

Konstitutionsutskottets betänkande

1978/79:26

med anledning av propositionen 1978/79:53 om minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna jämte motion

Propositionen

I propositionen föreslås ändringar i den statliga tillsynen och kontrollen över kommunerna och landstingskommunerna. Syftet är att öka deras handlingsfrihet och därmed stärka den kommunala självstyrelsen.

I propositionen föreslås att kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund får rätt att ta upp lån och teckna borgen utan regeringens medgivande. Vidare föreslås ändringar i brandlagstiftningen så att kommunernas skyldighet att underställa länsstyrelsen beslut om brandordning slopas. Ändringarna avses träda i kraft den 1 juli 1979. Slutligen läggs fram förslag om ändringar i 1893 års mäklareordning. Förslaget innebär bl. a. att bestämmelserna om handels- och sjöfartsnämnd förenklas.

Beträffande motiveringar till förslagen hänvisas till propositionen.

Motionen

I motionen 1978/79:179 av Hölge Karlsson (s) och Tage Adolfsson (m) hemställs "att riksdagen avslår regeringens proposition 1978/79:53 i vad gäller sloandet av underställning av brandordning".

Underställning av beslut om lån och borgen

Gällande ordning

Bestämmelserna om kommuns och landstingskommuns rätt att ta upp lån och teckna borgen är införda i 4 kap. kommunallagen. Enligt 4 kap. 7 § får kommun och landstingskommun utan regeringens medgivande ta upp lån med en återbetalningstid av högst fem år samt lån som 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 överta betalningsansvar också för sådan intecknad skuld som är ställd att betalas inom längre tid än fem år.

Dessa bestämmelser anger gränserna för den allmänna underställningsfria lånerätten. I huvudsak gäller motsvarande regler för rätten att teckna borgen. Enligt 4 kap. 8 § har regeringen rätt att befria kommuner och landstingskommuner från underställning i fråga om speciella lån och borgensåtaganden. Regeringen kan föreskriva att kommunerna och landstingskommunerna

1 Riksdagen 1978/79. 4 saml. Nr 26

utan särskilt medgivande får ta upp lån av statsmedel, som beviljas av statlig myndighet, och lån för särskilt angivna ändamål. Genom sådana föreskrifter kan kommunerna få rätt att åta sig ansvarighet gentemot staten för lån som av statsmedel beviljas annan än resp. kommun och att ikläda sig borgensansvar för lån av visst slag. Närmare bestämmelser om detta finns i förordningen (1977:544) om kommuns och landstingskommuns upplåning m. m.

I fråga om kommunalförbund tillämpas enligt 16 § lagen (1957:281) om kommunalförbund (omtryckt 1977:181) bestämmelserna i 4 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen om kommuns och landstingskommuns lånerätt på motsvarande sätt. Dessutom gäller enligt 4 § 5 lagen om kommunalförbund att förbundsordning skall innehålla bestämmelser om den rätt att ta upp lån eller ingå borgen som medlemmarna ger förbundet och i vad mån lån eller borgen som inte fordrar regeringens medgivande får förekomma.

Propositionen

I propositionen föreslås att underställningsskyldigheten avskaffas. Bestämmelserna i 4 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen ersätts med en allmänt hållen bestämmelse av innebörd att kommun och landstingskommun får ta upp lån och åta sig borgensansvar och ansvarighet i övrigt för lån. Ändringen föreslås gälla även för kommunalförbund, vilket innebär att 4 § 5 lagen om kommunalförbund ändras i enlighet härmed.

Förslagen i propositionen syftar inte till någon ändring vad beträffar kommunernas rätt att upplåta panträtt i fast egendom till säkerhet för lån. Enligt praxis och oskriven sedvänja svarar kommunerna och landstingskommunerna med samtliga sina tillgångar och hela sin skattekraft för varje låneförbindelse. Regeringen har i enlighet med denna princip inte givit tillstånd till lån mot säkerhet i form av panträtt i kommuns eller landstingskommuns fasta egendom.

Eftersom principen att kommunerna inte får upplåta panträtt i säkerhet för lån kan antas bidra till att förtroendet för dessa som låntagare upprätthålls föreslås i propositionen att en uttrycklig föreskrift om detta införs i samband med att underställningsskyldigheten tas bort. Ett förbud mot pantsättning hindrar dock inte kommunerna och landstingskommunerna att vid förvärv av egendom överta betalningsansvaret för lån som redan tidigare har tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen. I propositionen föreslås att detta uttryckligen anges i lagtexten.

I propositionen föreslås dessutom vissa redaktionella ändringar i lagen (1957:281) om kommunalförbund. Den viktigaste av dessa gäller tidpunkten för val av fullmäktige och suppleanter. Enligt förslaget skall valet förrättas vid första sammanträdet med kommunfullmäktige eller det nyvalda landstinget. Därigenom blir det möjligt för förbundsfullmäktige att hinna med att utse styrelse och övriga nämnder före årsskiftet.

Underställning av brandordning

Gällande ordning

Kommunerna har det primära ansvaret för såväl räddningstjänst som förebyggande åtgärder mot brand. För dessa uppgifter skall kommunen hålla ett brandförsvar som tillfredsställer skäligen anspråk på effektivitet. Bestämmelser härom finns i 2 § brandlagen. I lagen finns också bestämmelser om bl. a. det kommunala brandförsvarets organisation, ledning av räddningstjänsten, ingrepp i annans rätt, tjänsteplikt, skyldighet för enskilda att vidta vissa förebyggande åtgärder och ersättning till den som har deltagit i räddningstjänst. Närmare bestämmelser om bl. a. det kommunala brandförsvaret samt bestämmelser om brandsyn m. m. finns i brandstadgan. I denna stadgas att kommun skall anta brandordning för kommunen. Detta blir dock inte gällande förrän fullmäktiges beslut underställts länsstyrelsens prövning.

I vissa fall får länsstyrelsen enligt 6 § brandlagen helt eller delvis befria kommun från skyldigheten att hålla brandkår m. m. Befrielsen kan avse kommunen i dess helhet och all räddningstjänst, om kommunen träffat avtal om betryggande hjälp för räddningstjänst från kommunal brandkår i annan kommun. I annat fall kan skyldigheten att hålla brandkår för viss del av kommunen eller för visst slag av räddningstjänst begränsas.

Vid nödläge som kräver omfattande räddningsåtgärder har länsstyrelsen möjlighet att förordna att kommunal brandstyrka i kommun inom länet deltar i arbetet även utanför den egna kommunen. I sådana fall övertar länsstyrelsen ledningen av räddningsarbetet.

Även i övrigt utövar länsstyrelsen enligt 24 § brandstadgan tillsyn över brandförsvaret inom länet. Om kommun inte antar brandordning kan länsstyrelsen t. ex. själv besluta om sådan.

Propositionen

I propositionen föreslås att underställningsskyldigheten vad gäller brandordning skall upphöra. Propositionen i denna del bygger på ett förslag från statskontrollkommittén som har till uppgift att överväga möjligheten att minska den statliga detaljstyrningen av kommunerna.

Förslaget innebär att 6 § brandlagen ändras så att kommun, som har träffat avtal eller fattat beslut om räddningshjälp, skall utan att inhämta länsstyrelsens medgivande kunna helt eller delvis underlåta att hålla egen brandkår. Förslaget medför i övrigt t. ex. vad gäller kravet på underställning av brandordningen och länsstyrelsens rätt att förordna om brandordning endast ändringar i brandstadgan. Beträffande dessa hänvisas till propositionen (s. 28–34). I propositionen anför dock föredraganden att riksdagen bör beredas tillfälle att yttra sig över förändringarna i den statliga kontrollen av kommunernas brandförsvar.

Motionen

I motionen 1978/79:179 anför motionärerna att kommunernas från 1974 vidgade ansvar för brandförsvaret till att omfatta räddningstjänstingripanden även vid olje- och kemikalieutflöden, ras och skred, översvämningar och andra därmed jämförliga nödlägen innebär större krav än tidigare på interkommunal samverkan gällande räddningstjänsten. Den samlade effektiviteten hos samhällets skydds- och säkerhetsorganisation är beroende av resurserna hos räddningstjänsten i varje enskild kommun. Därav följer enligt motionärerna ett absolut behov av lagstadgade rutiner och normer för övergripande bedömningar för att åstadkomma skäligen effektivitet.

Yttrande från civilutskottet

Konstitutionsutskottet har inhämtat yttrande över propositionen i denna del samt motionen från civilutskottet.

Civilutskottets majoritet har tillstyrkt propositionens förslag. I en avvikande mening har de socialdemokratiska ledamöterna tillstyrkt bifall till motionen. Civilutskottets yttrande biläggs detta betänkande (*bilaga*).

Handels- och sjöfartsnämnd

I propositionen föreslås vissa förändringar i bestämmelserna angående handels- och sjöfartsnämnd i mäklareförordningen (1893:51). Förändringarna innebär att sådan nämnd inte längre obligatoriskt måste inrättas i de kommuner som antagit mäklare. Vidare anpassas reglerna för handels- och sjöfartsnämnd till de regler som gäller för de kommunallagsreglerade nämnderna m. m.

Utskottet

I propositionen 1978/79:53 föreslås ändringar i den statliga tillsynen och kontrollen över kommunerna och landstingskommunerna. Syftet med förslagen är att öka kommunernas handlingsfrihet och därmed stärka den kommunala självstyrelsen.

Enligt propositionens förslag ändras kommunallagen så att kommuner och landstingskommuner får ta upp lån och teckna borgen utan regeringens medgivande. Motsvarande förändringar föreslås beträffande kommunalförbund. Vidare föreslås ändringar i brandlagstiftningen så att kommunernas skyldighet att underställa länsstyrelsen beslut om brandordningen slopas. Slutligen läggs fram förslag om ändringar i 1893 års mäklareordning. Förslaget innebär bl. a. att bestämmelserna om handels- och sjöfartsnämnd förenklas.

I motionen 1978/79:179 (s,m) yrkas avslag på propositionens förslag att

underställningsplikten vad gäller brandordning skall slopas. Enligt motionärerna utgör det kommunala brandförsvaret en del av samhällets skydds- och säkerhetsorganisation vars samlade effektivitet är beroende av resurserna hos varje enskild kommuns räddningstjänst. Av detta följer enligt motionärerna ett absolut behov av lagstadgade rutiner och normer för övergripande bedömningar för att åstadkomma skälig effektivitet.

Konstitutionsutskottet har berett civilutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen i denna del samt motionen. Civilutskottets yttrande redovisas i bilaga till betänkandet.

Under senare år har strävandena att minska den statliga styrningen och detaljkontrollen över kommunernas verksamhet intensifierats. I samband med att regeringen år 1976 utarbetade den nya kommunallagen lämnades ett flertal förslag i detta syfte (prop. 1976/77:1, KU 1976/77:25, rskr 148). Därefter har regeringen tillkallat den s. k. statskontrollkommittén med uppgift att göra en samlad översyn av statens tillsyns- och kontrollfunktioner gentemot kommunerna och landstingskommunerna. De förslag som presenteras i propositionen är de första resultaten av detta arbete.

Enligt utskottets mening är det tillfredsställande att möjligheterna att öka kommunernas handlingsfrihet i olika avseenden ägnas det största intresse. Genom kommunsammanläggningarna och den nya kommunallagen har förutsättningarna för att på detta sätt förstärka den kommunala självstyrelsen väsentligt förbättrats. Det är viktigt att dessa möjligheter nu utnyttjas genom att bestämmelser och tillsynsregler som inte längre framstår som nödvändiga avskaffas.

Det råder i dag enighet om den övergripande målsättningen att ge kommunerna och landstingskommunerna så stor frihet som möjligt inom sina kompetensområden. Denna målsättning måste emellertid vägas mot behovet att garantera medborgarna en viss minimistandard på viktiga områden. Statsmakterna måste ta ett övergripande ansvar för bl. a. trygghet och säkerhet. Det innebär att kommunerna inte kan ges en obegränsad frihet på de områden där även andra än kommunmedlemmarnas vitala intressen är berörda.

De förslag som presenteras i propositionen är enligt utskottets mening på ett undantag när ändamålsenliga med hänsyn till strävandena att rensa ut onödig detaljkontroll från statens sida. Utskottet tillstyrker därför förslagen med undantag av den i motionen 179 berörda frågan om brandordningen. Som framgår av flera remissyttranden (bl. a. från brandnämnden, naturvårdsverket, luftfartsverket och personalorganisationerna) kan den allmänna tillsyn som länsstyrelsen har över räddningshjälp bli ett alltför svagt instrument om kravet på underställning av brandordningen tas bort. Brandförsvaret och räddningstjänsten i kommunerna utgör en del av samhällets katastrofberedskap, stora ekonomiska intressen är berörda och kvaliteten på brandförsvaret är av betydelse inte endast för kommunmedlemmarna utan också för t. ex. försäkringsbolag, övriga fastighetsägare och

företag. En garanterad minimistandard på detta område är sålunda av stor betydelse både för medborgarnas trygghet och för att skapa rimlig säkerhet för stora ekonomiska värden.

Ett krav på att kommunerna skall underställa länsstyrelserna sina beslut rörande brandordningen har enligt utskottets mening endast marginell betydelse för den kommunala självstyrelsen. Behovet av att garantera en viss minimistandard vad gäller räddningstjänst och katastrofberedskap måste med hänsyn härtill väga tyngre. Utskottet avstyrker därför propositionens förslag i denna del och föreslår i likhet med minoriteten i civilutskottet att underställningsplikten för brandordningen behålls. Vad utskottet anfört rörande den statliga kontrollen av kommunernas brandförsvar bör ges regeringen till känna.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet
att riksdagen

1. med avslag på propositionen 1978/79:53 i denna del och med bifall till motionen 1978/79:179 avslår förslaget i propositionen till lag om ändring i brandlagen (1974:80) samt ger regeringen till känna vad utskottet anfört rörande den statliga kontrollen av kommunernas brandförsvar,
2. godkänner propositionens förslag i övrigt.

Stockholm den 20 mars 1979

På konstitutionsutskottets vägnar

KARL BOO

Närvarande: Karl Boo (c), Hilding Johansson (s), Holger Mossberg (s), Bertil Fiskesjö (c), Sven-Erik Nordin (c), Ove Karlsson (s), Lars Schött (m), Hans Gustafsson (s), Yngve Nyquist (s), Britta Hammarbacken (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Per Unckel* (m), Kerstin Nilsson (s), Esse Petersson (fp) och Stig Genitz (c).

Reservation

av Karl Boo (c), Bertil Fiskesjö (c), Sven-Erik Nordin (c), Britta Hammarbacken (c), Per Unckel (m), Esse Petersson (fp) samt Stig Genitz (c) som

dels ansett att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 5 med orden "Enligt utskottets" och slutar på s. 6 med orden "till känna" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening är det tillfredsställande att möjligheterna att öka

kommunernas handlingsfrihet i olika avseenden nu tillmäts det största intresse. Det är i dag, sedan kommunsammanläggningarna reducerat antalet kommuner från drygt 1 000 till 277, av största vikt att de nybildade kommunerna ges så stor handlingsfrihet som möjligt. Genom att utrensa onödiga detaljföreskrifter och tillsynsbestämmelser skapas ett större reellt innehåll i den kommunala självstyrelsen. Detta är viktigt för att motverka de negativa konsekvenser för den kommunala demokratin som med nödvändighet följt av indelningsreformen.

De förslag som presenteras i propositionen är enligt utskottets mening ändamålsenliga. Utskottet delar den uppfattning, som framförs i civilutskottets yttrande, att betydelsen av statliga kontrollmöjligheter beträffande det kommunala brandförsvaret inte får överskattas. Kommunerna torde redan i dag ha byggt upp en brandförvarsorganisation som är lämpad att handha den räddningstjänst som enligt brandlagstiftningen åvilar kommunerna. Genom det arbete som bedrivs bl. a. genom Kommunförbundets försorg kommer även i framtiden kommunerna att kunna utbyta erfarenheter och ytterligare utveckla sin organisation på detta område i takt med de krav som utvecklingen ställer. En fungerande räddningstjänst är ett så vitalt intresse för kommunmedlemmarna att det inte finns anledning att befara att den kommer att försummas av de förtroendevalda.

Med hänsyn till vad utskottet anfört tillstyrker utskottet propositionens förslag i alla delar och avstyrker motionen 1978/79:179. Utskottet har sålunda inget att erinra mot vad som i propositionen anförs om den statliga kontrollen av kommunernas brandförvar.

dels ansett att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:
att riksdagen

1. med bifall till propositionen 1978/79:53 i denna del och med avslag på motionen 1978/79:179 antar förslaget i propositionen till lag om ändring i brandlagen (1974:80) samt ger regeringen till känna vad utskottet anfört rörande den statliga kontrollen av kommunernas brandförvar,
2. (= utskottet).

Civilutskottets yttrande*Bilaga***1978/79:2 y**

över propositionen 1978/79:53 om minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna jämte motionen 1978/79:179, såvitt gäller frågan om slopad underställning av brandordning

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har 1979-01-30 berett civilutskottet tillfälle att avge yttrande över propositionen 1978/79:53 om minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna såvitt gäller frågan om underställning av brandordningen, jämte motionen 1978/79:179.

I propositionen förslås riksdagen anta lag om ändring i brandlagen, en ändring som innebär att krav för kommunen att underställa länsstyrelsen brandordning slopas.

I motionen 1978/79:179 (s, m) föreslås riksdagen avslå propositionen i denna del.

Utskottet

Enligt utskottets mening bör betydelsen av statliga kontrollmöjligheter beträffande det kommunala brandförsvaret inte överskattas bl. a. mot bakgrund av att kommunerna torde ha byggt upp en brandförvarsorganisation som är lämpad att handha den räddningstjänst som enligt brandlagstiftningen åvilar kommunerna. Liksom departementschefen anser utskottet att länsstyrelsens fastställelseprövning av brandordning bör kunna slopas och att detta kommer att innebära en smidigare och mera rationell ordning. Beträffande vissa frågor såsom t. ex. övningsverksamheten enligt brandstadgan, prövning av räddningstjänsteavtal och bestämmelser om sotning enligt brandordning föreslås i propositionen lösningar som enligt utskottet är acceptabla. Det bör framför allt noteras att erfarenhetsåterföring även kommer att ske utan fastställelseprövning genom samråd och kontakter med bl. a. Svenska kommunförbundet.

Utskottet har sålunda ingen erinran mot att underställningskravet slopas, något som också tillstyrkts av flertalet av de remissinstanser som yttrat sig över statskontrollkommitténs betänkande. Av det anförda följer att utskottet inte biträder förslaget i motionen 1978/79:179 (s, m) om avslag på propositionen i denna del.

Stockholm den 27 februari 1979

På civilutskottets vägnar

KJELL A. MATTSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Per Bergman (s), Per-Olof Strindberg (m), Oskar Lindkvist (s), Sven Eric Åkerfeldt (c), Lars Henrikson (s), Karl-Erik Strömberg (fp), Thure Jadestig (s), Anna Eliasson (c), Maj-Lis Landberg (s), Birgitta Dahl (s), Kerstin Andersson i Hjärtum (c), Karin Ahrlund (fp), Per Olof Håkansson (s) och Rolf Dahlberg (m).

Avvikande mening

Per Bergman, Oskar Lindkvist, Lars Henrikson, Thure Jadestig, Maj-Lis Landberg, Birgitta Dahl och Per Olof Håkansson, alla (s), anser att utskottets yttrande bort lyda:

Det kommunala brandförsvaret utgör en viktig del av den samhälleliga skydds- och säkerhetsorganisationen vars samlade resultat beror av kommuners och räddningsorgans räddningstjänstresurser. Behov finns sålunda för samhället att tillskapa och behålla normer och rutiner så att en fungerande räddningstjänst garanteras. Det är sålunda viktigt att de regler som finns bl. a. i vad gäller antagande och fastställelse av brandordning behålls – regler som gör det möjligt för den regionala statliga länsförvaltningen att tillse att kommunerna på ett godtagbart sätt fullgör sin skyldighet. I och för sig innebär ett slopande av kravet på underställning en enklare handläggning. Denna förenklig kan dock inte anses väga tyngre än det faktum att länsstyrelsens fastställelseprövning kan innebära att kommunerna ges möjligheter att i sina brandordningar ta till vara de synpunkter som länsstyrelsen kan finna motiverade.

Även om de flesta av de remissinstanser som yttrat sig över statskontrollkommitténs förslag är positiva till att underställningskravet slopas bör dock erinras om att andra remissinstanser ställt sig negativa till förslaget – bland dessa brandnämnden, naturvårdsverket samt personalorganisationerna. Enligt brandnämnden kan ett borttagande av underställningsplikten bl. a. medföra att många avtal om räddningshjälp i efterhand kan tvingas att hävas och omarbetas i samband med att länsstyrelsen vid sin allmänna tillsyn finner att de inte är betryggande. Svenska kommunalarbetsareförbundet ser den statliga tillsynen som en garanti för ett kvalitativt högstående brandförvar. Brandmännens riksförbund anser att länsstyrelsens allmänna tillsyn kommer att bli ett alltför svagt instrument.

Vad som anförts bl. a. i de ovan refererade remissvaren och av utskottet ovan har lett utskottet till ställningstagandet att förslaget i propositionen om slopande av kravet på underställning inte bör genomföras. Utskottet tillstyrker sålunda det i motionen 1978/79:179, (s, m) framförda yrkandet om avslag på propositionen i denna del.

