
Kommuns rätt att drifva affärsrörelse enligt svensk lagstiftning

Author(s): David Davidson

Source: *Ekonomisk Tidskrift*, Årg. 11, häft 9 (1909), pp. 309-316

Published by: Wiley on behalf of The Scandinavian Journal of Economics

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3437537>

Accessed: 23-06-2016 19:24 UTC

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at
<http://about.jstor.org/terms>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.



The Scandinavian Journal of Economics, Wiley are collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Ekonomisk Tidskrift*

Kommuns rätt att drifva affärsrörelse enligt svensk lagstiftning.

Af David Davidson.

I utlandet, särskildt i England och Förenta Staterna, pågår sedan en tid tillbaka en liflig diskussion, huruvida och i hvad omfattning kommunerna böra medgifvas rätt att drifva affärsföretag. Meningarna äro mycket delade, och diskussionen har att uppvisa både skarpa motståndare och entusiastiska anhängare af kommunal affärsrörelse. Hvad som bidragit till diskussionens liflighet har nog bl. a. varit fruktan, resp. förhoppning om att kommunernas förvaltning erbjuder en gynnsam jordmån för socialismens praktiska tillämpning och att därför den kommunala affärsrörelsen skulle blifva en inkörsport för socialdemokratien.

Jag kan emellertid nu icke ingå på denna synnerligen intressanta fråga, utan mitt syfte för närvarande är att söka utreda, huru de svenska kommunernas ställning i förevarande afseende är bestämd enligt nu gällande lagstiftning.

Enligt kommunalförfattningarna är primärkommunernas kompetens begränsad till vården af medlemmarnes gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter. Den rätta innebörden af detta uttryck är ej lätt att finna. Den kommitté, som utarbetade förslagen till kommunalförfattningarna, yttrade i sitt 1859 afgifna betänkande (sid. XI): »Någon annan eller närmare bestämning af de särskilda angelägenheter, som borde kunna blifva föremål för kommunernas självverksamhet och beslutanderätt än den, som ligger uti de tre orden: »*gemensamma* ordnings- och hushållningsangelägenheter», hafva kommitterade icke funnit lämpligt att bland de allmänna stadgandena intaga. Att inskränka dessa angelägenheter till endast sådana ärenden af borgerlig natur, som uti 1843 års förordning punktvis uppräknas och till socknestämmas handläggning öfverlämnas, hade varit att alltför mycket missförstå de billiga anspråk på självverksamhet, kommunalfriheten, under en väl

afvägd kontroll från statens sida, med skäl kan göra, och ett försök till ett sådant uppräknande skulle dessutom icke hafva lyckats, emedan det, i följd af själfva den mångsidighet, som ligger uti allt slags förvaltande verksamhets natur, hvarken hade kunnat blifva fullständigt eller omfatta alla de särskildheter, som därmed ägde samband. De här ofvan anförda orden däremot hafva synts kommitterade bäst uttrycka kommunalverksamhetens både omfång och begränsning. De påtrycka denna verksamhet en uteslutande administrativ karaktär och förutsätta, att de angelägenheter inom kommunen, med hvilken den äger taga befattning, skola hafva sin rot och sin uppkomst uti och från de gemensamma intressen, den kommunen såsom personlighet äger vårda.»

I sitt arbete »Bidrag till tolkning af förordningarna den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse etc.» anmärker C. G. Hammar-skjöld, att man af detta kommitténs yttrande ej får någon närmare upplysning om hvad med »ordnings- och hushållningsangelägenheter» bör förstås. Själf kommer han i denna punkt till följande resultat (anf. arb. sid. 35—37):

»1) Kommunen äger fatta beslut samt vidtaga anordningar och anstalter, som afse uppfyllande af densamma åliggande skyldigheter eller befordrande af dess medlemmars gemensamma bästa»; och

»2) Kommunen äger att sköta sin egen ekonomi, d. v. s. förvalta sin egendom samt fatta beslut om anskaffande af medel, behöfliga för de anordningar och anstalter, som ligga inom kommunens befogenhet. Men kommun anses icke äga att inlåta sig i spekulationsföretag endast för att göra ekonomisk vinning».

Om nu dessa satser tillämpas på den här föreliggande frågan om under hvilka förutsättningar kommun äger drifva affärsrörelse, skulle reglerna blifva, att kommun äger att dels drifva sådan affärsrörelse, som afser att befordra medlemmarnas gemensamma bästa, men icke sådan, som endast har till syfte att förskaffa kommunen ekonomisk vinst, dels drifva den rörelse, som är nödvändig i och för förvaltningen af kommunens egendom.

Lämna vi den sista punkten tillsvidare åsido, synes Hammar-skjölds ståndpunkt kunna formuleras på följande mycket enkla sätt: Kommun får drifva affärsrörelse, där afnämarna uteslutande eller väsentligen utgöres af kommunens egna medlemmar och där

sålunda kommunens intresse af rörelsens drifvande väsentligen är att tillfredsställa kommunmedlemmarnes behof. Utgöras en rörelses afnämare eller kunder hufvudsakligen af andra än kommunens medlemmar, får kommunen ej öfvertaga rörelsen äfven om den samma skulle blifva för kommunen vinstbringande. Affärsrörelse, vid hvilken kommunens intresse endast är att göra vinst för kommunens räkning, får kommun sålunda ej drifva. Men om kommun drifver affärsrörelse af förstnämnda slag, finnes från kommunallagarnas sida intet hinder att inrätta denna rörelse på det sätt, att öfverskott uppstår och kommer kommunen till godo.¹

Bland de få rättsfall rörande kommuns rätt att drifva affärsrörelse, som förekomma i samlingen af kommunala rättsfall, finnes tvenne, som låta den här afsedda distinktionen framträda. Det ena är N:r 176, som alltså är af ganska gammalt datum (den 12 oktober 1869). Frågan gällde, huruvida Norrtelge stad skulle äga rätt att inköpa och drifva den i staden befintliga badinrättningen. Såväl länsstyrelsen som k. m:t förklarade, att staden icke ägde öfvertaga denna rörelse. Länsstyrelsen erkände därvid i sin motivering, att den ifrågavarande badinrättningen, »som uppenbarligen tillkommit af medborgerligt nit och oegennyttigt intresse för staden Norrtelge, otvifvelaktigt vore af mycken betydenhet för staden genom de fördelar, den beredde en stor del af stadens invånare» och att det därför vore till väsentlig skada för staden och dess invånare, ifall inrättningen komme att upphöra eller badgästernas antal genom dålig förvaltning skulle komma att minskas. Här var det fråga om en badinrättning, som har karaktären af en s. k. badort och som sålunda väsentligen var inrättad för badande från andra orter, så att de badande Norrtelgeborna utgjorde en ringa del af de besökande. Norrtelges egentliga intresse var att upprätthålla badorten såsom inkomstkälla för stadens invånare. — I det andra rättsfallet — N:r 896 — hade allmänna rådstugan i staden Nora beslutat teckna aktier i ett under bildning varande

¹ Jag har i texten sagt, att detta *synes* vara Hammarskjölds mening, möjligen skulle H., med sin försiktighet vid kommunallagarnas tolkning, ej själf velat precisera sin tolkning på detta sätt. Han tillägger ock efter de anförda punkterna: »Det ligger icke inom planen för detta arbete att söka i detalj redogöra för hvilka anordningar och anstalter kunna höra under de ordnings- och hushållsangelägenheter, lands- och stadskommuners medlemmar äga att vårda. Ett sådant försök skulle ock utan tvifvel misslyckas; ty hvad som å en ort och en tid kanske icke är en kommunens gemensamma ordnings- eller hushållsangelägenhet, det kan å en annan ort eller under andra tidsförhållanden med skäl anses vara det.

bolag för upprättande af ett varmbadhus i staden. Om staden ej hade tecknat dessa aktier, skulle badhuset endast inrättats för de mer bemedlade; genom stadens teckning skulle anläggningen utföras så, att den äfven kunde bereda de mindre bemedlade bad, och detta till billigt pris. De besvär, som anfördes öfver detta beslut, ogillades af såväl länsstyrelsen som k. m:t. Länsstyrelsen framhöll i sin motivering, att »inrättande af och tecknande af bidrag till ett varmbadhus, afsedt för stadens invånare, måste anses vara en sådan hushållningsangelägenhet, hvarom allmänna rådstugan . . . ägde att besluta».

Om denna tolkning af uttrycket »gemensamma ordningar och hushållningsangelägenheter» är riktig, skulle enligt vår lagstiftning kommunernas frihet att drifva affärsrörelse vara ganska omfattande. Den inskränkning, som ligger däri, att kommun ej skulle vara berättigad att i vinstsyfte öfvertaga och drifva affärsrörelse, har mindre betydelse än som vid första påseende förefaller. I många viktiga fall hindrar denna inskränkning kommun blott att drifva affärsrörelse af en viss större omfattning, men ej att öfverhufvud drifva dylik rörelse. Sålunda kan t. ex. Upsala stad ej anlägga och drifva en vanlig skofabrik, enär en dylik ju ej skulle tillgodose blott Upsalabornas behof af skodon, utan helt naturligt söka att få en kundkrets äfven på andra orter. Men om ett antal kommuner hvar och en för sitt område och sina medlemmar anordnar handel med skodon, så ha dessa kommuner därmed ej öfverskridit gränsen för kommunernas kompetens enligt den ofvan anförda tolkningen. Vidare kunna dessa kommuner förena sig om en gemensam skofabrik, som har till uppgift att förse dessa kommuners handelsföretag med skodon.¹ Hade nu alla kommuner anordnat dylik kommunal skohandelsrörelse med åtföljande delägareskap i skofabriken, skulle sålunda hela skoindustrin på detta sätt kunna bli kommunaliserad.

Samma gäller i afseende å andra förnödenheter. Öfverhufvud taget skulle, enligt den här ifrågavarande tolkningen af vår kom-

¹ Att en dylik gemensamhet mellan flere kommuner ej är stridande mot kommunallagarna, torde få anses vara erkänt genom den långvariga praxis, som tillåter kommun att teckna aktier i järnvägar, som ha betydelse ej blott för kommunen i fråga, utan äfven för andra områden. Se äfven rättsfallet n:r 883, enligt hvilket flera kommuner fingo förena sig om en gemensam hamnanläggning.

munalrätt, kommunerna äga lika stort fält för sin verksamhet som konsumtionsföreningarna. Hela näringsverksamheten kan visserligen icke tänkas på denna väg öfverföras till det allmänna, och ett praktiskt realiserande af socialdemokratiens yttersta mål kan sålunda, med den rätt till affärsdrift, som enligt den behandlade tolkningen skulle tillkomma de svenska kommunerna, ej fullständigt äga rum genom kommunalisering af affärsrörelse; men en god början och ett godt stycke af vägen kan på detta sätt åstadkommas.

Ett visst hinder finnes emellertid. I regeln kan ju en kommunal affärsdrift ej äga rum utan upplåning, och för upplåning af dylik art erfordras tillstånd af k. m:t. Vid afgörandet af om dylikt tillstånd skall gifvas eller ej har k. m:t ej blott att undersöka, om det ändamål, hvartill lånet skall användas, är sådant, att det tillkommer kommunen att ta befattning med detsamma, utan äfven att pröfva lämpligheten af att företaget i fråga kommer till stånd, öfverhufvudtaget eller i viss omfattning eller utsträckning¹. I allra flesta fall skulle det sålunda visserligen komma att bero på k. m:ts pröfning af lämpligheten af att kommun drifver det ena eller det andra affärsföretaget, huruvida och i hvad utsträckning kommunal affärsrörelse kan komma till stånd. Men om den här använda tolkningen af uttrycket »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» är riktig, torde ett afslag å framställningen om lånets upptagande ej kunna fotas på det skälet, att det öfverhufvud vore olämpligt, att kommuner befattade sig med dylik affärsrörelse, utan endast på att det på grund af förhållandena i det särskilda fallet är olämpligt, att kommunen öfvertager affärsrörelsen i fråga.

Det kan emellertid ifrågasättas, om den här relaterade tolkningen är den rätta. Af dem, som sysslat med föreliggande ämne, torde få hafva tänkt sig möjligheten af att en kommun skulle kunna äga rätt att drifva t. ex. skohandel och skotillverkning.

¹ C. G. Hammarskjöld, anf. arbete, sid. 116, yttrar sig ej om den sista punkten, utan omnämner blott, att ändamålet bör vara ett sådant, som ligger inom de beslutande kommunens befogenhet. Att i regeln kommunen själf har att fritt afgöra, hvilket inflytande lämpligheten af ett företag o. s. v. bör få på kommunens beslut rörande samma företag o. s. v., är intet hinder för k. m:t att, vid motiveringen af sitt beslut i anledning af framställning om låns upptagande, ta hänsyn till företagets lämplighet. Jfr rättsfall 1314.

Som jag redan anmärkt, är det tvifvelaktigt, om Hammar-skjöld verkligen akcepterat denna tolkning. Och 1859 års kommitté gillade den tydligen icke, såsom framgår af en punkt i dess här ofvan anförda yttrande, nämligen där den yttrar, att orden »ordnings- och hushållningsangelägenheter» påtrycka kommunalverksamheten »en uteslutande administrativ karaktär och förutsätta, att de angelägenheter inom kommunen, med hvilka den äger taga befattning, skola hafva sin rot och sin uppkomst uti och från de gemensamma intressen, dem kommunen såsom personlighet äger att vårda.» Med detta något dunkla yttrande torde afses att påpeka nödvändigheten att skilja mellan gemensamt (kommunalt) intresse och en summa af enskilda intressen. Kommun skulle sålunda ej ovillkorligen äga rätt att drifva en rörelse, äfven om denna rörelse uteslutande har till syfte att tillgodose flertalet kommunmedlemmars behof; utan det fordras, att det skall finnas ett allmänt intresse af kommunal natur, som ovillkorligen eller alternativt kräfver, att kommunen öfvertager rörelsen i fråga, så att sålunda detta öfvertagande af rörelsen innebär tillfredsställandet af ett allmänt intresse, som så att säga löper jämsides med de kommunmedlemmarnas enskilda intressen, som också genom den kommunala affärsrörelsen tillgodoses. Man kan ock framställa förhållandet så, att kommunens primära syfte bör vara att realisera det ifrågakarande allmänna intresset. Detta syfte kan oftast vinnas äfven utan att kommunen öfvertager den ifrågakarande rörelsen (t. ex. genom en offentlig reglering och öfvervakande af rörelsen), ehuru ibland i mindre grad eller med större kostnader¹. Öfvertagande af rörelse genom kommun är sålunda blott ett medel för att realisera det ifrågakarande allmänna intresset och oftast blott ett medel bland flere².

Det kan tänkas en mångfald olika allmänna intressen, som kräfva eller göra det lämpligt, att kommun utöfvar affärsrörelse. Att uttömmade angifva dessa allmänna intressen är så mycket ogörligare, som de äro underkastade förändring under tidernas lopp. Det är detta förhållande, som är förklaringsgrunden till

¹ 1859 års kommitté hade tydligen tänkt sig denna utväg såsom den, som egentligen skulle komma i fråga.

² I rättsfallet 896 var det allmänna intresset den förbättring af allmänna hälsotillståndet, som uppstår i följd af befolkningens renlighet. Länsstyrelsens motivering (sid. 312) var för allmänt hållen.

hvad Hammarskjöld i sitt sid. 311 not. här ofvan anförda yttrande påpekar. En rörelse, i afseende å hvilken det för närvarande ej finnes något allmänt intresse att den öfvertages af kommunen, kan i framtiden undergå sådana förändringar, att det blir af allmänt intresse, att kommunen öfvertager densamma. Härvid inverka en mängd olika faktorer — tekniska, sociala m. fl.

Jag inskränker mig här att genom en enda exemplifiering utföra det sagda. För att kommunen öfvertager mjölkhandeln, finnes stöd i allmänna intressen, dels den ofantligt stora betydelsen af att förhindra förfalskningar af detta särskildt för barnen viktiga näringsmedel, dels det kanske icke mindre viktiga önskningsmålet att förhindra spridandet af smittosamma sjukdomar genom mjölken. Däremot finnes, för att begagna det förut använda exemplet, för närvarande intet allmänt intresse, som fordrar, att kommunen öfvertager skofabrikation och skohandel.

Såsom redan sagts, kunna de kommunala intressen, som härvid äro ifråga, äfven tillgodoses på ett annat sätt, nämligen genom kommunal reglering af enskilda företag. Valet mellan dessa alternativ tillkommer enligt vår lagstiftning principiellt kommunen, ehuru, såsom redan berörts, äfven k. m:t äger ta hänsyn till lämpligheten af den ena eller andra af dessa utvägar vid pröfning af ansökningar om upptagande af lån för kommunal affärsdrift.

Äfven i några andra fall kan kommun äga rätt att drifva rörelse. Ett sådant är, om rörelsen är behöflig för att på lämpligaste sätt förvalta kommunens ägodelar. Ett annat är, om en kommunal rörelse blir nödvändig i följd af en annan kommunal rörelse, som kräfves af ett allmänt intresse. T. ex. om en stad anlägger ett rationellt renhållningsverk, kan det bli nödvändigt att anlägga en svingård för att på bästa sätt använda vissa delar af renhållningsverkets förråd.

I samband med den förestående reformen af den kommunala beskattningen torde äfven den här föreliggande frågan böra upptagas till behandling. Äfven om det därvid skulle finnas riktigast att bibehålla nu gällande regler för kommuns rätt att drifva rörelse, böra dessa regler gifvas en klarare formulering än de nu

förefintliga. Detta mål torde ej kunna vinnas på annat sätt än genom en uppräknig af de befogenheter, som tillkomma kommunerna. I den mån ändrade förhållanden fordra en utvidgning af kommunernas befogenheter, skulle denna uppräknig kompletteras med de nya funktionerna. Ett dylikt förfarande torde ej innebära några praktiska olägenheter att tala om, isynnerhet i jämförelse med fördelen af att äga fullt klara bestämmelser rörande denna viktiga punkt.

