

Till bostadsutskottet

Bostadsutskottet har den 26 oktober 2000 beslutat bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2000/01:26 Bostadsförsörjningsfrågor m.m. jämte de motioner som kunde komma att väckas med anledning av propositionen.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till frågan om förslaget förhållande till den kommunala självstyrelsen.

Utskottet

Propositionen

Förslag

Regeringen föreslår att en lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar införs. Den föreslagna lagen innehåller bl.a. en bestämmelse att varje kommun skall vara skyldig att planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Kommunfullmäktige skall enligt förslaget anta riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Enligt lagförslaget skall vidare en kommun, om det behövs, vara skyldig att anordna bostadsförmedling, och regeringen skall få förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling (3 §).

Länsstyrelsen skall enligt lagförslaget lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering. Kommunerna skall lämna regeringen de uppgifter om sin bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

Anförda skäl

Regeringen erinrar i propositionen om att ansvaret för bostadsförsörjningen och bostadspolitiken på lokal nivå i första hand är en kommunal angelägenhet som det enligt bestämmelserna om kommunal självstyrelse i princip ankommer på kommunerna själva att besluta om.

Regeringen erinrar vidare om att det redan enligt gällande rätt finns möjligheter för regeringen att förelägga en kommun att fatta beslut av visst innehåll. Om det behövs för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken eller om regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår fler kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, får regeringen enligt 12 kap. 6 § plan- och bygglagen (1987:10) förelägga en kommun att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (s.k. planföreläggande). Ett planföreläggande kan alltså användas för att tillgodose både ett riksintresse och ett intresse som berör flera kommuner.

Regeringen anför att förhållandena kan vara sådana att det är nödvändigt att se bostadsförsörjningsfrågan i ett vidare perspektiv än den enskilda kommunens. Som exempel kan nämnas förhållandena i storstadsområdena, där en stor inflyttning innebär att en redan besvärlig situation på bostadsmarknaden förvärras. Saken blir därmed inte bara en rent lokal angelägenhet utan får enligt regeringen i högsta grad betydelse även för andra kommuner och för den berörda regionen.

Om en enskild kommun underlåter att ta det viktiga sociala ansvaret för bostadsförsörjning inom sitt område måste det enligt regeringen – för att regelsystemet skall bli meningsfullt – finnas en yttersta möjlighet för staten att ingripa i syfte att komma till rätta med problemet med beaktande av de skilda allmänna intressen som gör sig gällande. Förhållandena på bostadsförsörjningsområdet skiljer sig härvidlag enligt regeringen inte i något avgörande avseende från vad som gäller på t.ex. det närliggande plan- och byggområdet, där för övrigt statens möjligheter att ingripa i det enskilda fallet är mer långtgående än vad som nu föreslås.

Regeringen påpekar vidare att den föreslagna bestämmelsen hade sin motvarighet i den tidigare bostadsförsörjningslagen, där det föreskrevs en möjlighet för regeringen att förelägga en kommun att anordna avgiftsfri bostadsförmedling om det behövdes för att främja bostadsförsörjningen. Den bestämmelsen fick sin utformning år 1975, då lagen sågs över och anpassades till regeringsformens regler för normgivningsmakten. Möjligheten för regeringen att förelägga en kommun att anordna bostadsförmedling gällde fram till den 1 juli 1993, då bostadsförsörjningslagen upphävdes. Riksdagen har alltså redan tidigare haft att ta ställning till om en bestämmelse som den nu föreslagna är förenlig med regeringsformen och kan vara motiverad med hänsyn till behovet av att kunna tillgodose andra än rent kommunala intressen. Inte heller framfördes det enligt regeringen någon kritik från konstitutionell utgångspunkt mot bestämmelsen under den tid den var i kraft.

Regeringen anser sammanfattningsvis att det inte finns några hinder mot att införa en möjlighet att, som en yttersta utväg, förelägga en kommun att ta sitt lagenliga ansvar för bostadsförsörjningen genom att anordna bostadsförmedling.

Förslag

Propositionen har föranlett en partimotion från Moderata samlingspartiet, kommittémotioner från Vänsterpartiet, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet liberalerna samt två enskilda motioner (m).

I *motion 2000/01:Bo3 av Bo Lundgren m.fl. (m)* yrkas avslag dels på lagförslaget i dess helhet, dels på förslagen om kommunala bostadsförsörjningsplaner och om möjlighet för regeringen att förelägga viss kommun att anordna bostadsförmedling. I *motion 2000/01:Bo2 av Ulla-Britt Hagström m.fl. (kd)* yrkas också dels avslag på lagförslaget, dels på förslaget att en kommun skall vara skyldig att anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. I *motion 2000/01:Bo7 av Rigmor Stenmark m.fl. (c)* yrkas avslag på förslagen att reglera det kommunala bostadsförsörjningsansvaret i en särskild lag, om att en kommun skall vara skyldig att göra en särskild planering för bostadsförsörjningen och om att en kommun skall vara skyldig att anordna bostadsförmedling. I *motion 2000/01:Bo6 av Yvonne Ångström och Helena Bargholtz (fp)* yrkas avslag på propositionen.

I *motion 2000/01:Bo5 av Owe Hellberg m.fl. (v)* föreslås att riksdagen ger regeringen till känna att det skall vara obligatoriskt för kommunerna att anordna bostadsförmedlingar men med generösa möjligheter till dispens.

I motionerna framförs även en del andra yrkanden, som inte behöver redovisas här. Inte heller redovisas de enskilda motionerna (m) som i sak inte gäller andra frågor än de som behandlas i partimotionen.

Anförda skäl

I Moderata samlingspartiets partimotion pekas på att kommunal självstyrelse uttryckligen skall fylla en grundläggande funktion när den svenska demokratin skall realiseras, samtidigt som det inte i lagen preciseras hur detta skall gå till. Motionärerna framhåller att detta innebär att ett stort ansvar åligger främst regering och riksdag och att Lagrådet i sitt yttrande ger vägledning i frågan om vad den kommunala självstyrelsen skall innefatta. Motionärerna ser med stor oro på den enligt dem tydliga tendensen att regeringen vill kringskära den kommunala självstyrelsen. I flera fall rör det sig dessutom om aktioner riktade mot kommuner med annan politisk majoritet än regeringens, vilket gör de aktuella inskränkningarna extra allvarliga och klandervärda.

Politiska församlingar på lokal nivå utövar enligt motionärerna demokrati i dess bästa form i och med att besluten tas så nära folket som möjligt. Den stora fördelen är att de lokala beslutsfattarna har en närmare relation till sina väljare, kan möta dem och uppmärksamma deras önskemål. Med denna kunskap kan lösningar skapas som passar den egna kommunen bäst. Den kommunala självstyrelsen är därmed något som skall värnas och stärkas.

Motionärerna hänvisar till och delar Lagrådets uppfattning att det är en grundlagstridig inskränkning i den kommunala självstyrelsen att införa en möjlighet att låta regeringen förelägga en viss kommun att anordna bostadsförmedlingar.

I fråga om regeringens hänvisning till den tidigare bostadsförsörjningslagens bestämmelser anför motionärerna att den lagen tillkom 1947 med anledning av efterkrigstidens enorma bostadsbrist och behov av att få i gång och styra bostadsbyggandet. Att lagen tidigare gällt med samma lydelse anser motionärerna inte vara ett godtagbart skäl, eftersom ett samhälle och dess behov av regler förändras och utvecklas med tiden.

Kristdemokraterna anför i sin motion att det skulle innebära en tillbakagång och ett inkräktande på den kommunala självstyrelsen att stifta en lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. För Kristdemokraterna gäller subsidiaritetsprincipen, som innebär att besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt. Att tvinga kommuner att inrätta bostadsförmedlingar urholkar inte bara det kommunala självstyret utan försvagar också den lokala demokratin.

I motionen från Centerpartiet anføres att förslaget att regeringen skall kunna förelägga en kommun att anordna bostadsförmedling innebär ett klart brott mot det kommunala självstyret, och motionärerna hänvisar till Lagrådets avstyrkande på denna punkt.

Motionärerna från Folkpartiet liberalerna anser att propositionen andas ett visst förakt för det kommunala självstyret och den lokala demokratin. De framhåller att förhållandena i kommunerna är mycket olika och att det måste avgöras lokalt om det finns behov av att inrätta kommunal bostadsförmedling. Motionärerna instämmer i Lagrådets kritik av förslagets förhållande till den kommunala självstyrelsen.

Även i Vänsterpartiets motion framförs kritik. Kritiken gäller att regeringen inte löst konflikten med synpunkten att förslaget om rätt för regeringen att förelägga en kommun att inrätta bostadsförmedling utgör ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Motionärerna anser att det vore bättre att undanröja tvivlen i frågan genom att föreskriva obligatoriska kommunala bostadsförmedlingar. En generell lagstiftning skulle undanröja alla tvivel om vad som gäller.

Bakgrund

Gällande bestämmelser m.m.

Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen förverkligas den svenska folkstyrelsen bl.a. genom kommunal självstyrelse. I 1 kap. 7 § regeringsformen finns föreskrifter om beslutanderätt i kommunala församlingar samt om kommunal beskattningsrätt.

Någon reglering av vilka uppgifter som kommunerna har finns inte i regeringsformen. Däremot anges i 8 kap. 5 § att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen liksom kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden skall bestämmas i lag, dvs. av riksdagen. Utan hinder av 5 § har riksdagen dock enligt 7 § i samma kapitel möjlighet att bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter i vissa ämnen.

Närmare bestämmelser om kommunernas befogenheter finns i kommunallagen (1991:900). I tidigare gällande kommunallag var kommunernas kom-

petens endast bestämd på det sättet att kommunerna själva skulle vårda sina angelägenheter.

Kommuner och landsting får enligt 2 kap. 1 § kommunallagen själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

I kommunallagen finns också bestämmelser om laglighetsprövning som innebär att varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten. Laglighetsprövningen motsvarar det tidigare kommunalbesvärsinstitutet.

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen på lokal nivå baseras i allt väsentligt på kommunallagen och socialtjänstlagen (1980:620).

Motivuttalanden om den kommunala självstyrelsen

I förarbetena till 1974 års regeringsform (prop. 1973:90 s. 190 f.) uttalas följande om den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten.

I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt sett gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhälleliga mål. Utgår man från detta synsätt, är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Vid en grundlagsreglering av hithörande frågor måste beaktas att den kommunala självstyrelsen är föremål för överväganden inom olika statliga utredningar. Utredningsuppgifterna berör flera för kommunerna betydelsefulla angelägenheter. — — —

Vad jag hittills har framhållit talar visserligen för att man iakttar återhållsamhet när det gäller att i grundlag ange den kommunala självstyrelsen. Det hindrar enligt min mening emellertid inte att RF ger tydligt uttryck för vissa fundamentala drag i fråga om kommunernas ställning i styrelseskicket.

Genom lagstiftningen har som nämnts kommunerna fått betydelsefulla åligganden. Dessa uppgifter ger många gånger stor handlingsfrihet åt kommunerna. Av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens är emellertid att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter. Inom detta område finns alltså utrymme för en kommunal initiativrätt. Denna initiativrätt kan sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som bör komma till klart uttryck i RF. Jag föreslår därför att det redan i RF:s inledande paragraf tas in en bestämmelse med innehåll att den svenska folkstyrelsen förverkligas förutom genom ett representativt och parlamentariskt statsskick också genom kommunal självstyrelse. Det senare uttrycket är visserligen obestämt, men det kan likväl anses belysande när det gäller att ge uttryck åt principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna.

Den kommunala initiativrätten är starkt förbunden med den kommunala beskattningsrätten. En ändamålsenlig avvägning mellan olika kommunala

ändamål och åtgärder förutsätter en kombination av politiskt och ekonomiskt ansvar. Liksom beredningen [GLB] anser jag att principen om rätt för kommunerna att utkräva skatt för att täcka medelsbehovet skall förankras i grundlag. Jag förordar emellertid att principen kommer till uttryck redan i 1 kap. RF om statsskicket grunder (5 §). De grunder efter vilka kommunalskatt får tagas ut skall naturligtvis bestämmas i lag. En bestämmelse om detta är i departementsförslaget upptagen i 8 kap. 5 § RF.

Den närmare ansvarsfördelningen mellan stat och kommun bör mot bakgrund av vad jag nyss har sagt inte anges i grundlag. Däremot delar jag beredningens uppfattning att RF bör anvisa på vilket sätt kommunernas uppgiftsområde skall avgränsas. I princip bör också här ställas kravet att lagformen skall anlitas. Genom kravet på riksdagens medverkan skapas en garanti för att frågorna om de kommunala arbetsuppgifterna blir föremål för den allmänna debatt och därav följande genomlysning som deras vikt fordrar. Jag föreslår en bestämmelse i ämnet i 8 kap. 5 § RF. Genom att välja formuleringen att kommunernas befogenhet och åligganden skall anges i lag har jag velat tydligt markera att kommunerna också i fortsättningen skall ha sig tilldelade ett område där de själva mera fritt bedömer vilken verksamhet som skall bedrivas.

Det förhållande att statsmakterna i särskilda författningar har ålagt kommunerna att sörja för betydande samhällsuppgifter, vilka alltså blir obligatoriska för kommunerna, sätter sin särskilda prägel på svensk förvaltning. Den omfattande kommunalisering av förvaltningen som har ägt rum bör stadfästas i grundlag. I 1 kap. 6 § RF föreslår jag i likhet med beredningen en bestämmelse som anger att det för den offentliga förvaltningen finns förutom statliga också kommunala förvaltningsmyndigheter. I 11 kap. RF, som handlar om rättskipning och förvaltning, bör emellertid därutöver enligt min mening tas in ett i förhållande till beredningens förslag nytt stadgande som direkt utsäger att förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

I förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 23) uttalas att bestämmelsen om självstyrelse i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån och att denna princip gäller för all kommunal verksamhet. Vidare framhålls att den kommunala självstyrelsen aldrig kan vara total. Graden av självstyrelse avgörs – heter det – ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

Utredningsbetänkanden

Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd

Regeringen beslutade 1995 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. Kommitténs arbete avslutades 1996 med att betänkandet (SOU 1996:129) *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* avgavs.

Kommittén uttalade att det under arbetets gång visat sig att kommunal självstyrelse är ett svårfångat begrepp, som används både för att beteckna en princip och som ett honnörsord. Kommittén beskriver sammanfattningsvis den kommunala självstyrelsen på följande sätt.

Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respek-

tive landstinget *själv* skall *styra*, d.v.s. inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade i särskild lag, och här föreligger i regel en skyldighet för kommunen eller landstinget att ombesörja dem. En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är den kommunala beskattningsrätten.

Utmärkande för den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun. Och det finns motstående intressen. Den kommunala självstyrelsen kan därför inte vara total. Frihetsgraden varierar efter angelägenheternas art. Men för folkstyrelsen representerar den kommunala självstyrelsen grundläggande värden. Den skall därför ha en reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas.

Kommittén gör vidare en genomgång bl.a. av motiv för den kommunala självstyrelsen, av den kommunala självstyrelsen och dess begränsningar och av den kommunala självstyrelsens innebörd och dess förhållande till regeringsformen.

Kommitténs förslag har remissbehandlats men inte lett till lagstiftning. Ärendet är dock alltjämt öppet inom Regeringskansliet.

Demokratiutredningen

Demokratiutredningen diskuterar i sitt slutbetänkande (SOU 2000:1) En uthållig demokrati rättsliga och ekonomiska förändringar för den kommunala självstyrelsen samt redogör för debatt på området (bet. s. 139 f.). Utredningen anser att det är dags att inleda en långsiktigt syftande förstärkning av den kommunala självstyrelsen. Utredningen inriktar sig dock i denna fråga främst på medborgarnas förhållande till kommunen. Som ett medel att säkra kommunernas handlingsutrymme nämner utredningen att ge den kommunala självstyrelsen en starkare grundlags- och lagreglering med möjligheter till prövning.

Tidigare bostadsförsörjningslag och dess upphävande

Till lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande överfördes år 1967 bestämmelser i hyresregleringslagen att regeringen, om det behövdes för att främja bostadsförsörjningen, kunde förordna att en kommun skulle anordna bostadsförmedling. Vid anpassningen av lagen år 1975 till den nya regeringsformens regler om normgivningsmakten kunde det enligt föredragande statsrådets mening, mot bakgrund av att bestämmelserna tillämpats endast i fråga om ett fåtal kommuner och då endast på framställning av kommun, ifrågasättas om man inte skulle kunna överlämna till kommunerna själva att bedöma i vilka fall det behövdes bostadsförmedling. Med hänsyn till den betydelse från bostadsförsörjningssynpunkt som bostadsförmedlingarna hade kommit att få i många kommuner hade han dock funnit att en möjlighet till statligt ingripande borde finnas kvar (se prop. 1975:15).

Lagen upphävdes, som nämnts, under år 1993 (prop. 1992/93:242, bet. 1992/93:BoU19, SFS 1993:404).

Regeringens proposition i det ärendet grundades på förslag av 1991 års bostadsförmedlingsutredning i betänkande (SOU 1992:71) Bostadsförmedling i nya former. Enligt utredningen (bet. s. 58) fick den formella möjligheten att tvinga en kommun att anordna bostadsförmedling ses i sitt historiska sammanhang, och i praktiken hade kommunerna själva utifrån lokala förutsättningar bestämt om det behövdes en särskild kommunal bostadsförmedling eller inte. I linje med att kommunerna föreslogs få frihet att själva bedöma behovet av bostadsförmedling föreslog utredningen också att möjligheten för regeringen att ålägga en kommun att inrätta bostadsförmedling skulle avskaffas.

I propositionen framhöll föredragande statsrådet (s. 17) som en allmän utgångspunkt att man förutsätter att en kommun självant vidtar de åtgärder som behövs för att kommuninnevånarna skall kunna få godtagbara bostäder i kommunen. Kommunernas befogenheter och skyldigheter borde enligt propositionen så långt möjligt styras av kommunallagen och socialtjänstlagen och särskild lagstiftning tillgripas bara om staten har krav på att kommunerna vidtar åtgärder som annars inte skulle komma till stånd eller om dessa lagar inte ger kommunerna rätt att vidta nödvändiga åtgärder.

I propositionen framhölls vidare (s. 22) att förhållandena i kommunerna är mycket olika beroende på bl.a. kommunernas storlek och struktur och bostadsbeståndets sammansättning samt att frågan om det finns behov av att inrätta kommunal bostadsförmedling därför måste avgöras lokalt utifrån de förhållanden som råder i den enskilda kommunen.

Tidigare utskottsbedömning om den kommunala självstyrelsen

Konstitutionsutskottet har under 1990-talet vid flera tillfällen gjort principiella uttalanden i frågor om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten m.m.

Utskottet uttalade sig senast i fråga om den kommunala självstyrelsen i yttrande 1998/99:KU4y till bostadsutskottet över regeringens proposition 1998/99:122 Kommunala bostadsföretag jämte motioner. På initiativ av bostadsutskottet hade i detta ärende yttrande inhämtats från Lagrådet (se bet. 1998/99:BoU11).

Lagrådet pekade på de grundläggande bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen i 1 kap. 1 och 7 §§ regeringsformen. Enligt Lagrådet var det svårt att ge någon mera strikt innebörd åt bestämmelsen i 7 § att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Lagrådet konkluderade att så som bestämmelserna i regeringsformen är utformade syntes det dock ytterst vara riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet. Någon bestämd avgränsning mellan statens och kommunernas verksamhet hade inte varit avsedd eller ens ansetts möjlig, utan den måste kunna förändras under skiftande samhällsförhållanden (se prop. 1973:90 s. 190). Någon innebörd måste dock den kommunala självstyrelsen enligt Lagrådet ha, och Lagrådet beklagade att regeringsformen trots erfarenheter av nära 25 års tillämpning fortfarande inte ger fylligare riktlinjer för förhållandet mellan stat och kommun eller med andra ord för den kommunala självstyrelsens reella innebörd. Tills vidare fick man enligt Lagrådet utgå från att den kom-

munala självstyrelsen är en realitet men att det är ovisst hur långt den sträcker sig.

Den av regeringen föreslagna åtgärden som syftade till att genom vissa sanktionsmedel avhålla kommunerna från att avhända sig sina kommunala bostadsföretag var enligt Lagrådet utan tvivel ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen, och frågan var om denna går längre än som kan godtas från konstitutionella utgångspunkter. Med den obestämda avgränsning som regeringsformen ger åt det kommunala självstyret ansåg Lagrådet att denna fråga ytterst var av politisk natur.

Sammanfattningsvis ifrågasatte Lagrådet allvarligt om en inskränkning i den kommunala rätten till självstyrelse borde göras på det föreslagna sättet.

Konstitutionsutskottet kunde i sitt yttrande till bostadsutskottet inte finna att lagförslaget stred mot bestämmelserna om kommunal självstyrelse i regeringsformen. Något så omfattande ingrepp i den kommunala verksamheten handlade det inte om att den kommunala självstyrelsen helt urgröptes. Inte heller rubbades de valda kommunala församlingarnas formella rätt att besluta om avyttring av kommunala bostadsföretag eller andra åtgärder som drabbades av sanktionerna. Ingreppet föreslogs i överensstämmelse med grundlagsregeln bli beslutat i form av lag.

Vid prövningen mot principen om kommunal självstyrelse, såsom den formulerats, kunde enligt utskottet bedömningen inte bli någon annan än att kommunernas självständiga beslutsfattande inskränktes genom statlig påverkan av utövningen av ägandet av de kommunala bostadsföretagen. Enligt utskottet innebar således lagförslaget att den kommunala självstyrelsen på detta område inskränktes. Även principen om kommunal självstyrelse såsom den beskrivits ovan tillät emellertid inskränkningar. Utskottet hade därför att ta ställning till om det rörde sig om ett godtagbart ingrepp eller ej.

Med tanke på det övergripande ansvar som staten har inom bostadspolitiken ansåg utskottet, på anförda skäl, att det fick anses godtagbart att tillfälligt inskränka det kommunala självbestämmandet på detta område.

Bakom den refererade bedömningen stod utskottets ledamöter från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Ledamöterna från Moderaterna, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet liberalerna anförde en avvikande mening och motsatte sig från konstitutionella utgångspunkter att en lag med det föreslagna innehållet infördes. De ville samtidigt varna för att en fortsatt utveckling med godtyckliga statliga ingrepp i den kommunala självstyrelsen kunde leda till en situation där grundlagsregleringen blev tom på innehåll.

Lagrådets yttrande över det föreliggande förslaget

Lagrådet erinrar i sitt yttrande om vad som sägs i regeringsformen om kommunal självstyrelse m.m. och att det ansetts varken lämpligt eller möjligt att dra orubbliga eller preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället, erinrar Lagrådet, i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Genom lagstiftning kan därför kommunerna få viktiga uppgifter och åligganden och deras uppgiftsområden även avgränsas.

Lagrådet anför att det åläggande för kommunerna att ansvara för bostadsförsörjningen som lagförslaget innebär naturligtvis innebär en uppgift som riksdagen enligt det sagda har full frihet att besluta om. Dit hör enligt Lagrådet bestämmelsen i 3 § första stycket att en kommun vid behov skall anordna bostadsförmedling eller, tillsammans med en annan kommun, gemensam bostadsförmedling.

Beträffande den föreslagna bestämmelsen i 3 § andra stycket att regeringen skall få förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling anför Lagrådet att bestämmelsen innebär att regeringen skulle kunna ingripa i kommunfullmäktiges beslutanderätt i en konkret fråga rörande kommunens angelägenheter. Det är alltså inte fråga om att genom föreskrifter i lag ge landets kommuner vissa uppgifter eller åligganden. Lagrådet anför vidare att beslut av kommunfullmäktige kan underkastas en viss statlig kontroll med tillämpning av kommunalbesvärsinstitutet, men att detta kan resultera endast i att ett beslut upphävs, medan den statliga kontrollen inte kan ta sig uttryck i förelägganden för kommunen att besluta på ett visst sätt eller vidta andra åtgärder.

Lagrådet kommenterar vidare att det vid föredragningen inför Lagrådet framhållits att det enligt 12 kap. 6 § plan- och bygglagen finns en möjlighet för regeringen att förelägga en kommun att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ett s.k. planföreläggande. Lagrådet framhåller att regeringen i det fallet företräder ett riksintresse eller regionalt intresse som måste hävdas gentemot kommunens och enskilda medborgares intressen. Beträffande den kommunala bostadsförsörjningen kommer staten och kommunen enligt Lagrådet att företräda samma allmänna intresse, nämligen bostadsförsörjningen i kommunen, och den meningsskiljaktighet som kan uppstå gäller frågan om det finns behov av en bostadsförmedling eller inte.

Lagrådet framhåller att den kommunala självstyrelsens innersta kärna måste vara att de folkvalda i form av fullmäktige skall kunna dryfta och besluta i frågor rörande den egna kommunen samt att själva principen skulle komma att sättas åsido om regeringen – låt vara såsom i detta fall på ett begränsat område – medgavs rätt att diktera beslutens innehåll. Lagrådet anser att regeringen bör använda andra medel i sitt samarbete med kommuner i fråga om bostadsförsörjningen, och Lagrådet avstyrker avslutningsvis förslaget i denna del.

Utskottets bedömning

Regeringen uttalar i propositionen att det är självklart att kommunerna i lag kan åläggas ett ansvar för bostadsförsörjningen inom sina respektive områden och att detta inte har satts i fråga, inte heller av Lagrådet. Konstitutionsutskottet delar denna bedömning. I detta ligger att föreskrifter, nu liksom tidigare, vid behov kan meddelas om att kommunerna skall planera bostadsförsörjningen, att riktlinjer för denna försörjning skall antas av kommunfullmäktige och att kommunerna skall anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen.

Konstitutionsutskottet delar vidare regeringens bedömning att det mot bakgrund av de skäl som anförts i propositionen inte finns några hinder mot att införa en möjlighet att, som en yttersta utväg, förelägga en kommun att ta sitt lagenliga ansvar för bostadsförsörjningen genom att anordna bostadsförmedling.

I motion 2000/01:Bo5 föreslås att skyldigheten för kommunerna att anordna bostadsförmedling skall vara generell, dvs. gälla alla kommuner, men att det skall ges generösa möjligheter till dispens. Från de synpunkter utskottet har att beakta föreligger inte några hinder för en generell bestämmelse som ålägger kommunerna skyldighet att anordna bostadsförmedling, kombinerat med möjligheter till dispens från skyldigheten. Om ett generellt behov av bostadsförmedling anses föreligga, är motionens lösning att föredra. En författning bör emellertid så tydligt som möjligt uttrycka avsikten med författningen. Om lagtexten utformas på det sätt motionärerna föreslår innebär det – om det åsyftade resultatet är detsamma som det som eftersträvas i propositionen – att vad som i realiteten är ett undantag formuleras som huvudregel, medan den reella huvudregeln formuleras som undantag. En sådan lösning är lagtekniskt mindre lämplig.

Stockholm den 21 november 2000

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Mats Berglind (s), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Mats Einarsson (v), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Helena Bargholtz (fp), Britt-Marie Lindkvist (s), Per-Samuel Nisser (m), Carl-Erik Skårman (m) och Marianne Andersson (c).

Avvikande mening

Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m), Carl-Erik Skårman (m) och Marianne Andersson (c) anser att utskottets yttrande under rubriken Utskottets bedömning borde ha haft följande lydelse.

Det ansvar kommunerna måste anses ha för bostadsförsörjningen inom sina respektive områden grundas på bestämmelser i kommunallagen och socialtjänstlagen. Utskottet har inte anledning att nu från konstitutionella utgångspunkter uttala sig om behovet av en särskild lag i frågan.

Från konstitutionella utgångspunkter finns däremot all anledning att kritisera den del i regeringens förslag som gäller möjligheten för regeringen att förelägga enskilda kommuner skyldighet att anordna bostadsförmedling.

Som Lagrådet pekat på innebär bestämmelsen att regeringen skulle kunna ingripa i kommunfullmäktiges beslutanderätt i en konkret fråga rörande kommunens angelägenheter genom att förelägga kommunen att besluta på ett visst sätt eller vidta andra åtgärder.

Liksom Lagrådet vill utskottet framhålla att regeringen i fråga om s.k. planförelägganden företräder ett riksintresse eller regionalt intresse som måste hävdas gentemot kommunens och enskilda medborgares intressen, medan staten beträffande den kommunala bostadsförsörjningen kommer att företräda samma allmänna intresse, nämligen bostadsförsörjningen i kommunen. Den meningsskiljaktighet som kan uppstå gäller frågan om det finns behov av en bostadsförmedling eller inte.

Lagrådet framhåller att den kommunala självstyrelsens innersta kärna måste vara att de folkvalda i form av fullmäktige skall kunna dryfta och besluta i frågor rörande den egna kommunen samt att själva principen skulle komma att sättas åsido om regeringen – låt vara såsom i detta fall på ett begränsat område – medgavs rätt att diktera beslutens innehåll. Lagrådet anser att regeringen bör använda andra medel i sitt samarbete med kommuner i fråga om bostadsförsörjningen, och Lagrådet avstyrker avslutningsvis förslaget i denna del.

Utskottet vill erinra om att den kommunala självstyrelsen skall fylla en grundläggande funktion när den svenska demokratin skall realiseras. Samtidigt preciseras det inte i lagen hur det skall gå till. Utskottet vill understryka att detta innebär att ett stort ansvar åligger främst regering och riksdag. Lagrådet ger i sitt yttrande vägledning i frågan om vad den kommunala självstyrelsen skall innefatta.

Utskottet ser med stor oro på den tydliga tendensen att regeringen vill kringskära den kommunala självstyrelsen. I flera fall rör det sig dessutom om åtgärder mot kommuner med en annan politisk majoritet än regeringens. Den bristande respekt för andras politiska uppfattningar som detta tyder på gör enligt utskottets mening de föreslagna inskränkningarna särskilt betänkliga.

Regeringens hänvisning till den tidigare bostadsförsörjningslagens bestämmelser är enligt utskottets uppfattning inte relevant. Dessa bestämmelser infördes under en annan tid och under andra förhållanden, och ett samhälle och dess behov av regler förändras och utvecklas med tiden.

Enligt utskottets bedömning strider således förslaget om möjlighet för regeringen att ålägga en enskild kommun att anordna bostadsförmedling mot den kommunala självstyrelsens grunder.

I en avvikande mening till utskottets yttrande 1998/99:KU4y till bostadsutskottet varnades för att en fortsatt utveckling med godtyckliga statliga ingrepp i den kommunala självstyrelsen kan leda till en situation där grundlagsregleringen blir tom på innehåll. Denna varning visar sig nu ytterligt befogad.

Sammanfattningsvis vill utskottet från konstitutionella utgångspunkter bestämt avråda från att en föreskrift med det av regeringen föreslagna innehållet införs.

I motion 2000/01:Bo5 föreslås att skyldigheten för kommunerna att anordna bostadsförmedling skall vara generell och gälla för alla kommuner men att det skall ges generösa möjligheter till dispens. Något generellt behov av bostadsförmedling har emellertid inte från något håll påståtts föreligga. Det i motionen åsyftade resultatet förefaller vara detsamma som det som eftersträvas i propositionen och förkastats av Lagrådet. Utskottet avstyrker motionen.

2000/01:KU6y

Till bostadsutskottet.....	1
Utskottet	1
Propositionen	1
Förslag.....	1
Anförda skäl.....	1
Motioner	3
Förslag.....	3
Anförda skäl.....	3
Bakgrund.....	4
Gällande bestämmelser m.m.	4
Motivuttalanden om den kommunala självstyrelsen	5
Utredningsbetänkanden.....	6
Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd	6
Demokratiutredningen	7
Tidigare bostadsförsörjningslag och dess upphävande.....	7
Tidigare utskottsbedömning om den kommunala själv- styrelsen	8
Lagrådets yttrande över det föreliggande förslaget	9
Utskottets bedömning	10
Avvikande mening.....	11