Konstitutionsutskottets betänkande

1981/82:6

med anledning av motioner i vissa kommunala frågor

I detta betänkande behandlas följande frågor som har tagits upp i de angivna motionerna:

1. Den kommunala kompetensen – motionerna 1980/81:239, 366, 652 och 1899.
2. Principer för tillsättning av kommunala tjänster – motion 1980/81:490.
3. Prövning av kommunalbesvär – motion 1980/81:657.
4. Riktlinjer för samhällsutvecklingen – motion 1980/81:1917.

Den kommunala kompetensen

Motionerna

I motion 1980/81:239 av Sonja Rembo m. fl. (m) hemställs att riksdagen beslutar att anhålla att regeringen snarast genomför en förutsättningslös undersökning av möjligheterna att genom en ändring i kommunallagen tillåta kommunerna att införa vårdnadsersättning för barn och förelägga riksdagen förslag till sådan ändring.

Motionärerna anför att ett antal kommuner har fattat beslut om eller uttryckt önskemål om att införa en kommunal vårdnadsersättning. Enligt motionärerna är det emellertid Svenska kommunförbundets uppfattning att ett sådant beslut strider mot kommunallagen. De berörda kommunerna upplever det enligt motionärerna som djupt otillfredsställande att de saknar stöd i lagen för att på detta område skapa större rättvisa mellan barnfamiljerna i den egna kommunen.

I motion 1980/81:366 av förste vice talmannen Ingegerd Troedsson (m) föreslås att riksdagen hos regeringen begär skyndsamt förslag till lag som medger kommun att besluta om rättvist utformade vårdnadsbidrag i enlighet med vad som anförs i motionen.

Motionären anför att länsstyrelsen i Västerbottens län upphävt ett beslut av Robertsfors kommun att lämna kommunal vårdnadsersättning till föräldrar för vård av barn i åldern 1–2 år. Beslutet har överklagats till regeringsrätten. Motionären framhåller att osäkerheten om den kommunala kompetensen på detta område är olycklig.

I motion 1980/81:652 av Hilding Johansson m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär utredning och förslag om en vidgning av kommunernas och landstingskommunernas kompetens i enlighet med vad

som anförts i motionen.

Motionärerna erinrar om att genom tillkomsten av 1975 års lag (1975:494) om katastrofhjälp blev det möjligt för kommuner och landsting att vidta solidaritetsyttringar på det internationella fältet. Fortfarande är det enligt motionen inte tillåtet för kommunerna att vidta andra åtgärder för att opinionsmässigt eller på annat sätt stödja människor som försatts i en situation som i politiskt, socialt, fackligt eller ekonomiskt hänseende är outhärdlig och förnedrande. Av beslut i regeringsrätten framgår t. ex. att kommuner och landsting inte får bojkotta varor från andra länder eller leverantörer i andra länder i syfte att uttrycka ogillande av denna stats politik eller stödja ena parten i en konflikt på dess arbetsmarknad.

I motion 1980/81:1899 av Karin Ahrland (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om utredning av vissa frågor rörande den kommunala kompetensen i enlighet med vad som anförts i motionen.

Enligt motionen förekommer det att kommuner sätter sina energitaxor lägre än självkostnaden. Det är enligt motionen också mycket vanligt att kommuner upplåter fast egendom i form av arrende, hyresrätt eller tomträtt till priser som understiger de marknadsmässiga. Motionären ifrågasätter om det mot bakgrund av de aktuella problemen i kommunernas ekonomi även i fortsättningen bör vara lagligt att subventionera energitaxor och fastighetsupplåtelser. Frågan om förbud i kommunallagen mot dessa typer av subventioner bör enligt motionärens åsikt övervägas.

Gällande regler

Den grundläggande kompetensregeln finns i 1 kap. 4 § kommunallagen, KL (1977:179). Enligt denna får kommun och landstingskommun själva vårda sina angelägenheter. Denna bestämmelse har i sak oförändrad överflyttats från tidigare kommunallagar.

För primärkommunernas del fick kompetensregeln sin nuvarande utformning år 1948. Den bygger på principen, att kommunala åtgärder skall tillgodose allmänna till kommunen knutna intressen. Genom att avfatta regeln som en generalklausul avsåg man enligt motiven att möjliggöra en fortsatt anpassning av kommunernas befogenheter efter samhällsutvecklingens krav. Uppgiften att närmare avgränsa området för kommunernas kompetens överlämnades liksom förut åt rättspraxis.

Kompetensregeln för landstingskommunerna fick i stort sett sitt nuvarande innehåll genom 1954 års landstingslag. Motivuttalandena överensstämmer nära med de uttalanden som gjordes i förarbetena till 1948 års primärkommunala reform.

Rättspraxis i kompetensfrågor kommer främst till uttryck i regeringsrättens domar i kommunalbesvärsmål. Reglerna för kommunalbesvär finns i 7 kap. KL (senaste lydelse 1980:273). Av dessa framgår bl. a. att beslut av

kommunfullmäktige och landstinget får överklagas av den som är medlem av kommunen resp. landstingskommunen. Besvären får grundas endast på omständigheter som innebär att beslutet ej har tillkommit i laga ordning, står i strid mot lag eller annan författning, på annat sätt överskrider kommunfullmäktiges eller landstingets befogenhet, kränker klagandens enskilda rätt eller annars vilar på orättvis grund. Efter en ändring av instansordningen som trädde i kraft den 1 januari 1981 (prop. 1979/80:105, KU 46) skall besvären i första instans gå till kammarrätten. Kammarrättens beslut överklagas hos regeringsrätten.

Besvärsgrunderna i kommunalbesvärsmål har i stort sett varit oförändrade sedan 1862 års kommunalreform. Med ledning av en lång tids praxis har därför med tiden ett antal konkreta principer för den kommunala kompetensen kunnat utformas (se t. ex. kommunalrättskommitténs betänkande Kommunal kompetens SOU 1971:84 s. 39–42; Kajser, Kommunallagarna del II s. 39; Lindquist, Kommunala befogenheter s. 29–40). *Lokaliseringsprincipen* innebär att en angelägenhet måste uppbäras av ett till kommunen knutet intresse för att kunna bli föremål för kommunernas omvårdnad. *Likställighetsprincipen* ger uttryck för ett krav på att kommunmedlemmarna skall behandlas lika av kommunen. Vid avgiftsfinansierad verksamhet gäller en *självkostnadsprincip*, som innebär att det totala vederlag kommunen uppbär av dem som nyttjar verksamheten inte får väsentligt överstiga kommunens kostnader för denna. Vidare brukar man anse att förbud gäller i vissa hänseenden, bl. a. förbud mot att ge understöd åt enskild utan stöd i lag.

För att kunna göra undantag från de begränsningar av den kommunala kompetensen som gäller enligt kommunallagen eller enligt rättspraxis har särskilda kompetenslagar stiftats. Här kan nämnas lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande, lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet, lagen (1969:596) om kommunalt partistöd, lagen (1970:663) om vissa befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade samt lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp.

Beträffande de i motionerna särskilt upptagna frågorna kan nämnas följande:

Kommunal vårdnadsersättning (motionerna 239 och 366). Kommunfullmäktige i Robertsfors beslöt den 11 september 1980 om kommunal vårdnadsersättning till föräldrar för vård av barn i åldern 1–2 år med 1 000 kr. per barn och månad. Beslutet överklagades hos länsstyrelsen i Västerbottens län. Klagandena gjorde gällande att beslutet inte avsåg någon kommunal angelägenhet. Länsstyrelsen upphävde den 4 december samma år beslutet med följande motivering:

Vårdnaden av barn regleras i 6 kap. föräldrabalken. Enligt 2 och 3 §§ åligger det vårdnadshavaren att i skilda avseenden dra försorg om barnet.

Kommunfullmäktiges beslut innebär att ersättning av kommunala medel avses komma att utgå till ifrågavarande vårdnadshavare för något som utgör deras lagstadgade skyldighet. Detta kan inte vara en angelägenhet för kommunen, om inte den kommunala ersättningen grundas på en uttrycklig författningsbestämmelse. Någon sådan bestämmelse finns inte. Kommunfullmäktige har därför överskridit sin befogenhet.

Besvär över länsstyrelsens beslut anfördes hos regeringsrätten. I dom den 22 september 1981 gjorde regeringsrätten ej ändring i länsstyrelsens beslut.

Kommuns rätt att delta i opinionsyttringar och solidaritetsaktioner (motion 652). Genom praxis har fastställts att det inte ingår i den allmänna kompetensen att delta i politiska bojkottaktioner vid upphandling. I ett fall från år 1969 (RÅ 1969 ref. 52) ansåg sålunda regeringsrättens majoritet (15 ledamöter) att ett beslut av stadsfullmäktige i Stockholm att rekommendera stadens organ att t. v. inte köpa sydafrikanska varor var kompetensöverskridande. Beslutet betraktades av rätten inte som en allmän rekommendation i syfte att få till stånd en ändamålsenlig upphandling utan som en utrikespolitisk manifestation, varigenom fullmäktige avsett att ge uttryck för ogillande av den sydafrikanska apartheidpolitiken. Sju av regeringsrättens ledamöter ansåg beslutet vara kompetensenligt.

Kompetensen har av regeringsrätten också ansetts överträdd genom beslut om bojkott av jordbruksprodukter från vissa utländska odlare (RÅ 1975 ref. 102). Stockholms läns landsting hade beslutat att rekommendera berörda organ att t. v. inte inköpa sallad och vindruvor från odlare i USA som inte tecknat avtal med amerikanska lantarbetarförbundet. Regeringsrätten upphävde beslutet med i huvudsak samma motivering som i det ovan refererade fallet. Samma beslut fattade rätten med anledning av ett överklagande av en motsvarande rekommendation från kommunfullmäktige i Stockholm till berörda organ inom kommunens förvaltning.

"Underskridande" av självkostnadspris (motion 1899). Enligt Lindquists Kommunala befogenheter (s. 68) ger självkostnadsprincipen en övre gräns för ett avgiftsuttag. Rättspraxis ger inte något exempel på att det skulle finnas något tvång att avgiftsfinansiera en viss verksamhet. Snarare finner man enligt Lindquist visst stöd för att kommun har frihet att avstå från avgiftsuttag eller hålla låga avgifter om det bara sker generellt.

Pågående utredningar

Kommunalbesvärskommittén (Kn 1977:05) har i uppdrag att göra en översyn av kommunalbesvärsprocessen. I uppdraget ingår bl. a. att se över besvärsgrunderna i både sakligt och formellt hänseende och pröva i vad mån någon eller några kan mönstras ut eller behöver ändras. Kommittén beräknas avge sitt slutbetänkande under år 1981.

Utredningen (Kn 1979:08) om kommunal kompetenslagstiftning utreder

frågan om sammanförande av vissa lagar om den kommunala kompetensen till en lag. Särskilda direktiv har ej meddelats för utredningen. Bakgrunden till utredningen är att riksdagen i november 1979 på förslag av utskottet (KU 1979/80:11) begärde dels att den ovannämnda frågan om sammanförande av vissa lagar skulle utredas, dels att en redogörelse för kommunernas befogenheter i nuläget beträffande näringslivsfrämjande åtgärder skulle utarbetas. Enligt utskottet borde dessa uppgifter utföras av samma utredning. Utredningen beräknar avlämna sitt betänkande i början av år 1982.

Tidigare behandling av motioner om den kommunala kompetensen i fråga om internationella opinionsyttringar m. m.

En motion med liknande innebörd som motion 1980/81:652 har behandlats av riksdagen vid 1977/78 och 1979/80 års riksmöten (se KU 1977/78:44 och 1979/80:11).

Då motionskravet första gången behandlades yttrade sig utrikesutskottet i frågan. I sitt yttrande underströk utrikesutskottet att det föreligger en principiell skillnad mellan beslut om solidaritetsaktioner som fattas av frivilliga organisationer och sådana som fattas av konstitutionella organ, vilkas beslut blir bindande för medborgarna. Ett bifall till motionen skulle kunna innebära att medborgarna i vissa frågor med internationell räckvidd skulle bli bundna inte bara av beslut av riksdag och regering utan även av beslut av de kommunala och landstingskommunala organen. En sådan ordning skulle enligt utrikesutskottet, som avstyrkte bifall till motionen, rubba den avvägning som gjorts mellan å ena sidan den kommunala självstyrelsen och å andra sidan riksdagens och regeringens ansvar för den svenska utrikespolitiken, vilket särskilt i tider av internationell oro skulle kunna åstadkomma besvärliga avvägningsproblem. Konstitutionsutskottet instämde i utrikesutskottets synpunkter och avstyrkte motionskravet.

I en reservation, 7 (s), hänvisades till en avvikande mening i utrikesutskottets yttrande enligt vilken en utvidgning av den kommunala kompetensen på det sätt som skisseras i motionen innebär vissa komplikationer. Det ligger dock ett betydande värde i att kommuner och landsting ges möjlighet att delta i internationella solidaritetsyttringar. Därför är det av stor vikt att arbetet för internationell solidaritet får förankring i en så bred folklig opinion som möjligt. Från denna synpunkt är det enligt den avvikande meningen önskvärt att solidaritetsyttringar på det internationella fältet även kan ske via de kommunala organen.

Reservanterna framhöll att starka skäl talar för att genom lagstiftning ge kommunerna möjlighet att för egen del vägra inköp av varor från vissa leverantörer i syfte att stödja människor som på grund av dessa leverantörers handlande försatts i en situation som i politiskt, socialt, fackligt eller

ekonomiskt hänseende är oacceptabel från de värderingar som är förhärskande i det svenska samhället. Frågan borde enligt reservationen bli föremål för utredning.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Då motionskravet på nytt behandlades hösten 1979 fann utskottet inte anledning att föreslå riksdagen att frångå den tidigare ståndpunkten i frågan. Också i den reservation, 7 (s), som avgavs vidhölls den tidigare av reservanterna intagna ståndpunkten. Riksdagen beslöt även denna gång i enlighet med utskottets förslag.

Principerna för tillsättning av kommunala tjänster

Motionen

I motion 1980/81:490 av Gunnar Biörck i Värmdö och förste vice talmannen Ingegerd Troedsson (båda m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till en lagbestämmelse som ålägger kommunerna att vid tjänstetillsättningar fästa avseende endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.

Motionärerna framhåller att regeringsformens bestämmelse (11 kap. 9 §) att vid tjänstetillsättning avseende skall fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet blott tar sikte på statliga eller statligt reglerade tjänster. I det krav på saklighet och opartiskhet som finns inskrivet i 1 kap. 9 § RF och som är tillämpligt på all offentlig verksamhet måste enligt motionärernas åsikt dock anses ligga en skyldighet att göra bedömningarna i tjänstetillsättningsärenden efter objektiva kriterier, dvs. i realiteten efter förtjänst och skicklighet. Den begreppsförvirring som motionärerna anser råda på denna punkt motiverar att en bestämmelse som motsvarar 11 kap. 9 § RF införs för den kommunala sektorn, förslagsvis i kommunallagen.

Gällande regler

Regeln i 11 kap. 9 § regeringsformen om sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet gäller inte vid tillsättning av kommunal tjänst. Vissa kommunala tjänster, t. ex. tjänster inom skolväsendet, är statligt reglerade. För dessa tjänster gäller i enlighet med 1 kap. 5 § och 4 kap. 3 § lagen om offentlig anställning (1976:600) samma bestämmelser om tillsättning som för statliga tjänster. Vidare förekommer i speciallagstiftning regler för tjänstetillsättning motsvarande dem som gäller på det statliga området. Så är t. ex. fallet för vissa kategorier läkare (se 20 § sjukvårdslagen 1962:242). Även i avtal kan finnas bestämmelser av motsvarande innebörd. Finns inga sådana begränsningar som nu nämnts är kommunen i princip fri att utse den person som kommunen själv finner lämpligast. Beslutet kan överklagas på de grunder som anges i 7 kap. 1 § KL (se ovan s. 3).

Kommuner och landstingskommuner har dock möjlighet att i enlighet med 7 kap. 3 § KL inrätta särskilda nämnder med uppgift att pröva besvär över styrelsens, annan nämnds eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman. Då denna bestämmelse infördes 1953 uttalade departementschefen (prop. 1953:210 s. 206) att besvär skall föras hos besvärsnämnden inte endast då besvären stöds på materiella skäl utan även då det görs gällande att någon av de vanliga grunderna för kommunalbesvär föreligger. Vidare skulle besvärsrätt tillkomma även annan kommunmedlem, om han berörs av ett beslut.

Frågans tidigare behandling

Frågan om principerna för kommunala tjänstetillsättningar har icke behandlats av riksdagen under 1970-talet. Däremot har riksdagen vid flera tillfällen behandlat motioner med förslag om att göra det obligatoriskt för kommunerna att inrätta besvärsnämnder i tjänstetillsättningsärenden. Frågan var senast uppe till behandling i samband med antagandet av 1977 års kommunallag (KU 1976/77:25 s. 87 f.). I en motion (fp) begärdes förslag till regler för kommunala besvärsnämnder enligt riktlinjerna i motionen. I motionen framhölls bl. a. att man borde kunna kräva att det i varje kommun skulle finnas en fristående besvärsnämnd för tillsättningsärenden. Detta skulle enligt motionärerna skapa vissa garantier för att man i kommunerna följer vissa sakliga principer vid tjänstetillsättning.

Utskottet erinrade om att riksdagen flera gånger avslagit motionsyrkanden att ålägga samtliga kommuner och landstingskommuner att inrätta särskilda besvärsnämnder, eftersom ett sådant åläggande har ansetts innebära ett inte tillräckligt motiverat ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Härvid hade även beaktats utvecklingen på det förhandlingsbara området efter 1965 års lagstiftning om tjänstemännens förhandlingsrätt, som avsevärt begränsat besvärsnämndernas kompetensområde.

Enligt utskottets mening fanns det inte anledning att inta en annan ståndpunkt än tidigare och göra besvärsnämnden obligatorisk. För detta talade enligt utskottet också den omständigheten att endast ca en tiondel av primärkommunerna hittills hade utnyttjat möjligheten att inrätta besvärsnämnd. Utskotten ansåg dock att det torde finnas anledning att ägna frågan fortsatt uppmärksamhet. Utskottet ville särskilt peka på att den nya lagstiftningen om medbestämmande i arbetslivet kunde komma att påverka besvärsnämndens verksamhet. Motionen avstyrktes av utskottet. Riksdagen följde utskottets förslag.

Pågående utredning

Kommunalbesvärskommitténs uppdrag omfattar även besvär som anförs

hos kommunal eller landstingskommunal besvärsnämnd. Enligt direktiven bör kommittén se över bestämmelserna om besvärsnämndernas behörighet och organisation samt den särskilda besvärsnämndsprocessen. I detta sammanhang bör kommittén undersöka bl. a. hur den nya arbetsrättsliga lagstiftningen kan komma att påverka besvärsnämndernas verksamhet och behovet av sådana nämnder. I direktiven erinras om att riksdagen flera gånger avslagit motionsyrkanden att ålägga samtliga kommuner och landstingskommuner att inrätta besvärsnämnder. Kommittén bör enligt direktiven inte behandla frågan om att göra besvärsnämnden obligatorisk.

Prövningen av kommunalbesvär

Motionen

I motion 1980/81:657 av Martin Olsson (c) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagändring innebärande att anförda kommunalbesvär skall prövas, därest besvärsgrunden är annan än 7 kap. 1 § p. 4 kommunallagen, även om den som besvärat sig återkallat besvären.

Enligt motionären torde oftast *en* person besvära sig över ett beslut även om beslutet berör många eller t. o. m. har stor allmän betydelse. Ett problem uppstår då, menar motionären, om den ende som besvärat sig återtar besvären sedan besvärstiden gått ut. Ärendet blir i så fall icke prövat trots att övriga intresserade ansett sig kunna utgå ifrån att prövning skulle ske. Enligt motionärens uppfattning skulle det vara värdefullt om prövning av anförda kommunalbesvär sker även om klaganden återtagit dem. Undantag skulle dock kunna göras om besvärsgrunden är att beslutet "kränker klagandens enskilda rätt" (7 kap. 1 § p. 4 KL).

Gällande rätt

Rätt att besvära sig över beslut av kommunfullmäktige och landsting tillkommer enligt 7 kap. 1 § KL varje medlem av kommunen resp. landstingskommunen. Medlem av kommun är enligt 1 kap. 3 § KL den som är kyrkobokförd i kommunen, äger fast egendom där eller är taxerad till kommunalskatt där. Medlem av landstingskommun är den som är medlem av kommun inom landstingskommunen.

Besvärsgrunderna vid kommunalbesvär har angivits ovan s. 3.

Besvärshandling skall ha kommit in till kammarrätten inom tre veckor från den dag då justering av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på kommunens eller landstingskommunens anslagstavla (se 7 kap. 1 § KL).

Riktlinjer för samhällsutvecklingen

Motionen

I motion 1980/81:1917 av Britta Hammarbacken m. fl. (c) hemställs att riksdagen beslutar uttala att de riktlinjer för samhällsutvecklingen som framhålls i motionen läggs till grund för en målmedveten reformpolitik inriktad på livskvalitet.

I de delar av motionen som berör utskottets beredningsområde (se s. 2–4) anförs bl. a. följande:

Vårt samhälle har genomgått en omfattande centralisering. Även på lokal nivå innebär de stora kommuner vi nu har att klyftan mellan medborgare och beslutsfattare har blivit mycket stor. Det är därför många som i dag beklagar det sätt på vilket kommunsammanläggningarna genomfördes. Möjligheten att dela kommuner har tagits till vara på några håll.

Sedan den 1 januari 1980 är det möjligt för kommunerna att inrätta lokala organ med beslutanderätt. Inrättande av lokala organ innebär flera fördelar. Först och främst innebär det att besluten kommer närmare människorna. Den enskildes möjlighet att påverka besluten ökar. Vidare tillskapas fler kommunala uppdrag där nya grupper av förtroendevalda får meningsfulla politiska uppgifter. Fler människor kan engageras i gemensamt ansvarstagande för resurshushållning och utveckling. Det torde också vara lättare att rekrytera förtroendemän till denna typ av kommunala uppdrag. Uppdragen är stimulerande och det handlar om saker som folk känner till i sin närmiljö.

Det är angeläget att understryka att försöksverksamhet med lokala organ inte har startats för att tillgodose en opinion bland de nuvarande mest aktiva kommunala företrädarna. Det är i stället en reform för att föra ner beslutanderätten närmare de vanliga människorna. Det bästa vore om alla människor någon gång i sitt liv aktivt deltog i samhällsarbetet och påverkade utformningen av sin kommun och närmiljö, genom att exempelvis inneha ett kommunalt uppdrag.

Decentraliseringen av beslutsfattandet bör inte stanna på kommundelsnivån. Det är också viktigt att ge människorna ökat direkt inflytande på sin närmiljö i det egna bostadsområdet.

Till bilden av en vital demokrati på basnivå hör också fungerande folkrörelser. Av särskilt intresse är därvid de kooperativa organisationerna. Den kooperativa idén i småskalig form och med starkt medlemsinflytande torde i framtiden kunna utgöra en värdefull nyckel för att lösa många lokala angelägenheter.

Staten bör ta ett ansvar för en decentralisering av beslutsfattandet främst genom att flytta beslutsfunktioner från statliga organ till landsting och kommuner, och genom att skapa lagliga möjligheter för dessa att decentralisera makten vidare. Det är oerhört viktigt att de nya möjligheterna till ökat

lokalt inflytande får genomslag i praktiken och att arbetet på att decentralisera beslutsfunktionen går vidare. Detta kan ske t. ex. genom att regeringen tar upp överläggningar med kommun- och landstingsförbund om den fortsatta decentraliseringen av beslutsfattandet inom den offentliga verksamheten.

Pågående utredningar m. m.

De av motionärerna behandlade frågorna berörs direkt eller indirekt i olika utredningssammanhang.

Länsdemokratikommittén (Kn 1976:04) utreder frågan om vidgad länsdemokrati. I direktiven anförs bl. a. att huvudlinjen i arbetet bör vara att stärka landstingskommunerna och därmed vidga utrymmet för den kommunala självstyrelsen. Genom tilläggsdirektiv i augusti 1979 fick kommittén i uppdrag att studera olika modeller för ett vidgat folkligt inflytande över den regionala samhällsverksamheten. Kommitténs arbete beräknas pågå under hela år 1981.

Kommunaldemokratiska kommitténs (Kn 1977:07) första huvuduppgift är enligt direktiven att överväga reformer som kan stärka medborgarinflytandet inom kommuner och landstingskommuner. Särskilt nämns inrättandet av olika typer av lokala organ, framför allt kommundelsorgan med övergripande uppgifter, lokala styrelser vid kommunala institutioner och distriktsnämnder.

Sedan riksdagen våren 1979 godkänt proposition 1978/79:181 med en provisorisk lagstiftning om lokala organ, den s. k. lokalorganslagen (1979:408), uppdrog regeringen i juni 1979 åt kommittén att skyndsamt utarbeta förslag till lagstiftning som skulle göra det möjligt för kommunerna att från 1980 bedriva försöksverksamhet med lokala organ också på det specialreglerade området. Enligt tilläggsdirektiv senare samma månad fick kommittén även i uppdrag att utarbeta förslag till modeller för försök med lokala organ. Kommittén redovisade i september 1979 sitt arbete med dessa frågor, dels i betänkandet Lokala organ i kommuner. Modeller för försöksverksamhet (Ds Kn 1979:10), dels i betänkandet Specialreglerade uppgifter för lokala organ i kommunerna (Ds Kn 1979:11). I december 1979 antog riksdagen förslag till de ändringar i lokalorganslagen som framlagts i proposition 1979/80:54 och KU:s betänkande 1979/80:27. Kommitténs förslag följdes härvid i allt väsentligt.

I ett nyligen framlagt betänkande redovisar utredningen de principer som kan läggas till grund för direktval av kommundelsorgan (se Ds Kn 1981:8 Direktvalda lokala organ).

Utredningens andra huvuduppgift var att utarbeta förslag till hur kommunindelningsreformen skulle utvärderas. Resultatet av kommitténs arbete med denna uppgift redovisades i delbetänkandet Utvärdering av

kommunindelningsreformen. Förslag till forskningsprogram (Ds Kn 1978:2). Delbetänkandet föranledde regeringen att föreslå riksdagen (prop. 1978/79:61) att anslå medel till ett forskningsprojekt för utvärdering av indelningsreformen. Propositionen godkändes av riksdagen (KU 1978/79:17).

Kommittén är administrativt ansvarig för genomförandet av detta forskningsprogram. Forskningarna bedrivs inom den kommunaldemokratiska forskningsgruppen, som hittills avgett sju rapporter.

Kommitténs tredje huvuduppgift har varit att undersöka vilka återverkningar den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden har på den kommunala demokratin. Arbetet med denna uppgift avslutades år 1979 då kommittén avlämnade betänkandet Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd. Kommunaldemokratiska synpunkter (Ds Kn 1979:15).

Genom tilläggsdirektiven i juni 1979 fick kommittén också i uppdrag att 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. Kommittén räknar med att rapportera resultatet av detta utredningsarbete vid årsskiftet 1981-82.

Stat–kommungruppen (Kn 1980:03) har i uppdrag att se över de statliga myndigheternas tillsyn och kontroll av kommunal och landstingskommunal verksamhet. Syftet med utredningsarbetet är att den kommunala självstyrelsen skall stärkas och att sådan statlig normgivning och annan tillsynsverksamhet som medför ökade kostnader för landstingskommuner skall begränsas. Arbetsgruppen bör enligt direktiven också sträva efter att minska krångel och ta bort onödig byråkrati. Arbetsgruppens arbete beräknas pågå under hela år 1981.

Decentraliseringsdelegationen, som inrättades i december 1979, är knuten till budgetdepartementets personalenheter. Delegationen har bl. a. i uppgift att följa det decentraliserings- och delegeringsarbete som bedrivs inom regeringskansliet och i statsförvaltningen i övrigt.

Utskottet

Av de frågor som behandlas i detta betänkande rör flera den *kommunala kompetensen*. I motionerna 1980/81:239 och 366 begärs sådana lagändringar att det skall bli möjligt för kommunerna att besluta om ersättning till föräldrar för vård av barn. Frågan om lagligheten av kommunal vårdnadsersättning har nyligen prövats av regeringsrätten. Regeringsrätten gjorde därvid ingen ändring i ett beslut av länsstyrelsen i Västerbottens län att upphäva ett av Robertsfors kommun fattat beslut att lämna vårdnadsbidrag. Genom regeringsrättens dom står det enligt utskottet klart att lagstiftningen

måste ändras för att det skall bli möjligt att införa kommunala vårdnadsbidrag. Utskottet är inte berett att förorda sådana lagändringar. Med hänvisning härtill avstyrker utskottet motionerna 239 och 366.

En annan kompetensfråga behandlas i motion 1980/81:652. I denna föreslås att kommunernas och landstingskommunernas kompetens vidgas så att det blir tillåtet för kommunerna att i solidaritetssyfte vidta bojkottaktioner och andra åtgärder på det internationella planet. Motioner med samma syfte behandlades vid 1977/78 och 1979/80 års riksmöten och avslogs då av riksdagen, bl. a. med hänvisning till att den avvägning som gjorts mellan å ena sidan den kommunala självstyrelsen och å andra sidan riksdagens och regeringens ansvar för den svenska utrikespolitiken skulle rubbas (KU 1977/78:44, 1979/80:11). Utskottet finner inte anledning föreslå riksdagen att frångå denna ståndpunkt. Motionen avstyrks sålunda.

En utredning om vissa kommunala kompetensfrågor begärs också i motion 1980/81:1899. I motionen ifrågasätts om det mot bakgrund av de aktuella problemen i kommunernas ekonomi även i fortsättningen bör vara lagligt att subventionera energitaxor och fastighetsupplåtelser. De åtgärder av kommunerna som diskuteras i motionen torde enligt utskottet främst syfta till att stödja näringslivet i kommunerna. Utskottet vill därför i sammanhanget hänvisa till den redogörelse för kommunernas befogenheter beträffande näringslivsfrämjande åtgärder som är under utarbetande i utredningen om kommunal kompetenslagstiftning. I avvaktan på resultatet av denna genomgång bör motionen inte föranleda något initiativ från riksdagens sida.

Principerna för tillsättning av kommunala tjänster behandlas i motion 1980/81:490. Motionärerna föreslår att det införs en lagbestämmelse som i likhet med vad som nu gäller på den statliga sidan ålägger kommunerna att vid tjänstetillsättningar fästa avseende endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.

Regeln i 11 kap. 9 § regeringsformen att vid tjänstetillsättning avseende endast skall fästas vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet gäller, som framhålls i motionen, inte vid tillsättning av kommunal tjänst. Vissa kommunala tjänster, t. ex. tjänster inom skolväsendet, är dock statligt reglerade. För dessa tjänster gäller samma bestämmelser om tillsättning som för statliga tjänster. Vidare förekommer i speciallagstiftning regler för tjänstetillsättning som motsvarar dem som gäller på det statliga området. Även i avtal kan finnas bestämmelser av motsvarande innebörd.

Beslut om kommunal tjänstetillsättning utanför det statligt reglerade området kan överklagas genom kommunalbesvär. Besvärsrätt tillkommer då varje medlem av kommunen. Besvären måste grundas på något av de skäl som anges i kommunallagen. Besvären prövas i första instans av kammarrätten och i andra instans av regeringsrätten.

Kommunen eller landstingskommunen kan dock begagna sig av möjlig-

heten i kommunallagen (7 kap. 3 §) att inrätta särskild nämnd med uppgift att pröva besvär över styrelsens, annan nämnds eller revisorernas beslut och tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman. Finns besvärsnämnd i kommunen skall besvären riktas till denna. Besvärsrätten är utvidgad på det sättet att även den som berörs av beslutet utan att vara kommunmedlem har rätt att överklaga. Till skillnad från vad som gäller i fråga om kommunalbesvären begränsas ej de tillåtna besvärsgrunderna genom regler i kommunallagen. Besvärsnämnden kan följaktligen pröva ett tillsättningsärende både i formellt och materiellt hänseende. Besvärsnämnd finns i praktiskt taget samtliga landstingskommuner och i de flesta större kommuner. I sammanhanget skall erinras om att kommunalbesvärskommittén har i uppdrag att se över besvärsgrunderna vid kommunalbesvär och besvärsnämndernas ställning.

Utskottet anser att även kommunerna i princip bör följa allmänt erkända meritvärderingsprinciper såsom förtjänst och skicklighet vid tjänstetillsättningar. Utskottet vill emellertid framhålla att den av motionärerna förordade lagstiftningen inte kan genomföras utan en långtgående utbyggnad av besvärssystemet. En sådan förändring skulle bl. a. inverka på den kommunala självstyrelsen. Med hänvisning till det anförda avstyrks motionen.

I motion 1980/81:657 behandlas reglerna för *prövning av kommunalbesvär*. Motionären föreslår att kommunalbesvär skall prövas även om den som besvärat sig återkallat besvären. Förslaget motiveras med att ett beslut mot vilket endast en person har anfört kommunalbesvär ofta berör många fler personer eller t. o. m. har stor allmän betydelse. Utskottet vill inte förneka att det i undantagsfall kan vara önskvärt att få ett kommunalbesvär prövat även om den som besvärat sig har återtagit besvären. Vanligare torde dock vara att behovet av prövning bortfallit då den klagande återkallat sina besvär. Att följa motionens förslag skulle därför enligt utskottets mening innebära en i allt väsentligt onödig merbelastning på prövningsinstanserna. Motionen avstyrks.

I motion 1980/81:1917 föreslås riksdagen uttala att de *riktlinjer för samhällsutvecklingen* som framhålls i motionen läggs till grund för en målmedveten reformpolitik inriktad på livskvalitet. I motionen behandlas bl. a. ökad decentralisering från statliga till kommunala och landstingskommunala organ samt från kommunala organ till lokala kommunala organ. Utskottet vill erinra om att de behandlade frågorna direkt eller indirekt tas upp i olika utredningssammanhang. Syftet med länsdemokratikommitténs arbete är bl. a. att stärka landstingskommunernas ställning och därmed vidga utrymmet för den kommunala självstyrelsen. En av kommunaldemokratiska kommitténs huvuduppgifter är att överväga reformer som kan stärka medborgarinflytandet inom kommuner och landstingskommuner. I förgrunden för kommitténs arbete med denna uppgift har stått strävanden att

förstärka den kommunala självstyrelsens lokala förankring genom en organisation med lokala organ. Vidare finns den s. k. stat–kommungruppen som har i uppdrag att se över de statliga myndigheternas tillsyn och kontroll av kommunal och landstingskommunal verksamhet, bl. a. i syfte att stärka den kommunala självstyrelsen. Slutligen kan nämnas decentraliseringsdelegationen som bl. a. har till uppgift att följa det decentraliserings- och delegeringsarbete som bedrivs inom regeringskansliet och i statsförvaltningen i övrigt.

Som framgår av denna redovisning pågår på olika håll utredningsarbete med i stort sett samma syfte som motionens. Med hänsyn härtill anser utskottet att ett uttalande av den innebörd som föreslås i motionen ej är påkallat.

Utskottet hemställer

1. beträffande *den kommunala kompetensen*
   att riksdagen
   a) avslår motionerna 1980/81:239 och 366,
   b) avslår motion 1980/81:652,
   c) avslår motion 1980/81:1899,
2. beträffande *principerna för tillsättning av kommunala tjänster*
   att riksdagen avslår motion 1980/81:490,
3. beträffande *prövning av kommunalbesvär*
   att riksdagen avslår motion 1980/81:657,
4. beträffande *riktlinjer för samhällsutvecklingen*
   att riksdagen avslår motion 1980/81:1917.

Stockholm den 7 oktober 1981

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Britta Hammarbacken (c) och Sture Thun (s).

Reservation

beträffande *den kommunala kompetensen* av Hilding Johansson, Olle Svensson, Yngve Nyquist, Wivi-Anne Cederqvist, Kurt Ove Johansson, Kerstin Nilsson och Sture Thun (alla s) som anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 12 som börjar med "En annan"

och slutar med "avstyrks sålunda" bort ha följande lydelse:

I motion 1980/81:652 föreslås att kommunernas och landstingskommunernas kompetens vidgas så att det blir tillåtet för kommunerna att i solidaritetssyfte vidta bojkottaktioner och andra åtgärder på det internationella planet.

Utskottet vill erinra om att kommuner och landsting sedan 1975 har rätt att vidta internationella solidaritetsaktioner i form av katastrofhjälp. Enligt utskottet talar starka skäl för att genom lagstiftning ge kommunerna möjlighet att för egen del vägra inköp av varor från vissa leverantörer i syfte att stödja människor som på grund av dessa leverantörers handlande försatts i en situation som i politiskt, socialt, fackligt eller ekonomiskt hänseende är oacceptabel från de värderingar som är förhärskande i det svenska samhället.

Det ligger ett betydande värde i att arbetet för internationell solidaritet får förankring i en så bred opinion som möjligt. Från denna synpunkt är det önskvärt att solidaritetsyttringar på det internationella fältet kan ske även via de kommunala organen. Därför bör frågan såsom föreslås i motionen bli föremål för utredning.

dels att utskottet under 1 b) bort hemställa

b) bifaller motion 1980/81:652,

Särskilt yttrande

av Britta Hammarbacken (c) beträffande *riktlinjer för samhällsutvecklingen:*

Enligt min uppfattning bör begreppet livskvalitet ses som ett övergripande mål i samhället. Ökad materiell levnadsstandard kan bara i begränsad omfattning förbättra människans välbefinnande i ett land som vårt. I många fall kan t. o. m. den materiella standardökningen visa sig ske till ett så högt pris på andra områden att resultatet blir en försämrad totalsituation för människorna.

Livskvalitet måste med nödvändighet ha olika innehåll för olika människor. Samhällets uppgift kan bara vara att försöka underlätta för medborgarna att gemensamt skapa sig en kvalitativt högvärdig tillvaro.

En sådan grundförutsättning är att samhället är uppbyggt så att var och en kan känna sig ha en verklig möjlighet att påverka sin egen livssituation och det samhälle de lever i. Möjlighet för var och en att engagera sig för det gemensamma bästa och ta ansvar är en annan grundförutsättning.

Gemenskap mellan människor och samarbete är också ett grundbehov som samhället måste främja.

Ytterligare en avgörande förutsättning för livskvalitet är att den mänskliga tillvaron är förenlig med ett långsiktigt ansvar för natur och naturresurser. Livskvalitet måste bygga på en strävan mot ett samhälle som utgår från de

ekologiska förutsättningarna och hushållning med naturresurserna.

I motion 1980/81:1917 framläggs förslag som syftar till att i positiv riktning påverka de nämnda förutsättningarna för ett samhälle som bygger på livskvalitet. Motionen har remitterats till fyra olika utskott, vilket enligt min mening är olyckligt. Därmed blir det nämligen omöjligt att anlägga den helhetssyn på samhällsproblemen som begreppet livskvalitet förutsätter.

Den del av motionen som behandlats av konstitutionsutskottet rör möjligheterna att påverka sin egen livssituation genom att via demokratiska beslutsformer påverka samhällets utformning. Detta är en mycket vital del av livskvalitetsfrågorna.

Det är sannolikt att ett samhälle präglat av livskvalitet kräver ett radikalt nytänkande på decentraliseringsområdet. I motionen har vi t. ex. pekat på att den kooperativa idén i småskalig form med starkt medlemsinflytande i framtiden skulle kunna utgöra en mycket värdefull nyckel för att lösa många lokala angelägenheter. Över huvud taget måste vi sträva efter en samhällsorganisation som bättre än den nuvarande tar till vara mänskliga resurser.

Glädjande nog pågår dock, som utskottet visat, en hel del utredningsarbete och försöksverksamhet som syftar till att göra människor på det lokala planet mer delaktiga i det politiska beslutsfattandet. Dessa strävanden bör enligt min mening fullföljas.

GOTAB 69560 Stockholm 1981