

Nr 10

Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av motioner angående insyn i kommunala bolag och stiftelser.

Motionerna

I detta betänkande behandlas

motionen 1972:52 av herr Helén m. fl. (fp) i viss del (hemställan punkten 4) och

motionen 1972:390 av herr Bohman m. fl. (m) i viss del (hemställan punkten 1 i den del den omfattar insyn i kommunala bolag).

Hemställen avser

i motionen 1972:52 i här aktuell del: "att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär — — — 4. att förslag framläggs till åtgärder för vidgad insyn i och kontroll av kommunala bolag och stiftelser i enlighet med vad som anförs i motionen"; samt

i motionen 1972:390 i här aktuell del: "att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller 1. att denna motion och motion 294 överlämnas till utredningen om den kommunala demokratin för beaktande av vad däri anförts om den kommunala demokratin".

I motionen 1972:52 framhålls, att kommunala bolag inrättats i allt större utsträckning under senare år. Motionärerna förklarar, att den kommunala verksamheten i vissa fall är väl anpassad att bedrivas i bolagsform. Från demokratisk synpunkt anser man dock, att det ökande användandet av bolagsformer fått negativa konsekvenser. För att öka medborgarnas möjligheter till insyn i och kontroll av verksamheten framförs ett flertal förslag till åtgärder. I motionen föreslås bl. a. rätt för kommunfullmäktiges ledamöter att närvara vid bolagsstämmorna och att där ställa frågor, rätt för kommunfullmäktige att förrätta val av styrelseledamöter i kommunala bolag och rätt för kommunens revisorer att granska de kommunala bolagens räkenskaper. Vad som anförts om kommunala bolag anses också vara tillämpligt beträffande stiftelseägda kommunala företag.

I motionen 1972:390 hänvisas till vad som anförts i motionen 1972:294 (m) i avsnittet En levande folkstyrelse. I detta hävdar motionärerna att ett alltför vanligt sätt att undandra viktig kommunal verksamhet offentlighetens kontroll är att bedriva den i bolagsform. I kommunallagen bör därför tydligare än nu stadgas antingen att sådan verksamhet inte får drivas av aktiebolag eller att kommunägda bolag med monopolställning av allmän servicekaraktär skall vara underkastade samma offentlighetsregler som statliga och kommunala myndigheter.

I övrigt hänvisas till motionerna.

Utredningen om den kommunala demokratin

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 20 mars 1970 tillkallades utredningen (C 1970:29) om den kommunala demokratin för att undersöka möjligheterna till ett vidgat och fördjupat medborgerligt engagemang i den kommunala verksamheten. I utredningsuppdraget ingår att behandla formerna för insyn och inflytande i kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt. I denna del anförs i direktiven följande:

En kartläggning av hithörande problem har gjorts av kommunalrättskommittén i betänkandet Kommunala bolag (SOU 1965:40) och i remissyttrandena över detta. Denna kartläggning bör tjäna som utgångspunkt för nya överväganden i belysning av erfarenheter som vunnits sedan betänkandet avgavs. Åtgärder som nu har berörts torde i allmänhet kunna vidtas utan lagändringar. De sakkunniga bör emellertid oavsett förslagets karaktär göra en fullständig redovisning av åtgärder som enligt de sakkunnigas uppfattning lämpligen bör komma i fråga. En sådan redovisning bör kunna bli värdefull för den allmänna debatten och för överväganden i kommunerna i frågor om stärkandet av den kommunala demokratin i den egna kommunen.

Frågans behandling vid 1971 års riksdag

Motioner med liknande syfte som de nu förevarande behandlades även vid 1971 års riksdag. En utförlig redovisning av ärendets tidigare behandling och Svenska kommunförbundets remissyttrandan lämnas i utskottets betänkande 1971:41, till vilket här hänvisas.

I sitt avstyrkande utlåtande framhöll utskottsmajoriteten (s, c), att det med hänsyn till kommunaldemokratiutredningens uppdrag inte var behövt med något initiativ från riksdagens sida. Vidare uttalade man, att delfrågan om kommunala bolag inte bör särbehandlas, då den nära sammanhänger med övriga frågor om kommunal demokrati.

I en reservation av fyra ledamöter (2 fp, 2 m) hemställdes, att riksdagen med anledning av motionerna 1971:103 och 1971:114, båda såvitt då var i fråga, samt 1971:540 i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle hemställa om förslag till riksdagen om former för en förbättrad insyn i och kontroll av de kommunala bolagen och stiftelserna. Reservanterna ansåg, att utskottets yttrande borde ha haft följande lydelse:

Den kommunala verksamheten bedrivs i stigande omfattning i form av bolag eller stiftelser. Detta är en i vissa avseenden nödvändig utveckling. Den ökade bolagsbildningen medför emellertid samtidigt vissa från demokratisk synpunkt mindre önskvärda konsekvenser. Fullmäktiges möjligheter till insyn i och kontroll av bolagsverksamheten är mindre än i fråga om verksamhet som bedrivs av kommunala nämnder och styrelser.

Ett flertal åtgärder kan vidtas för att öka den demokratiska styrningen och kontrollen av de kommunala bolagen och stiftelserna. Kommunfullmäktige kan ges rätt att delta i bolagsstämmorna (motsvarande) och där ställa frågor om verksamheten. Möjlighet kan öppnas att i fullmäktige rikta interpellation också till ordförande i kommunalt bolag eller kommunal stiftelse. Kommunens ordinarie revisorer kan ges rätt att granska även bolagens och stiftelsernas räkenskaper. Val av styrelseleda-

möter i dessa organ kan göras av kommunfullmäktige och beredas av dess valberedning. Dessutom kan bolagens och stiftelsernas information till kommunfullmäktige och till allmänheten på olika sätt förbättras.

Det är angeläget att dessa möjligheter till en förbättrad insyn i de kommunala bolagens och stiftelsernas verksamhet snarast blir föremål för övervägande och att resultaten av dessa överväganden delges riksdagen i form av förslag till lagändringar.

I enlighet med utskottets hemställan avlog riksdagen motionsyrkandena.

Utskottet

För fullgörande av vissa samhällsuppgifter har kommunerna funnit det lämpligt att inrätta kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt. Detta anses tillåtet, om företaget faller inom ramen för kommunens kompetens och om kommunen enligt gällande författningar inte är skyldig att driva verksamheten i egen regi.

I motionerna 1972: 52 och 1972: 390 begärs, att förslag till åtgärder framläggs i syfte att öka medborgarnas möjligheter till insyn i och kontroll av den kommunala verksamhet som drivs i bolags- och stiftelseform. Även om kommunallagen inte är tillämplig på de nämnda rättssubjekten, är kommunens inflytande över dessa verksamhetsformer i praktiken betydande. Det görs emellertid gällande på annat sätt än vid nämndförvaltning. Kommunen kan vidare i viss utsträckning öka sitt formella inflytande genom föreskrifter i bolagsordningen och stiftelseurkunden eller genom avtal med de särskilda rättssubjekten. Därvid bör uppmärksammas, att kommunallagens regler är tillämpliga på det kommunala beslutsfattande, som berör förhållandet mellan kommunen och t. ex. ett kommunalt bolag. En kommunmedlem kan sålunda enligt de vanliga besvärreglerna överklaga ett fullmäktigebeslut om aktieteckning eller om ingående av avtal rörande verksamheten. Inom ramen för gällande lagstiftning är det därtill möjligt för bolagen att inbjuda exempelvis kommunfullmäktiges ledamöter till deltagande i bolagsstämmorna. En fullmäktig kan därvid medges rätt att yttra sig och ställa frågor.

Det anförda utesluter självfallet inte, att frågor, som hänger samman med kommunens och medborgarnas formella insyns- och kontrollmöjligheter av här aktuell kommunal verksamhet, förtjänar uppmärksamhet. Insikten härom har bl. a. lett till att frågan hänskjutits till olika utredningar för prövning. En ingående kartläggning av hithörande problem gjordes av kommunalrättskommittén i betänkandet Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet (SOU 1965:40). I uppdraget för den parlamentariska utredning, som tillkallades 1970 om den kommunala demokratin, ingår att särskilt ta upp frågan om bl. a. formerna för insyn och inflytande i bl. a. kommunala bolag och stiftelser. Som utskottet framhöll i sitt utlåtande vid 1971 års riksdag kan det förutsättas, att de frågor som aktualiserats i förevarande motions-

yrkanden kommer att bli föremål för utredningens överväganden. Utskottet avstyrker därför ifrågavarande motionsyrkanden.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1972:52 och 1972:390, båda såvitt nu är i fråga

Stockholm den 7 mars 1972

På konstitutionsutskottets vägnar

GUNNAR LARSSON

Närvarande: herrar Larsson i Luttra (c), Adamsson (s), Nelander (fp), Henningsson* (s), fru Thunvall (s), herrar Johansson i Trollhättan (s), Mossberg (s), Werner i Malmö (m), Svensson i Eskilstuna (s), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Schött* (m), Gustavsson i Ängelholm (s), Molin (fp) och Olsson i Sundsvall (c).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar Nelander (fp), Werner i Malmö (m), Schött (m) och Molin (fp), vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Den kommunala verksamheten bedrivs i stigande omfattning i form av bolag eller stiftelser. Detta är en i vissa avseenden nödvändig utveckling. Den ökade bolagsbildningen medför emellertid samtidigt vissa från demokratisk synpunkt mindre önskvärda konsekvenser. Fullmäktiges möjligheter till insyn i och kontroll av bolagsverksamheten är avsevärt mindre än i fråga om verksamhet som bedrivs av kommunala nämnder och styrelser.

Ett flertal åtgärder kan vidtas för att öka den demokratiska styrningen och kontrollen av de kommunala bolagen och stiftelserna. Förslag härom har framförts i motionerna 1972:52 och 1972:390. Bland dessa kan nämnas rätt för kommunfullmäktige att närvara vid bolagens stämmor och där ställa frågor, rätt att i fullmäktige rikta interpellation till bolagsstyrelsens ordförande, rätt för kommunens revisorer att granska också bolagens räkenskaper samt skyldighet för bolagsstyrelse att fortlöpande informera kommunens styrelse om bolagets verksamhet och att årligen ge allmänheten en fyllig information därom.

Med hänsyn till bolagens och stiftelsernas ökade betydelse inom den kommunala verksamheten är det nödvändigt, att dessa möjligheter till en förbättrad insyn i de kommunala bolagens och stiftelsernas verksamhet snarast blir föremål för övervägande och att resultaten av dessa överväganden delges riksdagen i form av förslag till lagändringar.

Utskottet hemställer

att riksdagen i anledning av motionerna 1972:52 och 1972:390,
båda såvitt nu är i fråga, hos Kungl. Maj:t begär förslag till
åtgärder för vidgad insyn i och kontroll av kommunala bolag
och stiftelseföretag.

