

Konstitutionsutskottets betänkande

1980/81:2

med anledning av motioner i vissa kommunala frågor

I detta betänkande behandlas motionerna
 1979/80:139 om barns medverkan vid samhällsplanering,
 1979/80:202 om förfarandet vid kommunala folkomröstningar,
 1979/80:264 om gemensam valdag för kyrkliga och övriga kommunala
 val,

1979/80:409 om ändrade regler för rätt till ledighet för kommunala
 uppdrag, m. m.,

1979/80:1057 om kommunfullmäktiges och landstings kungörelser om
 sammanträden och

1979/80:1058 om förändring av den kommunala kompetensen.

Motionsyrkandena

I motion 1979/80:139 av Kerstin Anér (fp) hemställs "att riksdagen begär att regeringen i det pågående utredningsarbetet om fördjupad kommunal demokrati också uppmärksammar hur barns synpunkter kan tas till vara".

I motion 1979/80:202 av Daniel Tarschys (fp) och Torkel Lindahl (fp) hemställs "att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till lag om förfarandet vid kommunala folkomröstningar".

I motion 1979/80:264 av Mårten Werner (m) och Wiggo Komstedt (m) hemställs "att riksdagen begär att regeringen ger den kommande utredningen om vissa grundlagsfrågor i uppdrag att även utreda frågan om gemensam valdag för kyrkliga och kommunala val".

I motion 1979/80:409 av Lennart Bladh m. fl. (s) hemställs "att riksdagen hos regeringen begär en översyn av lagen om rätt till ledighet för kommunala uppdrag samt rätt till stödundervisning enligt vad som framhållits i motionen".

I motion 1979/80:1057 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs "att riksdagen antar följande förslag till ändring i kommunallagen:

Nuvarande lydelse

Motionärernas förslag

§ 10

Kungörelse om sammanträde ----- suppleant i fullmäktige.

Uppgift om tid och plats för sam- Uppgift om tid och plats för sam-

Nuvarande lydelse

mantråde samt, om fullmäktige har bestämt det, uppgift om de ärenden som skall behandlas skall minst en vecka före sammanträdesdagen införas i en eller flera *ortstidningar*. Vid sammanträde före december månads utgång avgöres för följande kalenderår i vilken eller vilka tidningar sådant tillkännagivande skall införas.

Därvid bör väljas tidningar som genom spridning inom olika grupper av kommunens eller landstingskommunens medlemmar bringar tillkännagivandet till de flestas kännedom. Om förslag om att tillkännagivandet skall införas i annan *ortstidning* får minst en tredjedel av rösterna, skall tillkännagivandet införas också i denna tidning.

Om ärende så ----- inom samma tid".

I motion 1979/80:1058 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs "att riksdagen uttalar att innebörden i 4 § kommunallagen bör avse rätt att driva ordinär företagsverksamhet i enlighet med vad som i motionen anförts".

Barns medverkan vid samhällsplanering*Motionen*

I motion 1979/80:139 framhålls betydelsen av att barn ges möjlighet att vara med och ge sina åsikter när en kommundel planeras eller byggs om. Experiment med denna avsikt är enligt motionen på gång i Finspångs kommun och kommer att bli färdiga under år 1980. Man har där försökt att inhämta synpunkter från hela befolkningen, och inte minst från barnen själva, för att få veta hur planen borde se ut för att just barnens behov skulle bli täckta så väl som möjligt. Det är, anför motionären, utomordentligt viktigt att detta försök får leda till att kommuner över huvud taget ser på samhället i barnhöjd. Ingen lösning av några bostads- och trafikproblem blir bra, om inte de yngsta medborgarnas behov är uppfyllda. Det går enligt motionären förvånansvärt bra att fråga dem själva. De vet mycket om sina egna förhållanden, som aldrig når fram till bostadsnämnd och arkitektkontor. En väsentlig följd av FN:s barnår borde enligt motionären vara att dessa

Motionärernas förslag

mantråde samt, om fullmäktige har bestämt det, uppgift om de ärenden som skall behandlas skall minst en vecka före sammanträdesdagen införas i en eller flera tidningar. Vid sammanträde före december månads utgång avgöres för följande kalenderår i vilken eller vilka tidningar sådant tillkännagivande skall införas.

Därvid bör väljas tidningar som genom spridning inom olika grupper av kommunens eller landstingskommunens medlemmar bringar tillkännagivandet till de flestas kännedom. Om förslag om att tillkännagivandet skall införas i annan tidning får minst en tredjedel av rösterna, skall tillkännagivandet införas också i denna tidning.

åsikter och erfarenheter tas till vara och tas hänsyn till.

Beträffande motiveringen i övrigt hänvisas till motionen.

Med hänvisning till det anförda föreslår motionären att riksdagen begär att regeringen i det pågående utredningsarbetet om fördjupad kommunal demokrati också uppmärksammar hur barns synpunkter kan tas till vara.

Medborgarinflytande i planeringsfrågor

I förarbetena till kommunallagen har vikten av information och medborgarinflytande i planeringsfrågor starkt betonats. Utredningen om den kommunala demokratin ägnade stort intresse åt hithörande frågor i sitt huvudbetänkande (SOU 1975:41). Utredningen ansåg att det är en demokratisk kärnfråga hur riktlinjer och planer kan förankras hos medborgarna. Utredningen framhöll att en ökad satsning för att förstärka medborgarinflytandet i planeringen skett i många kommuner. För att ytterligare erfarenheter skall kunna föras vidare ansåg utredningen att försök som görs bör dokumenteras. Den betonade även betydelsen av ett ökat forsknings- och utvecklingsarbete på detta område. Enligt utredningen medför de skilda förhållandena i olika kommuner och i olika planeringssituationer att det knappast är möjligt att formulera generella anvisningar om lämpliga åtgärder. Kommuner och landstingskommuner borde ha frihet att själva finna de lämpligaste arbetsformerna. Utredningen formulerade dock vissa rekommendationer av allmän karaktär.

I proposition 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. framhöll föredragande departementschefen vikten av att insatser görs för att bereda enskilda medborgare, lokala partiföreningar och övriga folkrörelser ökade möjligheter att engagera sig i planeringsfrågorna. De förtroendevalda har, anförde departementschefen, ansvaret för besluten men information behövs i flera avseenden. Dels skulle insatser behöva göras för att sprida kunskaper om nya planeringsformer och planeringsmetoder, dels skulle det vara nödvändigt från demokratisk synpunkt att i konkreta projekt få en vidgad medverkan när det gäller dessa för medborgarna så viktiga frågor. Departementschefen förordade fortsatt försöksverksamhet och utvecklingsarbete på området. Tanken på att i detalj lagreglera planeringsprocessen avvisades.

Informationens väsentliga roll i den demokratiska processen betonades även i utskottets betänkande (KU 1976/77:25) med anledning av propositionen. Särskilt viktig från denna synpunkt ansåg utskottet att informationen om den kommunala planeringen var. Utskottet framhöll att det för ett demokratiskt inflytande över kommunernas och landstingskommunernas planeringsarbete krävs ett rikhaltigt och lämpligt utformat informationsmaterial på olika stadier av planeringsprocessen.

Vikten av medborgarinflytande i planeringsprocessen har också starkt betonats i PBL-utredningens förslag till ny plan- och bygglag (SOU

1979:65–66). Förslaget bereds f. n. i bostadsdepartementet.

I kommunerna pågår en mängd försök för att förbättra och utveckla informationen och medborgarinflytandet i planeringsfrågor. Statens råd för byggnadsforskning lämnar stöd till sådan försöksverksamhet. Rådet bidrar även till att försök som görs blir dokumenterade. I detta sammanhang spelar också kommunförbunden en viktig roll.

Kommunaldemokratiska kommittén

Kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07) tillsattes under hösten 1977 för fortsatt utredning av vissa kommunaldemokratiska frågor. Kommittén är parlamentariskt sammansatt. En huvuduppgift för kommittén är enligt kommitténs direktiv (Dir. 1977:96) att överväga reformer som kan stärka medborgarinflytandet inom kommuner och landstingskommuner, t. ex. genom inrättande av olika typer av lokala organ. Kommitténs arbete har hittills resulterat i två betänkanden om lokala organ i kommunerna. Kommittén är vidare administrativt ansvarig för det forskningsprogram om utvärdering av kommunindelningsreformen som riksdagen anvisat medel till. I forskningsprogrammet ingår bl. a. vissa undersökningar om medborgarinflytandet i planeringsprocessen. En annan uppgift för kommittén har varit att undersöka vilka återverkningar den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden har på den kommunala demokratin. Denna undersökning har redovisats i ett betänkande. Kommittén bör enligt direktiven också följa tillämpningen av den nya lagstiftningen om kommunala folkomröstningar och opinionsundersökningar m. m. Enligt tilläggsdirektiv (Dir. 1979:68), som beslutats av regeringen den 28 juni 1979, har kommittén som en ytterligare uppgift fått att utreda vissa frågor om de förtroendevaldas arbetsvillkor. Kommitténs arbete beräknas pågå under hela år 1980.

Utredningen om barnens rätt

Under våren 1977 tillsattes en parlamentariskt sammansatt kommitté, utredningen (Ju 1977:08) om barnens rätt, för att utreda frågan om barns rättsliga ställning. Utredningsuppgifterna har med några undantag inte närmare preciserats i direktiven för utredningen (Dir. 1977:25). I det väsentliga har det överlåtits åt utredningen att själv kartlägga problemområdet och ange i vilka ämnen lagändringar bör komma i fråga. Utredningens arbete beräknas pågå under hela år 1980. Enligt uppgift från utredningens sekretariat har utredningen f. n. inga planer på att gå in på frågan om barns medverkan vid samhällsplanering.

Förfarandet vid kommunala folkomröstningar

Motionen

I motion 1979/80:202 anförs att kommunala folkomröstningar sedan 1977 är lagliga. Ett antal folkomröstningar har också hållits, särskilt i samband med diskussioner om kommunindelningar. Intresset för folkomröstningar på kommunal nivå förefaller enligt motionärerna att växa. Folkpartiet ser kommunala folkomröstningar som ett värdefullt komplement till den representativa demokratin, anför motionärerna. För att deltagandet i en folkomröstning skall bli meningsfullt och för att resultatet skall kunna ges en entydig tolkning är det enligt motionärerna angeläget att det finns klara regler för hur frågor skall fastställas och hur omröstningen skall genomföras. Sådana regler har emellertid ännu inte givits. Varje kommun och landsting som önskar föra en fråga till folkomröstning måste t. v. på egen hand reglera proceduren inom de vida ramar som ges i 2 kap. 18 § kommunallagen. När konstitutionsutskottet under våren 1977 öppnade vägen för kommunala folkomröstningar hade utskottet inga möjligheter att ange hur sådana omröstningar skulle genomföras. Utskottet anförde: "Någon möjlighet att nu närmare formalisera själva omröstningsförfarandet genom särskilda bestämmelser härom i kommunallagen finns enligt utskottets mening inte." Denna ståndpunkt var enligt motionärerna rimlig mot bakgrund av att beslutsunderlag saknades. Bestämmelserna behöver inte införas i själva kommunallagen utan kan i stället ges i en särskild förfarandelag för kommunala folkomröstningar. Riksdagen bör enligt motionärerna ta initiativ till en sådan lag.

Nuvarande ordning

Enligt 2 kap. 18 § kommunallagen (1977:179) får kommunfullmäktige och landsting besluta att som ett led i beredningen av ett ärende som tillhör fullmäktiges eller landstingets handläggning skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstingskommunen. Detta kan enligt bestämmelsen ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Valnämnden i kommunen får anlitas, om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras därigenom. För att en landstingskommun skall få anlita valnämnd krävs dessutom att kommunfullmäktige gett tillstånd till detta.

Frågan om förfarandet vid omröstning m. m. som anordnas med stöd av 2 kap. 18 § kommunallagen har inte närmare reglerats. I proposition 1976/77:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. anförde föredragande departementschefen att det inte syntes nödvändigt att närmare reglera förfarandet i samband med de olika typer av opinionsundersökningar som kan komma i fråga. Det ankommer på kommunfullmäktige och landsting att utfärda de föreskrifter härom som behövs. Enligt departements-

chefen kan det när opinionsundersökningen har karaktär av omröstning gälla frågor av samma slag som de spörsmål som regleras i vallagen, dvs. rätten att delta i omröstningen, förfarandet vid röstning, räkning av röster etc. Av 1 § vallagen (1972:620, omtryckt 1979:456) framgår att lagen inte är tillämplig på kommunala opinionsundersökningar av det slag som behandlas i 2 kap. 18 § kommunallagen.

I samband med riksdagens behandling av förslaget till ny kommunallag anförde utskottet (KU 1976/77:25) som sin uppfattning att det inte då fanns någon möjlighet att närmare formalisera själva omröstningsförfarandet genom särskilda bestämmelser härom i kommunallagen. Däremot förordade utskottet i motsats till propositionsförslaget en uttrycklig bestämmelse om att de kommunala valnämnderna får anlitas för att genomföra kommunala omröstningar eller andra opinionsundersökningar. Utskottet framhöll att detta inte innebär att bestämmelserna i vallagen automatiskt blir tillämpliga vid genomförandet av sådana undersökningar. Endast om fullmäktige beslutar att vissa av vallagens bestämmelser skall tillämpas kommer detta att ske. Enligt utskottets mening var det uppenbart att vissa av vallagens bestämmelser, t. ex. om poströstning, i normalfallet inte kommer att göras tillämpliga vid undersökningar av detta slag. I en reservation (s) förordades liksom i propositionen att valnämnderna inte skulle få anlitas. Riksdagen följde utskottet (rskr 1976/77:148).

I detta sammanhang kan nämnas att en lag – folkomröstningslagen (1979:369) – med förfaranderegler för av riksdagen beslutade folkomröstningar i hela riket antagits av riksdagen våren 1979.

Kommunaldemokratiska kommittén

En av kommunaldemokratiska kommitténs uppgifter är som tidigare nämnts att följa tillämpningen av bestämmelserna i 2 kap. 18 § kommunallagen om kommunala folkomröstningar m. m. Kommittén är därvid enligt sina direktiv oförhindrad att ta initiativ till ytterligare regleringar och kompletteringar för att åstadkomma en lämplig utveckling av folkomröstningsinstitutet som ett led i en fördjupad kommunal demokrati. Enligt uppgift från kommitténs sekretariat kommer frågan om förfaranderegler för kommunala folkomröstningar att övervägas av kommittén.

Interpellationssvar i riksdagen

Kommunministern Karl Boo besvarade den 18 april 1980 en interpellation av Stina Andersson (c) om kommuns rätt att anordna lokal folkomröstning. I fråga om ytterligare författningsreglering hänvisade kommunministern till kommunaldemokratiska kommitténs uppdrag. Beträffande debatten i övrigt hänvisas till riksdagsprotokollet.

Gemensam valdag för kyrkliga och övriga kommunala val

Motionen

I motion 1979/80:264 anförts att det torde vara allom bekant att valen till kyrkofullmäktige har svag uppslutning. På sina håll där man tillämpat gemensamma vallistor för samtliga partier har detta naturligtvis inte inspirerat till valdeltagande. En väsentlig anledning till det blygsamma valdeltagandet torde enligt motionärerna vara det faktum att kyrkovalet hållits en månad efter de stora valen, som kunnat påräkna omfattande intresse från massmedias sida. Kyrkovalet har följaktligen fått hållas i "tystnadens, trötthetens och de tomma partikassornas tecken". Det blygsamma valdeltagandet har enligt motionärerna säkert bibringat nya väljare den oriktiga uppfattningen att kyrkovalet endast angår dem som är mera personligt engagerade i kyrkan. En sådan uppfattning är, anför motionärerna, självklart oriktig. Dels vänder sig kyrkan till alla i sin egenskap av folkkyrka med ett omfattande religiöst och socialt utbud, dels får även de som bara nominellt tillhör kyrkan över skattsedeln betala till kyrkans verksamhet. I senaste utredningsförslaget om kyrkans framtida förhållande till staten rekommenderades en särskild Kyrkans Dag för de kyrkliga valen. Det synes, anför motionärerna, emellertid ligga mer i folkkyrkans väsen och anda att dess röst är med i den övriga valrörelsen och vid det allmänna valtillfället. Under förutsättning att riksdagen i sinom tid beslutar om skilda valdagar för riksdags- och kommunalval skulle det kyrkliga valet med fördel kunna förrättas i samband med kommun- och landstingsvalet. Utredningen om vissa grundlagsfrågor bör därför enligt motionärerna också ta upp frågan om gemensam valdag för kyrkliga och kommunala val.

Nuvarande ordning

Enligt 1 kap. 3 § vallagen hålls ordinarie val till riksdagen samt val i hela riket av landstingsledamöter och kommunfullmäktige samma dag. Valdag är tredje söndagen i september. Kyrkofullmäktigval hålls samma år som riksdags- och kommunalvalen. Enligt 3 § lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval förrättas dock sådana val tredje söndagen i oktober.

Pågående utredningar

I februari 1980 tillsattes en kommitté för utredning av vissa grundlagsfrågor. Kommittén, som är parlamentariskt sammansatt, har antagit namnet grundlagskommittén. Enligt sina direktiv (Dir. 1980:9) har kommittén som en huvuduppgift att överväga frågan om den gemensamma valdagen för riksdagsval, landstingsval och kommunfullmäktigval och den därmed sammanhängande frågan om mandatperiodens längd. I samband med att kommittén överväger frågan om skilda valdagar för riksdagsval och

kommunalval bör den enligt direktiven pröva om man skall ha en gemensam valdag för kommunalval och kyrkoval.

Det kan i detta sammanhang nämnas att 1979 års kyrkomötes utredningsnämnd i ett preliminärt betänkande om kyrkans framtida organisation behandlat bl. a. vissa frågor om de kyrkliga valen. Nämnden föreslår att ett utredningsarbete, som närmare belyser tekniska och praktiska problem med en reform av de kyrkliga valen, skall igångsättas. Enligt nämnden bör en kommande reform av de kyrkliga valen innebära att de representativa organen stiftsting och kyrkomöte – liksom fullmäktige i församlingar och kyrkliga samfälligheter – skall utses genom direkta val med rösträtt för alla kyrkomedlemmar som uppnått myndig ålder. De kyrkliga valen bör enligt nämnden sammanföras till en gemensam valdag, förslagsvis tredje söndagen i september året före allmänna val.

Regeringen har under hösten 1979 tillkallat en kommitté med uppdrag att utreda frågor om kyrkomötets ställning, befogenheter och sammansättning m. m. Enligt sina direktiv (Dir. 1979:102) bör kommittén ta del av de förslag som 1979 års kyrkomötes utredningsnämnd avger och undersöka i vad mån dessa kan genomföras utan att man befäster statskyrkosystemet eller försvårar en framtida kyrkoreform.

Ledighet för kommunala uppdrag m. m.

Motionen

I motion 1979/80:409 anförs att det i proposition 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. bl. a. framhålls följande: "En av förutsättningarna för en väl fungerande representativ demokrati är att alla som uppfyller valbarhetskraven ges likvärdiga möjligheter att åtaga sig och fullgöra offentliga uppdrag. Man bör sträva efter att undanröja de hinder som finns. Ett steg i den riktningen är att förbättra möjligheterna till ledighet för fullgörande av offentliga uppdrag." Det framhölls vidare, anför motionärerna, det förhållandet att då det inte bara är en rättighet utan en skyldighet att åta sig kommunalt förtroendeuppdrag borde rätten till ledighet garanteras i lagen. Beslutet blev också att kommunala förtroendemän har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget. Bestämmelser härom finns i kommunallagen (2:5, 3:4, 3:13, 5:1). I lagen stadgas om ledighet från anställning. Detta har enligt motionärerna medfört att många studerande, som åtagit sig kommunala uppdrag, kommit i en mellanställning. De har inte någon anställning som kan åberopas för erhållande av ledighet. Därför bör det enligt motionärerna i lagen införas att studier skall jämföras med arbete (anställning). Vidare bör enligt motionärerna beaktas att vid erhållen ledighet från studier går den studerande miste om den då aktuella undervisningen. Studerande som är borta från undervisning på grund av sjukdom har rätt att erhålla stödundervisning. För att en studerande

skall kunna åta sig kommunalt uppdrag måste denna enligt motionärerna ha samma rätt till stödundervisning som den som varit frånvarande på grund av sjukdom.

Gällande bestämmelser

Enligt 2 kap. 5 § kommunallagen har ledamot och suppleant i kommunfullmäktige och landsting samt beredning rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget. Motsvarande gäller för ledamot och suppleant i kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet (3 kap. 4 §), i annan nämnd (3 kap. 13 §) samt för revisor och revisorssuppleant (5 kap. 1 §).

Rätten till ledighet för kommunala uppdrag avser endast anställning. Detta innebär att rätten är något mer inskränkt än vad som gäller uppdrag som riksdagsledamot. Enligt 4 kap. 6 § regeringsformen gäller nämligen att riksdagsledamot och ersättare får fullgöra uppdrag som ledamot utan hinder av tjänsteuppgift eller annan sådan förpliktelse som åligger honom. Den mer inskränkta rätten till ledighet för kommunala förtroendeuppdrag motiverades i proposition 1975/76:187 med att personkretsen är mycket större när det gäller sådana uppdrag och att det är svårt att tillämpa samma regler som för riksdagens del.

Kommunaldemokratiska kommittén

Enligt tilläggsdirektiv som beslutats vid regeringssammanträde den 28 juni 1979 har kommunaldemokratiska kommittén som tidigare nämnts fått i uppdrag att utreda vissa frågor om de förtroendevaldas arbetsvillkor. Uppdraget innebär bl. a. att kommittén skall följa och kartlägga verkningarna av de nya reglerna i kommunallagen om rätt till ledighet. Kommittén skall därvid undersöka om ytterligare åtgärder behövs. Kommittén bör enligt direktiven föreslå åtgärder som kan underlätta för kommuninvånarna att åta sig kommunala och landstingskommunala förtroendeuppdrag och som därmed kan förbättra förutsättningarna för en allsidig rekrytering till sådana uppdrag.

Kommunfullmäktiges och landstings kungörelser om sammanträden

Motionen

I motion 1979/80:1057 påpekas att kungörelse om sammanträde enligt 2 kap. 10 § kommunallagen skall ske i en eller flera ortstidningar. Därvid bör väljas tidningar som genom spridning inom olika grupper av kommunens eller landstingskommunens medlemmar bringar tillkännagivandet till de flestas kännedom. Om man skall införa kungörelse i annan ortstidning, så behövs en tredjedel av fullmäktiges röster för detta. Med "olika grupper" i

lagtexten måste enligt motionärerna rimligtvis avses också olika politiska partier och andra grupper som har ett stort intresse för kommunens politik. Kungörelsen av ett sammanträde måste vara till för att folk skall veta vad som avhandlas och kunna besöka sammanträdet för att följa ärendenas behandling. Dessa olika grupper kan, anför motionärerna, inte tillgodoses om ett eller flera partiers tidningar utesluts från listan över vilka tidningar man skall annonsera i. När frågan tas upp i fullmäktige och små partier yrkar att även deras tidning skall omfattas av kommunens annonsering, hänvisas enligt motionärerna ofta till lagtexten där det står "ortstidning" eller längre ned i texten "annan ortstidning". Men det kan vara så att partitidningen är enda eller huvudsakliga tidning för många av partiets medlemmar och sympatisörer. Dessa går då miste om annonseringens information. I detta avsnitt innehåller lagtexten enligt motionärerna en motsättning som måste bort. Man kan, anför det, inte välja tidningar med "spridning inom olika grupper" eller "bringa tillkännagivandet till de flestas kännedom" genom att utesluta ett eller flera partiers eller andra intressegruppers tidningar med spridning på orten med hänvisning till att lagtexten nämner "ortstidning". Om man vill nå den spridning av tillkännagivandet som åsyftas i kommunallagen, måste enligt motionärerna texten ändras.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt 2 kap. 10 § kommunallagen utfärdas kungörelse om sammanträde med kommunfullmäktige och landsting av ordföranden. Kungörelsen skall innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet samt om de ärenden som skall behandlas. Som huvudregel gäller att kungörelsen minst en vecka före sammanträdesdagen skall anslås på kommunens eller landstingskommunens anslagstavla och inom samma tid sändas med posten till varje ledamot och suppleant. Uppgift om tid och plats för sammanträde samt, om fullmäktige eller landstinget har bestämt det, uppgift om de ärenden som skall behandlas skall minst en vecka före sammanträdesdagen införas i en eller flera ortstidningar. Vid sammanträde före december månads utgång avgörs för följande kalenderår i vilken eller vilka tidningar sådant tillkännagivande skall införas. Därvid bör väljas tidningar som genom spridning inom olika grupper av kommunens eller landstingskommunens medlemmar bringar tillkännagivandet till de flestas kännedom. Om förslag om att tillkännagivandet skall införas i annan ortstidning får minst en tredjedel av rösterna, skall tillkännagivandet införas också i denna tidning.

Bestämmelserna om hur de tidningar bör väljas ut där kungörelse om sammanträde skall ske ändrades inte vid kommunallagens tillkomst (prop. 1975/76:187, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148). Föredragande departementschefen anförde i propositionen att de gällande reglerna visat sig leda till en god spridning av informationen om sammanträdena.

Med "ortstidningar" avses tidningar som har spridning inom orten och kan

anses som organ för ortens nyhetsförmedling. De behöver således inte utges eller tryckas där (se Kaijser Kommunallagarna II, femte uppl. 1975 s. 173 och Sundberg Kommunalrätt, samlad uppl. 1964 s. 178). Ett antal rättsfall från regeringsrätten belyser i viss mån ytterligare innebörden av begreppet ortstidning i kommunallagen. Sålunda ansågs Socialdemokraten som ortstidning i Uppsala med hänsyn till tidningens spridning inom staden (RÅ 1931 S 357). Däremot ansågs inte Folkets Dagblad Politiken som ortstidning i Njutångers socken i Gävleborgs län (RÅ 1929 ref. 7). Tidningen Ny Dag har inte ansetts som ortstidning i Karlshamn och Olofström (RÅ 1967 K 1745, 1746).

En definition av begreppet ortstidning finns i 3 § lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m. Bestämmelsen är dock inte tillämplig i fråga om sammanträdeskungörelse enligt 2 kap. 10 § kommunallagen. Däremot synes vid sidan av kommunallagens reglering vissa andra bestämmelser i kungörandelagen vara formellt tillämpliga. Det gäller t. ex. bestämmelsen i 4 § om s. k. stödjande kungörande (se prop. 1976/77:63 s. 148–149). Enligt denna bestämmelse bör kungörande ske även i annan form eller i större utsträckning än den föreskrivna, om syftet med tillkännagivandet därigenom främjas och den sammanlagda kostnaden icke blir större än som är försvarligt med hänsyn till det intresse tillkännagivandet skall tillgodose. Frågan om denna bestämmelses tillämpning beträffande kommunfullmäktiges och landstings kungörelser om sammanträden har såvitt känt inte prövats av regeringsrätten.

Den kommunala kompetensen i fråga om företagsverksamhet

Motionen

I motion 1979/80:1058 anfördes att det är uppenbart att en hög och jämn sysselsättning är ett viktigt kommunalt intresse och av stor betydelse för kommuninvånarna i sin helhet. Sysselsättningsnivån påverkar direkt skatteunderlaget. När det gäller kommunal affärsverksamhet så har man emellertid enligt motionen hittills i rättspraxis sett till själva produkten, om den har varit till allmän nytta för kommuninvånarna. Då har man också utslutit för kommunerna att ta upp verksamhet som normalt drivs av det privata näringslivet.

Näringslivet har dock, anför motionärerna, aldrig visat sig kunna uppfylla kravet på hög och jämn sysselsättning, och därför måste stat, landsting och kommuner gemensamt ta på sig detta ansvar. Därför bör möjligheterna för kommunal företagsverksamhet utvidgas. De hittillsvarande begränsningarna har enligt motionärerna visat sig ödesdigra för kommunerna, som förlorat mycket pengar som kunnat användas på bättre sätt. Som ett vanligt förfarande anges följande: En företagare hör av sig till kommunen och säger sig vilja etablera verksamhet i kommunen och försöker få fram ett så

förmånligt erbjudande som möjligt från kommunens sida. Det kan gälla tillgång till mark, byggnader etc. Detta erbjudande går ofta ut till flera kommuner samtidigt, varför kommunerna pressas att bjuda över varandra. En kommun med hotad eller redan låg sysselsättning kan tvingas med i affärer som inte kan betraktas som "sunda" i förhållande till kommunens ekonomi. En dålig ekonomi blir sämre.

Ett annat vanligt fall är enligt motionen när det är ett redan befintligt företag som hör av sig och vill att kommunen tar över byggnader och mark för att företaget skall få "färska pengar" i sin hand för att klara upp sina skulder. Det finns, anför motionärerna, fall då man verkligen kan diskutera, om det pris kommunen får betala är skäligt med hänsyn till företagets skick, markens belägenhet etc. Det förekommer också att kommunen som blir ägare till en nerkörd fastighet tvingas kosta på stora förbättringar för att en vettig arbetsmiljö skall kunna erhållas.

Enligt motionen är ett ganska vanligt slut på sådana här affärer att företaget går i konkurs eller flyttar till bättre lokaler i annan kommun, medan den gamla kommunen står där med en tom, nerkörd byggnad. Dessutom förekommer att enskilda företag med hänvisning till finansiella problem hotar med nedläggning för att få kommunalt ekonomiskt stöd. Pengar som ges ut i medvetande om att det gäller många arbetstillfällen i kommunen borde, anför motionärerna, i stället kunna satsas på annan vettig och mer stadigvarande verksamhet, även om detta i normala fall är förbehållet det s. k. näringslivet.

Mot bakgrund av vad som anförts föreslås i motionen att riksdagen uttalar att bestämmelsen om den kommunala kompetensen i 1 kap. 4 § kommunallagen bör avse rätt att driva ordinär företagsverksamhet i enlighet med vad som anförts.

Gällande rätt

Grundläggande för bedömningen av frågan om i vilken utsträckning kommunerna får bedriva verksamhet av företagsmässig art är den allmänna kompetensregeln i 1 kap. 4 § kommunallagen. Enligt denna bestämmelse får kommun och landstingskommun själva vårda sina angelägenheter. Bestämmelsen är således mycket allmänt hållen. För att få närmare besked om dess konkreta innehåll är man hänvisad till lagförarbetena och till en mycket omfattande rättspraxis från regeringsrätten.

Avgörande för kommunens kompetens är om den kommunala åtgärden tillgodoser ett allmänt samhällligt intresse inom kommunen. Kompetensregeln utformades med avsikt så att den skulle medge att kommunerna anpassar sin verksamhet efter den allmänna samhällsutvecklingen och åtar sig uppgifter som inte kunde förutses vid regelns tillkomst. För den kommunala verksamheten gäller dock vissa principiella begränsningar som har utvecklats i rättspraxis.

Vid sidan av den kommunala affärsverksamheten och verksamhet med särskild anknytning till befintlig kommunal verksamhet har kommunerna mycket små möjligheter att med stöd av den allmänna kompetensbestämelsen bedriva företagsverksamhet. Rättspraxis inställning kan med viss förenkling sägas innebära att kommuner och landstingskommuner inte utan tungt vägande skäl får gå in på verksamhetsområden som traditionellt hävdas av det privata näringslivet och att de samhälleliga ingripanden i näringslivet som kan behövas i princip inte är en angelägenhet för den lokala eller regionala självstyrelsen utan hör till riksangelägenheterna. Vissa åtgärder inom näringslivets område har dock ansetts tillåtliga. En kommun får vidta åtgärder som syftar till att allmänt främja näringslivets utveckling inom kommunen. Kommunerna får ställa i ordning byggklara industriområden och tillhandahålla lokaler för hantverk och småindustri med plats för flera företag. Kommunerna har också vissa, om än mycket begränsade, möjligheter att engagera sig i utställningar, mässor och andra former av kollektiv marknadsföring och branschstöd. Vidare är det kompetensligt för kommunerna att lämna sysselsättningspolitiskt stöd åt företag under de relativt snäva förutsättningarna att den rådande eller befarade arbetslösheten i kommunen är omfattande och att den kommunala insatsen är rimlig och effektiv. När kommersiell service faller bort på viktiga områden torde det också finnas ett visst utrymme för kommunala stödåtgärder för att garantera att en viss minimistandard kan upprätthållas.

På ett par områden har kommunernas befogenheter i fråga om näringslivet utvidgats genom speciallagstiftning. Det gäller åtgärder för att främja turismväsendet och för att förbättra sysselsättningen för handikappade.

Frågans tidigare behandling

En motion (vpk) med i stort sett samma innebörd som motion 1979/80:1058 väcktes med anledning av proposition 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. Utskottet anförde i sitt betänkande med anledning av bl. a. denna proposition och väckta motioner (KU 1976/77:25 s. 46–47) att yrkandet innebar en väsentlig utvidgning av den kommunala kompetensen i förhållande till gällande rätt. Utskottet framhöll att något utredningsmaterial eller annat beslutsunderlag som närmare belyste denna frågas olika aspekter inte hade redovisats i de behandlade propositionerna eller de bakomliggande kommittébetänkandena m. m. Mot denna bakgrund ansåg utskottet att något uttalande av den innebörd som motionärerna önskade och som skulle avvika från de gällande principerna för den kommunala kompetensen inte kunde göras. Utskottet hemställde att motionsyrkandet skulle avslås. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1976/77:148).

Utredning om bl. a. kommunernas kompetens i näringslivsfrågor

Riksdagen beslöt under hösten 1979 att hos regeringen begära dels en utredning om sammanförande av vissa speciallagar om den kommunala kompetensen till en lag, dels en redogörelse för kommunernas befogenheter i fråga om näringslivsfrämjande åtgärder (KU 1979/80:11, rskr 1979/80:20). Bakgrunden till beslutet var bl. a. en motion (s) om kommunerna och näringslivet.

I fråga om kommunernas befogenheter inom näringslivets område framhöll utskottet (KU 1979/80:11 s. 5) att kommunallagens allmänna kompetensregel är utformad så att den möjliggör en anpassning av kommunernas befogenheter efter samhällsutvecklingens krav. Regeringsrättens praxis fyller därför en mycket viktig funktion som vägledning för kommunerna i frågor om deras möjligheter att göra insatser i näringslivsfrämjande syfte. Denna praxis är, anförde utskottet vidare, emellertid så omfattande att den även för experter är svår att överblicka. Det ligger samtidigt i sakens natur att den inte kan täcka alla de verksamheter som kommunerna engagerar sig i. Det kan följaktligen ibland vara mycket svårt att med säkerhet avgöra om en kommunal åtgärd är tillåten eller ej. Det finns, anförde utskottet, anledning att uppmärksamt följa utvecklingen av rättspraxis i fråga om kommunernas befogenheter att vidta näringslivsfrämjande åtgärder. Det är också angeläget att denna rättspraxis blir känd i kommunerna. Mot denna bakgrund ansåg utskottet att en så långt möjligt uttömmande redogörelse för kommunernas befogenheter i nuläget beträffande näringslivsfrämjande åtgärder skulle vara värdefull. En sådan sammanställning borde även omfatta landstingskommunerna.

Regeringen har den 6 december 1979 beslutat tillkalla en särskild utredare för att göra den utredning och den redogörelse som riksdagen uttalat sig för.

Utskottet

I motion 1979/80:139 om *barns medverkan vid samhällsplanering* föreslås att i det pågående utredningsarbetet om fördjupad kommunal demokrati också uppmärksammas hur barns synpunkter kan tas till vara.

Frågan om barns medverkan vid samhällsplaneringen måste enligt utskottets mening ses som en del av frågan om medborgarinflytandet över huvud taget i planeringen. Vikten av att planarbetet sker under öppenhet och debatt har understrukits i flera sammanhang. Utskottet vill särskilt peka på de uttalanden som gjordes i samband med kommunallagens tillkomst. Bl. a. framhölls betydelsen av ett ökat forsknings- och utvecklingsarbete på detta område. Ett sådant arbete i form av en omfattande försöksverksamhet pågår i kommunerna. Såsom frmgår av motionen omfattar försöken även särskilda insatser för att tillgodose barns behov. Utskottet delar den uppfattning som

motionen ger uttryck för, nämligen att sådana insatser är av väsentlig betydelse i ett demokratiskt samhälle. Enligt utskottets mening bör dock, såsom också framhållits i förarbetena till kommunallagen, kommunerna och landstingskommunerna ha frihet att själva utveckla lämpliga former för att tillgodose olika grupperns intressen vid den kommunala planeringen. Gällande lagstiftning lägger heller inte hinder i vägen för olika initiativ för att stärka medborgarinflytandet. Det kan i sammanhanget också nämnas att frågor om medborgarinflytandet i planeringsprocessen kommer att belysas i det forskningsprojekt om utvärdering av kommunindelingsreformen som kommunaldemokratiska kommittén är ansvarig för. Eftersom en omfattande verksamhet för att stärka och utveckla medborgarinflytandet i samhällsplaneringen sålunda pågår, finner utskottet inte anledning att riksdagen nu tar ytterligare initiativ i frågan. Utskottet föreslår därför att motionen avslås.

I motion 1979/80:202 hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till lag om *förfarandet vid kommunala folkomröstningar*.

Kommunaldemokratiska kommittén har enligt sina direktiv bl. a. till uppgift att följa tillämpningen av kommunallagens bestämmelser om kommunala folkomröstningar m. m. Kommittén är därvid oförhindrad att ta initiativ till ytterligare regleringar. Enligt vad utskottet erfarit kommer frågan om förfaranderegler för kommunala folkomröstningar att tas upp i utredningsarbetet. Någon anledning för riksdagen att nu ta initiativ i frågan finns därför inte. Utskottet avstyrker sålunda motionsyrkandet.

I motion 1979/80:264 om *gemensam valdag för kyrkliga och övriga kommunala val* yrkas att riksdagen begär att regeringen ger den kommande utredningen om vissa grundlagsfrågor i uppdrag att även utreda frågan om en sådan gemensam valdag. Denna utredning, grundlagskommittén, har nu tillsatts. Utskottet konstaterar att kommitténs direktiv omfattar den fråga som tas upp i motionen. Motionsyrkandet avstyrks följaktligen.

I motion 1979/80:409 om *ändrade regler för rätt till ledighet för kommunala uppdrag, m. m.* yrkas att riksdagen begär en översyn av gällande bestämmelser om rätt till ledighet för kommunala uppdrag och rätt till stödundervisning. Enligt motionärerna bör studier jämföras med arbete i fråga om rätt till ledighet för kommunala uppdrag. Vid sådan ledighet från studier bör vidare enligt motionärerna samma rätt till stödundervisning föreligga som vid frånvaro på grund av sjukdom.

Kommunaldemokratiska kommittén har i tilläggsdirektiv fått i uppdrag att utreda vissa frågor om de förtroendevaldas arbetsvillkor. Bl. a. skall kommittén följa och kartlägga verkningarna av kommunallagens regler om rätt till ledighet. Kommittén skall därvid undersöka om ytterligare åtgärder behövs för att underlätta för kommuninvånarna att åta sig kommunala och landstingskommunala förtroendeuppdrag. Direktiven innebär att kommittén är oförhindrad att ta upp de frågor som berörs i motionen. Något ytterligare initiativ från riksdagens sida är därför enligt utskottets mening inte f. n. påkallat. Motionsyrkandet avstyrks sålunda.

I motion 1979/80:1057 om *kommunfullmäktiges och landstings kungörelser om sammanträden* föreslås viss ändring i kommunallagen. Ändringen skulle innebära att begränsningen till ortstidningar när det gäller kungörelser om sammanträden togs bort.

Bestämmelserna om kommunfullmäktiges och landstings kungörelser om sammanträden prövades så sent som vid kommunallagens tillkomst år 1977. Gällande regler ansågs då leda till en god spridning av informationen om sammanträdena. Enligt utskottets mening finns inte nu anledning till annat ställningstagande. Utskottet föreslår därför att motionen avslås.

I motion 1979/80:1058 om *förändring av den kommunala kompetensen* yrkas att riksdagen uttalar att bestämmelsen i 1 kap. 4 § kommunallagen om den kommunala kompetensen bör avse rätt att bedriva ordinär företagsverksamhet i enlighet med vad som anförs i motionen. Ett motionsyrkande med samma innebörd behandlades av riksdagen vid 1976/77 års riksmöte. Riksdagen avlog yrkandet. Utskottet framhöll i sitt betänkande med anledning av bl. a. den då aktuella motionen att något utredningsmaterial eller annat beslutsunderlag som belyste frågans olika aspekter inte hade redovisats. Mot denna bakgrund ansåg utskottet att något uttalande av den innebörd som yrkats och som skulle avvika från de gällande principerna för den kommunala kompetensen inte kunde göras. Förhållandena är i dag desamma. Utskottet vidhåller därför sin uppfattning och anser att något uttalande av den innebörd som föreslås i motionen inte bör göras. Utskottet vill slutligen peka på att en utredning f. n. kartlägger kommunernas befogenheter inom näringslivets område. Med hänvisning till det anförda avstyrks motionen.

Utskottet hemställer
att riksdagen

1. beträffande *barns medverkan vid samhällsplanering* avslår motion 1979/80:139,
2. beträffande *förfarandet vid kommunala folkomröstningar* avslår motion 1979/80:202,
3. beträffande *gemensam valdag för kyrkliga och övriga kommunala val* avslår motion 1979/80:264,
4. beträffande *ändrade regler för rätt till ledighet för kommunala uppdrag, m. m.* avslår motion 1979/80:409,
5. beträffande *kommunfullmäktiges och landstings kungörelser om sammanträden* avslår motion 1979/80:1057,
6. beträffande *förändring av den kommunala kompetensen* avslår motion 1979/80:1058.

Stockholm den 22 maj 1980

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Sture Thun (s), Lahja Exner (s), Allan Ekström (m), Lars-Ingvar Sörenson (s) och Eric Hägelmark (fp).

