Konstitutionsutskottets betänkande

1979/80:11

med anledning av motioner om vidgning av den kommunala kompetensen

I detta betänkande behandlas motionen 1978/79:573 om vidgning av den kommunala kompetensen i fråga om opinionsyttringar och solidaritetsaktioner i internationella frågor och motionen 1978/79:1068 om kommunerna och näringslivet.

Motionerna

I motionen 1978/79:573 av Hilding Johansson m. fl. (s) yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag om en vidgning av kommunernas och landstingskommunernas kompetens i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motionen 1978/79:1068 av Hans Gustafsson (s) hemställs att riksdagen beslutar anhålla att regeringen utreder frågan om att öka kommunernas befogenheter när det gäller näringslivsfrämjande insatser.

Kommunernas och landstingskommunernas kompetens i fråga om opinionsyttringar och solidaritetsaktioner i internationella frågor, m. m.

Motionen

I motionen 1978/79:573 framhålls bl. a. att kommunallagens allmänna kompetensregel, såsom rättspraxis visar, lämnar litet utrymme för kommunala sympati- och solidaritetsaktioner med anknytning till främmande länder. Sådana aktioner anses inte ha det nödvändiga sambandet med den egna kommunen och därför strida mot den s. k. lokaliseringsprincipen. Om de kommunala opinionsyttringarna inte inkräktar på den officiella utrikes-, handels- och biståndspolitikens område finns det, enligt motionärerna, knappast något avgörande sakligt skäl mot att utvidga den kommunala kompetensen i fråga om opinionsyttringar av detta slag. Motionärerna anser att det finns ett klart behov i kommunerna av en sådan utvidgning av kompetensen och önskar en särskild lagstiftning som möjliggör kommunala solidaritetsyttringar på det internationella fältet.

En särskild fråga, som bör övervägas i sammanhanget, är enligt motionen om de olika speciallagar som reglerar den kommunala kompetensen bör sammanföras till en lag. Beträffande det olämpliga i den splittring på särlagar som nu råder hänvisas i motionen till uttalanden av bl. a. kommunalrättskommittén och i remissyttranden över kommunallagsutredningens betän-

kande (SOU 1974:99) Enhetlig kommunallag.

Beträffande motiveringen i övrigt hänvisas till motionen.

Frågans tidigare behandling

Vid 1977/78 års riksmöte behandlade riksdagen en motion (1976/77:433) med samma innebörd som motionen 1978/79:573.

I sitt yttrande till konstitutionsutskottet över motionen 1976/77:433 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. I sitt av riksdagen godkända betänkande instämde konstitutionsutskottet i utrikesutskottets synpunkter och avstyrkte motionskraven i denna del (KU 1977/78:44).

Beträffande frågan om sammanförande av vissa speciallagar som reglerar den kommunala kompetensen till en lag erinrade konstitutionsutskottet om att utskottet i sitt betänkande med anledning av propositionen 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. uttalat att det var otillfredsställande att den allmänna kompetensbestämmelsen i kommunallagen kompletterades av ett tämligen stort antal särskilda kompetenslagar. Det borde enligt utskottet övervägas om åtgärder kunde vidtas för att undanröja de olägenheter från lagteknisk och praktisk synpunkt som den nuvarande ordningen innebär. Utskottet hade inhämtat att regeringen hade sin uppmärksamhet inriktad på detta problem och skulle överväga frågan. I detta läge ansåg utskottet att något särskilt initiativ från riksdagens sida inte behövdes (KU 1977/78:44).

Kommunerna och näringslivet

Motionen

I motionen 1978/79:1068 framhålls att näringslivets utveckling i hög grad påverkar den kommunala verksamhetens utbyggnad och planering. Mot den bakgrunden är det naturligt att näringslivsfrågorna från kommunal synpunkt tillmäts stor betydelse. Kommunernas ansvar för utveckling och samhällsservice i stort är enligt motionen ytterligare en förklaring till att näringslivs-

problemen fått en alltmer framträdande plats i kommunalpolitiken.

I motionen redovisas i korthet de regler som gäller i fråga om kommuns befogenheter att stödja industriföretag. Motionären konstaterar att kommunernas möjligheter att bereda näringslivet goda arbetsbetingelser och utvecklingsmöjligheter enligt nuvarande lagstiftning är starkt begränsade. Starka skäl talar enligt motionären för att öka den kommunala kompetensen i detta avseende. En utredning bör därför tillsättas med uppdrag att kartlägga nuvarande förhållanden och överväga olika åtgärder i syfte att stärka kommunernas roll i näringslivsfrågor.

Kommunernas befogenheter i fråga om näringslivet

Grundläggande för bedömningen av frågan i vilken utsträckning kommunerna får ge stöd till näringslivet är den allmänna kompetensregeln i 1 kap. 4 § kommunallagen (1977:179). 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 samhälleligt 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 är kommunernas möjligheter att med stöd av den allmänna kompetensbestämmelsen lämna stöd till näringslivet begränsade. Som huvudregel gäller att kommunerna inte får stödja enskilda företag. Denna princip har dock vissa undantag.

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 kompetensenligt 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 turistväsendet och för att förbättra sysselsättningen för handikappade.

Rättspraxis rörande kommunernas befogenheter att stödja näringslivet är svår att överblicka. Att avgöra om en kommun genom en viss åtgärd har överskridit sin kompetens eller ej kan vara mycket komplicerat. Reformer och särskild lagstiftning inom ett kommunalt verksamhetsområde kan ändra förutsättningarna för bedömningen av vad kommunerna med stöd av kommunallagens allmänna kompetensregel får göra på området i fall som inte direkt berörs av reformen eller den nya lagstiftningen.

Kommunalrättskommittén gjorde i betänkandet (SOU 1971:84) Kommunal kompetens en översyn av kommunernas allmänna kompetens. Kommittén ansåg bl. a. att frågan om kommunala befogenheter på näringslivets område borde brytas ut ur kommunallagen och närmare regleras i en särskild lag. Kommitténs förslag har inte föranlett lagstiftning.

Utskottet

I motionen 1978/79:573 begärs förslag från regeringen om en vidgning av den kommunala kompetensen i fråga om opinionsyttringar och solidaritetsaktioner i internationella frågor. Motionärerna önskar en särskild lagstiftning som möjliggör kommunala solidaritetsyttringar på det internationella fältet. En särskild fråga som bör övervägas är enligt motionen om de olika speciallagar som reglerar den kommunala kompetensen på vissa områden bör sammanföras till en lag.

En motion med samma syfte behandlades vid 1977/78 års riksmöte. Utskottet finner inte anledning att föreslå riksdagen att frångå den ståndpunkt som då intogs i fråga om en vidgning av den kommunala kompetensen i internationella frågor.

Vad beträffar frågan om sammanföring av speciallagarna om den kommunala kompetensen till en lag vill utskottet erinra om att utskottet redan i sitt betänkande med anledning av propositionen 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. uttalat att det borde övervägas om åtgärder kunde vidtas för att undanröja de olägenheter från lagteknisk och praktisk synpunkt som det tämligen stora antalet särskilda kompetenslagar medför. När utskottet vid 1977/78 års riksmöte behandlade frågan om sammanförande av de särskilda kompetenslagarna ansåg utskottet att något särskilt initiativ från riksdagens sida inte behövdes, eftersom regeringen enligt vad utskottet inhämtat hade sin uppmärksamhet inriktad på problemet och skulle överväga frågan. Utskottet vill nu understryka angelägenheten av att den utredning som utskottet tidigare uttalat sig för kommer till stånd. Vad utskottet anfört i denna del bör ges regeringen till känna.

I motionen 1978/79:1068 begärs en utredning av frågan om vidgning av kommunernas befogenheter att bereda näringslivet goda arbetsbetingelser och utvecklingsmöjligheter. Starka skäl talar enligt motionären för att den

kommunala kompetensen bör utvidgas i detta avseende.

Utskottet har ovan i korthet redovisat vilka befogenheter kommunerna har att stödja näringslivet.

De rättsliga reglerna om kommunernas kompetens i förhållande till näringslivet utformas i huvudsak genom regeringsrättens praxis i kommunalbesvärsmål.

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 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 enligt utskottets mening 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 anser utskottet att en så långt möjligt uttömmande redogörelse för kommunernas befogenheter i nuläget beträffande näringslivsfrämjande åtgärder skulle vara värdefull. En sådan sammanställning, som bör omfatta även landstingskommunerna, bör göras i samband med den tidigare nämnda utredningen om sammanförande av vissa speciallagar om den kommunala kompetensen till en lag. Vad utskottet nu anfört bör ges regeringen till känna.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. med anledning av motionen 1978/79:573 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört beträffande sammanförande av vissa speciallagar om den kommunala kompetensen till en lag,
2. avslår motionen 1978/79:573 i övrigt,
3. med anledning av motionen 1978/79:1068 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört beträffande en redogörelse för kommunernas befogenheter i fråga om näringslivsfrämjande åtgärder.

Stockholm den 13 november 1979

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck* (m), 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), Kerstin Nilsson (s), Bengt Kindbom (c), Sture Thun (s), Esse Petersson (fp) och Erik Börjesson (fp).

*Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av Hilding Johansson, Olle Svensson, Yngve Nyquist, Wivi-Anne Cederqvist, Kurt Ove Johansson, Kerstin Nilsson och Sture Thun (alla s), vilka anser att

dels att det stycke i utskottets yttrande på s. 4 som börjar med orden "En motion med" och slutar med orden "i internationella frågor" bort ersättas med text av följande lydelse:

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.

En utvidgning av den kommunala kompetensen på det sätt som skisseras i motionen kan innebära vissa komplikationer. Det ligger dock ett betydnde 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 utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

att riksdagen

2. med bifall till motionen 1978/79:573 i övrigt hos regeringen begär utredning av frågan om utvidgning av den kommunala kompetensen i enlighet med vad utskottet anfört.