreslagits att yttrandena över besvär får avges endast av styrelsen samfällt.

Frågan om delegationsbestämmelserna behöver placeras i reglemente eller inte kan diskuteras. För en placering i reglemente talar att man på ett överskådligt sätt kan få reda på vad som kan delegeras. Det stämmer å andra sidan bäst överens med principen om största möjliga frihet för primärkommuner och landsting att själva bestämma sina verksamhetsformer att göra regeln om reglementsföreskrift fakultativ. Delegationsrätten bör därför kunna regleras antingen i reglemente eller genom särskilt fullmäktigebeslut.

Vad gäller frågan om rätten att bilda självständiga avdelningar inom förvaltningsutskottet bör framhållas att landstingen själva successivt frångått denna organisationsmodell. Delat förvaltningsutskott förekommer numera endast i Blekinge läns landstingskommun. Om man inte har anledning att räkna med en återgång till uppdelning av förvaltningsutskotten, bör man inte behålla någon särregel som möjliggör detta. På den primärkommunala sektorn visar utvecklingen i fråga om drätselnämnder – som i någon mån kan sägas motsvara självständiga avdelningar på landstingssidan – knappast på något behov av en uppdelning av kommunstyrelsen. Vill man från styrelsen överflytta beslutanderätten i ärenden, som inte är av rutinkaraktär, är det organisatoriskt sett en lämpligare lösning att bilda fakultativa nämnder för dessa uppgifter.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen att någon motsvarighet till LL:s bestämmelser om självständiga avdelningar inom förvaltningsutskott inte tas upp i den nya lagen.

För att inte rubba organisationen i den landstingskommun som i dag har delat förvaltningsutskott får särskild reglering ske genom övergångsbestämmelser.

De här redovisade lösningarna innebär inga genomgripande ändringar i fråga om lagreglering av delegationsrätten. Utredningen vill dock peka på att expansionen av kommunernas och landstingskommunernas uppgifter medför att kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet i större utsträckning än tidigare måste inskränka sig till att ange riktlinjer och ramar för den kommunala verksamheten och delegera besluten i de enskilda ärendena. På det sättet bör en önskvärd avlastning av styrelsen komma till stånd utan att några grundläggande principer i fråga om den kommunala organisationen rubbas.

Vid bedömningen av frågan om reglemente bör vara obligatoriskt eller inte utgår utredningen från att samma lösning skall kunna väljas för både kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet i en enhetlig lag. Om möjligheten att inrätta självständiga avdelningar inom förvaltningsut-

skottet försvinner i enlighet med utredningens förslag faller också det särskilda motivet för obligatoriskt reglemente för förvaltningsutskottet som tidigare redovisats. På den primärkommunala sidan medför lagens nuvarande krav på att bestämmelser om centraliserad medelsförvaltning och delegation skall intagas i reglemente i praktiken att flertalet kommuner tvingas att antaga reglementen. Med den lösning utredningen tidigare föreslagit i fråga om centraliserad medelsförvaltning behöver härmed sammanhängande frågor överhuvud inte regleras i reglemente. I fråga om delegation innebär utredningens förslag valfrihet för kommunerna på denna punkt. Då bestämmelserna om drätselnämnd föreslås utgå faller också kravet på gemensamt reglemente för kommunstyrelsen och drätselnämnd. Likaledes saknas anledning att behålla särregeln i KLS om obligatoriskt reglemente för borgarrådsberedningen.

Å andra sidan behöver föreskrifterna i den enhetliga lagen om kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets organisation och verksamhetsformer liksom hittills i allmänhet kompletteras genom bestämmelser i reglemente av den art som nu är gängse. Ju mer omfattande kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets verksamhet blir, desto större anledning kan finnas att meddela kompletterande bestämmelser om organisation och verksamhetsformer. Härtill kommer att i en enhetlig lag ev. behov av särregler för primärkommuner och landstingskommuner kan lösas till stor del genom föreskrifter i reglemente. Det nu sagda medför att man har anledning att räkna med att praktiskt taget samtliga primärkommuner och landstingskommuner kommer att behöva reglemente för kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Ett krav på reglemente skulle mot denna bakgrund knappast vålla någon direkt olägenhet för primärkommunerna eller landstingen. Den förut redovisade uppmjukningen i fråga om kravet på reglementsföreskrifter i vissa ämnen minskar däremot behovet av obligatoriskt reglemente för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Det ligger bäst i linje med principen om primärkommuner- och landstingskommunernas frihet att själva gestalta sina organisations- och verksamhetsformer att dessa också själva får avgöra formen för regleringen härav. Utredningen har därför stannat för att göra regeln om antagande av reglemente fakultativ. I fråga om arten av de bestämmelser som kan intas i reglemente föreslår utredningen inte några ändringar i sak utan endast språkliga moderniseringar.

43 §

Gällande rätt

Specialreglerade nämnder och KL

44 § KL saknade motsvarighet i äldre kommunallagstiftning. Kommunallagskommittén fann det dock erforderligt att i kommunallagen tydligt erinra om uppdelningen av förvaltningsorganen i nämnder för specialreglerad förvaltning och andra nämnder. Organisationen av de fakultativa nämnderna var tidigare inte reglerad i KL. I samband med 1953 års kommunallagsreform infördes en närmare reglering även av de fakultativa

nämndernas organisation och verksamhetsformer (45 § KL). Beträffande nämnder för reglerad förvaltning innehöll ett flertal specialförfattningar ingående regler om vederbörande nämnders organisation och verksamhetsformer. I andra författningar saknades helt organisatoriska bestämmelser för vissa organ. Mellan dessa ytterligheter fanns åtskilliga fall, där regleringen var mer eller mindre omfattande. De olika författningarna utmärktes inte av någon strävan till enhetlighet.

I syfte att vinna större enhetlighet på förevarande område övervägde kommunallagskommittén ett sådant stadgande i kommunallagen, att de organisatoriska bestämmelserna för kommunens styrelse skulle tillämpas även på nämnderna för reglerad förvaltning. Härigenom skulle samma princip gälla, som kommittén föreslagit för nämnderna för den icke reglerade förvaltningen, dock med förbehåll att bestämmelsen inte skulle gälla, där de särskilda författningarna innehöll däremot stridande bestämmelser. En dylik regel skulle få sin största betydelse för sådana i speciallagstiftningen angivna nämnder, för vilka de organisatoriska bestämmelserna var knapphändiga eller helt saknades. Man skulle få enhetliga regler på alla de punkter, där lagstiftningen saknade bestämmelser.

Emellertid kunde man, framhöll kommunallagskommittén, inte bortse från de olägenheter som var förenade med att detaljbestämmelserna för ett visst kommunalt organ skulle sökas i två skilda författningar, specialförfattningen och kommunallagen. Den som hade att tillämpa de föreskrifter som gällde för organet i fråga måste genomgå specialförfattningen under jämförelse punkt för punkt med kommunallagen. Förbiseende kunde göras redan vid denna mekaniska granskning. Därtill kom att verkliga tolkningssvårigheter kunde uppstå, när det gällde att bedöma i vad mån specialförfattningens särbestämmelser verkligen uteslöt kommunallagens tillämplighet. Med hänsyn till dessa olägenheter avstod kommittén från tanken att låta de organisatoriska bestämmelserna för kommunstyrelsen gälla för de nämnder, som utses för reglerad förvaltning. Kommittén ville emellertid förorda att man vid kommande revisioner av specialförfattningarna, liksom vid lagstiftning om nya kommunala organ, sökte i görligaste mån tillämpa kommunallagens regler om valbarhet, avsägelse, suppleanter etc. (SOU 1952:14 s. 204, 211–212). Kommunallagens bestämmelser utformades i enlighet med kommunallagskommitténs förslag.

KLS har i 49 och 51 §§ ett från KL avvikande system i fråga om regleringen av nämndernas organisationsformer. De sakkunniga med uppdrag att överse kommunallagstiftningen för Stockholm föreslog att för nämnderna för oreglerad förvaltning skulle i KLS införas i huvudsak samma bestämmelser angående deras organisation och verksamhetsformer som i den allmänna kommunallagen. Men dessutom förordade de sakkunniga att dessa bestämmelser skulle gälla även för nämnderna för reglerad förvaltning, där inte annat stadgades i lag eller författning. I likhet med kommunallagskommittén ansåg de sakkunniga det i princip önskvärt att de kommunala nämnderna gavs en i ifrågavarande avseenden fullständig och enhetlig reglering, där inte särskilda sakskäl i vissa fall

föranledde annat. Oberoende av möjligheterna att vid kommande revisioner av specialförfattningarna uppnå önskvärd enhetlighet talade enligt de sakkunnigas mening särskilda skäl för att i KLS införa bestämmelse av innebörd att lagens regler om nämndernas organisation m. m. skulle gälla generellt, där inte annat stadgades. Kommunallagskommitténs argumentation mot en sådan regel kunde nämligen inte anses ha samma giltighet i vad gällde en kommunallag för Stockholm. De sakkunniga påpekade, dels att 1935 års KLS redan innehöll vissa bestämmelser, innebärande att den för oreglerade nämnder bestämda ordningen skulle gälla även för nämnderna för reglerad förvaltning, om de särskilda författningarna inte innehöll annat, dels att i åtskilliga specialförfattningar fanns bestämmelser av sådan art, att för Stockholm undantag kunde göras från författningarnas bestämmelser om nämndernas organisation. Även om detta system inte var någon god lösning, torde de av kommunallagskommittén berörda olägenheterna därav inte vara så stora, att sakliga skäl förelåg att övergiva denna ordning (prop. 1957: 16 s. 29–30). Departementschefen ansåg sig kunna godtaga de sakkunnigas förslag till gemensamma bestämmelser för nämnderna, dock med undantag av den föreslagna delegationsrätten i fråga om nämnder för reglerad förvaltning (prop. 1957: 16 s. 38).

För landstingens del finns motsvarighet till 44 § KL i 54 § LL. En redaktionell skillnad är att 54 § LL även innehåller de bestämmelser som för KL: s del regleras i 45 § KL om fakultativa nämnder.

Belysande för valet av hänvisningsteknik är 1965 års ändringar i LL. Sjukvårdsfrågornas dominans i den landstingskommunala förvaltningen underströks före 1965 genom att föreskrifter om hälso- och sjukvårdsstyrelsen fanns i 53 § LL. Sedan den av landstingskommunerna bedrivna öppna sjukvården reglerats i 1962 års sjukvårdslag och därmed underställts sjukvårdsstyrelsen torde hälsovårdsstyrelsens verksamhet i stort sett ha inskränkt sig till handhavandet av folktandvården. Genom att LL kommit att ge en direkt föreskrift om ett förvaltningsorgan för en specialreglerad verksamhetsgren hade en avvikelse skett från kommunallagarnas vanliga systematik. Samtidigt hade emellertid föreskrifter om sjukvårdsstyrelsens åligganden intagits i sjukvårdslagen. Landstingsutredningen föreslog att alla bestämmelser om sjukvårdsstyrelsen skulle samlas i sjukvårdslagen och att reglerna i 53 § LL i princip skulle överflyttas till 9 § sjukvårdslagen. Detta fick ses som en från systematisk synpunkt betingad ändring (SOU 1963: 64 s. 114–145). Dessa ändringar genomfördes också. Därefter innehåller 53 § LL endast en hänvisning till sjukvårdslagens föreskrifter om ledningen av landstingens sjukvårdande verksamhet.

Den av kommunallagskommittén rekommenderade enhetligheten av de specialreglerade nämndernas organisationsformer har numera i stora delar genomförts. Jämfört med läget vid 1953 års kommunallagsreform har antalet avvikande bestämmelser nedgått väsentligt. Olika former av lagstiftningsteknik har dock kommit till användning i specialregleringarna (jfr t. ex. 1956 års socialhjälpslag och 1959 års byggnadsstadga). Utvecklingen har successivt gått mot en enklare teknik. Man har såvitt

möjligt anpassat de organisatoriska bestämmelserna efter vad som enligt kommunallagen gäller om kommunstyrelse. De avvikelser som föreligger rör ofta valbarhet, protokoll och närvarorätt för utomstående samt jäv. På den sociala sidan föreskrivs t. ex. att protokollen inte behöver upptaga annat än förteckning på närvarande ledamöter samt för varje ärende beslutet och skälen härför. Detta har här motiverats av ärendenas ömtåliga natur. Det anses kunna vara till uppenbar skada om vederbörande får kännedom om ledamöternas personliga ställningstagande (LU 2 1955:39 s. 57). Närvarorätt kan ofta ha föreskrivits för vissa länsstyrelsetjänstemän eller andra statliga tjänstemän. Efter införandet av förvaltningslagen har i allmänhet bestämmelserna om jäv i förvaltningslagen gjorts tillämpliga på alla ärenden hos de specialreglerade nämnderna. Frågan om tillämplig jävsregel har mer ingående behandlats i avsnitt 6.

I fråga om avvikande regler som syftar till statlig tillsyn och kontroll av den kommunala verksamheten – dit t. ex. bestämmelser om närvarorätt för statliga tjänstemän får anses höra – pågår en översyn under kommundepartementets ledning i syfte att pröva om statliga detaljföreskrifter för kommunal och landstingskommunal verksamhet kan slopas eller minskas (prop. 1974:1 bil. 16).

Fakultativa nämnder

Utöver 44 § 2 st. KL, som ger kommunen rätt att tillsätta fakultativa nämnder, regleras de fakultativa nämndernas organisation och verksamhetsformer i 45 § KL, som i stor utsträckning har karaktär av hänvisningsstadgande.

Före 1953 års kommunallagsreform kunde kommunerna, obundna av uttryckliga lagbestämmelser, ordna de fakultativa nämndernas förhållanden efter vad som fanns lämpligt i varje särskilt fall. Kommunallagskommittén ansåg emellertid att skäl fanns, som talade för viss reglering i lag. Den förvaltningsverksamhet som utövades av de egna nämnderna kunde till art och omfattning vara lika betydelsefull som den vilken tillkom specialreglerad nämnd. Kommunerna kunde överflytta viktiga förvaltningsuppgifter från kommunens styrelse, vars organisation kommunallagen ingående reglerade, till särskilt utsedda nämnder eller styrelser. Vidare var att beakta de lättnader det innebar för det kommunala förvaltningsarbetet i dess helhet, att vissa grundläggande bestämmelser var desamma för olika nämnder (SOU 1952:14 s, 205–206).

I huvudsak gäller nu samma regler för de fakultativa nämnderna som för kommunstyrelsen. Vissa smärre skillnader finns dock.

I motsats till vad som gäller för kommunstyrelsen har fullmäktige frihet att bestämma över nämndernas sammansättning – något minimital ledamöter är inte stadgat. Inte heller är det obligatoriskt att utse suppleanter. Beträffande mandatperiodens längd och vem som skall utse ordförande i nämnden föreligger också frihet. I fråga om delegation gäller den skillnaden jämfört med kommunstyrelsen att det räcker med

ett enkelt fullmäktigebeslut som underlag för delegationsrätten. Genom föreskriften i 45 § b) KL ges möjlighet att centralisera arkivvården till kommunstyrelsen. Nämnds protokoll och övriga till dess arkiv hörande handlingar, som inte erfordras för det löpande arbetet, kan nämligen överlämnas till kommunstyrelsen för vård och förtecknande.

I KLS regleras de fakultativa nämndernas verksamhetsformer i 51 §, som innebär vissa avvikelser från KL. Mandattiden för de fakultativa nämnderna har bestämts till ett år (jfr 33 § KLS). I övrigt föreligger samma avvikelser för fakultativa nämnder som mellan kommunstyrelse i KL och kommunstyrelse i KLS. Sålunda kan t. ex. 1/3 av nämndledamöterna påkalla sammanträde, jfr 37 § KLS. Härtill kommer att borgarråden enligt huvudregeln i 50 § KLS också är självskrivna som ordförande i nämnderna. Borgarrådsinstitutionen förutsätter närmast att borgarråd är ordförande i de till hans rotel hörande nämnderna. Det är nämligen i första hand borgarråds egenskap av nämndordförande som skapar det kommunalpolitiska underlaget för hans befogenheter och därur härflyter hans position inom förvaltningen. Om borgarråd inte gavs befattning som nämndordförande skulle han inte heller kunna fullgöra de uppgifter, som borgarråd i denna egenskap har som ansvarig ledare för förvaltningsarbetet inom roteln (prop. 1957:16 s. 57–58).

Till skillnad från vad som gäller för kommunstyrelsen i Stockholm men i likhet med KL får suppleant närvara vid nämndsammanträde även när han inte tjänstgör för ordinarie ledamot.

I fråga om arkivvården i de fakultativa nämnderna hänvisas till den särskilda arkivstadgan för Stockholm.

För landstingens del finns regleringen av de fakultativa nämnderna i 54 § LL. Bestämmelsen infördes i 1954 års landstingslag efter förebild av förslaget till kommunallag (SOU 1952:48 s. 72). De avvikelser i de organisatoriska reglerna som föreligger mellan fakultativ nämnd i landsting och dylik nämnd i primärkommun är desamma som föreligger mellan kommunstyrelse och förvaltningsutskott (t. ex. i fråga om tid för protokollsjustering och arkivvård).

På landstingssidan har frågan om delegation från förvaltningsutskott till annan landstingskommunal nämnd diskuterats vid några tillfällen. I samband med 1965 års lagändringar ville en remissinstans bl. a. att förvaltningsutskottet skulle få laglig rätt att delegera beslutanderätten i vissa frågor till annan landstingskommunal nämnd, t. ex. sjukhusdirektion. Departementschefen ansåg sig dock inte kunna förorda att förvaltningsutskottet skulle få fria händer att överlämna beslutanderätt och därvid delegera även till annan landstingskommunal nämnd. I stället borde landstinget kunna reglera frågan genom att sådan nämnds egen kompetens bestämdes så att den omfattade beslutanderätt i vissa rutinärenden eller andra ärenden av mindre vikt (prop. 1965:61 s. 70–71).

Även i samband med tillkomsten av lagen med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun togs frågan om ändringar i delegationsbestämmelserna upp. Bl. a. föreslogs för de fakultativa nämndernas del att dessa skulle tillerkännas rätt att till annan nämnd delegera

vissa ärenden, främst med tanke på sjukvårdsområdet, där nämnder på flera nivåer planerades (SOU 1968: 35 s. 107).

Departementschefen kunde emellertid inte förorda så genomgripande ändringar i fråga om delegationsbestämmelserna som föreslagits (prop. 1969: 112 s. 104–105). Några särskilda regler härom intogs inte heller i LLS.

Vissa för sjukvårdsområdet speciella delegationsbestämmelser finns numera i sjukvårdskungörelsen (1972: 676) i fråga om direktions delegationsrätt och sjukvårdsstyrelsens rätt att delegera ärenden till sjukvårdsdirektör.

Utredningens bedömning

Lagtekniskt sett är en sammanföring av 44 och 45 §§ KL och motsvarande stadganden i KLS och LL till ett enda stadgande att föredra framför två separata stadganden. En sådan lösning har redan använts för LL: s del.

Vad gäller de specialreglerade nämnderna bör enligt utredningens uppfattning samtliga tidigare föreslagna ändringar i fråga om kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets organisation kunna genomföras också för dessa nämnders del. Några avvikelser utöver dem som finns i dag är inte motiverade.

I och för sig kan det vara önskvärt att uppnå ytterligare enhetlighet mellan styrelsens och de specialreglerade nämndernas organisationsformer. Det kan ifrågasättas om t. ex. inte valbarhetsreglerna och reglerna om utomståendes närvarorätt skulle kunna förenhetligas över hela det kommunala fältet.

I den mån avvikelserna hänger samman med statlig tillsyn och kontroll över de specialreglerade nämnderna får man anta att frågan tas upp i samband med den översyn av statskontrollen, som nu pågår inom kommundepartementet.

Vad gäller övriga typer av avvikelser – t. ex. i fråga om protokolls innehåll och jäv – anser utredningen att det ligger utanför ramen för utredningens uppdrag att ta upp dessa frågor till närmare behandling. Härtill kommer att undersökning måste ske om behovet av avvikande regler för varje specialreglerad förvaltningsgren för sig.

När det gäller den teknik som bör användas i lagstiftningen om de specialreglerade nämndernas organisation finns i dag två modeller. Den ena modellen utgörs av KL och LL och den andra av KLS. Den första modellen innebär att specialförfattningar i fråga om nämndorganisationen hänvisar till KL eller LL, medan Stockholmsmodellen innebär att även de specialreglerade nämndernas organisation regleras i KLS, varvid avvikande bestämmelser återfinns i respektive specialförfattning. Vid valet mellan dessa alternativ bör det framhållas att de speciella motiv som för Stockholms del åberopats för den i KLS använda tekniken knappast kan tillmätas någon större betydelse när det gäller frågan om lämplig lagstiftningsteknik i en enhetlig lag.

Den i KLS tillämpade modellen skulle vara att föredra om organisatoriska bestämmelser för de specialreglerade nämnderna saknades eller var

knapphändiga. Numera reglerar emellertid specialförfattningarna på ett i huvudsak tillfredsställande sätt de specialreglerade nämndernas organisation, i stor utsträckning genom hänvisning till KL. Från tolkningssynpunkt får bägge systemen anses likvärdiga. I bägge fallen nödgas man söka reglerna i två olika författningar.

Rent praktiskt sett kan konstateras att det nuvarande kommunallagssystemet fungerat utan att några kännbara olägenheter uppstått. Vad som kan efterlysas är en större enhetlighet än vad som uppnåtts. Ändringar i KL kommer automatiskt att gälla för specialförfattningarna i den omfattning författningen hänvisar till KL. Endast om ordningsföljden mellan paragraferna i KL ändras måste ändring i specialförfattningarnas hänvisningsbestämmelser ske i nuvarande system.

En övergång till KLS-systemet skulle kunna sägas innebära att man underströk KL: s karaktär av "baslag" för all kommunal verksamhet.

Redan med nuvarande system torde dock KL och LL anses som baslagar och användas supplerande för de specialreglerade nämnderna. Någon avsevärd skillnad torde inte heller i detta avseende föreligga mellan de olika systemen. Vill man ytterligare förenhetliga organisationsbestämmelserna kan bägge systemen i stort sägas vara likvärdiga.

Vid valet mellan alternativen anser utredningen att anledning saknas att frångå systemet i KL och LL, som fungerat tillfredsställande. Någon förenkling kan i varje fall inte åstadkommas genom en övergång till modellen i KLS. Enhetlighet i lagstiftningen uppnås enklast om särreglerna i KLS slopas.

De ändringar som föreslagits i fråga om styrelsen bör enligt utredningen kunna tillämpas även på de fakultativa nämnderna. Härigenom ökas enhetligheten i lagstiftningen.

Fullmäktiges frihet att föreskriva annan mandattid för de fakultativa nämnderna än den som gäller för styrelsen bör kvarstå. Till bilden hör att försöksverksamhet pågår med s. k. institutionsstyrelser, som utgör fakultativa nämnder. För dessa kan behov av kortare mandattid föreligga. Vidare kan man ibland behöva bilda nämnder för vissa mer tidsbegränsade uppgifter, t. ex. för administration av ett sjukhusbygge eller ett skolbygge. Gällande rätt innehåller inga uttryckliga regler om hur lång en sådan nämnds mandattid kan sättas och inte heller praxis ger någon direkt vägledning. Om en sådan nämnds mandatperiod mer eller mindre uttryckligen bestämts till den tid det tar för att färdigställa projektet kan detta innebära både att nämndens mandattid blir längre än tre år och att under mandattiden nytt val av fullmäktige sker. Problem kan uppstå på grund av att kommunala förtroendemän inte kan entledigas under löpande mandatperiod mot sin vilja. Fullmäktige bör beakta de här berörda konsekvenserna i samband med att beslut fattas om att inrätta nämnden. Utredningen anser att någon uttrycklig spärr i fråga om de fakultativa nämndernas mandattid inte bör tas in i lagstiftningen.

Friheten för fullmäktige att bestämma annan mandattid för de fakultativa nämnderna underlättar också ett förenhetligande av lagstiftningen. De fakultativa nämnderna i Stockholm kan behålla sina ettåriga mandattider utan att detta behöver särskilt anges i lagen.

Även nu föreliggande möjligheter att göra avvikelser från styrelsereglerna i fråga om nämnds sammansättning och rätt att utse ordförande bör kvarstå.

I fråga om KLS behövs särregler, om inte den nuvarande organisationen skall rubbas. Detta gäller beträffande borgarrådens självskrivenhet som ordförande i kommunens nämnder. Inom vissa primär- och landstingskommuner har man visserligen infört ett i princip motsvarande system i det att kommunalråd resp. landstingsråd väljs till ordförande i några eller flertalet nämnder. Detta system bygger dock på uppgörelser mellan partierna i samband med nomineringen och innebär ingen rättslig garanti för att vederbörande också blir ordförande. Särregeln i 50 § KLS måste därför i huvudsak behållas, åtminstone tills vidare, men lämpligen placeras bland de särskilda bestämmelserna om borgarråd.

Den speciella regeln om att ordföranden i borgarrådsberedningen skall vara ordförande i drätselnämnden bör flyttas till övergångsbestämmelserna. Att hänsyn skall tas till föredragningsskyldighet vid valet av borgarråd till ordförande behöver inte utsägas i lagtexten, inte heller att vikarierande borgarråd också uppehåller ordförandeskapet. Sådana frågor kan behandlas i reglemente.

Vad gäller delegation i fakultativ nämnd bör de ändringar som föreslagits för kommunstyrelsen kunna tillämpas också här. Liksom hittills bör något krav inte uppställas att delegationsbestämmelser skall intagas i reglemente. Med den utformning 42 § om delegation i kommunstyrelsen fått bör det räcka med att hänvisa till detta stadgande för de fakultativa nämndernas del.

Liksom hittills kan det tänkas att skäl föreligger till avvikande delegationsbestämmelser i de specialreglerade nämnderna. Avvikelserna får då liksom nu regleras i respektive specialförfattning.

44 §

Gällande rätt

I 46 § KL hänvisas till 28 § 1 och 2 mom. KL i fråga om ersättning till kommunstyrelsens ledamöter och suppleanter samt utsedd ledamot av annan kommunal nämnd och suppleant för sådan ledamot. Vidare finns en hänvisningsregel för det fall i särskild författning meddelats regler om ersättning åt ledamot av kommunal nämnd.

Uttrycket "utsedd ledamot" avser enligt 1919 års kommunalförfattningssakkunniga att utesluta självskrivet medlemskap i kommunal nämnd, vilket i regel var förbundet med tjänsteställning. Uttrycket kan emellertid också åsyfta av statlig myndighet, t. ex. länsstyrelsen, förordnad ledamot (Kaijser: Kommunallagarna II 1972 s. 246).

I 53 § KLS finns en särbestämmelse, som innebär att kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande äger att i denna sin egenskap åtnjuta årsarvode som bestäms av kommunfullmäktige.

55 § LL är i sak av samma innehåll som 46 § KL.

Utredningens bedömning

Självskrivet ledamotskap förekommer numera inte i kommunal nämnd. I den mån föreskrifter alltjämt finns om självskrivna ledamöter såsom i fråga om trafiknämnd, anses nämnden inte som kommunal nämnd. Inte heller brukar numera ordförande utses av statlig myndighet. Tidigare regler härom avseende valnämnd har borttagits i den nya vallagen (1972:620, prop. 1972:105 s. 121). Uttrycket "utsedd" ledamot bör därför kunna utgå ur lagstiftningen.

Likaledes kan särregeln i KLS utgå. Kommunstyrelsens presidium kan utan stöd av uttrycklig lagregel tillerkännas årsarvode, om fullmäktige bestämmer det. Den förenkling av ersättningsregelns utformning och innehåll som föreslagtis beträffande fullmäktige bör kunna gälla också för styrelsen och övriga nämnder. Regeln har därför fått karaktären av ett hänvisningsstadgande.

Särskilda bestämmelser om borgarråd i Stockholm

Allmänt

I KLS har den systematiken valts att särskilda bestämmelser om borgarråden och borgarrådsberedningen intagits i kommunstyrelsekapitlet under 44–46 §§ KLS. Härutöver finns bestämmelser som avser borgarrådens ställning i olika avseenden på olika håll i lagstiftningen. Exempelvis regleras borgarrådens yttranderätt vid fullmäktige i det stadgande som behandlar yttranderätt vid fullmäktiges sammanträden och borgarråds motionsrätt i bestämmelsen om motion. I huvudsak har utredningen behållit denna systematik. Grundprincipen har varit att de regler om borgarråd, vartill direkta motsvarigheter saknas i KL och LL, har samlats i de särskilda bestämmelserna i 45 och 46 §§ i förslaget.

Jämfört med gällande rätt har utredningen sökt begränsa bestämmelserna om borgarråd i en enhetlig lag till ett minimum. Vissa bestämmelser om borgarråd – t. ex. närvarorätt vid sammanträde i organ där borgarrådet inte är ledamot – kräver uttryckligt lagstöd. Hur långt kravet sträcker sig i olika fall kan givetvis diskuteras. Man kan t. ex. fråga sig om uttryckliga lagregler fordras i fråga om borgarrådens antal, mandattider och valbarhet. För kommunal- och landstingsråden har man i dessa avseenden kunnat nöja sig med de allmänna reglerna i KL och LL för kommunala förtroendeuppdrag.

För att inte rubba det speciella Stockholmssystemet har utredningen emellertid ansett det lämpligt att behålla också regler av här aktuell typ i lag. Där lagstöd inte behövs kan kompletterande regler tas in i reglementen eller instruktion. Av detta skäl saknas i förslaget motsvarighet bl. a. till 44 § KLS. Borgarrådens föredragningsskyldighet i kommunstyrelsen är en sådan fråga som likaväl kan behandlas i reglemente. Så har nu i stor utsträckning skett för landstingsrådens del.

45 §

Gällande rätt

Stadgandet motsvarar i huvudsak 45 § KLS. Nyvalda kommunfullmäktige väljer vid sitt första sammanträde borgarråd för en tid av tre år till det antal fullmäktige bestämmer. Till borgarråd får endast utses personer med synnerlig insikt och erfarenhet i kommunala förvaltningsfrågor eller eljest i allmänna värv. De allmänna valbarhetsvillkoren för kommunala förtroendeuppdrag har inte uppställts. Borgarråd behöver inte vara medlem av Stockholms kommun (prop. 1920: 25 s. 30). Avgår borgarråd före tjänstgöringstidens utgång skall befattningen återbesättas. Före nyval samt vid tjänstledighet får kommunstyrelsen förordna vikarie på befattningen. Borgarråd åtnjuter årsarvode samt rätt till pension efter fullmäktiges bestämmande. Med befattningen som borgarråd får inte utan fullmäktiges medgivande förenas annan befattning eller annat jämförligt allmänt eller enskilt uppdrag. Om skyldighet för borgarråd att avgå vid varaktigt förfall finns föreskrifter i reglemente för borgarrådsberedningen.

Utredningens bedömning

Tidpunkten för valet av borgarråd regleras i utredningens förslag i 12 §. De speciella kvalifikationskraven för borgarråd i 45 § KLS saknar rättslig betydelse. Det rör sig här inte om kompetenskrav i egentlig mening utan endast om ett slags principdeklaration (jfr Calmfors: Att vara kommunal förtroendeman s. 207–208). Dessa krav bör därför kunna utgå ur lagen. Vederbörandes kvalifikationer för uppdraget får partierna bedöma i samband med nomineringen.

I fråga om valbarhet saknas numera anledning att i lagen uppställa andra villkor än vad som gäller för förtroendemän i övrigt. Utredningen föreslår därför att hänvisning sker till bestämmelsen om valbarhet för ledamöter i fullmäktige. Detta innebär en skärpning såtillvida att endast personer som är kyrkobokförda i Stockholms kommun blir valbara.

Med den utformning arvodesbestämmelsen fått i den enhetliga lagen räcker det med en hänvisning till lagrummet i fråga. Några materiella ändringar åsyftas inte härmed.

Bestämmelsen om förbud mot bisyssla är av sådan karaktär att den lämpligen bör placeras i reglemente eller instruktion och kan därför utgå ur lagen.

I övrigt är stadgandet i sak oförändrat.

46 §

Gällande rätt

Stadgandet motsvarar delvis 46 § KLS. Enligt detta stadgande är borgarråden skyldiga att närvara vid kommunstyrelsens sammanträden, där de är föredragningsskyldiga. De får deltaga i överläggningarna, men ej

i besluten. Borgarråden bildar gemensamt en borgarrådsberedning. Sedan val av borgarråd skett utser fullmäktige ett av borgarråden till ordförande i borgarrådsberedningen.

Ordföranden i borgarrådsberedningen skall i kommunstyrelsen föredra förslag till utdebitering av allmän kommunalskatt samt budgetförslaget. De närmare uppgifterna för borgarrådsberedningen och ärendefördelningen behandlas i reglemente. Föredragande borgarråds förslag skall, när det avviker från kommunstyrelsens beslut, alltid redovisas i styrelsens protokoll. När borgarrådsberedningens ordförande uttalar från styrelsens beslut avvikande mening skall också hans mening antecknas i protokollet.

Utredningens bedömning

Bestämmelserna om borgarrådsberedning, ordförandeskapet i denna beredning och därmed förenade uppgifter är liksom ärendefördelningen mellan borgarråden närmast av intern organisatorisk natur. Sådana regler bör lämpligen kunna placeras i reglemente eller instruktion. Bestämmelserna i KL om protokoll ger endast uttryck för minimikrav i fråga om protokolls innehåll. Kompletterande föreskrifter kan därför intagas t. ex. i reglemente. Detta gäller också borgarråds rätt att få avvikande mening antecknad till styrelsens protokoll liksom motsvarande rätt för borgarrådsberedningens ordförande.

Stadgandet behöver endast innehålla en regel om borgarråds närvaroskyldighet och yttranderätt vid kommunstyrelsens sammanträden samt att en borgarrådsberedning skall finnas. Föreskrifter om borgarrådsberedningen behöver inte nödvändigtvis få formen av reglemente, även om detta kan vara lämpligt. Även borgarrådens självskrivenhet som ordförande i nämnderna och därmed sammanhängande regler har placerats här.

4 kap. Om drätsel

Allmänt

Jämfört med nu gällande kommunallagar innebär utredningens förslag till drätselkapitel väsentliga förenklingar. Rent redaktionellt har paragraferna placerats så, att de återspeglar de olika skedena i budgetprocessen.

I kapitlet finns, liksom nu, bestämmelser om förmögenhetsskydd, täckning av medelsbehov, budgetens innehåll, förfarandet i budgetprocessen, täckningsprincipen, fondbildning, lånerätt och räkenskapsföring.

Av skäl som närmare redovisas i 5 kap. har bestämmelserna om revision intagits i ett särskilt kapitel.

Motsvarighet saknas till nuvarande bestämmelser om medelsförvaltning i 61 § KL och motsvarande regler i 65 § KLS och 65 § LL. Bakgrunden härtill är följande.

Enligt första stycket i 61 § KL skall penningar och värdehandlingar, som kommunstyrelsen eller annan kommunal nämnd för kommunens

eller annans räkning har omhänder, så förvaras och redovisas, att de icke sammanblandas med andra penningar och värdehandlingar.

I 61 § 2 st. regleras var penningmedel skall placeras. Penningmedel som ej erfordras för nära förestående utbetalningar skall, där fullmäktige ej bestämt annat, för kommunens räkning insättas hos bank eller annan penninginrättning. Stadgandet erhöll denna lydelse genom lagändring 1972 (1972: 98) i samband med att vissa underställningsregler i fråga om s. k. extraordinär penningplacering slopades. Bestämmelserna i KLS och LL är i sak av samma innehåll. Kommunallagsbestämmelsen återgår på 1930 års kommunallagsrevision. Bakgrunden till att regeln infördes var att oegentligheter förekommit på sina håll inom kommunalförvaltningen, varför vissa normer om medelsförvaltningen ansågs angelägna i kommunallagstiftningen (KU 1930: 30 s. 23). I LL infördes bestämmelsen dock först i samband med 1953 års kommunallagsreform och i KLS först 1957.

I kommunförbundets promemoria framhålles att 61 § 1 st. KL är föråldrad mot bakgrund av de redovisnings- och arkiveringssystem som kommunerna numera tillämpar.

Utredningen anser att bestämmelsen i 61 § 1 st. KL och motsvarande regler i KLS och LL om förbud mot sammanblandning av medel som kommunen förvaltar med privata medel ger uttryck för en allmän princip, som med dagens utvecklade redovisningssystem knappast behöver lagfästas. För frågan om ansvar vid oegentligheter saknar regeln självständig betydelse. Det ligger i sakens natur att sammanblandning av här avsett slag inte får ske. Mot denna bakgrund anser utredningen att bestämmelsen kan utgå.

I fråga om den allmänt hållna placeringsregeln i 61 § 2 st. KL och motsvarande bestämmelser i KLS och LL utsäger denna bestämmelse enligt utredningens uppfattning inget annat än vad som följer av allmänna rättsgrundsatser. Någon egentlig funktion synes stadgandet inte ha numera sedan underställningsskyldigheten slopats. Erfordras närmare föreskrifter om placering kan bestämmelser härom lämpligen intas i reglemente.

47 §

Gällande rätt

Förbudet mot förmögenhetsförbrukning i 50 § 1 st. KL infördes först genom 1953 års kommunallagsreform. Härigenom lagfästes principen att en generation inte får förbruka vad föregående generationer hopbragt till sina efterkommandes gagn. Enligt kommunallagskommitténs mening var det en brist, att lagstiftningen inte fastslog en sådan fundamental och allmänt omfattad princip för den kommunala förmögenhetsförvaltningen. Bestämmelsen avsågs få i huvudsak principiell innebörd. Med en kommuns förmögenhet menades dess bokförda nettoförmögenhet. I denna ingick emellertid vissa medel, vilka icke borde omfattas av det föreslagna förmögenhetsskyddet. Till dem hörde driftöverskott,

kommunens driftfonder, t. ex. skatteregleringsfonden, samt vissa anslagsreservationer. Kommunallagskommitténs förslag innebar att dessa undantag redovisades som tillägg i det föreslagna stadgandet. Kommittén framhöll också att skyddet mot förbrukning avsåg förmögenhetens nominella värde, ej dess realvärde. Den kraftiga prisstegring som skett gav ökad aktualitet åt nyare balansräkningsprinciper, vilka bl. a. innebar att avskrivningarna skulle grundas på nuvärdet i stället för på det ursprungliga anskaffningsvärdet. Kommittén ansåg dock inte att kommunerna borde åläggas att vid tillämpningen av bestämmelsen taga hänsyn till återanskaffningsvärdet. I betänkandet redovisades några undantagsfall då bokföringsmässig nedgång i förmögenheten knappast kunde undvikas. Kommuner som till följd av särskilda omständigheter råkat i ekonomiskt trångmål hade stundom erhållit tillstånd att täcka driftutgifter med kortfristiga amorteringslån. Det ansågs inte behövligt att erinra härom i stadgandet om förmögenhetsskydd. En kommuns förmögenhet kunde också minskas i samband med att dess område ändrades. Kommittén fann det inte nödvändigt att erinra härom i stadgandet (SOU 1952: 14 s. 268–271).

I propositionen gjordes vissa jämkningar i lagtexten. Departementschefen anförde vissa betänkligheter mot det föreslagna stadgandets enligt hans mening alltför kategoriska formulering. Genom utbyte av ordet "skall" mot "bör" ansågs stadgandets rättsliga innebörd komma till klarare uttryck. Med denna formulering var det inte heller erforderligt att såsom kommittén gjort särskilt undantaga överskott och fondmedel (prop. 1953: 210 s. 164). Riksdagen beslöt i enlighet med propositionen.

Enligt 50 § 2 st. KL får medel som kommun uppburit som vederlag för anläggningstillgång eller på grund av försäkring av sådan tillgång tas i anspråk endast för återbetalning av lån, som upptagits för förvärv av tillgången eller för anskaffning av annan dylik tillgång.

Stadgandet motsvarar med vissa ändringar innehållet i första stycket i 1936 års lag angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom. Ändringarna vid 1953 års kommunallagsreform bestod främst i att begreppet "tillgång för stadigvarande bruk" utbyttes mot det från aktiebolagslagen hämtade uttrycket "anläggningstillgång". Kommittén anförde i detta avseende bl. a. att det åsyftade förmögenhetsskyddet borde gälla inte blott tillgångar, som stadigvarande brukas, såsom fastigheter, inventarier m. m. utan även aktier, fordringar m. m. avsedda att stadigvarande innehavas. Som en sammanfattande beteckning kunde begreppet anläggningstillgångar användas. För undvikande av missförstånd framhöll dock kommittén att alla slags fastigheter således även exploateringsfastigheter, skulle räknas som anläggningstillgångar. Kommittén föreslog en uttrycklig definition av begreppet i 50 § 3 st. KL. (SOU 1952: 14 s. 271–272.) Begreppet anläggningstillgång i KL fick därvid en något annan innebörd än motsvarande begrepp i aktiebolagslagen.

Om här ifrågavarande medel inte före utgången av det år varunder de influtit anvisats för något av de ändamål som anges i 50 § 2 st. föreligger fonderingstvång, se 57 § 1 st. KL.

Enligt kommunallagskommittén var rättsläget vid tidpunkten för betänkandet sådant att kommun var lagligen berättigad att använda ersättning vid försäljning av tillgång för stadigvarande bruk eller på grund av försäkring av sådan egendom till avbetalning på *alla* lån, som upptagits för anskaffande av tillgång för stadigvarande bruk. Kommittén befarade emellertid att en sådan vidsträckt befogenhet för kommunen skulle kunna allvarligt missbrukas. En kommun skulle t. ex. kunna använda medel som influtit som vederlag för anläggningstillgång till att bestrida de årliga kostnaderna för amortering av sin låneskuld och därigenom minska utdebiteringsbehovet. Detta skulle uppenbarligen strida mot dittills tillämpade principer för den kommunala lånehushållningen. Kommittén föreslog därför, att vederlag för anläggningstillgång fick användas endast för återbetalning av lån, som upptagits för förvärv av tillgången eller för anskaffande av annan sådan tillgång. Om bestämmelsen i undantagsfall skulle befinnas alltför hårt binda en kommuns handlingsfrihet, hade kommunen alltid möjlighet att enligt stadgandena om fondbildning hos Konungen hemställa om medgivande att använda medlen för annat ändamål (SOU 1952: 14 s. 272–273).

Några remissinstanser ansåg att denna regel innebar en onödig inskränkning i den handlingsfrihet kommunerna hittills ansetts äga i fråga om dispositionen av influtna försäljningsmedel (prop. 1953: 210 s. 162). Departementschefen fann emellertid inte anledning till erinran mot den avfattning kommittén gett stadgandet (prop. s. 164).

56 § LL motsvarar i sak 50 § KL. Regeln infördes i 1954 års landstingslag efter mönster från kommunallagsförslaget. Även om behov av en sådan bestämmelse inte ansågs föreligga i samma grad hos landstingen som i primärkommunerna befanns det lämpligt att fastslå samma princip även för landstingskommunernas vidkommande (SOU 1952: 48 s. 75).

Bestämmelsen i 54 § KLS är identisk med 50 § KL.

Kommunalrättskommitténs betänkande VII

De allmänna övervägandena bakom kommunalrättskommitténs förslag i här aktuella delar har redovisats i avsnitt 8.

Såvitt avsåg bestämmelsen i 50 § KL föreslog kommittén ett tillägg till bestämmelsen i form av ett nytt andra stycke, innehållande en definition på den kommunala förmögenheten. Kommittén tog därvid fasta på kapitalredovisningskommitténs bestämning av förmögenhetsbegreppet och de allmänt begagnade formerna för redovisning av tillgångar och skulder. Till förmögenheten blev då att hänföra kommunens investerade stamkapital, för vilket brukades bestämningen ”bokförda värdet av kommunernas anläggningstillgångar efter avdrag av anläggningslånen”. Till den skyddade förmögenheten hänfördes vidare den del av finansieringskapitalet – placerat i omsättningstillgångar – som var avsett för kapitalbildande ändamål. De medel varom här var fråga utgör del av nettobehållningen av kommunens omsättningstillgångar. Till det disponibla stamkapitalet hör också medel, som fonderats eller reserverats för

kapitalbildande ändamål. För att räkna ut det disponibla stamkapitalet måste man också taga hänsyn till vissa poster, som sammanhänger med förskjutningen i kapitalredovisningen. Det kunde röra sig om överskott, underskott eller anslagsförskott. Det syntes emellertid enligt kommittén inte nödvändigt att i en definition på den skyddade förmögenheten omnämna dessa poster. Frågor om användning av överskott och om täckning av underskott och förskott fick i stället regleras i bestämmelserna om den kommunala budgeten.

För den del av den skyddade förmögenheten som utgör det disponibla stamkapitalet föreslog kommittén definitionen "medel, som blivit fonderade eller reserverade för anskaffning av anläggningstillgångar eller återbetalning av anläggningslån". Definitionen av begreppet "anläggningstillgång" borde behållas. Slutligen borde begreppet "anläggningslån" fixeras genom en hänvisning till lånerättsbestämmelserna i 56 § i förslaget.

Kommittén ansåg att budgetbestämmelserna borde säkerställa att vissa försäljningsmedel eller försäkringsbelopp skulle tillhöra den skyddade förmögenheten. Motsvarighet till 50 § 2 st. saknas därför i förslaget. Däremot innehåller förslagets budgetbestämmelse en regel om att i kapitalbudgeten skall upptagas även medel som kommunen uppburit som vederlag för anläggningstillgång eller på grund av försäkring av sådan tillgång (SOU 1965:40 s. 118–119).

Betänkandet om storlandstingets författning

Motsvarigheten till 56 § LL återfinns i förslagets 44 §. I förslaget har stadgandet språkligt moderniserats. Dessutom saknas regel om särskilt skydd för vissa försäljningsmedel m. m.

I betänkandet framhölls bl. a. att principen om skydd för förmögenheten var en av de grundläggande principerna för kommunal ekonomisk förvaltning. Andra viktiga principer av liknande allmän art torde emellertid kunna utfinnas. Vidare gällde en dylik princip för all varaktig ekonomisk verksamhet. Med dessa utgångspunkter kunde möjligen ifrågasättas om anledning fanns att direkt lagfästa den berörda principen. För enhetlighetens skull medtogs dock bestämmelsen i förslaget.

Regeln i 54 § 2 st. LL till skydd för vissa försäljningsmedel och det därmed förbundna fonderingstvånget ansågs stå i dålig överensstämmelse med de betingelser som, särskilt i större kommuner, gällde för modern kommunalekonomi. En låneåterbetalning skulle sålunda enligt bestämmelsen avse just de lån, som kunde hänföras till den särskilda anläggningstillgången. En sådan uppspaltning är främmande i moderna redovisningssammanhang. Förmögenhetsskyddet kunde lika väl tillgodoses genom minskning av anläggningslånen sedda som helhet. Även om en anläggningstillgång är helt avskriven, måste sålunda hela det uppburna beloppet tillföras stamkapitalet. Detta kunde knappast motiveras utifrån förmögenhetsskyddet. Det saknade reellt intresse hur berörda medel användes inom kapitalbudgeten. Bestämmelsen om ett snävt bundet användningssätt kunde knappast heller antagas vinna efterföljd i modern

kommunalekonomi. Det nu anförda talade för att någon motsvarighet till bestämmelsen om vissa försäljningsmedel i 56 § 2 st. LL (och 63 § 1 st. om fonderingstvång) inte borde medtagas. (SOU 1968: 35 s. 111–113.)

I sammanhanget skall noteras att i förslaget till storlandstingslag saknas motsvarighet till den uttryckliga regeln i 52 § 3 st. i kommunalrättskommitténs förslag till kommunallag om att här aktuella medel skall upptagas i kapitalbudgeten.

Kommunförbundets promemoria (bil. 1)

I promemorian behandlas de kommunala förmögenhetsbestämmelserna på s. 14 ff. Bl. a. hävdas att eftersom kommunerna formellt inte är ålagda bokföringsplikt enligt bokföringslagen och några mer detaljerade lagregler om systematisering och indelning av budget- och redovisningshandlingar med hänsyn till förmögenhetsskyddet saknas behöver "enligt lagens innebörd" ingen ovillkorlig anknytning ske till bokföringen. Enligt kommunallagskommittén och uttalanden i propositionen synes dock förbudet mot förmögenhetsminskning förutsätta ett överskådligt budget- och räkenskapssystem (se t. ex. prop. 1953: 210 s. 163). Det i kommunalrättskommitténs lagförslag preciserade förmögenhetsbegreppet anses ge upphov till konflikter med nuvarande syn på redovisningssystemet i vissa avseenden. Det primära är, framhålles i promemorian, att ianspråktagna resurser utnyttjas på ett effektivt sätt, inte förmögenheten som sådan. Av dessa skäl synes knappast en precisering av nuvarande bestämmelse motiverad. Snarare borde bestämmelserna modifieras för att bättre knyta an till nyttobegreppet. I promemorian redovisas dock inte närmare hur en dylik modifiering skulle utformas.

Om begreppen drift- och kapitalbudget ändock skulle lagfästas bör enligt promemorian de försäljningsmedel som omnämns i 50 § 2 st. KL få tas i anspråk till amortering av anläggningslån utan krav på särskild anknytning till dessa aktuella tillgångar eller fonderas eller användas för re- eller nyinvestering.

Utredningens bedömning

Som framhållits i betänkandet om storlandstingets författning finns det för den ekonomiska förvaltningen i och för sig andra viktiga principer av allmän art än just principen om skydd för förmögenheten. I förbundets promemoria har uttryckts önskemål om en modifiering av 50 § för att bättre knyta an till nyttobegreppet. Givet är att kommunerna i sitt handlande vägleds av kommunnyttan. Någon definition av detta begrepp låter sig emellertid svårligen göras. Ibland hävdas att kommunernas mål bl. a. är att växa eller åtminstone motverka tillbakagång (Jonsson: Kommunernas finanser s. 17). Nyttobegreppet är emellertid inte entydigt utan beror bl. a. på de politiska värderingarna. Målet för den kommunala förvaltningen bör rimligen inte vara snävt ekonomiskt utan inriktat på att ge kommunmedlemmarna bästa möjliga service till

lägsta kostnad. En kommunal expansion är alltså inget självändamål utan godtagbar blott när den främjar kommunmedlemmarnas bästa. Ett lagfästande av en dylik nyttoprincip innebär inte att någon konkretisering kan åstadkommas. Inte heller torde man kunna knyta an några rättsverkningar till en dylik regel. Mot den bakgrunden synes någon anledning att lagfästa det kommunala nyttobegreppet inte finnas.

Förbudet mot förmögenhetsminskning i 50 § 1 st. KL har däremot återverkningar såväl på andra stadganden i drätselkapitlet som rent faktiskt vid budgetens uppgörande. Med hänsyn härtill synes bestämmelsen i 50 § 1 st. böra behållas.

I förarbetena till 1953 års kommunallag har redovisats några undantagsfall när förmögenhetsminskning tillfälligtvis kan accepteras. Vidare tages i förbundets promemoria upp frågan om avskrivningar alltid måste budgeteras som kostnader i driftbudgeten och som inkomster i kapitalbudgeten. I små kommuner med vikande befolkningsunderlag är det inte rimligt att finansiellt ansamla medel för anskaffning av tillgångar, som de kvarvarande invånarna kanske inte alls behöver. Även andra undantagssituationer redovisas. I dylika fall bör det vara tillåtet att låta avskrivningarna variera. Om förbudet mot förmögenhetsminskning skall behållas, uppstår frågan om förmögenhetsbegreppet behöver preciseras i lagtext. Som framgår av den tidigare redogörelsen har i förbundets promemoria kritik riktats mot det förslag till utformning av förmögenhetsbegreppet, som kommunalrättskommittén redovisat i sitt betänkande. Delvis synes kritiken rikta sig mot att begreppet är ofullständigt. Härtill kommer att en precisering i lagtext knappast fyller något praktiskt behov. En precisering av begreppet skulle medföra en detaljreglering, som strider mot syftet att ge kommunallagen karaktär av ramlagstiftning. Av dessa skäl föreslås att 50 § 1 st. KL behålles oförändrad.

I fråga om bestämmelsen i 50 § 2 st. KL råder enighet om att bestämmelsen är överflödig. Kommunallagsutredningen kan här ansluta sig till de skäl som anförts i kommunalrättskommitténs betänkande och i betänkandet om storlandstingets författning. I kommunalrättskommitténs förslag har man dock uttryckligen reglerat att de här aktuella medlen skall tas upp på kapitalbudgeten och sålunda förbehållas kapitalbildande ändamål (se 52 § 3 st. i kommitténs förslag). Motsvarighet härtill saknas i förslaget till storlandstingets författning. I sistnämnda betänkande föreslås att medel av här avsett slag skall få användas fritt. Av budget- och redovisningssystemet följer att medlen skall användas inom kapitalsidan. Att någon särskild bestämmelse inte finns med kommer att medföra att en användning på kapitalsidan i och för sig inte behöver avse den del av medlen, som överstiger bokförda värdet av berörd anläggningstillgång. Enligt betänkandet har man emellertid anledning räkna med att det nästan undantagslöst skall finnas vara bäst förenligt med en god ekonomisk förvaltning att låta hela vederlaget eller försäkringssumman gå till kapitalbildande ändamål (bet. s. 119–120).

Kommunallagsutredningen kan ansluta sig till vad som här sist anförts. Någon uttrycklig regel om att medlen skall tas upp på kapitalbudgeten synes därför inte erforderlig.

Begreppet anläggningstillgång återkommer i samband med fondbildningsreglerna i 55 och 57 §§ KL. Att uttrycket behålles i kommunalrättskommitténs förslag till lagtext är naturligt, eftersom begreppet anläggningstillgång sedan återkommer i flera stadganden.

I förslaget till storlandstingets författning har definitionen behållits enbart av den anledningen att begreppet har en något annan innebörd än i bokföringslagen och aktiebolagslagen.

Eftersom kommunallagsutredningen inte avser att använda begreppet anläggningstillgång i den nya lagen i övrigt synes det överflödigt att behålla definitionen i lagtexten. Mot den bakgrunden föreslås att bestämmelsen utgår. Någon saklig ändring åsyftas dock inte.

48 §

Gällande rätt

I äldre kommunallagstiftning uppräknades i en särskild paragraf de olika möjligheter som kunde stå kommunerna till buds i fråga om täckande av deras medelsbehov. Enligt kommunallagskommitténs mening saknades anledning till dylik reglering. De viktigaste täckningssätten framgick av i olika sammanhang förekommande detaljföreskrifter. Bestämmelsen om beskattningsrätt utgjorde emellertid en så nödvändig och karakteristisk del av den kommunala lagstiftningen, att den borde beredas en framträdande plats i lagen (SOU 1952: 14 s. 274).

Kommitténs förslag godtogs i denna del och bestämmelserna fick sin plats i 51 § KL.

57 § LL motsvarar i sak 51 § KL. 55 § KLS är numera likalydande med 51 § KL (SFS 1969: 766).

I kommunalrättskommitténs här tidigare behandlade betänkande föreslogs inga ändringar i detta stadgande.

I 45 § i förslaget till storlandstingets författning återfinns en bestämmelse av i sak samma innehåll. Bestämmelsen har dock underkastats smärre språkliga justeringar.

I förbundets promemoria har stadgandet inte berörts.

Utredningens bedömning

Med tanke bl. a. på att skatten alltjämt utgör kommunernas och landstingskommunernas förnämsta inkomstkälla bör stadgandet kvarstå oförändrat i sak.

49 §

Gällande rätt

Frågan om lagreglering av budgetens uppställning och innehåll har behandlats från allmänna synpunkter i avsnitt 8.

Kommunallagens bestämmelser om budget i 53 § kan i sina principiella grunddrag sägas återfalla på bestämmelser i 1862 års kommunalförordningar. Bestämmelsens innehåll och avfattning visar att denna utformats med utgångspunkt i avsevärt mindre kommuner än dagens och för en mindre omfattande kommunal verksamhet än i dag.

Vid 1953 års kommunallagsreform genomfördes endast smärre ändringar i stadgandet om budgeten, vilka berörts i avsnitt 8. I 53 § KL föreskrives att utgifts- och inkomststat skall göras för följande kalenderår. På utgiftssidan skall upptagas underskott i nästföregående års bokslut, anslagen för tidigare beslutade utgifter under budgetåret samt de belopp, som ytterligare anslås vid statbeslut, däribland ett anslag för oförutsedda behov. På inkomstsidan skall upptagas överskott enligt nyssnämnda bokslut, de inkomster som kan påräknas samt de belopp som ytterligare erfordras, varvid sättet för täckning av detta medelsbehov skall redovisas. Dessutom finns en särskild bestämmelse om reservationsanslag.

I sak motsvarande regler finns i 57 § KLS och 59 § LL.

Kommunalrättskommitténs betänkande VII

Av intresse är kommunalrättskommitténs förslag till stadgande om budgetuppställning m. m. Det bör här framhållas att förslaget baserade sig på de principer, som kapitalredovisningskommittén rekommenderat kommunerna. Innebörden i kapitalredovisningskommitténs system för kapital- och resultatredovisning har i korthet behandlats i avsnitt 8.

Såvitt gäller den lagtekniska utformningen föreslog kommunalrättskommittén att i budgetbestämmelsen borde uttryckligen föreskrivas att utgifts- och inkomststaten skulle vara uppdelad på drift- och kapitalbudget. Det syntes också vara lämpligt med en allmän precisering av vad som skulle hänföras till den ena och den andra delen. Att avskrivningarna skulle belasta driftbudgeten ansågs som en så betydelsefull princip att den uttryckligen borde lagfästas. En mot nuvarande föreskrifter om reglering av överskott och underskott svarande bestämmelse borde finnas med. I denna borde erinras om att åtskillnad skulle göras mellan drift- och kapitalbudgeten. Att beslut om anslag för oförutsedda behov skulle kunna beslutas syntes enligt kommittén så självfallet att en bestämmelse föreföll överflödig. Bestämmelsen kunde emellertid ha ett särskilt värde genom att den, tillsammans med bestämmelsen om anslagstäckning, gav uttryck för principen att beslutade utgifter i övrigt skall avse bestämda ändamål. I bestämmelsen om vad driftbudgeten skulle omfatta borde sålunda finnas en erinran om anslaget för oförutsedda behov. Detta anslag pekade vidare mot frågorna om särskild tilläggsstat. Egentligen var det kanske riktigare att tala om "särskilda tilläggsstater". Redovisningen brukade dock göras i en fortlöpande kompletterad urkund. Tilläggsstaten kunde i modern kommunalekonomi sägas ha särskild betydelse genom att utgöra underlag för ett upprättande när som helst av s. k. budgetredovisningar med jämförelser mellan budget- och bokföringsbelopp. På grund härav vore det motiverat att medtaga en särskild föreskrift att upprätta tilläggsstat. I därefter följande bestämmelser i

förslaget borde intagas föreskrifter om de förskjutningar, som kunde ske genom anslagsförskott och reservationsslag (bet. s. 119–120). Frågan om lagregleringen av reservationsanslag upptas till särskild behandling senare under 51 §.

Betänkandet om storlandstingets författning

I betänkandet påpekas att både 1862 års landstingsförordning och 1924 års landstingslag hade bestämmelser om utgifts- och inkomststat som var mera allmänt avfattade. Uppräkningen i 59 § LL – som i sak motsvarar 53 § KL – av vad som skulle med i budgeten gav delvis uttryck åt vad som numera fick anses självfallet. Det var uppenbart att ingen budget kunde göras upp utan att tidigare överskott och underskott togs som utgångspunkt för planerna. Vidare är uppenbart att en redovisning måste lämnas för hur man tänkte sig att täcka planerade utgifter, att budgeten på något sätt måste balanseras. De begrepp som användes (exempelvis "anslag", "anslås") var knappast entydiga och överensstämde inte med termer, som brukas i modern redovisning. Utredningsmannen fann det befogat att modernisera bestämmelsen och göra den mindre detaljerad. Samtidigt borde bestämmelsen såvitt gällde huvudprinciperna inte avvika från motsvarande bestämmelse för övriga kommuner. Utredningsmannen föreslog att uppdelningen i kapital- och driftbudget skulle lagregleras. En sådan uppdelning tillämpades genomgående i praktiken. Uppdelningen var lämplig från förmögenhetssynpunkt och anknöt till vedertagna system för ekonomisk redovisning. Systemet gav ett grepp över förändringarna beträffande förmögenhetens storlek och sammansättning. Samtidigt gav den renodlade driftbudgeten en överskådlig resultatredovisning. Utredningsmannen föreslog en regel som avsåg att ge ett sammandrag av nuvarande 59 § 2 och 3 st. LL (motsvarar 53 § 2 och 3 st. KL). Att man i budgetsammanhang måste utgå från befintliga underskott och överskott var självklart men nämndes för att utmärka det för den kommunala budgeten säregna att utgångsläget är förskjutet ett år, dvs. 1966 års resultat redovisas 1967 och användes då vid arbetet på 1968 års budget. I övrigt nämndes att budgeten skulle utvisa den tänkta förändringen i den ekonomiska ställningen. Vidare lagfästes principen att budgeten på utgiftssidan innefattar en förteckning över budgetårets anslag och på inkomstsidan de medel som skall disponeras för verksamheten. Den föreslagna bestämmelsen avsågs inte ge andra materiella regler för budgeten än vad LL nu ger (bet. s. 115).

Kommunförbundets promemoria (bil. 1)

I promemorian framhålles att även om det numera är praxis att samtliga kommuner har årsbudgeten uppdelad i kapital- och driftbudget det kan ifrågasättas om denna uppdelning skall inskrivas i lagtexten. Framtida krav på budgetsystemets utformning kan inte förutses nu. En sådan bestämmelse skulle kunna kringskära möjligheterna att i framtiden vidta mer genomgripande förändringar av kommunernas budgetsystem. I

promemorian redovisas vilka konflikter en precisering av förmögenhetsbegreppet skulle få. Enligt promemorian återverkar detta också på utformningen av budgetstadgandet. För att förhindra att dylika konflikter uppstår borde det vara tillräckligt att i budgetparagrafen ange att det ankommer på fullmäktige i samband med budgetfastställelsen att ta ställning till den självfinansiering av budgeten – dvs. vilken överföring av planenliga avskrivningar och övriga driftmedel till kapitalbudgeten – som erfordras för att uppnå kapitalbudgetbalans.

I fråga om förslaget till reglering av tilläggstat ifrågasätts den praktiska nyttan av lagbestämmelser härom. Denna teknik tillämpas ändå sedan länge i kommunerna och är nödvändig för att åstadkomma en budgetavräkning. Det borde dessutom inte vara en strävan att utöka tilläggsbudgeteringen i kommunerna, utan denna borde begränsas till ett absolut minimum. Planeringen bör i stället bedrivas så att det av årsbudgeten klart framgår vilken verksamhet som skall bedrivas under nästföljande år. Beviljande av tilläggsanslag medför i praktiken att den verksamhet för vilket anslag äskats undandras den konkurrens som andra verksamheter utsatts för under budgetgranskningen. Om tilläggstaten skulle lagregleras skulle man framhäva denna i och för sig diskutabla möjlighet. Möjlighet till tilläggsbudgetering måste självfallet finnas, men bör reserveras för stora förändringar av fastställd budget.

Av kommunförbundets promemoria framgår bl. a. att den politiska tyngdpunkten i den ekonomiska planeringen förskjutits från årsbudgeten till fleråriga ekonomiska planer. Detta innebär bl. a. rent praktiskt att arbetet med årsbudgeten till stora delar kan komma att avse en precisering av de i flerårsplanerna uppdragna riktlinjerna.

Utredningar och uttalanden i övrigt

Genom en enkät till omkring 500 kommuner om kommunernas ekonomiska långtidsplanering, KELP 69, summerades kommunernas planer för första hälften av 70-talet. Flerårsbudgeten har därvid använts som underlag till KELP-redovisningen. En redovisning för KELP 69 återfinns i SOU 1971:3, "Utvecklingstendenser inom offentlig sektor", bilaga 6 till 1970 års långtidsutredning.

Nya enkäter har därefter gjorts och redovisats i KELP 72–76 och KELP 73–77. Medverkan i dessa enkäter är obligatorisk för de kommuner, som måste upprätta bostadsbyggnadsprogram (Kungl. cirk. 1973:533). Under 1973 omfattades flertalet av kommunerna av denna skyldighet och under 1974 kommer samtliga kommuner att vara skyldiga att besvara KELP-enkäten.

I samband härmed brukar kommunerna upprätta en egen kommunalekonomisk långtidsplanering. Det finns en klar tendens att denna blir allt mer omfattande och styrande för den kommunala årsbudgeten. Motsvarande uppgifter om landstingens planer inhämtas sedan 1971 av landstingsförbundet genom LKELP-undersökningar avseende den framförliggande femårsperioden. Den senaste undersökningen avsåg perioden 1974–78 och omfattade genom samverkan med socialstyrelsens

RUPRO-undersökningar (RUPRO = rullande prognos) såväl verksamhet och personal som ekonomi. LKELP/RUPRO-undersökningarna genomförs nu årligen och innehåller även finansstatistikuppgifter för bokslut och budget samt för planeringsperioden.

Frågan om flerårsbudgetering har också diskuterats inom den statliga sektorn. Den nya regeringsformen (1974: 152) utgår dock alltjämt från en ettårsbudget. I propositionen framhålles att regeringsformen inte bör innehålla bestämmelser om flerårsplanering eller flerårsstudier. En definitiv övergång till flerårsbudget bör inte kunna ske utan grundlagsändring (prop. 1973: 90 s. 222–223, 336).

Utredningens bedömning

Av de skäl som anförts i förbundets promemoria synes ett lagfästande av principen om uppdelning i kapital- och driftbudget kunna undvaras, särskilt som utgångspunkten bör vara att ge budgetbestämmelserna ramlagskaraktär. På det sättet binder man inte heller utvecklingen om man i framtiden till äventyrs skulle anse det önskvärt att närma sig det budgetsystem, som utvecklats på den statliga sidan. Till skillnad från kommunalrättskommitténs förslag innebär en dylik ramlagstiftning att man inte i förslagen till lagtext behöver återfalla på denna uppdelning i olika sammanhang. Mot den bakgrunden har endast redaktionella ändringar föreslagits i 53 § 1 st. KL och motsvarande stadganden i KLS och LL.

I de nya grundlagarna har man ansett att begreppet stat i betydelsen budget inte längre bör användas. "Riksstat" har i enlighet härmed bytts ut mot "statsbudget" (prop. 1973: 90 s. 328). Av samma skäl bör uttrycket "utgifts- och inkomststat" i kommunallagarna utbytas mot "budget".

I övrigt bör man utgå från de mer principiella kraven på budgetens innehåll och uppställning. Resultatredovisningen bör framgå av budgeten. Budgetens karaktär av hushållningsplan bör framhållas. Vidare bör redovisas hur de planerade utgifterna skall täckas. Härigenom upprätthålles kravet på balansering av budgeten. I huvudsak bör stadgandet kunna utformas på det sätt som föreslagits i 47 § 2 st. i förslaget till storlandstingslag. Några materiella ändringar i denna del åsyftas inte härmed.

Budgeten redovisar i och för sig inte enbart kommunens ekonomi utan är också ett politiskt dokument, där man genom fördelningen av olika anslag redovisar de politiska prioriteringarna. Budgeten bör alltså ses som en informationskälla av stor betydelse för kommunmedlemmarna och inte endast som en siffermässig förmögenhets- och resultatredovisning. Mot denna bakgrund är det rimligt att budgeten också innehåller någon form av verksamhetsbeskrivning eller att information på annat sätt ges om budgeten som kommunalt handlingsprogram. Hur denna mer informativa sida av budgeten skall vara utformad lämpar sig inte för lagreglering.

Beträffande frågan om flerårsbudgetering nu skall lagregleras bör

framhållas att något önskemål härom inte framkommit. En flerårsbudget kan inte vara bindande i fråga om skatteuttag och synes sakna egentliga rättsverkningar. Som framhålles i kommunförbundets promemoria kan man säga att ansvaret för att flerårsplanering sker redan nu ligger i det krav som i 30 § 1 st. KL ställs på kommunstyrelsen i fråga om ekonomisk och annan planering. I ett längre perspektiv är det tänkbart att man skulle vilja anknyta budgetperioden till mandatperioden och således arbeta med treåriga budgeter. Denna fråga skulle emellertid kräva särskilda utredningar och ett omfattande utvecklingsarbete. Tänkbart är också att de förslag budgetutredningen redovisat i fråga om statsbudgeten i något avseende kan återverka även på det kommunala budgetsystemet. Som tidigare redovisats utgår dock den nya regeringsformen alltjämt från en ettårsbudget. I nuvarande läge synes emellertid varken möjlighet eller anledning finnas att i något avseende reglera den kommunala ekonomiska flerårsplaneringen i kommunallagen.

Vad slutligen gäller stadgandets placering anser utredningen att bestämmelserna i drätselkapitlet bör placeras i sådan ordning, att man följer de olika skedena i budgetprocessen. I det här aktuella stadgandet kommer dock endast kraven på budgetens innehåll att redovisas. Detta stadgande bör därför behålla sin nuvarande placering.

50 §

Gällande rätt och tidigare förslag

I 54 § 1 st. KL anges efter lagändringar 1973 som huvudregel att förslaget till utgifts- och inkomststat skall uppgöras av kommunstyrelsen före oktober månads utgång. Förslagen till specialstater skall vara ingivna till kommunstyrelsen före den 1 oktober, om kommunstyrelsen inte ansett annan tidpunkt lämpligare. 58 § KLS avviker från KL i några avseenden. Enligt KLS bestämmer kommunstyrelsen den tid inom vilken övriga nämnder skall lämna sina specialstater. Fullmäktiges sammanträde för fastställande av budgeten skall enligt 14 § 2 st. KLS hållas senast den 8 december.

Även 60 § LL avviker från 54 § KL. Enligt den tidigare lydelsen skulle andra landstingskommunala nämnder än förvaltningsutskottet ge in sina särskilda statförslag för nästföljande år till utskottet före den 1 juli, om inte utskottet bestämt annan tid. Genom lagändring 1965 ändrades regeln så att det ankom på förvaltningsutskottet att bestämma när statförslagen skulle ges in till utskottet (prop. 1965:61 s. 88). Någon tidsfrist inom vilken förvaltningsutskottet skall uppgöra förslaget till utgifts- och inkomststat finns inte i LL. Efter ändringar i 60 § LL skall staten fastställas vid landstingsmöte i oktober. Jämfört med äldre rätt innebar detta en ökning av den tidrymd inom vilken budgetarbetet skulle vara avslutat. Tidigare bestämmelse i 19 § LL om obligatoriskt landstingsmöte som skulle börja vid viss tidpunkt i oktober månad – varvid också budgeten skulle fastställas – upphävdes i samband härmed (prop. 1969:112 s. 106). I statskontorets och riksskatteverkets utredning

"Rationalisering av skatteadministrationen" framhålles bl. a. att det vore önskvärt med en och samma tidpunkt för fastställelse av utdebitering i såväl kommun som landsting (s. 182).

Kommunalrättskommittén föreslog i sitt tidigare berörda betänkande inga ändringar såvitt avsåg 54 § 1 st. KL.

I förslaget till storlandstingslag framflyttades tidpunkten för statbeslutet till den 15 november med tanke på omfattningen av landstingskommunens verksamhet (bet. s. 116). Som framgår av det tidigare sagda skedde dock inga andra justeringar i LL än de ovan redovisade. Någon särregel för Stockholms läns landstingskommun infördes ej.

Frågan om budgetfristernas förläggning hänger samman med en eventuell förskjutning av de kommunala organens mandattider. Utredningen om den kommunala demokratin har bl. a. att pröva frågan om ändrade mandattider i syfte att nå ett snabbare valgenomslag. Resultatet av det pågående utredningsarbetet kan leda till att bestämmelserna om kommunernas budgetarbete får omprövas. De lagändringar i fråga om budgetfristerna, som trädde i kraft 1973, får enligt uttalanden i propositionen betraktas som provisorier (prop. 1973: 114 s. 15).

Enligt 54 § 2 st. KL skall budgetförslaget från och med dagen för kungörandet av det sammanträde med kommunfullmäktige, vid vilket staten skall fastställas, vara offentligt tillgängligt på lämpligt ställe som tillkännages i kungörelsen. Härigenom anses alla i förslaget behandlade detaljförslag bli kända och kungjorda utan att förslagen behöver särskilt var för sig upptagas och omnämnas i kungörelsen om budgetsammanträdet. Detaljförslagen kan därför föredragas utan att regeln i 21 § KL eftersättes.

Motsvarande regel saknas i 58 § KLS. Skälet härtill är att statförslaget i Stockholm alltid i god tid före kommunfullmäktiges behandling utkommer i tryck (prop. 1957: 16 s. 61). Dessutom finns i 58 § 2 st. KLS en särregel om att innan facknämndernas statförslag behandlas i kommunstyrelsen yttranden över förslagen skall inhämtas från drätselnämnden.

Regeln i 54 § 2 st. KL saknar också motsvarighet i LL. I stället innehåller 60 § 3 st. LL en föreskrift om att den fastställda utgifts- och inkomststaten skall tryckas och expedieras i den ordning, som i 36 § 1 och 2 st. LL stadgas med avseende på landstingens protokoll, dvs. till verkställighetsorganen, länsstyrelsen och samtliga landstingsmän samt till kommunerna för att genom kommunstyrelsens försorg hållas tillgängliga för kommunens medlemmar. I 48 § 3 st. förslaget till storlandstingslag synes den externa expeditionen av den tryckta budgeten ha behållits (bet. s. 116).

Enligt 54 § 3 st. KL skall de anslag till utgifter, om vilka kommunfullmäktige icke tidigare fattat beslut, samt därmed sammanhängande frågor särskilt bli föremål för överläggning och avgörande. Bestämmelsen återgår på de äldre kommunalförfattningarna.

Motsvarande regel återfinns såväl i 58 § 3 st. KLS som i 60 § 2 st. LL. Sundberg har i fråga om denna regel hävdat att nya anslag inte får tagas klumpvis utan måste var för sig beslutas. Detta förfaringssätt torde dock

knappast iakttagas i större kommuner med deras månghundra- eller tusentals anslagsposter (Sundberg: Kommunalrätt 1963 s. 401).

I kommunalrättskommitténs betänkande framhålles bl. a. att regeln kan vålla vissa tillämpningssvårigheter. Delade meningar kunde råda om vilken innebörd bestämmelsen skulle anses ha för dagens kommunalekonomiska förhållanden. Alldeles självfallet torde vara att anslag till nya ändamål krävde särskilda överläggningar och beslut. Tvekan uppkom emellertid i anslutning till de utgifter, som återkom år från år, och särskilt när fråga blev om höjning av anslag för sådana utgifter. Fråga uppkom då i vilken omfattning man behövde gå in på detaljposter. Större delen av de årligen återkommande anslagen kunde väl anses följa av tidigare fattade beslut. Frågorna om detaljerna hängde samman med i vilken mån fullmäktige ville ge förvaltningarna fria händer. Med anslag i större samlingsposter torde det vara möjligt att i betydande utsträckning undgå särskilda överläggningar och beslut i anslutning till höjningar, som är en följd av fördyringar och inte sammanhänger med något nytt ändamål. Höjningarna borde visserligen redovisas för fullmäktige, exempelvis genom angivande av anslagsbeloppen för föregående år. Enligt kommunalrättskommitténs bedömande var bestämmelsen föråldrad utom i vad den gav uttryck för principen att särskilt beslut erfordras innan medel ställes till förfogande för nytt ändamål. Denna princip torde emellertid inte kräva någon särskild bestämmelse, utan följde av fullmäktiges ställning som beslutande organ och beredningskravet samt formerna för fattande av beslut. Enligt kommitténs mening kunde bestämmelsen tagas bort (bet. s. 122).

I betänkandet om storlandstingets författning föreslogs också att bestämmelsen skulle utgå. Man framhöll där bl. a. att särskilda beslut i budgetsammanhang sällan förekom. Större frågor avgjordes på andra sammanträden. Det var svårt att bestämma vad som skulle vara "nya" frågor (s. 116).

I kommunförbundets promemoria ansluter man sig till kommunalrättskommitténs förslag i denna del.

Utredningens bedömning

Vad avser tidsfristen i 54 § 1 st. KL saknar kommunallagsutredningen anledning att göra några grundläggande ändringar i de regler som infördes så sent som 1973 i syfte att ge kommunerna bättre rådrum för budgetarbetet. Regelns slutliga utformning beror på vad utredningen om den kommunala demokratin kan komma fram till i fråga om mandattidernas förläggning. Under alla omständigheter bör man dock kunna slopa den särskilda tidsfristen för uppgörande av specialstaterna och låta tiden härför bestämmas av kommunstyrelsen. Härigenom uppnås också enhetlighet med KLS och LL i denna del. Förslaget till lagtext har utformats med hänsyn härtill.

Med den lagtekniska lösning som här valts, kommer tidpunkten för budgetsammanträdet att regleras i det stadgande, som även i övrigt behandlar de olika skedena i den kommunala budgetprocessen. Regeln i

13 § 3 st. KL flyttas sålunda till det här aktuella stadgandet. Av samma skäl flyttas också undantagsregeln i 13 § 5 st. KL om att budgeten kan fastställas senare än i november, dock senast före utgången av december månad, till detta stadgande.

Som framgått av den tidigare redovisningen föreligger f. n. skillnader mellan landstingen och primärkommunerna i fråga om de i lagen angivna tidsfristerna för budgetproceduren. Detta gäller såväl tiden för uppgörande av budgetförslag som tiden för budgetfastställelsen. Både riksskatteverket och statskontoret har i den tidigare berörda utredningen ansett det önskvärt med samma tidpunkt i fråga om fastställelse av utdebiteringen. Om man inför samma tidsfrister i landstingskommunerna som nu gäller för primärkommunerna ges landstingskommunerna bättre rådrum i budgetarbetet än de har i dag. Härtill kommer att införandet av KL:s tidsfrister också för landstingen ökar möjligheterna till förenhetligad lagstiftning. Utredningen föreslår alltså att de nuvarande tidsfristerna om budgetförslag och budgetfastställelse för primärkommunerna skall avse också landstingskommunerna.

I landstingen saknas motsvarighet till den undantagsregel som gör det möjligt för primärkommunerna att uppskjuta budgetfastställelsen i särskilda fall. Denna regel kan möjligen bli aktuell att ändra sedan utredningen om den kommunala demokratin tagit ställning till frågan om de kommunala mandattidernas förläggning, vilket kan tänkas påverka även bestämmelserna om budgetproceduren.

Särregeln för Stockholms kommun om att sammanträde för budgetfastställelse skall hållas senast den 8 december ger nu Stockholms kommun endast åtta dagars längre tid för beslutet om budgeten. Enligt utredningens uppfattning är det önskvärt med ett förenhetligande också på denna punkt. Utredningen anser sig emellertid inte nu utan vidare kunna utsträcka budgetfristen till detta datum för samtliga primärkommuner och landstingskommuner. Inte heller anser sig utredningen i detta sammanhang kunna föreslå förkortningar av den budgettid som medgetts Stockholms kommun.

Regeln om offentliggörande i 54 § 2 st. KL bör behållas oförändrad. Problemet här är hur enhetlighet med övriga kommunallagar skall uppnås. I landstingslagen finns bestämmelser om tryckning av bl. a. landstingets budgetförslag.

En redogörelse för reglerna om tryckning av vissa landstingets handlingar har lämnats tidigare under 19 §. Som framgår av vad utredningen där anfört föreslår utredningen att samtliga bestämmelser om tryckning av landstingets handlingar skall utgå ur lagen.

Av intresse i förevarande sammanhang är att KL inte anger den form i vilken budgetförslaget skall presenteras. Inget hindrar således att förslaget tryckes. Den regel som finns i KL bör därför kunna tillämpas även såvitt avser Stockholms kommun och landstingen. Något krav på tryckning finns dock ingen anledning att upprätthålla.

Av de skäl som redovisats i avsnitt 4.4.1 och 4.4.2 föreslås att samtliga regler om expediering av landstingshandlingar till länsstyrelsen skall utgå. Detta gäller också den här aktuella bestämmelsen om att landstingets

budget skall expedieras till länsstyrelsen.

Frågan om expediering av vissa landstingets handlingar till länets kommuner har tidigare behandlats under 28 §. Utredningen föreslår där att samtliga särregler i LL om expedition av landstingstrycket – således även av budgeten – utgår ur lagstiftningen. Här bör dock uppmärksammas att informationsbehovet i fråga om budgeten är särskilt starkt. I budgetsammanhang kan också krävas samråd före budgetfastställelsen. Utredningen om den kommunala ekonomin har enligt sina direktiv bl. a. att undersöka vilka samordningsformer som är möjliga för att vid den primär- och landstingskommunala utdebiteringen åstadkomma en effektivare avvägning mellan olika kommunala konsumtionsändamål och en för hela det kommunala området överbyggande utgiftsprövning. I vad mån utredningen om den kommunala ekonomin kan framlägga förslag som påverkar budgetreglernas utformning i här aktuella avseenden kan inte bedömas nu.

I fråga om 54 § 3 st. KL kan kommunallagsutredningen ansluta sig till vad kommunalrättskommittén anfört och på de i betänkandet angivna skälen slopa bestämmelsen. Ingen ny verksamhet får beslutas utan att fullmäktige tagit ställning härtill. För den enskilde fullmäktigeledamoten och för kommunmedlemmarna kan det vara svårt att få information om vilka utgifter, som avser nya ändamål. Vidare är det från politisk synpunkt viktigt att både anslagshöjningar och anslag för nya ändamål framgår av budgetförslaget. Ibland kan den kommunala verksamhetens inriktning behöva ändras. Budgetförslaget bör därför utformas så att nödvändig information kan erhållas i här berörda avseenden. På så sätt kan en enskild fullmäktigeledamot initiera en debatt i en anslagsfråga, som han anser bör tas upp till diskussion. Hur denna information skall vara utformad går inte att ange generellt. Mot den bakgrunden föreslås ingen lagreglering härav.

51 §

Gällande rätt och tidigare förslag

Regeln om täckning vid anslagsbeslut infördes i kommunalförordningarna 1909 som ett komplement till de samtidigt antagna bestämmelserna om kvalificerad majoritet vid beslut om upplåning. Oavsett det ursprungliga syftet med regeln inskärpte den en princip, som det enligt kommunallagskommitténs uppfattning hörde till god ordning för den anslagsbeviljande myndigheten att iakttaga, samtidigt som den skapade ökad reda i kommunernas redovisningsväsen. Regeln borde därför enligt kommunallagskommittén behållas.

Kommunallagskommittén föreslog emellertid vissa ändringar i syfte att förhindra missbruk i den formen att utgifter täcktes med "tillgängliga medel" trots att dessa redan hade disponerats för andra ändamål. Begreppet anslag har den innebörden att fullmäktige för bestämt ändamål ställer vissa medel till vederbörande nämnds förfogande eller med andra

ord anvisar visst belopp för ändamålet. Motsvarigheter till täckningsregeln i 52 § 1 st. KL återfinns i 56 § 1 st. KLS och 58 § 1 st. LL.

Kommunalrättskommittén framhöll i sitt betänkande "Konmunala bolag" att bestämmelsen hade betydelse endast då beslutet fattas utan samband med budgetfastställelsen. I övrigt sker täckningen inte individuellt utan kollektivt och automatiskt genom budgetens balansering. Kommittén föreslog att bestämmelsen om anslagstäckning skulle ges ett till detta förhållande anpassat innehåll (s. 121). Detta innebar att bestämmelsen i förslaget flyttades efter själva budgetbestämmelsen.

I förslaget till storlandstingets författning behölls turordningen mellan stadgandena. Utredningsmannen uttalade bl. a. att viss tvekan kunde råda om tillräckliga skäl fanns att ta med stadgandet men stannade för att i förslaget följa landstingslagen. Därmed nåddes anknytning till den kommunala praxis, som byggts upp kring bestämmelsen. Efter att ha redovisat kommunallagskommitténs motiv för att behålla bestämmelsen framhöll utredningsmannen att för dagens kommunalekonomiska förhållanden – med inriktning på en totalbedömning av ekonomin – vad kommunallagskommittén anfört knappast hade någon avsevärd bärkraft. Beträffande anslag annat än i budgetsammanhang gav bestämmelsen endast en allmän föreskrift om täckning. Den uppställde således inga begränsningar beträffande användbara medel. Bestämmelsen gav inte någon skyldighet att begränsa utgifter efter budgetårets resurser. Ville man gå utöver dessa torde täckning oftast ske genom anslagsförskott och finansiering ske tills vidare med tillgängliga rörelsemedel eller kortfristiga lån. I budgetsammanhang påverkade valet av visst slag av täckning inom budgeten inte förmögenhetsställningen eller det totala rörelseresultatet (SOU 1968: 35 s. 113 f.).

I förbundets promemoria menar man i likhet med kommunalrättskommittén att bestämmelsen om anslagstäckning bör stå efter och inte före paragrafen som reglerar budgetens balansering (PM s. 18).

Enligt 52 § 2 st. KL skall beslut om anslag att täckas genom utdebitering under mer än fem år underställas länsstyrelsens prövning.

Motsvarande regler fanns redan i 1862 års kommunalförordningar. Syftet torde ha varit att bestämmelsen skulle tjäna som garanti mot att kommunerna iklädde sig ekonomiska åtaganden för längre, kanske obestämd tid och därigenom minskade möjligheterna att förfoga över sina skatteintäkter för de ändamål som vid varje tid var de angelägnaste. Stadgandet kunde därför ses som ett komplement till reglerna om underställning av lånebeslut.

Kommunallagskommittén framhöll att kommun med stöd av äldre bestämmelser ansetts äga temporärt täcka ett anslag med förlagsmedel under förutsättning att förlagsmedlen återställdes genom utdebitering under högst fem år. I syfte att undvika missbruk av lagstadgandena om fri lånerätt ville kommittén skärpa underställningsskyldigheten (SOU 1952: 14 s. 277). Efter kritik från flera remissinstanser behölls dock de äldre bestämmelserna i sak oförändrade (prop. 1953: 210 s. 220).

56 § 2 st. KLS är likalydande med 52 § 2 st. KL. Enligt motsvarande regel i 58 § 2 st. LL föreligger den skillnaden, att underställning skall ske hos Konungen.

Kommunerna synes redan tidigt ha tagit lätt på den ifrågavarande underställningsskyldigheten. Enligt långvarig rättspraxis anses en hel del viktiga anslagsbeslut falla utanför regelns tillämpningsområde. Om exempelvis en ny tjänst inrättas eller ett särskilt, mera stadigvarande bidrag beslutas, anses underställning ej nödvändig, trots att beslutet drar kostnader under flera år.

Kommunalrättskommittén framhöll beträffande detta stadgande, att den kontroll, som skulle kunna utövas i anslutning till bestämmelsen, saknade betydelse med tanke på kommunernas möjligheter att genom icke underställningskrävande beslut i långt större utsträckning binda dispositionerna för framtiden. Särskilt erinrades om investeringsbesluten, som aldrig uppfattats som underställningskrävande. Bestämmelsen torde i praktiken ha haft den betydelsen att anslagsförskotten – och därmed en eventuell tillfällig lånefinansiering – ansetts icke böra belasta mer än högst fem kommande budgetår. Kommittén ansåg att underställningsskyldigheten utan vidare kunde borttagas, varvid en absolut spärr mot längre anslagsförskott i stället skulle införas i 53 § 2 st. (bet. s. 121).

I betänkandet om storlandstingets författning redovisades liknande synpunkter. Härutöver framhölls att en täckning under så lång tid som fem år mycket sällan torde förekomma. En kommun kunde i praktiken knappast i någon betydelsefull omfattning skjuta sina kostnader framför sig. Någon motsvarighet till landstingslagens bestämmelse togs inte med i förslaget.

I kommunförbundets promemoria ansluter man sig till kommunalrättskommitténs förslag att regeln i 52 § 2 st. KL skall slopas. Däremot är man tveksam i fråga om att införa en absolut spärr mot längre anslagsförskott. Förskottsbelastningen kan ju kvarstå hur länge som helst genom att nya förskotteringar göres i varje budget. Avsaknaden av en sådan spärr torde enligt promemorian knappast leda till att kommunerna i större utsträckning utnyttjar mer långsiktiga anslagsförskott och än mindre missbrukar en sådan rättighet. Möjligheterna att utnyttja anslagsförskott är beroende av kommunens likviditet. Om möjlighet finns att täcka en investeringsutgift med anslagsförskott under längre tid än fem år är detta, sett från kommunmedlemmarnas sida, ett billigare alternativ än att finansiera motsvarande objekt genom upplåning.

Enligt 53 § sista st. KL får fullmäktige bevilja reservationsanslag, som står till förfogande även efter budgetårets utgång. Ett sådant anslag kan beviljas i samband med budgetfastställelsen men även under löpande budgetår. Vidare har kommun rätt att besluta ytterligare reservation av medel, som kvarstår oförbrukade på ett reservationsanslag, sedan året efter budgetåret förflutit. Beslutet får dock inte gälla mer än ett år, men inget hindrar att det förnyas årligen.

I samband med 1953 års kommunallagsreform gjordes blott den sakliga ändringen att beslut om reservation skulle kunna fattas även vid annan tidpunkt än vid fastställelsen av budgeten (SOU 1952: 14 s. 279–280).

I kommunalrättskommitténs betänkande föreslogs att bestämmelsen om reservationsanslag skulle flyttas efter budgetparagrafen. Även reserva-

tionsanslag måste följa budgetens uppdelning. I sak synes regleringen av reservationsanslag avsetts vara oförändrad (s. 120, 272).

I betänkandet om storlandstingets författning återfinns regeln om reservationsanslag i 46 § 2 st., vilket innebär att bestämmelsen placerats i samma stadgande som täckningsprincipen men före budgetstadgandet. Bestämmelsen har endast redigeringsmässigt förenklats. Då reservation kan beslutas också utan samband med budgeten har bestämmelsen ansetts böra upptagas i den allmänna bestämmelsen om anslag. Det har ansetts påkallat att särskild bestämmelse finns om reservationsanslag, eftersom dylika anslag bryter den eljest rådande ordningen att kommunens ekonomiska förhållanden regleras genom årsvis bestämda dispositioner (s. 114).

I förbundets promemoria påpekas att reservationerna i praktiken upptas endast "inom linjen" till de anslag som påverkar finansieringen av kapitalbudgeten. Dessutom noteras förändringen av reservationerna bara i samband med bokslutet. Det kan därför ifrågasättas om inte möjligheterna att reservera medel bör behandlas i annat sammanhang än i budgetparagrafen.

Enligt statlig budgetpraxis får reservationsanslag inte överskridas utan riksdagens godkännande, men ett års besparingar får användas efter budgetårets slut (SOU 1973:43 s. 197).

I den nya regeringsformen (SFS 1974:152) ges i 9 kap. 3 § 2 st. grundlagsstöd för budgetbeslut, som avser längre eller kortare tid än närmast följande budgetår. Det betonas dock i propositionen, att i normala fall skall en budgetperiod på tolv månader tillämpas. Bestämmelsen har alltså karaktär av undantagsregel och får inte utnyttjas så att statsbudgeten förlorar sin karaktär av ettårsbudget. Regeln ger stöd för anslagsbeslut bl. a. av det slag som de nuvarande reservationsanslagen representerar (prop. 1973:90 s. 336–338).

Som redovisats i avsnitt 8 föreslår budgetutredningen att de fyra nuvarande anslagstyperna, däribland reservationsanslag, skall ersättas med en enda anslagstyp.

I kommunala sammanhang torde regeln i 53 § 4 st. KL om beslut varje år för fortsatt reservation av oförbrukade medel inte ha någon större praktisk funktion, eftersom reservationsanslag på driftbudgeten normalt har hunnit förbrukas innan tillämpning av regeln blir aktuell. Beträffande reservationsanslag på kapitalbudgeten har regeln däremot betydelse. Bestämmelsen synes förutsätta att vederbörande nämnd före årsskiftet skall till fullmäktige kunna föra upp frågan om reservation för ytterligare ett år i sänder. I praktiken kommer emellertid behovet av fortsatt anslagsreservation fram först i samband med budgetredovisningen eller bokslutet. Detta innebär faktiskt sett att fullmäktige först i efterhand godkänner fortsatt anslagsreservation.

Utredningens bedömning

Som framgår av det anförda har man både i kommunalrättskommitténs förslag och i Svenska kommunförbundets promemoria förordat att

bestämmelsen om täckningsprincipen placeras efter själva budgetbestämmelsen. Detta sammanhänger med att man i statsammanhang täcker posterna kollektivt och inte individuellt, varför särskilda täckningsbeslut inte erfordras för utgifter som beslutas i samband med staten. I betänkandet om storlandstingets författning har man ställt sig tveksam till om bestämmelsen över huvud taget behövs.

Bestämmelsen om anslagstäckning kan sägas indirekt ha den funktionen att man i kommunen vid varje anslagsbeslut under löpande budgetår måste beakta hur finansiering av verksamheten i fråga skall ske. Vidare kan regeln sägas vara uttryck för att kravet på balansering gäller även utgiftsbeslut under löpande år. Underlåter man att lagreglera frågan om tilläggstat är detta ytterligare ett skäl att behålla bestämmelsen om anslagstäckning. Denna kan sägas innebära att man får en utgifts- och inkomststat för alla tilläggsanslag.

Med hänsyn till det sagda föreslår utredningen att lagregeln behålles, men intages efter budgetbestämmelsen.

Bestämmelsen om underställning i 52 § 2 st. KL bör kunna undvaras av de skäl som redovisats ovan. En spärr mot längre anslagsförskott synes inte fylla någon praktisk funktion. Någon dylik spärr bör alltså inte införas i kommunallagarna.

Den nuvarande regeln om beslut varje år för fortsatt reservation av oförbrukade medel synes inte ha vållat några praktiska olägenheter. Med hänsyn härtill och då regeln ger viss stadga åt budgetredovisningen bör den efter redaktionella ändringar kunna behållas. Den bör emellertid sammanföras med täckningsprincipen och placeras efter stadgandet om budgetens innehåll.

52 §

Gällande rätt och tidigare förslag

Fondbildningsreglerna har behandlats från allmän synpunkt i avsnitt 8.

Enligt 55 § 1 mom. KL får kommunen inrätta pensionsfond, kassaförlagsfond, allmän investeringsfond och särskild investeringsfond. Fonderingarna är helt frivilliga och inga spärrar finns beträffande fonderingarnas belopp. Rätten att använda fonderna för avsett ändamål är också fri. Enligt 55 § 2 mom. får kommunen inrätta skatteregleringsfond. Även här gäller att fonderingarna är frivilliga och utan beloppsspärrar. Emellertid skall fonderingsbesluten här fattas i samband med budgetfaststället-sen, vilket också gäller beslut om ianspråktagande av medel ur fonden. Vidare ger bestämmelsen också begränsningar i fråga om vad som vid varje tillfälle får tas i anspråk.

I 56 § KL ges kommunen rätt att, om Konungens medgivande erhålles, avsätta medel till annan fond än som stadgas i 55 § 1 mom. Vidare får kommunen med Konungens medgivande ta i anspråk medel ur fond för andra ändamål än avsättningsändamålet samt medel ur skatteregleringsfonden i vidare mån än vad som följer av 55 § 2 mom.

Bestämmelsen i 57 § KL föreskriver skyldighet till vissa fondavsätt-

ningar. Det gäller dels vederlag för anläggningstillgångar eller försäkringsersättning för sådana tillgångar, dels överskottsmedel å lån, som upptagits med Konungens medgivande om inte annat föreskrivits därvid. I bägge fallen skall avsättning ske till allmän investeringsfond. Dessutom finns i 57 § 3 st. en erinran om att kommun enligt särskilda bestämmelser kan vara skyldig göra fondavsättningar, t. ex. enligt bestämmelser i hamntaxekungörelsen.

Fondbildning avser i regel antingen att täcka framtida utgifter för driftsändamål eller utjämna utdebiteringsbehovet. Det förra slaget fonder benämnes driftsfonder och de senare kapitalfonder. Fondering innebär att de avsatta medlen bindes för det angivna ändamålet och inte får tas i anspråk för annat ändamål. Bindningen hänför sig till de avsatta medlen. Ett ianspråktagande av fondmedel innebär att fonden i samma mån försvinner som särskild, till det egna kapitalet hänförlig post i redovisningen. De mot fonderna svarande tillgångarna kan utan särskild specificering ingå i kommunens samlade tillgångar. Indelningen i kapitalfonder–driftsfonder upprätthålles strikt i det moderna budget- och räkenskapssystemet. Det disponibla stamkapitalet, till vilket kapitalfonderna hänföres, förbehålles kapitalbildande ändamål.

De kommunala fonderingarna kunde tidigare översiktligt följas genom de i publikationen Kommunernas finanser sammanställda uppgifterna. En redogörelse härför för tiden 1940–1962 har lämnats i kommunalrättskommitténs betänkande (s. 135 f). I betänkandet om storlandstingets författning redovisas landstingskommunernas fonderingar efter uppgifter från "Kommunernas finanser år 1966", (s. 117 i sistnämnda bet.). Statistiken har på senare tid lagts om, varför direkta jämförelser nu inte är möjliga (se t. ex. Kommunernas finanser 1970 s. 94–95).

Kommunalrättskommittén har efter en redovisning av den historiska bakgrunden ingående diskuterat reformbehov och reformmöjligheter i fråga om fonderingsreglerna (bet. s. 136–144). Kommittén framhöll bl. a. att det finns spår av den tidigare hävdade grundprincipen att en tids skattebetalare inte skulle oskäligen betungas med annan tids utgifter i det att fondbildningen i vissa fall kräver medgivande av Konungen. Samtidigt var emellertid enligt kommunalrättskommittén den underställningskrävande delen i praktiken betydelselös eftersom fondbildningsrätten i övrigt var helt fri och fonderingsändamålen därvid inte behövde ges någon grad av bestämdhet. Också begränsningarna i rätten att använda skatteregleringsfondens resurser kunde ses som ett uttryck för samma grundprincip. Även bestämmelsernas systematiska uppbyggnad kunde sägas återfalla på en restriktiv grundsyn. Uppräkningen av särskilda fondtyper fyllde emellertid långtifrån samma uppgift som i tidigare lagstiftning, där fonderingsändamålen bestämdes snävt och fonderingsrätten inte var så fri som den nuvarande. Utvecklingen visade att fonder där medgivande krävdes för avsättningar fått allt mindre betydelse. Även kravet på medgivande för att fondmedel skall få tas i anspråk för annat än det vid fonderingen bestämda ändamålet måste antas ha förlorat i betydelse. Den för ett modernt fondväsende väsentligaste begränsningen var att kapitalfonderna inte borde användas för driftändamål. Frågorna om ändrat

användningssätt hade i stort sett endast aktualitet för – förutom särskilda investeringsfonder – en del tidigare tillkomna fonder. Driftsfonderna omfattades inte av förmögenhetsskyddet. Tillgången till fria driftsfonder måste anses vara ett nödvändigt inslag i kommunal hushållning. Vid ett lagfäst system med kapital- och driftbudget fanns det enligt kommitténs åsikt knappast någon anledning att uppställa uttryckliga regler om fonderingstvång. Nu avsedda medel tillhörde – med något undantag – kapitalbudgetens resurser. De blev alltså automatiskt förbehållna ändamål, som tillgodosågs inom kapitalbudgeten. En automatisk fondering skedde genom att kapitalbudgetens överskott genomgående reglerades över den allmänna investeringsfonden. "Överskott" på försålda anläggningstillgångar i förhållande till bokförda värden ingick inte utan vidare i förmögenheten. Det syntes därför nödvändigt att alltjämt ha särskild bestämmelse om sådana medel. Denna bestämmelse borde anslutas till den allmänna budgetbestämmelsen och innehålla att medlen i fråga skulle tillföras kapitalbudgeten.

Mot denna bakgrund föreslog kommunalrättskommittén att underställningstvånget för inrättande av vissa fonder och ianspråktagande av fondmedel skulle upphävas. Kommunerna föreslogs få rätt att fritt inrätta kapitalfonder och driftsfonder, och annan uppdelning av fonderna föreslogs inte. I anslutning till uppdelningen mellan kapital- och driftfonder stadgades ett förbud att använda fonderade kapitalmedel för driftändamål. Skyldigheten att till kapitalfonder avsätta försäljnings- och försäkringsmedel bibehölls men flyttades till stadgandet om budgetens innehåll.

I betänkandet om storlandstingets författning redovisades liknande synsätt (s. 116 ff). Bl. a. framhölls att när man hade en fri fonderingsrätt till de mest brukade fonderna underställningsskyldigheten för andra fonder förlorade i betydelse. Även regeln om underställningsskyldighet för att få ta medel i användning för annat än avsättningsändamålet förlorade vid bruket av några få, allmänt användbara fonder sitt värde. En annan avvikelse i förhållande till gällande regler hänförde sig till kapitalfondernas användning för amorteringar. Förarbetena visade att medel ur dylika fonder inte fick tas i anspråk för återbetalning av anläggningslån. En sådan regel borde inte upprätthållas. Att avbetala anläggningslån med fondmedel hade precis lika god effekt i förmögenhetsförkovrande riktning som att använda medlen för nya anläggningstillgångar. Någon motsvarighet till regeln om fondering av vederlag och försäkringsersättning för anläggningstillgångar medtogs inte i förslaget. Dessa medel skulle sålunda få användas fritt. Av budget- och redovisningssystemet följde att medlen skulle användas inom kapitalsidan. Att någon bestämmelse i nämnda hänseende inte föreslogs medförde att medlen inte behövde användas på kapitalsidan till den del de översteg bokförda värdet av berörd anläggningstillgång. Man hade emellertid anledning att räkna med att det nästan undantagslöst skulle vara bäst förenligt med en god ekonomisk förvaltning att låta hela vederlaget eller försäkringssumman gå till kapitalbildande ändamål.

Kommunalrättskommitténs förslag och förslagen i betänkandet om

storlandstingets författning skiljer sig i några avseenden. Detta gäller bl. a. frågan om överskott på vederlag vid försäljning av anläggningstillgångar. Enligt kommunalrättskommittén skall *hela* vederlaget – alltså även överskott i förhållande till bokförda värden – upptagas på kapitalbudgeten (se 52 § 3 st. i förslaget och bet. s. 148, 270). Enligt förslaget till storlandstingslag saknas motsvarande lagreglering, vilket innebär att överskotten inte behöver användas på kapitalsidan (bet. s. 119–120). Även i fråga om möjligheten att ändra användningssättet för en fond föreligger skillnader. Enligt kommunalrättskommitténs förslag krävs att det ursprungliga ändamålet på grund av ändrade förhållanden ej finnes böra förverkligas. Som exempel på ändrade förutsättningar kunde anföras att en planerad anläggning förlorat i betydelse genom tillkomst av andra anläggningar. Bestämmelsen hade skrivits främst med tanke på förhållandena under en övergångstid (bet. s. 146, 272).

I förslaget till storlandstingslag fick däremot landstingskommunen rätt att fritt ändra ändamålet för ianspråktagande av fonderade medel. En lämplig regel syntes dock vara att ändring fick ske endast i budgetsammanhang, då man hade överblick över den totala finansieringen och bäst kunde avgöra i vad mån ett ändrat användningssätt var motiverat. Av lagtexten framgick att ändring bara skulle kunna ske inom kapitalsidan och driftsidan var för sig (bet. s. 119).

I kommunförbundets promemoria framhålls att kommunalrättskommitténs förslag innebär en välbehövlig anpassning till dagens synsätt på kommunernas fonderingsspörsmål. De synpunkter som framförts av kommittén delas i allt väsentligt av promemorieförfattarna. Enligt promemorian är det knappast troligt att kommunerna kommer att utnyttja fria fonderingsmöjligheter för en längre gående ändamålsbindning än för närvarande. Snarare torde en sådan frihet leda till att kommunerna på driftsidan inrättar en fond av allmän karaktär som motsvarighet till allmänna investeringsfonden på kapitalsidan.

Utredningens bedömning

De skäl som anförts av kommunalrättskommittén och i betänkandet om storlandstingets författning för en modernisering och förenkling av kommunallagens fondbestämmelser kan kommunallagsutredningen ansluta sig till. Utredningen kan också godtaga de ändringar som föreslagits i den utsträckning de bägge förslagen överensstämmer. När det gäller de ovan redovisade skiljaktigheterna mellan kommunalrättskommitténs förslag och betänkandet om storlandstingets författning förtjänar följande framhållas.

Kommunalrättskommitténs förslag att överskott vid försäljning av anläggningstillgångar alltid skall upptagas på kapitalbudgeten innebär att förmögenhetsskyddet i denna del göres reellt i stället för nominellt. I princip bör man av de skäl som anförts i betänkandet om storlandstingets författning i och för sig kunna använda överskottet på driftssidan, även om man normalt bör låta hela vederlaget eller försäkringssumman gå till

kapitalbildande ändamål. Längre gående bindning än som avses i sistnämnda betänkande bör inte föreskrivas.

Kommunalrättskommitténs förslag i fråga om förutsättningarna för ändrat användningssätt kan medföra gränsdragningsproblem och tolkningssvårigheter. Mot den bakgrunden är även här förslaget i betänkandet om storlandstingets författning att föredra. Fråga om ändrad användning av medel som kommun eller landstingskommun avsatt till fond kan antagas uppkomma endast undantagsvis. Av de skäl som anförts i det sistnämnda betänkandet förefaller det både tillräckligt och lämpligt att föreskriva att ändringar endast får ske i samband med budgetfastställelsen.

53 §

Gällande rätt och tidigare förslag

Lånerätten har behandlats från mer allmänna synpunkter i avsnitt 8, där också gällande rätt redovisats.

Som framgår av vad som anförts där föreslog kommunalrättskommittén att nuvarande lånekontroll i form av underställningsskyldighet helt skulle slopas.

I betänkandet om storlandstingets författning behålles däremot underställningskravet i fråga om lån och borgen. Utredningsmannen synes visserligen dela den av kommunalrättskommittén framförda uppfattningen att lånekontrollen är överflödig, men framhöll att frågorna om lånerätt borde bedömas i ett sammanhang för alla kommuner. I fondsammanhang var förhållandena väsentligen andra. Där kunde påvisas att underställningstvånget i praktiken nu saknade betydelse. I fråga om lånekontrollen kunde statsmakterna ha önskemål om att denna inte släpptes utan att man på andra vägar tillgodosåg de kontrollbehov, som nu uppbar lånerätten. Utredningsmannens förslag byggde i sina grunddrag på motsvarande bestämmelser i landstingslagen. Med tanke på att storlandstinget i framtiden kunde komma att få göra insatser på bostadsförsörjningsområdet och va-området borde behovet av fri upplåning för dylika ändamål tillgodoses genom en allmänt hållen bestämmelse, som gav Kungl. Maj:t befogenhet att släppa sin lånekontroll på avgränsade områden (s. 120–122).

I förarbetena till lagen med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun avvisades dock särbestämmelserna om lånerätten för storlandstingets del (prop. 1969:112 s. 90–91). Frågan om den framtida utformningen av drätselbestämmelserna ansågs böra övervägas i annat sammanhang för alla landstingskommuner. Vissa generella ändringar i lånereglerna för landstingen togs dock upp, så att dessa i vissa hänseenden anpassades till underställningsreglerna för primärkommun. Landstingskommunerna har sålunda genom lagändringar 1969 numera fått rätt att utan Kungl. Maj:ts medgivande ta upp lån av statsmedel som beviljats av statlig myndighet samt lån för bostadsbyggnadsföretag, som godkänts för statlig belåning (prop. s. 107).

Genom lagändringar 1972 slopades underställningsskyldigheten i fråga om vissa kommunala beslut (prop. 1972:12). Underställningsskyldigheten i fråga om låne- och borgensbeslut kvarstår dock.

I motion 1972:793 angående den kommunala lånerätten erinras om att gällande bestämmelser som begränsar lånerätten till ett belopp motsvarande en utdebitering av fem kronor tillkommit vid en tidpunkt då den kommunala utdebiteringen var väsentligt lägre än nu. Motionärerna föreslår mot bakgrunden härav att den underställningsfria lånerätten i stället regleras med en procentsats – lämpligen 60 procent – av utdebiteringen. I remissyttrande över motionen vidhöll Svenska kommunförbundet sin vid tidigare tillfällen framförda uppfattning att underställningstvånget i låneärenden borde och kunde avvecklas.

I konstitutionsutskottets betänkande 1972:50 hemställde utskottet att motionen skulle avslås. Detta blev också riksdagens beslut. Utskottet framhöll bl. a. att det var väsentligt att den kommunala självstyrelsen inte i onödan bands av statlig styrning och kontroll. Med hänsyn till det utredningsarbete som pågick i första hand i utredningen om kommunernas ekonomi kunde utskottet emellertid inte tillstyrka att riksdagen nu tog ett särskilt initiativ i den aktuella frågan. Denna kunde inte ses isolerad utan borde bedömas i ett större sammanhang.

I byggkonkurrensutredningens betänkande, "Konkurrens i bostadsbyggandet", SOU 1972:40, avhandlas underställningsskyldigheten enligt 58 § KL i fråga om lån i samband med fastighetsförvärv. Utredningen framhöll att en del kommuner vid förvärv av fastigheter finansierade dessa genom att till säljaren överlämna köpeskillingsreverser på hela eller en del av köpeskillingen. Löptiden varierade mellan fem och tjugo år. Enligt utredningens mening innebar underställningsregeln att kommun som avsåg att utnyttja köpeskillingsreverser som betalningsmedel vid fastighetsförvärv alltid måste utverka Kungl. Maj:ts tillstånd om reversen skulle ha längre löptid än fem år eller om årliga avbetalningar inte skulle göras. Likaledes krävdes dylikt tillstånd om den genom reversen upptagna krediten inte rymdes inom den underställningsfria lånerätten. Dessutom inkräktade övertagande av lån i fastigheter på kommunens underställningsfria lånerätt. Enligt utredningen motverkade bestämmelserna strävandena att underlätta för kommunerna att förvärva mark för tätbebyggelseändamål. Mot den bakgrunden föreslogs ändringar i 58 § KL så att lån i intecknad egendom som kommunen övertog vid förvärv av egendomen samt lån som kommun upptog genom att som betalning utge köpeskillingsrevers inte skulle inkräkta på utrymmet för kommunens underställningsfria lånerätt. Vidare föreslogs att det undantag från bestämmelserna om femårig lånetid och årliga amorteringar som nu görs för lån som kommunen övertar vid förvärv av egendom utvidgades till att avse även köpeskillingsrevers som utgavs som likvid vid fastighetsförvärv (s. 42–43). Förslaget har, när detta skrives, inte föranlett lagstiftning.

I Svenska kommunförbundets promemoria underströks att utvecklingen efter tillkomsten av kommunalrättskommitténs förslag har förstärkt motiven för ett slopande av nuvarande inskränkningar i lånerätten.

Kommunförbundet har i en ny skrivelse till civildepartementet i februari 1973 begärt att reglerna om underställning i låneärenden utmönstras ur KL och KLS. I skrivelsen påpekas bl. a. att den kommunala verksamhetens inriktning på vissa områden, t. ex. markanskaffning, gör att kommunerna har ett från tid till annan varierande behov av krediter av olika varaktighet. Vidare framhålles att den senaste skattereformen med höjning av grundavdragen från 2 250 kronor till 4 500 kronor medfört att kommunerna fått sin allmänna underställningsfria lånerätt reducerad, eftersom denna grundas på antalet skattekronor. Det tillskott av skatteunderlag från staten som kommunerna erhåller såsom kompensation för skatteunderlagsbortfallet inräknas nämligen inte i underlaget för den underställningsfria lånerätten. Detsamma gäller det tillskott av skatteunderlag som tillkommer kommuner med brist på skatteunderlag enligt förordningen om skatteutjämning. Detta medför att skattesvaga kommuner har en i förhållande till mer skattekraftiga kommuner starkt begränsad underställningsfri lånerätt. De skattesvaga kommunerna har därmed också en betydligt mindre ekonomisk rörelsefrihet än de skattekraftiga vilket torde stå i dålig överensstämmelse med skatteutjämningsreglernas syfte.

I finska kommunalförvaltningskommitténs betänkande (bet. 1973: 60 s. 90–91) föreslås av liknande skäl som redovisats i Sverige att underställningsregeln i fråga om lån och borgen skall slopas.

Av intresse i detta sammanhang är också budgetutredningens uttalande att lånekontrollen i kommunallagarna inte är utformad med syfte att kunna användas som stabiliseringspolitiskt hjälpmedel. Statsmakternas påverkan på den kommunala upplåningen sker via kreditpolitiken. Utredningen redovisar vissa problem när det gäller att styra den kommunala upplåningen och diskuterar olika möjligheter till en effektivare styrning, exempelvis genom att omforma och utnyttja nuvarande lånekontroll för stabiliseringspolitiska syften. Då det ligger utanför budgetutredningens uppgifter att föreslå kreditpolitiska åtgärder förordar utredningen att dylika åtgärder som syftar till stabiliseringspolitisk påverkan på kommunerna prövas av den kommunalekonomiska utredningen (SOU 1973: 43 s. 158).

Mot bakgrunden av det sagda och med hänsyn till den kommunalekonomiska utredningens direktiv får det därför anses sannolikt att denna utredning kommer att ta upp även lånekontrollen till diskussion.

I vissa avseenden är landstingens underställningsfria lånerätt vidare än kommunernas. Sålunda finns i 64 § LL ingen beloppsmässig begränsning och inte heller krav på årlig avbetalning. Däremot finns, liksom för primärkommunerna, en regel om längsta återbetalningstid på fem år.

I andra avseenden är landstingskommunernas underställningsfria lånerätt mer inskränkt än primärkommunernas. Sålunda saknas motsvarighet till 59 § 2 och 3 st. KL. Enligt detta stadgande får primärkommunerna i den omfattning och på de villkor Kungl. Maj:t bestämmer åtaga sig ansvarighet gentemot staten för annans lån av statsmedel såväl som borgensansvar för bostadsbyggnadsföretag, som godkänts för statlig belåning. Vidare finns underställningsfria lån för va-anläggningar.

Inte heller finns det någon motsvarighet till 1962 års kungörelse med vissa bestämmelser ang. kommuns upptagande av lån m. m., i vilken villkoren för viss underställningsfri låneverksamhet och för ansvarighetsåtaganden från kommuns sida preciseras.

Motsvarighet saknas också till bestämmelserna i 58 § KL om att kommun vid förvärv av intecknad egendom får övertaga betalningsansvar även för sådan i egendomen intecknad gäld, som är ställd att betalas inom längre tid eller i annan ordning, och bestämmelsen om att kommun får upptaga lån, vilket enligt uttryckligt beslut skall användas för att gälda äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer som gäller för det äldre lånet.

Utredningens bedömning

Kommunallagsutredningen delar den uppfattning som framförts såväl av kommunalrättskommittén som av kommunförbunden att den nuvarande lånekontrollen är överflödig och att bestämmelserna därför i första hand bör utgå. Det torde emellertid inte ligga inom ramen för utredningens uppdrag att föreslå så omfattande materiella ändringar i kommunallagarna. Visserligen har utredningen föreslagit att underställningsbestämmelserna i fråga om fondering skall slopas, men här är saken i ett annat läge. Lånerättsbestämmelserna i kommunallagen kan nämligen ses som ett – låt vara bristfälligt fungerande – element i statsmakternas ekonomiska politik. Ett syfte med reglerna har ansetts vara att bereda statsmakterna möjligheter till överblick och samordning på det ekonomiska området. Härtill kommer att frågan om lånerättsbestämmelserna kan antagas komma att behandlas av utredningen om den kommunala ekonomin.

Kommunallagsutredningen anser å andra sidan inte att man bör lämna lånereglerna orubbade. Dels föreligger behov av en del materiella ändringar inom lånebestämmelsernas ram, som i vart fall skulle förenkla tillämpningen av reglerna och medföra att man kan undgå en del vid reglernas tillkomst icke åsyftade konsekvenser, dels bör de olika reglerna i KL och LL på detta område kunna förenhetligas.

Om man i enhetlig kommunallag slopar de beloppsmässiga begränsningarna och kravet på årlig avbetalning och i denna del anknyter till bestämmelsen i 64 § 1 st. LL har man neutraliserat de särskilda problem, som redovisats i motion 1972: 793 beträffande utdebiteringshöjden och de problem, som redovisats i kommunförbundets skrivelse till civildepartementet i fråga om skattereformens effekter.

Å andra sidan är det klart att kommunernas vidare underställningsfrihet i fråga om lån på vissa områden och i fråga om övertagande av lån vid fastighetsförvärv bör kvarstå. Samma regel i fråga om lån för fastighetsförvärv bör kunna gälla också för landstingens del, även om behovet kan vara större för primärkommunerna med dessas uppgifter inom markpolitiken. Utredningen anser i och för sig att skäl kan föreligga att vidga möjligheterna på det sätt som föreslagits av byggkonkurrensutredningen men föreslår i avbidan på statsmakternas ställnings-

tagande till byggkonkurrensutredningens förslag inga utvidgningar nu.

I fråga om underställningsfriheten på de områden, som regleras i 1962 års kungörelse (SFS 1962: 581 med senare ändringar) bör reglerna givetvis kvarstå för primärkommunernas del. Den olikhet som här kan föreligga mellan landsting och primärkommuner behöver emellertid inte hindra att enhetliga regler införes i en gemensam kommunallag. Detta kan ske om man liksom i förslaget till storlandstingslag inför en allmänt hållen bestämmelse, som ger regeringen befogenhet att släppa sin lånekontroll på vissa avgränsade områden. Bestämmelsen har utformats i enlighet härmed.

Med uttrycket "regeringens medgivande" i 53 § 1 mom. tredje stycket i förslaget åsyftas individuella ansökningar från en kommun eller landstingskommun att få tillstånd till upplåning. Med lokutionen "regeringen kan föreskriva" i 53 § 2 mom. i förslaget avses befrielse för alla kommuner eller landstingskommuner från underställningsskyldigheten, varvid de närmare villkoren härför regleras i en kungörelse av samma typ som 1962 års kungörelse.

54 §

Gällande rätt m. m.

Enligt 62 § 1 st. KL åligger det kommunstyrelsen att föra fortlöpande räkenskaper över de medel den har om händer. Detta innebär att transaktionerna skall införas i räkenskaperna dagligen post för post. Bokföringen är ej reglerad i någon författning men bör ske i överensstämmelse med allmänna bokföringsgrunder och med iakttagande av god sedvänja. Budget och räkenskaper skall ha samma uppställning. Ledning för kommunernas budget- och bokföringsväsen har lämnats i kapitalredovisningskommitténs i tidigare sammanhang behandlade betänkanden.

I 62 § 2 st. KL föreskrivs att annan kommunal nämnd, som omhänderhar medel, skall föra räkenskaper i enlighet med av kommunstyrelsen givna anvisningar och årligen före den 1 mars, där styrelsen inte bestämmer annan tid, avlämna redovisning för sin förvaltning under nästföregående kalenderår. Bestämmelsen ansluter till regeln i 30 § om styrelsens överinseende över övriga nämnders verksamhet och får ses mot bakgrund av att bokslutsarbetet åvilar kommunstyrelsen, varvid det är av vikt att samma bokföringsprinciper tillämpas i kommunens olika specialräkenskaper.

Enligt 62 § 3 st. KL skall kommunstyrelsen inom tid som fullmäktige bestämmer, dock senast före den 1 april, sammanfatta och avsluta kommunens räkenskaper för föregående kalenderår.

I kommun med drätselnämnd äger vad som nu sagts om kommunstyrelsen tillämpning på drätselnämnden, 62 § 4 st. KL.

I samband med 1953 års kommunallagsreform underkastades reglerna vissa jämkningar. Bl. a. infördes på skäl som ovan redovisats det uttryckliga stadgandet att räkenskaper skulle föras i enlighet med av kommunens styrelse givna anvisningar.

Motsvarande regel i 66 § KLS avviker i några avseenden från KL. De skyldigheter som enligt 62 § KL åvilar kommunstyrelsen har i KLS lagts på drätselnämnden. Vidare har drätselnämnden frihet att bestämma inom vilken tidsfrist övriga nämnder skall avlämna redovisning för sin förvaltning. Tiden för när drätselnämnden skall ha färdigställt bokslutet bestämmer fullmäktige utan att någon tidsgräns härför angetts i lagen.

För landstingens del regleras räkenskapsföringen i 66 § LL. Bestämmelsen avviker i två avseenden från KL. Tidsfristen för förvaltningsutskottets färdigställande av bokslutet har satts till den 1 maj. Vidare saknas av naturliga skäl motsvarighet till regeln i 62 § 4 st. KL. I äldre landstingslag saknades bestämmelser om upprättande av bokslut för landstingets samtliga kassor. De nuvarande bestämmelserna infördes i 1954 års landstingslag efter mönster från primärkommunerna (SOU 1952:48 s. 77, 78).

I Svenska kommunförbundets promemoria påpekas bl. a. att de i lagen angivna tidpunkterna har samband med tidsfristerna för fullmäktiges ställningstagande till revisionsberättelsen, se 13 och 65 §§ KL. Beslut i anledning av berättelsen om föregående års räkenskaper skall fattas av fullmäktige före juni månads utgång eller, om fullmäktige så beslutar, vid sammanträde senare under året. I promemorian framhålles vidare att i motsats till tidsfristerna för budgetproceduren inga restriktioner föreligger med hänsyn till skattsedelsproceduren. I större kommuner kan det vara svårt att i alla delar hinna avsluta räkenskaperna före den 1 april. Alltför snäva tidsmarginaler i bokslutsarbetet kan också leda till ofullständigheter i det redovisade materialet. Bestämmelsen begränsar enligt promemorian på ett omotiverat sätt kommunens handlingsfrihet och avviker f. ö. från motsvarande stadganden i kommunallagen för Stockholm, där några tidsgränser inte finns angivna annat än vad avser fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen. Det bör därför enligt promemorian ankomma på kommunstyrelsen respektive kommunfullmäktige att besluta om vilka tidpunkter som skall gälla. En sådan ändring kommer inte att i nämnvärd grad påverka de tidpunkter som gäller f. n. Däremot markeras kommunernas handlingsfrihet i detta avseende.

Utredningens bedömning

I fråga om de tidsfrister som finns för bokslutsarbetet i 62 § bör man av de skäl som redovisats i förbundets promemoria utforma lagtexten efter den modell, som anvisats i KLS. Härigenom får man större flexibilitet samtidigt som ett förenhetligande av kommunallagarna underlättas. Förslaget till lagtext har utformats i enlighet härmed. Som framgår av vad som anförts i avsnitt 3.4 föreslår utredningen att samtliga bestämmelser om drätselnämnd skall intas i övergångsbestämmelserna. Detta gäller även drätselnämndens uppgifter i samband med räkenskapsföringen.

5 kap. Om revision

Allmänt

De nuvarande revisionsbestämmelserna i kommunallagarna hänför sig i sina grunddrag till 1930 års kommunallagstiftning. Kommunallagskommitténs arbete föranledde endast begränsade jämkningar i bestämmelserna. Dessa är relativt allmänt hållna. Tidigare dominerade den redovisningstekniska granskningen revisionsverksamheten och synen på denna. Revisionen inriktades främst på en räkenskapsgranskning i efterhand i syfte att upptäcka oegentligheter och felaktigheter. Den kommunala förvaltningens expansion och sammanläggningarna av kommunerna till större enheter samt utvecklingen av revisionens arbetsmetoder har emellertid efter hand påverkat utvecklingen i riktning mot en sak- eller förvaltningsgranskning. Redovisningsrevisionen måste av naturliga skäl ske stickprovsvis och får mindre betydelse med hänsyn till den fortsatta mekaniseringen på det redovisningstekniska området genom införandet bl. a. av automatisk databehandling. I redovisningssystemen inbyggs olika kontrollanordningar, varigenom ett internt kontrollsystem skapas. Det får främst ses som en uppgift för den kommunala förvaltningen att skapa ett fullgott sådant system. Revisorernas uppgift i denna del kan då begränsas till att granska funktionsdugligheten hos kontrollsystemet. Syftet med förvaltningsgranskningen är att främja effektiviteten i förvaltningen. Sakgranskningen är till sin karaktär inte lika årsbunden som redovisningsgranskningen. Man får dock inte förledas tro att redovisningsgranskningen spelat ut sin roll. Denna typ av granskning kan åtminstone delvis sägas utgöra grunden för sakgranskningen. Revisionen kan också ses som en form av kommunaldemokratiskt kontrollinstrument. Det kan antas att den kommunala revisionen kommer att få ökad betydelse bl. a. från sistnämnda utgångspunkt.

Den ändrade inriktningen av den kommunala revisionens verksamhet och syften måste enligt utredningens uppfattning inverka på utformningen av lagstiftningen.

Ett problem som uppstått till följd av kommunalförvaltningens expansion är att finna från såväl principiella som praktiska synpunkter lämpliga organisationsformer för revisionsarbetet. Nuvarande kommunallagstiftning lämnar dessa organisationsfrågor oreglerade. Särskilt när det gäller den förvaltning, som regelmässigt följer med revisorsuppdraget, har problem uppkommit i fråga om lämplig organisation. På sina håll har man sökt klara problemet genom att låta en särskild s. k. revisionsnämnd sköta de administrativa funktionerna. De organisatoriska frågorna skall behandlas närmare under 57 §.

En annan fråga av mer allmän natur är huruvida avsnittet om revision bör utgöra ett särskilt kapitel i KL. Revisionen är till funktion och organisation ett fristående kommunalt organ. Den i avsnitt 8 behandlade promemorian från Svenska kommunförbundet innehåller också synpunkter på lagregleringen i fråga om kommunal revision. I promemorian framhålles i denna fråga, att placeringen i drätselkapitlet torde bero på att man tidigare ansett att revisionen var en del av kommunens

medelsförvaltning. Revisorerna intar emellertid en särställning i förhållande till förvaltningsorganen. Detta förhållande talar enligt promemorian för att revisionsbestämmelserna i en reviderad kommunallag ges ett särskilt kapitel. Kommunallagsutredningen delar denna uppfattning, och föreslår därför att revisionen får ett särskilt kapitel i KL. Härigenom markeras revisionens oberoende ställning och självständighet.

55 §

Gällande rätt och tidigare förslag

I 63 § KL regleras tiden för revisorernas uppdrag, revisorsjäv och revisorernas inventeringsrätt. Vidare finns hänvisningar till 42 § i fråga om ansvar och skadeståndsskyldighet och till 28 § 1 och 2 mom. i fråga om ersättning till revisorerna.

Fullmäktige skall årligen utse tre eller flera revisorer samt lika många suppleanter för granskning av det nästföljande årets förvaltning. Revisorerna kan utses samfällt eller för varje särskild nämnd eller för vissa grupper av nämnder. En indelning i revisionsområden kan alltså ske nämndvis vilket samtidigt betyder att revisorerna kan indelas i grupper. Enligt kommunallagskommittén skall regeln om utseende av minst tre revisorer och lika många suppleanter tillämpas även vid val av revisorer för särskilt förvaltningsorgan. Om det ansågs onödigt med tre revisorer med hänsyn till den ringa omfattningen av särskild nämnds förvaltning kunde det vara lämpligt att utse gemensamma revisorer för nämnder som handhade likartad förvaltning (SOU 1952: 14 s. 320). Vid val av revisorer kan proportionellt valsätt tillämpas, se 22 § KL. Medlemskap i kommunen utgör inte valbarhetsvillkor, men annan än kommunmedlem är ej skyldig mottaga revisorsuppdrag. För revisorernas del saknas regler om avsägelserätt. Någon allmän rätt för kommunmedlem att avsäga sig revisorsuppdrag föreligger inte. I ett rättsfall, RÅ 1941 S 252, yrkade en person, som utsetts till revisor, att valet av honom skulle upphävas, enär han på grund av omfattande arbete i sin egen affärsrörelse inte kunde åtaga sig uppdraget. Besvären lämnades utan bifall.

Den vilken såsom ledamot eller suppleant i kommunstyrelsen eller eljest är redovisningsskyldig till kommunen eller sådan den redovisningsskyldige närstående som sägs i 16 § KL får inte vara revisor eller revisorssuppleant för granskning av den förvaltning, som omfattas av redovisningsskyldigheten. Inte heller får han deltaga i revisorsvalet för förvaltningen i fråga eller i beslut med anledning av granskningen av förvaltningen.

Revisorerna har en allmän rätt att när som helst taga del av räkenskaperna m. m. Revisorerna får emellertid inte blanda sig i förvaltningen eller meddela direktiv beträffande denna.

Motsvarande regel i 67 § KLS avviker i några avseenden från 63 § KL. Antalet revisorer och revisorssuppleanter har inte bestämts. Detta synes innebära, att om revisorerna väljs för skilda förvaltningar antalet revisorer för en del förvaltningar kan sättas lägre än tre. Antalet suppleanter

behöver inte heller vara lika stort som antalet revisorer.

Enligt 67 § LL utses revisorerna på landstingsmöte. Jävsregeln synes i sak vara av samma omfattning som i primärkommunerna men har lagtekniskt sett en annan utformning. I övrigt föreligger inga skillnader mellan KL och LL.

Den nuvarande regeln att revisorer skall väljas årligen återgår i första hand på 1930 års kommunallagstiftning, men även i de äldre kommunalförordningarna torde ha förutsatts att valet skulle ske årligen. Tidigare torde revisorer i allmänhet ha utsetts i efterhand. I den Hammarskjöldska utredningen föreslogs att revisorerna skulle utses på förhand (SOU 1928: 2 s. 22). Frågan om revisorsuppdragets längd togs upp till diskussion i samband med 1930 års kommunallagstiftning. I ett yttrande till konstitutionsutskottet 1928 anförde styrelsen för Svenska landskommunernas förbund bl. a. att det inte skulle sakna betydelse, att en viss kontinuitet i revisionsarbetet uppehölls genom att varje revisor fick deltaga i flera års granskning, samtidigt som ett ständigt omväljande av samma person borde förhindras. Revisorernas antal kunde t. ex. bestämmas till tre och föreskrift utfärdas antingen att minst en revisor skulle nyväljas varje år eller ock att valet skulle avse tre år med successiv förnyelse varje år (prop. 1930: 99 s. 181). Departementschefen ansåg sig emellertid inte böra tillstyrka förslaget om upptagande av stadgande, att varje revisor skulle deltaga i flera års granskning och att samma person inte fick väljas om mer än ett visst antal år. Naturligtvis var det önskvärt å ena sidan, att en viss kontinuitet erhölls i revisionsarbetet, och å andra sidan, att en person inte alltför länge får kvarstå som revisor. Att i detta hänseende uppställa allmänna regler ansåg departementschefen emellertid inte lämpligt (prop. 1930: 99 s. 189).

Av intresse är också att konstatera att under tiden 1957–1969 mandattiden för revisorerna var två år i Stockholm. Tvåårsregeln infördes i 1957 års KLS, eftersom revisorerna återvaldes regelmässigt för i varje fall ett år så att tjänstgöringstiden blev densamma som för ledamöter i de kommunala nämnderna. De sakkunniga anförde bl. a. att ett faktiskt ombyte av revisorer efter endast ett år kunde vara ägnat att nedsätta revisionens effektivitet. Det förelåg enligt de sakkunniga inte några vägande skäl att ha kortare lagstadgad mandatperiod för revisorer än för nämndledamot. De sakkunniga föreslog därför att revisor skulle väljas för granskning av de två nästföljande årens förvaltning. I propositionen godtogs denna avvikelse från KL, då några egentliga olägenheter av en tvåårig mandatperiod för revisorerna knappast kunde vara att befara (prop. 1957: 16 s. 63).

Genom 1969 års lagändringar i KLS infördes en ettårig mandattid för ledamöter och suppleanter i de kommunala nämnderna i Stockholm. Mandattiden för revisorerna ansågs liksom tidigare böra stämma överens med mandattiden för nämndledamöterna. Sedan 1969 gäller alltså en ettårig mandattid för revisorerna i Stockholm (prop. 1969: 129 s. 78 f, 82, 118).

Av intresse i detta sammanhang är också att riksdagsrevisorernas mandatperiod nyligen förlängts från ett år till tre år. I äldre riksdags-

praxis förekom normalt omval, varigenom en revisor innehade sitt uppdrag högst två eller tre år. I konstitutionsutskottets utlåtande 1967: 60 föreslog utskottet att revisorerna skulle utses för tre år (utl. s. 9). Bakgrunden härtill var ett förslag, avgivet av utredningen angående riksdagens revisorers verksamhet. I utredningen framhölls bl. a. att den största svagheten med organisationen torde vara revisorskapets karaktär av tillfällighetsuppdrag, utövat under ett fåtal år. En förlängning av den tid som revisionsuppdraget omfattade skulle skapa avsevärt bättre möjligheter för en mera inträngande och systematisk granskningsverksamhet (bil. 4 till utskottsutlåtandet). I konstitutionsutskottets betänkande 1968: 20 togs upp de ändringar i 72 § riksdagsordningen som krävdes. I den nya riksdagsordningen (prop. 1973: 90) har någon ändring i detta avseende inte skett. Enligt 8 kap. 11 § RO väljs revisorerna för riksdagens valperiod.

Här må påpekas att av 13 § KL följer att år då allmänna val av fullmäktige ägt rum det ankommer på de nyvalda fullmäktige att förrätta revisorsvalen (jfr prop. 1969: 129 s. 77). Detsamma gäller för landstingen enligt 19 § LL.

Som tidigare framhållits uppställes inte för val av revisorer de begränsningar som gäller för övriga kommunala förtroendemän, se 7 § KL och KLS, 8 § LL. Bakgrunden härtill kan antagas vara att man velat göra det möjligt att tillföra särskild sakkunskap för revisionsarbetet utifrån.

I betänkandet om storlandstingets författning föreslogs att samma valbarhetshinder skulle införas som för övriga förtroendemän, eftersom möjligheten att tillföra sakkunskap utifrån saknade praktisk aktualitet för storlandstingets del, SOU 1968: 35 s. 126. Detta förslag genomfördes dock inte.

I fråga om bestämningen av jävskretsen gäller samma regel som i 16 § KL för kommunfullmäktige. Som framgår av vad som anförts under 17 § har utredningen föreslagit att avgränsningen av släktskapsjäven i KL skall anknytas till 4 § p. 1 i förvaltningslagen.

Om revisorerna väljes samfällt kan jävsregeln medföra att det övervägande antalet kommunfullmäktigeledamöter blir jäviga vid valet, eftersom ledamöterna ofta väljes till ledamöter och suppleanter i olika kommunala nämnder. Detta förhållande har beaktats bl. a. på så sätt att antalet deltagande i revisorsval inte behöver uppgå till vad som eljest fordras.

Frågan om den särskilda jävsbestämmelsen för revisorer togs upp till diskussion av de sakkunniga som hade till uppgift att utarbeta särskild kommunallag för Stockholm efter 1953 års kommunallagsreform. De sakkunnigas majoritet föreslog att någon bestämmelse om jäv för deltagande i val av revisorer eller revisorssuppleanter inte skulle införas just mot bakgrunden av den här redovisade situationen (prop. 1957: 16 s. 31–32). Minoriteten ville behålla jävsregeln. Man framhöll bl. a. att det var oriktigt att grundläggande kommunalrättsliga principer skulle avskaffas eller jämkas för att möjliggöra den ena eller andra lösningen av praktiska administrativa problem (prop. s. 33). Departementschefen

ansåg att de sakkunnigas majoritet inte anfört tillräckliga skäl för att i KLS göra avvikelse från den icke blott inom kommunalrätten utan även i övrigt allmänt accepterade principen att den, vars förvaltning skall granskas av revisorer, inte äger deltaga i valet av dessa revisorer. Han framhöll vidare att det torde höra till undantagsfallen att denna jävsbestämmelse i praktiken medför några svårigheter. KLS innehåller därför samma regel som KL härvidlag (prop. s. 38–39).

Vid olika tillfällen har frågan om särskilda kvalifikationskrav skulle uppställas för de kommunala revisorerna varit föremål för övervägande. I samband med 1930 års kommunallagstiftning avvisades ett förslag om införande av skyldighet för kommunerna att anlita auktoriserade revisorer eller att till revisor utse bokföringskunniga personer. Departementschefen ansåg det lämpligast att kommunerna fick frihet att till revisorer utse de personer de ansåg bäst lämpade för uppdraget och erinrade om den hjälp, som kunde erhållas från kommunförbunden (prop. 1930: 99 s. 189). Konstitutionsutskottet har därefter i anledning av motioner i ämnet uttalat som sin uppfattning att en mer fackmässig kommunal revision är önskvärd, men att en sådan utveckling bäst främjas på frivillig väg av kommunerna själva och deras sammanslutningar. Hänsyn har därvid tagits till den verksamhet kommunförbunden bedrivit på revisionsområdet (se KU utl. 1937: 18 och 1944: 12). I samband med 1953 års kommunallagsreform framfördes inga krav på särskilda kvalifikationskrav för revisorer. Även här torde det förhållandet att kommunförbunden lämnade kommunerna biträde i revisionsverksamheten ha spelat en avgörande roll (se t. ex. kommunallagskommitténs bet. s. 311–314, 316).

Någon närmare redogörelse för kommunförbundets nuvarande verksamhet inom revisionsområdet skall inte lämnas här. Vissa organisatoriska nyheter har införts i och med att den verksamhet som tidigare bedrivits genom Sveriges kommunalekonomiska förening fr. o. m. den 1 januari 1973 överförts tillsammans med den revisionsverksamhet som tidigare bedrivits vid förbundets kommunalekonomiska avdelning till en ny avdelning inom förbundet, benämnd revisionsavdelningen. Huvuduppgiften för revisionsavdelningen är att biträda kommunerna genom att hos dem utföra yrkesrevision. Därutöver kan förbundet genom avdelningen utföra ekonomiska utredningar och andra konsultuppdrag i anslutning till revisionsverksamheten. F. n. anlitas förbundets revisionsavdelning av samtliga landets kommuner utom 20. Av dessa har 9 kommuner egna, fullständigt utbyggda revisionskontor. Revisionsavdelningen är uppdelad på 25 revisionsdistrikt med en i huvudsak till länen avpassad indelning. Inom varje distrikt finns ett distriktskontor samt lokalkontor.

På landstingssidan har 12 landstingskommuner någon form av eget revisionskontor, 9 landstingskommuner anlitar Svenska kommunförbundets revisionsavdelning och 3 landstingskommuner använder sig av privata revisionsföretag.

Genom 1930 års kommunallagstiftning infördes möjligheten att välja revisorer proportionellt. Syftet härmed var att tillgodose kravet på minoritetens representerande. I en motion vid 1939 års riksdag hävdades

att bestämmelserna på förevarande område inte var tillräckligt betryggande från minoritetens synpunkt. I lagstiftningen för primärkommunerna föreskrevs då krav på blott två revisorer. Konstitutionsutskottet uttalade i anledning av motionen att vissa skäl kunde anföras för att minoriteten inom en kommun erhöll ökade möjligheter att bli representerad vid det kommunala revisionsarbetet. En nära till hands liggande lösning var att öka minimiantalet valda revisorer från i regel lägst två till lägst tre (KU utl. 1939: 7). I överensstämmelse med konstitutionsutskottets rekommendation höjdes minimiantalet revisorer och revisorssuppleanter från två till tre i samband med 1953 års kommunallagsreform (se SOU 1952: 14 s. 320).

Utredningens bedömning

I fråga om mandattiden för revisorer synes övervägande skäl tala för att samma mandattid om tre år gäller för revisorerna som för nämndledamöterna. Härigenom bör rimligen revisionens effektivitet som kontrollinstrument öka. Vidare underlättas granskningen av flerårsprojekt. Revisorernas ställning kan också stärkas med en längre mandattid. En lösning av denna typ har praktiserats i Stockholms kommun och har nyligen genomförts för riksdagsrevisorernas del.

Ett särskilt problem som förtjänar att beaktas är frågan om mandatperiodens längd i Stockholms kommun, där nämndledamöter väljs årligen. Utredningen anser att det inte ligger inom ramen för uppdraget att rubba den ettåriga mandattiden för kommunstyrelsen och andra nämnder i Stockholm.

F. n. står då valet mellan två alternativ. Det första är att en övergång till treåriga mandattider för revisorerna inte skulle gälla för Stockholms kommun. Detta skulle – jämfört med nu gällande rätt – innebära att en ny särregel skapas, vilket strider mot utredningens målsättning. Å andra sidan skulle principen om att revisorernas mandattid överensstämmer med mandattiden för de nämnder, vars verksamhet revisorerna skall granska, kunna upprätthållas för alla kommuner. Rent lagtekniskt sett bör det vara möjligt att ge lagtexten en enhetlig utformning, även om de materiella reglerna skulle bli olika. Förslaget i 8 kap. 11 § riksdagsordningen kan därvid tjäna som förebild. Där sägs att riksdagsrevisorerna väljs för riksdagens valperiod. Här skulle man av praktiska skäl anknyta till kommunstyrelsens valperiod. Avsikten är ju att de fakultativa nämnderna – liksom hittills – skall kunna väljas för annan tid än tre år. Till bilden hör också att utredningen om den kommunala demokratin bl. a. har till uppdrag att överse bestämmelserna om de kommunala organens mandattider. Utredningens förslag i denna del kan tänkas återverka på den här diskuterade regelns utformning liksom på frågan om tidpunkten för revisorsvalet. Det andra alternativet är att revisorerna i Stockholm väljs för samma tid som revisorerna i övriga primärkommuner och i landstingskommunerna, dvs. tre år. Någon skillnad mellan revisionens uppgifter och inriktning föreligger inte mellan Stockholms kommun och övriga kommuner. Från saklig synpunkt är denna lösning

därför enligt kommunallagsutredningens uppfattning att föredra. Som tidigare framhållits är det tänkbart att en helt enhetlig lösning kan åstadkommas sedan utredningen om den kommunala demokratin tagit ställning i ovan diskuterade frågor. Kommunallagsutredningen föreslår för revisorernas del en enhetlig treårig mandatperiod för samtliga kommuner och landstingskommuner. En konsekvens härav synes vara att det alltid blir de nyvalda fullmäktige som skall utse revisorer.

I KLS regleras inte antalet revisorer och revisorssuppleanter. Detta har vissa fördelar, främst i det att antalet revisorer för mindre förvaltningar kan vara under tre och att antalet suppleanter inte behöver vara lika stort som antalet revisorer. I större kommuner brukar utses revisorer för olika verksamhetsområden. Därvid anses av kommunallagen följa att varje verksamhetsområde kräver minst tre revisorer (jfr SOU 1952: 14 s. 320). Å andra sidan kräver minoritetsintressena alltjämt att antalet revisorer åtminstone totalt sett är tre.

I och för sig bör dessa intressen kunna sammanjämkas om man i lagen anger att revisorerna kan väljas antingen samfällt eller för olika revisionsområden. Om det sistnämnda alternativet följes skulle det räcka med att antalet revisorer totalt sett uppgår till minst tre. En dylik lösning skulle underlätta ett förenhetligande av kommunallagarna.

Å andra sidan innebär kommunallagens nuvarande ståndpunkt ett större beaktande av minoritetsintressena i det att kravet på tre revisorer gäller även för s. k. delad revision. Kommunallagskommittén har för detta fall anvisat möjligheten att man kan utse gemensamma revisorer för nämnder som handhar likartad förvaltning, om man anser det onödigt med tre revisorer med tanke på den ringa omfattningen av en särskild nämnds förvaltning. För att uppnå ett förenhetligande med denna lösning krävs att reglerna i KLS anpassas helt till KL i dess nuvarande lydelse.

Kommunallagsutredningen anser det angeläget, att man i de fall gällande rätt tillgodoser minoritetsintressen i princip inte ändrar härpå, bl. a. med tanke på att flera kommuner och landstingskommuner redan nu visat intresse att övergå till någon form av kommunalt majoritetsstyre. Mot den bakgrunden förordas att den nu gällande principen att tre revisorer och lika många suppleanter skall utses i varje grupp, om fullmäktige utsett dem gruppvis för viss eller vissa nämnder, kommer till klart uttryck i lagen. Härigenom lagfästes f. ö. den redan i äldre rättspraxis godtagna möjligheten för kommun att inrätta s. k. delad revision. Utredningen är medveten om att i en delad revision problem kan uppkomma med behandlingen av frågor av mer övergripande karaktär (horisontell sakrevision). Om man i revisionsarbetet finner anledning till kritik i sådana frågor är det opraktiskt att varje revisorsgrupp framför kritiken till sin nämnd. Å andra sidan är en lösning med någon form av "överrevisionellt" organ principiellt sett omöjlig. Samordning och planläggning av revisionsverksamheten hos ett revisorskollegium innebär inte att kollegiet bör ta upp konkreta frågor med förvaltningen som hör till det egentliga revisionsarbetet. Utredningen förordar för sin del att mer övergripande frågor tas upp med styrelsen med tanke på styrelsens speciella uppgifter som kommunalt ledningsorgan.

I fråga om valbarheten synes det ursprungliga behovet att kunna tillföra revisionen sakkunskap utifrån numera tillgodoses genom att samtliga kommuner och landstingskommuner anlitar någon form av fackrevision. För de förtroendevalda revisorerna bör i princip samma valbarhetsvillkor gälla som för andra förtroendeuppdrag. Med tanke på den storlek flertalet kommuner uppnått efter kommunsammanläggningarna torde man inom kommunens gräns kunna finna ett tillräckligt antal förtroendevalda revisorer med erforderlig sakkunskap. I kommunal praxis torde det vara mycket sällsynt att man valt revisorer, som inte varit medlemmar i kommunen. Mot den bakgrunden föreslås att samma regler som gäller för fullmäktig enligt 7 § KL i fråga om valbarhet, valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse skall tillämpas även för revisor och revisorssuppleant. Den lagtekniska utformningen bör vara densamma som föreslagits i 34 §.

De särskilda reglerna om revisionsjäv bör alltjämt bestå. Detta innebär i fråga om valbarheten att man behåller principen att den, vars förvaltning skall granskas av revisorer, inte själv kan vara revisor.

Frågan om särskilda kvalifikationskrav för de kommunalvalda revisorerna har inte diskuterats på senare tid. Bakgrunden härtill torde vara att kommunerna och landstingskommunerna anlitar yrkesrevisorer i sådan omfattning att det inte finns något behov att uppställa särskilda kvalifikationskrav för de förtroendevalda revisorerna. Vid 1953 års kommunallagsreform fastslog departementschefen att utvecklingen mot en mer fackmässig revision borde främjas på frivillighetens väg. Några regler om särskilda kvalifikationer föreslås därför inte. Kommunerna får själva bestämma vilken avvägning som man vill göra mellan förtroendevalda revisorer och yrkesrevisorer.

Inte heller torde några särskilda regler om minoritetsrevisorer nu vara erforderliga. Saken kan emellertid komma i ett annat läge om någon form av majoritetsstyre införes.

Begreppet "förvaltning" i kommunallagstiftningen är inte entydigt. Det är emellertid svårt att ersätta detta uttryck med något annat, mer klargörande begrepp. Mot denna bakgrund kan önskemålet i kommunförbundets promemoria om en precisering av granskningsuppgiften till att avse nämndernas förvaltning och verksamhet ses. Därmed torde man i förevarande sammanhang täcka in både beredningens- och verkställighetsåtgärder. I granskningen av beredningen bör också ingå ärenden, som avgjorts av fullmäktige. Ett skäl härför är att en meningsfull sakrevision förutsätter att möjlighet ges att granska även beredningen av ärendena. Givetvis får detta inte uppfattas så, att själva fullmäktigebeslutet blir föremål för granskning utan blott beredningen i det aktuella ärendet. Självfallet är även räkenskaperna liksom hittills föremål för granskning. Av intresse i detta sammanhang är att 12 kap. 7 § i nya regeringsformen anger att riksdagsrevisorerna skall granska den statliga verksamheten, inte den statliga förvaltningen, vilket föreslagits av grundlagberedningen (prop. 1973: 90 s. 435). Med hänsyn till det sagda föreslår kommunallagsutredningen att nuvarande uttryck "förvaltning" som beteckning på revisorernas grundläggande granskningsuppgift utbytes mot "verksamhet".

Nuvarande bestämmelser om inventeringsrätt för revisorerna föreslås flyttade till ett nytt stadgande, som närmare behandlar revisorernas uppgifter m. m. och behandlas därför i anslutning till detta stadgande.

56 §

Detta stadgande saknar direkt motsvarighet i nu gällande lag, bortsett från revisorernas inventeringsrätt. Som föremål för revisionen anges i stadgandet i första hand de kommunala nämnderna. Härmed kodifieras den uppfattning, som redan finns i kommunal praxis. Den enskilde förtroendemannens revisionsansvar aktualiseras först då eventuell talan mot honom blir aktuell.

Som tidigare berörts i det allmänna avsnittet har den kommunala revisionens verksamhet och inriktning under senare tid ändrats, vilket bör återverka på lagstiftningens utformning.

I betänkandet om storlandstingets författning (SOU 1968:35) synes dessa frågor först ha diskuterats. Mot bakgrunden av den utveckling som skisserats inledningsvis i kapitlet framhålles att landstingslagen skapar på olika sätt bilden att den redovisningstekniska granskningen står i förgrunden vid revisionsarbetet. I olika sammanhang användes termen "granskning". Även bestämmelserna om den årliga revisionsberättelsen skapar intrycket, att räkenskapsgranskningen utgör revisionsarbetets tyngdpunkt. För att i någon mån ge balans åt bestämmelserna föreslås en särskild bestämmelse med en allmän beskrivning av revisorernas huvuduppgifter. Begreppet "granskning" föreslås utgå. Som föremål för "granskningen" nämnes kommunens räkenskaper och förvaltning. Därmed avses också sakrevisionen få sitt omnämnande. Till räkenskaperna och förvaltningen hänföres då också räkenskaper och förvaltning av annan egendom än kommunens. Vid sidan därav nämnes övervakningen från ekonomisk synpunkt och tillsyn av funktionsdugligheten hos den interna kontroll, som utövas inom de olika förvaltningsenheterna. Dessutom har rätten för revisorerna att anlita biträde skrivits in i lagen. Bestämmelsen innefattar såväl biträde som hämtas från den ordinarie revisionsorganisationen i storlandstinget som biträde vilket erhålles genom uppdrag åt utomstående (bet. s. 125, 127). Förslaget har inte föranlett lagstiftning i denna del. Det bör här noteras att termerna "granska" och "granskning" behållits i aktiebolagsutredningens betänkande "Förslag till aktiebolagslag m. m.", SOU 1971:15.

I motion 1971:556 tas upp frågan om anpassning av revisionsinstitutet till de nya förhållandena. I motionen framhålls bl. a. att den kommunala verksamheten under senaste åren förändrats till inriktning och omfattning. Det alltmer omfattande arbetet i de kommunala nämnderna och den interkommunala decentraliseringen försvårar enligt motionen traditionellt revisionsarbete och i alltför få kommuner kan revisorerna genomföra meningsfull sakrevision. En utbyggnad och anpassning av revisionsinstitutet till de nya förhållandena kan medverka till att bevara kommuninvånarnas och fullmäktiges insyn i den kommunala förvaltningen och därmed – väsentligen – bli både det rättsinstrument och den

kontrollfunktion som ursprungligen avsågs. I motionen hemställes om utredning av frågor sammanhängande med den kommunala revisionen i syfte att få till stånd ett effektivare revisionsinstitut.

I kommunförbundets remissyttrande över motionen redovisas bl. a. i vilken omfattning kommunerna anlitar kommunförbundets tjänster på revisionsområdet. Vidare framhålles att revisionens anpassning till den kommunala verksamheten organisatoriskt underlättas genom ändrade reglementen för revisorerna. Förbundet erinrar om den pågående lagtekniska översynen av kommunallagarna och uttalar, att en viss anpassning av kommunallagens bestämmelser om revision till den faktiska utveckling som skett kan komma att ske i samband med denna översyn. Förbundet anser det inte motiverat med någon särskild utredning i ärendet.

Konstitutionsutskottet anslöt sig till vad remissinstanserna anfört och ansåg att det f. n. saknades anledning för riksdagen att ta initiativ till en särskild utredning beträffande det kommunala revisionsinstitutet. Riksdagen avslog också motionen (KU utl. 1971:45).

I betänkandet om storlandstingets författning har nuvarande regel om inventeringsrätt för revisorerna kompletterats med en bestämmelse om skyldighet för förvaltningsorganen att lämna uppgifter och upplysningar till revisorerna. Övriga kommunalförfattningar saknar motsvarande bestämmelse, medan aktiebolagslagen har dylika föreskrifter i 111 § 1 mom. 4 st. I betänkandet framhålles att en uttrycklig bestämmelse om en sådan skyldighet kan, enligt vad som upplysts från revisorshåll, någon gång vara av värde vid revisionsarbetet (s. 127).

I kommunförbundets promemoria har liknande tankegångar redovisats. Man framhåller att beskrivningen i 63 § 3 st. KL skulle såtillvida kunna uppfattas som en begränsning av revisorernas rätt, att det inte klart framgår att de även äger infordra förklaringar och övriga för revisionen erforderliga upplysningar. Nuvarande bestämmelser bör därför enligt promemorian kompletteras härvidlag.

Utredningens bedömning

Som framgår av den tidigare redogörelsen har revisionens arbetsuppgifter successivt förskjutits från redovisningsgranskning till sakgranskning. Revisionens ändrade roll och ökade betydelse behöver markeras i lagstiftningen. Samtidigt bör de särskilda organisatoriska problem som uppstått i fråga om organisationen av i första hand revisionens förvaltning lösas genom lagstiftning. Det nu sagda innebär inte att här berörda frågor skall behöva detaljregleras. Reglerna bör även i förevarande hänseende kunna ges ramlagskaraktär. Härigenom bindes inte kommunerna, som alltjämt bör ha frihet att själva reglera organisationsfrågorna i detalj, lämpligen genom reglementsföreskrifter. Genom dylika föreskrifter kan revisionens organisation m. m. anpassas till vad som i olika kommuner är ändamålsenligast med hänsyn till storlek och struktur. Denna fördelning av stoffet mellan lag och reglemente överensstämmer f. ö. rent principiellt med vad som gäller för riksdagsrevisorernas del i de nya

grundlagarna. Enligt uttalanden i motiven bör grundlagarna enbart innehålla de grundläggande reglerna om riksdagens revisorer. Den närmare utformningen av riksdagsrevisorernas uppgifter, organisation och arbetssätt sägs vara en angelägenhet för riksdagen själv (prop. 1973: 90 s. 435). Riksdagen har utfärdat instruktion (SFS 1967: 936) för riksdagens revisorer.

Både nu gällande aktiebolagslag och det förslag till ny lag som redovisats av aktiebolagsutredningen i betänkandet (SOU 1971: 15) innehåller visserligen mer detaljerade bestämmelser om revisorerna i här berörda avseenden. Det bör då ihågkommas att möjlighet att komplettera lagreglerna med föreskrifter i form av reglementen e. d. knappast torde finnas för aktiebolagens del. Den i bolagsrätten används lagstiftningstekniken i fråga om revisorerna behöver därför inte föras över till kommunallagstiftningen.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen ett mer allmänt hållet stadgande i 56 § 1 st. som avser att ge uttryck åt revisorernas uppgifter och revisionsarbetets inriktning. Som tidigare framhållits kan en närmare reglering av dessa frågor ske i reglemente.

Den i gällande lag föreskrivna rätten för revisorerna att inventera penningmedel och värdehandlingar samt att taga del av räkenskaper och handlingar upptages vidare i denna paragraf. Som komplettering härtill föreslås en uttrycklig lagregel, som innebär skyldighet för nämnderna att lämna revisorerna begärda upplysningar. En dylik skyldighet underlättar möjligheterna att bedriva en meningsfull sakrevision.

För tydlighets skull har angivits att reglerna gäller även för beredningsorganen i tillämpliga delar.

57 §

Detta stadgande som behandlar revisorernas förvaltning i samband med revisionsuppdraget saknar också motsvarighet i gällande lag.

Till följd av den kommunala förvaltningens expansion och kommunsammanläggningarna har revisionens uppgifter vuxit betydligt under senare år. Med den omfattning revisionsuppgifterna numera har krävs att större uppmärksamhet ägnas åt hur revisionens arbete skall vara organiserat. En viktig utgångspunkt för valet av organisationsform är att principen om revisionens oberoende i förhållande till de organ, som skall revideras, upprätthålles.

I betänkandet om storlandstingets författning har dessa frågor berörts endast perifert, närmast på det sättet att rätten för revisorerna att anlita biträde uttryckligen föreslogs lagfäst. Vidare föreslogs att en särskild erinran skulle intas om möjligheten att komplettera lagbestämmelserna genom revisionsinstruktion e. d.

I kommunförbundets promemoria har framhållits såsom ett önskemål att revisionsbestämmelserna inleds med att kommunfullmäktige kan antaga reglemente (arbetsordning) för revisorerna. I detta reglemente skulle kunna anges hur revisionen i kommunen skulle organiseras och om

eventuell uppdelning i ansvarsområden. Där borde också kunna fastläggas att revisorerna skall kunna utgöra ett organ, som självt disponerar anslagna medel och i förekommande fall anställer egen personal eller anlitar utomstående expertis. Självfallet skulle – framhålles det i promemorian – detta organ inte vara en nämnd i den mening som anges i 44 § 2 st. KL. Revisionsreglementen finns nu i ett antal kommuner. På landstingssidan har man regelmässigt antagit sådana reglementen.

I kommunal praxis förekommer nu olika organisationsformer baserade på lagens krav att den kommunala förvaltningen skall granskas av minst tre valda revisorer. Ibland kan de valda revisorerna vara uppdelade på revisorsgrupper. Dessutom kan finnas revisionskontor med särskilt anställda tjänstemän (yrkesrevisorer). Ofta anlitas Svenska kommunförbundets revisionsavdelning som biträde i revisionsarbetet.

Vid bedömningen av lämplig organisationsform måste man särskilja det egentliga revisionsarbetet från de administrativa uppgifter, som följer med revisionsuppdraget. Till sistnämnda uppgifter hör t. ex. förvaltning av erhållet anslag (företagande av studieresor, anlitande av särskilda experter) och – om revisionskontor eller revisorerna direkt underställd personal eljest finnes – de myndighetsfunktioner som är förknippade härmed.

I en del kommuner och landstingskommuner finns särskild revisorsnämnd, som ofta är myndighet för ett revisionskontor eller som i vart fall handhar vissa med revisionen förenade förvaltningsbestyr. Nämnden består av valda revisorer. Före 1953 års kommunallagstiftning orsakade denna organisationsform knappast några problem, eftersom kommunerna då var i princip obundna av uttryckliga lagbestämmelser när det gällde att ordna de "egna" nämndernas organisation och verksamhetsformer (se SOU 1952: 14 s. 205). Genom 1953 års lagstiftning reglerades emellertid de fakultativa nämndernas verksamhet närmare. Detta kom att medföra vissa problem av främst principiell natur, eftersom reglerna om fakultativ nämnd och om revision kan kollidera, om de förvaltningsuppgifter som följer med revisionsuppdraget handhas i nämndform.

I några kommuner har förvaltningen för revisionsändamål lagts på kommunstyrelsen som därvid har att rätta sig efter av fullmäktige utfärdade direktiv. Mot denna lösning har invänts främst att principen om revisionens oberoende skulle äventyras.

Regleringen av fakultativ nämnd och av revisionsinstitutet skiljer sig bl. a. i fråga om reglerna för suppleanter, valbarhet och nämndledamots resp. revisors avgång. Interpellationsinstitutet avser endast nämnderna. Vidare saknas av naturliga skäl för revisionens del motsvarighet till de regler, som behandlar nämndernas beslutsformer (sammanträden, protokollföring, beslutsförfarande m. m.). Från principiell synpunkt är det främst två skillnader som är av intresse. Genom bestämmelsen i 30 § KL har kommunstyrelsen tillerkänts viss direktivrätt i fråga om andra nämnder (jfr också 62 § 2 st. KL om redovisning och 54 § KL om avgivande av statförslag). Om en revisorsnämnd inrättas för de administrativa funktionerna skulle en dylik nämnd omfattas av kommunstyrelsens direktivrätt. En annan olikhet är att den kommunala revisionen omfattar

alla nämnders förvaltning. Även en revisorsnämnd måste således underkastas revision för sin förvaltning. Sistnämnda fråga brukar ibland lösas så att särskilda revisorer utses för granskning av revisorsnämndens arbete. De nu behandlade problemen visar att det åtminstone formellt är svårt att hävda att principen om revisionens oberoende kan upprätthållas i fråga om den förvaltning, som lagts på en revisorsnämnd. Mot detta har hävdats att det i och för sig är fullt rimligt att även en revisorsnämnd blir föremål för revision. Kommunstyrelsens direktivrätt kan anses ha underordnad betydelse i fråga om en så begränsad förvaltning som revisorsnämndens. Motsvarande principiella problem finns också på landstingssidan.

Läget kan i fråga om organisationen av revisionens förvaltningsuppgifter sägas vara det att man i samtliga fall syftar till att välja en organisationsform, som garanterar revisorernas oberoende samtidigt som ingen av de här redovisade typerna från formell synpunkt är tillfredsställande härvidlag. I praktiken torde dock bägge de här upptagna organisationsformerna fungera.

I litteraturen har hävdats att en organisation där revisionsförvaltningen sker genom nämnd får anses strida mot kommunallagstiftarens intentioner. Revisorerna bör i stället uppfattas som direktansvariga inför fullmäktige för sitt fögderi. Vid behandling av revisionsberättelsen, som borde innehålla redogörelse för hur revisionsarbetet bedrivits och bekostats, bör fullmäktige i särskilt beslut tillkännage om anledning till kritik av revisionsarbetet finns. (Se Kaijser: Kommunallagarna II 1972 s. 292.)

Frågan om revisorernas ställning har delvis belysts i rättsfallet RÅ 1971 ref. 42. Enligt reglemente ägde ett landstings revisorer rätt att anställa och entlediga revisionskontorets personal samt fatta sådana beslut i personalärenden rörande kontoret, som inte föll inom personalnämndens kompetensområde. I besvären till regeringsrätten hävdades att revisorerna enligt reglemente inte var någon nämnd. Det kommunala revisorsuppdraget borde i den kommunalrättsliga systematiken ses som ett speciellt institut, vilket inte följde indelningen i fakultativ nämnd respektive beredning. Förvaltningsuppgifter som hade samband med revisionsuppdraget medförde inte – framhölls det i besvären – att revisionen automatiskt fick ställning av nämnd. Enligt vad som framgår av ärendet hade revisorernas beslut om tjänstetillsättning protokollförts och meddelande om protokollsjusteringen anslagits på i princip samma sätt som ett nämndbeslut. Regeringsrätten yttrade bl. a.: Revisorerna äger enligt det för dem antagna reglementet anställa och entlediga revisionskontorets personal samt fatta sådana beslut i personalärenden rörande kontoret, som ej faller inom personalnämndens kompetensområde. När revisorerna fullgör dessa förvaltningsuppgifter, får de anses ha ställning som landstingskommunal nämnd. Besvären lämnades alltså utan bifall.

Rättsfallet innebär att revisorernas beslut i fråga om förvaltningen – åtminstone i ärenden angående tjänstetillsättning – ansetts överklagbara. Vidare får rättsfallet anses innebära att man i praxis accepterat att revisorerna själva handhar den förvaltning, som följer med revisorsuppdraget.

Inom kommunförbundet har under 1973 utarbetats ett normalförslag till revisionsreglemente med två alternativa utformningar. I dessa finns ytterligare en lösning av organisationen i fråga om revisionsförvaltningen baserad på 1971 års ovan relaterade rättsfall. Denna lösning innebär att revisorerna själva förvaltar sitt anslag utan att de därigenom får ställning av fakultativ nämnd. Revisorerna bör enligt reglementet lämna en kortfattad redogörelse för hur revisionsanslaget använts. Även med denna lösning kan emellertid vissa problem uppkomma. Handhar revisorerna förvaltningen av sitt anslag utan anlitande av revisorsnämnd eller annan nämnd förutsätter detta i princip att enighet kan uppnås mellan revisorerna eftersom majoritetsbeslut inte binder enskild revisor. En mer preciserad direktivgivning från fullmäktige kan göra att sannolikheten för att olika meningar skall uppstå mellan revisorerna om anslagsanvändningen bör minska betydligt. Av praktiska skäl har beträffande tjänstetillsättningsfrågor m. m. i reglementet föreslagits att avgöranden i sådana frågor skall fattas med enkel majoritet bland revisorerna, om dessa är oeniga. Som alternativ lösning anvisas att låta fullmäktige avgöra sådana frågor då revisorerna är oense. Även landstingsförbundet har utarbetat förslag till normalreglemente för förtroendevalda revisorer. I detta redovisas fyra alternativ, varav två med revisorsnämnd och två utan sådan nämnd. Landstingsförbundet överlät åt landstingen att själva välja lämpligt alternativ. Enligt uppgift har 8 landstingskommuner nu reglementen med revisorsnämnd. Det bör här framhållas att normalförslaget tillkom före 1971 års rättsfall.

I fråga om organisationen av själva revisionsarbetet kan det vara angeläget att reglera revisorernas inbördes förhållande, deras förhållande till de organ som skall revideras samt deras relationer till anlitad expertis. I dessa avseenden uppstår emellertid knappast sådana problem av mer principiell juridisk natur, som här tidigare redovisats.

Utredningens bedömning

I fråga om revisionens arbetsformer finns inte någon anledning att i lag ge närmare föreskrifter utan arbetsformerna bör kommunerna själva bestämma med hänsyn till vad som kan vara lämpligast för den enskilda kommunen, beroende på kommunstorlek och struktur.

Den tidigare redogörelsen för problemen i samband med organisationen av revisionens förvaltningsuppgifter synes däremot – trots att dessa får sägas vara av sekundär betydelse i förhållande till själva revisionsarbetet – fordra att lagreglering sker. Denna bör utformas så att revisorerna ges möjlighet att själva utöva sin förvaltning eller att utse särskilda förvaltningsorgan utan att nämndformen skall behöva anlitas. Det torde inte vara nödvändigt eller lämpligt att i lagen närmare reglera förvaltningsförfarandet. Ett sådant särskilt organ för revisionens förvaltning bör benämnas på sådant sätt att därav framgår att det inte rör sig om någon fakultativ nämnd.

Förslagsvis kan man använda sig av uttrycket "revisorskollegium", en benämning som redan nu ofta används. För ett dylikt organs arbetsformer

kan det vara lämpligt att i första hand hämta modeller från de fakultativa nämnderna i fråga om sammanträden, beslutförhet och beslutsförfarande. Däremot bör ett dylikt organ inte vara föremål för kommunstyrelsens direktivrätt eller vara föremål för revision. Inte heller reglerna om uppgörande av budgetförslag och om räkenskapsföring bör tillämpas på ett sådant organ. I stället bör fullmäktige på annat lämpligt sätt direkt få en redovisning för förvaltningsorganets verksamhet. I fråga om budgetberedning av revisorernas anslag kan en lämplig lösning vara att fullmäktiges presidium eller särskilt av fullmäktige tillsatt beredningsorgan, bestående av fullmäktigeledamöter eller revisorer eller bådadera, behandlar denna angelägenhet i stället för kommunstyrelsen. Av naturliga skäl bör ledamot av kommunstyrelsen eller annan nämnd, som är föremål för revision, inte delta. Genom ett sådant förfarande ges klarare uttryck åt principen om revisorernas oberoende ställning. En lagreglering av detta förfarande synes vara överflödig även om utformningen av 50 § i förslaget principiellt sett innebär att kommunstyrelsen har ansvaret för upprättande av budgetförslaget i dess helhet. Används det här angivna förfarandet i fråga om budgetberedning är också beredningskravet uppfyllt. Den omständigheten att styrelsen alltid måste ges tillfälle att yttra sig, alltså även i fråga om revisorernas anslag, torde vara av underordnad betydelse. De närmare organisatoriska föreskrifterna i fråga om förvaltningsorganet bör intagas i revisionsreglemente eller motsvarande. Det nu sagda gäller också för landstingskommunernas del.

För en del kommuner kan antalet valda revisorer vara så litet att det framstår som olämpligt att inrätta ett särskilt förvaltningsorgan. Förvaltningen av revisionsanslaget och vad därmed sammanhänger bör då kunna ankomma på revisorerna själva. Även här behöver emellertid samma problem lösas som tidigare redovisats varvid de organisatoriska föreskrifterna intas i ett reglemente eller motsvarande. Skillnaden mellan de olika alternativen är praktiskt sett den att de uppgifter som enligt det första alternativet vilar på ett särskilt, av valda revisorer bestående förvaltningsorgan här ankommer på samtliga revisorer.

Frågan om i vilken utsträckning revisorernas beslut avseende förvaltningen är överklagbara får anses oklar. Nu gällande besvärsbestämmelser utsäger inte uttryckligen att revisorernas beslut får överklagas. Det ovan redovisade rättsfallet RÅ 1971 ref. 42 ger dock vid handen att beslut i tjänstetillsättningsfrågor kan överklagas. Detta är naturligt med tanke på att personalen vid ett revisionskontor bör tillförsäkras samma rättsskydd som nämndpersonal i olika personalfrågor. För sådana fall bör enligt utredningens uppfattning bestämmelserna om kommunalbesvär över nämndbeslut analogivis kunna tillämpas. Hur långt överklagbarheten bör sträcka sig får överlämnas åt rättspraxis att avgöra. I första hand kan behov av överklagbarhet antas föreligga i fråga om mer varaktiga beslut. Möjligheten att revisorernas beslut kan överklagas motiverar att fullmäktigereglerna om protokollföring m. m. gäller för samtliga beslut som avser revisorernas förvaltning. Besvärstiden är nämligen – liksom i nu gällande rätt – i förslaget anknuten till tillkännagivande på kommunens anslagstavla av justeringen av det över beslutet förda protokollet. Om denna

fråga inte lagregleras riskerar man att besvärstiden aldrig börjar löpa. Mot den bakgrunden föreslår utredningen en uttrycklig hänvisning till 26 § i fråga om sådana regler som har samband med besvärstiden.

I lagtexten bör det därför räcka att ange att revisorerna själva får utöva den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, att beslut som fattas angående förvaltningen skall upptagas i protokoll och att fullmäktigereglerna om justering och tillkännagivande av justering skall gälla.

58 §

Gällande rätt och tidigare förslag

Äldre kommunallagstiftning saknade föreskrifter om vad revisionsberättelsen skulle innehålla. Kommunallagskommittén ansåg emellertid att det från vissa synpunkter var lämpligt och f. ö. även tillhörde god ordning att lagen angav minimifordringar för revisionsberättelsens innehåll. Bestämmelserna var bl. a. ägnade att stärka revisorernas ställning i förhållande till förvaltningsorganen. Revisorerna borde inte få inskränka sig till ett allmänt uttalande att anledning till anmärkning föreligger utan måste utveckla anledningen till anmärkningen. Ansåg revisorerna att visst förhållande inte borde föranleda anmärkning men dock bringas till fullmäktiges kännedom, var de oförhindrade att erinra därom i revisionsberättelsen. Kommittén föreslog vidare en uttrycklig föreskrift att revisionsberättelse skulle innehålla särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet för förvaltningen tillstyrktes eller ej (SOU 1952: 14 s. 321). 64 § KL, som innehåller regler om revisionsberättelsens innehåll, utformades på det sätt kommittén föreslagit.

68 § KLS har i sak samma innehåll som 64 § KL. En språklig skillnad är dock att det uttryckligen anges att berättelsen skall avges "årligen". Denna skrivning kan möjligen ses mot bakgrund av att revisorernas mandatperiod i Stockholm under tiden 1957–1969 var tvåårig. 68 § LL är helt likalydande med 64 § KL.

I kommunförbundets promemoria uttalas önskemålet att utformningen av 64 § KL bättre anpassas till den terminologi som vunnit insteg i den kommunala revisionen under senare år. Begrepp som iakttagelse, påpekande och erinran användes numera ganska allmänt i revisionsberättelsen. Ett större utrymme för nyansering i den i revisionsberättelsen framförda kritiken torde i icke ringa utsträckning vara efterfrågad i kommunala revisionssammanhang. Lagtexten borde bringas i överensstämmelse med praxis. Begreppet anmärkning torde numera endast användas i det fall revisorerna avstyrker ansvarsfrihet.

Utredningens bedömning

Eftersom mandatperioden för revisorer föreslås treårig bör det uttryckligen anges att revisorerna årligen skall avge revisionsberättelse.

Givet är att kritiken i revisionsberättelsen kan och bör nyanseras och att olika uttryck för olika grader av kritik användes. Någon helt enhetlig

terminologi torde dock ännu inte ha växt fram i revisionspraxis. Med anmärkning bör dock enbart avses det fall då revisorerna avstyrker ansvarsfrihet. Till skillnad från övriga begrepp – iakttagelser, påpekanden och erinringar – kan man säga att vissa rättsverkningar är förknippade med uttrycket anmärkning, jfr 66 § KL och 70 § LL. Med hänsyn till det sagda bör endast begreppet anmärkning upptagas i lagtexten i detta stadgande. I övrigt har stadgandet blott underkastats viss språklig modernisering.

I den mån fullmäktige önskar att revisorerna avger särskild redogörelse för sin förvaltning av det till dem ställda anslaget kan detta i och för sig ske i revisionsberättelsen eller separat. Frågan bör inte göras till föremål för lagreglering utan bör lämpligen höra hemma bland de föreskrifter fullmäktige kan meddela.

Stadgandet ger alltså liksom äldre rätt endast uttryck för minimiinnehållet i revisionsberättelsen. Inget hindrar att revisionsberättelsen utformas på så sätt att den får karaktär av ett instrument för fullmäktige och allmänheten för insyn i förvaltningens verksamhet, om detta anses önskvärt.

59 §

Gällande rätt och tidigare förslag

Enligt 65 § KL skall revisionsberättelse inom tid som bestämmes av kommunfullmäktiges ordförande avlämnas till honom. Ordföranden infordrar förklaringar över framställda anmärkningar. Dessa jämte berättelsen skall framläggas till granskning och avgörande hos kommunfullmäktige vid sammanträde före utgången av juni månad. Fullmäktige ges dock möjlighet att företaga ärendet vid sammanträde senare under året.

Bestämmelsen i 19 § om beredning av ärenden är inte tillämplig på revisionsberättelsen. Då vederbörande förvaltningsorgan inte beretts tillfälle att avge förklaring över framställd anmärkning, har beslut rörande ansvarsfrihet upphävts (RÅ 1944 E 29, jfr RÅ 1955 I 212).

Motsvarande regel i 69 § KLS skiljer sig i några avseenden från 65 § KL. Enligt detta stadgande skall revisionsberättelsen framläggas till granskning och avgörande hos kommunfullmäktige, sedan vederbörandes förklaringar och utlåtanden inhämtats, senast vid sammanträde före utgången av mars månad andra året efter det som revisionen avser.
Den i KL intagna föreskriften att revisionsberättelsen skall avlämnas till fullmäktiges ordförande inom tid, som han bestämmer, gavs inte motsvarighet i förslaget till KLS. Föreskrift därom borde ges i revisionsstadga, som antages av stadsfullmäktige. En annan skillnad är att revisorerna själva, inte fullmäktiges ordförande infordrar förklaringar.

Även 69 § LL skiljer sig i vissa avseenden från 65 § KL. Revisionsberättelse skall före juni månads utgång tillställas förvaltningsutskottet, genom vars försorg berättelsen skyndsamt skall befordras till trycket och om sådant anses påkallat, överlämnas till vederbörande nämnder för yttrande.

I 10 § 1969 års lag med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun finns en särskild regel, som innebär att revisionsberättelsen skall tillställas förvaltningsutskottet senast den 15 september året näst efter det revisionen avser. Revisionsberättelsen jämte inkomna yttranden skall framläggas till granskning och avgörande hos landstinget vid landstingsmöte före årets utgång. Bakgrunden härtill är omfattningen av den verksamhet, som revisorerna har att granska (prop. 1969: 112 s. 106).

Även andra i betänkandet om storlandstingets författning diskuterade förslag är emellertid av intresse i förevarande sammanhang. Bl. a. föreslogs att uppgiften att mottaga förvaltningsberättelsen samt infordra förklaringar skulle läggas på landstingets ordförande. Att revisionsberättelsen hos landstingskommunerna först går till förvaltningsutskottet fick anses sammanhänga med landstingets arbetsformer och utskottets ställföreträdarskap för landstinget mellan dess möten. Mot en dylik lösning anfördes bl. a. att berättelsen också avser förvaltningsutskottets förvaltning och att det därför är mindre lämpligt att utskottet tar befattning med revisionsberättelsen. Utredningsmannen övervägde också möjligheterna att låta revisorerna som i Stockholm infordra förklaringar. Den föreslagna ordningen ansågs emellertid likvärdig. Vidare tillförsäkrades revisorerna uttryckligen rätt till yttrande över inkomna förklaringar (SOU 1968: 35 s. 128–129).

I kommunförbundets promemoria påpekas att bestämmelsen i 65 § att tidpunkten för revisionsberättelsens avlämnande skall bestämmas av ordföranden teoretiskt sett (av tidsskäl) kan omöjliggöra revision. Denna tolkning förefaller dock inte riktig med tanke på de övriga tidsfrister som finns i 13 och 65 §§ KL. Vidare påpekas i promemorian att revisionsberättelsen numera i praktiken överlämnas till kommunfullmäktige, dvs. till kommunens kansli.

Utredningens bedömning

Med hänsyn till den utveckling i praxis i fråga om inlämnande av revisionsberättelsen, som redovisats i kommunförbundets promemoria, förefaller det lämpligast att föreskriva att revisionsberättelsen skall inlämnas till fullmäktige. De uppgifter som nu enligt KL åvilar fullmäktiges ordförande och enligt LL åvilar förvaltningsutskottet i fråga om infordrande av förklaringar – och som f. ö. synes vara av olika omfattning – bör, liksom förutsatts i KLS, kunna läggas på revisorerna.

De speciella regler om tryckning av revisionsberättelsen som finns i LL bör utgå i linje med den ståndpunkt som tidigare intagits av utredningen i fråga om annat landstingskommunalt tryck.

60 §

Detta stadgande saknar motsvarighet i nu gällande lag. Som framgår av vad som tidigare sagts i detta kapitel är ett reglemente inte enbart avsett

att reglera revisionens förvaltning utan kan också behandla andra frågor såsom revisionens organisation, rätten att anlita biträde, eventuella kompletterande bestämmelser om revisionsberättelsens innehåll m. m. Med hänsyn härtill anser utredningen det lagtekniskt lämpligast att reglera rätten för fullmäktige att utfärda föreskrifter för revisionen i ett särskilt stadgande, som placeras efter de stadganden, vilkas innehåll kan utfyllas genom föreskrifter i reglemente.

61 §

Gällande rätt m. m.

Enligt KL skall beslut i dechargefrågan träffas vid sammanträde före utgången av juni månad; men fullmäktige kan företaga ärendet senare under året.

I kommunallagskommitténs betänkande göres vissa uttalanden beträffande tidsfristen för dechargefrågans behandling. Kommittén antog att den föreslagna befogenheten att bestämma att dechargefrågan skulle kunna behandlas senare än i juni blott kom att begagnas i undantagsfall. Där den utnyttjades torde man i regel finna lämpligt – uttalade kommittén – att företaga dechargen före det sammanträde då val av styrelser och nämnder i kommunen äger rum (se SOU 1952: 14 s. 322).

Enligt KLS skall revisionsberättelsen tas upp av fullmäktige senast vid sammanträde före utgången av mars månad andra året efter det som revisionen avser.

Tidpunkten för dechargesammanträdet i landstingen har efter lagändringar 1969 bestämts till före utgången av oktober månad året näst efter det revisionen avser (prop. 1969: 112 s. 106–107). I Stockholms läns landstingskommun skall dechargefrågan avgöras före utgången av året efter det revisionen avser.

Enligt 66 § KL avgör fullmäktige om framställd anmärkning skall förfalla och ansvarsfrihet beviljas eller laga åtgärd vidtagas för bevarande av kommunens rätt. Anställes inte talan inom ett år från det revisionsberättelsen framlades på sammanträde med fullmäktige, anses ansvarsfrihet beviljad. Även om ansvarsfrihet beviljats får talan föras på grund av brottslig handling, om inte ansvarsfriheten uppenbarligen avsett även den handlingen.

Detta stadgande är i stort sett likalydande i 70 § KLS och 70 § LL. I betänkandet om storlandstingets författning föreslogs i denna del endast några språkliga moderniseringar (bet. s. 129). I kommunförbundets promemoria har några önskemål i fråga om innehållet i detta stadgande inte framställts.

66 § KL kan ge intrycket att revisorerna skulle kunna styra frågan om ansvarsfrihet skall beviljas eller ej. Enligt praxis kan ansvarsfrihet dock vägras även om revisionsanmärkning inte framställts, RÅ 1953 I 135.

Av intresse i detta sammanhang är även att gällande aktiebolagslag i 113 § använder begreppet anmärkning i fråga om uttalande i revisionsberättelse. Föreligger anledning till anmärkning skall detta angivas i

revisionsberättelsen, som också skall innehålla särskilt uttalande angående ansvarsfrihet för styrelseledamöterna och verkställande direktör. När det gäller beslutet med anledning av revisionsberättelsen sägs emellertid blott att på ordinarie bolagsstämma skall företagas frågan om beviljande av ansvarsfrihet åt styrelseledamöterna och verkställande direktör. Dessutom finns särskilda regler om ansvarsfrihet och talan med anledning härav. Det har emellertid inte förutsatts någon skyldighet för revisorerna att under alla omständigheter tillstyrka eller avstyrka decharge (Stenbeck-Wijnbladh-Nial: Aktiebolagslagen 4: e uppl. s. 455).

I aktiebolagsutredningens betänkande, "Förslag till aktiebolagslag m. m.", (SOU 1971: 15) synes endast smärre jämkningar ha gjorts (se 69 § och 91 § i förslaget).

Utredningens bedömning

Vad beträffar tidpunkten för beslut i dechargefrågan kan det antagas att man i alla kommuner, även i Stockholms kommun, skall kunna hinna med revisionsarbetet så att ställning i frågan kan tas före utgången av året efter det revisionen avser. Denna tidpunkt har valts för Stockholms läns landstings del just med tanke på förvaltningens storlek. Det är emellertid önskvärt, som redan kommunallagskommittén framhöll, att ställning tas till dechargefrågan före valsammanträdet i december.

Det torde vara klart att frågan om fullmäktige skall bevilja ansvarsfrihet eller ej inte skall vara beroende av huruvida revisorerna tillstyrkt eller avstyrkt ansvarsfrihet. Det är dock av värde med ett uttalande i frågan från revisorernas sida. Regeln i 66 § KL att talan får föras på grund av brottslig handling utan hinder av att ansvarsfrihet beviljats syftar på det till det straffrättsliga ansvaret knutna skadeståndsansvaret. Om vederbörande förfarit brottsligt och ansvarsfrihet ändå beviljas kan kommunen välja mellan att anställa skadeståndstalan eller underlåta detta. Stadgandet har språkligt justerats för att ge klarare uttryck åt att det är talan på grund av skada som avses. Några materiella ändringar åsyftas inte härmed.

6 kap. Om skatt till kommun och landstingskommun

Allmänt

Förhållandet mellan skattelagstiftning och kommunallagstiftning togs upp i samband med 1928 års kommunalskattereform. Det ansågs därvid bäst överensstämma med tidigare tillämpade principer, att kommunallagarna alltjämt innehöll bestämmelserna om skattens uttagande, medan kommunalskattelagen upptog föreskrifter för beskattningsunderlagets fastställande, dvs. bestämmandet av antalet skattekronor och skatteören (prop. 1927: 102 s. 297, prop. 1927: 202 s. 11).

Bestämmelser om debitering, uppbörd och indrivning av kommunalutskylder var intagna i 1930 års kommunallagstiftning. I samband med

1945–1946 års uppbördsreform utbröts regler om debitering och uppbörd av kommunalutskylder ur kommunallagarna och ersattes med en hänvisning till uppbördsförordningen. Kommunallagarnas bestämmelser om efterskänkande, avkortning och avskrivning av kommunalutskylder upphävdes (prop. 1945: 370, KU 1945: 27, prop. 1946: 261, KU 1946: 21).

Reglerna om allmän kommunalskatt i KL och KLS samt om landstingsskatt i LL har därefter undergått endast smärre ändringar. Någon omfördelning av författningsstoffet har inte skett. Mellan KL, KLS och LL finns vissa mindre olikheter i skattekapitlen.

Kommunallagsutredningen har i skrivelse till riksskatteverket hemställt om verkets synpunkter bl. a. på frågan om utbetalning av skatt till kommunerna kan regleras på annat ställe än i kommunallagarna. I skrivelsen har utredningen anfört bl. a. följande.

Kommunernas fria beskattningsrätt utgör ett väsentligt led i den kommunala självstyrelsen. Kommunallagarna synes därför, liksom hittills, böra innehålla vissa allmänna bestämmelser om utdebitering av kommunalskatt. Kommunallagstiftningen innehåller emellertid även bestämmelser om utbetalning av kommunalskatt till kommunerna (70–73 §§ kommunallagen, 74–77 §§ kommunallagen för Stockholm och 74–77 §§ landstingslagen). I dessa bestämmelser behandlas sålunda förhållandet mellan stat och kommun såvitt avser kommunens skattefordran på staten. Med hänsyn till att dessa bestämmelser är av mer kameral karaktär kan deras placering i kommunallagarna ifrågasättas. Å andra sidan är åtminstone 72 § kommunallagen om kommunens rätt att av statsverket uppbära kommunalskatt av central betydelse för kommunerna. Motsvarande gäller beträffande 76 § kommunallagen för Stockholm och 76 § landstingslagen.

Om den nuvarande systematiken anses böra behållas uppkommer frågan om icke vissa detaljföreskrifter i detta avsnitt av kommunallagarna lämpligen kan utgå eller överflyttas till annan lagstiftning.

I 72 § kommunallagen stadgas om nedsättning av kommunen tillkommande allmän kommunalskatt i det fall dödsbo enligt 75 § kommunalskattelagen medgivits befrielse från att erlägga sådan skatt. Motsvarande regler finns i 76 § landstingslagen. Det kan ifrågasättas om icke statsverket bör kunna stå de troligen ringa förluster, som kan uppkomma om dessa bestämmelser utgår.

Enligt 70 § kommunallagen åläggs kommunstyrelsen underrättelseskyldighet till riksskatteverket, länsstyrelsen och vederbörande lokala skattemyndighet. Motsvarande bestämmelser finns i 74 § kommunallagen för Stockholm och 74 § landstingslagen. Bestämmelserna synes vara av sådan karaktär, att de inte behöver upptas i kommunallagarna.

Underrättelseskyldigheten i 70 § kommunallagen omfattar även församlingarnas utdebitering (jfr 83 § församlingsstyrelselagen). I vart fall synes denna bestämmelse kunna utgå. Församlingarna bör själva kunna lämna erforderliga uppgifter om utdebitering till skattemyndigheterna. Så sker redan nu såvitt avser församlingarna i Stockholm (jfr 86 § församlingsstyrelselagen). Ett slopande av kommunstyrelsens underrättelseskyldighet i denna del skulle underlätta ett förenhetligande av kommunallagstiftningen.

Även 73 § kommunallagen, 77 § kommunallagen för Stockholm och 77 § landstingslagen är av sådan karaktär, att bestämmelserna skulle kunna överflyttas till annan lagstiftning.

I 72 § landstingslagen finns en särbestämmelse av innebörd att

länsstyrelsen till ledning för landstingsskattens bestämmande senast den 10 augusti varje år skall insända sammandrag över antalet skattekronor och skatteören, som på grund av taxeringsnämndernas beslut påförts inom landstingskommunens område enligt kommunalskattelagen. För primärkommunernas del tillgodoses syftet med bestämmelserna genom föreskrift i 45 § taxeringskungörelsen, enligt vilket stadgande kommunstyrelsen får en avskrift av inkomstlängden. Det kan ifrågasättas om icke länsstyrelsens skyldighet gentemot landstinget i här berört avseende också kan regleras i samma författning.

Riksskatteverket har i skrivelse den 16 oktober 1973 till utredningen anfört bl. a. följande.

Överflyttning av detaljföreskrifter till annan lagstiftning

Kommunallagarna innehåller flera bestämmelser om skatt. Kommunernas beskattningsrätt är inskriven i 51 § kommunallagen, 55 § kommunallagen för Stockholm, 57 § landstingslagen och 66 § församlingsstyrelselagen. Bestämmelser om beslut om utdebitering till kommunal inkomstskatt finns också i kommunallagarna. Dessa lagregler har sin givna plats i dessa lagar. Det är dock inte lika klart att bestämmelser om utbetalning av kommunal skatt och underrättelse om beslutad utdebitering skall ha sin plats i kommunallagarna. Någon annan lämplig lag där dessa bestämmelser skulle kunna tas in finns enligt RSV:s mening inte. Med hänsyn härtill och då det kan vara fördelaktigt att ha bestämmelser om beskattningsrätt, beslut om utdebitering och utbetalning av skatt samlade i respektive kommunallag anser RSV att dessa bestämmelser även i fortsättningen skall ha sin plats i kommunallagarna.

Beaktande av dödsbobefrielse vid kommunavräkning

Den grundläggande regeln vid fastställande av kommuns fordran är att antalet skattekronor i kommunen multipliceras med utdebiteringen. Då dödsbo befrias från skatt ändras inte dödsboets beskattningsbara inkomst och således ej heller det antal skattekronor som påförts dödsboet. Man har därför en regel om att vid dödsbobefrielse kommunens fordran skall nedsättas "i motsvarande mån".

Kommunal skatt ingår som en del av slutlig skatt. Från den slutliga skatten avräknas preliminär skatt och om denna är mindre än den slutliga skatten uppkommer kvarstående skatt. Beslut om dödsbobefrielse innebär befrielse helt eller delvis från den kvarstående skatten.

Har dödsfallet inträffat efter uppbördstermin i mars månad då kvarskatten skall erläggas första gången men före uppbördsterminen i maj månad då andra kvarskatteuppbörden infaller kan dödsbobefrielsen avse endast det belopp som förfaller till betalning i maj månad (75 § kommunalskattelagen). Delbefrielse förekommer också genom att endast vissa av de skatter och avgifter som ingår i slutlig skatt kan bortfalla genom dödsbobefrielse. Handläggningen försvåras ytterligare genom att vissa skatter och avgifter anses erlagda som preliminär skatt och därigenom inte ingår i den kvarstående skatten medan andra skatter och avgifter inte erläggs preliminärt och därför ingår i den kvarstående skatten (3 § 1 mom. och 2 § 3 mom. uppbördsförordningen). Rättsfallen RÅ 1971 ref. 43 och RÅ 1966 not Fi 834 visar svårigheten i bedömningen.

Sedan det konstaterats hur stor del av dödsbobefrielse som påverkar kommunalskatten fördelas beloppet genom proportionering på kommun, landstingskommun, församling, pastorat och annan kyrklig samfällighet.

Enligt kommunernas redovisningsräkningar för år 1972 innebar dödsbo-

befrielse en minskning av kommunernas fordringar på staten med 1 270 650 kr. för hela riket. Kommunernas totala fordringar på kommunal skatt uppgår till ca 19 500 milj. kr. årligen. Härtill kommer att staten årligen utbetalar skatteutjämningsbidrag med ca 2 000 milj. kr. och skattebortfallsbidrag med ca 1 300 milj. kr.

Med hänsyn till de administrativa svårigheterna och det relativt måttliga belopp det är fråga om tillstyrker RSV att bestämmelserna om beaktande av dödsbobefrielse utgår ur kommunallagarna.

Underrättelseskyldighet angående beslutad utdebitering

Kommunstyrelsen åligger att ofördröjligen underrätta RSV, länsstyrelsen och lokala skattemyndigheten om beslutad utdebitering (70 § första stycket kommunallagen). Underrättelseskyldigheten gäller även beslutad utdebitering till församling och kyrklig samfällighet (83 och 85 §§ församlingsstyrelselagen).

Kommunallagsutredningen ifrågasätter om inte församlingarna skulle kunna underrätta skattemyndigheterna direkt och således inte genom kommunen.

RSV finner nuvarande ordning praktisk. Kommunstyrelsen känner till vilka församlingar och kyrkliga samfälligheter som finns inom kommunen. Ju större verksamhetsområde en myndighet har desto svårare är det att hålla reda på den kyrkliga indelningen och vilka kyrkliga samfälligheter som finns. Med hänsyn härtill och till de risker som är förenade med att någon uppgift om utdebitering skulle komma bort avstyrker RSV ändring av gällande bestämmelser.

Enligt 70 § första stycket kommunallagen skall kommunstyrelsen underrätta tre skattemyndigheter, nämligen RSV, länsstyrelsen och lokala skattemyndigheten. RSV kan utan olägenhet inhämta dessa uppgifter från de lokala skattemyndigheterna. RSV förordar därför att underrättelseskyldigheten till RSV enligt nämnda lagrum utgår. Däremot skall underrättelseskyldigheten till RSV enligt tredje stycket nämnda paragraf kvarstå.

Underrättelse till landstingskommun om skatteunderlag

Skyldigheten för länsstyrelse att underrätta kommun om skatteunderlag finns reglerad i 45 § taxeringskungörelsen. Motsvarande skyldighet avseende landstingskommun regleras i 72 § landstingslagen. RSV tillstyrker att bestämmelserna i 72 § landstingslagen överförs till taxeringskungörelsen.

Kommunallagsutredningen upptar i sitt förslag inga motsvarigheter till 68 § KL, 72 § KLS och 72 och 75 §§ LL.

I 68 § KL sägs att om i särskild författning är stadgat att skatt till kommun skall utgå annorledes än i 67 § anges, gäller till efterrättelse vad sålunda förordnats. Motsvarande bestämmelse finns i 72 § KLS, men saknas i LL.

Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning i samband med 1953 års kommunallagsreform, men går åter på 1862 års kommunallagstiftning. I äldre tid förekom ett flertal särskilda kommunala skatter bl. a. av jordskattenatur (vretskatt, friskilling m. m.). I senare tid har förekommit lagstiftning om nöjesskatt, vilken dock upphävdes 1963 (1963: 168).

Artistskatt upptages av utlänningar m. fl. för vissa nöjestillställningar enligt 1908 års förordning angående bevillningsavgifter för särskilda

förmåner och rättigheter. Av bevillningsavgiften tillfaller hälften den kommun, inom vilken föreställningen eller verksamheten ägt rum.

Enligt 1923 års hundskatteförordning skall hundskatt utgå till kommunen. Medel som inflyter i hundskatt får för kommunens behov användas på sätt som kommunen bestämmer. Hundskatteutredningen har i sitt betänkande "Hundavgift" (SOU 1972: 89) pekat på att registrering av hundinnehavet är av grundläggande betydelse i olika sammanhang. Hundinnehavaren bör svara för de kostnader som förorsakas kommunen för registreringsförfarandet och vad därmed sammanhänger. Hundskatteutredningen föreslår en enhetlig hundavgift för hela riket. Avgifterna skall tillfalla kommunerna. Beloppet bör enligt hundskatteutredningen inte ses som en skatt i egentlig mening utan snarare som en form av registreringsavgift. Hundskatteutredningens förslag har ännu inte föranlett lagstiftning.

Kommunallagsutredningen anser för sin del att den omständigheten att vissa speciella skatter alltjämt utgår till primärkommunerna inte utgör tillräckligt skäl för att behålla stadganden motsvarande dem i 68 § KL och 72 § KLS. De här aktuella stadgandena har knappast någon självständig funktion att fylla. Tar man bort bestämmelserna hindrar detta inte lagstiftning i särskild ordning om speciella kommunala skatter.

Av de skäl som redovisats i riksskatteverkets skrivelse föreslås att bestämmelsen i 72 § LL om skyldighet för länsstyrelse att underrätta landstingskommun om skatteunderlag flyttas till taxeringskungörelsen.

Enligt 75 § LL debiteras och uppbäres landstingsskatt under benämningen landstingsmedel. Utredningen anser att begreppet landstingsskatt skall användas genomgående. Därigenom kan också bestämmelsen i 75 § LL utgå. Hänvisningen till uppbördsförordningen i 71 § KL och motsvarande stadganden i KLS är överflödiga och bör därför utgå.

62 §

Gällande rätt

Stadgandet motsvarar delvis 71 § LL, där det anges vem som är skyldig att erlägga landstingsskatt genom en hänvisning till skattskyldigheten i fråga om allmän kommunalskatt.

Enligt 1 kap. 1 § kommunalskattelagen skall allmän kommunalskatt, varom stadgas i kommunallagarna, utgöras i förhållande till det antal skattekronor och skatteören som påföres envar skattskyldig efter de i lagen fastställda grunderna. Allmän kommunalskatt utgår som kommunal inkomstskatt, vilken beräknas på grundval av inkomst, och av garantibelopp för fastighet.

Den skattskyldige påföres kommunalskatt, landstingsskatt och församlingsskatt efter samma system.

Enligt uppbördsförordningen förstås med skatt bl. a kommunal inkomstskatt och landstingsmedel. Taxering som avses i kommunalskattelagen sker enligt taxeringsförordningen.

Utredningens bedömning

Kommunalskattelagen är konstruerad så att den formellt reglerar endast skattskyldigheten i fråga om allmän kommunalskatt. Bestämmelserna där tillämpas emellertid också för den del av skatten som utgör landstingsskatt och församlingsskatt. För landstingsskattens del behövs därför – liksom nu – en kompletterande regel som utsäger vem som är skyldig att erlägga landstingsskatt.

63 §

Gällande rätt

Bestämmelsen motsvarar 67 och 69 §§ KL, 71 och 73 §§ KLS och 73 § LL.

I 67 § KL och 71 § KLS sägs att utdebiteringen av allmän kommunalskatt skall fastställas i förhållande till de skattekronor och skatteören som enligt bestämmelserna i kommunalskattelagen vid senaste taxeringen påförts de till kommunen skattskyldiga. Direkt motsvarighet till dessa stadganden saknas i LL.

Stadgandena i 69 § KL, 73 § KLS och 73 § LL har samband med det s. k. källskattesystemet. I detta system blir den preliminära skatten kommunens huvudsakligaste skatteinkomst under budgetåret. Samma utdebitering skall gälla för såväl den preliminära som den slutliga skatten. Detta kommer till uttryck i 69 § 1 st. KL och motsvarande regler i KLS och LL.

Härutöver finns en speciell regel i 69 § 2 st. KL, som gäller samtliga primärkommuner utom Stockholm. Bestämmelsen avser det fall att undantagsregeln i 13 § 5 st. KL kommit till tillämpning, dvs. då budgetbeslutet uppskjutits till december. Om i sådant fall annan utdebiteringsgrund slutligt fastställts än som beslutats vid sammanträde med kommunfullmäktige före utgången av november månad skall den preliminära skatten ändå utgå efter den tidigare grun den. Den slutliga skatten skall däremot utgå efter den utdebiteringsgrund, som bestämdes i samband med det senarelagda budgetbeslutet i december.

Denna undantagsbestämmelse har samband med att skattesats och budget normalt beslutas i primärkommunerna utom Stockholm före utgången av november månad. I Stockholm beslutas skattesats och budget vid sammanträde sist den 8 december. Det har därför inte funnits något behov av undantagsregel för Stockholms kommuns del. På landstingssidan skall budgeten fastställas vid landstingsmöte i oktober månad. Någon undantagsregel finns inte för landstingen.

Utredningen om den kommunala demokratin har bl. a. att utreda frågan om de kommunala organens mandattider i syfte att få ett snabbare valgenomslag. Tidpunkten för budgetfastställelsen och skattesatsens fastställande kan komma att påverkas av vad nämnda utredning föreslår.

Utredningens bedömning

En motsvarighet till bestämmelserna i 67 § KL och 69 § KLS behövs också i en ny lag. Bestämmelserna har endast underkastats smärre språkliga justeringar och sammanförts med huvudregeln om samma utdebitering för preliminär och slutlig kommunalskatt.

Så länge nuvarande skattesystem behålles, behöver huvudregeln om att samma utdebitering skall gälla i fråga om både den preliminära och slutliga kommunalskatten kvarstå. Likaledes bör en undantagsregel motsvarande den i 69 § 2 st. KL behållas för samtliga primärkommuner utom Stockholm. Om tidpunkten för budgetens fastställande kommer att senareläggas återverkar detta också på frågan om den här aktuella undantagsregeln behövs.

Regeln i 13 § 5 st. KL om att budgeten kan fastställas senare än i november, dock senast före utgången av december månad, har flyttats till 50 § i förslaget. Hänvisningen måste alltså ändras. Något särskilt omnämnande av att regeln inte gäller för Stockholms kommun är inte erforderligt, eftersom detta framgår av hänvisningen till 50 §. De uttryck som nu används i kommunallagstiftningen för att beskriva skattesatsen, såsom "det belopp för skattekrona och skatteöre som bestämts till utdebitering" och motsvarande uttryck har utbytts mot "skattesatsen". Detta har föranlett också andra språkliga justeringar i förtydligande och förenklande syfte.

Här bör slutligen erinras om att om budgetbeslutet helt eller delvis upphävs efter kommunalbesvär på den grund att medel anslagits till ett olagligt ändamål, den ursprungliga skattesatsen ändå skall gälla. Följden av ett sådant upphävande får anses begränsa sig till att medlen inte får användas för det olagliga ändamålet.

64 §

Gällande rätt

Bestämmelsen motsvarar 70 § KL, 74 § KLS och 74 § LL. I dessa stadganden regleras kommunstyrelsens resp. förvaltningsutskottets skyldighet att underrätta skattemyndigheterna om beslutad utdebitering. Länsstyrelsen skall underrättas såväl om det absoluta utdebiteringsbeloppet som detta belopp i förhållande till inkomstskatteunderlaget (utdebiteringen per skattekrona) medan lokala skattemyndigheten och riksskatteverket underrättas endast om utdebiteringsbeloppet. I dessa avseenden är stadgandena av samma innehåll. Härutöver finns emellertid några speciella regler i KL. Sålunda skall kommunstyrelsen i annan kommun än Stockholm också lämna underrättelse om beslutad utdebitering i församling, som ligger i kommunen. I Stockholms kommun lämnar församlingarna själva sådana uppgifter. Vidare finns särskilda regler om underrättelseskyldighet för det fall att budgeten fastställes efter november månads utgång och om kommunfullmäktige inte före utgången av oktober månad fattat beslut om utdebitering.

Kommunallagsutredningen har i den tidigare redovisade skrivelsen till riksskatteverket ifrågasatt om inte församlingarna själva skulle kunna underrätta skattemyndigheterna direkt om sin utdebitering utan de borgerliga kommunernas medverkan. Riksskatteverket har dock funnit nuvarande ordning praktisk främst med tanke på kommunstyrelsens lokalkännedom. Riksskatteverket anser också att underrättelseskyldigheten till verket i 70 § 1 st. KL kan utgå, medan motsvarande skyldighet i 70 § tredje st. KL bör kvarstå.

Utredningens bedömning

Med hänsyn till vad riksskatteverket anfört anser utredningen att de borgerliga kommunernas medverkan alltjämt erfordras i fråga om underrättelse till skattemyndigheterna om församlingarnas utdebitering. Denna medverkan får närmast anses vara av förmedlande karaktär. Enligt utredningens uppfattning bör församlingarna bära ansvaret för att lämnade uppgifter är riktiga. Frågan om vilka skattemyndigheter som behöver underrättas har reglerats i enlighet med riksskatteverkets synpunkter. Underrättelseskyldigheten i undantagsfallen i andra och tredje styckena gäller samtliga primärkommuner utom Stockholm. Om tidpunkten för budgetens fastställande kommer att senareläggas bör detta återverka också på frågan om dessa undantagsregler behövs.

65 §

Gällande rätt

Stadgandet motsvarar 72 § KL, 76 § KLS och 76 § LL. I stadgandena regleras utbetalning av kommunalskatt till kommunen och landstingsskatt till landstingskommunen. I huvudsak är de likalydande. Bestämmelserna om rätt att uppbära förskott ändrades 1971 (1971: 189). Stadgandena har därefter ändrats 1973 (1973: 438, 439 och 440), bl. a. i samband med införandet av skatteplikt för vissa förmåner vid sjukdom etc. Då dessa skatteintäkter i sin helhet ansetts böra komma statsverket tillgodo har ändringar vidtagits bl. a. i de här aktuella stadgandena i syfte att skilja dessa intäkter från det övriga kommunala skatteunderlaget (prop. 1973: 49).

I stadgandena finns en regel om nedsättning av kommun och landstingskommun tillkommande skatt i det fall dödsbo enligt 75 § kommunalskattelagen medgivits befrielse från att erlägga sådan skatt.

I skrivelse till riksskatteverket ifrågasatte kommunallagsutredningen om inte statsverket kunde stå för de förluster, som kunde uppkomma, om dessa bestämmelser utgick.

Riksskatteverket har i den tidigare berörda skrivelsen uppgivit att enligt kommunernas redovisningsräkningar för år 1972 dödsbobefrielse innebar en minskning av kommunernas fordringar på staten med 1 270 650 kronor för hela riket. Med hänsyn till föreliggande administrativa svårigheter – som närmare redovisats i skrivelsen – och till det

relativt måttliga belopp det är fråga om tillstyrker riksskatteverket att bestämmelserna om beaktande av dödsbobefrielse utgår ur kommunallagarna.

Utredningens bedömning

Utredningen anser att stadgandena om utbetalning av kommunalskatt och landstingsskatt knappast kan placeras i annan lagstiftning än kommunallagen, trots deras synnerligen detaljerade karaktär. Några förenklingar i stadgandena är svåra att åstadkomma, eftersom avräkningsförfarandet med nödvändighet måste detaljregleras.

Med hänsyn till vad riksskatteverket anfört om avräkning på grund av att dödsbo befriats från skatt föreslår utredningen att bestämmelsen härom utgår. I övrigt har utredningen inte vidtagit några ändringar i sak i reglerna.

66 §

Gällande rätt

Stadgandet motsvarar 73 § KL, 77 § KLS och 77 § LL. I dessa stadganden regleras länsstyrelsens skyldighet att redovisa kommun och landstingskommun tillkommande och utanordnad skatt. Denna redovisning skall ske sist 8 mars. I LL finns därutöver föreskrivet att förvaltningsutskottet skall upprätta sammandrag över redovisningen att föreläggas landstinget vid dess första sammanträde.

Utredningens bedömning

I och för sig kan det diskuteras om bestämmelser som reglerar skyldighet för länsstyrelsen att lämna viss skatteredovisning har sin plats i kommunallagen. Bestämmelsen ingår emellertid i ett system av regler, där olika led i utbetalningen av kommunalskattemedel närmare bestämmes. Med hänsyn till detta samband anser utredningen att regeln bör behållas i kommunallagstiftningen. Särbestämmelsen i fråga om förvaltningsutskottets skyldighet att göra sammandrag över redovisningen för att föreläggas landstinget är närmast av intern organisatorisk natur. Det ligger i sakens natur att landstinget skall få erforderlig redovisning utan att detta skall behöva föreskrivas i lag. Utredningen anser därför att sådan särregel inte bör upptas i en enhetlig lag.

7 kap. Om kommunalbesvär och besvärsnämnd

Allmänt

Jämfört med nu gällande rätt saknas i detta kapitel motsvarighet till underställningsbestämmelserna i 74 och 75 §§ KL och motsvarande regler i 78 och 79 §§ KLS. LL saknar redan nu motsvarighet till dessa regler. Efter 1972 års kommunallagsändringar (1972: 98 och 99) krävs att kommunala avgifter på hamnrörelse fastställes av Kungl. Maj: t, som emellertid kan delegera beslutanderätten i sådana ärenden till myndighet. Bakgrunden till att denna underställningsskyldighet fick kvarstå vid 1972 års lagändringar var att man ansåg att ställning i sak till frågan om den framtida regleringen av hamnavgifterna och övriga sjöfartsavgifter inte kunde tas i det då aktuella sammanhanget (prop. 1972: 12). Numera har hamnutredningen i sitt betänkande "Förslag till hamnlag", SOU 1974: 24, föreslagit ett upphävande av kommunallagarnas regler vad avser hamntaxor och hamnrörelse (bet. s. 97). I dessa delar kan kommunallagsutredningen ansluta sig till förslaget. Av reglerna i 74 § KL och 78 § KLS återstår därefter endast hänvisningar till bestämmelserna om underställningsskyldighet för vissa fonderingar samt för upptagande av lån och ingående av borgen. Med kommunallagsutredningens förslag kommer endast den sistnämnda underställningsskyldigheten att kvarstå. Hänvisningen bör därför helt kunna undvaras.

I 75 § KL och 79 § KLS finns regler om underställningsförfarandet hos länsstyrelsen, vartill motsvarighet saknas i LL. Med kommunallagsutredningens förslag kommer det inte att finnas någon i kommunallagen föreskriven underställning av kommunala beslut hos länsstyrelsen. Reglerna i 75 § KL och 79 § KLS kan därför utgå.

Det nu sagda föranleder också ändringar i kapitelrubriken. Om denna är vidare följande att säga.

Begreppet "kommunalbesvär" finns inte upptaget i kommunallagstiftningen, medan det däremot numer återfinns i 2 § 2 st. FvL. I lagrådsprotokollet framhölls i anslutning till 11 § i förslaget till förvaltningslag att ordet besvär inte alltid användes i samma betydelse i förvaltningslagen. Lagrådet föreslog med anledning därav vissa justeringar i lagtexten (prop. 1971: 30 s. 686). Departementschefen uttalade i anslutning härtill bl. a. att enligt vedertagen uppfattning avser besvär i regel endast termen förvaltningsbesvär, när den används i författning, som inte hör till kommunallagstiftningen. Ordet "besvär" utbyttes emellertid mot "överklagande" i de fall bestämmelserna i förvaltningslagen åsyftade även kommunalbesvär (3 § 2 st. p. 2, 4 § 1 st. p. 3 samt 15 § 1 st. p. 2 FvL, prop. 1971: 30 s. 702–703).

Mot bakgrund av att uttrycket kommunalbesvär blivit lagfäst i förvaltningslagen synes nu anledning föreligga att begreppet införes också i kommunallagstiftningen, som ju reglerar kommunalbesvären. Härtill kommer att införande av detta begrepp i själva lagtexten markerar att skillnad föreligger mellan kommunalbesvärsinstitutet och förvaltningsbesvär, något som kan vara motiverat med tanke på den relativa brist på kännedom om kommunalbesvärsinstitutet som synes föreligga. Det bör

emellertid räcka med att uttrycket kommunalbesvär intages i själva kapitelrubriken.

I detta sammanhang kan det vara lämpligt att söka klargöra vad som skall hänföras till kommunalbesvär. En minsta gemensamma nämnare får sägas ligga i kommunalbesvärens kassatoriska effekt, dvs. besvärsmyndigheten har rätt att undanröja beslutet men får inte sätta annat beslut i det undanröjdas ställe. Bl. a. på denna viktiga punkt avviker besvärsnämndens befogenheter. En kommunal besvärsnämnd kan också föreskriva positiv rättelse, t. ex. själv förordna befattningshavare i stället för den som utsetts genom överklagade beslutet (SOU 1952: 14 s. 352). Besvärsnämndens egenskap av ett slags lägre förvaltningsdomstol har dessutom medfört att flera av förvaltningslagens bestämmelser gjorts tillämpliga på förfarandet hos besvärsnämnden. Mot denna bakgrund kan besvär som anföres hos besvärsnämnd knappast rubriceras som kommunalbesvär även om besvärsinstitutet är samordnat med kommunalbesvären, bl. a. i fråga om reglerna om besvärstiden. Klagan över besvärsnämnds beslut följer däremot helt kommunalbesvärsreglerna.

Kommunalbesvärsinstitutet enligt 76 § 1 och 2 mom. KL kännetecknas härutöver av att endast kommunmedlem har besvärsrätt och att besvärsprövningen är begränsad till beslutets laglighet. Samma gäller besvärsbestämmelserna i KLS och LL.

Avvikelser från dessa principer finns i annan kommunallagstiftning. Enligt 20 § kommunalförbundslagen gäller bestämmelserna i 76–78 §§ KL i fråga om kommunalförbund eller, om landstingskommun ingår i förbundet, bestämmelserna i 78 § LL. En avvikelse ligger i att besvärsrätt också tillkommer till kommunalförbundet anslutna kommuner. Även dessa besvärsbestämmelser får ses som kommunalbesvär.

I samband med kommunala indelningsändringar föreligger en särskild besvärsrätt (23 och 43 §§ indelningslagen). Med stöd av dessa stadganden kan talan mot kommunala beslut i vissa situationer föras även på materiella grunder. Annan kommun, som beröres av indelningsändringen, har besvärsrätt. Trots dessa avvikelser torde besvär enligt indelningslagen böra anses som kommunalbesvär.

Även de besvärsbestämmelser som finns i 89–92 §§ 1961 års lag om församlingsstyrelse får hänföras till kommunalbesvär.

Ett införande av begreppet kommunalbesvär i kapitelrubriken i KL föranleder alltså följdändringar också i annan lagstiftning. Ett särskilt problem föreligger av tidigare anförda skäl i fråga om besvär hos kommunal besvärsnämnd. Utredningen föreslår att bestämmelserna om besvärsnämnd bryts ut till ett särskilt stadgande. Härigenom markeras detta besvärsinstituts särart. Utredningen föreslår vidare att besvärsnämnd särskilt omnämnes i kapitelrubriken. Härigenom bör missförstånd i fråga om kommunalbesvärsbegreppet kunna undvikas. Dessutom vinner man på detta sätt bättre överensstämmelse med den terminologi som valts i 2 § FvL, där man skilt på kommunalbesvär och besvär hos kommunal besvärsnämnd.

Utredningens förslag i fråga om kommunalbesvärsreglerna innebär att gällande reglering i stort sett behålles. De ändringar som föreslås har i

huvudsak förtydligande syfte eller är redaktionella. Bl. a. har en anpassning till förvaltningslagens terminologi eftersträvats. Bestämmelserna om besvärsrätt, besvärsgrunder och besvärstid lämnas i princip orubbade, liksom bestämmelserna om kommunal besvärsnämnd. I fråga om inhibition föreslås en skärpning på samma sätt som kommunalrättskommittén föreslagit i sitt betänkande "Kommunal kompetens". Likaledes föreslås en uttrycklig regel om återgång av upphävda kommunala beslut.

I fråga om den särskilda rättsföljden i 77 § 2 st KL, då besvärsgrunden enskild rätt kränkt åberopats, föreslår utredningen att regeln slopas. Bakgrunden härtill är följande. Vid bifall till besvär skall det klandrade beslutet i princip upphävas i sin helhet. I 77 § 2 st. göres dock ett undantag för det fall att besvärsgrunden enskild rätt kränkt åberopats. Rättelsen gäller då endast till förmån för den som klagat, medan beslutet i övrigt står fast. Strider beslutet dessutom mot allmän lag eller författning eller vilar det på orättvis grund får länsstyrelsen dock förordna om upphävande av beslutet i dess helhet. Motsvarande regel återfinns i 81 § 2 st. KLS, medan landstingslagen överhuvud inte reglerar frågan, trots att besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" även kan åberopas i landstingsmål (se 78 § 1 mom. LL). Förklaringen härtill synes vara följande. I 1862 års landstingsförordning fanns i princip endast besvärsgrunden enskild rätt kränkt. 62 § 2 st. denna förordning innehöll en bestämmelse om att ändring i beslutet gällde till förmån för den som klagat, men att beslutet i övrigt stod fast, såvida inte Kungl. Maj: t fann skäligt upphäva beslutet i dess helhet. Begränsningen i besvärsgrunderna hängde samman med att flertalet landstingsbeslut måste underställas länsstyrelsen. Kommunalförfattningssakkunniga ansåg bestämmelsen om begränsning av rättsföljden som obehövlig och oegentlig (SOU 1923: 18 s. 196). I propositionen (1924: 188) föreslogs dock att besvärsbestämmelsen i denna del skulle behållas oförändrad i bl. a. detta hänseende men på konstitutionsutskottets förslag borttogs kravet på underställning hos länsstyrelsen av landstingets beslut i flertalet ärenden, vilket i sin tur ledde till att i huvudsak samma besvärsgrunder infördes i landstingslagen, som då gällde i de primärkommunala författningarna (KU 1924: 30 s. 28). 1924 års landstingslag kom alltså att sakna en särskild regel om begränsning av rättsföljden i fråga om besvärsgrunden enskild rätt kränkt (SFS 1924: 249). I samband med tillkomsten av 1954 års landstingslag synes frågan överhuvud inte ha diskuterats.

Stadgandets innebörd har ingående analyserats av Sterzel i "Studier rörande den kommunala besvärsprocessen", s. 136 ff. Stadgandet kan ses som ett undantag från den icke lagfästa huvudregeln om rättsföljden vid bifall till kommunalbesvär, nämligen att beslutet upphäves i dess helhet. Praxis visar dock klart att partiellt undanröjande förekommer förhållandevis ofta även utan tillämpning av 77 § 2 st. KL (se Kaijser: Kommunallagarna II, 1972 s. 326 och där angivna rättsfall). I praxis finns exempel på att mindre ingripande rättsföljd än den yrkade beslutits, men också på att beslut upphävts till förmån för viss personkrets på talan av enskild klagande utan att 77 § 2 st. KL tillämpats (Sterzel a. a. s. 146 ff).

Stadgandet kan sägas innefatta dels en speciell rättsföljdsregel, dels en särskild regel för prövningen av de olika besvärsgrunderna. Sterzel drar mot bakgrund av den praxis, som medger inte blott att beslutet upphävs partiellt utan även att klaganden eller en på visst sätt begränsad personkrets undandrages från beslutets rättsverkningar den slutsatsen att den speciella rättsföljdsregeln i 77 § 2 st. ger en *obligatorisk* regel om sådan begränsad rättsföljd, som även eljest kan beslutas. (Sterzel a. a. s. 154.) Därefter undersöker Sterzel frågan varför just besvärsgrunderna "i strid mot allmän lag eller författning" resp. "vilar på orättvis grund" får föranleda upphävande av beslutet i dess helhet, men inte besvärsgrunderna "icke tillkommit i laga ordning" och "överskridande av befogenhet". Sterzel har därvid granskat förarbetena och konstaterat att ifrågavarande stadgande ytterst går tillbaka på 1859 års kommunallagsbetänkande. Särskilda motivuttalanden saknas dock.

Sterzel finner att den i 77 § 2 st. KL gjorda åtskillnaden mellan olika besvärsgrunder avsetts ha en särskild innebörd. Vilken denna bör anses vara är dock oklart (Sterzel a. a. s. 160 ö). För stadgandets tolkning är utgångspunkten att det avser fall, där utöver ett styrkt besvärsfaktum som är hänförligt till enskild rätt kränkt även en annan felaktighet funnits i det klandrade beslutet, som gör annan besvärsgrund tillämplig. Sterzel kommer fram till att stadgandet i denna del innebär, att där klaganden uteslutande beaktar sitt eget intresse, besvärsmyndigheterna äger visst utrymme för hänsyn även till ett allmänt intresse, likväl begränsat till vad som inrymmes under de två särskilt angivna besvärsgrunderna (a. a. s. 163). Den särskilda rättsföljdsregeln skulle uppenbarligen vara motiverad av kommunernas intresse (a. a. s. 181). Syftet med begränsningen skulle vara att åvägabringa en effektiv legalitetskontroll samtidigt som denna kontroll inte fick motivera ingrepp i kommunernas självbestämmanderätt.

Regeln i fråga blev föremål för en motion vid 1930 års riksdag (1930: 453, AK). Motionären anförde bl. a. att, då en bestämmelse av denna art måste anses orimlig och principiellt oriktig och då upphävandet av ett beslut borde gälla för hela kommunen eller ock inget upphävande ske för någon av kommunens medlemmar, bestämmelsen borde utformas i överensstämmelse med sistnämnda uppfattning. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen bl. a. med hänvisning till att motionärens kritik av bestämmelsen syntes utgå från oriktiga förutsättningar och i varje fall inte vore sakligt grundad (KU utl. 1930: 30 s. 29 f). Några sakliga ändringar gjordes ej i bestämmelsen i denna del vid 1953 års kommunallagsreform.

Praxis i kommunalbesvärsmål innebär att partiellt upphävande kan förekomma utanför den ram, som 77 § 2 st. KL anger. Det synes mot denna bakgrund lämpligare att överlämna bedömningen av vilken rättsföljd som skall följa på ett upphävande till praxis. Härtill kommer att stadgandets innebörd och funktion alltjämt får anses oklar. Gränsdragningen mellan de olika besvärsgrunderna är inte heller klar, vilket medför att stadgandet blir än mer svårtolkat. För landstingslagens del saknas sedan 1924 motsvarighet till regeln i 77 § 2 st. KL trots att

besvärsreglerna sedan denna tid i huvudsak har samma innehåll såväl för landstingen som för primärkommunerna. Någon olägenhet härav synes inte ha förmärkts. Ett slopande av regeln i 77 § 2 st. KL underlättar ett förenhetligande av kommunallagstiftningen. Med hänvisning till det sagda föreslår utredningen att regeln utgår. Utredningen vill betona att utredningen inte härmed avser att rubba den möjlighet som vid sidan av 77 § 2 st. KL utvecklats i rättspraxis i fråga om partiellt upphävande av kommunala beslut. Frågan i vilken utsträckning partiellt upphävande bör kunna ske är emellertid inte lämpad för lagreglering.

67 §

Gällande rätt m. m.

De grundläggande principer för kommunalbesvär, som infördes i 1862 års kommunalförordningar, gäller i huvudsak alltjämt. Bl. a. infördes då begränsningen av besvärsrätten till kommunmedlemmarna och de fasta besvärsgrunderna. Likaledes begränsades prövningen till att besvärsmyndigheten kunde upphäva det kommunala beslutet men ej sätta annat beslut i det undanröjdas ställe.

Kommunallagskommittén begränsade översynen av besvärsbestämmelserna till sådana detaljer, i fråga om vilka förbättringar kunde ernås inom ramen för den tidigare gällande ordningen. De viktigaste nyheterna kommittén föreslog var en uttrycklig bestämmelse att besvärsrätten avser beslut inte blott av fullmäktige, kommunalnämnd och drätselkammare utan av de kommunala organen överhuvud, såvida ej annat är särskilt föreskrivet, en enhetlig besvärstid som alltid räknas från den dag då protokollsjustering tillkännagetts på kommunens anslagstavla samt slopandet av magistratens ställning som besvärsinstans, varigenom länsstyrelsen blev besvärsmyndighet i samtliga fall. Dessutom föreslogs möjligheter för kommunerna att inrätta särskilda besvärsnämnder för tjänstetillsättningsärenden m. m. (SOU 1952: 14 s. 330 ff och prop. 1953: 210 s. 186 ff.)

Gällande bestämmelser om kommunalbesvär i 76 § 1 och 2 mom. KL innebär i korthet följande.

Enbart kommunmedlem har besvärsrätt. Kravet på medlemskap avser tidpunkten för besvärens ingivande och inte beslutsdagen. Bestrides inte medlemskapet prövas besvären, även om klaganden inte är kommunmedlem, försåvitt det inte är uppenbart att klaganden inte kan vara medlem av kommunen.

Besluten kan angripas endast på de i lagen angivna besvärsgrunderna. Av dessa avser besvärsgrunden "icke tillkommit i laga ordning" felaktigheter i beslutets tillkomst, medan övriga besvärsgrunder avser beslutets sakliga innehåll. Besvärsgrunden "överskridit deras befogenhet" användes bl. a. vid överskridande av oreglerad kompetens enligt 3 § 1 st. KL, vid kompetenskonflikt mellan fullmäktige och nämnd och vid illojal maktanvändning. Besvärsgrunden "i strid mot allmän lag eller författning" tillämpas när beslutet bryter mot uttrycklig författningsregel. Någon klar

gränsdragning mellan denna besvärsgrund och grunden "överskridit deras befogenhet" synes inte ha genomförts i praxis. Besvärsgrunden "vilar på orättvis grund" torde ha införts för att ge ökat eftertryck åt kravet på likställighet mellan kommunmedlemmarna. Flertalet rättsfall avser oriktig grund för uttagande av avgifter eller obehörig tillämpning av avgiftsnormer. En speciell ställning intar besvärsgrunden "enskild rätt kränkt". Denna grund förutsätter att klagandens personliga rättsställning blivit lidande på det kommunala beslutet. Ofta föreligger här möjlighet för klaganden att få saken prövad av allmän domstol eller överexekutor. Tillämpningsområdet för besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" har väsentligt begränsats efter införandet av lagen den 3 juni 1965 om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut.

76 § 1 mom. KL, som avser besvär över fullmäktigebeslut, gör inte något undantag såvitt avser besluts överklagbarhet. I princip bör varje meningsyttring från fullmäktige, som tagit sig uttryck i protokollfört beslut, kunna överklagas för prövning om beslutet tillkommit i laga ordning. Syftet med övriga besvärsgrunder är att förekomma kompetensöverskridanden. Dessa besvärsgrunder saknar därför oftast aktualitet beträffande beslut, som icke är slutliga. Enligt 76 § 2 mom. KL får styrelse- eller nämndbeslut som är av rent förberedande eller verkställande art inte överklagas. Besvären bör riktas mot det beslutande organets avgörande och inte mot beredningS- eller verkställighetsorganets till avgörandet knutna åtgärder. Om styrelse- eller nämndbeslutet framstår som ett självständigt avgörande, grundat på delegation från fullmäktige eller på i lag meddelade förvaltningsbefogenheter, anses beslutet överklagbart.

Beträffande besvärstiden gäller att besvären skall ha inkommit till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag, då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagivits på kommunens anslagstavla. Anslagsdagen för beslut, fattat på grund av delegation, beror på om särskilt protokoll över beslutet föres. Sker detta börjar besvärstiden löpa från anslagsdagen för det särskilda protokollet. Annars räknas besvärstiden från den dag, då anslag skedde om justeringen av protokollet från det sammanträde, vid vilket beslutet anmäldes för vederbörande styrelse eller nämnd. Telegrambesvär har godtagits när besvären efter fullföljdstidens utgång kompletterats med besvärsinlaga. Efter besvärstidens utgång gjorda yrkanden eller anförda ogiltighetsgrunder upptages inte till prövning. Talan måste bygga på besvärsfakta och ansluta till i 76 § KL angivna besvärsgrunder. Detta måste anges före besvärstidens utgång. Klaganden har bevisbördan för sin talan i målet, kommunen för sitt påstående. Besvärsmyndigheten är obunden av klagandens eget val av besvärsgrund. Det är lagligheten och inte lämpligheten hos beslutet som prövas. Den "rättelse" som vinnes, om besvären bifalles, är kassatorisk. Rättsläget återställes sådant det var, då olagligheten vidtogs. Detta innebär att beslutet, i vad det överklagats, upphäves eller undanröjes. Yrkar klaganden partiellt upphävande av ett beslut villfares detta om så är möjligt. I annat fall upphäves beslutet i sin helhet. Har besvär anförts med åberopande av att beslutet icke tillkommit i laga ordning kan

kommunen under målets gång genom nytt i laga ordning fattat beslut bekräfta det oriktigt tillkomna beslutet. Även där övriga besvärsgrunder åberopats kan kommunen ibland genom nytt beslut förekomma prövning av besvären. Ibland är dylik omgörelse omöjlig, så t. ex. i fråga om nämndval eller beslut om ansvarsbefrielse.

Över beslut av nämnd, vilken i specialförfattning utrustats med självständiga maktbefogenheter, föres i regel förvaltningsbesvär.

Besvärsbestämmelsen i 80 § KLS avviker inte från KL i annan mån än att beträffande besvärsnämnd samma bestämmelser gäller som för övriga nämnder i de ämnen, som regleras i 51 § KLS, om inte annat föreskrives i reglementet.

Bestämmelsen om besvär i 78 § LL skiljer sig i några avseenden från KL. Besvär över landstings beslut anföres hos regeringsrätten. Besvären skall ställas till regeringsrätten, men inges till länsstyrelsen. Den omständigheten att besvärsskriften ingivits till regeringsrätten och inte till länsstyrelsen utgör dock inte hinder för prövning, (RegR 16 april 1973). 78 § LL saknar också motsvarighet till den hänvisning till särskilda föreskrifter om besvär i fråga om kommunfullmäktiges beslut, som finns i 76 § 1 mom. KL. Denna hänvisning avser enligt uttalanden i lagens förarbeten bl. a. den speciella besvärsrätten vid kommunala indelningsändringar, men också andra vid lagens tillkomst gällande särregler (SOU 1952: 14 s. 388, jfr numera t. ex. 6 § 4 mom. taxeringsförordningen i fråga om besvär över val av ledamöter i taxeringsnämnd).

I fråga om instansordningen diskuterades i förarbetena till 1954 års landstingslag om regeringsrätten borde behållas som besvärsinstans blott beträffande landstingets beslut och om övriga besvär skulle kunna gå till länsstyrelsen som första instans. Bl. a. med hänsyn till den låga besvärsfrekvensen i fråga om de administrativa organen och lämpligheten av en enhetlig besvärsprocedur för alla landstingskommunala beslut bibehölls dock regeln om regeringsrätten som enda besvärsinstans (SOU 1952: 48 s. 87). Över landstings beslut enligt 13–16 §§ LL (valkretsindelning, utvidgning av landstingskommun m. m.) får talan ej föras.

Tidigare gällande besvärsrätt för kommun inom landstingskommunen har avskaffats. Primärkommun, som är skattskyldig till landstingskommun, torde dock i egenskap av "kommunmedlem" ha besvärsrätt. Primärkommun, som är medlem av annan primärkommun, får i denna egenskap automatiskt besvärsrätt enligt landstingslagen.

Inom kommunalforskningsgruppen har en undersökning gjorts om kommunalbesvärsinstitutets praktiska användning (Lena Runström: Kommunalbesvär, Kommunalforskningsgruppen, avhandlingsserien: 22). Här må endast i korthet några av resultaten av undersökningen nämnas. Bl. a. redovisas antal bifallna kommunalbesvär fördelade på använd besvärsgrund under vissa tidsperioder. Besvärsgrunderna "icke tillkommit i laga ordning" och "överskridit sin befogenhet" används tillsammans i det undersökta materialet i mer än 80 % av fallen. Undersökningen av de i fallen anförda besvärsgrunderna ger vidare vid handen att klaganden i 30–40 procent av målen inte anger någon besvärsgrund i kommunallagens mening. Detta kan tyda på att klaganden inte känner till

kommunalbesvärsreglerna. Av det undersökta länsstyrelsematerialet bifölls drygt 12 procent av besvären, medan ytterligare 7,5 procent inte upptogs till prövning, eftersom kommunen i fråga redan upphävt det överklagade beslutet. Av det undersökta regeringsrättsmaterialet bifölls besvären i drygt 20 procent av fallen. På ett område – beslut om kommunala industrisubventioner – visade sig dock bifall till besvären vara vanligare än att besvären ogillades.

Utredningen har diskuterat ett ev. besvärsförbud i upphandlingsfrågor. Bakgrunden härtill är följande. Upphandlingskommittén har i sitt betänkande "Offentlig upphandling", SOU 1971:88, framlagt förslag bl. a. till en ny kungörelse för statlig upphandling. Kommittén har dessutom prövat olika vägar för att uppnå en anpassning av den kommunala upphandlingen till de statliga upphandlingsbestämmelserna. En dylik anpassning bör enligt kommittén uppnås på frivillig väg, varför kommittén träffat överenskommelse med de bägge kommunförbunden i syfte att få till stånd enhetliga regler för den kommunala upphandlingen. På grundval av upphandlingskommitténs förslag har i proposition 1973:73 framlagts riktlinjer för den statliga upphandlingen. Riktlinjerna har lämnats utan erinran av riksdagen (rskr 1973:190). En ny statlig upphandlingskungörelse har också utfärdats (SFS 1973:600), vilken trädde i kraft den 1 januari 1974. I propositionen uttalas att den kommunala upphandlingen bör anpassas till de riktlinjer och regler som anses gälla för den statliga upphandlingen. Anpassningen skall ske på frivillig väg på grundval av den överenskommelse härom som träffats i november 1971 med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. I enlighet härmed har de båda kommunförbunden utarbetat förslag till upphandlingsreglementen. Därvid har eftersträvats att reglementena så nära som möjligt ansluter sig till kungörelsen. De olikheter som föreligger är motiverade av skillnader mellan statliga och kommunala förhållanden. En avvikelse, som i detta sammanhang är av intresse, är att enligt 24 § i förslaget till statlig upphandlingskungörelse talan inte får föras mot beslut i upphandlingsärende enligt kungörelsen. Motivet härför är bl. a. att det uppenbarligen skulle kunna medföra oskäliga och inte godtagbara konsekvenser för avtalsparterna om ett juridiskt bindande köpeavtal kunde hävas genom besvär i administrativ ordning (bet. s. 119). För kommunerna finns inget besvärsförbud. Här gäller i stället bestämmelserna om kommunalbesvär.

Utredningens bedömning

Det ligger inte inom uppdragets ram att lägga fram förslag till mera genomgripande ändringar i kommunalbesvärsinstitutet. Utredningen har dock pekat på behovet av en översyn av kommunalbesvärsprocessen i högre instans i avsnitt 7. I vissa fall kan den som nekats en kommunal förmån klaga endast genom kommunalbesvär. Besvärsgrunden "enskild rätt kränkt" kan därvid i regel inte åberopas med framgång. Från kommunmedlemmarnas synpunkt kan man därför hävda att kommunalbesvärsinstitutet i sin traditionella utformning inte utgör ett adekvat

rättsmedel i fråga om beslut som rör enskild persons förhållanden. Utredningen anser att detta bör föranleda att man i samband med lagstiftning om kommunala förmåner o. dyl. överväger om inte talan mot besluten bör få föras genom förvaltningsbesvär. Utredningen har för sin del begränsat sig till att undersöka i vad mån gällande bestämmelser kan behöva kompletteras eller förtydligas bl. a. med hänsyn till förvaltningslagens tillkomst.

I samband med remissbehandlingen av förslaget till förvaltningslag erinrade länsstyrelsen i Hallands län om att förslaget bl. a. innebar att nuvarande ordning med skilda regler om besvärstid m. m. för förvaltningsbesvär och kommunalbesvär bibehölls. Länsstyrelsen ansåg det önskvärt att frågan om samordning av kommunallagarnas och förvaltningslagens bestämmelser om besvärstid snarast togs upp till övervägande.

Departementschefen uttalade i anslutning härtill bl. a. att han så till vida var beredd att tillmötesgå önskemålet om en samordning av kommunallagarnas och förvaltningslagens bestämmelser om besvärstid att han förordade att den längre besvärstiden för menighet avskaffades även när det gällde kommunalbesvär. I övrigt borde samordningsfrågan övervägas i samband med den pågående tekniska översynen av kommunallagarna (prop. 1971: 30 s. 644).

Såvitt gäller besvärstiden bör beaktas att besvärsrätt tillkommer varje kommunmedlem. Att – såsom sker i 12 § förvaltningslagen – räkna besvärstiden från den dag då klaganden fick del av beslutet är givetvis omöjligt, eftersom vilken som helst av kommunmedlemmarna teoretiskt sett kan tänkas överklaga besluten. I 84 § i 1930 års lag om kommunalstyrelse på landet räknades dock besvärstiden i fråga om besvär mot kommunalnämnds beslut från den dag då beslutet genom utdrag av protokollet delgavs klaganden, när beslutet rörde uteslutande enskild persons förhållanden. Kommunallagskommittén diskuterade i sitt betänkande frågan om skyldighet för nämnd att lämna underrättelse till enskilda, som berördes av beslutet, men ställde sig avvisande härtill med tanke på de stora svårigheter man skulle stöta på vid avgränsningen av de fall, i vilka underrättelseplikt skulle föreligga (SOU 1952: 14 s. 343). Detta ledde också till att den särskilda besvärstiden för beslut som uteslutande rörde enskild persons förhållande avskaffades genom 1953 års kommunallagstiftning. De särskilda hänsynen till enskild persons förhållanden fick således vika för krav på enhetliga besvärstider. Kommunalbesvärsinstitutets funktion att utlösa den statliga legalitetskontrollen är numera helt dominerande. Alltjämt framstår dock besvär över kränkning av enskild rätt som särpräglade med hänsyn till att blott den kränkte kommunmedlemmen har besvärsrätt.

Vid sina överväganden har utredningen i likhet med kommunallagskommittén funnit svårigheterna att avgränsa de fall för vilka besvärstiden skulle räknas från delgivning vara högst betydande. Med hänsyn härtill och då underlåten delgivning skulle medföra att beslutet i fråga inte vann laga kraft har utredningen inte ansett sig kunna föreslå någon särskild regel om besvärstiden vid kommunalbesvär i ärenden som uteslutande rör enskild persons förhållanden.

I kommunal praxis förekommer ofta att protokollsutdrag expedieras till enskilda personer, som kan beröras av ett kommunalt beslut, utan att uttrycklig skyldighet härtill föreligger. Detta kan visserligen medföra risk för att vederbörande tror att besvärstiden börjar löpa från delgivningen. För att förebygga sådana misstag anser utredningen det angeläget att kommunerna i samband med dylika expeditioner klart anger besvärstiden. Det kan enklast ske om standardiserade blanketter används, som utarbetas genom kommunförbundets och landstingsförbundets försorg.

Utredningen anser att nuvarande praxis beträffande beräkningen av besvärstid vid delegationsbeslut skall kodifieras. Denna fråga har bl. a. samband med frågan om uppmjukning av skyldigheten att anmäla beslut fattade på grund av delegation vilken fråga diskuterats i kap. 3. Det bör observeras att protokollföring av sådana beslut inte är obligatorisk, men att departementschefen förutsatt att protokollföring alltid sker i ärende av den art och betydelse att klagan över det däri fattade beslutet ligger inom den praktiska möjlighetens ram. Där så sker, bör protokollets justering tillkännages å anslagstavlan och besvärstiden räknas från dagen för detta tillkännagivande (prop. 1953:210 s. 198). I sammanhanget bör anmärkas att kommunförbundets förslag till normalreglemente för kommunstyrelsen förutsätter att protokollföring av här avsedda beslut alltid sker. Det resonemang om uppmjukning av anmälningsskyldigheten, som förts i kap. 3, utgår inte från att protokollering blir obligatorisk. Om anmälningsskyldigheten uppmjukas i enlighet med förslaget i 42 § innebär detta att man beträffande vissa kategorier delegationsbeslut kan riskera att varken anmälningsskyldighet eller protokollföringsskyldighet skulle föreligga (nämligen om kommunen i fråga ej accepterade den lösning kommunförbundets normalförslag anvisat). Dylika beslut skulle alltså i princip aldrig vinna laga kraft, medan verkställighet kanske ofta skett alldeles i anslutning till beslutets fattande. I kap. 3 har dock hävdats att denna förlängda besvärstid får ingå i en riskbedömning, som delegaten under sedvanligt ansvar får företaga.

På den kommunala sektorn är upphandlingen numera av avsevärd omfattning. Upphandlingskommittén har beräknat att primärkommunernas och landstingens upphandling uppgick till drygt 12 000 miljoner kronor år 1968. Den normala beslutsordningen i upphandlingsärenden torde numera vara att kommunstyrelsen eller kommunal nämnd med stöd av bemyndigande från kommunfullmäktige inom ramen av för ändamålet anvisat anslag och därtill knutna direktiv beslutar om upphandling av varor och tjänster. Dylika beslut är i princip överklagbara, eftersom de inte innefattar "ren" verkställighet av fullmäktigebeslut. Detta kan innebära betydande nackdelar med tanke på att kommunal myndighet lika litet som statlig myndighet kan avvakta att upphandlingsbeslut vinner laga kraft. Det kunde alltså övervägas att på samma sätt som beträffande statlig upphandling införa förbud mot besvär över kommunalt upphandlingsbeslut. Å andra sidan ger kommunalrättens regler om verkställbarhet redan efter protokollsjusteringen möjlighet att verkställa besluten utan hinder av laga kraft. Härtill kommer att det kommunala beslutet måste anses bestå till dess det upphävts, vilket gör att beslutet

innebär civilrättslig bundenhet i varje fall till denna tidpunkt. Frågan om kommunens civilrättsliga bundenhet för tiden därefter är svår att överblicka. I många fall kommer civilrättsliga avtal som ingåtts som en följd av det olagliga beslutet säkerligen att bestå, vilket i första hand förestavas av intresset av tilltro i den allmänna omsättningen och hänsynen till kommunens motpart.

Med beaktande i första hand av reglerna om verkställbarhet är enligt utredningens uppfattning behovet av ett besvärsförbud i kommunala upphandlingsärenden inte lika stort som på den statliga sektorn. En bestämmelse om besvärsförbud skulle dessutom medföra gränsdragningsproblem. I sakens natur ligger också att normalreglementena – liksom upphandlingskungörelsen – måste lämna ett visst utrymme för skönsmässiga avgöranden i upphandlingsfrågor. Kommunalbesvär i dylika ärenden kan därför med framgång användas endast då beslutet klart strider mot reglementsföreskrift eller på andra, mer formella grunder.

I fråga om de särregler som nu finns i landstingslagen vill utredningen föreslå följande.

Bestämmelsen om att besvär över landstingskommunala beslut skall inges till länsstyrelsen bör utgå. Bestämmelsen har ingen funktion att fylla och som framgår av det tidigare redovisade rättsfallet har regeln ingen processuell betydelse.

Den begränsning i fråga om kommunalbesvärsreglernas tillämpning som beträffande kommunfullmäktigebeslut ligger i den i 76 § 1 mom. KL intagna lokutionen "där ej annat är särskilt föreskrivet" kan i något fall tänkas bli aktuell också på den landstingskommunala sektorn. I varje fall föreligger inget hinder för att denna begränsning ges generell tillämpning i en enhetlig lag.

Det besvärsförbud i fråga om vissa beslut om valkretsindelning enligt 13–16 §§ LL, som nu finns i 76 § 1 mom. sista st. LL, kommer med den fördelning av stoffet mellan kommunallag och vallag som kommunallagsutredningen förordar att placeras i vallagen. Går kommunalvalskommitténs förslag i dessa delar igenom kommer f. ö. besluten om valkretsindelning att fattas av länsstyrelsen.

Beträffande skillnaderna i fråga om instansordningen bör beaktas att antalet kommunalbesvärsmål ökat avsevärt under senare år. Den 1.1.1972 var ingående balans i fråga om kommunalmål hos regeringsrätten 298 st. Ingående balans den 1.1.1973 var 475 mål och utgående balans den 31.12.1973 var 523. Under 1973 inkom 423 och avgjordes 375 kommunalmål.

Den fortskridande ökningen av antalet kommunalmål och angelägenheten av att dessa avgöres relativt snabbt kan enligt utredningens uppfattning vara skäl till att överse instansordningen. Det som då närmast kunde diskuteras skulle vara någon form av fullföljdsbegränsning till regeringsrätten. En sådan begränsning skulle för de landstingskommunala målens del aktualisera frågan om att införa en mellaninstans. I varje fall i fråga om besvär över beslut av förvaltningsutskott och andra landstingskommunala nämnder vore det inte orimligt om länsstyrelsen fick pröva målen som första instans. Dessa frågor kräver emellertid särskilda

utredningar, vilka faller utanför utredningens uppdrag. Utredningen anser det dock angeläget att frågan om instansordningen i kommunalbesvärsmål blir föremål för översyn. Några ändringar i instansordningen föreslås inte här.

Som framgår av vad som anförts i avsnitt 7 föreslår utredningen att liksom i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen en uttrycklig regel införes om att för sent anförda kommunalbesvär inte skall tas upp till prövning. Frågan om försutten tid skall kunna återställas i kommunalbesvärsmål bör däremot, liksom hittills, överlämnas åt praxis (jfr R 73 2:49).

I övrigt har stadgandet om kommunalbesvär underkastats vissa språkliga ändringar i moderniserande och förtydligande syfte.

Bestämmelsen i 76 § 2 mom. KL om att talan inte får föras mot beslut av rent förberedande eller verkställande art har ibland missuppfattats på det sättet att man trott att bestämningen "rent" enbart hänför sig till beslut av förberedande art (jfr RÅ 1970 C 179). Mot den bakgrunden föreslår utredningen att lagtexten förtydligas så att sådana misstag inte skall behöva uppstå.

Uttrycket "besvären" i 76 § 1 mom. KL syftar på besvärshandlingen. Sistnämnda uttryck används i förvaltningslagen. Med hänsyn härtill föreslår utredningen att samma ord införes i bestämmelsen om kommunalbesvär.

68 §

Gällande rätt

För att kunna få till stånd en materiell omprövning av de kommunala organens beslut i tjänstetillsättningsärenden gavs kommunerna genom 1953 års kommunallagsreform möjlighet att utse kommunala besvärsnämnder. Bestämmelserna var i huvudsak utformade efter mönster av den i Stockholm 1937 inrättade besvärsnämnden. Reglemente för besvärsnämnd är obligatoriskt. Genom lagändring den 1 juli 1972 slopades tidigare underställningsskyldyghet beträffande sådana reglementen. Besvärsnämnden kan få till uppgift att taga upp och avgöra besvär över beslut av kommunstyrelsen eller annan nämnd om tillsättande av eller förordnande på tjänstebefattning hos kommunen, om entledigande från sådan befattning eller om disciplinär åtgärd mot sådan befattningshavare, när talan mot beslutet eljest skulle ha förts enligt reglerna om kommunalbesvär. Besvärsnämnd i landstingskommun har ansetts behörig pröva frågan om kvarstående i tjänst efter pensioneringsperiodens utgång, R 1972, 2:8. Avgångsskyldighet i samband med förtidspensionering är att anse som entledigande (RegR 1974-02-28, Ylva Johansson). I den mån inte annat föreskrivits i reglementet, gäller i fråga om organisation och verksamhetsformer för besvärsnämnd bestämmelserna i KL om nämnd för oreglerad förvaltning. Flertalet av bestämmelserna i förvaltningslagen skall vidare tillämpas i ärende hos besvärsnämnd (prop. 1971:30 s. 643–644). Då besvärsnämnd underlåtit att bereda

klaganden tillfälle att yttra sig över vissa nya uppgifter i målet ansågs nämnden ej ha fullgjort den i 15 § FvL stadgade kommunikationsskyldigheten, R 73 2: 38.

Berättigad att anföra besvär hos besvärsnämnd är den som icke är nöjd med annan nämnds beslut i fråga som tillhör besvärsnämndens kompetensområde. Det är alltså inte enbart kommunens medlemmar som har besvärsrätt hos besvärsnämnden. Som grund för besvären kan åberopas även andra grunder än dem som får åberopas vid kommunalbesvär. Syftet med besvärsnämndens prövning är ju att få till stånd en materiell omprövning av det överklagade beslutet. Besvärsnämnden har inte bara rätt att upphäva beslutet utan kan också sätta annat beslut i det upphävdas ställe. Besvär hos besvärsnämnd kan därför knappast anses som kommunalbesvär. För talan över besvärsnämnds beslut gäller däremot de allmänna reglerna om kommunalbesvär. Endast kommunmedlemmar har besvärsrätt och endast de kommunala besvärsgrunderna kan då åberopas. Rätt att överklaga besvärsnämnds beslut om besvärens ogillande har dock blott den, som hos nämnden fört talan i ärendet (RÅ 1970 ref. 65). Ändrar eller upphäver besvärsnämnden däremot det överklagade beslutet har varje kommunmedlem fullföljdsrätt.

Besvärsnämndens kompetensområde har i praktiken i stor utsträckning begränsats genom 1965 års lagstiftning om kommunaltjänstemännens förhandlingsrätt. Enligt 1965 års kommunaltjänstemannalag kan kommunaltjänstemännens anställningsvillkor vara reglerade i kollektivavtal. I den mån fråga regleras av kollektivavtal skall tvist därom slutligt prövas av arbetsdomstolen. Avtalsförbudet i 2 § kommunaltjänstemannalagen har nyligen begränsats så, att kollektivavtal i princip skall kunna träffas om ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten och om rätten till annan ledighet än semester (prop. 1973: 177). I vad mån detta kan tänkas påverka besvärsnämndens kompetensområde låter sig inte nu bedömas. I anslutning till kommunaltjänstemannalagen föreskriver lagen den 3 juni 1965 om inskränkning i rätten att föra talan emot offentlig arbetsgivares beslut, efter lagändringar 1974, att talan inte får föras mot dylikt beslut, om talan i saken enligt lagen om rättegången i arbetstvister kan väckas vid arbetsdomstolen eller tingsrätt eller i deras ställe inför skiljemän. Enligt ABT 70 (Allmänna bestämmelser för tjänstemän) är frågor om entledigande och disciplinära åtgärder reglerade i kollektivavtalet. Motsvarande gäller också på landstingssidan enligt LABT. I sådana frågor är besvärsnämnd således inte behörig i den utsträckning de reglerats genom kollektivavtal som slutits mellan arbetstagarorganisation och kommunen. När det gäller fråga om tillsättande eller vikariatsförordnande är besvärsnämnden däremot behörig att pröva besvär, eftersom dessa frågor inte reglerats av kollektivavtal. Likaledes är besvärsnämnden behörig pröva besvär om saken rör en oorganiserad arbetstagare. Besvärsnämnden torde ex officio ha att pröva sin behörighet i här berörda fall. Genom lagen om rättegång i arbetstvister (prop. 1974: 77, SFS 1974: 371) och därav föranledda följdändringar har arbetsdomstolens behörighet i viss omfattning vidgats och besvärsrätten på det offentliga området inskränkts. Det är tänkbart att denna reglering liksom

reglerna om företrädesrätt i lagen om anställningstrygghet kan inverka på besvärsnämndens kompetensområde.

Vidare kan besvärsnämndens behörighet inskränkas genom reglementsföreskrifter. Hinder föreligger inte att begränsa nämndens kompetensområde till personal hos särskilt angivna nämnder med uteslutande av personal hos exempelvis kommunstyrelsen. Även andra begränsningar synes tänkbara.

Bestämmelserna om besvärsnämnd i KLS och LL är i sak lika med dem i KL. Även i kommunalförbund kan besvärsnämnd inrättas. För detta krävs dock bestämmelse i förbundsordning.

Besvärsnämnd torde finnas i omkring 25 primärkommuner samt i 23 landstingskommuner. Kommunförbundet har nyligen utfärdat normalreglemente för kommunal besvärsnämnd (förbundets cirkulär 66/1972). Landstingsförbundet har också utfärdat normalreglemente för besvärsnämnder i landstingskommunerna (cirkulär AC 4/1973).

I en riksdagsmotion, 1974: 5, begärs utredning om obligatorisk besvärsnämnd. Motionen har ännu inte behandlats av konstitutionsutskottet.

Ämbetsansvarskommittén har i sitt slutbetänkande "Ämbetsansvaret II", SOU 1972: 1, bl. a. föreslagit en lag om disciplinansvar i offentlig tjänst m. m. Lagen skulle gälla bl. a. tjänstemän hos kommunerna. Om avtal träffats om disciplinpåföljd skulle lagens regler om påföljder dock inte gälla. Tvister skall enligt förslaget prövas av arbetsdomstolen, om tjänsteavtalet regleras av kollektivavtal och eljest av allmän domstol. Skulle förslaget i fråga genomföras är det tänkbart att detta kan få återverkningar även på besvärsnämndernas kompetensområde. Besvärsnämnderna skulle kunna få en än mer begränsad roll än nu. Förslag till lagstiftning på grundval av ämbetsansvarskommitténs betänkande torde komma att framläggas i proposition till 1974 års riksdag (jfr prop. 1973: 90 s. 391, prop. 1973: 177 s. 23).

Utredningens bedömning

Som framgår av den tidigare redogörelsen har besvärsnämndernas kompetensområde avsevärt inskränkts rent faktiskt genom 1965 års förhandlingslagstiftning. Mot den bakgrunden kan ifrågasättas huruvida besvärsnämnder alltjämt behövs. Emellertid torde behovet av rättsskydd för oorganiserad arbetskraft fortfarande kvarstå. Härtill kommer att tillsättningsfrågor för tjänstemän inte regleras av kollektivavtal. Man har inte heller anledning att räkna med att dylika frågor kommer att regleras genom kollektivavtal, eftersom en arbetstagarorganisation i sådant läge finge väga den ena medlemmens intresse gentemot andra medlemmars om flera medlemmar i organisationen sökte samma tjänst. Flertalet landstingskommuner har f. ö. inrättat besvärsnämnder, vilket tyder på ett praktiskt behov av denna besvärsmöjlighet i första hand på den landstingskommunala sektorn.

Mot bakgrund av det anförda föreslås att kommunerna alltjämt skall ha möjlighet att inrätta särskilda besvärsnämnder. Någon anledning att reformera förfarandet i besvärsnämnder torde inte föreligga.

De bedömningar om besvärsrättens omfattning som gjorts i praxis – se bl. a. RÅ 1970 ref. 65 – synes allmänt sett tillfredsställande.

69 §

Gällande rätt och tidigare förslag

Verkställbarhet av ett kommunalt beslut inträder i princip genom justeringen. Denna princip framgår inte direkt av kommunallagen men har indirekt stöd i bestämmelsen i 77 § 1 st. KL att länsstyrelsen äger förbjuda verkställighet av överklagat beslut. Principen om omedelbar verkställighet är emellertid underkastad viktiga modifikationer. Det ankommer på vederbörande verkställighetsorgan att under ämbetsansvar avgöra huruvida verkställighet skall anstå till dess beslutet vunnit laga kraft eller ej. Beträffande tiden för inträdet av verkställbarhet av representativt organs beslut var äldre rätts bestämmelser dunkla och varandra motsägande (kommunallagskommittén, SOU 1952: 14 s. 337 f). Nu gällande ordning infördes genom 1953 års kommunallagsreform. Kommunallagskommittén, som närmare utvecklade synpunkter på tiden för verkställbarheten, fann inte lämpligt föreslå uttryckliga bestämmelser om verkställbarhet. En viss ledning för bedömande av hithörande spörsmål ansåg kommittén kunna hämtas av de synpunkter kommittén anfört i ämnet. Bestämmelserna om verkställighetsförbud i 1953 års kommunallagstiftning innebär, att länsstyrelsen får, när besvär anförts, meddela sådant förbud, om skäl är därtill. Genom denna allmänna formulering blev det klart att verkställighetsförbud kan meddelas, oavsett vilken av kommunalbesvärsgrunderna som åberopats. Länsstyrelsen har rätt att meddela verkställighetsförbud utan yrkande från klagandens sida. Förordnar länsstyrelsen om verkställighetsförbud innan utslag meddelas i huvudsaken, kan länsstyrelsens förordnande överklagas särskilt till regeringsrätten. Har beslutet börjat verkställas när länsstyrelsen meddelar förbud gäller förbudet fortsatt verkställighet. Utmynnar länsstyrelsens prövning i själva saken i ett upphävande av kommunens beslut torde själva upphävandet få innebörden av verkställighetsförbud endast om utslaget vinner laga kraft. Länsstyrelsen har dock rätt att i samband med ett upphävande förordna om inhibition. Frågan om verkställighetsförbud skall meddelas får bedömas framför allt från synpunkten om det erfordras för att klaganden skall vinna den rättelse som avses med besvären. Vad särskilt angår interimistiskt verkställighetsförbud får meddelande av dylikt i allmänhet anses förutsätta, att länsstyrelsen finner vad i målet förekommit göra det sannolikt, att den slutliga prövningen av besvären skall leda till deras godkännande.

77 § 1 st. KL och 81 § KLS är likalydande. Däremot saknas reglering av inhibition i landstingslagen.

För regeringsrättens del saknades tidigare uttryckliga regler om rätt att förordna om inhibition i kommunalmål. Regeringsrätten ansågs emellertid ha samma befogenhet därvidlag som den vilken tillkommer läns-

styrelse. Numera ger bestämmelsen i 28 § förvaltningsprocesslagen ett uttryckligt lagstöd härför.

JO har i en skrivelse till Kungl. Maj:t den 3 februari 1965 riktat uppmärksamheten på behovet av bestämmelser som kan säkerställa en återgång av verkställighet av sedermera såsom olagligt upphävda fullmäktigebeslut. I skrivelsen, som intagits i betänkandet "Kommunal kompetens", SOU 1971:184 s. 142 ff., framhålles bl. a. att inhibitionsinstitutet i och för sig är lämpat att tillgodose det från rättsskyddssynpunkt starka kravet att kommunala beslut inte utan mycket tungt vägande skäl verkställas innan de vunnit laga kraft. För att institutet skall ha tillräcklig betydelse från denna synpunkt är det emellertid, enligt JO:s uppfattning, av vikt att i samband med anförda besvär om skäl finns för inhibition prövning verkligen sker. Så synes emellertid f. n. ingalunda alltid vara fallet. Ehuru ifrågavarande lagbestämmelser ger länsstyrelse befogenhet att pröva inhibitionsfrågan oavsett om yrkande därom framställts eller inte, torde i praxis sådana frågor sällan upptagas till prövning annat än på särskilt yrkande. JO anser det emellertid vara av vikt att länsstyrelse i kommunala besvärsmål ex officio prövar om skäl finns att meddela förbud mot verkställighet av överklagat beslut.

Kommunalrättskommittén har därefter behandlat frågan i sitt ovan nämnda betänkande. Kommittén framhåller bl. a. att återgångssituationer ofta är komplicerade och förenade med olägenheter av skilda slag. Möjligheterna att utan väsentliga ingripanden i nuvarande kommunalrättsliga system lagreglera återgångsförfarandet är begränsade. Det är därför av intresse att i första hand så långt som möjligt söka förebygga att återgångsfall uppkommer. Förebyggande effekter kan uppnås genom legala inskränkningar i nuvarande huvudregel om omedelbar verkställbarhet eller genom en aktivering av inhibitionsinstitutet. Kommittén anser att övervägande skäl talar för att nuvarande princip för verkställbarhet lämnas orubbad. I stället bör inhibitionsbestämmelsen omformas till ett åliggande för länsstyrelsen att meddela inhibition när det i målet uppkommer skäl därtill. Behovet av inhibition bör således prövas inte bara på framställning av klaganden utan också ex officio. När besvär blivit i vederbörlig ordning anförda bör en första prövning av inhibitionsfrågan ske utan dröjsmål. Om målets fortsatta handläggning ger anledning till ändring i det första bedömandet bör inhibitionsfrågan tas upp till förnyad prövning. Inhibitionsfrågan bör alltid övervägas när målet avgörs. Utgången av inhibitionsprövningen måste bero på omständigheterna i det enskilda fallet. Kommittén utvecklar närmare sina synpunkter på inhibitionsprövningen i betänkandet, men framhåller att länsstyrelsen även i fortsättningen måste ha en viss frihet att pröva inhibitionsfrågan under beaktande av situationens egenart. I enlighet med det anförda föreslår kommittén beträffande 77 § 1 st. KL ändringar, som gör länsstyrelsens inhibitionsprövning i kommunalbesvärsmål obligatorisk och samtidigt anger en av de viktigaste utgångspunkterna för prövningen, nämligen möjligheten att åstadkomma rättelse av verkställighet. Någon särskild reglering av inhibitionsprövningen i regeringsrätten anser kommittén inte erforderlig. (SOU 1971:84 s. 144–146.)

Förslaget har ännu inte föranlett lagstiftning. I propositionen ang. medlen i den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten m. m. uttalas att ett ställningstagande till kommunalrättskommitténs förslag skall avvaktas till dess förslag från utredningen om regionalpolitiska styrmedel föreligger (prop. 1973: 50 s. 42).

Utredningens bedömning

Kommunallagsutredningen kan ansluta sig till vad kommunalrättskommittén anfört i fråga om inhibition i kommunalbesvärsmål. En bestämmelse om inhibition har inte bara betydelse från de utgångspunkter kommunalrättskommittén aktualiserat frågan, nämligen kommunens kompetens att ge stöd åt näringslivet m. m. utan får sägas ha i princip generell räckvidd. Mot den bakgrunden anser utredningen att inhibitionsfrågan nu kan tas upp till behandling utan att man behöver avvakta den fortsatta behandlingen av kommunalrättskommitténs förslag i övrigt. Utredningen föreslår därför att inhibitionsregeln ändras på det sätt kommunalrättskommittén föreslagit. Av naturliga skäl kommer regeln i en enhetlig kommunallag att ha avseende endast på primärkommunerna. Som framgår av avsnitt 7 gäller däremot bestämmelsen i 28 § förvaltningsprocesslagen om inhibition i alla kommunalbesvärsmål i regeringsrätten, alltså även sådana som avser landstingskommunala beslut.

70 §

Gällande rätt

Instansordningen vid kommunalbesvär ändrades inte genom 1971 års förvaltningsprocessreform. I samband med denna reform avskaffades den längre besvärstiden för menighet även när det gällde kommunalbesvär. Den nuvarande föreskriften i 78 § om tre veckors besvärstid behölls, eftersom den generella regeln härom i 12 § förvaltningslagen bara avser förvaltningsbesvär (prop. 1971: 30 s. 644). 82 § KLS hade en annan utformning än 78 § KL i det att bestämmelser om besvärstid saknades. Bakgrunden härtill synes ha varit 1954 års lag om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut, vilken innehöll samma bestämmelser om besvärstid som den allmänna kommunallagen (prop. 1957: 16 s. 67). 1954 års lag har upphört att gälla fr. o. m. den 1 januari 1972, då förvaltningslagen trädde i kraft. I samband härmed gjordes ett tillägg till 82 § KLS om besvärstid, så att KL och KLS numera är likalydande.

Eftersom länsstyrelsen inte är instans i fråga om kommunalbesvär enligt landstingslagen saknar denna lag motsvarighet till 78 § KL.

Utredningens bedömning

Stadgandet bör behållas i sak oförändrat. Som framgår av vad utredningen anfört i avsnitt 7 anser utredningen påkallat att i lagen intages en

föreskrift om skyldighet för länsstyrelsen att lämna besvärshänvisning. Utredningen har tidigare avvisat tanken på att i detta sammanhang föreslå att länsstyrelsen skall vara besvärsinstans också i landstingsmål. Regeln kan inte lämpligen placeras i förvaltningslagen. Stadgandet kommer därför att i en enhetlig kommunallag utgöra en särregel för primärkommunerna.

71 §

Frågan om kommuns skyldighet att ombesörja återgång av verkställighet av kommunalt beslut som upphävts har inte lagreglerats. Leder emellertid besvärsprocessen till att det kommunala beslutet upphävs innebär detta i princip för kommunens del att fortsatt verkställighet inte får ske samt att kommunfullmäktige och nämnder inom ramen för kommunallagens uppgiftsfördelning skall vidtaga de åtgärder som är möjliga för att rätta till den offentligrättsliga oordning som uppstått till följd av den redan skedda verkställigheten. I några avgöranden av regeringsrätten (RÅ 1963 I 129, RÅ 1965 ref. 2, RÅ 1969 C 78) har frågan om återgång varit aktuell. Fallen ger vid handen att kommun, som fattat ett beslut som sedermera blir upphävt genom lagakraftägande utslag, är skyldig inventera olika rättsliga och faktiska möjligheter att återställa den verkställighet som kan ha skett på grund av det upphävda beslutet och att fatta beslut som innebär att till buds stående medel för återgång av verkställigheten blir begagnade. Innebörden av kommunallagens krav på återgångsåtgärder från kommunens sida är dock i viss mån beroende av frågan hur ett upphävande utslag inverkar på rättshandling som kommunen kan ha företagit under mellantiden. De retroaktiva verkningarna av ett upphävande får bestämmas efter en avvägning mellan offentligrättsliga och civilrättsliga intressen.

Frågan om kommuns skyldighet att vidtaga återgångsåtgärder har också behandlats av JO (JO Ämb. Ber. 1961 s. 431, 1966 s. 307, 1966 s. 336). Som framgår av vad som sagts i fråga om inhibition har JO i en skrivelse till Kungl. Maj:t den 3 februari 1965 riktat uppmärksamheten på behovet av bestämmelser, som kan säkerställa återgångsåtgärder beträffande verkställda, sedermera upphävda kommunala beslut. JO konstaterar i skrivelsen bl. a. att det hänt att kommun vägrat medverka till återgång av skedd verkställighet av beslut som upphävts. Några rättsmedel genom vilka kommun kan tvingas att vidtaga åtgärder för att bringa åter upphävt verkställt beslut finns inte. JO anser det påkallat att lagstiftningen kompletteras med bestämmelser i syfte att förekomma obehörig verkställighet av icke lagakraftvunna beslut och att säkerställa återgång av verkställt beslut som därefter upphävts. Det ifrågasatta rättsmedlet synes enligt JO lämpligen böra utformas såsom en befogenhet för statlig myndighet att vid vite förelägga kommun att utreda om en återgång bör ske samt att, om skäl är därtill, genomföra återgången.

Kommunalrättskommittén har därefter behandlat frågan i sitt betänkande "Kommunal kompetens", SOU 1971:84. Som framgår av redogörelsen under 69 § anser kommittén att ett medel att förebygga

återgångsfall är att aktivera inhibitionsinstitutet. Emellertid medför den avsiktligt elastiska bestämningen av kommunens allmänna kompetens och den i princip omedelbara verkställbarheten av kommunala beslut att en viss frekvens av återgångssituationer är oundviklig.

Möjligheterna till rättelse av skedd verkställighet är i vissa lägen helt beroende på kommunens egen vilja. Det av JO framlagda förslaget skulle givetvis ge garantier för tillbörlig aktivitet från kommunens sida. Kommittén anser det emellertid angeläget att i det längsta söka lösningar utan vitessanktioner eller direkta statliga ingripanden i den oreglerade kommunalförvaltningen. Det åsyftade resultatet bör kunna nås utan anlitande av sådana medel. Kommittén konstaterar att gällande regler om ämbetsansvar i praktiken saknar betydelse som sanktion för återgångskravet. Det skulle bringa reda i ansvarsfrågan och vara väl förenligt med kommunstyrelsens ledande och övervakande förvaltningsfunktioner att tillägga kommunstyrelsen skyldighet att på kommunens vägnar vidtaga erforderliga återgångsåtgärder. Därmed skulle ämbetsansvaret i förening med JO-tillsynen bli en effektiv sanktion mot otillbörlig passivitet från kommunens sida i fall där sådan passivitet kan befaras. Kommitténs förslag innebär att ett lagakraftvunnet upphävande utslag i kommunalbesvärsmål alltid anhängiggör ett ärende i kommunstyrelsen, oavsett vilket kommunalt organ som fattat det upphävda beslutet. Har det upphävda beslutet helt eller delvis verkställts bör det åligga styrelsen att fatta beslut om de återgångsåtgärder, som kan finnas erforderliga. Styrelsens utvidgade befogenhet bör inte sträcka sig längre än som påkallas av det aktuella legalitetsintresset samt bör vara exklusiv i förhållande till fullmäktige och nämnder. Kommittén framhåller att det knappast är möjligt att i lagtext ge någon närmare precisering av vad kommunstyrelsen på grund av den föreslagna regeln har att företa i olika återgångsfall men anger vissa riktlinjer för kommunstyrelsens handlande (SOU 1971:84 s. 146 ff). Som framgår av vad som tidigare sagts har betänkandet ännu inte föranlett lagstiftning.

Den av kommunalrättskommittén föreslagna återgångsregeln bör på de skäl kommittén anfört införas i kommunallagstiftningen. Utredningen anser inte att ställningstagande till kommunalrättskommitténs förslag i övrigt behöver avvaktas, eftersom frågan om återgång av upphävda kommunala beslut har generell räckvidd. Förslaget avsåg endast KL och KLS vilket möjligen kan sammanhänga med att återgångsfallen aktualiserats främst på den primärkommunala sidan och då närmast när det gällt industrisubventioner eller annat stöd till det enskilda näringslivet. Principerna för verkställbarhet och kommunalbesvär är emellertid i huvudsak giltiga även för landstingens del. I yttrande över kommunalrättskommitténs betänkande har f. ö. förvaltningsutskottet i Skaraborgs läns landsting framhållit att en motsvarande återgångsregel borde intagas i landstingslagen. Regeln bör således utan inskränkning kunna införas i en enhetlig kommunallag. På landstingssidan skulle de befogenheter som enligt kommunalrättskommitténs förslag tillkommer kommunstyrelsen lämpligen avse förvaltningsutskottet.

Regeln föranleder följdändringar i lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade.

8 Kap. Om kommunalförbund

Allmänna bestämmelser

72 §

Gällande rätt

I 1 § KfbL anges vilka enheter, som får bilda kommunalförbund. 1957 års lag innebär i detta avseende en inskränkning jämfört med 1919 års kommunalförbundslag. Enligt äldre lag kunde nämligen kommunalförbund bildas mellan landstingskommun och stad, även om staden tillhörde landsting. Enligt kommunalförbundskommitténs mening fanns det inte längre något praktiskt behov av samarbete i kommunalförbundsform mellan landstingskommun och stad, som ingår i landsting. Kommittén framhöll vidare att det kunde ifrågasättas om landstingskommunerna i fortsättningen hade behov av att utnyttja kommunalförbundsinstitutet. Kommittén ansåg emellertid för sin del att denna möjlighet fortfarande borde stå dem till buds. Visserligen fanns vid denna tidpunkt endast två kommunalförbund, i vilka landsting ingick, men det var enligt kommittén ostridigt, att för bl. a. vissa specialformer av sjukvård landstingsområden var alltför små och att samarbete landstingen emellan där måste komma till stånd. Med hänsyn till ovissheten om framdeles tillkommande uppgifter för landstingen borde enligt kommitténs mening möjlighet hållas öppen för landstingskommuner samt landstingskommun och stad utanför landsting att bilda kommunalförbund.

Departementschefen anslöt sig till uppfattningen om att landstingen även i framtiden borde ha möjlighet att bilda kommunalförbund. Däremot torde, framhöll departementschefen, något behov av samarbete i form av kommunalförbund inte kunna förväntas när det gällde landsting och stad, som ingår i landsting. Möjligheten för dessa båda enheter att bilda kommunalförbund kunde därför slopas (prop. 1957: 150, s. 101–103).

I Storstockholmsområdet bildades i mitten på 1960-talet ett kommunalförbund mellan Stockholms stad och Stockholms läns landsting, Kommunalförbundet för Stockholms stads och läns regionala frågor (KSL). Förbundet bildades för att omhänderha den kollektiva trafiken och var av provisorisk karaktär. Det tillfördes successivt de uppgifter, som var avsedda att ingå i den sammanlagda landstingskommunens kompetensområde och upphörde med sin verksamhet när nya landstinget kom till.

Även i övriga storstadsområden har frågan om samverkan mellan kommunerna och landstingen aktualiserats.

Utredningar pågår om samarbetet mellan kommun och landstingskommun i Göteborgs- och Malmöregionerna.

Även på andra håll förekommer samverkan mellan primärkommuner och landstingskommuner.

En redovisning av samverkan och kompetensfördelningen i fem län

mellan landsting och primärkommuner har skett i skriften "Landstings- och primärkommuner", konsultrapport nr 2 i anslutning till arbetet inom landstingsförbundet med landstingspolitiskt handlingsprogram.

Enligt vad som under hand erfarits från länsberedningen föreslår beredningen att vissa verksamheter, där samverkan nu förekommer mellan primärkommuner och landsting, i sin helhet överflyttas på landstingskommunerna. Samverkansbehovet kan därför komma att minska, om länsberedningens förslag genomföres.

Länsberedningen föreslår också att Göteborgs och Malmö kommuner skall ingå i resp. landstingskommuner.

Utredningens bedömning

Inom den primärkommunala sektorn kan man antaga att behovet av interkommunalt samarbete i kommunalförbundets form kommer att bestå och möjligen öka inom vissa sektorer. Vad gäller landstingskommunerna är det framtida behovet av sådant samarbete mer ovisst. Denna ovisshet bör dock inte hindra att möjligheten för landstingen att samarbeta genom kommunalförbund, liksom hittills, står öppen.

I avbidan på statsmakternas ställningstagande till frågan om Malmö och Göteborgs kommuner skall ingå i respektive landstingskommuner bör den nuvarande möjligheten för landstingskommun och kommun som inte tillhör landstingskommun att sammansluta sig till kommunalförbund behållas. En bestämmelse härom kan i och för sig också tillämpas i fråga om Gotlands kommun. I vad mån bestämmelsen behövs enbart för Gotlands kommun beror på den framtida utvecklingen. I avbidan på länsberedningens förslag har utredningen inte gått in på frågan om landstingskommun och kommun som tillhör landstingskommun bör få bilda kommunalförbund.

Som framgår av avsnitt 5.4 finns fortfarande särskilda bestämmelser om kommunalförbund i vissa specialförfattningar, nämligen i bostadsförsörjningslagen, skollagen och byggnadslagen. Detta motiverar att en bestämmelse, motsvarande 1 § 3 st. KfbL bör ingå också i den nya lagen.

73 §

Gällande rätt

Enligt 2 § KfbL skall, där kommunalförbund handhar angelägenhet, som det enligt särskild författning åligger kommun att vårda, författningens bestämmelser om kommun ha avseende på förbundet. Stadgandet var en nyhet i 1957 års lagstiftning.

Utredningens bedömning

2 § KfbL är lätt att tillämpa då förbund helt övertar specialreglerad förvaltning. Svårigheter inställer sig då förbundet skall överta endast viss

del av obligatorisk förvaltningsgren. I regel torde det vara olämpligt att splittra myndighetsutövning mellan förbund och kommun.

I och för sig skulle dessa svårigheter kunna undvikas om man inskränkte möjligheten att bilda kommunalförbund på den specialreglerade sektorn till att avse enbart hela förvaltningsgrenar. En dylik begränsning torde emellertid inkräkta på kommunernas frihet att själva bestämma omfattningen av det interkommunala samarbetet. Det får förutsättas, att man i samband med förbundsbildningen ser till att förbundets uppgifter avgränsas så att några olägenheter med splittrad förvaltning inte skall behöva uppstå. Dessutom ankommer det på länsstyrelsen att vid sin prövning av förbundsordningen, vilken prövning enligt utredningens förslag skall behållas, överväga om en uppdelning av olika slag av uppgifter inom det berörda förvaltningsområdet kan anses lämplig eller inte. Skulle länsstyrelsen finna uppdelningen olämplig bör länsstyrelsen kunna vägra fastställelse av förbundsordningen (jfr prop 1957: 150 s. 100). Mot den bakgrunden föreslås inga sakliga ändringar i förevarande stadgande.

74 §

Gällande rätt

I 3 § KfbL regleras kompetensfördelningen mellan förbundsfullmäktige samt förbundsstyrelsen och övriga nämnder. Förbundsfullmäktige är kommunalförbundets beslutande organ, medan förvaltning och verkställighet ankommer på förbundsstyrelsen och särskilt tillsatta nämnder.

Utredningens bedömning

Även om det i och för sig vore lagtekniskt möjligt att förvandla regeln till en hänvisningsbestämmelse till 4 § bör den fullständiga skrivningen behållas med hänsyn till regelns principiella betydelse. Den bör dock underkastas de ändringar, som föreslagits i fråga om 4 §. Detta gäller såväl omnämnandet av personalen som den föreslagna allmänt hållna delegationsbestämmelsen.

75 §

Gällande rätt och tidigare förslag

I 4 § KfbL regleras vad förbundsordningen skall innehålla. Förbundsordningen skall innehålla bestämmelser om förbundets ändamål och medlemmar, dess benämning, den ort där förbundet skall ha sitt säte, fullmäktiges antal och det antal ledamöter i fullmäktige varje medlem skall utse, antalet ledamöter och suppleanter i förbundets styrelse, den rätt att uppta lån eller ingå borgen, som bör medgivas förbundet, med angivande av det högsta sammanlagda belopp, intill vilket lån får upptas

eller borgen tecknas och i vad mån lån eller borgen som inte fordrar Konungens medgivande får förekomma, den rätt till fondbildning som bör medgivas förbundet, medlems andel i förbundets tillgångar samt vad i övrigt finnes erforderligt för ordnande av de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar, särskilt villkor för medlems utträde och den uppgörelse som därvid kan erfordras, särskilt villkor för upplösning av förbundet, grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar samt vad i övrigt anses nödvändigt för att ordna förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning.

Förbundsordning skall vidare innehålla bestämmelser om grunder för medlems skyldighet att tillhandahålla medel för förbundsverksamhetens ordnande och fortsatta bedrivande samt den begränsning av denna skyldighet som skall förekomma. I förbundsordning för förbund som handhar angelägenhet enligt specialreglerad författning får inte i fråga om sådan angelägenhet intas bestämmelser om begränsning av medlems skyldighet att tillhandahålla medel. Skall förbundet ha hand om flera angelägenheter, måste i förbundsordningen anges om i förbundet skall finnas endast styrelse eller därutöver en eller flera nämnder samt, i det senare fallet, vilka av förbundets angelägenheter som skall omhänderhas av de olika förvaltningsorganen. Om förbund har sitt säte inom kommun, som inte tillhör förbund, skall i förbundsordningen anges på vilken kommuns anslagstavla tillkännagivande om justering av protokoll skall ske.

I förarbetena till kommunalförbundslagen avvisades tanken på att suppleanter skulle kunna utses i förbundsfullmäktige (prop. 1957: 150, s. 77). Genom lagändringar 1969 infördes ett fakultativt suppleantsystem för kommunfullmäktige. Frågan om suppleanter för fullmäktige i kommunalförbund synes därvid inte ha diskuterats.

I motion 1972: 794 hemställdes om sådan ändring i kommunalförbundslagen att suppleanter får utses för fullmäktige i kommunalförbund. Enligt motionären kunde alla sakskäl som gäller för suppleantinstitutionen i t. ex. fullmäktige anföras också för fullmäktige i kommunalförbund. Vidare framhölls att, då sådana fullmäktige representerar olika kommuner, förfall för ledamot kan leda till att inte bara partibalansen utan även balansen mellan medlemskommunerna rubbas i fullmäktige. Motionen har behandlats i konstitutionsutskottets betänkande 1972: 48. Utskottet ansåg i likhet med motionären att möjlighet borde finnas att införa suppleanter även för fullmäktige i kommunalförbund. Utskottet erinrade om det utredningsarbete som pågår inom utredningen om den kommunala demokratin rörande suppleantinstitutionen liksom inom utredningen rörande lagteknisk översyn av kommunallagarna m. m. Utskottet hemställde att riksdagen i anledning av motionen måtte anhålla hos Kungl. Maj: t om översyn av lagen om kommunalförbund i syfte att möjliggöra utseende av suppleanter för fullmäktige i kommunalförbund. Riksdagen biföll utskottets hemställan. Kungl. Maj: t har överlämnat frågan till utredningen om den kommunala demokratin genom skrivelse den 15 december 1972.

Utredningens bedömning

Eftersom utredningen om den kommunala demokratin behandlar frågan om suppleanter för förbundsfullmäktige skall införas eller inte har kommunallagsutredningen lämnat därmed sammanhängande lagstiftningsfrågor öppna tills vidare.

Utredningen föreslår att reglerna om upptagande av lån och tecknande av borgen samt fondbildningsreglerna väsentligt förenklas och liberaliseras i en enhetlig kommunallag. Fråga uppstår då om det alltjämt är nödvändigt att låta medlemskommunerna genom bestämmelse i förbundsordning sätta spärr härför. Om man tar bort den nuvarande möjligheten härtill föreligger enligt utredningens uppfattning risk för att en obalans kan uppkomma i förhållandet mellan förbundets och medlemskommunernas ekonomi. Möjligheterna att införa spärregler bör därför behållas. Inte heller i övrigt har utredningen funnit anledning att göra annat än redaktionella ändringar. Av 82 § i förslaget framgår att möjlighet finns att i förbundsordning ta in bestämmelser om på vilken kommuns anslagstavla tillkännagivande av justeringen av förbundsfullmäktiges protokoll skall anslås. Med hänsyn härtill har någon motsvarighet till 4 § sista st. KfbL inte införts i den nya lagen.

Om förbundsfullmäktige

76 §

Gällande rätt

Genom hänvisningsstadgandet i 5 § KfbL har flertalet av kommunallagens regler i fråga om kommunfullmäktige gjorts tillämpliga på kommunalförbunds fullmäktige. De särbestämmelser som skall gälla framgår uttryckligen av 6–11 §§ KfbL. Olikheterna hänger i första hand samman med att förbundsfullmäktige är indirekt valda.

Utredningens bedömning

Den nuvarande lagstiftningstekniken förefaller ändamålsenlig och bör därför behållas.

Vid en anpassning till utredningens förslag bör beaktas att den nuvarande bestämmelsen i 12 § KL om sammanträdesplats föreslås utgå. Något uttryckligt lagstöd för förbundsfullmäktiges rätt att bestämma sammanträdesplats torde knappast krävas. Möjligen skulle bestämmelser om sammanträdesort kunna intas i förbundsordning, vilket närmast skulle föranleda behov av att 4 § 2) kommunalförbundslagen kompletteras med föreskrift härom. Det kan emellertid diskuteras huruvida en bestämmelse om sammanträdesort skall göras till obligatorisk föreskrift i förbundsordning. Ibland kan behov föreligga att sammanträda på annan ort än den vanliga sammanträdesorten. Allmänhetens intresse av att känna till platsen för sammanträdena kan här, liksom i förslaget i fråga

om kommunfullmäktige, tillgodoses genom det i 14 § uppställda kravet på kungörelsens innehåll. Utredningen föreslår för sin del ingen obligatorisk regel härom.

För kommunalförbunds del saknas anledning att föreskriva skyldighet att anta arbetsordning. Hänvisningen omfattar därför inte 31 § i förslaget.

Övriga i lagförslaget gjorda ändringar i de stadganden, vartill hänvisas i 5 § KfbL, synes kunna utan vidare tillämpas på kommunalförbund.

77 §

Detta stadgande motsvarar 6 § KfbL, enligt vilket varje förbundsmedlem skall vara företrädd i förbundsfullmäktige. Utredningen föreslår inga ändringar häri.

78 §

Gällande rätt

Bestämmelsen motsvarar 7 § KfbL. Enligt denna väljs förbundsfullmäktige genom indirekta val av fullmäktige i de olika medlemskommunerna. Val av förbundsfullmäktige kan ske proportionellt. Endast ledamot av medlemskommuns fullmäktige är valbar till förbundsfullmäktige. I denna fråga rådde olika meningar under remissbehandlingen av kommunalförbundskommitténs förslag. Departementschefen framhöll dock att man med nyordningen avsett att uppdraga en klar skiljelinje mellan beslutande och verkställande organ. Fullmäktigeskapet i ett kommunalförbund blev då, som kommittén framhållit, att betrakta som ett slags delegation av maktbefogenheter från fullmäktige i medlemskommunen. Med denna utgångspunkt syntes det obestridligen principiellt riktigast att förbundsfullmäktige valdes bland medlemskommunernas fullmäktige (prop. 1957: 150, s. 77–79).

Utredningens bedömning

De skäl som anförts för att valbarheten inskränkes till förbundsmedlemmarnas fullmäktige synes alltjämt bärande. Vad som möjligen kan diskuteras är huruvida valbarheten bör utsträckas till fullmäktigesuppleanter. Ställningstagandet härtill bör dock anstå i avbidan på resultatet av den översyn av suppleantskapet, som företas av utredningen om den kommunala demokratin.

79 §

Gällande rätt

Stadgandet motsvarar 8 § KfbL.

Efter lagändringar 1969 är mandatperioden för förbundsfullmäktige tre år, räknade från och med den 1 januari året näst efter det då allmänna

kommunalval ägt rum. I sak föreligger inte heller numera någon skillnad jämfört med KL eller LL. Eftersom förbundsfullmäktige är indirekt valda har dock lagtexten fått en något annan utformning än motsvarande stadganden i KL och LL. Det är de nyvalda kommunfullmäktige resp. det nyvalda landstinget som har att välja förbundsfullmäktige. Valet skall äga rum vid sammanträde före utgången av december månad.

I 8 § 2 mom. regleras mandatperioden vid val av förbundsfullmäktige i nybildat förbund. Då val av förbundsfullmäktige i nybildat förbund skett skall länsstyrelsen underrättas. Länsstyrelsen skall därefter förordna en av förbundsfullmäktige att utfärda kungörelse om det första sammanträdet och att vara interimsordförande.

I 8 § 3 mom. finns en bestämmelse om fyllnadsval om fullmäktig skulle avgå under löpande mandatperiod. Denna bestämmelse är betingad av att det inte finns suppleanter för förbundsfullmäktige. För kommunfullmäktiges del regleras motsvarande situation i vallagen.

Bestämmelsen i 8 § 4 mom. 1 st. motsvarar 11 § 2 st. KL och reglerar ordförandeskapet vid sammanträde med nyvalda förbundsfullmäktige under valåret. Intill dess ordföranden valts utser de gamla fullmäktige interimsordförande (prop. 1969: 129, s. 117–188, språklig justering, se KU 1969: 49, s. 7).

I 8 § 4 mom. 2 st. regleras mandatperioden för presidiet i nybildat förbund.

Utredningens bedömning

De skillnader som föreligger mellan kommunallagen och kommunalförbundslagen i här aktuella frågor synes vara betingade dels av att förbundsfullmäktige är indirekt valda, dels av att bildandet av kommunalförbund i allmänhet är frivilligt, varför särskilda regler om nybildade förbund erfordras. Särreglerna synes därför behöva behållas.

Regeln i 8 § 4 mom. 1 st. är i sak identisk med 11 § 2 st. KL bortsett från undantaget i KL i fråga om ordförandeskapet vid första sammanträde med fullmäktige som valts i anledning av ändring i kommunal indelning. I och för sig bör en hänvisningsregel här kunna införas. Förslaget till lagtext har utformats med hänsyn härtill.

Om ett suppleantsystem införes, kan detta återverka på utformningen av stadgandet.

80 §

Gällande rätt

Stadgandet motsvarar 9 § KfbL som i sak överensstämmer med 13 § KL med några undantag. Förbundsfullmäktiges sammanträde för beslut med anledning av revisionsberättelsen skall undantagslöst hållas före utgången av juni månad, medan KL medger uppskov till senare sammanträde under året. Orsaken till denna skillnad är att man ansett att ett kommunalförbunds verksamhet knappast skulle bli av sådan omfattning, att revisions-

berättelsen inte hann avges i god tid för beslut i juni månad. En annan avvikelse gäller budgetsammanträdet. Utgifts- och inkomststat skall fastställas vid sammanträde i augusti månad. Motivet härför är att utgifts- och inkomststaten i ett kommunalförbund bör vara färdig i sådan tid att den kan vara styrelserna i medlemskommunerna tillhanda innan kommunstyrelserna gör upp budgetförslagen i resp. kommuner. Motsvarighet till undantagsregeln i 13 § 5 st. KL saknas också, eftersom kommunalförbundet saknar egen beskattningsrätt och budgetbeslutet således saknar direkt betydelse för den kommunala skattesatsen.

I fråga om rätten att påkalla sammanträde föreslår utredningen flera ändringar. Länsstyrelsens rätt att förordna om sammanträde har slopats. En minoritet bestående av en tredjedel av fullmäktige skall ha rätt att påkalla sammanträde. Sammanträden för budgetfastställelse och beslut i anledning av revisionsberättelse regleras i drätsel- resp. revisionskapitlet.

Utredningens bedömning

Länsstyrelsens rätt att förordna om sammanträde bör kunna slopas även för kommunalförbundens del. Åtminstone gäller detta de frivilligt bildade förbunden. I den mån länsstyrelsens rätt bör kvarstå i fråga om obligatoriskt förbund, torde frågan lämpligen regleras i författningen härom.

Förslaget om att en tredjedel av fullmäktige skall kunna påkalla sammanträde torde också vara motiverat för förbundens del. Härigenom kan man stärka minoritetens ställning i förbunden.

I 61 § föreslås att dechargesammanträdet skall hållas före utgången av året efter det revisionen avser. Samma regel bör kunna gälla för kommunalförbund.

I fråga om tidpunkten för budgetsammanträdet synes motiven för den nuvarande bestämmelsen fortfarande bärande. Medlemskommunerna har givetvis stort intresse av att på ett tidigt stadium få veta vilken budget kommunalförbundet fastställt, eftersom bidragsskyldigheten samtidigt fixeras och detta i sin tur påverkar resp. medlemskommuns budget. Det som anförts bör leda till att förevarande bestämmelse kan utformas som en hänvisning till 13 §, varvid dock i fråga om tiden för budgetsammanträde hänvisning får ske till bestämmelserna om kommunalförbunds drätsel.

81 §

Enligt 10 § KfbL skall kungörelse om fullmäktiges sammanträde anslås på anslagstavlan för varje kommun, som är förbundsmedlem. Motivet för denna särregel har främst varit att också medlemmarna i de i förbundet ingående kommunerna i förväg borde kunna skaffa sig upplysningar om vilka ärenden, som skulle handläggas på förbundsfullmäktiges sammanträden (prop. 1957: 150, s. 87). Enligt kommunallagsutredningens uppfattning är dessa skäl alltjämt bärande, varför en i sak motsvarande bestämmelse bör intas också i den nya lagen.

82 §

Gällande rätt

Enligt huvudregeln i 11 § 1 st. KfbL skall tillkännagivande om verkställd justering av fullmäktiges protokoll ske på anslagstavlan för den kommun, där förbundet har sitt säte. Om förbundet har sitt säte i kommun, som inte tillhör förbundet, skall i förbundsordningen anges på vilken kommuns anslagstavla tillkännagivande om justering av protokoll skall ske.

Enligt 11 § 2 st. skall avskrift av protokollet efter verkställd justering tillställas förbundsmedlemmarnas styrelser.

Det av kommunalförbundskommittén föreslagna anslagsförfarandet ansågs här lämpligt, eftersom därigenom garanti för en enhetlig besvärstid skapades och protokollsavskrifter ändå enligt 11 § 2 st. skulle tillställas samtliga förbundsmedlemmars styrelser.

Utredningens bedömning

Tillkännagivande av protokollsjustering på sätt som nu anges i 11 § 1 st. KfbL har betydelse för besvärstidens beräkning. En bestämmelse av samma innehåll bör därför tas upp i den nya lagen.

Översändandet av protokollsutskrifter från förbundsfullmäktige till medlemskommunernas styrelser ingår som ett led i kommunalförbundets underrättelseplikt till medlemmarna. Även denna bestämmelse bör behållas.

Om förbundsstyrelsen och övriga nämnder

83 §

Gällande rätt

Genom 12 § KfbL blir flertalet av de för kommunstyrelse och fakultativa nämnder i KL föreskrivna reglerna tillämpliga även på kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder (30, 31 § 1 st. 1 p. och 2 st., 32–46 §§ KL). Bestämmelserna gäller, där annat ej är stadgat i specialförfattning. Om i specialförfattning förekommer stadganden angående nämnds organisation och arbetssätt skall dessa föreskrifter alltså gälla i stället för kommunalförbundslagens regler (prop. 1957: 150 s. 96–100).

Motsvarighet till regeln i 31 § 1 st. 2 p. KL om att antalet ledamöter i kommunstyrelsen inte får vara under fem saknas i kommunalförbundslagen. Kommunalförbundskommittén ansåg att i princip samma regel borde gälla för kommunalförbund. Kommittén diskuterade dock huruvida inte för förbund med starkt begränsade uppgifter, såsom polisdistriktsförbund, en undantagsbestämmelse borde finnas av innehåll att antalet styrelseledamöter där fick vara lägre, exempelvis tre. Enligt kommittén var det dock angelägnare att inte bryta uniformiteten mellan olika

kommunalförbund och att parallellismen med KL upprätthölls. Någon undantagsbestämmelse föreslogs därför inte (prop. s. 73).

I kammarkollegiets remissyttrande framhölls bl. a. att den eftersträvade parallellismen med KL inte utgjorde något skäl att i ett kommunalförbunds styrelse insätta fler ledamöter än som var av behovet påkallat. Det syntes knappast motiverat att kräva minst fem styrelseledamöter i ett förbund, där fullmäktiges antal var tio eller ev. ännu lägre (prop. s. 71).

Departementschefen ansåg i likhet med kammarkollegiet det lämpligast att i lagen inte ange något minimiantal beträffande ledamöter i förbundsstyrelsen (prop. s. 80).

I förarbetena uttalas vidare, att det är lämpligt att varje medlemskommun, såvitt möjligt, får representation i förbundsstyrelsen. Någon uttrycklig bestämmelse härom har dock inte intagits i lagen. Antalet ledamöter och suppleanter i förbundsstyrelsen bestäms i förbundsordningen. Då förbundsstyrelsen fungerar som specialreglerad nämnd är det inte alltid möjligt att tillförsäkra varje medlemskommun representation i förbundsstyrelsen. Hinder kan i sådant fall möta med hänsyn till specialförfattningens bestämmelser om nämnds sammansättning. Även på den grund att valet av ledamöter kan ske proportionellt kan det bli omöjligt för varje kommun att bli representerad i förbundsstyrelsen (prop. s. 80–81).

Här bör anmärkas, att enligt ordalydelsen i 1 § i den två år tidigare tillkomna lagen om proportionellt valsätt m. m. val inom förbundsfullmäktige inte omfattas av lagen. Hänvisningen i 5 § KfbL avser däremot också regeln i 22 § 4 st. KL om proportionellt val. Mot bakgrund härav och med hänsyn till nyssnämnda uttalanden i kommunalförbundslagens förarbeten får förutsättas att förfarandet i 1955 års lag om proportionellt valsätt skall tillämpas vid proportionella val även inom förbundsfullmäktige.

Utredningens bedömning

Det kan ifrågasättas om kommunalförbund i framtiden kommer att bildas för verksamhet av så ringa omfattning att antalet styrelseledamöter rimligen kan sättas under fem. I och med polisväsendets förstatligande har polisförbunden upphört med sin verksamhet. Det kan antagas att kommunalförbundsformen främst kommer till användning för samarbetsuppgifter av mer betydande art och omfattning. Även om antalet deltagande kommuner inte kommer att överstiga två torde styrelsen regelmässigt behöva bestå av minst fem ledamöter.

Mot den bakgrunden och med hänsyn till att ett förenhetligande på denna punkt bör kunna åstadkommas föreslås att särregeln utgår så att hänvisning kan ske till minimiregeln i 33 § i den nya lagen.

Utredningen föreslår flera ändringar i kapitlet om styrelser och övriga nämnder i kommun och landstingskommun. Till dem hör en regel om rätt för styrelsen att upplysningsvis höra tjänsteman eller annan sakkunnig, en särskild jävsregel för verkschefer som ersättning för nuvarande valbarhetshinder och en tydligare regel om vem som är behörig

att mottaga delgivning. Samtliga dessa regler bör kunna tillämpas också inom kommunalförbund. Någon motsvarighet föreslås inte till bestämmelsen i 41 § KL om kassaförvaltare och hänvisningsregeln i 42 § KL beträffande ansvar och skadeståndsskyldighet och inte heller till reglerna om drätselnämnd. Huvudregeln blir att medelsförvaltningen centraliseras till styrelsen, om inte fullmäktige bestämt att annan nämnd helt eller delvis skall omhänderha sin medelsförvaltning.

84 §

I 13 § KfbL ges regler om val av styrelse och om mandattid för styrelsen i nybildat förbund. Denna bestämmelse, liksom motsvarande regler för förbundsfullmäktige i 8 § 2 mom. och revisorerna i 16 § 2 st., har sin grund i att kommunalförbund kan bildas vid vilken tidpunkt som helst under löpande kalenderår. Regeln bör i sak oförändrad upptas i den nya lagen.

85 §

Gällande rätt

Enligt 14 § 1 st. KfbL är förbundsstyrelsen skyldig att hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd.

I 14 § 2 st. KfbL föreskrivs att styrelsen har rätt att från förbundsmedlemmarnas styrelser infordra de yttranden och upplysningar, som erfordras för fullgörande av styrelsens uppgifter.

Bestämmelsen är avsedd att säkerställa erforderlig kontakt och information mellan förbund och förbundsmedlemmar. Den innebär skyldighet för förbundsstyrelsen att inte blott på informationssammanträden eller vid liknande tillfällen underrätta samtliga medlemmar om större frågor utan även på framställning av medlem underhand lämna upplysningar i sådana ämnen. I fråga om kommunalförbunds rätt att erhålla för dess verksamhet betydelsefulla upplysningar har framhållits att en grundförutsättning för att kommunalförbund skall kunna anpassa planeringen av sin verksamhet efter medlemskommunernas ekonomiska resurser och särskilda behov är att förbundet är väl informerat om förhållandena inom medlemskommunerna (prop. 1957: 150, s. 87).

Utredningens bedömning

Genom bestämmelsen i 14 § KfbL ges medlemskommunerna viss möjlighet att åtminstone indirekt utöva inflytande på förbundets verksamhet samtidigt som förbundet har rätt att få information om medlemskommunernas förhållanden. Stadgandet får sägas vara av stor vikt från nyssnämnda synpunkter och bör därför få motsvarighet i nya lagen. I vad mån samrådet ytterligare bör stärkas skall beröras i det

följande i samband med behandlingen av budgetprocessen i kommunalförbundet.

86 §

Gällande rätt

I fråga om tillkännagivande av protokollsjustering gäller enligt 15 § KfbL samma regler för förbundsstyrelsen som för förbundsfullmäktige. För nämnd för specialreglerad förvaltning kan dock särbestämmelser gälla.

I 15 § 2 st. KfbL föreskrives att avskrift av justerade protokoll skall tillställas förbundsmedlemmarnas styrelser. Regeln får ses som ett komplement till underrättelseplikten i 14 §. Härigenom tillgodoses behovet av insyn i förbundsverksamheten ytterligare. Kravet gör sig särskilt starkt gällande om medlemskommunen inte är representerad i styrelsen (jfr prop. s. 84, 87).

Utredningens bedömning

Regeln bör behållas oförändrad, men förenklas genom att ges karaktären av ett hänvisningsstadgande.

Om kommunalförbunds drätsel och revision

87 §

Gällande rätt och tidigare förslag

Genom 16 § KfbL görs flertalet av KL:s bestämmelser om drätsel tillämpliga på kommunalförbund. Undantag gäller beträffande 51 § KL, eftersom kommunalförbund saknar självständig beskattningsrätt och i fråga om 52 § 2 st. KL, som föreskriver skyldighet att underställa länsstyrelsen beslut om anslagstäckning genom flerårig utdebitering. Vidare är inte 54 § 1 st. KL om olika tidsfrister under budgetberedningen tillämpligt på kommunalförbund och inte heller bestämmelsen i 57 § 3 st. om fonderingsskyldighet, som kan åvila kommun enligt särskild författning. Den underställningsfria lånerätten har särskilt reglerats för kommunalförbundens del i 18 § KfbL och behandlas senare. Den särskilda regeln om drätselnämnds räkenskapsföring i 62 § 4 st. KL gäller inte för kommunalförbund. I fråga om revisionsberättelsens avlämnande gäller speciella regler i 19 § KfbL. Detta stadgande behandlas närmare senare.

I fråga om fondering av medel i kommunalförbund gäller bestämmelserna i 57 § 1 och 2 st. KL om obligatorisk fondbildning, eftersom dessa regler anses ha samband med förmögenhetsskyddet. Den obligatoriska fondbildningen avser sålunda vissa försäljningsmedel och överskottsmedel på vissa lån. Beträffande fondbildning i övrigt gäller att kommunalför-

bund inte kan upplägga någon skatteregleringsfond eftersom förbundet inte äger självständig rätt till utdebitering. I fråga om den frivilliga fondbildningen enligt 55 § 1 mom. KL (pensionsfond, kassaförlagsfond, allmän investeringsfond och särskild investeringsfond) gäller att det beror på medlemskommunernas bestämmande om förbundet skall få rätt till dylik fondbildning. Denna fråga regleras i förbundsordningen enligt 16 § 3 st. och 4 § 6) KfbL. Kommunalförbundskommitténs förslag synes inte ha omfattat den frivilliga, men underställningskrävande fondbildning m. m. som regleras i 56 § KL. I propositionen intogs dock en hänvisning även till detta stadgande (jfr lagtexten i SOU 1956: 19, s. 12 och prop. 1957: 150, s. 7).

Särregeln i 16 § 2 st. KfbL om förbundsstyrelsens skyldighet att uppgöra budgetförslag infördes på hemställan av konstitutionsutskottet (KU 1957: 17 s. 66). Det ansågs dock inte erforderligt att i lagen fastställa någon tid för förslagets uppgörande. Förbundsfullmäktige borde kunna fastställa tidpunkten efter omständigheterna i varje särskilt fall. Härutöver innehåller 16 § 4 st. KfbL en särregel om revisorsval i nybildat förbund av samma art som bestämmelserna i 8 § 2 mom. och 13 § 2 st. KfbL.

Kommunalförbunds lånerätt regleras nu särskilt i 18 § KfbL. Enligt den ursprungliga lydelsen i 1957 års kommunalförbundslag kunde kommunalförbunden — med visst undantag — tillerkännas endast underställningskrävande lånerätt. Kommunalförbund fick inte utan Kungl. Maj: ts medgivande uppta lån i annat fall än det som avsågs i 59 § 1 st. KL, dvs. lån av statsmedel som beviljats förbundet av Kungl. Maj: t eller statlig myndighet. Kommunalförbund kunde inte tilläggas rätt att ikläda sig borgen och andra dylika åtaganden för annan skuld. Förbundsordningen skulle innehålla bestämmelser om bl. a. den rätt att uppta lån, som borde medges förbundet. Det högsta belopp förbundet äger upplåna borde alltid anges i förbundsordningen.

Efter hand framfördes önskemål om att kommunalförbunden skulle kunna tillerkännas underställningsfri lånerätt. Önskemålen om en reform grundades främst på uppfattningen att kommunalförbunden behövde möjlighet att på ett smidigare och snabbare sätt än tidigare skaffa sig rörelsekapital. Mot den bakgrunden fick kommunalrättskommittén i uppdrag att utreda frågan. Kommittén redovisade sina förslag i betänkandet "Kommunalförbundens lånerätt", SOU 1963: 2. Genom lagstiftning 1964 genomfördes vidgad lånerätt för kommunalförbunden i huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs förslag.

I fråga om lånebestämmelsernas utformning ansåg sig kommittén bunden av de då gällande primärkommunala bestämmelserna. Kommittén förordade ett alternativ innebärande en fristående förbundslånerätt. Denna lånerätt kunde enligt kommittén utformas antingen efter mönster av LL så att ingen beloppsgräns utan endast längsta lånetid angavs i lagen eller efter mönster av KL med det högsta lånebeloppet bestämt i lagen efter förbundsmedlemmarnas ekonomiska resurser och dessutom en föreskrift om längsta lånetid. Då lånebestämmelserna ansågs böra så långt som möjligt anslutas till KL förordade kommittén den senare lösningen

och stannade för en högsta beloppsgräns av 2 kronor per skattekrona. Förbundsmedlemmarna skulle i stadgarna för varje förbund bestämma det belopp intill vilket lån skulle få upptas utan Kungl. Maj:ts tillstånd och de måste hålla sig inom denna beloppsgräns.

Med hänsyn till de varierande lånebehoven skulle den föreslagna beloppsgränsen i många fall ha föga värde som spärr. Kommittén ansåg därför en kompletterande spärr nödvändig. Förbunden borde få låna medel endast i skälig omfattning, varvid en yttersta beloppsgräns av 2 kronor per skattekrona skulle gälla. Skäligheten borde bestämmas efter verksamhetens art och omfattning och efter förbundsmedlemmarnas ekonomiska förhållanden. Med denna skälighetsregel erbjöds möjligheter att vid fastställande av förbundsordning eller efter besvär komma till rätta med uppenbara överdrifter vid tilldelande av lånerätt. För kommunalförbund vari landstingskommun ingick föreslogs i beloppshänseende att endast skälighetsregeln skulle gälla. Längsta återbetalningstid borde utgöra fem år. Kommunalförbunden borde vidare få ingå borgen och uppta lån för att betala äldre lån efter samma grunder som enligt 58 § 2 och 3 st. gällde för kommunerna. Slutligen föreslog kommittén att kommunalförbund skulle få fri lånerätt efter samma grunder, som kommun har enligt 59 § KL (lån avseende bostadsförsörjning, vatten- och avloppsanläggningar). Medlemmarna skulle också kunna stadga beloppsbegränsningar (prop. s. 10–12).

Kommitténs förslag godtogs i huvudsak av remissinstanserna och av departementschefen, och lagen utformades i enlighet härmed.

Några remissinstanser pekade dock på att skälighetsspärren måste fixeras till beloppet i förbundsordningen och att detta kunde medföra att eventuell ökning av skatteunderlaget inom ett förbund efter tidpunkten för förbundsordningens fastställande inte vidgade den förbundet medgivna lånerätten. Andra remissinstanser framhöll att en nedgång av skatteunderlaget hos förbundsmedlemmarna syntes kräva en ändring i förbundsordningens föreskrift om högsta fria lånebelopp och att detta borde komma till uttryck i lagtexten (prop. s. 13–14).

Departementschefen anförde i denna fråga att ökat skatteunderlag inte medförde annan olägenhet än besväret att vid behov få ändring i förbundsordningen fastställd. Vid minskat skatteunderlag gjorde sig däremot kontrollsynpunkten gällande. De fall där lånerätten skulle komma att ligga nära högsta tillåtna belopp torde bli sällsynta. Anledning syntes inte finnas att för dem utfärda särskilda lagbestämmelser. I förbundsordningens lånerättsbestämmelser kunde, om det i något fall skulle behövas, i stället intas en klausul om lägre lånetak för det fall att skatteunderlaget nedgick till en viss angiven lägre nivå (prop. s. 16).

Kommunalrättskommittén tog i sitt betänkande "Kommunala bolag", SOU 1965:40, också upp de följdändringar som skulle bli aktuella för kommunalförbundens del om kommittens förslag beträffande primärkommunerna genomfördes. De föreslagna bestämmelserna om kommunens drätsel avsågs bli tillämpliga också på kommunalförbunden. Särskild affärsverksförvaltning skulle kunna anordnas också vid förbundssamverkan. 18 § KfbL föreslogs upphöra att gälla med hänsyn till den av

kommittén föreslagna nya regleringen av kommunernas lånerätt. Någon underställningsskyldighet skulle sålunda inte finnas för lån och borgen. Förbundens lånerätt blev däremot inte fri i den meningen att förbunden blev oberoende av de ramar i beloppshänseende, som angavs i förbundsordningen (bet. s. 277). Kommitténs förslag synes ha inneburit att också den speciella skälighetsspärren i 18 § 1 st. KfbL utgick. Denna fråga har dock inte närmare kommenterats i betänkandet. Förslaget har, som tidigare nämnts, inte föranlett lagstiftning.

Utredningens bedömning

I avsnitt 8 har utredningen redovisat sina allmänna synpunkter på bestämmelserna om drätsel i en ny lag. Bestämmelserna har närmare behandlats i specialmotiveringen till 4 kap. I huvudsak bör där redovisade ändringar också kunna gälla för kommunalförbund.

Den i 47 § i förslaget upptagna principen om förmögenhetsskydd motsvarar nuvarande 50 § 1 st. KL och bör, liksom hittills, kunna tillämpas även på kommunalförbund. Bestämmelsen i 49 § i förslaget om budgetens innehåll bör kunna ges giltighet även för kommunalförbund. I fråga om budgetberedningen torde reglerna i 50 § sakna relevans för kommunalförbund. Dessa regler har samband med att kommunens medelsbehov till stor del täcks genom utdebitering av allmän kommunalskatt. Budgeten i kommunalförbund bör vara färdig i sådan tid att den kan vara styrelserna i medlemskommunerna tillhanda innan kommunstyrelserna gör upp budgetförslagen. Den nuvarande regeln i 9 § KfbL bör dock lämpligen flyttas till förevarande paragraf. Härigenom får man samma lagtekniska system som föreslagits för kommunerna och landstingskommunerna, nämligen att tidpunkten för budgetsammanträdet regleras i det stadgande som behandlar budgetprocessen. Den föreslagna bestämmelsen i 48 § 3 st. om budgetens offentliggörande bör, liksom nu gäller i fråga om 54 § 3 st. KL, kunna göras tillämplig också på kommunalförbund. Samma gäller i fråga om 51 § i förslaget, som reglerar täckningsprincipen och reservationsanslag. I fråga om fondering medför 52 § i förslaget bl. a. att någon uttrycklig fonderingsskyldighet inte längre föreligger. Av budget- och redovisningssystemet följer dock att medel i form av vederlag och försäkringsersättning för anläggningstillgångar skall användas inom kapitalsidan. I fråga om fondtyper återfinns i förslaget blott huvudindelningen i kapitalfonder och driftfonder. Fondmedel får tagas i anspråk för annat ändamål endast genom beslut härom i samband med budgetfastställelsen. Medel ur kapitalfond får inte tagas i anspråk för driftändamål. Kapitalfonden omfattas således av förmögenhetsskyddet. En automatisk fondering kan sägas ske genom att kapitalbudgetens överskott regleras över allmän investeringsfond.

Av de skäl som redovisats under 75 § bör det fortfarande ligga i förbundsmedlemmarnas hand att genom bestämmelse i förbundsordning ge en ram för fondbildningsrätten. En hänvisning till 52 § i förslaget om fondbildning är ändå lämplig, eftersom denna regel bör gälla också för sådan fondbildning som kommunalförbundet kan ha tillerkänts genom förbundsordningen.

Utredningens förslag till reglering av lånerätten i en enhetlig kommunallag har redovisats under 53 §. Förslaget innebär bl. a. att nuvarande beloppsmässiga begränsningar liksom kravet på årlig avbetalning slopas. I denna del anknyter man således till den nuvarande regleringen i 64 § 1 st. LL. Kommunernas underställningsfrihet på vissa områden och i fråga om övertagande av lån vid fastighetsförvärv föreslås orubbade. De olikheter som kunde förekomma mellan landsting och primärkommuner på de områden som regleras i kungörelser (1962: 581) kan i och för sig kvarstå men behövde inte hindra enhetliga regler i en gemensam kommunallag. Detta klaras lagtekniskt genom att man inför en allmänt hållen bestämmelse, som ger regeringen befogenhet att släppa sin lånekontroll på vissa avgränsade områden. De utvidgningar som här föreslagits för primärkommunernas del bör kunna tillämpas även för kommunalförbunden.

En skillnad mellan kommunallagens och kommunalförbundslagens låneregler, som bör diskuteras, är den tidigare redovisade lånespärren i 18 § 1 st. KfbL. Syftet med denna spärr är att få en ytterligare garanti vid sidan av skatteunderlagsgränsen mot en alltför omfattande lånerätt. Skälighetsprövningen göres av länsstyrelsen i samband med granskning av förbundsordningen och avser att motverka uppenbara överdrifter vid tilldelande av lånerätt (prop. s. 16). Tar man bort spärren kan länsstyrelsen inte göra någon särskild skälighetsprövning av beloppsgränsen i förbundsordningen. Länsstyrelsen synes inte ha någon rätt att besluta om förbundsordnings lydelse i andra fall än då fråga är om bildande av kommunalförbund genom tvång (SOU 1956: 19 s. 120). Bedömningen av lånerättens omfång bör dock i sin helhet vara förbehållen de kommuner, som avser att bilda kommunalförbund. Den begränsning i lånerätten som nu är möjlig enligt 4 § 5) kan sägas i sig innesluta en skälighetsbedömning från medlemskommunernas sida. Det torde knappast finnas anledning att befara att ett borttagande av skälighetsspärren skulle föranleda missbruk i fråga om lånerätten. Utredningen föreslår därför att spärren i fråga tas bort.

Med denna lösning kan den särskilda regeln om lånerätt i 18 § KfbL ersättas med en hänvisning till 53 § i förslaget. Denna hänvisning bör placeras i förevarande bestämmelse.

Kritik har ibland framförts mot att angelägenhetsgraden mellan kommunalförbundets utgiftsbehov och investeringsverksamhet inte kan vägas mot medlemskommunernas behov på andra områden. Denna kritik föranleder frågan om inte ytterligare samverkan i budgetsammanhang behövs mellan kommunalförbundet och medlemskommunerna. Viss samordning bör vara möjlig inom ramen för 85 § i förslaget. I mindre kommunalförbund, bestående av ett fåtal kommuner, torde regeln i 17 § KfbL knappast ha vållat några större olägenheter. I dylika samverkansfall har det förekommit att kommunalförbundets och i varje fall någon medlemskommuns budget gjorts upp av samma personer. Sammansättningen av förbundsfullmäktige bör i och för sig kunna leda till att samordning uppnås i fråga om prioriteringen av olika verksamheter. Å andra sidan kan denna möjlighet vara beroende av om förtroendemännen

från respektive delkommun i första hand ser sig som företrädare för delkommunen eller som företrädare för kommunalförbundets intressen. Frågan har också samband med förbundets storlek och art. Rör det sig om ett kommunalförbund med någon form av affärsverksförvaltning (t. ex. vatten- och avlopp, renhållning) bör det principiellt sett vara möjligt att förbundet i huvudsak avgiftsfinansierar sin verksamhet på det ena eller andra sättet. Regeln i 17 § KfbL får då underordnad betydelse.

Vill man emellertid försöka få till stånd en sammanvägning av kommunalförbundets och medlemskommunernas intressen i budgetsammanhang finns anledning att studera den lösning, som nu valts för samverkan mellan borgerliga primärkommuner och församlingar i fråga om budgeten. Enligt 69 § 2 st. församlingsstyrelselagen skall, innan förslaget till utgifts- och inkomststat göres upp, kyrkorådet samråda med kommunens styrelse.

Regeln som är en principiell nyhet i 1961 års lagstiftning om församlingsstyrelse har följande bakgrund och innebörd. Även om den borgerliga och kyrkliga kommunen borde verka var för sig som primärkommunala enheter, finns ett behov av samverkan mellan kommunerna. Det anses vara av värde, att angelägenhetsgraden av de båda kommunernas utgiftsbehov och investeringsverksamhet vägs mot varandra. Båda bedriver sin verksamhet i huvudsak med medel, som utdebiteras från samma skattskyldiga. Samverkan på förevarande område bör ske i form av samråd utan inskränkning i den kommunala självbestämmanderätten. Den skall alltså vara av rådgivande och beredande natur. Syftet härmed är att ge möjligheter till en saklig diskussion om ekonomiska frågor, som påverkar den sammanlagda utdebiteringens storlek både omedelbart och på längre sikt. Dessa frågor kan självfallet vara av olika storleksordning, beroende bl. a. på ortens invånarantal och struktur. Formerna för samrådet bör därför också kunna variera. I ett fall kan en enkel muntlig kontakt vara tillräcklig. I ett annat fall bör frågorna ingående diskuteras och bedömas på längre sikt. Med hänsyn härtill är en detaljerad reglering av förfarandet inte lämplig. I själva lagtexten behöver inte anges närmare vad samrådet skall avse. Det ligger i sakens natur att de frågor som kan påverka utdebiteringsbehovet bör bli föremål för samråd.

I direktiven till kommunalekonomiska utredningen erinrades bl. a. om motsvarande problem i förhållandet mellan primärkommuner och landsting. Det kunde inte uteslutas, framhölls det, att den snabba landstingsexpansionen delvis var betingad av att man tillerkänt huvudmännen för i stort sett ett enda konsumtionsområde – nämligen hälso- och sjukvården – en självständig beskattningsrätt. Den tillsatta kommittén borde sålunda undersöka vilka samordningsformer som var möjliga för att vid den primär- och landstingskommunala utdebiteringen åstadkomma en effektivare avvägning mellan olika kommunala konsumtionsändamål och en för hela det kommunala området överbryggande utgiftsprövning.

Från kommunalekonomiskt håll har hävdats att samrådsregeln i lagen om församlingsstyrelse ofta haft ringa effekt. Församlingarna har i stort

sett endast upplyst om vilken utdebitering man tänkt sig. I andra fall torde regeln dock ha medfört att den borgerliga kommunens företrädare lyckats påverka utdebiteringshöjden i fråga om församlingsskatten. I sammanhanget framhölls att en orsak till att regeln inte alltid haft avsedd effekt kunde vara församlingsskattens relativt underordnade betydelse för den totala utdebiteringen.

En liknande samverkansregel borde vara tänkbar även i förhållandet mellan kommunalförbund och medlemskommunerna. Den omständigheten att kommunalförbund till skillnad från församlingarna saknar egen beskattningsrätt torde inte ha någon avgörande betydelse. Kommunalförbundets budget kan i varje fall indirekt påverka utdebiteringens höjd i medlemskommunerna. I vad mån en dylik mer eller mindre formlös samrådsregel ger avsedd effekt låter sig inte på förhand bedömas. Genom att införa en dylik bestämmelse skapas i varje fall en skyldighet till vidgat samråd i budgetsammanhang. Underlåtenhet att samråda bör, liksom anses vara fallet i fråga om församlingarna, kunna föranleda att ett fattat budgetbeslut efter besvär blir undanröjt såsom icke i laga ordning tillkommet (jfr prop. 1961: 70 s. 183).

88 §

Gällande rätt

I samband med fastställande av budgeten skall enligt 17 § KfbL förbundsfullmäktige efter de i förbundsordningen angivna grunderna bestämma beloppet av de bidrag, som medlem har att utgiva till förbundet. Stadgandet innebär att medlemmar av kommunalförbund är skyldiga att finansiera förbundets verksamhet. Regeln klargör att kommunalförbund endast i anslutning till en i behörig ordning antagen budget kan rekvirera medel med bindande verkan för förbundsmedlem men lämnar öppet i vad mån förbund och förbundsmedlemmar i övrigt kan samverka i finansiella frågor. Något hinder torde dock inte föreligga för kommun att genom fristående anslag stödja förbundsverksamheten ens i sådana fall då det rör sig om förbund för obligatorisk (specialreglerad) angelägenhet. Även med 1957 års lag torde uppdelningar av medlemsbidragen i preliminära och slutliga vara möjliga (jfr Kaijser: Kommunallagarna I s. 250–253).

Utredningens bedömning

Kritik har ibland framförts mot bestämmelsen i 17 § KfbL främst från den utgångspunkten att angelägenhetsgraden av kommunalförbundets utgiftsbehov och investeringsverksamhet inte kan vägas mot medlemskommunernas behov på andra områden. I varje fall ger stadgandet kommunalförbundet formellt rätt att fastställa bidragsskyldigheten utan att ta hänsyn till medlemskommunernas prioriteringar i fråga om ekonomin i övrigt. Mot den bakgrunden har utredningen i 87 § föreslagit en regel om obligatoriskt samråd före budgetfastställelsen. Bestämmelsen

om bidragsskyldighet har däremot endast underkastats smärre redaktionella ändringar.

89 §

Gällande rätt

Enligt 1919 års lag om kommunalförbund granskades förbundsdirektionens förvaltning och förbundets räkenskaper av revisorer, utsedda av förbundsmedlemmarna, och beslut om ansvarsfrihet fattades av förbundsmedlemmarna var för sig. I 1957 års lag överensstämmer reglerna om revision i allt väsentligt med kommunallagens bestämmelser härom. Förbundsfullmäktige utser revisorer och beslutar om ansvarsfrihet skall beviljas eller inte. De särregler om revision som kommunalförbundslagen innehåller återfinns i 9 § 2 st. om tidpunkt för dechargesammanträde, 16 § 4 st. om val av revisorer och revisorssuppleanter i nybildat förbund och 19 § om handläggning av revisionsberättelse.

Frågan om tidpunkten för dechargesammanträdet har behandlats i anslutning till 80 § i förslaget. Särregeln i 16 § KfbL beror på att kommunalförbund kan bildas när som helst under löpande kalenderår. Skälen till de särskilda bestämmelserna i 19 § 1 st. KfbL har redovisats tidigare vid behandlingen av 80 §. I 19 § 2 st. föreskrives att avskrift av revisionsberättelsen jämte infordrade förklaringar minst två veckor före dechargesammanträdet skall tillställas förbundsmedlemmarnas styrelser. Regeln syftar till att förbättra kontaktmöjligheterna och stärka förbundsmedlemmarnas inflytande på förbundsverksamheten.

Utredningens bedömning

I 5 kap. i den nya lagen föreslås flera nyheter i fråga om den kommunala revisionen. Mandatperioden för revisorerna förlängs till tre år. Valbarhetsreglerna blir desamma som gäller för kommunfullmäktige. Sakrevisionen får sitt omnämnande. Revisorerna får själva utöva den förvaltning, som krävs för att fullgöra uppdraget. Revisionsberättelsen avges direkt till fullmäktige. Revisorerna inhämtar själva förklaringar över framställda anmärkningar. Dechargesammanträdet skall hållas före utgången av året efter det revisionen avser.

De föreslagna ändringarna i revisionsbestämmelserna bör kunna gälla även för kommunalförbund.

Särregeln i fråga om tidpunkten för dechargesammanträdet har föreslagits slopad i samband med behandlingen av 80 §. En speciell bestämmelse om revisorsval i nybildat förbund bör upptas även i den nya lagen, varvid får beaktas att revisorerna enligt förslaget skall väljas för en tid av tre år. Även särregeln i nuvarande 19 § 2 st. bör få en motsvarighet i nya lagen. Revisionens särskilda ställning har markerats genom att den nuvarande rubriken "Om kommunalförbunds drätsel" ändras till "Om kommunalförbunds drätsel och revision".

Om besvär över beslut av kommunalförbund

90 §

Gällande rätt

76–78 §§ KL som innehåller bestämmelser om kommunalbesvär och besvärsnämnd äger motsvarande tillämpning på kommunalförbund. Om landstingskommun ingår i förbundet, tillämpas dock i stället bestämmelserna i 78 § LL. Genom lagändringar den 1 juli 1972 slopades underställningsskyldigheten i fråga om reglemente för besvärsnämnd. Härigenom blev bestämmelserna om besvärsnämnd i huvudsak lika. För inrättande av besvärsnämnd i kommunalförbund krävs bestämmelse i förbundsordning.

Besvärsrätt tillkommer såväl till kommunalförbundet ansluten kommun som medlem av sådan kommun. Kommunalförbund saknar däremot besvärsrätt över beslut av medlemskommun i förbundsangelägenhet (jfr RÅ 1951 ref. 39).

Utredningens bedömning

Bland de större nyheterna i 7 kap. utredningens förslag märks en särskild regel om besvär över beslut på grund av delegation och en skärpning av inhibitionsregeln i länsstyrelsen. Vidare införes en särskild regel om återgång av upphävda kommunala beslut.

Dessa ändringar bör enligt utredningens mening kunna ges giltighet också för kommunalförbund. Särregeln i fråga om kretsen av besvärsberättigade bör bestå. Om kommunalförbundet har medlemmar i flera län, bör den länsstyrelse där förbundet enligt förbundsordningen har sitt säte vara behörig att pröva kommunalbesvären. Kommunalbesvär över beslut av kommunalförbund som består av landstingskommuner går till regeringsrätten. Detsamma bör gälla kommunalförbund mellan landstingskommun och kommun.

Om bildande av kommunalförbund m. m.

Reglerna under denna rubrik är speciella för kommunalförbund. De påverkas därför inte av förslagen till ny kommunallag.

91 §

Gällande rätt

Enligt 21 § KfbL kan kommun, landstingskommun och länsstyrelse väcka fråga om bildande av kommunalförbund.

Skall kommunalförbund bildas, upprättas förslag till förbundsordning.

Om kommunerna enats om antagande av förbundsordning, skall denna underställas länsstyrelsens prövning. Länsstyrelsen prövar om förbunds-

ordningens bestämmelser står i överensstämmelse med lag och annan författning och om bildandet av förbundet medför allmänt gagn. Länsstyrelsen fastställer förbundsordningen och bestämmer den tid, då förbundet skall träda i verksamhet. Frågan om understälning av förbundsordning hos länsstyrelsen har behandlats i prop. 1972: 12. Departementschefen uttalade i samband härmed:

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 (prop. s. 46).

Utredningens bedömning

Så sent som 1972 togs ställning för att underställningsskyldigheten i fråga om förbundsordning och vissa andra frågor i kommunalförbund skulle behållas. Anledning synes saknas till annan bedömning nu.

92 §

Enligt 22 § KfbL förfares på samma sätt som vid bildande av förbund när det gäller läggande av ny uppgift på förbund, ny medlems inträde i förbund eller andra ändringar av förbundsordningen. Ändring av förbundsordning förutsätter enhällighet bland förbundsmedlemmarna, såvitt avser frivilligt bildade förbund.

Utredningen föreslår endast redaktionella ändringar i denna regel.

93–95 §§

Bestämmelserna motsvarar 23–26 §§ KfbL, som reglerar medlems utträde ur kommunalförbund. Även här gäller att bestämmelserna inte påverkas av förslaget till ny enhetlig kommunallag. I allt väsentligt återgår stadgandena på motsvarigheter i 1919 års kommunalförbundslag. Då utredningen inte kunnat finna något behov av ändringar i bestämmelserna om utträde har dessa i förslaget behållits i huvudsak oförändrade. Innebörden i 26 § KfbL om medlemskommuns ekonomiska ansvar efter utträdet är något oklar. I förtydligande syfte har regeln omformulerats så att det klart framgår att det kvarliggande ansvaret endast kan gälla förbindelser som är ingångna före medlemmens utträde och att ansvaret kvarligger endast om särskilda skäl föreligger härför.

Om kommunalförbunds upplösning

96–100 §§

Gällande rätt

Inte heller reglerna om kommunalförbunds upplösning påverkas av de bestämmelser som föreslagits i övriga kapitel i den nya lagen.

I 27 § KfbL anges, att kommunalförbund får upplösas då förhållande inträffat som enligt bestämmelse i förbundsordningen medför att förbundet skall upphöra med sin verksamhet eller då sådana ändrade förhållanden inträtt att förbundsverksamhet inte med fördel kan fortsättas eller ändamålet med förbundet lämpligare kan tillgodoses på annat sätt eller då förbundsmedlemmarna är ense om förbundets upplösning.

Vill förbundsmedlem väcka fråga om förbundets upplösning skall enligt 28 § KfbL ansökan därom göras hos länsstyrelsen. I fråga om förfarandet i dylika ärenden gäller även 14–20 §§ förvaltningslagen. Om skäl föreligger till förbundets upplösning, förordnar länsstyrelsen enligt 20 § KfbL att verksamheten skall upphöra på tid som länsstyrelsen bestämmer samt att förbundet skall träda i likvidation. I 30 § KfbL ges närmare regler om likvidationen. Den verkställes av förbundets styrelse, men länsstyrelsen kan också förordna likvidatorer. Sedan förbundet trätt i likvidation kan kallelse sökas å dess okända borgenärer. Under likvidationen skall förbundets tillgångar realiseras, i den mån detta finnes erforderligt, och förbundets skulder betalas. Med de behållna tillgångarna skall förfaras enligt förbundsordningens bestämmelser. Likvidatorernas befogenhet att företräda förbundet och deras rättigheter och skyldigheter i övrigt är i princip desamma som för förbundsstyrelsen. Sedan likvidationen avslutats skall enligt 31 § KfbL redovisning avlämnas till medlemmarna och anmälan göras hos länsstyrelsen, som förklarar förbundet upplöst. Medlem får föra talan mot redovisningen hos tingsrätt inom ett år från den dag, då redovisningen erhölls. Försummas det har medlemmen förlorat sin talan.

I samband med upplösningsbeslutet förordnar länsstyrelsen enligt 32 § KfbL om vilken av förbundsmedlemmarna som skall övertaga och vårda förbundets arkiv. Reglerna om upplösning äger i tillämpliga delar motsvarande giltighet, då förbund för flera angelägenheter skall upphöra att handha någon av dessa.

Utredningens bedömning

Utredningen föreslår att motsvarande regler upptas i den nya lagen med endast redaktionella ändringar.

101 §

Denna regel saknar motsvarighet i gällande lag. Enligt bestämmelsen upphör förbundets verksamhet utan föregående likvidation vid sammanläggning av medlemskommunerna. Bakgrunden till stadgandet är följande.

Kommunalförbundskommittén redovisade framförda önskemål om förenkling av reglerna för kommunalförbunds upplösning i fall då upplösningen skedde genom att de kommuner som ingick i förbundet förenades genom kommunsammanläggning. Önskemålen gick ut på att förbundet i dylika fall skulle upphöra antingen omedelbart i följd av lagstadgande därom eller genom ett av Kungl. Maj:t i samband med indelningsändringen meddelat beslut och inte efter ett omständligt likvidationsförfarande. Enligt kommitténs mening borde emellertid likvidationen i sådana fall kunna göras synnerligen enkelt, eftersom kommunalförbundets samtliga tillgångar och förbindelser skulle övertagas av den ökade eller nybildade kommunen. Att införa en specialregel rörande likvidation i dessa sällsynt förekommande fall syntes kommittén överflödigt (SOU 1956: 19 s. 120).

Någon särregel härom infördes inte heller i kommunalförbundslagen.

Kommunalförbundskommitténs här redovisade uttalanden i fråga om kommunalförbunds upplösning i samband med kommunsammanläggning tillkom vid en tid, då frågan om en ny kommunindelningsreform ännu ej hade aktualiserats. Den nya kommunindelningsreformen har bl. a. resulterat i att ett mycket stort antal kommunalförbund upphört med sin verksamhet. Enligt vad som underhand erfarits torde avsaknaden av en särskild regel om kommunalförbunds upplösning vid kommunsammanläggning inte ha vållat några egentliga olägenheter. Å andra sidan förefaller det onödigt att behöva tillgripa likvidationsförfarande i dylikt fall, även om förfarandet kan göras mycket enkelt. Fastän kommunindelningsreformen nu i princip är genomförd synes det lämpligt att i kommunalförbundslagen intaga en särskild regel om upplösning av kommunalförbund vid kommunsammanläggning. En dylik bestämmelse innebär att likvidation inte skulle behöva tillgripas utan att förbundet automatiskt upplöses då kommunsammanläggning sker. Givet är att regeln endast kan tillämpas när samtliga i förbundet ingående kommuner sammanläggs. Undantaget kan inte avse andra indelningsändringar än kommunsammanläggning och inte heller de fall, då antalet förbundsmedlemmar är fler än de kommuner, som skall sammanläggas. Inte heller regleras det fall att medlemskommun sammanlägges med kommun, som inte är medlem.

Om medlemmarnas ansvarighet för kommunalförbunds skuld

102 §

Gällande rätt

Stadgandet motsvarar 34 § KfbL. Enligt detta är medlemmarna skyldiga att fylla bristen, om kommunalförbund saknar tillgångar till gäldande av skuld. Länsstyrelsen förordnar efter anmälan av förbundsfullmäktige, likvidatorer eller fordringsägare om den utdebitering hos medlemmarna, som kan erfordras. Detta sker antingen efter de grunder som anges i förbundsordningen eller efter vad som eljest prövas skäligt. Yppas

kommunalförbunds skuld först efter förbundets upplösning gäller motsvarande regler om ansvar för de kommuner, som var medlemmar av förbundet, när det upplöstes.

Vid handläggning av ärende om medlemmarnas ansvarighet för kommunalförbunds skuld gäller numera 14–20 §§ förvaltningslagen.

Utredningens bedömning

Utredningen anser att länsstyrelsen, liksom nu, bör besluta om den extra utdebitering som kan behövas för att täcka kommunalförbunds skulder. Utredningen föreslår därför inte några ändringar i sak i detta stadgande.

Om behörig länsstyrelse och besvär över länsstyrelses beslut i vissa fall

103 §

Bestämmelsen motsvarar delvis 35 § KfbL. Där föreskrivs att i fråga om länsstyrelsens beslut avseende kommunalförbunds bildande, ändring eller upplösning eller i ärende som äger samband därmed föres besvär hos Konungen. Sådana besvär är att anse som förvaltningsbesvär. I denna del har utredningen inte gjort andra än redaktionella ändringar.

I bestämmelsen har intagits ett förslag om behörig länsstyrelse.

Något hinder för kommuner att bilda kommunalförbund över länsgräns finns inte i gällande rätt. Kommunalförbund mellan landstingskommuner kommer alltid att avse minst två län. Frågan vilken länsstyrelse som är behörig att fastställa förbundsordning och ändringar i denna eller att förordna om upplösning har däremot inte uttryckligen lagreglerats.

I fråga om regionplan föreskrives i 130 § byggnadslagen att om regionplan kan komma att beröra kommuner inom två eller flera län Konungen får bestämma att länsstyrelsen i ett av länen skall ta befattning med regionplanen och därmed sammanhängande frågor som ankommer på länsstyrelse.

I vattenlagsutredningens betänkande "Revision av vattenlagen, Vattenförbund" (SOU 1973: 31) föreslås en uttrycklig bestämmelse om behörig länsstyrelse när vattenförbund berör flera län. Enligt lagförslaget skall ärende, som enligt lagen om vattenförbund prövas av länsstyrelse, upptas av länsstyrelsen i det län där vattenförbundets styrelse har eller skall ha sitt säte. Ärende om förbundsbildning eller om verksamhetsområde kan, när förbundet har eller skall ha sitt verksamhetsområde inom olika län, upptas av var och en av länsstyrelserna i dessa län, men skall prövas i samråd med de övriga. Har länsstyrelserna olika uppfattning, hänskjutes frågan till Konungens prövning. Förslaget har ännu inte föranlett lagstiftning.

För att undanröja nuvarande osäkerhet om rättsläget anser utredningen att en uttrycklig regel om vilken länsstyrelse som är behörig när

frågan gäller kommuner i flera län är erforderlig. Det bör därvid räcka att föreskriva att den länsstyrelse där förbundets styrelse har eller skall ha sitt säte skall vara behörig. Härigenom tillgodoses de syften som ligger bakom statskontrollen i fråga om kommunalförbund. I fråga som har betydelse även för angränsande län ankommer det på länsstyrelse enligt 3 § 2 st. länsstyrelseinstruktionen (SFS 1971:460) att främja det för länen gemensamma intresset. Det får dessutom förutsättas att samråd sker med de länsstyrelser, där berörda kommuner ligger. Någon uttrycklig regel om samråd anser utredningen inte erforderlig, eftersom samrådsskyldigheten får anses följa redan av 40 § 2 st. länsstyrelseinstruktionen. Regeln om behörig länsstyrelse bör avse alla de frågor om kommunalförbund som ankommer på länsstyrelse att pröva.

10 Övergångsbestämmelser

Behovet av övergångsbestämmelser har redovisats i de tidigare avsnitten.

Flertalet av de bestämmelser som återfinns i lagen om införande av kommunallagen och lagen om införande av landstingslagen har blivit obsoleta och bör därför utan vidare kunna upphävas.

I 1953 års kommunallag och 1954 års landstingslag beskars antalet reglerade fondtyper väsentligt jämfört med äldre rätt. Vissa avvecklingsbestämmelser i fråga om äldre fonder ansågs därför nödvändiga. Enligt vad utredningen under hand erfarit torde flertalet av de äldre fonderna numera ha avvecklats på ett eller annat sätt. Ett fåtal äldre fonder synes dock alltjämt finnas kvar. På dessa fonder bör emellertid den nya bestämmelsen om fonder i 52 § i nya lagen kunna tillämpas.

I fråga om de särskilda bestämmelserna i de nu gällande promulgationslagarna vill utredningen framhålla följande.

Bestämmelsen i 10 § lagen om införande av kommunallagen om personliga tjänstbarheter i stad intogs särskilt med hänsyn till att fastighetsägarnas renhållningsskyldighet vid KL:s tillkomst inte blivit föremål för direkta positiva bestämmelser (jfr prop. 1953: 210 s. 230). I detta avseende torde stadgandet i varje fall efter tillkomsten av 1970 års renhållningslag sakna betydelse. I 2 § denna lag ges nämligen bestämmelser om fastighetsägares renhållningsskyldighet. Även i övrigt torde numera utrymme för tillämpning av 10 § saknas. Regeln i 5 § lagen om införande av landstingslagen om territoriell differentiering av landstingsskatt tillämpades tidigare i Södermanlands läns landstingskommun. Enligt vad utredningen under hand erfarit sker sådan differentiering inte längre. Detta stadgande bör alltså kunna upphävas nu.

3 §

Enligt 8 § lagen om införande av kommunallagen handläggs ärenden angående i mantal satt jord på s. k. jordbruksstämma enligt äldre regler. Den i 8 § angivna tiden för stadgandets tillämpning har successivt förlängts och har f. n. utsträckts till utgången av år 1974 (KK 1973: 938).

Förutsättningarna för avveckling av institutet jordbruksstämma utreds f. n. inom kommundepartementet. I avbidan härpå bör bestämmelsen i 8 § gälla tills vidare.

5 §

Bestämmelsen motsvarar i sak 1 § 2 st. i nuvarande landstingslag och syftar på de nu bestående förhållandena i Gotlands län samt i fråga om Malmö och Göteborg.

6 §

Genom detta stadgande ges möjlighet för Helsingborgs och Stockholms kommuner att tills vidare behålla drätselnämnden. Samtidigt förvandlas drätselnämnden i Stockholms kommun till fakultativ nämnd. Härigenom har utredningen ansett att gällande principer för organisationen i Stockholms kommun inte rubbas samtidigt som drätselnämnden kan avskaffas utan att lagändring blir erforderlig. Med den föreslagna lösningen kan drätselnämnden omhänderha den centraliserade medelsförvaltningen och ansvara för räkenskapsföringen. De bestämmelser som i dag i övrigt finns i KL och KLS om drätselnämnd upphör att gälla vid nya lagens ikraftträdande. Detta innebär exempelvis att kravet på gemensamt reglemente för kommunstyrelsen och drätselnämnden utgår liksom de särskilda bestämmelserna om drätselnämndens yttrande i 20 § 2 st. och 58 § 2 st. KLS. I fråga om drätselnämndens organisation och verksamhetsformer bör den föreslagna nya lagens regler om fakultativa nämnder kunna tillämpas fullt ut. För Stockholms kommuns del krävs dock en särregel om att borgarrådsberedningens ordförande är självskriven som ordförande i drätselnämnd.

7 §

Bestämmelsen avser att möjliggöra för den landstingskommun, som nu har förvaltningsutskottet uppdelat på självständiga avdelningar, att tills vidare behålla denna ordning. Bestämmelsen medför att avdelning liksom nu har att själv inom sig utse ordförande och vice ordförande. I övrigt har de föreslagna bestämmelserna om förvaltningsutskottet i 37–42 §§ i nya lagen gjorts tillämpliga på avdelning av utskottet. Hänvisningen till 42 § innebär att avdelning av utskott liksom nu kan tilläggas befogenhet att uppdraga åt annan att fatta beslut på avdelningens vägnar.

11 Följdändringar i annan lagstiftning

11.1 Lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (omtryckt SFS 1969: 770)

Utredningen hade ursprungligen genom tilläggsdirektiv 1971 i uppdrag att göra en lagteknisk översyn av indelningslagen. Sedan 1973 års riksdag hemställt om översyn av lagen även i materiellt hänseende har Kungl. Maj:t den 27 september 1974 bemyndigat chefen för kommundepartementet att tillkalla sakkunniga för att göra en fullständig översyn av indelningslagen och därvid överta det uppdrag beträffande lagen som tidigare lämnats kommunallagsutredningen.

Översynen av indelningslagen kan inte antas bli slutförd innan beslut fattats med anledning av kommunallagsutredningens förslag. Utredningen föreslår därför sådana ändringar i indelningslagen, som är nödvändiga för att anpassa den till förslaget i övrigt.

Som framgår av vad utredningen anfört i specialmotiveringen till 1 kap. 1 § föreslås att den nuvarande bestämmelsen i 1 § 2 st. KL om att Konungen förordnar angående kommungränsens rätta sträckning, när osäkerhet råder beträffande gränsen för kommuns område, intas som ett tredje stycke i 2 § indelningslagen.

Vidare föreslås att bestämmelsen i 2 § LL om förfarandet vid kommuns inträde i landstingskommun flyttas till indelningslagen. Enligt vad som under hand erfarits från länsberedningen kommer beredningen att föreslå att Göteborgs och Malmö kommuner skall ingå i respektive landstingskommun. Om detta förslag genomföres, kan bestämmelsen utgå. Tills vidare har utredningen placerat regeln som en ny paragraf, 2 b §, i indelningslagen. Utredningen är medveten om att indelningslagen i övrigt inte reglerar ändringar i den landstingskommunala indelningen, men har funnit denna lösning f. n. vara den lagtekniskt lämpligaste. Som tidigare sagts får man utgå från att den nya utredningen om indelningslagen kommer att beakta frågan.

Enligt 22 § indelningslagen kan Konungen på framställning bestämma beloppet av den upplåning, som nybildad kommun får besluta utan underställning, intill dess den i 58 § KL i sådant hänseende meddelade bestämmelsen kan tillämpas.

Bestämmelsen har betydelse endast om nybildningen sker genom delning av en eller flera äldre kommuner och alltså inte vid kommunsam-

manläggning. Bakgrunden till stadgandet, som behållits i sak oförändrat sedan tillkomsten av 1919 års lag, är att en nybildad kommun under en övergångstid blir tvungen att antingen underställa Kungl. Maj:t alla lånebeslut (bortsett från de specialfall av underställningsfrihet som successivt införts i KL) eller att avstå från att upptaga s. k. korta lån (nybildningskommitténs bet. 1918, s. 217–218) om inte en särskild lagregel om lånerätt ges. Beloppsgränsen i 58 § KL, som baserats på skatteunderlaget, bestäms nämligen med hänsyn till den under nästföregående år fastställda taxeringen i varje kommun.

I förslaget till ny kommunallag har i fråga om den underställningsfria lånerätten föreslagits bl. a. att den nuvarande beloppsgränsen i förhållande till skatteunderlaget helt skall slopas.

Bestämmelsen i 22 § indelningslagen blir därför överflödig. Eftersom utredningens förslag inte omfattar lagen om församlingsstyrelse måste emellertid motsvarande regel för församlingarnas del i 42 § indelningslagen kvarstå. I stadgandet får därvid hänvisningen till 22 § ersättas med att innehållet i paragrafen i tillämpliga delar förs in i 42 §.

11.2 Lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade (SFS 1965: 596)

Lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade omfattas inte av utredningsdirektiven. Lagen innehåller emellertid ett flertal hänvisningar till KL, vilket medför behov av följdändringar. I övrigt saknar utredningen anledning att göra någon översyn av lagen i fråga. Här redovisas endast sådana förslag till ändringar som inte är enbart formella.

3 §

De nya bestämmelserna om verkan av valbarhetens upphörande och om avsägelserätt i 9 § bör kunna tillämpas även på delegerade och suppleanter i sammanläggningsdelegerade.

4 §

I 14 § nya kommunallagen föreslås bl. a. den ändringen att kungörelsen skall expedieras minst en vecka före sammanträde till fullmäktigeledamöter och suppleanter. Samma regel bör kunna gälla för sammanläggningsdelegerade.

Bestämmelsen i 4 § 2 st. lagen om sammanläggningsdelegerade att kungörelse skall införas samtidigt i de tidningar i vilka kommunerna inför kommunala tillkännagivanden påverkas av förslaget att vidga kungörelseannonseringen till att omfatta samtliga ortstidningar som i kommunen har en spridning av någon betydenhet. För sammanläggningsdelegerades del torde regeln medföra att annonsering skall ske i samtliga ortstidningar, som i sammanläggningskommunerna har en spridning av någon betydenhet. En dylik utvidgning bör kunna accepteras. Sammanlägg-

ningsdelegerade kommer ju att fungera under en relativt kort övergångstid, varför kostnadsaspekterna får tillmätas underordnad betydelse. Den nuvarande formuleringen av lagrummet kan behållas, men får en annan innebörd sakligt sett.

5 §

Bestämmelsen i 5 § 2 st. om underrättelseskyldighet till länsstyrelsen angående presidieval överensstämmer i sak med 11 § 1 st. 2 p. KL. Denna regel har föreslagits slopad för fullmäktiges del. Motsvarande bör kunna ske i fråga om sammanläggningsdelegerade. Bestämmelsen om interimsordförande vid förfall för presidiet i 5 § 3 st. har avsevärda likheter med motsvarande regel i 11 § 3 st. KL. För kommunerna föreslås att bestämmelser av denna art placeras i arbetsordning för kommunfullmäktige. För sammanläggningsdelegerade kan med hänsyn till institutets övergångskaraktär någon motsvarighet till arbetsordning för fullmäktige knappast komma i fråga. Mot den bakgrunden föreslås att regeln om interimsordförande – som inte är lika detaljerad som nuvarande regel i 11 § 3 st. KL – kvarstår oförändrad.

6 §

Enligt 6 § 1 st. skall sammanträde med sammanläggningsdelegerade hållas bl. a. när länsstyrelsen förordnar om sammanträde eller de flesta delegerade begär det. Motsvarande bestämmelser i 13 § 1 st. KL föreslås ändrade på så sätt att länsstyrelsens rätt att förordna om sammanträde slopas och att en tredjedel av fullmäktigeledamöterna skall få rätt att påkalla sammanträde. I fråga om sammanläggningsdelegerade kan man – åtminstone i fall då sammanläggning aktualiserats mot någon kommuns vilja – i undantagsfall befara obstruktion av olika slag. Emellertid torde knappast någon reell risk föreligga för att en ordförande i sammanläggningsdelegerade skulle vägra påkalla sammanträde, när detta är behövligt. Ordföranden är underkastad ämbetsansvar i samma omfattning som ordförande i kommunfullmäktige. Mot den bakgrunden anser utredningen att regeln om länsstyrelsens rätt att förordna om sammanträde kan slopas även i fråga om sammanläggningsdelegerade. Rätten för en minoritet att påkalla sammanträde bör kunna införas också för sammanläggningsdelegerade.

I 6 § 2 st. hänvisas till 13 § 3 st. och 5 st. KL, som reglerar tiden för fastställande av kommunens budget. Motsvarande bestämmelser i KL har överförts till drätselkapitlet, 51 § 2 st. i förslaget till ny kommunallag. Av intresse i detta sammanhang är att lagen om sammanläggningsdelegerade synes sakna hänvisning till KL:s drätselregler. Fastställande av budget hör dock till de delegerades viktigaste uppgifter (prop. 1965:151 s. 22, 36). I praktiken har sammanläggningsdelegerades arbetsutskott ansvaret för det egentliga budgetarbetet. Det kan också antas, att KL:s drätselbestämmelser faktiskt ligger till grund för budgetbehandlingen.

7 §

I detta stadgande regleras kungörelse om sammanträde med sammanläggningsdelegerade. 7 § 1 st. anger vem som är skyldig utfärda kungörelse och kungörelsens innehåll. Bestämmelsen motsvarar 14 § 1 mom. 1 st. KL. I 7 § 2 st. regleras anslag av kungörelse på kommunernas anslagstavlor och expedieringen till de delegerade. Bestämmelsen motsvarar 14 § 1 mom. 2 st. KL. I 7 § 3 st. finns bestämmelser om tidningsannonsering, som är mindre detaljerade än motsvarande regel i 14 § 1 mom. 3 st. Härutöver hänvisas till 14 § 1 mom. 4 st. om verkan av underlåtet anslag i vissa fall och till 14 § 2 mom. om dispens från kungörelsekravet i brådskande fall.

14 § förslaget till ny kommunallag har förenklats i fråga om kungörelseförfarandet samtidigt som kravet på tidningsannonsering skärpts. Samma regler bör kunna tillämpas även för sammanläggningsdelegerades del med den skillnaden att anslag måste ske på samtliga kommuners anslagstavlor och annonsering ske i samtliga ortstidningar av någon betydenhet i de i sammanläggningen ingående kommunerna.

10 §

Bestämmelsen motsvarar 18 § KL och anger vilka organ som kan anhängiggöra ärende hos sammanläggningsdelegerade. Dit hör förutom fullmäktige och styrelser i de kommuner, som berörs av indelningsändringen, även samarbetsnämnd för dylika kommuner.

De särskilda reglerna hänger samman med sammanläggningsdelegerades uppgifter och bör därför i huvudsak lämnas orubbade. Bland de statliga myndigheterna bör dock endast länsstyrelsen tillerkännas initiativrätt.

11 §

I 11 § hänvisas till 15 §, 16 § 1 st., 20–25 §§ och 27 § KL om kommunfullmäktige och deras ordförande. Hänvisningarna avser alltså regler om beslutförhet, jäv (med undantag av s. k. revisionsjäv), fortsatt sammanträde, ordförandens skyldigheter vid sammanträde, omröstningsförfarandet, interpellation, protokollföring, reservation och offentlighet.

I dessa regler föreslås flera ändringar.

Hänvisningen till 15 § KL om beslutförhet synes ha fått en annan innebörd än vad som ursprungligen åsyftades. Vid tillkomsten av 1965 års lag om sammanläggningsdelegerade räckte det alltid med att fler än hälften av delegerade var tillstädes. Eftersom suppleantsystemet är obligatoriskt för sammanläggningsdelegerade synes lagändringen 1969 i 15 § KL ha medfört att närvarokravet numera skärpts till två tredjedelar av sammanläggningsdelegerade.

Utredningen har lämnat frågan om beslutsförhetskravet i fullmäktige med suppleanter öppen i avbidan på förslag från utredningen om den kommunala demokratin. Detta medför att utredningen inte heller föreslår några ändringar i lagen om kommunala sammanläggningsdelegera-

de på denna punkt nu. Frågan bör dock uppmärksammas i ett större sammanhang.

Ändringarna i avgränsningen av släktskapsjäven bör kunna gälla även för sammanläggningsdelegerades del. Samma gäller även om ändringarna i reglerna för fortsatt sammanträde. Ändringarna i fråga om interpellation och protokollföring bör också kunna godtagas för sammanläggningsdelegerade. Samma gäller offentligheten vid sammanträden.

Särregeln i 11 § 2 p. att tillkännagivande som avses i 24 § 4 st. KL skall ske på anslagstavlorna i de kommuner, som berörs av indelningsändringen, bör behållas.

13 §

Regeln om avgiftsfri vidimation av avskrifter av delegerades protokoll bör, av skäl som tidigare angivits, liksom motsvarande regler i KL, kunna avvaras.

16 §

I detta stadgande regleras val av presidium i arbetsutskottet. Bestämmelsen motsvarar 34 § KL. Underrättelseskyldigheten till länsstyrelsen i 34 § 3 st. KL föreslås slopad. Sådan ändring bör göras även i 16 § förevarande lag.

17 §

I detta stadgande hänvisas till 33 § 2 st., 35–39 §§ och 40 § 2 och 3 st. KL. I dessa bestämmelser regleras ledamots avgång, kommunstyrelsens sammanträden, suppleanternas tjänstgöring, jäv, beslutsförfarande, protokollföring, när handling skall anses ha inkommit och kommunstyrelsens skriftväxling.

Av de ändringar som i dessa hänseenden föreslås i den nya kommunallagen synes flertalet utan vidare kunna genomföras även för sammanläggningsdelegerade. Beträffande den föreslagna bestämmelsen om möjlighet för kommunstyrelsen att vid sammanträde upplysningsvis höra tjänsteman i kommunen eller utomstående sakkunnig bör beaktas att en regel av denna typ redan finns i 9 § i lagen om sammanläggningsdelegerade såvitt gäller deras sammanträden. Denna bestämmelse avser tjänsteman i någon av de i sammanläggningen ingående kommunerna men inte utomstående sakkunnig. I vad mån en motsvarande regel är behövlig för arbetsutskottets del är tveksamt. Utredningen anser att i vart fall någon hänvisning till den föreslagna bestämmelsen i 37 § 2 st. KL inte bör ske.

Jävsregeln för verkschefer i förslaget till ny kommunallag torde knappast ha någon praktisk betydelse i fråga om sammanläggningsdelegerades arbetsutskott, eftersom sammanläggningsdelegerade knappast kan inrätta några egna verk. Å andra sidan bör något hinder inte föreligga för att hänvisning trots detta görs till 37 § i förslaget till ny kommunallag.

Särregeln i 17 § 2 st. om att tillkännagivande som avses i 39 § 3 st. KL

skall ske på anslagstavlorna i de kommuner, som berörs av indelningsändringen, bör kvarstå.

20 §

I fråga om arvode till delegerad, ledamot i arbetsutskottets kommitté eller suppleant hänvisas till 28 § 1 mom. och 2 mom. 1 st. KL. De ändringar som föreslagits i fråga om ersättningsrätten i 30 § i den nya lagen bör kunna tillämpas även här.

21 §

Utredningen har föreslagit en bestämmelse om återgång av på besvär upphävda kommunala beslut som intagits i 71 § i lagförslaget. En motsvarande regel bör givetvis kunna tillämpas även för sammanläggningsdelegerades del. Med tanke på att sammanläggningsdelegerade kan ha upphört med sin verksamhet då beslutet upphävts bör det för sådana fall föreskrivas att det åligger styrelsen i den nya kommunen att föranstalta om möjlig rättelse av verkställigheten.

11.3 Kommunalskattelagen (SFS 1928: 370)

Med den terminologi utredningen valt i förslaget till ny kommunallag, där begreppet kommunalskatt reserveras för skatt till primärkommuner, behövs ändringar också i 1, 2 och 63 §§ kommunalskattelagen, där uttrycket "allmän kommunalskatt" används. I stället bör i dessa stadganden användas begreppen kommunalskatt, landstingsskatt och församlingsskatt. Även i andra författningar, exempelvis uppbördsförordningen, finns anledning anpassa terminologin till den här föreslagna.

11.4 Taxeringskungörelsen (SFS 1957: 513)

Som framgår av vad som anförts under 6 kap. föreslås att skyldigheten i 72 § LL för länsstyrelse att underrätta landstingskommun om skatteunderlag överflyttas till 45 § taxeringskungörelsen, där motsvarande skyldighet gentemot primärkommunerna finns reglerad.

11.5 Ändringar i vallagstiftningen

Som framgår av avsnitt 4.3.2 anser utredningen att samtliga bestämmelser om valkretsindelning i KL, KLS och LL bör placeras i vallagen (1972: 620). Utredningens förslag till enhetlig kommunallag utgår också från denna lösning. Kommunalvalskommittén har föreslagit nya regler i fråga om kommunalvalsystemet, som bl. a. medför flera ändringar i bestämmelserna om valkretsindelning. Beredning av kommunalvalskom-

mitténs förslag pågår nu, enligt vad utredningen erfarit, inom kommundepartementet. Mot bakgrund av det sagda anser utredningen det saknas anledning att redovisa de ändringar i vallagen, som behövs för att bestämmelserna om valkretsindelning placeras i denna lag.

11.6 Organisationsbestämmelser om kommunala nämnder i olika specialförfattningar

Beträffande flertalet av de specialreglerade nämnderna på den primärkommunala sektorn har de nuvarande bestämmelserna i KL om kommunstyrelsen och övriga nämnder i betydande utsträckning gjorts tillämpliga genom hänvisningar. Motsvarande gäller för flertalet av de specialreglerade landstingskommunala nämnderna i fråga om LL: s bestämmelser om förvaltningsutskott och övriga nämnder.

Utredningens förslag medför i och för sig behov av ändringar också i de författningar, som reglerar de specialreglerade nämndernas verksamhet. Utredningen har i specialmotiveringen till 43 § uttalat att samtliga föreslagna ändringar i fråga om kommunstyrelsens, förvaltningsutskottets och de fakultativa nämndernas organisation bör kunna genomföras också för de specialreglerade nämndernas del. Enligt utredningen är det också önskvärt att söka uppnå ytterligare enhetlighet mellan styrelsen och de specialreglerade nämndernas verksamhetsformer. Det ligger emellertid inte inom utredningens uppdrag att uppta de nu föreliggande avvikelserna till behandling. Härtill kommer att flera av de viktigaste specialreglerade nämndernas uppgifter och organisation kan komma att avsevärt påverkas i olika avseenden sedan ställning tagits till flera nu liggande utredningsförslag.

Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK) har i sina direktiv bl. a. den uttalade målsättningen att öka det kommunala ansvarstagandet på skolans område och eliminera onödig detaljreglering. SSK har redovisat sitt uppdrag i en serie betänkanden. I SOU 1974: 36 har kartlagts det regelsystem som styr skolsektorn. Det är rimligt att antaga att skolstadgans utformning kan komma att påverkas i flera avseenden, om utredningens förslag helt eller delvis genomförs.

Socialutredningen har i sitt principbetänkande "Socialvårdens mål och medel" (SOU 1974: 39–40) föreslagit en gemensam ramlagstiftning för hela den kommunala sociala omvårdnaden. I betänkandet behandlas bl. a. nämndorganisationen på det sociala området i en framtida lag. Socialutredningen föreslår bl. a. att specialiserade barnavårdsnämnder, nykterhetsnämnder och socialnämnder inte längre skall finnas. Givet är att utredningens förslag kan påverka utformningen av reglerna om nämndorganisationen på det sociala området.

Bygglagutredningen har i sitt tidigare redovisade principbetänkande (SOU 1974: 21) skisserat väsentliga ändringar i planinstituten. Även här är det rimligt att tänka sig betydande återverkningar på innehållet i en kommande byggnadsstadga.

Inom socialdepartementet pågår översyn av hälsovårdsstadgan, främst

med tanke på behovet av samordning av lagstiftningen på hälso- och miljövårdsområdet, men även med hänsyn till att kommunerna i dag är större och bärkraftigare och med en bättre förmåga att självständigt ta ansvar för samhällsuppgifterna än då den nuvarande stadgan utformades. Översynen kan tänkas leda till ändringar i bestämmelserna om hälsovårdsnämndernas verksamhetsformer.

Inom kommundepartementet pågår en översyn i syfte att pröva om statliga detaljföreskrifter för kommunal och landstingskommunal verksamhet kan slopas eller minskas. Denna översyn kan beröra bl. a. sådana regler i specialförfattningarna som avser närvarorätt för statliga tjänstemän vid nämndernas sammanträden och liknande bestämmelser av tillsynskaraktär.

Sammantaget leder detta till att kommunallagsutredningen inte anser sig böra framlägga förslag till de följdändringar i olika specialförfattningar, som kan föranledas av utredningens förslag.

12 Sammanfattning

Allmänna motiv

Utredningen har till uppgift att göra en lagteknisk översyn av kommunallagstiftningen i syfte att göra lagstiftningen enklare och mera enhetlig samt anpassa bestämmelserna till utvecklingen i kommunal praxis. I detta betänkande redovisas utredningens översyn av kommunallagen, kommunallagen för Stockholm, landstingslagen, lagen med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun och lagen om kommunalförbund.

I avsnitt 2 anlägger utredningen mer *allmänna synpunkter på revisionen av kommunallagarna*. De allmänna riktlinjerna för nu gällande kommunallagar och regeringsformens bestämmelser om kommunerna redovisas. Utredningen pekar bl. a. på att lagens innehåll främst förestavas av hänsynen till två intressentgrupper, nämligen kommunmedlemmarna och de kommunala förtroendemännen. Utredningens förslag till ny lag accentuerar lagens karaktär av ramlag. Detaljföreskrifter av olika slag utrensas. Med en ramlag ges kommuner och landstingskommuner större rörelsefrihet att anpassa sina verksamhetsformer efter de lokala förhållandena och samtidigt möjliggörs en ökad flexibilitet med tanke på den framtida utvecklingen.

I avsnitt 3 går utredningen igenom möjligheterna till ett *förenhetligande av kommunallagen och kommunallagen för Stockholm* ur mer allmänna aspekter. Utredningen konstaterar att något hinder i princip inte föreligger mot en helt enhetlig kommunallag för samtliga primärkommuner. De speciella förhållanden, som tidigare åberopats för en särreglering för Stockholms del, har ofta en historisk förklaring och saknar numera i allmänhet betydelse. Det ligger dock inte inom utredningens uppdrag att föreslå ändringar i de grundläggande principerna för organisationen i Stockholms kommun. Utredningen har mot denna bakgrund undersökt i vilken utsträckning särregler kan behövas för att organisationen i Stockholm skall kunna lämnas orubbad.

I fråga om den rättsliga regleringen av borgarrådens ställning anser utredningen att med den begränsning som ligger i direktiven endast smärre jämkningar är möjliga. Sådana bestämmelser om borgarråden i Stockholm som lika väl kan placeras i reglemente eller motsvarande kan enligt utredningen utgå ur lagen. I fråga om mandatperioden för

fullmäktige och nämnder har utredningen inte kunnat undanröja nuvarande skillnader mellan Stockholm och andra kommuner. De lagtekniska lösningar utredningen valt medför dock att antalet särregler för Stockholm kan minskas betydligt.

Vad gäller reglerna om drätselnämnden i Stockholm pekar utredningen på att endast två kommuner nu använder sig av denna organisationsform, nämligen Helsingborg och Stockholm. Detta sammanhänger med strävan på kommunalt håll att lägga såväl den kortsiktiga som den långsiktiga ekonomiska planeringen på ett enda kommunalt organ, kommunstyrelsen. På landstingssidan saknas motsvarighet till bestämmelserna om drätselnämnd. Det praktiska behovet av denna organisationsform kan anses ringa. Den roll som kommunstyrelsen tillerkänts i lagstiftningen har gjort att invändningar kan resas från principiella synpunkter mot att uppspalta de viktigaste funktionerna på flera organ. För landstingskommunernas del torde inte heller något behov av ett system med drätselnämnd föreligga. Det är enligt utredningen otillfredsställande att i en ramlag ta in regler som endast får tillämpning på en eller två kommuner. Mot denna bakgrund har utredningen ansett att bestämmelser om drätselnämnd inte bör upptas i den nya kommunallagen. För att undvika rubbningar i den nuvarande kommunala organisationen i Stockholm och Helsingborg ges dessa kommuner möjlighet i övergångsbestämmelserna till den nya lagen att tills vidare behålla drätselnämnden.

Utredningen kommer fram till att antalet avvikande bestämmelser för Stockholms del bör kunna minskas i sådan omfattning att någon särskild kommunallag för Stockholm inte längre behövs.

I avsnitt 4 går utredningen igenom möjligheterna till ett *förenhetligande av kommunallagen och landstingslagen* från mer allmänna utgångspunkter. Förhållandet mellan dessa båda lagar redovisas i ett historiskt perspektiv, varvid konstateras att bestämmelserna i dessa lagar successivt närmats varandra.

Liksom i fråga om KLS medför begränsningarna i utredningens direktiv att utredningen inte prövat ändamålsenligheten i de mer väsentliga eller principiella skillnaderna mellan primärkommunernas och landstingskommunernas verksamhet och arbetsformer. Utredningen har därför undersökt i vad mån föreliggande avvikelser i lagregleringen kan bero på sådana mer övergripande olikheter eller inte. Frågan om separata lagar bör behållas för primärkommuner och landstingskommuner eller om en gemensam lag kan reglera båda kommunformerna bör enligt utredningens mening i första hand avgöras med hänsyn till antalet särbestämmelser som kan behövas för landstingskommunernas del. Den undersökning utredningen gjort visar att antalet avvikande bestämmelser kan nedbringas i en sådan omfattning att en gemensam lag är möjlig. Det faktum att det här rör sig om två skilda kommuntyper som verkar på olika nivåer och med olika verksamhetsfält utgör enligt utredningens uppfattning inget hinder mot en gemensam lag.

Utredningen pekar på att de skillnader som nu föreligger i fråga om arbetsformerna främst beror på att antalet landstingsmöten per år i allmänhet är lägre än antalet kommunfullmäktigesammanträden. Andra

olikheter har sin grund i landstingskommunernas ställning som länskommunalt organ.

I avsnittet behandlas också andra olikheter av grundläggande art. Antalet landstingsmän och antalet ledamöter i kommunfullmäktige bestäms nu på olika sätt. Landstingsmännens antal beror på valkretsindelningen medan antalet fullmäktigeledamöter bestäms av fullmäktige inom vissa latituder. Suppleanter i landsting och kommunfullmäktige utses likaså på olika sätt. Bestämmelserna om valkretsindelningen i primärkommuner och landstingskommuner avviker från varandra i flera hänseenden. Behålles det nuvarande systemet, försvåras ett förenhetligande av lagstiftningen. Utredningen diskuterar lämpliga lösningar i förenhetligande syfte med utgångspunkt bl. a. i kommunalvalskommitténs förslag i betänkandet "Kommunala val", departementspromemorian "Vallag", den nya vallagens systematik och den omfördelning av författningsstoffet mellan grundlag och vallag som nyligen skett för riksdagens del.

Utredningen anser att antalet fullmäktige och landstingsmän bör kunna bestämmas på samma sätt och förordar därvid den nuvarande primärkommunala lösningen med den skillnaden att nuvarande latituder utgår. Detta innebär att endast ett lägsta antal ledamöter föreskrivs för samtliga primärkommuner och landstingskommuner. Minimigränsen har satts till 31 ledamöter. Utredningen förutsätter att vid bestämmandet av antalet ledamöter hänsyn skall tas till invånarantalet i kommunen eller landstingskommunen. Även landstingsmännens antal föreslås vara udda. Denna lösning innebär att en enhetlig regel kan uppställas.

I fråga om utseende av suppleanter föreslår utredningen inga sakliga ändringar.

Utredningen anser att bestämmelserna om valkretsindelning i primärkommuner och landstingskommuner bör flyttas till vallagen. Motsvarande bestämmelser för riksdagens del finns redan nu i vallagen. Utredningen utgår alltså från att inga bestämmelser, som har direkt samband med valförfarandet, skall placeras i en enhetlig kommunallag.

Därefter går utredningen igenom de lagregler i LL som reglerar förhållandet mellan länsstyrelsen och landstingskommunerna och där flera olikheter nu föreligger mellan LL och KL. Utredningen konstaterar att varken primärkommuner eller landstingskommuner har någon speciell ställning i förhållande till länsstyrelsen utan att de får ses som likställda. Behovet av samordning mellan den statliga och kommunala verksamheten får också anses vara likartat. Utredningen anser det mot denna bakgrund möjligt att låta en betydande del av särreglerna om landstingets förhållande till länsstyrelsen utgå. Den särskilda bestämmelsen om landshövdingens närvaro- och yttranderätt vid landstingsmöte har utredningen dock ansett böra behållas.

För Stockholms läns landstingskommun gäller lagen den 26 maj 1969 med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun (LLS). Då utredningens förslag medför att antalet särregler för Stockholms läns landstingskommun kan minskas väsentligt, har utredningen ansett sig oförhindrad att föreslå att kvarstående särbestämmelser inarbetas i en enhetlig kommunallag. Den mer vidsträckta kompetensen

för Stockholms läns landstingskommun har utredningen därvid lämnat orubbad.

I avsnitt 5 behandlas möjligheterna att *förenhetliga kommunallagen och kommunalförbundslagen*. Utredningen anser att kommunindelningsreformen ger anledning att ställa frågan huruvida behov av lagstiftning om interkommunal samverkan i kommunalförbundets form alltjämt föreligger. Utredningen har därför undersökt det nuvarande läget och gjort en bedömning av möjliga utvecklingstendenser.

Enligt förteckning i rikets indelningar 1974 utgör antalet kommunalförbund nu 20. Minskningen under det senaste årtiondet har ett klart samband med kommunsammanläggningarna och polisväsendets förstatligande. Utredningen har däremot inte funnit något belägg för att nedgången i första hand skulle bero på brister i fråga om kommunalförbundet som samverkansform. Varken kommunindelningsreformer eller uppgiftsöverföringar utesluter behovet av interkommunalt samarbete, vilket bl. a. utvecklingen i storstadsområdena visar. Kommunernas ansvar för energiförsörjningen och renhållningen kan också tänkas aktualisera samarbete i kommunalförbundets form. När det gäller formen för interkommunalt samarbete, anser utredningen att det inte heller i framtiden räcker att hänvisa kommunerna till att sluta interkommunala avtal. För mer betydande samarbetsuppgifter kan behövas ett från kommunerna fristående rättssubjekt. I dagens läge står därvid valet mellan aktiebolag och kommunalförbund. Utredningen ställer sig frågan om det skulle räcka att hänvisa kommunerna till möjligheten att bilda gemensamma bolag och gör därför en genomgång av de mer principiella olikheterna mellan bolagsformen och kommunalförbundsformen. Utredningen redovisar också de kritiska röster som förekommit i debatten både när det gäller kommunalförbund och bolag. Enligt utredningens uppfattning kan övervägande delen av den kritik, som riktats mot kommunalförbundet, likaväl riktas mot aktiebolaget som samarbetsform. Vilken form av interkommunalt samarbete man än väljer uppstår nackdelar i det att de deltagande kommunerna förlorar i inflytande över verksamheten. I fråga om de kommunala bolagen tillkommer den bristande insynen i verksamheten. Fördelen med kommunalförbundsformen ligger främst i att kommunerna kan samverka i offentligrättsliga former, där i princip samma grad av offentlighet och insyn erhålles som i fråga om annan kommunallagsreglerad förvaltning. Mot denna bakgrund anser utredningen att kommunalförbundsformen bör behållas även i fortsättningen. Utredningen har gjort en lagteknisk översyn av kommunalförbundslagen. Då denna lag i dag i betydande omfattning hänvisar till kommunallagens regler har utredningen ansett det lagtekniskt fördelaktigast att de speciella bestämmelserna om kommunalförbund intas i ett särskilt kapitel i en enhetlig lag. Denna lösning är dock endast möjlig om det blir en gemensam lag för primärkommuner och landstingskommuner.

I avsnitt 6 undersöks i vad mån *förvaltningslagen kan inverka på utformningen av en ny kommunallag*. Utredningen pekar på att en konsekvens av förvaltningslagens uppbyggnad är att under ett ärendes gång

genom den kommunala förvaltningen olika förfaranderegler kan vara att tillämpa hos olika kommunala organ, men har för sin del endast prövat om bestämmelserna i förvaltningslagen bör föranleda komplettering av kommunallagen. Den genomgång utredningen gjort har föranlett förslag till ändringar i fråga om avgränsningen av släktskapsjävet, införande av en regel om rättelse av protokoll samt vissa smärre tillägg och justeringar i kommunalbesvärsreglerna. Utredningen framhåller att jävsreglernas olika utformning i kommunallagstiftningen och förvaltningslagen medför att systemet blir svåröverskådligt och belyser detta med exempel från den specialreglerade sektorn på landstingssidan. Sedan förvaltningslagen varit i kraft en tid är det enligt utredningens uppfattning lämpligt att ytterligare pröva samordningsfrågan.

I avsnitt 7 behandlas *kommunalbesvärsprocessen efter 1971 års förvaltningsrättsreform*. Efter denna reform gäller förvaltningslagen för handläggning av kommunalbesvär i länsstyrelsen och förvaltningsprocesslagen för handläggningen av sådana mål i regeringsrätten. Utredningen har ansett det angeläget att undersöka om reformen har medfört behov av lagändringar i de bestämmelser i kommunallagstiftningen, som reglerar kommunalbesvärsprocessen. De grundläggande principerna för kommunalbesvärsinstitutet lämnades vid reformen orubbade. Det kan dock tänkas att vissa bestämmelser i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen rimmar mindre väl med kommunalbesvärens speciella funktion av medborgerlig legalitetskontroll. Utredningen konstaterar bl. a. att förvaltningslagens särskilda bestämmelser i 14–20 §§, som enligt 3 § FvL gjorts beroende bl. a. av om ärende innefattar myndighetsutövning eller ej, kan komma att gälla för vissa kommunalbesvärsmål på länsstyrelseplanet. Avgränsningen mellan dessa kategorier är dock svår att ange beträffande kommunalbesvärsmålen. Dessutom följer uppdelningen av kommunalbesvärsärenden i sådana där endast de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen skall gälla och sådana där dessutom de särskilda bestämmelserna är tillämpliga inte KL:s uppdelning i olika besvärsgrunder. Något samband mellan de kommunala besvärsgrunderna och uppdelningen i 3 § FvL synes alltså inte föreligga.

I fråga om länsstyrelsens skyldighet att lämna besvärshänvisning i kommunalbesvärsmål konstaterar utredningen att föreskrift härom fanns i äldre länsstyrelseinstruktion men saknas i nu gällande instruktion. Skyldigheten att lämna besvärshänvisning enligt 18 § FvL gäller för kommunalbesvärsmålens del endast om de särskilda bestämmelserna i förvaltningslagen skall tillämpas på målen i fråga. Utredningen föreslår i den nya lagen en uttrycklig bestämmelse om skyldighet för länsstyrelsen att lämna besvärshänvisning i kommunalbesvärsmål. I övrigt anser utredningen att flertalet av förvaltningslagens regler bör kunna tillämpas på kommunalbesvärsmål, även om det i vissa fall får sägas innebära nyheter i förhållande till vad som hittills gällt. Utredningen anser det tveksamt om den skillnad i handläggningsreglerna som uppstår till följd av tudelningen i 3 § är sakligt motiverad. Enligt utredningens uppfattning är det dock rimligt att vänta med mer genomgripande reformer av kommunalbesvärsprocessen i länsstyrelsen till dess ytterligare erfarenhet

föreligger av förvaltningsrättsreformen.

Beträffande kommunalbesvärsprocessen i regeringsrätten erinras om bestämmelsen i 2 § förvaltningsprocesslagen, som innebär att om avvikande bestämmelse meddelats i lag eller författning som meddelats av Konungen den avvikande bestämmelsen skall gälla. Detta innebär att lagreglerna i kommunallagstiftningen om kommunalbesvär lämnas orubbade. Även i fråga om förvaltningsprocesslagen anser utredningen att flertalet av stadgandena utan vidare bör kunna tillämpas i kommunalbesvärsmål.

Utredningen går också in på frågan om förvaltningslagens betydelse för kommunalbesvärsprocessen i regeringsrätten, eftersom man i sista instans måste ta hänsyn till inte bara den ram som kommunallagstiftningen ger för kommunalbesvär utan också till vad förvaltningslagen kan tänkas innebära för länsstyrelsens prövning av dylika mål. Utredningen konstaterar att kommunalbesvärsprocessen har komplicerats genom att det nu finns tre olika regelsystem som måste beaktas. Rent lagtekniskt anser utredningen att det borde vara enkelt att låta förvaltningsprocesslagens regler gälla även för handläggningen av kommunalbesvär hos länsstyrelsen. En allsidig belysning av de processuella problemen kräver dock särskilda undersökningar. Utredningen anser för sin del att en mer genomgripande översyn av kommunalbesvärsprocessen i högre instans är motiverad.

I avsnitt 8 redogör utredningen för sina mer *allmänna synpunkter på bestämmelserna om drätsel m. m.* Utredningen har uppdragit åt Svenska kommunförbundet att göra en utredning om utvecklingen inom kommunens drätsel. Uppdraget har redovisats i form av en promemoria, vilken bifogats betänkandet (bil. 1).

Tidigare har kommunalrättskommittén i sitt betänkande "Kommunala bolag" (SOU 1965:40) föreslagit ändrade budgetbestämmelser. De förslag som framlagts i förbundets promemoria innebär att en detaljreglering av den typ som redovisats i kommunalrättskommitténs betänkande avvisas. I stället hävdar man att bestämmelserna om drätsel bör vara så utformade att det ges en vid ram för handlandet, inom vilken kommunerna får stora möjligheter att utforma sina hjälpmedel för drätselförvaltningen på ett med hänsyn till tidens krav effektivt sätt. Utredningen har alltså haft att ta ställning till två förslag till omläggning av bestämmelserna om den kommunala drätseln. Utredningen har därför redovisat de skäl som talar för resp. emot de skilda alternativen samt gjort en jämförelse mellan kommunalrättskommitténs förslag, drätselkapitlet i förslaget till storlandstingets författning (SOU 1968:35) och förbundets promemoria. Vidare berörs budgetutredningens förslag till statlig budgetreform (SOU 1973:43), varvid bl. a. konstateras att budgetutredningen inte funnit anledning föreslå ändringar i kommunallagen.

Vid bedömningen av kommunalrättskommitténs förslag bör enligt utredningens mening beaktas att det närmast varit ett slopande av lånekontrollen som utgjort utgångspunkt för kommitténs förslag till ändring i drätselkapitlet. Ett av syftena med lånekontrollen har ansetts

vara att skapa ett skydd för den kommunala förmögenheten. Kommunalrättskommittén ville åstadkomma detta skydd genom en mer detaljerad reglering av kommunallagens bestämmelser om förmögenhet och budget samtidigt som förslagen i stort sett inte sträcker sig längre än till en kodifiering av kommunal praxis. I kommunförbundets promemoria framhåller man bl. a. att tyngdpunkten förskjutits från förmögenhetsskyddet till kostnadsredovisningen och att den fleråriga ekonomiska planeringen blir allt viktigare i förhållande till årsplaneringen. Den snabba utvecklingen ställer krav på flexibilitet, vilket medför att reglerna om drätsel bör ges karaktär av rambestämmelser.

Utredningen anser att inställningen i förbundets promemoria rimmar med målsättningen att ge kommunallagen karaktär av ramlagstiftning. Kommunallagsutredningens förslag till drätselbestämmelser utgör en kodifiering efter dessa riktlinjer av kommunal praxis.

Specialmotivering

I 1 kap. ges *allmänna bestämmelser* om primärkommunerna och landstingskommunerna.

Beträffande medlemskapet i primärkommuner och landstingskommuner föreslår utredningen att kyrkobokföringen i stället för mantalsskrivningen skall vara medlemsgrundande. Härigenom återställes det genom senare lagstiftning brutna sambandet mellan rösträtt, valbarhet och besvärsrätt. Samtidigt bryts emellertid sambandet mellan den skattskyldighet, som grundas på mantalsskrivningen, och besvärsrätten. Vidare föreslår utredningen att regeln om medlemskap grundat på brukande av fast egendom skall utgå. Denna regel avser nu endast jordbruksarrendatorer. Efter 1968 års reformer finns emellertid flera andra arrendetyper, såsom bostadsarrende och anläggningsarrende. Något skäl att behålla rätten att anföra kommunalbesvär – som är knuten till medlemskapet – just för jordbruksarrendatorer anser utredningen inte föreligga.

Vidare regleras i kapitlet primärkommunernas och landstingskommunernas kompetens. Några sakliga ändringar har inte gjorts i bestämmelsen. En särregel för Stockholms läns landstingskommun har utredningen ansett nödvändig, om de bestående förhållandena inte skall rubbas. I övrigt har reglerna moderniserats och förenklats.

Bestämmelser om den grundläggande kompetensfördelningen mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelsen samt övriga nämnder finns också i detta kapitel. Här regleras nu även motsvarande kompetensfördelning på landstingssidan. Några sakliga ändringar föreslås inte. I bestämmelsen upptas nu även en regel om kommunens personal.

Utredningen anser att skäl föreligger att införa en allmänt hållen bestämmelse om delegation från fullmäktige till styrelsen för både primärkommuner och landstingskommuner. Detta motiverar utredningen bl. a. med att det från principiell synpunkt måste vara riktigt att delegationsbefogenheten direkt framgår av lagen och inte behöver ses som ett attribut till verkställighetsuppdrag. Utredningen anser att de

principer som hittills gällt i fråga om avgränsningen mellan delegerbara och icke delegerbara ämnen fortfarande bör gälla. I övrigt får, liksom hittills, rättspraxis dra de närmare gränserna för delegationsrätten. Förvaltningsutskottets rätt att vara ställföreträdare för landstinget har behållits trots att landstingets rätt att delegera till förvaltningsutskottet sålunda kodifierats.

I 2 kap. finns bestämmelser *om fullmäktige*, varmed även avses landstinget. Utredningen föreslår en enhetlig regel att minimiantalet ledamöter skall vara 31 och att antalet skall vara udda.

I fråga om valbarheten innebär förslaget att nuvarande valbarhetshinder för kommunens ledande tjänstemän och motsvarande regler på landstingssidan utgår. Däremot kvarstår valbarhetshindren för vissa chefstjänstemän vid länsstyrelsen i sak oförändrade. Bestämmelsen om obehörighet då ledamot eller suppleant upphör att vara valbar har formulerats om i förtydligande syfte. Avsägelserätten har mjukats upp på så sätt att avsägelse skall godtas av fullmäktige, om inte särskilda skäl talar däremot.

Vidare finns bestämmelser om mandatperioden, där en särregel för Stockholms kommun tills vidare är erforderlig.

Landstingen ges samma möjlighet som nu föreligger för kommunerna att välja en andra vice ordförande i fullmäktige. Härigenom kan lagstiftningen förenhetligas. Den nuvarande underrättelseskyldigheten för primärkommunerna i fråga om presidievalen, vartill motsvarighet saknas på landstingssidan, föreslås slopad.

Bestämmelsen om vem som skall vara interimsordförande vid sammanträde med nyvalda fullmäktige under valåret har omformulerats. Även bestämmelserna om ordförande vid förfall för presidiet har förtydligats och förenklats. Kompletterande bestämmelser bör kunna intas i arbetsordning. Vissa särregler i fråga om ordförandevalet i Stockholms kommun har tills vidare måst intagas.

Länsstyrelsens rätt att förordna om sammanträde med kommunfullmäktige slopas, liksom Kungl. Maj:ts rätt att påkalla landstingsmöte. En enhetlig regel att en minoritet om 1/3 av ledamöterna kan påkalla sammanträde föreslås.

De nyvalda fullmäktiges kompetens under valåret föreslås utvidgad till att inte blott avse valen till de kommunala organen utan även att ändra sammansättningen av de kommunala nämnderna. Vissa särbestämmelser för Stockholms del har alltjämt ansetts behövliga i denna del.

Kungörelsereglerna föreslås bli enhetliga. I fråga om tidningsannonseringen föreslås en breddning på det sätt som statsmakterna uttalat sig för i proposition 1971:56. Som tidsfrist för anslag av kungörelsen på anslagstavlan och för utsändande till ledamöterna och suppleanterna föreslås en minsta tid om en vecka. Regeln som föreslås vara gemensam för både primärkommuner och landstingskommuner avser enbart att ge uttryck för en minimistandard. Längre tidsfrister bör kunna föreskrivas i arbetsordning, något som i första hand kan behövas för landstingens del.

Beträffande beslutförheten föreslås att nuvarande bestämmelser i princip skall bestå men betydande omformuleringar har skett i förtydligande syfte.

I jävsbestämmelserna har avgränsningen av släktskapsjäven anpassats till förvaltningslagens jävsregel. En fördel härmed är att denna regel bättre beaktar en politisk församlings sätt att arbeta än motsvarande jävsbestämmelse i rättegångsbalken efter 1973 års lagändringar.

Utredningen föreslår att yttranderätten för kommunens ledande tjänstemän och motsvarande bestämmelser på landstingssidan skall utgå. I övrigt har bestämmelserna om yttranderätt förenhetligats i betydande utsträckning. Särregler har alltjämt måst uppställas i fråga om landshövdingens yttranderätt vid landstingsmöte och för heltidssysselsatt förtroendeman i Stockholms läns landstingskommun liksom för borgarråden i Stockholm. En nyhet är att utredningen föreslår att fullmäktige får tillkalla utomstående sakkunnig för att meddela upplysningar.

Bestämmelserna om anhängiggörande av ärende återfinns också i detta kapitel. En fullständig uniformering mellan primärkommunerna och landstingskommunerna har uppnåtts i förslaget. Beträffande statliga organs rätt att anhängiggöra ärende hos fullmäktige föreslås att sådan rätt endast skall tillkomma länsstyrelsen. För Stockholms del krävs en särregel om borgarrådens rätt att anhängiggöra ärende genom motion.

I fråga om beredningstvånget föreslås en dispensregel efter mönster av KLS, dvs. för dispens krävs att alla är ense och att ärendet fordrar skyndsamt avgörande. Den dubbla beredningen föreslås avskaffad som obligatorium för landstingens del.

I fråga om de kommunala förtroendemännens rätt till ersättning för sitt uppdrag innebär förslaget betydande förenklingar. En allmänt hållen skälighetsregel ersätter de nuvarande detaljerade bestämmelserna. Den föreslagna bestämmelsen avser att möjliggöra flexibla lösningar, bl. a. i fråga om ersättningen till halvtidstjänstgörande förtroendemän. Utredningen ger inga rekommendationer om normer för ersättningen utan förutsätter att de båda kommunförbunden tar upp dessa frågor.

I kapitlet föreslås slutligen att arbetsordning för fullmäktige skall vara obligatorisk. Detta är nu fallet på landstingssidan. Bestämmelsen anger att vissa mer viktiga frågor skall regleras i arbetsordning.

I 3 kap. finns bestämmelser *om styrelsen och övriga nämnder.* Kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets funktioner anges i huvudsak på samma sätt som i nu gällande lagar. Utredningen föreslår att medelsförvaltningen skall vara centraliserad till styrelsen, om fullmäktige inte medgivit annan nämnd att helt eller delvis handha sin medelsförvaltning. Styrelsen i primärkommunerna ges, liksom nu förvaltningsutskottet, rätt att infordra upplysningar som behövs från tjänstemän i länet. För landstingskommunernas del har särregeln om förvaltningsutskottets ställföreträdarskap behållits.

I fråga om valbarhet föreslås att samma regler skall gälla som för fullmäktigeledamöterna. Detta innebär bl. a. att valbarhetshindret för kommunens ledande tjänstemän och motsvarande hinder på landstingssidan utgår. Det nuvarande valbarhetshindret för kommunala verkschefer föreslås slopat och ersätts med en särskild jävsregel för verkschefer.

En nyhet i förslaget är en uttrycklig regel om vem som är behörig att mottaga delgivning på styrelsens vägnar. Nuvarande bestämmelser om

ordförandens ansvar för styrelsens skriftväxling vartill motsvarighet saknas på landstingssidan, föreslås utgå. Utredningen hänvisar i stället till reglering av sådana frågor i reglemente för styrelsen.

I huvudsak lämnas gällande principer för delegation av styrelsens beslutanderätt orubbade. Kravet på reglementsföreskrift föreslås dock utgå. Likaledes anges att delegation inte får avse yttrande över besvär. Den nuvarande anmälningsskyldigheten i fråga om beslut fattade med stöd av delegationsbemyndigande föreslås uppmjukad. Tanken på s. k. vidaredelegation diskuteras men avvisas av utredningen. Den nuvarande möjligheten att uppdela förvaltningsutskottet på självständiga avdelningar föreslås slopad. För den landstingskommun som fortfarande har denna organisation regleras frågan i övergångsbestämmelserna.

I detta kapitel finns också särskilda bestämmelser om borgarråden i Stockholm. Jämfört med gällande rätt har en betydande del av den reglering som nu finns i KLS föreslagits flyttad till reglementen eller motsvarande. Kvar finns vissa bestämmelser av mer principiell natur, där man har anledning att räkna med att lagstöd krävs för att bestämmelserna skall kunna tillämpas. Dit hör regler om borgarrådens närvaroskyldighet vid kommunstyrelsens sammanträden och deras självskrivenhet som ordförande i de kommunala nämnderna.

Kapitlet *om drätsel* inledes med en bestämmelse om skydd för förmögenheten av i huvudsak samma innebörd som gällande rätt. Någon motsvarighet till nuvarande krav på att vederlag för anläggningstillgång skall disponeras på visst sätt har inte medtagits.

Bestämmelsen om budgetens innehåll innebär en väsentlig modernisering jämfört med nu gällande bestämmelser. Kravet på årlig budget behålles. Budgeten skall redovisa de anslag som skall utgå och täckningen av medelsbehovet med angivande av skattesatsen.

Vidare anges vissa tidsfrister för budgetproceduren. En enhetlig regel om att budgeten skall fastställas vid sammanträde före utgången av november månad föreslås både för primärkommuner och landstingskommuner. Utredningen har däremot inte ansett sig kunna avvara den nuvarande särregeln för Stockholms kommun på denna punkt. Likaledes kvarstår möjligheterna för andra primärkommuner än Stockholm att om särskilda förhållanden föreligger uppskjuta budgetfastställelsen till december, under förutsättning bl. a. att skattesatsen fastställes i november.

Nuvarande krav på underställningsskyldighet i fråga om anslag som skall täckas genom utdebitering under mer än fem år föreslås utgå.

I fråga om fondbildningen föreslås betydande förenklingar. Enligt förslaget får kommun och landstingskommun avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder. Fondmedel får tas i anspråk för annat ändamål än det fonden avser endast genom beslut i samband med budgetfastställelsen. Medel ur kapitalfond får inte tas i anspråk för driftändamål. Kravet på Kungl. Maj:ts medgivande för viss fondavsättning och fondanvändning har inte behållits.

I fråga om underställningskraven för vissa lån och borgensåtaganden föreslår utredningen med hänsyn till sina direktiv endast sådana ändringar som krävs för ett förenhetligande. Detta medför dock liberaliseringar

både för primärkommunernas och landstingskommunernas del. Bestämmelserna om den underställningsfria lånerättens beroende av utdebiteringshöjden slopas för primärkommunerna. Motsvarighet till dessa regler saknas på landstingssidan. Vidare slopas kravet på årliga avbetalningar. Rätten för primärkommunen att vid förvärv av intecknad egendom överta betalningsansvar även för intecknad skuld på längre tid än fem år föreslås gälla också för landstingskommunernas del. Med dessa lösningar kan en enhetlig regel skapas.

Bestämmelserna *om kommunal revision* har utbrutits till ett särskilt kapitel, bl. a. för att markera revisionens självständiga ställning. Utredningen har sökt utforma revisionsreglerna så att den ändrade inriktningen av revisionens verksamhet och syften återspeglas i lagstiftningen. Jämfört med gällande rätt innebär detta kapitel betydande förändringar.

Revisorernas mandattider föreslås skola utsträckas till tre år. Härigenom får man bl. a. den effekten att samma mandattid gäller som för nämnderna i allmänhet. Möjligheten att gruppindela revisorerna kodifieras. I fråga om valbarheten föreslås att samma regler som för fullmäktigeledamöterna skall gälla. De särskilda reglerna om revisionsjäv i gällande rätt har däremot behållits oförändrade. Föremålet för revisionen anges vara verksamheten och inte förvaltningen. Härigenom når man bättre överensstämmelse med vad som tillämpas i revisionspraxis. Vidare anges uttryckligen att granskningen avser också beredningsorganen.

En nyhet är att revisorerna ges möjlighet att själva utöva den förvaltning som har direkt samband med revisionsuppdraget. Eftersom åtminstone vissa av revisorernas förvaltningsbeslut kan vara överklagbara, har bestämmelser om protokoll och tillkännagivande av justering föreslagits gälla sådana beslut.

Fullmäktige kan komplettera revisionsreglerna med närmare föreskrifter. Tanken är att detta skall ske i någon form av revisionsreglemente.

Beslut om ansvarsfrihet skall beviljas eller inte skall fattas vid sammanträde före utgången av året efter det revisionen avser. I fråga om tidsfristen för talan och ansvarsfrihetens rättsliga effekter föreslås inga ändringar i sak. Bestämmelserna har dock förtydligats.

Bestämmelserna *om skatt till kommun och landstingskommun* har i huvudsak överflyttats till nya lagen med oförändrat innehåll. Nytt är utredningens förslag att skyldigheten för länsstyrelse att underrätta landstingskommun om skatteunderlaget flyttas till taxeringskungörelsen samt att statsverket föreslås ensamt stå för de förluster som kan uppkomma genom att dödsbo enligt 75 § kommunalskattelagen medges befrielse från att erlägga viss skatt.

I kapitlet *om kommunalbesvär och besvärsnämnd* saknas motsvarigheter till nuvarande underställningsregler beträffande beslut om vissa hamnavgifter m. m. Inte heller finns någon motsvarighet till den nuvarande regeln om partiell rättelse av beslut, då besvär som grundats på att enskild rätt kränkts blivit godkända. För landstingskommunernas del saknas motsvarande bestämmelse utan att någon olägenhet förmärkts. Utredningen betonar att ett slopande av regeln inte innebär att de möjligheter som i rättspraxis utvecklats i fråga om partiellt upphävande

av överklagade beslut ändras.

Utredningens förslag i fråga om kommunalbesvärsreglerna i övrigt innebär att gällande reglering i stort sett behålles. Flertalet ändringar har i huvudsak förtydligande syfte. Bl. a. har en anpassning till förvaltningslagens terminologi eftersträvats.

Nuvarande praxis beträffande beräkningen av besvärstid vid delegationsbeslut föreslås kodifierad. En uttrycklig regel om skyldighet för länsstyrelsen att lämna besvärshänvisning föreslås också. Utredningen diskuterar om besvärstiden bör räknas från delgivningen, när det gäller mer partsliknande ärenden, men föreslår ingen sådan regel. Likaledes avvisar utredningen tanken på ett särskilt besvärsförbud beträffande kommunala upphandlingsbeslut. Utredningens förslag innebär att flertalet särregler i LL om kommunalbesvär inte behöver tas in i den nya lagen. Den nuvarande instansordningen, som innebär att kommunalbesvär över landstingskommunala beslut går direkt till regeringsrätten, behålles dock i förslaget. Utredningen framhåller emellertid att den fortskridande ökningen av antalet kommunalbesvärsmål hos regeringsrätten kan göra det motiverat att diskutera någon form av fullföljdsbegränsning i högsta instans, vilket bl. a. skulle aktualisera frågan om att införa en mellaninstans för de landstingskommunala målens del. Dessa frågor kräver emellertid särskilda utredningar, som faller utanför kommunallagsutredningens uppdrag.

I fråga om inhibition föreslår utredningen sådan skärpning av bestämmelsen som kommunalrättskommittén föreslog i sitt betänkande Kommunal kompetens (SOU 1971:84). Den i samma betänkande föreslagna bestämmelsen om rättelse av verkställighet av olaga beslut har likaledes upptagits i utredningens förslag.

Utredningens översyn av reglerna *om kommunalförbund* har i första hand gått ut på att undersöka i vilken utsträckning de föreslagna ändringarna i de tidigare kapitlen kan tillämpas också för kommunalförbundens del. Härutöver diskuterar utredningen vissa för kommunalförbundsformen speciella frågor, såsom samordningen mellan kommunalförbundets och medlemskommunernas budgetprocedur och frågan om upplösning av kommunalförbund i sammanläggningsfall.

I avbidan på statsmakternas ställningstagande till länsberedningens förslag har utredningen inte gått in på frågan om möjligheterna att bilda kommunalförbund bör inskränkas eller vidgas. Eftersom utredningen om den kommunala demokratin behandlar frågan om suppleanter för förbundsfullmäktige skall införas eller inte har kommunallagsutredningen lämnat därmed sammanhängande lagstiftningsfrågor öppna.

Liksom nu har flertalet av bestämmelserna om fullmäktige gjorts tillämpliga på förbundsfullmäktige. För kommunalförbundens del har utredningen ansett att det saknas anledning att föreskriva skyldighet att antaga arbetsordning. Olikheter i reglerna i övrigt är främst förestavade av att förbundsfullmäktige är indirekt valda och att särskilda regler om mandattider m. m. behövs för förbund, som bildas under löpande mandatperiod för kommunfullmäktige.

Flertalet av styrelsereglerna och reglerna om fakultativa nämnder kan

också tillämpas på förbundsstyrelsen och övriga nämnder i förbundet. Till skillnad från nu föreslår utredningen att antalet ledamöter i förbundsstyrelsen skall vara minst fem.

Likaledes kan enligt utredningens uppfattning flertalet av de föreslagna drätsel- och revisionsbestämmelserna tillämpas också på kommunalförbund. Den särskilda skälighetsspärren i fråga om lån i 18 § 1 st. KfbL föreslås slopad. I syfte att få till stånd en sammanvägning av kommunalförbundets och medlemskommunernas intressen i budgetsammanhang föreslås skyldighet för kommunalförbund att samråda med medlemskommunerna innan budgeten fastställs. Vidare föreslår utredningen att kommunalförbund vid sammanläggning av medlemskommunerna skall upphöra med sin verksamhet utan föregående likvidation.

Bilaga 1 Översyn av kommunallagens budget- och revisionsbestämmelser m m

Uppdraget

I skrivelse 1972-06-15 har kommunallagsutredningen hemställt om särskild utredning genom kommunförbundets försorg avseende utvecklingen inom kommunens drätsel under senare tid.

Kommunallagsutredningen har enligt sina direktiv att göra en lagteknisk översyn av bl. a. kommunallagen, kommunallagen för Stockholm, landstingslagen och lagen om kommunalförbund. I översynen ingår således bl. a. att anpassa kommunallagens bestämmelser om drätsel i 4 kap (50–66 §§ KL) till utvecklingen inom det kommunalekonomiska området.

Kommunförbundets utredning bör, enligt kommunallagsutredningens uppfattning, som utgångspunkt ha det förslag till ändrade budgetbestämmelser m. m. som redovisats av kommunalrättskommittén i dess betänkande "Kommunala bolag", SOU 1965:40. Utredningen bör vidare avse den administrativa utvecklingen inom det kommunalekonomiska fältet och särskilt belysa om kommunalrättskommitténs förslag i här aktuella delar kan godtas från kommunalekonomiska och administrativa synpunkter eller om förslaget i någon del ger uttryck för ett passerat stadium inom budgettekniken.

Utredningen, som redovisas i denna promemoria, har gjorts inom förbundets kommunalekonomiska avdelning. Redovisade synpunkter bygger på den kännedom och de erfarenheter som avdelningen, genom sina omfattande kontakter med kommuner, skaffat sig av utvecklingen inom området för ekonomisk planering och redovisning samt den praktiska tillämpningen av kommunallagens drätselkapitel. Synpunkter har också inhämtats från ett antal större kommuner.

Det bör understrykas att utredningen endast avser en mindre del av kommunallagen – dess drätselkapitel. Detta innebär såtillvida en begränsning, som ett mera slutgiltigt ställningstagande till drätselkapitlets utformning ej är möjligt förrän man skaffat sig en total bild av ett kommande lagförslag.

Utredningen har disponerats enligt följande:

- Administrativ utveckling inom det kommunalekonomiska området
  - bakgrundsfaktorer
  - den kommunala verksamheten

- den allmänna administrativa teknikens utveckling
- kortsiktig ekonomisk planering
- flerårig ekonomisk planering
- utvecklingstendenser
- lagreglering av kommunens drätseluppgifter
  - allmänt
  - synpunkter i anslutning till resp. lagbestämmelse
- kommunalekonomiska utredningens pågående arbete
- promemorians giltighet för landstingen.

Administrativ utveckling inom det kommunalekonomiska området

Bakgrundsfaktorer

I början av 1860-talet uppgick landets befolkning till knappt 4 miljoner invånare, fördelade på 2 500 kommuner, den största med 114 000 och den näst största med 39 000 invånare. En svensk kommun hade i genomsnitt omkring 1 500 invånare. 10 % av befolkningen bodde i städer, återstoden på landsbygd. Nära nog 3/4 av folkmängden hade sin utkomst av jordbruket.

Hundra år senare eller 1972 är befolkningsnumerären 8,1 miljoner fördelade på 464 kommuner, av vilka ca 10 har fler än 100 000 invånare och ca 30 mer än 50 000 invånare. 15 % av befolkningen hänför sig till jordbruket. Bland den övriga befolkningen har många yrken, som tidigare var okända.

Bakom dessa siffror döljer sig utvecklingen från jordbruks – till industri – och vidare till servicesamhället, med tätortsbildningen och den i stort sett oavbrutet stigande levnadsstandarden som yttre kännetecken bland många. Från kommunaladministrativ synpunkt är emellertid följande förenklade utvecklingsdrag av intresse:

- befolkningskoncentrationen har medfört folkrika kommuner
- den stigande levnadsstandarden har medfört ökade anspråk på bl. a. kommunal service
- uppfattningen om vad som bör vara kommunal verksamhet resp. icke kommunal verksamhet har successivt förändrats
- den tekniska utvecklingen har givit ändrade förutsättningar vad avser bl. a. arbets-, bostads- och fritidsförhållanden.

Den kommunala verksamheten

Den kommunala verksamhetens sammansättning har ändrats avsevärt under decenniernas gång.

Fram till 1945 utvecklades de kommunala utgifterna i Sverige i

förhållandevis måttlig takt. Utgiftsvolymen fördubblades under 25-årsperioden 1920 – 1945. Därefter mer än fyrdubblades den under därpå följande 25-årsperiod 1945 – 1970 (vid oförändrat penningvärde).

Den kommunala sektorns andel av bruttonationalprodukten har ökat från storleksordningen 10 % 1950 till närmare 20 % 1971. Antalet anställda i den kommunala verksamheten var i början av 1970-talet ungefär tre gånger så stort som 25 år tidigare: 1945 112 000, 1972 340 000.

Strukturrationaliseringen efter 1950

Antalet kommuner i Sverige var i stort sett oförändrat från 1860-talet fram till 1950, omkring 2 500. Antalet invånare i en svensk kommun var genomsnittligt ca 1 500 år 1862 och ännu 1950 inte mer än 2 800 ehuru med en stark spridning; den största kommunen hade 1950 733 000 invånare.

Med kommunsammanläggningar och kommunblockbildningar under 1950- och 1960-talen har en utomordentligt betydelsefull strukturrationalisering inletts. Från 1950 till 1971 har antalet kommuner således minskat från 2 500 till omkring 460 och fr. o. m. 1974 är antalet kommuner ca 270. Den genomsnittliga kommunstorleken ökar därigenom till storleksordningen 32 000 invånare.

Omläggningen från småkommun till storkommun ändrar allmänt sett totalbilden från kommunal småproduktion till kommunal storproduktion under loppet av några få år. Under slutet av 1960-talet ökade antalet kommuner med en årsutgiftsvolym överstigande 100 milj. kronor från ett 20-tal år 1965 till omkring ett 70-tal år 1970. I takt med denna utveckling har en anpassning skett av den kommunala administrationen.

Den allmänna administrativa teknikens utveckling

Genom den omfattande expansionen inom den kommunala verksamheten under de senaste decennierna har också en väsentlig ökning av de administrativa uppgifterna skett. Nya administrativa tekniker för planering, kontroll och uppföljning av den kommunala verksamheten har tillkommit, vilket i sin tur medfört behov av specialister inom ekonomi, planering, personaltjänst, organisations- och rationaliseringsarbete m. fl. områden.

Bristfälligt statistiskt underlag möjliggör inga jämförelser bakåt i tiden. En beskrivning av läget i primärkommunerna i slutet av 1970 för ett antal centralt placerade befattningar – som knappast förekom i början av 1950 – ger dock en bild av utvecklingen

– personalfunktionärer	ca 400
– statistik-, organisations- och utredningspersonal	ca 600
– ADB-personal	ca 400

De maskinella hjälpmedlen har utvecklats i mycket snabb takt. Utvecklingen på ADB-sidan kan utgöra exempel på hur nya tekniska

hjälpmedel erbjuder kommunerna helt nya alternativ för bearbetning och förmedling av information.

I början av 1950-talet utnyttjade endast ett fåtal kommuner mera avancerad maskinell utrustning i sina administrativa rutiner av typen bokföring, ut- och inbetalningar och dylikt. Flertalet kommuner använde för sin räkenskapsföring s. k. genomskriftssystem. Efter hand ersattes detta system med maskinbokföring. I mitten av 1960-talet togs ADB-tekniken i bruk, framför allt inom budget- och redovisningsområdet.

Inom den primärkommunala sektorn har ADB-tekniken i de flesta fall tagits i bruk tämligen sent, främst därför att det stora flertalet kommuner varit för små för att var för sig kunna avsätta nödvändiga ekonomiska och personella resurser för uppbyggandet av egna datasystem. Endast i de största kommunerna, främst Stockholm, Göteborg och Malmö var förutsättningarna sådana att ADB kunde införas på ett tidigare stadium.

I mitten av 1960-talet tillkom en datacentral för gemensamt kommunalt bruk. Att primärkommunerna numera har tillgång till en gemensam datacentral som på ett ställe kan enhetligt bearbeta alla förekommande datamässiga rutiner torde vara ganska ovanligt vid en internationell jämförelse.

Härigenom skapades möjlighet även för mindre och medelstora kommuner att gå över till ADB. Denna datacentral – Kommun–Data AB – ägs av Svenska kommunförbundet och anlitas av mer än hälften av landets kommuner.

Utöver ovannämnda anläggning innehade 1972 10 kommuner huvudanläggning nämligen Stockholm, Solna, Lidingö, Malmö, Landskrona, Lund, Göteborg, Västerås, Gävle och Umeå.

Liksom på andra områden gällde ADB-användningen inom den kommunala sektorn till en början administrativa rutiner av typen löneberäkning, bokföring, in- och utbetalningar m. m. Senare har tillkommit rutiner av matematisk–statistisk karaktär, t. ex. för trafikanalys, nätplanering, stadsmätning och statistiska beräkningar. Samtidigt har användningsområdet totalt sett breddats och integrering skett mellan olika rutiner, bl. a. för att ge underlag till planerings- och prognosverksamhet. Det bör här också nämnas att många av de kontroller i t. ex. bokföringssystem, som tidigare gjorts manuellt, numera utförs av datorer. Säkerheten i systemen har härigenom ökat väsentligt.

Kommunerna övergår alltså nu snabbt till att använda ADB-rutiner för bokföring, redovisning, utbetalningar och debitering av avgifter av olika slag. När kommunsammanläggningarna genomförts totalt år 1974 dröjer det sannolikt inte lång tid förrän alla kommuner, i mer eller mindre utsträckning, använder ADB för sina administrativa rutiner. Samtidigt torde man kunna räkna med övergång till terminalanvändning, företrädesvis i de större kommunerna. Denna utveckling kommer radikalt att minska avstånden för och öka snabbheten i informationsöverföringen.

Kortsiktig ekonomisk planering

Genom tillkomsten av kapitalredovisningskommitténs (KRK) båda betänkanden "Kommunernas kapitalredovisning" (1956) och "Kommunernas budget och räkenskaper" (1962) skapades grunden för utvecklingen av ett modernt budget- och redovisningssystem i kommunerna. Här finns ingen anledning att närmare beskriva innebörden av dessa nya riktlinjer för budgetering och redovisning. I stället skall göras ett försök att beskriva hur budget- och redovisningssystemen i kommunerna utvecklats efter tillkomsten av ovannämnda betänkanden.

Kommunernas kapitalredovisning

Vad avser *kommunernas kapitalredovisning* torde man kunna påstå att KRK:s förslag numera vunnit allmänt insteg i kommunerna. Härigenom har kommunerna fått en redovisning av sitt kapital, som säkerställer efterlevnaden av kommunallagens innebörd av det kommunala förmögenhetsskyddet. Så t. ex. har numera samtliga kommuner sin utgifts- och inkomststat så utformad att åtskillnad görs mellan drift- och kapitalbudget. Möjligheten att kontrollera förändringarna i förmögenheten är säkerställd genom tekniken med den s. k. överföringsposten mellan drift- och kapitalbudgeten samt genom avskrivningsförfarandet som bl. a. innebär ett successivt ansamlande av reinvesteringsmedel i takt med förslitningen av tidigare investeringar i anläggningstillgångar. Dessa tekniker tillämpas av samtliga kommuner. Detsamma gäller principerna för uppställningen av kommunens balansräkning. KRK:s definition och uppdelning av kommunens eget kapital i investerat stamkapital, disponibelt stamkapital och driftkapital är således allmänt vedertagen. Det är självklart att tillämpningen av KRK:s förslag i enskilda delar skiljer sig från kommun till kommun. Skillnaderna avser dock närmast detaljer och gäller ej de ur principiell eller kommunallagssynpunkt betydelsefulla delarna.

Från kommunförbundets sida har i åtskilliga sammanhang understrukits vikten av att KRK:s förslag i här aktuellt avseende följs enär detta – bortsett ifrån förmögenhetsskyddsaspekten – även utgör grunden för en riktig kostnadsredovisning. Bl. a. i samband med att förbundet utfärdade anvisningarna för K-planens tillämpning uppmanades kommunerna att tillämpa KRK:s förslag till kapitalredovisning och att vid behov omedelbart vidta erforderliga justeringar. I K-planeanvisningarna gjorde förbundet också vissa preciseringar och tillägg till KRK:s kapitalredovisningsförslag.

Det var naturligt att KRK utifrån sina utgångspunkter prioriterade kommunalekonomiska aspekter på kapitalredovisning och förmögenhetsskydd före företagsekonomiska resultatredovisningssynpunkter.

Ett närmande till sistnämnda synpunkter har dock sedermera skett bl. a. i ovannämnda anvisningar avseende K-planens tillämpning. I dessa underströk förbundet att den av KRK i flera fall gjorda åtskillnaden mellan affärsdrivande och annan kommunal verksamhet baserades på

förutsättningen att kostnadsredovisningen endast hade betydelse för pris- eller taxesättning eller för jämförelser mellan kostnaden vid exempelvis kommunal och icke kommunal drift. I och med införandet av K-planens kostnadsredovisningsprinciper ansåg förbundet att denna distinktion inte längre var relevant. Kravet på en riktig kostnadsredovisning – för vilken bl. a. kapitalredovisningen utgjorde en viktig grund – som underlag för effektivitetsbedömningar, måste enligt förbundets uppfattning gälla *hela* den kommunala verksamheten. Detta innebar bl. a. en generell rekommendation att avskrivningar skulle grundas på tillgångarnas nuanskaffningsvärden och att intern ränta skulle beräknas på dess bruksvärden.

Vad ovan sagts visar också att det sedan tillkomsten av KRK:s förslag till kapitalredovisningsprinciper i mitten av 1950-talet skett en förskjutning i tyngdpunkten vad avser ändamålet med kapitalredovisningen – från förmögenhetsskyddsaspekten till kostnadsredovisningsaspekten. Detta sammanhänger givetvis med de ökade effektivitetskrav på den kommunala verksamheten som blivit särskilt aktuella under senare år.

Från förbundets sida sker en fortlöpande bevakning av att gällande kapitalredovisningsprinciper anpassas till förändringar i den kommunala verksamheten och till samhällsutvecklingen i övrigt. Under första halvåret 1973 kommer resultatet av en översyn av nuvarande kapitalredovisningsprinciper att redovisas.

Resultatet av översynen visar att de av KRK föreslagna principerna till stora delar fortfarande är tillämpliga.

Då det visat sig att den praktiska tillämpningen kräver viss metodutveckling, t. ex. för beräkning av nuanskaffnings- och bruksvärden, ägnas i utredningen denna fråga särskild uppmärksamhet. I övrigt sker en utveckling och precisering av KRK:s förslag. Bl. a. ges frågor som berör kapitalredovisningen inom kommunens affärsdrivande verksamhet ökat utrymme. Utredningens förslag innebär ett hänsynstagande till såväl kommunala helhetssynpunkter som affärsverksamhetens behov av en ur resultatsynpunkt rättvis kapitalredovisning.

I utredningen görs också en omfattande översyn av nu tillämpade avskrivningstider. I många fall innebär översynen en förkortning av nuvarande avskrivningstider. Motiven härför består framför allt i att tillräcklig hänsyn ej tagits till den tekniska utvecklingen och den ekonomiska risk som följer med den ökade takten i samhällsutvecklingen. Dessa faktorer har i vissa fall medverkat till att anläggningar snabbt blivit omoderna och därigenom outnyttjade. Så t. ex. kan låggradiga reningsverk, som redovisningsmässigt ej är avskrivna, till stor del vara tekniskt oanvändbara i samband med övergång till höggradig avloppsrening. Andra skäl för kortare avskrivningstider är att kapitalet allmänt upplevs som en allt knappare resurs vilket bl. a. tagit sig uttryck i successivt kortare amorteringstider för upplåningen.

De nya rekommendationer som nu kommer att utfärdas får främst ses som en anpassning till dagsläget med hänsyn till den tid som förflutit sedan tillkomsten av KRK:s förslag.

Avslutningsvis bör framhållas att förbundet ser det som en väsentlig

arbetsuppgift att kontinuerligt anpassa kapitalredovisningsprinciperna till de ändrade krav och önskemål som följer av bl. a. den tekniska utvecklingen samt förändringar i de administrativa system som tillämpas för planering och styrning av den kommunala verksamheten.

Budget och räkenskaper

Som tidigare framhållits lades i och med tillkomsten av KRK:s betänkande angående kommunens budget och räkenskaper (1962), grunden till ett modernt budget- och räkenskapssystem. Betänkandet knöt an till det tidigare förslaget angående kommunernas kapitalredovisning och inriktades på att reformera kommunernas budget- och räkenskapssystem för att tillgodose kraven på att detsamma skulle bli ett effektivt redskap i kostnadsövervakningens tjänst.

Tidigare ganska primitiva former av budgetsystem, som tog sikte på en ganska detaljerad uppdelning av produktionsfaktorerna (löner, material, telefon, porto, etc) inom olika verksamhetsområden, ersätts nu av ett system i vilket budgetens huvuduppgifter beskrivs som

- kommunens ekonomiska handlingsprogram
- ett instrument för kontroll av förvaltningarnas effektivitet genom bl. a. jämförelser mellan för- och efterkalkylerade kostnader och prestationer
- en allmän upplysningskälla om kommunens planerade ekonomiska dispositioner

Man skulle kunna säga att beskrivningen av budgetsystemets huvuduppgifter i sig speglar det förändrade synsätt beträffande den kommunala verksamheten som successivt inträdde under 1950-talet: från att tidigare närmast ha betraktats som en organisation för myndighetsutövning ses den nu som en produktionsapparat för framställning av ett omfattande sortiment av nyttigheter och tjänster.

KRK betonade vikten av att budgeten inpassades i ett system för kostnadsövervakning och effektivitetskontroll och framhöll att bedömningen av verksamhetens ekonomiska utfall inte endast skulle ske utifrån hur förvaltningen i fråga lyckats hålla sig inom givna anslag utan också i minst lika hög grad utifrån *vad förvaltningen åstadkommit* med disponerade medel. Effektivitetssynpunkterna (i snävare ekonomisk mening) inordnades i budgetsystemet bl. a. genom introduktionen av för budgetutformningen två viktiga principer, nämligen

- ansvarsprincipen och
- prestationsprincipen.

Med *ansvarsprincipen* avsågs närmast att ansvaret för en viss verksamhet skulle vara klart avgränsat. Betydelsen av en decentralisering av det ekonomiska ansvaret till befattningshavare nära produktionen framhölls som en viktig effektivitetsstimulans.

Med *prestationsprincipen* avsågs närmast att av budgethandlingen ej enbart skulle framgå hur mycket en viss verksamhet kostade utan även

vad man fick i utbyte för insatta resurser, dvs. vilka prestationer och tjänster som olika verksamheter tillhandahöll kommunmedlemmarna. Härigenom försökte man alltså åstadkomma ett mera medvetet kostnadstänkande, som skulle träda i stället för det traditionella anslagstänkandet.

KRK:s förslag till budgetutformning innebar en systematisk indelning av den kommunala verksamheten med hänsyn till ändamålet. Anslagen förutsattes knutna till *funktionella kostnadsslag*, vilket gav en avsevärd komprimering av budgeten och en begränsning av antalet anslagsposter jämfört med tidigare system. Härigenom nåddes fördelar som att

- budgeten blev överskådligare
- det administrativa arbetet med budgeten blev enklare
- uppmärksamheten inriktades mindre på detaljer och mer på de prestationer som tillhandahölls samt kostnaden per prestation.

Som hjälpmedel för uppföljning av den löpande verksamheten introducerades en kommunal normalkontoplan (K-planen) som i allt väsentligt byggde på tidigare utformade kontoplaner inom industrisektorn (närmast M-planen). Härigenom skapades också en grund för en likformig redovisning kommuner emellan, med syfte att underlätta externa jämförelser. I linje med sin betoning av effektivitetsaspekterna på den kommunala verksamheten underströk kommittén behovet av en rationell *kostnadsredovisning*. Man lämnade därför förslag till utformning av kostnadsredovisnings- och kostnadsfördelningsprinciper.

Kommunförbundets utvecklingsarbete

KRK anförde i sitt betänkande att det inte varit möjligt för kommittén att föreslå ett budget- och redovisningssystem som utan ändringar och kompletteringar var helt färdigt att tillämpas i varje kommun. Kommittén förutsatte vidare att övergången till de föreslagna systemen skulle ske gradvis och att en anpassning av systemen till ändrade förhållanden fortlöpande måste ske.

I direkt anslutning till KRK:s presentation av sitt förslag påbörjade därför de båda primärkommunala kommunförbunden ett omfattande arbete med utformning av anvisningar för budget- och redovisningssystemens praktiska tillämpning. Anvisningarna utgavs i form av två utredningar nämligen

- Budget- och bokslutsexempel för kommuner (1962) – närmast avsedd för tillämpningen i mindre kommuner, samt
- K-planen, sammanfattning av rekommendationer avseende ekonomisk redovisning enligt K-planen (1965)

Genom dessa båda utredningar skapades möjligheter för ett praktiskt genomförande av KRK:s budget- och redovisningssystem. Från mitten av 1960-talet har K-planen i rask takt införts i kommunerna. Numera tillämpar samtliga kommuner dess huvudprinciper.

I vissa avseenden innebar tillämpningsanvisningarna avvikelser från KRK:s förslag.

Sålunda rekommenderades att anslagstilldelningen i budgeten skulle knytas till olika *funktioner* och ej till kostnadsslag som KRK föreslagit. Motiven härför var att en funktionell indelning av anslagen (t. ex. tillagning, servering, distribution av skolmåltider) var mer intressant ur resursfördelningssynpunkt än en indelning efter produktionsfaktorer (löner, material etc). Genom att inte anslagsmässigt binda olika kostnadsslag skapades också möjlighet att ge den för anslagets disposition närmast ansvarige större frihet att själv välja de produktionsfaktorer, som i varje särskilt fall ställde sig fördelaktigast. Härigenom borde också effektiviteten befrämjas och koncentration ske på slutresultatet.

I anvisningarna underströks också mycket kraftigt behovet av en övergång till *prestationsbudgetering* i kommunerna. Genom förslaget till prestationsbudgetering sökte förbundet stimulera användandet av en budgetteknik som ej enbart tog sikte på att ange resursförbrukningen utan också slutresultatet för olika verksamheter (prestationerna). Detta motiverades främst av kravet att budgeten skulle kunna fungera som ett instrument för befrämjande av effektiviteten i den kommunala produktionen.

Flertalet kommuner tillämpar nu en funktionell gruppering av verksamheten i budgeten. Detta har lett till en överskådligare budget och till en radikal minskning av antalet anslagsposter. Allt fler kommuner inför nu också prestationsbudgetering.

Det torde därför inte vara en överdrift att påstå att flertalet kommuner har ett budget- och redovisningssystem som möjliggör en effektiv planering och uppföljning av verksamheten såväl på det politiska som på det administrativa planet.

Tillämpningen av budget- och redovisningssystemen enligt K-planen med dess krav på fullödig kostnadsredovisning nödvändiggjorde en långt mer avancerad behandling av ekonomiska data än som var möjligt med vanliga bokföringsmaskiner.

I mitten på 1960-talet utformades därför såväl inom kommunförbundets datacentral som i ett antal kommuner med egna datorer ADB-system för den ekonomiska redovisningen. Bortsett från att bokföringsarbetet förenklades och i väsentliga delar automatiserades fick man ett viktigt hjälpmedel som möjliggjorde framtagande av regelbundna och aktuella rapporter från bokföringen om hur olika verksamheter utvecklats i förhållande till planerna.

Dessa ADB-system har successivt vidareutvecklats och förbättrats med hänsyn till vunna erfarenheter och tillhandahåller numera ett för olika kommunstorlekar och organisationsnivåer välanpassat sortiment av utprodukter.

K-planeanvisningarna betraktades inte av förbundet som någon slutprodukt. Tvärtom underströks nödvändigheten av ett fortsatt utvecklingsarbete baserat på de erfarenheter, som den praktiska tillämpningen av kontoplanen gav och de nya krav, som ur politisk och administrativ synpunkt kunde ställas på ett kommunalt budget- och redovisningssystem.

Det har också visat sig att den kommunala sektorns snabba expansion

nödvändiggjort ett i stort sett fortlöpande utvecklingsarbete från förbundets sida.

Kontoplanens (bokföringssystemets) utformning är naturligtvis i och för sig viktig, men utvecklingen – inte minst på databehandlingsområdet – har gjort att frågor rörande kontoplanens utformning fått sekundär betydelse. Istället har problemet att utforma budgeteringen till en effektivt fungerande del i den politiska och administrativa styrningen blivit alltmer påträngande. Motsvarande gäller för den fleråriga ekonomiska planeringen. Bl. a. har frågan uppkommit hur man med budgeteringens hjälp skall åstadkomma en verklig samordning mellan verksamhetsplaneringen och den ekonomiska planeringen.

1968 fortsatte därför Kommunförbundet översynen av budget- och redovisningssystemen.

Under 1969 och 1970 har förbundet presenterat ett flertal rapporter vari synpunkter och förslag redovisats bl. a. med avseende på

- budgeteringens samordning med verksamhetsplaneringen
- budgetens utformning på olika nivåer i den kommunala organisationen
- budgetprocessens decentralisering i organisationen som ett medel för effektivitetsstimulans
- termer för beskrivning av servicenivån inom olika verksamheter som underlag för kommunledningens resursfördelning
- prestationsbudgeteringens praktiska tillämpning

Erfarenheterna av hittillsvarande tillämpning har varit positiva och de i rapporterna framförda förslagen har redan introducerats i ett flertal kommuner.

Flerårig ekonomisk planering

Någon i kommunallagen klart angiven bestämmelse angående kommunens skyldighet att upprätta långsiktiga ekonomiska planer finns ej. Däremot sägs i KL § 30 att kommunstyrelsen med uppmärksamhet skall följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling. Härav anses följa att kommunstyrelsen har att svara för att erforderlig långtidsplanering på det ekonomiska området samordnas med annan planering. I vilka former detta skall ske ankommer på kommunen att bestämma.

Kommunalekonomisk långtidsplanering med ett längre tidsperspektiv än fem år har av olika orsaker haft obetydlig omfattning. En förklaring härtill är naturligtvis de mer eller mindre oförutsebara och okontrollerbara faktorer som påverkar kommunernas framtida utveckling. Som exempel kan nämnas ändrad uppgifts- och kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna, konjunkturutvecklingen, utvecklingen på det tekniska området samt svårigheterna att få en någorlunda tillförlitlig bedömning av efterfrågesidan. Mot denna bakgrund har möjligheterna ansetts små att få en någorlunda klar uppfattning om de framtida resursanspråken såväl vad beträffar investeringsverksamheten som den löpande verksamheten under en längre tidsperiod. Däremot har försök gjorts att, med olika antaganden om skatteunderlagsutveckling, skatte-

satser och upplåningsmöjligheter, få en uppfattning om de resurser som kan antas bli tillgängliga för investeringar och löpande verksamhet under t. ex. en 10-årsperiod. Dylika prognoser har givetvis haft sin betydelse som underlag vid planering av markanvändning och – med hänsyn till resurserna – möjlig expansionstakt.

Vad däremot gäller den ekonomiska planeringen för perioder upp till 5 år har en mycket väsentlig förbättring inträffat sedan början på 1950-talet. Behov av en långsiktigare kommunalekonomisk planering har vuxit fram genom den väldiga kommunala expansionen under de senaste decennierna och de till följd härav stigande skattesatserna. Som pådrivande faktorer i detta sammanhang kan också nämnas kommunförbundets rekommendationer och anvisningar beträffande metoder och dylikt, statens ökade intresse för den kommunala sektorns utveckling, som bl. a tagit sig uttryck i infordrandet av enkäter av olika slag (t. ex. KELP). Den mest tillämpade formen av ekonomisk flerårsplanering har alltså ett tidsperspektiv på 5 år och aktualiseras genom årliga revideringar. Planeringen har en total ekonomisk inriktning och omfattar såväl investeringsplan som beräkning av driftkostnader och finansieringssätt.

Allmänt accepterade metoder för flerårsplanering används numera i flertalet kommuner, varför läget beträffande denna form av långsiktig planering i kommunerna får anses tillfredsställande.

Det omfattande arbete som numera läggs ner på den ekonomiska flerårsplaneringen i kommunerna har delvis lett till en förskjutning av den politiska tyngdpunkten i den ekonomiska planeringen – från årsbudgeten till fleråriga ekonomiska planer. En sådan utveckling är naturlig med hänsyn till den begränsade handlingsfrihet i det korta perspektivet, som följer av bundenheten av tidigare fattade beslut. Sålunda blir det alltmer vanligt att principiell enighet om såväl skattesats som verksamhet under nästföljande budgetår nås redan i samband med att flerårsplanen behandlas i kommunstyrelse och fullmäktige under våren. Överväganden i frågor som i väsentlig grad påverkar kommunalekonomin inom de närmaste åren görs således på ett tidigt stadium och innan det egentliga årsbudgetarbetet påbörjas. Härigenom har flera fördelar vunnits. Budgetarbetet kan baseras på klara förutsättningar och riktlinjer, vilket praktiskt innebär att årsbudgetarbetet till stora delar kommer att avse en precisering av de i flerårsplanen uppdragna riktlinjerna.

Det torde inte råda något tvivel om att den förskjutning av tyngdpunkten i den ekonomiska planeringen som ovan beskrivits kommer att förstärkas. Det är att förmoda att årsbudgeten i framtiden främst blir ett hjälpmedel för planeringen och genomförandet av verksamheten på själva produktionsnivån. På kommunledningsplanet kommer flerårsplaneringen att vara det viktigaste styrinstrumentet.

Utvecklingstendenser

Förutsättningarna för den kommunala verksamheten och dess planering ändras snabbt. Genom indelningsreformen har kommunerna blivit större och fått en annan struktur än tidigare. Nya arbetsuppgifter har

tillkommit, vilket gjort verksamheten mer svåröverskådlig, komplicerad och på olika områden även mer beroende av specialister än tidigare. Vidare har den kulturella, tekniska och sociala utvecklingen medfört ökade krav på kommunal service såväl kvantitativt som kvalitativt, vilket i sin tur lett till ökade resursanspråk inom olika områden. Samtidigt understryks nödvändigheten av att kommunerna i framtiden inordnar sin expansion inom det utrymme som följer av den ekonomiska tillväxten. Härav torde följa en alltmer ökad spänning mellan önskvärda insatser och tillgängliga resurser i form av kapital och arbetskraft. Problemet kommer att bli att åstadkomma en rationell avvägning mellan olika i och för sig angelägna anspråk inom ramen för begränsade resurser. Därtill kommer att staten tar och kommer att ta en allt större del i samhällsplaneringen på ett sätt som direkt berör den kommunala verksamheten. Med staten som huvudman har alltsedan mitten på 1960-talet en rad nya planeringsformer utvecklats. Som exempel härpå kan nämnas

- rullande femåriga bostadsbyggnadsprogram som infördes 1963
- den regionala utvecklingsplaneringen som utvecklats ur 1964 års lokaliseringspolitiska beslut som bl. a. tagit sig uttryck i
- länsplanering 67
- länsprogram 70
- kommunernas redovisning av sina ekonomiska långtidsplaner (KELP)
- den fysiska riksplaneringen
- statens långtidsutredningar.

Den ovan beskrivna utvecklingen kommer att ställa ökade krav på planeringsinsatser från kommunernas sida. Insatserna måste framför allt inriktas på att göra planeringen mer långsiktig. Dessutom måste en bättre samordning komma till stånd mellan olika former av planering, såsom verksamhetsplanering, ekonomisk planering och fysisk planering. Samhällsplaneringen förutsätter vidare ett nära samspel mellan staten och kommunerna. Detta samspel måste underlättas bl. a. genom att kommunerna tillämpar enhetliga planeringssystem.

För att möta ovannämnda utveckling och få till stånd en högre grad av samordning och långsiktighet i planeringen bedrivs nu såväl inom kommunförbundet som i ett antal kommuner ett omfattande utvecklingsarbete. I samband med detta arbete bedrivs försöksverksamhet i ett flertal kommuner. Försöken tar sikte på att utveckla metoder att med utgångspunkt från gemensamma planeringsförutsättningar åstadkomma en beskrivning av olika verksamheter i termer, som ej enbart anger resursanspråken utan även den servicenivå och de effekter som olika verksamheter förväntas ge under planeringsperioden. Särskilt intresse ägnas också åt kopplingen mellan verksamhetsplaneringen och den fysiska planeringen. Försöken bedrivs med olika tidsperspektiv – från 5 år ända upp till 10 – 20 år. I Kronobergs län omfattar försöksverksamheten samtliga kommuner och med särskild inriktning på att finna former för en samordnad kommunal länsplanering som underlag för en dialog med länsmyndigheterna i den regionala planeringen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att kraven på översikt, långsiktig-

het och samordning i planeringen kommer, som tidigare antytts, att leda till att den fleråriga planeringen blir ett ur politiskt synpunkt allt betydelsefullare instrument. En planering på lång sikt innebär visserligen betydande osäkerhetsmoment men torde ändock kunna bidra till en bättre belysning och hantering av de långsiktiga resursproblemen än för närvarande. Härigenom skapas också underlag för en realistisk framtida inriktning av den kommunala verksamheten.

Lagreglering av kommunernas drätseluppgifter

Allmänt

Vid ställningstagande till graden av lagreglering av kommunernas drätseluppgifter bör man beakta att förutsättningarna för den ekonomiska administrationen i dag är väsentligt annorlunda än vid tidpunkten för tillkomsten av nuvarande kommunallag. Förutom att kommunerna i dag är större och driver en mycket mer omfattande verksamhet är de väl försedda med välutbildade specialister inom området för ekonomisk planering och redovisning.

Ovanstående beskrivning av utvecklingen under de senaste två decennierna och den som kan förväntas i framtiden visar vidare att tillämpade planerings- och redovisningssystem *ständigt är under omprövning och utveckling*. Det är vidare rimligt att anta att kravet på förändringar kommer att öka i takt med nya landvinningar inom den administrativa teknikens område. De administrativa teknikerna undergår snabbt förändringar genom inflytande av såväl praktiker som teoretiker. Även samhällsutvecklingen i övrigt kommer att påverka styr- och kontrollsystemens utformning. Dessa måste därför vara flexibla och ständigt anpassbara till nya krav och önskemål. Det vore olyckligt om lagbestämmelserna utformades så att de försvårar en sådan anpassning. Lagen bör därför ge en vid ram för handlandet, inom vilken kommunerna ges stora möjligheter att utforma sina hjälpmedel för drätselförvaltningen på ett med hänsyn till tidens krav effektivt sätt.

Av den tidigare redogörelsen har vidare framgått att kommunförbundet ser som en mycket väsentlig uppgift att nära följa utvecklingen inom drätselområdet och föreslå förändringar i gällande system allt eftersom förutsättningarna för deras tillämpning ändras. Vi vill i detta sammanhang också framhålla att kommunallagskommittén i sitt betänkande (SOU 1952:14) fäste synnerligt avseende vid sistnämnda förhållande, och angav detta som motiv för att bevara kommunernas självbestämmanderätt på drätselområdet. Efter ovanstående allmänna synpunkter på lagreglering av kommunernas drätseluppgifter lämnas nedan synpunkter i anslutning till de i KL kap 4 intagna bestämmelserna.

De kommunala förmögenhetsbestämmelserna (KL § 50)

Enligt KL § 50 bör kommunens förmögenhet förvaltas så att den inte minskar i värde.

Försäljnings- och försäkringsmedel som erhålls för anläggningstillgång får enligt lagen endast användas till återbetalning av lån som upptagits för förvärv av tillgången, för anskaffning av annan dylik tillgång, eller avsättas till allmänna investeringsfonden.

Enligt lagstiftaren skulle dessa regler jämte tvånget att underställa Kungl. Maj:t vissa lånebeslut, reglerna om anslagstäckning m. m. få till effekt att förmögenheten skyddades.

Syftet med reglerna var att den nuvarande generationen ej skulle förbruka förmögenheten till löpande behov utan i stället förvalta den "till de efterlevandes gagn".

Eftersom kommunerna ej formellt är ålagda bokföringsplikt enligt bokföringslagen och några mer detaljerade lagregler om systematisering och indelning av budget- och redovisningshandlingar med hänsyn till förmögenhetsskyddet ej föreligger behöver enligt lagens innebörd ingen ovillkorlig anknytning av skyddet ske till bokföringen. Skyddet avser vidare närmast den nominella och ej den reella förmögenheten.

Om realisationsvinster uppstår vid avyttring av anläggningstillgångar kan man dock säga att ett skyddande utöver den nominella förmögenheten blir obligatoriskt genom att fondbildningstvånget avser hela försäljningsinkomsten.

Som tidigare nämnts utfärdade 1956 och 1962 den av de båda primärkommunförbunden tillsatta kapitalredovisningskommittén i två betänkanden, "Kommunernas kapitalredovisning" och "Kommunernas budget och räkenskaper" anvisningar för en bl. a. till förmögenhetsbestämmelserna anpassad redovisning. Anvisningarna har som utgångspunkt en strikt uppdelning av budget och redovisning i en drift- och kapitalsida. På den sistnämnda återfinns de aktiviteter, som berör förmögenheten och påverkar den uppställning av balansräkningen som berörs av anskaffning av anläggningstillgångar, upptagande och amorteringar på anläggningslån m. m. I balansräkningen redovisas anläggningstillgångarna parallellt med lån upptagna för dess finansiering, varvid skillnaden dem emellan redovisas som *investerat stamkapital.* Detta bildar en del av förmögenheten. Till denna räknas även det *disponibla stamkapitalet.* Detta är ett nettovärde bestående av dels positiva element såsom kapitalbudgetens utgående reservationer och kapitalfonder samt dels negativa element som kapitalbudgetens underskott och förskott.

Återstående del av det egna kapitalet härrör från driftbudgeten och benämns driftkapital. Dess innehåll omfattas ej av förmögenhetsskyddet.

Ett vidmakthållande av stamkapitalet uppnås i första hand genom att anläggningarnas successivt minskade värden genom förslitning får sin motvikt i form av årliga avskrivningar på driftbudgetens kostnadssida och att dessa medel samtidigt upptas på kapitalbudgetens inkomstsida. Detta möjliggör en motsvarande ny förmögenhetsbildning genom att de resurser som står till buds enligt kapitalbudgeten inte får överföras till driftbudgeten.

För driftkostnader, inkl. avskrivningar, som ej täcks av avgifter, statsbidrag och budgetregleringar inom driften, gäller som absolut regel att de skall skattefinansieras. Uppstår här ett "överskott" lämnas ett

ytterligare utrymme för kapitalutgifter, dvs. en förkovran av stamkapitalet utöver bestämmelsernas minimikrav. Detta registreras i form av överföringspost mellan drift- och kapitalbudget och anger med vilket belopp förmögenheten nominellt kommer att öka.

Kapitalredovisningskommittén utvecklade även spörsmålet huruvida balansräkningen skulle uppfattas som förmögenhetsbalans, den statiska synen, eller som resultatutredningsbalans, den dynamiska uppfattningen. Kommittén framhöll, med hänsyn till behovet av affärsmässiga redovisningsmetoder, att den dynamiska synen borde beaktas, dvs. balansräkningen skulle fylla uppgiften att utgöra en förbindelselänk mellan skilda redovisningsperioder. Man menade att detta inte medförde någon olägenhet gentemot förmögenhetsbestämmelserna, eftersom dessa enbart anknöt till en beloppsmässig andel av det egna kapitalet och inte behövde eller kunde grunda sig på något realisationsvärde.

Denna uppfattning utkristalliserar sig även i kommitténs diskussion angående avskrivning på nuanskaffningsvärdet. Syftet med en sådan avskrivningsprincip, menar man, är att åstadkomma en rättvisande resultatredovisning i den meningen att även avskrivningarna blir redovisade i löpande priser på de olika förvaltningarna. Eftersom kommittén betonade de nominella avskrivningarnas betydelse för förmögenhetsskyddet är det intressant att konstatera att de genom en nuvärdesprincip uppstående överavskrivningarna *inte* rekommenderades ingå som ett led i balansvärderingen utan skulle behållas som kalkylmässig intäkt i driftbudgeten.

Med kapitalredovisningskommitténs betänkande från 1962 presenterades ett förslag till en systematiskt uppbyggd kontoplan, K-planen, som skulle komma att utgöra basen för det nuvarande kostnadsredovisningssystemet. Genom detta förslag sköts intresset för kostnadsredovisningsaspekterna i förgrunden på ett helt annat sätt än tidigare.

I kommunalrättskommitténs betänkande om kommunala bolag m. m. (1965) föreslogs att vissa grundprinciper i samband med utvecklandet av de moderna budgeterings- och redovisningsreglerna borde lagregleras.

Beträffande förmögenhetsparagrafen, § 50, föreslogs att förmögenheten här borde preciseras som "dels det bokförda värdet av kommunens anläggningstillgångar efter avdrag av kommunens anläggningslån (investerat stamkapital) dels de medel som blivit fonderade eller reserverade för anskaffning av anläggningstillgångar eller återbetalning av anläggningslån (disponibelt stamkapital)".

Man angav således det investerade stamkapitalet som ett nettovärde, medan det disponibla enbart omnämndes med dess positiva element (man menade att överskotten i kapitalbudgeten enligt vunnen hävd alltid redovisades över kapitalfond, varför de inte behövde uppmärksammas särskilt). Anledningen till att de negativa elementen av det disponibla stamkapitalet i form av underskott och förskott ej omnämndes var att dessa enbart var att betrakta som interimistiska kapitalposter, vars täckande enbart var en angelägenhet i budgeteringssammanhang.

Beträffande förmögenhetsreglerna önskade kommunalrättskommittén att i en ändrad kommunallag uttryckligen skulle stå att "kapitalbudgeten

skall uppta utgifter, inkomster och övriga poster som påverkar storleken och sammansättningen av förmögenheten". Till inkomsterna skulle bl. a. räknas avskrivningsmedel samt "det belopp som i övrigt borde överföras till och stå till förfogande å kapitalbudgeten". Vidare skulle i kapitalbudgeten jämväl upptas försäljnings- och försäkringsmedel för anläggningstillgångar. Härigenom skulle dessa medel bli förbehållna kapitalbildande ändamål även med den del av försäljningsinkomsten som översteg det bokförda anläggningsvärdet. Dessa "överskottsmedel" ingår ju inte i förmögenheten, men genom att noteras på kapitalbudgeten skulle de på grund av att samtliga överskottsmedel enligt praxis reglerades över investeringsfonden automatiskt bidra till en förmögenhetsökning. Av de föreslagna fondbildningsparagraferna framgår nämligen att "medel ur kapitalfonder må endast tas i anspråk för anskaffande av anläggningstillgångar eller för återbetalning av lån".

Kommunalrättskommittén syns i sitt lagförslag vilja precisera förmögenhetsreglerna för att möjliggöra ett slopande av underställningsplikten för upptagande av anläggningslån utöver vad som medges i kommunallagen §§ 58 och 59. Utformningen av drätselbestämmelserna påverkas därför i hög grad av vad som skall och vad som bör överföras från drift- till kapitalbudget, dvs. dels vad som bevarar förmögenheten i form av avskrivningar och nedskrivningar, och dels vad som ökar den, överföringspost och överskott i förhållande till bokförda värden vid avyttring av anläggningstillgångar.

Man anger på så sätt indirekt lämpligheten av att budgetera en överföringspost som extra konsolidering av kapitalbudgeten utöver den som åstadkoms genom avskrivning.

En utformning av drätselkapitlet, med tonvikt på förmögenhetsskyddet, innebär en tendens att lagreglera en statisk syn på kapitalredovisningen. Detta skulle innebära dels ett avlägsnande från den dynamiska synen som ju redan förespråkades av KRK, dvs. att balansräkningen endast skulle vara en förbindelselänk mellan olika års resultatredovisningar och dels den utveckling som de facto har inträffat, och som innebär att vikten av en riktig kostnadsredovisning alltmer skjuts i förgrunden.

Vad ovan sagts innebär naturligtvis inte att kapitalbudgeten på något sätt skulle vara mindre betydelsefull. Den påverkar ju bl. a. kostnadsredovisningen i form av kapitaltjänstkostnader och bidrar till att göra budgeten överskådlig.

Målet för det kommunala budget- och redovisningssystemet bör vara att det uppläggs och systematiseras så att det utgör ett medel för kommunen att ur tillgängliga ekonomiska resurser åstadkomma största möjliga nytta för kommunmedlemmarna. Även om häri givetvis ingår att bevara det anläggningskapital som är till nytta för kommunens avnämare så kan det varken vara rationellt eller erforderligt ur kontrollsynpunkt att i kommunallagen precisera budgetinstrumentens utformning. Genom att gå in på det i lagförslaget preciserade förmögenhetsbegreppet och jämföra det med gällande syn på redovisningssystemet framkommer nämligen vissa konflikter;

– Gällande rekommendationer om kapitalredovisning innebär bl. a. att

om *påvisbar kontinuitet* råder i fråga om anskaffning av inventarier finns det av kostnadsredovisningsskäl inget motiv för att dessa skall ingå i förmögenheten och avskrivas. Tvärtom är det redovisningstekniskt betydligt enklare att omedelbart föra dessa över driftbudgeten.

Att förmögenheten inte motsvarar något realisationsvärde är en allmänt godtagen uppfattning, bl. a. beroende på den publika egendomens natur samt på att investeringsbidragen minskar anskaffningsvärdena. Förmögenhetsbegreppet, även om det begränsas till att enbart omfatta anläggningskapitalet, kan nämligen knappast ens sägas uttrycka ett anläggningskapital som för en viss längre period utgör ett nyttovärde. Sådana anskaffningar kan ju som ovan sagts noteras över driftbudgeten, om regelbundenhet föreligger i anskaffningsförfarandet.

– Ur *realisationsvärdesynpunkt* innebär redovisningspraxis även att avskrivningarna släpar efter i förhållande till tidpunkten för investeringen. Avskrivningarnas primära ändamål i redovisningen är vidare ej att utgöra ett led i värderingen av tillgångarna vare sig efter realisations- eller nyttovärde utan fastmer att ingå som en viktig komponent i kalkyleringen och kostnadsredovisningen. Rekommendationerna om lämpliga avskrivningstider baserar sig bl. a. härpå.

– Enligt lagförslaget skall avskrivningar samtidigt budgeteras som kostnader i driftbudgeten och som inkomster i kapitalbudgeten. Om kommunens investeringsbehov för visst år är tillräckligt lågt kan avskrivningarna komma att påverka kommunens totala skattemedelsbehov genom att överföringar av kapitalmedel ej får ske till driftbudgeten. Små kommuner med starkt vikande befolkningsunderlag kan utgöra exempel på när detta förhållande skulle kunna aktualiseras. Det torde knappast rimma med det kommunala nyttobegreppet att finansiellt ansamla medel för anskaffning av tillgångar som de kvarvarande invånarna kanske ej alls behöver. Borde inte avskrivningsmedlen under sådana förhållanden föras som kalkylmässig driftintäkt, där de inte skulle påverka skattebehovet, i stället för som bokföringsmässig kapitalinkomst?

Exemplet kan givetvis tyckas vara hypotetiskt och teoretiskt, bl. a. med hänsyn till de pågående kommunsammanläggningarna, men visar vad en stelt utformad lagregel kan utmynna i.

Att genom lagregler begränsa förmögenhetsaspekten till ett perspektiv som endast omfattar ett år kan även ifrågasättas. Om en kommun genom tidigare överföringsposter ökat sin förmögenhet varje år, borde det inte vara orimligt att under enstaka år få tillgodoräkna sig detta för att, med hänvisning till ovan relaterade fall, undvika att avskrivningarna påverkar skattebehovet.

Vid en diskussion om förmögenhetsskyddsaspektens betydelse bör också noteras att kommunernas investeringsvolym under det senaste decenniet ökat i mycket snabb takt. Samtidigt har kommunernas lånemöjligheter begränsats högst avsevärt – relativt sett – under 1960-talet. Detta har medfört att kommunerna nödgats att i ständigt ökad utsträckning anvisa skattemedel för direktfinansiering av investeringarna. Sålunda motsvarade primärkommunernas och landstingens

anslag för direkt finansiering av investeringar 1960 en utdebitering på ca 2:80 per skattekrona mot inte mindre än 5:80 per skattekrona 1970.

Den mycket omfattande skattefinansiering av investeringarna som kommunerna numera uppvisar innebär också att förmögenheten under alla omständigheter är skyddad. En diskussion om förmögenhetsbegreppets relevans synes därför närmast ha ett akademiskt intresse.

Vad som är primärt i här aktuellt sammanhang är att ianspråktagna resurser utnyttjas på ett *effektivt sätt*. Det intressanta är alltså inte förmögenheten som sådan, utan hur denna i form av institutioner, anläggningar etc. utnyttjas för att tillhandahålla kommunmedlemmarna *en effektiv kommunal service*. Av nämnda skäl synes knappast en precisering av nuvarande bestämmelse motiverad. Snarare borde bestämmelserna modifieras för att bättre knyta an till nyttobegreppet.

Om ändock, av någon alldeles särskild anledning, begreppen drift- och kapitalbudget skulle lagregleras bör de försäljningsmedel som omnämns i § 50 st 2, få tas i anspråk till amortering av anläggningslån (utan krav på särskild anknytning till dessa aktuella tillgångar), fonderas eller användas för re- eller nyinvesteringar.

Medelanvisning (§ 52)

Paragrafen innehåller i första stycket bestämmelsen att ett anslagsbeslut skall innefatta täckningsanvisning.

Detta förhållande gäller enbart i fråga om enskilt anslagsbeslut utan samband med budgetfastställelsen, där ju anslagstäckningen sker kollektivt. Bestämmelsen om anslagstäckning bör alltså stå efter och inte före paragrafen som reglerar budgetens balansering.

I paragrafens andra stycke regleras rätten att uppskjuta anslagstäckningen upp till fem år. En längre period fordrar länsstyrelsens prövning.

Bestämmelsen har två betydelser

– dels sätter den en bortre tidsgräns vid budgetfastställelsetidpunkten efter vilken bindning av framtida skattebetalare ej kan ske (förskottsbelastningen kan dock i praktiken kvarstå hur länge som helst genom att nya förskotteringar ständigt görs i varje budget)

– dels uttrycker den möjligheten att *nyttja* fondmedel (och övriga positiva element i finansieringskapitalet) till vilket anslagsobjekt som helst.

Flerårig utdebitering tillämpas i de flesta fall enbart för täckning av kapitalutgifter. Möjligheterna att anslagsförskottera utgifter bör dock ej begränsas till att enbart gälla kapitalbudgeten.

Enligt kommunalrättskommittén bör – i allmänna budgetparagrafen – införas en bestämmelse som anger att under året beslutade tillägg och ändringar i utgifts- och inkomststaten skall fortlöpande redovisas i en tilläggsstat. Vidare föreslår kommittén att nuvarande underställningsplikt för anslag som skall täckas genom utdebitering under mer än fem år slopas, och i stället ersätts av en absolut spärr mot längre anslagsförskott (högst 5 år).

Ett slopande av underställningsskyldigheten synes välmotiverat, enär

nuvarande bestämmelser, som också kommittén anger, saknar betydelse, då kommunen genom icke underställningspliktiga beslut (t. ex. större investeringsbeslut) i långt större utsträckning binder dispositionerna i framtiden.

Däremot synes det tveksamt att införa en absolut spärr mot längre anslagsförskott. Kommittén anför själv att en sådan bestämmelse i praktiken torde spela mindre roll. Som tidigare framhållits, kan ju i praktiken förskottsbelastningen kvarstå hur länge som helst genom att nya förskotteringar görs i varje budget.

Avsaknaden av en sådan spärr torde knappast leda till att kommunerna i större utsträckning kommer att utnyttja mer långsiktiga anslagsförskott och än mindre missbruka en sådan rättighet. Möjligheterna att utnyttja tekniken med anslagsförskott är ju beroende av kommunens likviditet. Om kommunens likvida situation är sådan att möjlighet finns att täcka exempelvis en investeringsutgift med anslagsförskott under längre tid än fem år, är detta, sett från kommunmedlemmarnas sida, ett bättre alternativ än att finansiera motsvarande objekt medelst upplåning.

Med hänsyn härtill och med tanke på de långsiktiga bindningar som kommunen ändå tvingas göra i en rad olika beslut, synes det olämpligt att i lagen ange en absolut spärr mot längre anslagsförskott.

Även den praktiska nyttan av lagbestämmelser om tilläggsbudgetering kan ifrågasättas. För det första tillämpas denna teknik sedan länge i kommunerna och är för övrigt nödvändig för att åstadkomma en budgetavräkning. För det andra bör det inte vara en strävan i kommunen att utöka tilläggsbudgeteringen. Snarare bör den begränsas till ett absolut minimum. I stället bör planeringen bedrivas så att det av årsbudgeten klart framgår vilken verksamhet som skall bedrivas under nästföljande år. Beviljande av tilläggsanslag innebär ju i praktiken att det objekt (verksamhet) för vilket anslaget äskats undandras den konkurrens som andra objekt utsatts för under budgetgranskningen. Strävan att utforma årsbudgeten till kommunens handlingsplan för det kommande verksamhetsåret talar alltså för att tilläggsbudgetering bör utgöra undantag.

Att i lagbestämmelser "legitimera" tilläggsbudgetering skulle innebära att man ytterligare framhävde denna i och för sig tveksamma möjlighet och inte i tillräckligt hög grad uppmärksammade att det i första hand bör vara resp. nämnds skyldighet att vidta sådana åtgärder att de resursramar som erhölls i samband med budgetfastställelsen hålls.

I sammanhanget uppkommer alltså frågan om förfarandet vid beräknande anslagsöverskridanden.

Budgeten är genom kommunfullmäktiges beslut i princip bindande i vad avser såväl de enskilda anslagens belopp som ändamålsbestämningen för anslagen. Anslagsbeloppen ger de resursgränser inom vilka den ändamålsbestämda verksamheten skall anpassas.

I verkställighetsläget måste förutsättas ett visst rörelseutrymme inom budgetens totala resursram. Rörelseutrymmets storlek på olika nivåer måste på förhand fastställas genom regler för befogenhetsfördelningen mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och resp. nämnd/styrelse.

En klar utgångspunkt för befogenhetsfördelningen bör vara att de

resursramar, som i budgeten har ställts till resp. nämnds förfogande för olika verksamheter, ej får överskridas av nämnden utan särskilt medgivande. *Nämnden skall vidta de åtgärder som behövs för att resursöverskridande inte skall ske.* Framställning om tilläggsanslag är därvid ingen åtgärd som primärt bör övervägas. Åtgärderna kan t. ex. bestå av beslut om besparingar och *verksamhetsanpassningar inom rörelseutrymmet.* Om de verksamhetsanpassningar eller andra åtgärder, som erfordras för att utgiftsramarna skall kunna hållas, är av sådan omfattning att beslut härom ankommer på kommunfullmäktige fritar inte detta nämnden från dess ansvar. Nämnden bör i sådant fall i så god tid som möjligt lämna förslag om åtgärderna till kommunfullmäktige och under tiden förbereda de erforderliga förändringarna.

Med utgångspunkt från nämndens ansvar för verkställigheten av dess budget måste i praktiken förutsättas, att nämnden äger besluta om smärre beloppsavvikelser inom budgetramarna och smärre verksamhetsavvikelser som erfordras för att t. ex. kunna hålla resursramarna. Beslut om större budgetavvikelser ankommer på kommunfullmäktige.

Då det gäller att praktiskt bestämma gränsen mellan vad som skall anses vara större eller mindre budgetavvikelser bör relativt koncisa regler kunna utformas för beloppsavvikelser. I fråga om verksamhetsavvikelser är det svårare att göra en entydig bestämning. Regler i sistnämnda hänseende måste formuleras allmänt. Praxis får avgöra gränserna.

Sammanfattningsvis bör alltså understrykas att resp. nämnd och styrelse har ansvaret för att verksamheten bedrivs *inom budgetens resursramar.* Beloppsavvikelser som innebär ett totalt budgetöverskridande för nämnden måste ses som undantag. Möjlighet till tilläggsbudgetering måste självfallet finnas, men bör reserveras för stora förändringar av fastställd budget, vilka kommunfullmäktige kan komma att besluta om, t. ex. upptagande av helt nya verksamheter.

Budgetutformningen (§ 53)

Även om det numera är praxis att samtliga kommuner har sin årsbudget uppdelad i en drift- och kapitalbudget, kan det, av skäl som tidigare redovisats ifrågasättas om denna uppdelning skall inskrivas i lagtexten. Framtida krav på budgetsystemens utformning kan inte nu förutses, och även om det idag inte kan påvisas någon olägenhet med en sådan lagbestämmelse, kan man inte bortse ifrån att den kringskär möjligheterna att i framtiden vidta mera genomgripande förändringar av kommunernas budgetsystem.

Kommunernas budgetsystem har genomgått en avsevärd förbättring under det senaste årtiondet. Denna utveckling har skett inom ramen för de allmänt hållna lagregler som nuvarande kommunallag innehåller, och vars minimikrav är sådana att ytterst primitiva budgetutformningar uppfyller desamma. Det torde kunna fastslås att mera preciserade krav på budgetutformningen i nuvarande kommunallag ej skulle ha ändrat eller påskyndat den hittillsvarande utvecklingen. Den omfattande kommunala expansionen och kravet på effektivitet i förvaltningen har ställt och

ställer automatiskt anspråk på en budgetutformning som möjliggör en ändamålsenlig planering och uppföljning av verksamheten. En smidig anpassning till framtida krav och önskemål underlättas om lagbestämmelserna även fortsättningsvis ges denna ramkaraktär.

Kommunalrättskommitténs förslag till utformning av den "allmänna budgetparagrafen" innebär att kravet på uppdelning i drift- och kapitalbudget inskrivs i lagtexten. Därutöver anges ganska detaljerat vilka olika typer av poster som skall upptas på drift- resp. kapitalbudgeten.

Om det, trots allt, för att exempelvis möjliggöra en reformering av fond- och lånebestämmelserna i linje med kommunrättskommitténs betänkande, bedöms nödvändigt att införa lagbestämmelser härom, borde det vara tillräckligt att ange att kapitalbudgeten skall uppta poster som kan påverka det totala stamkapitalets storlek och sammansättning (förmögenhetsbegreppet är ju knutet till investerat och disponibelt stamkapital) samt att varje budgeterad och inträffad förändring av disponibla stamkapitalet skall föranleda en lika stor förändring av det investerade stamkapitalet. Härigenom säkerställer man

a) att stamkapital ej återförs till driftbudgeten
b) att ej budgeterade försäljningsmedel antingen reinvesteras eller fonderas
c) att nedskrivning görs vid realisationsförlust i samband med avyttring av anläggningar
d) att inträffade realisationsvinster förbehålls kapitalbudgeten.

Kommunalrättskommitténs förslag angående preciseringen av förmögenheten synes leda till vissa otympligheter och konflikter vid tillämpning av nuvarande budgeteringsprinciper. Följande exempel kan nämnas

- Varaktighetsprincipen sätts före kontinuitetsprincipen.
- Normalt föreligger en eftersläpning av avskrivningarna på ett till två år i förhållande till investeringsutgiften, vilket visar svårigheten att knyta förmögenheten till ett aktuellt realisationsvärde.
- Att i alla lägen budgetera avskrivningar som kapitalinkomster kan då de samlade kapitalinkomsterna inklusive avskrivningsmedel är större än planerade kapitalutgifter påverka utdebiteringsbehovet. Om något större reinvesteringsbehov ej föreligger i exempelvis en folkminskningskommun är detta knappast försvarbart. Under sådana omständigheter borde avskrivningarna kunna göras kalkylmässiga.
- Som tidigare framhållits kan man också ifrågasätta om kravet på förmögenhetsskydd skall vara bundet till aktuellt budgetår. I lägen då avskrivningarna skulle påverka utdebiteringsbehovet borde tidigare förmögenhetsökningar kunna kompensera en tillfällig förmögenhetsminskning. Som jämförelse kan nämnas att den allmänna självkostnadsprincipen ej ansetts behöva knytas till förhållandena just *ett* år.
- Kommunalrättskommitténs förslag tar ej hänsyn till att s. k. överavskrivningar skall betraktas som kalkylmässig driftintäkt.

För att förhindra att ovannämnda konflikter uppstår borde det vara tillräckligt att i budgetparagrafen ange att det ankommer på fullmäktige i

samband med budgetfastställelsen att ta ställning till den självfinansiering av kapitalbudgeten – dvs. vilken överföring av planenliga avskrivningar och övriga driftmedel till kapitalbudgeten – som erfordras för att uppnå budgetbalans.

Möjligheten att reservera medel finns i nuvarande kommunallag intagen i budgetparagrafen. I kommunalrättskommitténs förslag anges denna möjlighet i anslutning till bestämmelserna om anslagsförskott. I praktiken upptas reservationerna enbart "inom linjen" till de anslag som påverkar finansieringen av budgeten. Dessutom noteras förändringen av desamma endast i samband med bokslutet. Det kan därför ifrågasättas om inte möjligheterna att reservera medel bör behandlas i annat sammanhang än i budgetparagrafen.

Kommunalrättskommittén har vidare i sitt betänkande berört frågan om anslag i större samlingsposter och anger därvid några av de fördelar som följer av en anslagskomprimering. Det budgetsystem som kommunerna tillämpar innebär, som tidigare nämnts, en väsentlig begränsning av antalet anslag jämfört med tidigare system. Härigenom har budgeten blivit överskådligare och koncentrerats på väsentligheter. Bakom denna förändring ligger uppfattningen att fullmäktige bör fatta de översiktliga besluten med stora konsekvenser, medan de lägre nivåerna i organisationen fattar beslut av mindre omfattning och med små konsekvenser. Förelåg inte denna möjlighet till nivåanpassning av budgetbesluten skulle omfattande problem uppstå i de allt större kommunerna.

Den intressanta frågan i detta sammanhang är i vad mån det finns några formella hinder mot att kommunfullmäktige fastställer en budget innebörande att endast ett fåtal anslag tilldelas varje nämnd samt att man uppdrar åt kommunstyrelsen att ge riktlinjer för användande av anslagen. Den principiella frågan gäller även kapitalbudgeten.

Det syns ej helt klart i vilken utsträckning en sträng tolkning av § 54 tredje stycket i nuvarande kommunallag lägger hinder i vägen för en sådan nivåanpassning av budgetbesluten. Kommunalrättskommittén framhåller också i sitt betänkande att ovanstående bestämmelse måste anses föråldrad utom i vad den ger uttryck för principen att särskilt beslut erfordras innan medel ställs till förfogande för ett helt nytt ändamål. Kommittén föreslår att bestämmelsen utgår, vilket synes mycket välmotiverat.

I sammanhanget uppkommer emellertid frågan om begreppet "nya ändamål" skall avgöra om särskilda överläggningar och beslut på fullmäktigenivå är erforderliga. I den större kommunen föreligger varje år ett stort antal nya ändamål med såväl stora som små återverkningar ävensom stora och mindre förändringar av nuvarande verksamhet.

En rationell befogenhetsfördelning mellan kommunfullmäktige och övriga nämnder och styrelser synes i detta sammanhang snarare böra inriktas på att beslut om anslag för nya ändamål och verksamhetsförändringar med större konsekvenser förbehålls kommunfullmäktige medan beslut med mindre återverkningar fattas på de lägre nivåerna i organisationen. Befogenhetsfördelningen i detta sammanhang mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelse och övriga nämnder bör kunna regleras riktlinjevägen.

I anslutning till ovannämnda synpunkter på kommunallagens budgetbestämmelser vill vi också påpeka att kommunförbundets styrelse i skrivelse 1972-09-08 till Kungl. Maj:t hemställt om sådan ändring i kommunallagen att tidpunkterna för beredning och beslut om skattesats och budget generellt kan senareläggas i syfte att därmed uppnå en bättre tidsmässig samordning mellan skattesats- och budgetbeslut.

Fondbildning (§§ 55 – 57)

Kommunalrättskommitténs reformförslag vad avser bestämmelserna om fondbildning är väl motiverat och innebär ett borttagande av de restriktiva inslag som finns i nuvarande kommunallag. Sålunda föreslår kommittén att man i fondbestämmelserna gör en åtskillnad mellan drift- och kapitalfonder. Därutöver sker ingen specificering av olika fondtyper, vilket innebär att kommunerna själva skulle få bestämma vilka olika typer av fonder som skall finnas. Vidare föreslår kommittén att det i intet fall skall erfordras Konungens medgivande för fondavsättningar.

Kommittén grundar sitt förslag på en utförlig analys och diskussion av nuvarande fondbestämmelser. De synpunkter som därvid framförs delas i allt väsentligt av oss. Reformförslaget innebär en välbehövlig anpassning till dagens synsätt på kommunernas fonderingsspörsmål.

Som ovan nämnts innebär förslaget en frihet för kommunerna att själva avgöra vilka olika fondtyper som skall finnas. Det torde emellertid knappast vara troligt att kommunerna kommer att utnyttja en sådan möjlighet för en längre gående ändamålsbindning än f. n. Snarare torde en sådan frihet leda till att kommunerna på driftsidan inrättar en fond av allmän karaktär, dvs. en motsvarighet till investeringsfonden på kapitalsidan. Motiven för inrättande av en sådan "allmän driftfond" kan bl. a. vara att

- medelavsättning till en allmän driftfond skulle ge kommunfullmäktige större valfrihet vad avser till vilka ändamål medlen skall användas. Driftfondbehållningen kan ju ur överföringssynpunkt utnyttjas för såväl drift- som kapitaländamål, medan investeringsfondmedel endast kan användas till kapitaländamål
- kommuner som har en mellan olika år mycket fluktuerande utveckling av skatteunderlagets tillväxt, jämfört med medelkommunen, t. ex. beroende på stor andel juridiska personer, skulle kunna utnyttja en allmän driftfond *aktivt* såväl i långtids- som i årsbudgeten. Skulle kommunen visst år erhålla osedvanligt stora skatteintäkter jämfört med det därpå kommande året kan det finnas skäl att fondera "merintäkten" i en allmän driftfond.

I detta fall skulle, med nuvarande laginnehåll, valet stått mellan avsättning till skatteregelrings- och allmän investeringsfond. Båda alternativen innebär emellertid begränsad handlingsfrihet vid kapitalanvändningen, det första till tid och belopp, det andra till ändamålet.

Lånerätt (§§ 58 – 60)

Kommunalrättskommittén har i sitt betänkande ingående belyst frågorna kring kommunernas lånerätt och redovisat ett reformförslag som innebär att kravet på underställning borttas. Motiven för ett slopande av nuvarande inskränkningar i kommunernas lånerätt torde vara alltför välkända för att här ånyo redovisas. I remissyttrande över kommitténs betänkande tillstyrkte dåvarande stadsförbundet och landskommunernas förbund kommittéförslaget i här aktuellt avseende.

Utvecklingen efter tillkomsten av kommunalrättskommitténs förslag har inte försvagat motiven för ett slopande av nuvarande inskränkningar i lånerätten. Snarare har motiven förstärkts.

Genom kommunsammanläggningarna har kommunerna blivit bättre rustade såväl administrativt som resursmässigt. Som tidigare nämnts har också satsningarna på den ekonomiska flerårsplaneringen inneburit att långsiktiga ställningstaganden numera görs till finansieringen av den kommunala verksamheten. Kortsiktiga förändringar av finansieringspolitiken tillhör undantagen. Vidare är numera budget- och redovisningssystemen samt den statliga finansstatistiken såväl på utfalls- som prognossidan så väl uppbyggda att de ursprungliga syftena med lånekontrollen till alla delar torde kunna upprätthållas med andra och betydligt effektivare medel än nuvarande lånerättsbestämmelser. I detta sammanhang kan nämnas att Kommunförbundet överväger att hos Kungl. Maj:t påtala den inskränkning av den underställningsfria lånerätten som skett genom den senaste skattereformen.

Medelsförvaltning (§ 41, §§ 61–62)

I KL § 41 stadgas att kommunstyrelsen för varje kalenderår inom eller utom sig skall utse en kassaförvaltare, där ej medelsförvaltningen är så ordnad att kassaförvaltare är obehövlig.

Bestämmelsen härrör från den tid då en decentraliserad medelsförvaltning var vanlig. Genom den utökning av den kommunala verksamheten som ägt rum sedan tillkomsten av nuvarande kommunallag samt genomförandet av kommunsammanläggningarna har kommunerna numera särskilda organisatoriska enheter (drätselkontor, kommunalkontor) som handhar kommunens kassa och räkenskaper. Frågor om hur kassaförvaltningen skall ordnas i den enskilda kommunen är således en rent organisatorisk fråga, och kräver inga särskilda bestämmelser i kommunallagen. Innehållet i nämnda paragraf är föråldrat och bör borttagas.

KL § 61 som reglerar förvaring, redovisning och placering av penningmedel fick genom lagändring den 24 mars 1972 en modernare utformning. Ändringen innebar att de tidigare begränsningarna i den fria placeringsrätten försvann samt att underställningsskyldighet till länsstyrelsen i fråga om penningplacering på annat sätt togs bort.

Första stycket i § 61 omfattades inte av ovannämnda ändring. Där anges att kommunens penningar och värdehandlingar skall förvaras och

redovisas på ett sådant sätt att de inte sammanblandas med andra penningar och värdehandlingar. Även denna bestämmelse synes föråldrad, mot bakgrund av de redovisnings- och arkiveringssystem som kommunerna numera tillämpar.

I § 62 anges bl. a. de tidsfrister som skall gälla för avslutande av kommunens räkenskaper. Sålunda stadgas att kommunens nämnder före den 1 mars, om kommunstyrelsen ej bestämmer annan tidpunkt, skall till kommunstyrelsen ha avlämnat redovisning för sin verksamhet under nästföregående kalenderår. Före den 1 april, eller inom tid som kommunfullmäktige bestämmer, skall kommunstyrelsen ha avslutat kommunens räkenskaper för nämnda kalenderår.

De i lagen fastlagda tidpunkterna får ses i sammanhang med bestämmelsen i KL § 13 där det anges att beslut i anledning av berättelsen om föregående års räkenskaper skall fattas av fullmäktige före juni månads utgång, eller om fullmäktige så beslutar vid sammanträde senare under året.

I motsats till tidsfristerna för budgetproceduren föreligger här inga restriktioner med hänsyn till skattetabell – skattsedelsprocedur och dylikt. Det är vidare känt att det i större kommuner, med den omfattande verksamhet som där bedrivs, kan vara svårt att i alla delar hinna avsluta räkenskaperna före den 1 april. Alltför snäva tidsmarginaler i bokslutsarbetet kan också leda till ofullständigheter i det redovisade materialet. Bestämmelsen begränsar på ett omotiverat sätt kommunens handlingsfrihet, och avviker för övrigt från motsvarande stadgande i kommunallagen för Stockholm, där några tidsgränser ej finns angivna annat än vad avser kommunfullmäktiges behandling av revisionsberättelsen.

Det bör därför ankomma på kommunstyrelsen resp. kommunfullmäktige att besluta om vilka tidpunkter som, med hänsyn till arbetsordningen och omfattningen av verksamheten i kommunen, skall gälla för infordran, avslutning och beslut om nästföregående års räkenskaper och förvaltning. En sådan ändring kommer inte att i nämnvärd grad påverka de tidpunkter som f. n. gäller. Däremot markeras kommunernas handlingsfrihet i detta avseende och ger större kommuner möjlighet till en rimligare arbetsordning.

Revision (§§ 63 – 66)

Revisionsbestämmelserna ingår i nuvarande kommunallag som en del av drätselkapitlet. Denna placering torde bero på den gamla synen på revisionen, som närmast gav uttryck för att revisionen var en del av kommunens medelsförvaltning. Revisorerna intar emellertid en särställning i förhållande till förvaltningsorganen. De är utsedda av fullmäktige med uppgift att utöva tillsyn över den övriga verksamheten. Detta förhållande talar för att revisionsbestämmelserna i en reviderad kommunallag ges ett särskilt kapitel.

Med den omfattning revisionsuppgifterna numera har i kommunerna krävs att revisionen organiseras på ett rationellt sätt. Revisionsbestämmel-

serna borde därför inledas med att kommunfullmäktige kan anta reglemente (arbetsordning) för revisorerna. Sådant reglemente har för övrigt antagits i ett flertal kommuner. I detta reglemente skulle kunna anges hur revisionen i kommunen skall organiseras och om eventuell uppdelning i ansvarsområden. I ett sådant reglemente bör också kunna fastläggas att revisorerna skall kunna utgöra ett organ, som själv disponerar anslagna medel och i förekommande fall anställer egen personal eller anlitar utomstående expertis. Självfallet skall inte detta organ vara en nämnd i den mening som anges i KL § 44 andra stycket. Sistnämnda problem skulle kunna lösas genom att revisorerna lämnar särskild redogörelse över sin egen verksamhet direkt till kommunfullmäktige. Det bör givetvis vara fullmäktige obetaget att föranstalta om särskild granskning om så skulle anses befogat.

Vad i övrigt gäller nuvarande revisionsbestämmelser synes vissa preciseringar och förtydliganden kunna ske. Så t. ex. anges i § 63 första stycket att kommunfullmäktige skall utse revisorer för granskning av nästföljande års förvaltning. En beskrivning av att granskningen skall avse kommunstyrelsens och övriga nämnders och styrelsers *förvaltning och verksamhet* skulle innebära en precisering av vad uppgiften gäller.

I nämnda paragraf tredje stycket anges att revisorerna när som helst skall ha rätt att inventera de penningmedel och värdehandlingar som kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd omhänderhar. Beskrivningen skulle så till vida kunna uppfattas som en begränsning av revisorernas rätt, som det inte klart framgår att de även äger rätt att infordra förklaringar och övriga för revisionen erforderliga upplysningar. Nuvarande bestämmelser bör därför kompletteras härvidlag.

KL § 64 som behandlar revisionsberättelsens utformning bör bättre än nu anpassas till den terminologi som vunnit insteg i den kommunala revisionen under senare år. Begrepp som iakttagelse, påpekande och erinran används numera ganska allmänt i revisionsberättelsen. Ett större utrymme för nyansering av den i revisionsberättelsen framförda kritiken torde i icke ringa utsträckning vara efterfrågad i kommunala revisionssammanhang. Här bör således lagtexten så långt möjligt bringas i överensstämmelse med praxis. Det bör måhända tilläggas att begreppet anmärkning numera torde användas endast i det fall revisorerna avstyrker ansvarsfrihet.

Vidare må påpekas att bestämmelsen i § 65 att tidpunkten för revisionsberättelsens avlämnande skall bestämmas av fullmäktiges ordförande, teoretiskt sett (av tidsskäl) kan omöjliggöra revision. Dessutom är det i praktiken numera så att revisionsberättelsen överlämnas till kommunfullmäktige, dvs. till kommunens kansli.

Kommunalekonomiska utredningens pågående arbete

Kommunallagsutredningen har erinrat om att kommunalekonomiska utredningen i sitt arbete också kan komma in på frågor som aktualiserar

ändringar i KL:s drätselkapitel. Kommunförbundet har ombetts att i den här utredningen ge synpunkter på det spörsmålet.

Eftersom kommunalekonomiska utredningen just påbörjat sitt arbete är det för tidigt att nu göra några preciserade uttalanden om och i så fall hur dess arbete kan komma att påverka utformningen av drätselkapitlet i KL. Allmänt kan dock sägas att sannolikheten av att så kommer att ske blir mindre i ju högre grad kommunallagsutredningen undviker att ge detaljerade föreskrifter och bindningar i den nya lagutformningen. Få men principiellt viktiga bindningar ger goda möjligheter till anpassning när utvecklingen, som nu är fallet, medför behov av att snabba förändringar görs.

Promemorians giltighet för landstingen

Såvitt gäller landstingen har kommunallagsutredningen frågat om det som anförs i denna PM ifråga om primärkommunerna även är giltigt med avseende på landstingen.

Enligt vår uppfattning bör så vara fallet eftersom kommunallagen och landstingslagen i de här aktuella avseendena i allt väsentligt är likartat utformade.

Sakregister

med översikt över bestämmelserna i gällande lagar jämförda med förslaget. Anledning saknas att låta jämförelsen omfatta Kommunalförbundslagen.

	Förslaget	KL	KLS	LL	LLS
Anhängiggörande	19	18	19	21	
Anslagstäckning	51	52	56	58	
Ansvarsfrihet	61	66	70	70	
Arbetsordning	31	–	–	38	
Arkivvård					
Fullmäktige	28	26	27	36	
Nämnd	40	45(40)	52	54(50)	
Avsägelse	9	7	7	8	
Beredning	20	19	20	30	
Beslutsförhet					
Fullmäktige	16	15	16	27	
Nämnd	39	37	39	48	
Beslutsförfarande	24	22	23	32	9 a §
Besvär	67	76	80	78	
Besvärsnämnd	68	76	80	78	
Bordläggning	22	20	21	31	8
Borgarråd	45–46	–	45–46	–	
Borgen	53	58–60	62–64	64	
Budget					
fastställelse	50	54	58	60	
förslag	50	54	58	60	
innehåll	49	53	57	59	
Delegation					
fullmäktige	4	–	–	–	
nämnd	42–43	43,45	48,51	52,54	
Ersättning					
fullmäktigeledamöter	30	28	29	39	
nämndledamöter	44	46	53	55	
Fonder	52	55–57	49–61	61–63	
Förmögenhetsskydd	47	50	54	56	
Initiativrätt	19	18	19	21	
Inhibition	69	77	81	–	
Interpellation	25	23	24	33	4
Jäv					
Fullmäktige	17	16	17	28	
Nämnd	39	37	39	48	
Revisionsjäv	55	63	67	67	
Kommunmedlem	2	2	2	3	
Kompetens	3	3	3	4	1
Kungörelse	14	14	15	20	3
Ledamotsantal					
fullmäktige	6	5	5	10	
styrelse	33	31	31	42	
Lånerätt	53	58–60	62–64	64	
Mandattid					
fullmäktige	10	8	8	9	
styrelsen	35	33	33	44	

	Förslaget	KL	KLS	LL	LLS
Nämnder	43	44–45	49,51	53,54	
Närvarorätt					
fullmäktige	18	17	18	29	9
Offentlighet	29	27	28	37	
Omröstning	24	22	23	32	9 a §
Ordförande					
fullmäktige	12	11	11	25,26	
styrelse	36	34	34,35	45	
Protokoll					
fullmäktige	26	24	25	34	
nämnd	40	39	41	50	
Reservation	27	25	26	35	
Reservationsanslag	51	53	57	59	
Revision	55–61	63–65	67–69	67–69	10
Räkenskapsföring	54	62	66	66	
Rösträtt	8	6	6	7	
Sammanträde					
fullmäktige	13,21	12,13, 20	13,14, 21	19	
nämnd	37	35	37	46	
Skatt	62–66	67–73	71–77	71–77	
Styrelse	4,32	4,30	4,30	5,40, 41	
Suppleant					
fullmäktige	7,15	5 a §, 14 a §	5 a §	6,22	
styrelsen	33,38	31,36	31,38	42,47	
Val, proportionellt	24	22	23	32	
Valbarhet					
fullmäktige	9	7	7	8	
nämnd	34	32	32	43	
revisor	55	63	67	67	
Återgång	71	–	–	–	

KUNGL. BIBL.
10 FEB 1975
STOCKHOLM

Kronologisk förteckning

1. Orter i regional samverkan. A.
2. Ortsbundna levnadsvillkor. A.
3. Produktionskostnader och regionala produktionssystem. A.
4. Regionala prognoser i planeringens tjänst. A.
5. Boken. Litteraturutredningens huvudbetänkande. U.
6. Förenklad konkurs m. m. Ju.
7. Barn- och ungdomsvård. S.
8. Rättegången i arbetstvister. A.
9. Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. U.
10. Data och näringspolitik. I.
11. Svensk industri. Delrapport 1. I.
12. Svensk industri. Delrapport 2. I.
13. Svensk industri. Delrapport 3. I.
14. Svensk industri. Delrapport 4. I.
15. Sänkt pensionsålder m. m. S.
16. Neutral bostadsbeskattning. Fi.
17. Solidarisk bostadspolitik. B.
18. Solidarisk bostadspolitik. Bilagor. B.
19. Högskoleutbildning. Läkarutbildning för sjuksköterskor. U.
20. Förslag till skatteomläggning m. m. Fi.
21. Markanvändning och byggande. B.
22. Vattenkraft och miljö. B.
23. Reklam V. Information i reklamen. U.
24. Förslag till hamnlag. K.
25. Fri sterilisering. Ju.
26. Motorredskap. K.
27. Mindre brott. Ju.
28. Räntelag. Ju.
29. Att utvärdera arbetsmarknadspolitik. A.
30. Jordbruk i samverkan. Jo.
31. Unga lagöverträdare V. Ju.
32. Solidarisk bostadspolitik. Följdfrågor. B.
33. Att översätta Gamla testamentet. U.
34. Grafisk industri i omvandling. I.
35. Spridning av kemiska medel. Jo.
36. Skolan, staten och kommunerna. U.
37. Mut- och bestickningsansvaret. Ju.
38. FFV. Förenade fabriksverken. I.
39. Socialvården. Mål och medel. S.
40. Socialvården. Mål och medel. Sammanfattning. S.
41. Statsbidrag till kommunal färdtjänst, hemhjälp och familjedaghemsverksamhet. Fi.
42. Barns fritid. S.
43. Utställningar. U.
44. Effekter av förpackningsavgiften. Jo.
45. Samordnad traktamentsbeskattning. Fi.
46. Befordringsförfarandet inom krigsmakten. Fö.
47. Installationssektorn. I.
48. Installationssektorn. Bilagor. I.
49. Bevissäkringslag för skatte- och avgiftsprocessen. Fi.
50. Information och medverkan i kommunal planering. Rapport. Kn.
51. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 1. Fö.
52. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 2. Fö.
53. Skolans arbetsmiljö. U.
54. Vidgad vuxenutbildning. U.
55. Utsökningsrätt XIII. Ju.
56. Närförläggning av kärnkraftverk. I.
57. Lägenhetsreserv. B.
58. Skolans arbetsmiljö. Bilagor. U.
59. Sexual- och samlevnadsundervisning. U.
60. Trafikbuller. Del. 1. Vägtrafikbuller. K.
61. Trafikbuller. Bilagedel. K.
62. Studiestöd åt vuxna. U.
63 Internationellt patentsamarbete I. H.
64. Energi 1985. 2000. I.
65. Energi 1985. 2000. Bilaga. I.
66. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Band 1. Gudstjänstordning m. m. U.
67. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Bilaga 1. Gudstjänst i dag. Liturgiska utvecklingslinjer. U.
68. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Bilaga 2. Den liturgiska försöksverksamheten 1969–1972. U.
69. Invandrarutredningen 3. Invandrarna och minoriteterna. A.
70. Invandrarutredningen 4. Bilagor. A.
71. Om behörighet och antagning till högskolan. U.
72. Energiforskning. Program för forskning och utveckling. 1.
73. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning A. Utvinning av energiråvaror och industriell energiproduktion. I.
74. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning B. Näringslivets energianvändning. I.
75. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning C. Transporter och samfärdsel. I.
76. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning D. Lokalkomfort och hushåll. I.
77. Värmeförsörjning enligt värmeplan. Ju.
78. Stålindustrins framtida utveckling. I.
79. Utbildning för arbete. A.
80. Jaktmarker. Jo.
81. Jaktmarker. Bilagor. Jo.
82. Samverkan för regional utveckling. A.
83. Generalklausul i förmögenhetsrätten. Ju.
84. Stat och kommun i samverkan. Kn.
85. Fotografering och integritet. Ju.
86. Kommunal biståndsverksamhet. Kn.
87. Trafikskadeersättning. Ju.
88. Europakonventionen och europeiska sociala stadgan. Ju.
89. Ny järnvägslagstiftning I. Ju.
90. Alkoholpolitik. Del 1. Bakgrund Fi.
91. Alkoholpolitik. Del 2. Åtgärder. Fi.
92. Alkoholpolitik. Del 3. Bilagor. Fi.
93. Alkoholpolitik. Del 4. Sammanfattning. Fi.
94. Bevara ljud och bild. U.
95. Båtliv. Samhället och fritidsbåtarna. Jo.
96. En öppnare domarbana. Ju.
97. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Band 2. Gudstjänstmusik I. U.
98. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Band 3. Gudstjänstmusik II. U.
99. Enhetlig kommunallag. Kn.

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Förenklad konkurs m. m. [6]
Fri sterilisering. [25]
Mindre brott. [27]
Rättelag. [28]
Unga lagöverträdare V. [31]
Mut- och bestickningsansvaret. [37]
Utsökningsrätt XIII. [55]
Värmeförsörjning enligt värmeplan. [77]
Generalklausul i förmögenhetsrätten. [83]
Fotografering och integritet. [85]
Trafikskadeersättning. [87]
Europakonventionen och europeiska sociala stadgan. [88]
Ny järnvägslagstiftning I. [89]
En öppnare domarbana. [96]

Försvarsdepartementet

Befordringsförfarandet inom krigsmakten. [46]
Krigsmaktens förvaltningsutbildningsutredning. 1. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 1. [51] 2. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 2. [52]

Socialdepartementet

Barn- och ungdomsvård. [7]
Sänkt pensionsålder m. m. [15]
Socialutredningen. 1. Socialvården. Mål och medel. [39] 2. Socialvården. Mål och medel. Sammanfattning. [40]
Barns fritid. [42]

Kommunikationsdepartementet

Förslag till hamnlag. [24]
Motorredskap. [26]
Trafikbullerutredningen. 1. Trafikbuller. Del 1. Vägtrafikbuller. [60] 2. Trafikbuller. Bilagedel. [61]

Finansdepartementet

Neutral bostadsbeskattning. [16]
Förslag till skatteomläggning m. m. [20]
Statsbidrag till kommunal färdtjänst, hemhjälp och familjedaghemsverksamhet. [41]
Samordnad traktamentsbeskattning. [45]
Bevissäkringslag för skatte- och avgiftsprocessen. [49]
Alkoholpolitiska utredningen. 1. Alkoholpolitik. Del 1. Bakgrund. [90] 2. Alkoholpolitik. Del 2. Åtgärder. [91] 3. Alkoholpolitik. Del 3. Bilagor. [92] 4. Alkoholpolitik. Del 4. Sammanfattning. [93]

Utbildningsdepartementet

Boken. Litteraturutredningens huvudbetänkande. [5] Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. [9]
Högskoleutbildning. Läkarutbildning för sjuksköterskor. [19]
Reklam V. Information i reklamen. [23]
Att översätta Gamla testamentet. [33]
Skolan, staten och kommunerna. [36]
Utställningar. [43]
Skolans inre arbete. 1. Skolans arbetsmiljö. [53] 2. Skolans arbetsmiljö. Bilagor. [58]
Vidgad vuxenutbildning. [54]
Sexual- och samlevnadsundervisning. [59]
Studiestöd åt vuxna. [62]
1968 års kyrkohandbokskommitté. 1. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Band 1. Gudstjänstordning m. m. [66] 2. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Bilaga 1. Gudstjänst i dag. Liturgiska utvecklingslinjer. [67] 3. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Bilaga 2. Den liturgiska försöksverksamheten 1969–1972. [68] 4. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Band 2. Gudstjänstmusik 1. [97] 5. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Band 3. Gudstjänstmusik II. [98]
Om behörighet och antagning till högskolan. [71]
Bevara ljud och bild. [94]

Jordbruksdepartementet

Jordbruk i samverkan. [30]
Spridning av kemiska medel. [35]
Effekter av förpackningsavgiften. [44]
Jaktmarksutredningen. 1. Jaktmarker. [80] 2. Jaktmarker. Bilagor. [81]
Båtliv. Samhället och fritidsbåtarna. [95]
Begränsning av svavelutsläpp – en studie av styrmedel. [101]

Handelsdepartementet

Internationellt patentsamarbete I. [63]

Arbetsmarknadsdepartementet

Expertgruppen för regional utredningsverksamhet. 1. Orter i regional samverkan. [1] 2. Ortsbundna levnadsvillkor. [2] 3. Produktionskostnader och regionala produktionssystem. [3]. 4. Regionala prognoser i planeringens tjänst. [4]
Rättegången i arbetstvister. [8]
Att utvärdera arbetsmarknadspolitik. [29]
Invandrarutredningen. 1. Invandrarutredningen 3. Invandrarna och minoriteterna. [69] 2. Invandrarutredningen 4. Bilagor. [70]
Utbildning för arbete. [79]
Samverkan för regional utveckling. [82]

Bostadsdepartementet

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. 1. Solidarisk bostadspolitik. [17] 2. Solidarisk bostadspolitik. Bilagor. [18] 3. Solidarisk bostadspolitik. Följdfrågor. [32] 4. Lägenhetsreserv. [57]
Markanvändning och byggande. [21]
Vattenkraft och miljö. [22]

Industridepartementet

Data och näringspolitik. [10]

Industristrukturutredningen. 1. Svensk industri. Delrapport 1. [11] 2. Svensk industri. Delrapport 2. [12] 3. Svensk industri. Delrapport 3. [13] 4. Svensk industri. Delrapport 4. [14]
Grafisk industri i omvandling. [34]
FFV. Förenade fabriksverken. [38]
Installationsbranschutredningen. 1. Installationssektorn. [47] 2. Installationssektorn. Bilagor. [48]
Närförläggande av kärnkraftverk. [56]
Energiprognosutredningen. 1. Energi 1985. 2000. [64] 2. Energi 1985. 2000. Bilaga. [65]
Energiprogramkommittén. 1. Energiforskning. Program för forskning och utveckling. [72] 2. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning A. Utvinning av energiråvaror och industriell energiproduktion. [73] 3. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning B. Näringslivets energianvändning. [74] 4. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning C. Transporter och samfärdsel. [75] 5. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning D. Lokalkomfort och hushåll. [76]
Stålindustrins framtida utveckling. [78]

Kommundepartementet

Information och medverkan i kommunal planering. Rapport. [50]
Stat och kommun i samverkan. [84]
Kommunal biståndsverksamhet. [86]
Enhetlig kommunallag. [99]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

Nordisk utredningsserie (Nu) 1974

Krqnologisk förteckning

1. Sverigefinnarna och deras organisationer.
2. Naturorienterande ämnen i grundskolan i Norden, årskurserna 1–6.
3. Förslag till Nordisk tentamensgyldighed.
4. Grunnskolen i Norden.
5. Spesialundervisning i Norden.
6. Færøyene i Norden.
7. Høyere utdanning av sykepleiere.
8. Äldres integration i samhället.
9. Kontrollpolitik och narkotika.
10. Voksenoplæring i de nordiske land.
11. Utbildningsväsendets styrelseformer i Norden.
12. Sommertid/Ny normaltid i Norden.
13. De gymnasiale utdannelser i Norden.
14. Offentlighetsprinsippets anvendelse på nordiske samarbeidsorganer.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-0203