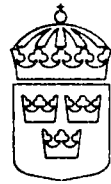


Konstitutionsutskottets betänkande

1988/89:KU3

Kommunala frågor m.m.



1988/89
KU3

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet nedan angivna frågor som tagits upp i tolv under de allmänna motionstiderna 1987 och 1988 väckta motioner. Utskottet har avstyrkt samtliga motioner. Sex reservationer och fem särskilda yttranden föreligger.

1. Avskaffande av den fackliga representationen i kommunala nämnder – motionerna 1986/87:K614 yrkande 2 av Alf Wennerfors m.fl. (m), 1987/88:K215 yrkande 2 av Alf Wennerfors m.fl. (m) och 1987/88:K603 av Bertil Fiskesjö m.fl. (c).

2. Snabbare valgenomslag i kommunala styrelser – motion 1987/88:K604 av Sten Andersson i Malmö (m).

3. Återinförande av begreppet stad i kommunallagen – motion 1987/88:K607 av Hugo Hegeland (m).

4. Ändring av kommunallagens jävsregler – motion 1987/88:K608 av Marianne Karlsson (c).

5. Kommunal taxesättning (självkostnadsprincipen) – motion 1987/88:K612 av Ing-Marie Hansson m.fl. (s).

6. Insynen i kommunala bolag – motion 1987/88:K622 av Karin Ahrlund (fp).

7. Rådgivande kommunala folkomröstningar – motion 1987/88:K610 yrkande 2 av Lars Ahlmark (m).

8. Vidgning av den kommunala kompetensen (u-landsbistånd) – motion 1987/88:K623 av Alf Svensson (c).

9. Kommunalt vänortsutbyte i vissa länder – motion 1987/88:U211 yrkande 6 av Lars Werner m.fl. (vpk).

10. JO:s talerätt på det oreglerade kommunala området – motion 1987/88:K31 yrkande 6 av Bengt Westerberg m.fl. (fp).

11. Åtgärder mot vissa kommunala beslut – motion 1987/88:K31 yrkande 7 av Bengt Westerberg m.fl. (fp).

Motionsyrkandena

Motion 1986/87:K614 av Alf Wennerfors m.fl. (m) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1986/87:A734 yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 2).

2. att riksdagen beslutar att upphäva reglerna i 3 kap. 4–7 §§ kommunallagen (1977:179) om personalföreträdares närvarorätt vid sammanträden med kommunala nämnder och styrelser.

Motion 1987/88:K31 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkandena 6 och 7),

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om JO:s utökade möjlighet till talerätt på det kommunala området,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en ordning med sanktioner mot kommunala förtroendemän i de fall en kommunal församling trotsat lagakraftvunnen dom.

Motion 1987/88:K215 av Alf Wennerfors m. fl. (m) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1987/88:A731 yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 2),

2. att riksdagen beslutar att upphäva reglerna i 3 kap. 4–7 §§ kommunallagen (1977:179) om personalföreträdares närvarorätt vid sammanträden med kommunala nämnder och styrelser.

Motion 1987/88:603 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) vari yrkas att riksdagen beslutar att upphäva bestämmelserna i kommunallagen om representation för fackliga organisationer i kommunala nämnder och styrelser.

Motion 1987/88:K604 av Sten Andersson i Malmö (m) vari yrkas att riksdagen beslutar om en sådan ändring i kommunallagen att nyvald kommunfullmäktigeförsamling äger rätt att vid sitt första sammanträde under tjänstgöringsåret även välja kommunstyrelse.

Motion 1987/88:K607 av Hugo Hegeland (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om återinförande av begreppet stad i kommunallagstiftningen.

Motion 1987/88:K608 av Marianne Karlsson (c) vari yrkas att riksdagen beslutar om ändring av kommunallagens bestämmelser om jäv i enlighet med intentionerna i motionen.

Motion 1987/88:K610 av Lars Ahlmark (m) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 2),

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om rådgivande kommunala folkomröstningar.

Motion 1987/88:K612 av Ing-Marie Hansson m. fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av att en preciserad definition av självkostnadsbegreppet förs in i kommunallagen.

Motion 1987/88:K622 av Karin Ahrlund (fp) vari yrkas att riksdagen begär att en parlamentarisk utredning tillsätts med uppgift att utreda frågan om kommunala bolag i enlighet med vad som anförts i motionen.

Motion 1987/88:K623 av Alf Svensson (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att kommunallagen bör ändras så att

kommun på vissa bestämda villkor kan delta i lokalt förankrat utvecklings-samarbete som ligger i linje med de av riksdagen antagna biståndsmålen.

KU 1988/89:3

Motion 1987/88:U211 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 6).

6. att riksdagen hos regeringen begär åtgärder för att stimulera och stödja kommunernas vänortsutbyte med framför allt orter i frontstaterna runt Sydafrika samt i Nicaragua.

Motionerna m.m.

1. Avskaffande av den fackliga representationen i kommunala nämnder

I motionerna 1986/87:K614 och 1987/88:K215 – båda av Alf Wennerfors m.fl. (m) – yrkas att riksdagen beslutar att upphäva reglerna i 3 kap. 4–7 §§ kommunallagen om personalföreträdares närvarorätt vid sammanträden med kommunala nämnder och styrelser.

I motionerna, vari bl.a. frågan om olika former av medbestämmande i offentlig verksamhet tas upp, anges i förevarande del att den vidsträckt rätten att MBL-förhandla i kombination med facklig representation i de beslutande organen ger de fackliga organisationerna möjligheter att påverka det politiska beslutsfattandet i flera led. Enligt motionärerna har organisationerna i realiteten flerdubbel rösträtt, något som är betänkligt från demokratisk synpunkt.

I motion 1987/88:K603 av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) yrkas att riksdagen beslutar att upphäva bestämmelserna i kommunallagen om representation för fackliga organisationer i kommunala nämnder och styrelser.

Enligt motionen utgör de fackliga organisationernas närvarorätt i de beslutande nämnderna ett intrång i den kommunala demokratin som är principiellt oacceptabelt. Genom närvarorätten får den kommunala personalen en särställning jämfört med övriga kommuninvånare. Enligt motionärerna medför själva närvaron vid beslutsfattandet direkta möjligheter att påverka besluten, som andra medborgare inte har. Slutligen erinras om att det ofta förekommer småpartier som kan ha flera tusen väljare bakom sig och vara representerade i kommunfullmäktige men likväl inte är representerade i kommunens nämnder.

Gällande bestämmelser

De i motionerna åsyftade bestämmelserna om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder är intagna i 3 a kap. kommunallagen. Enligt dessa bestämmelser ges kommunernas och landstingskommunernas anställda en rätt att närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen. Med närvarorätten följer yttranderätt. Närvarorätten gäller vid en nämnds behandling av ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och deras anställda. Myndighetsutövning mot enskild och frågor där ett utpräglat partsförhållande råder

omfattas inte av närvarorätten. Högst tre personalföreträdare och ersättare för dem får finnas i varje nämnd.

I det av riksdagen godkända utskottsbetänkandet där det aktuella lagförslaget behandlades (KU 1985/86:3) angav utskottet bl.a. att det enligt utskottets mening varken från konstitutionell synpunkt eller i övrigt kunde riktas några erinringar mot förslaget. I en gemensam reservation (m, fp, c) hemställdes att propositionen skulle avslås.

Tidigare riksdagsbehandling m.m.

Utskottet har vid två tidigare tillfällen behandlat motioner med samma innebörd som de här aktuella. År 1986 avstyrkte utskottet (KU 1985/86:15) tre motioner (c, fp resp. m) innehållande yrkanden om att bestämmelserna i kommunallagen om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder skulle upphävas. I sitt av riksdagen godkända betänkande erinrade utskottet om att de aktuella bestämmelserna hade trätt i kraft så sent som den 1 januari 1986. Utskottet förutsatte att regeringen noggrant följde utvecklingen på området och, om det visade sig påkallat, tillsåg att en utvärdering kom till stånd. De borgerliga ledamöterna i utskottet reserverade sig till förmån för motionerna. År 1987 avstyrkte utskottet två motioner (fp, c) i frågan (KU 1986/87:21). Detta skedde under hänvisning bl.a. till ett av arbetslivscentrum inlett forskningsprojekt gällande den nya lagstiftningen. Beträffande detta projekt lämnades i utskottsbetänkandet följande redogörelse.

Arbetslivscentrum, som är ett institut under arbetsmarknadsdepartementet med uppgift att bedriva och främja arbetslivsforskning, har inlett ett forskningsprojekt – styrning och delaktighet i offentlig verksamhet – vilket bl.a. omfattar en utvärdering av verksamheten med personalföreträdare. I ett av arbetslivscentrums styrelse i juni 1986 antaget programdokument över forskningsprojektet anges, såvitt här är av intresse, att det är önskvärt att genomföra en uppföljande studie av den nya lagstiftningen som ger de anställda rätt till närvaro vid kommunala sammanträden. Vidare anges att de problem som en sådan studie bör ta upp gäller dels i vilken omfattning närvarorätten kommit att utnyttjas, dels vilka principiella och praktiska problem den nya lagstiftningen fört med sig. Enligt programdokumentet är ambitionen att arbetet skall genomföras under de närmaste åren. Arbetet utförs i nära samarbete med civildepartementet.

Riksdagen följde utskottet. De borgerliga ledamöterna i utskottet reserverade sig till förmån för motionerna.

Enligt vad utskottet inhämtat pågår den nämnda undersökningen inom ramen för ett större projekt i vilket framväxten av nya former av medbestämmande inom den offentliga verksamheten studeras. En slutrapport från projektet väntas föreligga under år 1990.

I motion 1987/88:K604 av Sten Andersson i Malmö (m) yrkas att riksdagen beslutar om en sådan ändring i kommunallagen att nyvald kommunfullmäktigeförsamling äger rätt att vid sitt första sammanträde under tjänstgöringsåret även välja kommunstyrelse.

I motionen behandlas frågan om när nyvald kommunstyrelse efter ett allmänt val kan tillträda. Det föreslås att kommun ges möjlighet att tillämpa den ordning som enligt en specialregel i kommunallagen redan gäller för Stockholms kommun, nämligen att kommunstyrelse skall väljas på fullmäktiges första sammanträde. Förslaget innebär att kommunstyrelser kan tillträda under november månad valåret i stället för som för närvarande först vid årsskiftet. Som skäl för förslaget pekas i motionen på olika olägenheter som gällande ordning medför. Enligt motionären är det angeläget att den nya kommunstyrelsens intentioner, förslag och anvisningar till olika kommunala författningar effektueras så fort som möjligt.

Utredningar

I betänkandet (SOU 1981:53) Stockholms kommunala styrelse – betänkandet avgivet av kommunalrättsutredningen för Stockholm, som granskade den särskilda organisationen av kommunalförvaltningen i Stockholm i syfte att åstadkomma större enhetlighet i lagstiftningen – föreslogs följande. Den nuvarande bestämmelsen i 3 kap. 5 § kommunallagen enligt vilken kommunstyrelsen tillträder den 1 januari året efter det år då val i hela riket ägt rum skall stå kvar i kommunallagen. Bestämmelsen kompletteras dock med en regel av innebörd att fullmäktige – i särskilt beslut eller i reglemente för styrelsen – får föreskriva att styrelsen skall väljas på det första sammanträdet med fullmäktige det år då kommunalval ägt rum samt omedelbart därefter börja arbeta. Förslaget innebär att särbestämmelserna om valgenomslaget för kommunstyrelsen i Stockholm utgår ur kommunallagen.

I demokratiberedningens betänkande (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag tas saken upp. Beredningen anger bl.a. att den anser att samtliga kommunala och landstingskommunala organ bör tillträda och börja arbeta så snart som möjligt efter ett val men att de skäl som anfördes i förarbetena till kommunallagen mot ett snabbare valgenomslag för styrelsen dock alltjämt har full bärkraft. Beredningen föreslår därför att den nuvarande ordningen behålls. Särregeln för Stockholms kommun bör dock enligt beredningen stå kvar.

Den särskilda arbetsgrupp inom civildepartementet som haft i uppgift att utforma en ny kommunallag har i sitt slutbetänkande (Ds 1988:52) Ny lag om kommuner och landsting tagit upp frågan. Arbetsgruppen föreslår att kommunalrättsutredningens ovannämnda förslag genomförs. Enligt arbetsgruppen borde principiellt valgenomslaget tidigareläggas även för övriga nämnder. Arbetsgruppen anser emellertid inte att tillräckligt underlag för ett förslag i den riktningen föreligger.

Regeringen har nyligen beslutat att tillkalla en kommitté med uppdrag (Dir. 1988:50) att senast den 1 februari 1990 utforma förslag till en ny kommunallag.

Tidigare riksdagsbehandling m.m.

Utskottet behandlade åren 1986 (KU 1985/86:15) och 1987 (KU 1986/87:21) motioner av samme motionär med samma innebörd som den nu aktuella. Utskottet avstyrkte vid båda tillfällena motionerna. I betänkandet från 1986 anförde utskottet därvid bl.a. följande (s. 7).

Frågan om ett snabbare valgenomslag att gälla för styrelser av det slag som förordas i motionerna behandlades i förarbetena till kommunallagen. I den då föreliggande propositionen (prop. 1975/76:187) hade föredragande departementschefen framfört starka praktiska invändningar mot en sådan ordning, vilka synpunkter utskottet anslöt sig till (KU 1976/77:25). Utskottet påpekade för egen del bl.a. att den diskuterade lösningen skulle innebära att den från demokratisk synpunkt viktiga nomineringen måste bedrivas så snabbt att de politiska partiorganisationernas inflytande skulle inskränkas kraftigt. Demokratiberedningen har i sitt betänkande (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag angett att de skäl som anfördes i förarbetena till kommunallagen mot ett snabbare valgenomslag för styrelsen alljämt har full bärkraft, varför beredningen inte föreslagit någon ändring i gällande ordning.

Utskottet finner inte anledning att frångå det synsätt som utskottet anlade på frågan i samband med behandlingen av förslaget till ny kommunallag. Det kan erinras om att utskottet då bl.a. framhöll att olägenheterna med en under några månader kvardröjande beslutskompetens hos berörda organ kunde anses vara begränsade och att det kunde förutsättas att i fall av majoritetsväxling de avgående nämnderna tog tillbörlig hänsyn till valutslaget och inte otillbörligt föregrep och band de nytilträdna nämndernas verksamhet.

Riksdagen följde båda gångerna utskottet. Särskilda yttranden avgavs av moderata samlingspartiets ledamöter i utskottet.

3. Återinförande av begreppet stad i kommunallagen

I motion *1987/88:K607* av Hugo Hegeland (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om återinförande av begreppet stad i kommunallagstiftningen.

I motionen föreslås att följande ordning – genom kompletteringar av kommunallagen – genomförs. De kommuner som vid tillkomsten av lagen (1969:780) med anledning av införande av enhetlig kommunbeteckning, m.m. var städer eller köpingar – och därefter inte sammanlagts med annan kommun – skall i fortsättningen vara städer, om regeringen inte annorledes beslutar. Vid benämning av bl.a. kommunala organ och tjänsteinnehavare i kommun som enligt vad nyss sagts är stad skall såsom förled brukas ordet stads-. Kommun och landstingskommun skall själva få vårda sina angelägenheter även vad gäller kommunvapen.

Gällande ordning m.m.

1969 års riksdagsbeslut om införande av enhetlig kommunbeteckning (prop. 1969:63, KU 44) innebar att de dittillsvarande beteckningarna på de borgerliga primärkommunerna – "landskommun", "köping" och "stad" – mönstrades ut ur kommunallagarna och ersattes av den enhetliga beteckningen "kommun". I utskottsbetänkandet underströks att ändringen inte innebar att de tidigare begreppen skulle försvinna i den mån de har betydelse

utöver sin administrativa innebörd. Detta gällde framför allt stadsbegreppet. Enligt utskottet var det sålunda sannolikt att beteckningen "stad" även i fortsättningen skulle komma att begagnas för de dåvarande stadskommunernas "tätbebyggelsekärna" och troligen dessutom tillämpas även för andra tätorter av större omfattning. Utskottet delade också departementschefens uppfattning att några särskilda föreskrifter om användandet av beteckningen "stad" inte behövdes, utan att en fri språkutveckling borde få vara avgörande härvidlag. Utskottets förslag var inte enhälligt. I en reservation framhöll således ledamöter från flera partier att förslaget var alltför långtgående och att de enskilda kommunerna – med tillgodoseende av det berättigade kravet på ett enhetligt kommunbegrepp – borde lämnas "viss frihet att framträda under hävdvunna beteckningar".

Demokratiberedningen har i betänkandet (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag redovisat frågan om återinförande av stad som benämning på vissa tätorter men inte framlagt något förslag till ändring av gällande ordning.

I slutbetänkandet av den arbetsgrupp inom civildepartementet som haft i uppgift att utforma en ny kommunallag anger arbetsgruppen (Ds 1988:52) att den inte anser att det finns anledning att lagfästa begreppet stad. Enligt arbetsgruppen bör det liksom hittills stå öppet för kommunerna att använda ordet stad i de fall där det saknar kommunalrättslig betydelse.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har vid tre tillfällen efter 1969 års riksdagsbeslut om införande av enhetlig kommunbeteckning behandlat motioner (m, m resp. c) vari frågan om begreppet stad som benämning på vissa tätorter tagits upp. Vid samtliga tillfällen (KU 1976/77:25, KU 1982/83:21 och KU 1985/86:15) framhöll utskottet, som avstyrkte motionerna, att det inte fanns något hinder för kommun, som så önskade, att använda beteckningen "stad" i de fall då detta inte har någon kommunalrättslig betydelse. Riksdagen följde utskottet.

Senaste gången utskottet hade uppe frågan om stad som benämning på vissa orter behandlade utskottet även en motion (m) vari yrkats att kommunallagen ändrades så att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen får benämnas stadsfullmäktige resp. stadsstyrelsen. Enligt utskottet fanns det bl.a. av hänsyn till intresset av ett enhetligt kommunbegrepp inte anledning att biträda förslaget. I en reservation (m) förordades bifall till motionen. Riksdagen följde utskottet.

4. Ändring av kommunallagens jävsregler

I motion 1987/88:K608 av Marianne Karlsson (c) yrkas att riksdagen beslutar om ändring av kommunallagens bestämmelser om jäv i enlighet med intentionerna i motionen.

I motionen föreslås att riksdagen skärper jävsbestämmelserna i 2 kap. 13 § och 3 kap. 9 § kommunallagen. Motionären föreslår att motsvarighet till förvaltningslagens jävsbestämmelser skall gälla i de ifrågavarande kommunala ärendena. Enligt motionären finns det mot bakgrund bl.a. av den sammanslagning till stora kommuner som genomförts inte längre anledning

att i förevarande hänseende ställa lägre krav på kommunernas förvaltning än på annan förvaltning.

Pågående utredningsarbete

Under förarbetena till den nya förvaltningslagen (1986:223) förutsattes det att lagens jävsregler i 11 och 12 §§ skulle omfatta också alla kommunala nämnder.

Vid utskottets behandling (KU 1986/87:11) av regeringens förslag till följdlagstiftning till lagen (prop. 1986/87:39) konstaterade utskottet att starka skäl onekligen talade för enhetliga jävsregler inom hela den offentliga sektorn. Utskottet ansåg det dock angeläget att reglerna utformades så att det inte uppstod problem i den oreglerade kommunalförvaltningen. Vilka konsekvenserna skulle bli för det kommunalpolitiska arbetet om förvaltningslagens jävsregler infördes utan begränsningar kunde enligt utskottet inte överblickas på det föreliggande materialet. Utskottet ansåg att frågan borde övervägas ytterligare. I vilket sammanhang detta skulle ske borde regeringen ta ställning till. Utskottet förordade att riksdagen gjorde ett tillkännagivande till regeringen om att ytterligare överväganden borde göras i frågan. Riksdagen följde utskottet.

I en därefter utgiven promemoria från civildepartementets rättssekretariat – Ds C 1987:12 Jäv i kommuner – har föreslagits att förvaltningslagens jävsregler skall utsträckas till att gälla också sådana ärenden hos kommunala och landstingskommunala nämnder där besluten överklagas genom kommunalbesvär. Förslaget innebär således en utvidgning av jävsgrunderna på det kommunala området jämfört med vad som nu gäller. Om ett ärende berör ett aktiebolag som kommunen äger samtliga aktier i, skulle dock en förtroendevald eller en tjänsteman inte anses jävig att handlägga ärendet enbart på grund av att han är firmatecknare eller styrelseledamot i bolaget eller knuten till detta på något annat sätt. Detsamma gäller om ett ärende berör en stiftelse som kommunen utser styrelse för och den förtroendevalde eller tjänstemannen är knuten till stiftelsen.

I proposition 1986/87:91 om aktivt folkstyre i kommuner och landsting har uttalats att jävsfrågan avses att närmare belysas senast i samband med arbetet med en ny kommunallag. I utskottets betänkande (KU 1987/88:23) över propositionen har utskottet förordat att de jävsregler som bör gälla för den kommunala nämndverksamheten ses över i samband med det fortsatta arbetet med ny kommunallag.

I slutbetänkandet av den arbetsgrupp inom civildepartementet som haft i uppgift att utforma en ny kommunallag diskuteras jävsfrågan i ett särskilt avsnitt (Ds 1988:52). I betänkandet redovisas i grova drag en tänkbar lagteknisk lösning som till sin huvudsakliga inriktning har förvaltningslagen som förebild. Arbetsgruppen lägger emellertid inte fram något förslag till ändring i sak av gällande regler. Mot bakgrund av utskottets ovannämnda uttalande i betänkande KU 1987/88:23 utgår arbetsgruppen ifrån att jävsfrågan skall tas upp i det fortsatta kommunallagsarbetet.

I kommittédirektiven (Dir. 1988:50) till den kommitté som skall utforma förslag till en ny kommunallag hänvisas bl.a. till nyssnämnda uttalande.

I motion 1987/88:K612 av Ing-Marie Hansson m.fl. (s) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av att en preciserad definition av självkostnadsbegreppet förs in i kommunallagen.

I motionen pekas på olika problem som anges bero på att självkostnadsbegreppet inte är lagreglerat. Motionärerna anser att det finns starka skäl för att i kommunallagen inta en preciserad definition av detta begrepp.

Utredningar

Kommunalbesvärskommittén föreslog i betänkandet (SOU 1982:41) Överklagande av kommunala beslut att i en ny 6 § i kommunallagens 1 kap. skulle tas in principen om att kommunala avgifter inte får sättas högre än vad som svarar mot verksamhetens självkostnader (självkostnadsprincipen). I sin motivering till den föreslagna regeln angav kommittén att förslaget endast utgjorde en kodifiering av självkostnadsprincipen som helt och hållet byggde på gällande rätt (SOU 1982:41 s. 175). Även utredningen om kommunal kompetenslagstiftning förordade i sitt betänkande (SOU 1982:20) Kommunerna och näringslivet att självkostnadsprincipen skulle föras in i 1 kap. kommunallagen. Vid remissbehandlingen av betänkandena tillstyrkte de flesta remissinstanserna förevarande förslag.

I stat-kommunberedningens delbetänkande (Ds C 1984:6) Avgifter inom kommunal verksamhet skedde en kartläggning och en analys av de författningsbestämmelser som detaljreglerar avgiftsfinansieringen av kommunala verksamheter. Beredningen föreslog att en utredning fick i uppdrag att vidareutreda vissa frågor i saken. I betänkandet ingick beredningen vidare bl.a. i överväganden angående självkostnadsprincipen. Beredningen angav att den ansåg att principen är oklar på en del punkter och att den därför ibland kan vara svår att tillämpa. Beredningen tillstyrkte förslagen från kommunalbesvärskommittén och utredningen om kommunal kompetenslagstiftning att en självkostnadsregel förs in i kommunallagen. Därefter anförde beredningen följande (s. 146):

I motiven till en sådan regel bör principen utvecklas och närmare beskrivas så att den blir tillräckligt tydlig. Det bör beaktas att principen ofta uppfattas som en strikt princip där varje litet överskott betraktas som ett brott mot principen. Denna missuppfattning kan verka hämmande på den kommunala avgiftspolitik och bör arbetas bort. Det bör slås fast att självkostnadsprincipen inte hindrar tillfälliga överskott och inte heller utesluter sådan kapitalbildning som behövs för att möta förändringar i den verksamhet som det kan vara fråga om i det enskilda fallet.

I demokratiberedningens betänkande (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag föreslogs att självkostnadsprincipen skulle lagfästas, och ett lagförslag i saken framlades. Beredningen anmärkte att förslaget behövde förtydligas.

Den arbetsgrupp inom civildepartementet (C 1986:A) som haft i uppgift att utforma en ny kommunallag behandlade frågan om att lagfästa självkostnadsprincipen i sitt delbetänkande (Ds C 1987:5) Den ekonomiska förvalt-

ningen i kommuner och landsting. Arbetsgruppen föreslog att självkostnadsprincipen, dvs. att kommuner och landsting skall bestämma sina avgifter så att överskott av verksamheter undviks, skrivs in i kommunallagen. Enligt förslaget skall regeln gälla om inte något annat är särskilt föreskrivet. Sedan förslaget remissbehandlats (se remissammanställningen Ds 1988:10) har arbetsgruppen i sitt slutbetänkande (Ds 1988:52) skrivit in självkostnadsprincipen i det särskilda kapitel om ekonomisk förvaltning (8 kap. 3 §) som finns i arbetsgruppens förslag till ny kommunallag.

I kommittédirektiven till den kommitté som skall utforma förslag till en ny kommunallag anges att kommittén – med hänsyn till utvecklingen på det kommunalekonomiska området – bör överväga om reglerna om den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting behöver behandlas med förtur.

6. Insynen i kommunala bolag

I motion 1987/88:K622 av Karin Ahrland (fp) yrkas att riksdagen begär att en parlamentarisk utredning tillsätts med uppgift att utreda frågan om kommunala bolag i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motionen tas upp frågan om det kan föreligga behov av att stärka medborgarnas insyn i de kommunägda privaträttsliga bolag i vilka kommunal verksamhet drivs. Motionären anser att riksdagen bör begära att en parlamentarisk utredning får till uppgift att kartlägga och analysera den kommunala bolagsbildningen och dess effekter samt att avge förslag som är ägnade att stärka den medborgerliga insynen i kommunal verksamhet av angivet slag.

Gällande ordning m.m.

I kommunallagen finns ingen direkt bestämmelse om att kommunerna och landstingskommunerna får driva verksamhet genom egna privaträttsliga subjekt. Förhållandet till de s.k. kommunala bolagen berörs dock i några avseenden i kommunallagens allmänna regler.

Kommunalföretagskommittén behandlade i betänkandet (SOU 1982:13) Kommunalföretaget kommunal verksamhet i företagsform. För att passa in och förankra de kommunala företagen i det kommunalrättsliga mönstret föreslog kommittén ändringar i kommunallagen. Förslaget syftade till att ge fullmäktige och styrelsen ökade möjligheter till insyn i styrning av samt kontroll över verksamheten. Kommittén föreslog ändringar bl.a. i bestämmelserna om interpellation och yttranderätt i fullmäktige och styrelsen. Vidare föreslogs en regel som ålägger kommunen och landstingskommunen att ta ställning till om och i vilken utsträckning offentlighet skall gälla för handlingar hos de kommunala företagen. Formerna för förhållandet mellan kommunala bolag och fullmäktige görs därmed lika det förhållande som råder mellan fullmäktige och nämnder.

I betänkandet (Ds C 1983:6) Interkommunal samverkan i privaträttslig form föreslog kommittén motsvarande ändringar beträffande den verksamhet som flera kommuner, landstingskommuner eller kommunalförbund tillsammans driver i företagsform.

Frågan om kontroll och insyn i de kommunala bolagen har senare övervägts av stat-kommunberedningen i delbetänkandet (Ds C 1985:13) Kommunala företag. Beredningen föreslår här en reglering i kommunallagen som i stora delar överensstämmer med kommunalföretagskommitténs förslag men som i vissa delar inte är lika långtgående.

Demokratiberedningen angav i betänkandet (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag att det – mot bakgrund av att en omfattande del av kommunernas och landstingskommunernas verksamhet bedrivs i företagsform – finns anledning att i en ny kommunallag reglera formerna för de förtroendevaldas insyn i denna verksamhet. Regler om förhållandet till de kommunala bolagen borde enligt beredningen införas i ett särskilt kapitel.

I direktiven för den kommitté som skall utarbeta förslag till en ny kommunallag anges att kommittén skall överväga även denna fråga.

7. Rådgivande kommunala folkomröstningar

I motion 1987/88:K610 yrkande 2 av Lars Ahlmark (m) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om rådgivande kommunala folkomröstningar.

Enligt motionen är det viktigt att möjligheterna till rådgivande kommunala folkomröstningar stärks. Motionären föreslår att sådana omröstningar skall kunna genomföras efter initiativ av en minoritet i kommunfullmäktige eller en viss andel av kommunens väljare, t.ex. en tiondel.

Nuvarande ordning

Enligt 2 kap. 18 § kommunallagen 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 i landstingskommunen. Detta kan enligt bestämmelsen ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Ett sådant förfarande kan även genomföras i del av en kommun. 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 1975/76:187 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 och att det ankommer på kommunfullmäktige och landsting att utfärda de föreskrifter härom som behövs. Enligt departementschefen 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 1987:1334) framgår att lagen inte är tillämplig på kommunala opinionsundersökningar av det slag som behandlas i 2 kap. 18 § kommunallagen. Inte heller folkomröstningslagen (1979:369) är tillämplig på sådana undersökningar.

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 delar av vallagens regelsystem, t.ex. bestämmelserna om poströstning, i normalfallet inte kommer att göras tillämpliga vid undersökning av detta slag. I en reservation (s) förordades liksom i propositionen att valnämnderna inte skulle få anlitas. Riksdagen följde utskottet.

Vid 1980/81 års riksmöte (KU 1980/81:2) avstyrkte utskottet en motion (fp) innehållande yrkande om en särskild förfarandlag för kommunala folkomröstningar. Utskottet ansåg inte att det fanns anledning för riksdagen till initiativ i frågan, emedan den då sittande kommunaldemokratiska kommittén – enligt vad utskottet hade erfarit – skulle komma att ta upp frågan om förfaranderegler för kommunala folkomröstningar i sitt utredningsarbete. Riksdagen följde utskottet.

Kommunaldemokratiska kommittén redovisade i en rapport den 6 februari 1981 – Kommunala folkomröstningar i Sverige 1978 och 1980 (Ds Kn 1981:2) – en inom kommitténs sekretariat upprättad översikt över de kommunala folkomröstningar som ägt rum under de angivna åren. Rapporten överlämnades utan några ställningstaganden från kommitténs sida. Några förslag om förändringar av det kommunala folkomröstningsinstitutet framlade aldrig kommittén, vars uppdrag upphörde 1983.

I samband med behandlingen av förslaget gällande frikommunförsöket avstyrkte utskottet (KU 1983/84:32) en motion (fp) innehållande ett förslag om försöksverksamhet med en särskild förfarandlag för att öka möjligheterna till kommunala folkomröstningar. Utskottet framhöll att det i första hand var försökskommunerna själva som skulle komma med förslag om innehållet i försöksverksamheten, varför det inte fanns anledning för riksdagen att ta ställning till förevarande motionsönskemål. De borgerliga ledamöterna i utskottet reserverade sig. De ansåg att utrymmet för kommunala folkomröstningar borde vidgas genom en ny förfarandlag som gör det enklare att ordna sådana omröstningar. Riksdagen följde utskottet.

Vid 1985/86 års riksmöte avstyrkte utskottet (KU 1985/86:15) två motioner (fp) vari begärts att regeringen skulle framlägga förslag som vidgade möjligheterna till rådgivande kommunala omröstningar. Utskottet ansåg inte att det fanns anledning att frångå den ståndpunkt i saken som utskottet vid tidigare tillfällen intagit då motioner i ämnet behandlats. De borgerliga ledamöterna i utskottet reserverade sig till förmån för motionerna. Riksdagen följde utskottet.

Vid 1986/87 års riksmöte behandlade utskottet (KU 1986/87:21) ytterligare två motioner (fp, c) av samma innebörd som nyssnämnda motioner. Utskottet ansåg inte att det framkommit något som gav utskottet anledning att bedöma frågan på annat sätt än tidigare. Utskottet avstyrkte därför motionerna. De borgerliga ledamöterna i utskottet reserverade sig till förmån för motionerna. Riksdagen följde utskottet.

Regeringen avtog den 19 mars 1987 en framställning från Helsingborgs kommun om att inom ramen för frikommunförsöket få göra avsteg från bestämmelserna i 2 kap. 18 § kommunallagen om folkomröstning m.m. Förslaget innebar att en minoritet bestående av en tredjedel av fullmäktiges ledamöter skulle ges rätt att få besluta om en undersökning av opinionsläget i en lokal folkomröstning eller liknande förfarande. Enligt regeringens mening berörde framställningen grundläggande frågor om demokratin och det representativa styrelseskicket. Ett generellt genomförande av förslaget skulle innebära en försvagning av det representativa systemet. Förslaget var därför inte lämpligt att pröva i försöksverksamheten.

8. Vidgning av den kommunala kompetensen (u-landsbistånd)

I motion 1987/88:K623 av Alf Svensson (c) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att kommunallagen bör ändras så att kommun på vissa bestämda villkor kan delta i lokalt förankrat utvecklings-samarbete som ligger i linje med de av riksdagen antagna biståndsmålen.

Enligt motionen skulle ett mera kommunalt förankrat u-landsbistånd öka förståelsen för ökade internationella insatser. Motionären föreslår att en översyn av kommunallagen sker i syfte att ge kommunerna möjlighet att engagera sig i lokalt riktat biståndarbete. I motionen anläggs därefter olika synpunkter på speciella bestämmelser om formerna för kommunalt bistånd som skulle kunna införas i lagen. Vidare kommenteras i motionen stat-kommunberedningens delbetänkande (Ds C 1986:10) Kommunal medverkan i internationella frågor, vari bl.a. behandlats frågan om kommuners och landstingskommuners möjligheter till solidaritetsyttringar i internationella frågor. Motionären framhåller i sammanhanget att bedömningen av om svenska kommuner skall få engagera sig i internationella solidaritetsaktioner är en viktig principfråga som inte får grunda sig enbart på tekniska utredningsaspekter. Frågan måste enligt motionären avgöras utifrån politiska bedömningar där den kommunala självstyrelsen är en huvudprincip.

Gällande ordning

Kommunala opinions- och solidaritetsyttringar med anknytning till främmande länder anses i princip falla utanför den kommunala kompetensen. Detta har sin grund i att utrikes-, handels- och biståndspolitikerna anses vara en angelägenhet för riksdagen och regeringen. Sådana yttringar anses också sakna det nödvändiga sambandet med den egna kommunen eller landstingskommunen och därför strida mot den s.k. lokaliseringprincipen. Vid olika tillfällen har dock genom lagstiftning gjorts undantag från grundsatsen att kommuner och landstingskommuner inte har befogenhet att avge internatio-

nella opinions- och solidaritetsyttringar. Sålunda har den kommunala kompetensen inom detta område blivit utvidgad genom lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande, lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp och lagen (1985:1052) om rätt för kommuner och landstingskommuner att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika.

I slutbetänkandet av den särskilda arbetsgrupp inom civildepartementet som haft i uppgift att utforma en ny kommunallag föreslås att bestämmelserna i sistnämnda båda lagar flyttas till det kompetenskapitel (3 kap.) som finns i arbetsgruppens förslag till ny kommunallag.

Tidigare riksdagsbehandling m.m.

Utskottet behandlade vid 1985/86 och 1986/87 års riksmöten av samme motionär väckta motioner med samma innebörd som den nu aktuella. Motionerna avstyrktes båda gångerna av utskottet, som inte ansåg att det fanns anledning för riksdagen att ta något initiativ i den aktualiserade frågan (KU 1985/86:15 och KU 1986/87:21). Riksdagen följde utskottet. Vid den senaste behandlingen erinrade utskottet i sitt betänkande (s. 17) om att stat-kommunberedningen i ett under hösten 1986 avgivet delbetänkande (Ds C 1986:10) Kommunal medverkan i internationella frågor behandlat frågan om kommuner och landstingskommuner skall ges ökade möjligheter att avge solidaritetsyttringar i internationella frågor men att beredningen inte funnit skäl föreligga att föreslå någon vidgning i förevarande hänseende av den kommunala kompetensen.

Betänkandet har därefter remissbehandlats. I de tidigare omnämnda direktiven till den kommitté som skall utforma förslag till en ny kommunallag anges att kommittén bör överväga de frågor som tagits upp i betänkandet.

9. Kommunalt vänortsutbyte i vissa länder

I motion 1987/88:U211 yrkande 6 av Lars Werner m.fl. (vpk) yrkas att riksdagen hos regeringen begär åtgärder för att stimulera och stödja kommunernas vänortsutbyte med framför allt orter i frontstaterna runt Sydafrika samt i Nicaragua.

Motionärerna anser att kommuners initiativ till vänorter i u-länder bör understödjas. I motionen anges att för närvarande det mesta vänortsutbytet sker med orter i grannländerna. Ett ökat vänortssengagemang med orter i exempelvis Nicaragua och frontstaterna runt Sydafrika skulle enligt motionen ge en fördjupad dimension åt Sveriges utrikespolitik.

Gällande ordning m.m.

Sedan länge förekommer det att svenska kommuner upprätthåller vänortskontakter med kommuner i andra länder. Stat-kommunberedningen har i delbetänkandet (Ds C 1986:10) Kommunal medverkan i internationella frågor lämnat bl.a. följande redogörelse härför.

Det vanligaste är att kommunerna har vänortsförbindelser med kommuner i de övriga nordiska länderna. Vänortskontakter finns emellertid även

med kommuner i andra länder. Sålunda har svenska kommuner vänorter i bl.a. USA, Sovjetunionen, Jugoslavien, Israel, Japan och Tjeckoslovakien. Nordiskt vänortsutbyte som sker inom rimliga ekonomiska ramar har i rättspraxis (RÅ 1981 2:81) uttryckligen förklarats falla inom den kommunala kompetensen. De svenska kommunernas deltagande i den internationella vänortsrörelsen torde vara allmänt accepterat. Kommunernas val av vänorter skulle visserligen kunna sägas ge uttryck för ett utrikespolitiskt ställningstagande. Valet av vänort överskuggas emellertid av det egentliga syftet med vänortsverksamheten, nämligen att vänorterna skall kunna ge varandra ett ömsesidigt utbyte på företrädesvis de kulturella och idrottsliga områdena. Det utrikespolitiska inslaget kan inte sägas vara särskilt stort, och någon avgörande vikt kan inte läggas vid vänortsverksamheten när det gäller att ta ställning till frågan om kommunerna och landstingskommunerna skall ges ytterligare möjlighet att avge opinions- och solidaritetsyttringar på det internationella området.

Beredningens redogörelse utmynnar inte i något förslag till ändring av gällande ordning.

Som angivits tidigare skall den kommitté som skall utforma förslag till en ny kommunallag överväga de frågor som tagits upp i ovan nämnda betänkande.

10. JO:s talerätt på det oreglerade kommunala området

I motion 1987/88:K31 yrkande 6 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om JO:s utökade möjlighet till talerätt på det kommunala området.

Enligt motionen är det ologiskt och en klar brist att JO med nuvarande lagstiftning kan fullfölja anmälningar om disciplinansvar på det statliga men inte på det kommunala området. I motionen, vari erinras om att huvudparten av den offentliga verksamhet som allmänheten kommer i kontakt med numera sker i kommunal regi, understryks att det för den enskilde är av stor betydelse att det ställs lika höga krav på rättssäkerhet och rättsövervakning på det kommunala som på det statliga området. Motionären anser att riksdagen bör ge regeringen till känna att den återkommer till riksdagen med lagförslag varigenom JO ges samma fullföljdmöjligheter över disciplinbeslut m.m. på det kommunala området som på det statliga.

Gällande ordning m.m.

Enligt gällande ordning kan JO till domstol överklaga disciplinbeslut på det statliga området, självfallet dock under förutsättning att vederbörande befattningshavare står under JO:s tillsyn. Någon motsvarande talerätt gäller inte på det oreglerade kommunala området, där det disciplinära ansvaret regleras genom kollektivavtal.

Regeringen tillsatte 1986 en utredning – kommunalansvarsutredningen (C 1986:02) – med uppdrag att utreda frågan om behovet av åtgärder för att stärka respekten för gränserna för den kommunala kompetensen. Enligt de utfärdade direktiven ingår i uppdraget att analysera behovet av och förutsättningarna för en eventuell talerätt för JO och JK beträffande frågan

om disciplinansvar, avskedande eller avstängning såvitt gäller kommunernas och landstingskommunernas tjänstemän.

I 1986 års ärende om en reformering av JO-ämbetet behandlade utskottet tre motioner (2 fp, 1 c) av samma innebörd som den här aktuella. I utskottsbetänkandet i ärendet (KU 1986/87:2 s. 25) angav utskottet, som framhöll att det hade samma principiella inställning som redovisats i motionerna till frågan om JO:s talerätt inom det kommunala området, att det var positivt att hithörande frågor skulle utredas. Utskottet ansåg motionerna med det anförda besvarade. Riksdagen följde utskottet.

Under 1987/88 års riksmöte behandlade utskottet (KU 1987/88:6) ytterligare en motion (fp) av samma slag som den nu aktuella. Utskottet ansåg inte att det framkommit något som gav anledning för riksdagen att frångå sitt tidigare ställningstagande. Utskottet, som utgick ifrån att kommunalansvarsutredningens överväganden i saken skulle komma att redovisas under 1988, avstyrkte därför motionen. Folkpartiets och centerpartiets ledamöter i utskottet reserverade sig till förmån för motionen. Riksdagen följde utskottet.

Utskottet har inhämtat att kommunalansvarsutredningen beräknar avsluta sitt arbete omkring årsskiftet 1988-1989.

11. Åtgärder mot vissa kommunala beslut

I motion 1987/88:K31 yrkande 7 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en ordning med sanktioner mot kommunala förtroendemän i de fall en kommunal församling trotsat lagakraftvunnen dom.

I motionen erinras om att under senare år förekommit ett antal fall där kommunala församlingar fattat olagliga beslut och – trots att dessa efter besvär upphävts – senare trotsat överinstanserna. Någon säker möjlighet att få de kommunala förtroendemännen fällda till ansvar i sådana fall finns inte. Enligt motionärernas uppfattning är det nödvändigt att undersöka vilka möjliga sanktioner som skulle kunna införas i de fall där en kommunal församling trotsat lagakraftvunnen dom. Motionärerna anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag i frågan.

Tidigare riksdagsbehandling m.m.

Utskottet behandlade i 1986 års ärende om en reformering av JO-ämbetet ett flertal motioner (m resp. fp) av samma slag som den här aktuella. Utskottet noterade i sitt betänkande KU 1986/87:2 att regeringen våren 1986 tillsatt en utredning – kommunalansvarsutredningen (C 1986:02) – med uppdrag att förutsättningslöst överväga behovet av åtgärder med syfte att motverka att kommuner och landstingskommuner överskrider gränserna för den kommunala kompetensen och sätter sig över domstolarnas avgöranden i kommunala besvärsmål. Med hänvisning härtill ansåg utskottet motionerna besvarade. Riksdagen följde utskottet.

Såsom framgått av föregående avsnitt beräknas kommunalansvarsutredningen ha avslutat sitt arbete omkring årsskiftet 1988-1989.

I motionerna 1986/87:K614 och 1987/88:K215, båda av Alf Wennerfors m.fl. (m), samt 1987/88:K603 av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) yrkas avskaffande av *den fackliga representationen i kommunala nämnder* genom att riksdagen upphäver de år 1985 beslutade bestämmelserna i kommunallagen om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder.

Riksdagen avstyrkte under riksmötena 1985/86 (KU 1985/86:15) och 1986/87 (KU 1986/87:21) motioner av samma innebörd som de här aktuella. I förstnämnda ärende angav utskottet bl.a. att utskottet förutsatte att regeringen noggrant följde utvecklingen på området och, om det visade sig påkallat, tillsåg att en utvärdering kom till stånd. I nära samråd med civildepartementet har därefter arbetslivscentrum inlett ett projekt i vilket framväxten av nya former av medbestämmande inom den offentliga verksamheten studeras. Inom ramen för detta projekt pågår en undersökning av lagstiftningen gällande personalföreträdare i kommunala nämnder.

Med hänvisning till det anförda finner utskottet inte nu anledning att frångå sitt tidigare ställningstagande till den i motionerna upptagna frågan. Utskottet avstyrker därför motionerna 1986/87:K614 yrkande 2, 1987/88:K215 yrkande 2 och 1987/88:K603.

I motion 1987/88:K604 av Sten Andersson i Malmö (m) behandlas frågan om *snabbare valgenomslag i kommunala styrelser*. Motionären föreslår att kommunallagen ändras så att efter ett allmänt val nyvald kommunstyrelse kan tillträda i början av november i stället för som för närvarande först vid utgången av året efter valåret. Det erinras om att den föreslagna ordningen enligt en specialregel i kommunallagen redan gäller för Stockholm.

Den i motionen upptagna frågan har behandlats av flera statliga utredningar, senast av den särskilda arbetsgrupp inom civildepartementet som haft i uppgift att utforma förslag till en ny kommunalag. I arbetsgruppens slutbetänkande (Ds 1988:52) Ny lag om kommuner och landsting föreslås bl.a. att i kommunallagen införs en bestämmelse som gör det möjligt för fullmäktige att tillämpa den ordning som gäller särskilt för Stockholm. Slutbetänkandet utgör en av utgångspunkterna för det utredningsarbete som skall bedrivas av den kommitté som enligt utfärdade direktiv senast den 1 februari 1990 skall utforma förslag till en ny kommunalag. Utskottet, som således kan konstatera att den aktualiserade frågan kommer att beaktas i arbetet med en ny kommunalag, avstyrker med det anförda motion 1987/88:K604.

I motion 1987/88:K607 av Hugo Hegeland (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om återinförande av *begreppet stad i kommunallagen*. I motionen föreslås att de kommuner som vid tillkomsten av lagen (1969:780) med anledning av införande av enhetlig kommunbeteckning, m.m. var städer eller köpingar i fortsättningen skall vara städer, om inte regeringen annorledes beslutar. Vidare föreslås att "stads-" skall användas som förled vid benämning av kommunala organ och tjänsteinnehavare i kommun som enligt vad nyss sagts är stad.

Utskottet har vid flera tillfällen, senast under 1985/86 års riksmöte (KU 1985/86:15), behandlat motioner vari yrkats att stadsbegreppet skall återin-

föras. Utskottet har avstyrkt motionerna under hänvisning bl.a. till att det inte finns något hinder för kommun, som så önskar, att använda beteckningen "stad" i de fall då detta inte har någon kommunalrättslig betydelse. Utskottet har inte funnit anledning att ändra sin ståndpunkt i frågan och avstyrker således motion 1987/88:K607 såvitt nu är i fråga.

Vad härefter gäller förslaget att "stads-" skall användas som förled vid benämning av olika kommunala organ m.m. anser utskottet av nyss angivna skäl och med hänsyn till intresset av ett enhetligt kommunbegrepp att den i motionen förordade ordningen inte kan godtas. Med det anförda avstyrker utskottet motion 1987/88:K607 såvitt nu är i fråga.

I motion 1987/88:K608 av Marianne Karlsson (c) hemställs om skärpning av *kommunallagens jävsregler*. I motion 1987/88:K612 av Ing-Marie Hansson m.fl. (s) begärs ett tillkännagivande till regeringen om behovet av att en preciserad definition av *självkostnadsprincipen* införs i kommunallagen. I motion 1987/88:K622 av Karin Ahrland (fp) yrkas att riksdagen begär en parlamentarisk utredning med uppgift att utreda vissa frågor gällande *insynen i kommunala bolag*.

De i motionerna upptagna frågorna kommer att behandlas av den i det föregående nämnda kommitté som skall utforma förslag till en ny kommunallag. Mot angiven bakgrund finner utskottet inte anledning att för närvarande överväga något initiativ i frågorna. Utskottet avstyrker därför motionerna 1987/88:K608, 1987/88:K612 och 1987/88:K622.

I motion 1987/88:K610 av Lars Ahlmark (m) förordas att möjligheterna att anordna *rådgivande kommunala folkomröstningar* stärks. Motionären föreslår att sådana omröstningar skall kunna genomföras efter initiativ av en minoritet i kommunfullmäktige eller en viss andel av kommunens väljare, t.ex. en tiondel.

Utskottet har vid flera tidigare tillfällen - senast under riksmötet 1986/87 (KU 1986/87:21) - avstyrkt motioner i vilka begärts en särskild förfarandelag för att vidga möjligheterna till kommunala folkomröstningar. Det i motionen framförda förslaget har inte givit utskottet anledning att ta initiativ till någon förändring av gällande ordning. Utskottet avstyrker motion 1987/88:K610 yrkande 2.

I motion 1987/88:K623 av Alf Svensson (c) föreslås *vidgning av den kommunala kompetensen (u-landsbistånd)*. Motionären anser att kommunallagen bör ändras så att kommuner på vissa bestämda villkor kan delta i lokalt förankrat utvecklingsarbete.

Stat-kommunberedningen har i ett år 1986 avgivet delbetänkande (Ds C 1986:10) Kommunal medverkan i internationella frågor behandlat den fråga som tagits upp i motionen. Beredningen fann inte skäl föreligga att föreslå någon vidgning i förevarande hänseende av den kommunala kompetensen. Betänkandet, som har remissbehandlats, ingår i det underlag som den kommitté som skall utforma förslag till ny kommunallag har att beakta.

Utskottet, som vid två tidigare tillfällen avstyrkt motioner av samma innebörd som den här aktuella, avstyrker med det anförda motion 1987/88:K623.

I motion 1987/88:U211 av Lars Werner m.fl. (vpk) begärs åtgärder för att stimulera och stödja *kommunalt vänortsutbyte i vissa länder*.

Den i motionen upptagna frågan har berörts i ovannämnda betänkande av stat-kommunberedningen och kommer således att beaktas i arbetet med en ny kommunallag. Med hänvisning härtill avstyrker utskottet motion 1987/88:U211 yrkande 6.

I motion 1987/88:K31 av Bengt Westerberg m.fl (fp) tas upp frågan om *JO:s talerätt på det oreglerade kommunala området*. Enligt motionen är det ologiskt och en klar brist att JO med nuvarande lagstiftning kan fullfölja anmälningar om disciplinansvar på det statliga men inte på det kommunala området. Motionärerna begär att regeringen skall lägga fram ett lagförslag varigenom JO ges samma fullföljds möjligheter över disciplinbeslut m.m. på det kommunala området som på det statliga. Detta bör enligt motionen ges regeringen till känna.

Den upptagna frågan omfattas av de direktiv som utfärdats för den år 1986 tillsatta kommunalansvarsutredningen (C 1986:02). Enligt vad utskottet inhämtat beräknas utredningsarbetet vara avslutat omkring årsskiftet 1988-1989. Utskottet, som under föregående riksmöte avstyrkte en motion av samma innebörd som den här aktuella (KU 1987/88:6), finner inte anledning att frångå sitt tidigare ställningstagande. Med det anförda avstyrker utskottet motion 1987/88:K31 yrkande 6.

I nyssnämnda motion av Bengt Westerberg m.fl. begärs vidare att regeringen skall återkomma till riksdagen med förslag till *åtgärder mot vissa kommunala beslut*. Motionen syftar till att förhindra att kommunala församlingar sätter sig över vissa lagakraftvunna domstolsavgöranden.

Den i det föregående nämnda kommunalansvarsutredningen har i uppdrag att utreda frågor om behovet av åtgärder för att stärka respekten för gränserna för den kommunala kompetensen. Mot bakgrund av att utredningens slutbetänkande är att vänta inom kort saknas anledning för utskottet att ta något initiativ i den i motionen aktualiserade frågan. Utskottet avstyrker därför motion 1987/88:K31 yrkande 7.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *den fackliga representationen i kommunala nämnder* att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K614 yrkande 2, 1987/88:K215 yrkande 2 och 1987/88:K603,
2. beträffande *snabbare valgenomslag i kommunala styrelser* att riksdagen avslår motion 1987/88:K604,
3. beträffande *stad som benämning på vissa orter* att riksdagen avslår motion 1987/88:K607 såvitt nu är i fråga,
4. beträffande *”stads-” som förled vid benämning på vissa kommunala organ* att riksdagen avslår motion 1987/88:K607 såvitt nu är i fråga,
5. beträffande *kommunallagens jävsregler, självkostnadsprincipen och insynen i kommunala bolag* att riksdagen avslår motionerna 1987/88:K608, 1987/88:K612 och 1987/88:K622,

6. beträffande *rådgivande kommunala folkomröstningar*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K610 yrkande 2,

7. beträffande *vidgning av den kommunala kompetensen (u-lands-
bistånd)*

att riksdagen avslår motion 1987/88:K623,

8. beträffande *kommunalt vänortsutbyte i vissa länder*
att riksdagen avslår motion 1987/88:U211 yrkande 6,

9. beträffande *JO:s talerätt på det oreglerade kommunala området*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K31 yrkande 6,

10. beträffande *åtgärder mot vissa kommunala beslut*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K31 yrkande 7.

Stockholm den 18 oktober 1988

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Torgny Larsson (s), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp), Ulla Pettersson (s), Rosa-Lill Wåhlstedt (s), Stig Bertilsson (m), Ingela Mårtensson (fp) och Mona Sahlin (s).

Reservationer

1. Den fackliga representationen i kommunala nämnder (mom. 1)

Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c), Hans Leghammar (mp), Stig Bertilsson (m) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 17 börjar med "Riksdagen avstyrkte" och slutar med "och 1987/88:K603" bort ha följande lydelse:

Genom lagstiftningen om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder har de fackliga organisationerna getts en särställning som från olika synpunkter är principiellt oacceptabel. Enligt utskottets mening går det inte att motivera att dessa organisationer skall vara berättigade till representation i nämnder och styrelser men inte vissa partier invalda i fullmäktige. Lagstiftningen har medfört en extra ekonomisk belastning för kommunerna och en ökad byråkrati. Sammanfattningsvis har reformen inneburit ett allvarligt ingrepp i den politiska demokratin. Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet att riksdagen upphäver bestämmelserna i kommunallagen om facklig representation i kommunala nämnder. Utskottet biträder alltså motionerna 1986/87:K614 yrkande 2, 1987/88:K215 yrkande 2 och 1987/88:K603.

dels att moment 1 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

1. beträffande *den fackliga representationen i kommunala nämnder* att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:K614 yrkande 2, 1987/88:K215 yrkande 2 och 1987/88:K603 hos regeringen begär förslag till lagändring av innebörd att den fackliga representationen i kommunala nämnder avskaffas.

2. "Stads-" som förled vid benämning på vissa kommunala organ (mom. 4)

Hans Nyhage, Elisabeth Fleetwood och Stig Bertilsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 18 börjar med "Vad härfter" och slutar med "är i fråga" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening kan det inte anses rimligt att en kommun, som beslutat sig för att använda beteckningen stad som benämning på kommunen, inte får använda beteckningarna stadsstyrelse och stadsfullmäktige som benämning på de båda viktigaste organen – kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Utskottet anser därför att kommunallagen bör ändras så att detta blir möjligt. Intresset av ett enhetligt kommunbegrepp kan inte anses vara så starkt att det utgör något hinder mot en sådan reform. Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motion 1987/88:K607 såvitt nu är i fråga bör ges regeringen till känna.

dels att moment 4 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

4. beträffande "stads-" som förled vid benämning på vissa kommunala organ att riksdagen med anledning av motion 1987/88:K607 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. Rådgivande kommunala folkomröstningar (mom. 6)

Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c), Hans Leghammar (mp), Stig Bertilsson (m) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 18 börjar med "Utskottet har" och slutar med "1987/88:K610 yrkande 2" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att kommunala folkomröstningar är ett viktigt led i strävandena att stärka kommuninvånarnas inflytande och möjlighet att påverka utvecklingen i sin kommun. Som framgått tidigare i betänkandet (se ovan s. 12) har utskottet under senare år vid flera tillfällen behandlat motioner med förslag om införande av särskilda förfaranderegler för kommunala folkomröstningar i syfte bl.a. att göra det enklare att ordna sådana omröstningar. Enligt utskottets mening föreligger det ett betydande behov av klara regler på detta område. Utskottet finner därför att riksdagen hos regeringen bör begära förslag om en förfarandelag vad gäller kommunala folkomröstningar. Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motion 1987/88:K610 bör ges regeringen till känna.

dels att moment 6 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

6. beträffande *rådgivande kommunala folkomröstningar*
att riksdagen med anledning av motion 1987/88:K610 yrkande 2 som
sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

4. Kommunalt vänortsutbyte i vissa länder (mom. 8)

Bo Hammar (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 19 börjar med "Den i" och slutar med "1987/88:U211 yrkande 6" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser i likhet med motionärerna det önskvärt att Sverige – som en åtgärd bland flera – visar sin solidaritet med u-länderna genom ett ökat kommunalt vänortsgemenskap med orter i bl.a. de länder som anges i motionen. Den av motionärerna upptagna frågan har visserligen kortfattat berörts i stat-kommunberedningens delbetänkande (Ds C 1986:10) Kommunal medverkan i internationella frågor. Beredningen lade emellertid inte fram något förslag till förändring av gällande ordning. Utskottet bedömer det som osannolikt att den kommitté som skall utforma förslag till ny kommunallag – och som till grund för sitt arbete bl.a. har nyssnämnda betänkande – kommer att föreslå några åtgärder av det slag motionärerna begär. Mot angiven bakgrund bör riksdagen ta det initiativ i frågan som föreslås i motionen. Utskottet biträder således motion 1987/88:U211 yrkande 6.

dels att moment 8 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

8. beträffande *kommunalt vänortsutbyte i vissa länder*
att riksdagen med bifall till motion 1987/88:U211 yrkande 6 som sin
mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

5. JO:s talerätt på det oreglerade kommunala området (mom. 9)

Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Bengt Kindbom (c) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 19 börjar med "Den upptagna" och slutar med "1987/88:K31 yrkande 6" bort ha följande lydelse:

Utskottet får anföra följande. Huvudparten av den offentliga verksamhet som allmänheten kommer i kontakt med sker numera i kommunal regi. För den enskilde är det således av stor betydelse att det ställs lika höga krav på rättssäkerhet och rättsövervakning på det kommunala området som på det statliga. Mot denna bakgrund är det klart otillfredsställande att det inte i direktiven till den år 1986 tillsatta kommunalansvarsutredningen (C 1986:02) angavs att syftet med utredningsarbetet angående JO:s talerätt över disciplinbeslut m.m. gällande kommunernas och landstingskommunernas tjänstemän skulle vara att ge JO samma fullföljdsalternativ på det kommunala området som på det statliga. Kommunalsvarsutredningens arbete pågår. Enligt utskottets mening bör regeringen utfärda tilläggsdirektiv till utredningen innehållande den nyss angivna målsättningen. Vad

utskottet sålunda anfört med anledning av motion 1987/88:K31 yrkande 6 bör ges regeringen till känna.

KU 1988/89:3

dels att moment 9 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

9. beträffande *JO:s* talerätt på det oreglerade kommunala området att riksdagen med anledning av motion 1987/88:K31 yrkande 6 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

6. Åtgärder mot vissa kommunala beslut (mom. 10)

Birgit Friggebo och Ingela Mårtensson (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 19 börjar med "Den i det" och slutar med "1987/88:K31 yrkande 7" bort ha följande lydelse:

Den tidigare nämnda kommunalansvarsutredningen (C 1986:02) har i uppdrag att utreda frågor om behovet av åtgärder för att stärka respekten för gränserna för den kommunala kompetensen. Regeringen bör skyndsamt förelägga riksdagen ett förslag i frågan, vilket bör ges regeringen till känna. Med det anförda tillstyrker utskottet bifall till motion 1987/88:K31 yrkande 7.

dels att moment 10 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

10. beträffande *åtgärder mot vissa kommunala beslut* att riksdagen med bifall till motion KU 1987/88:K31 yrkande 7 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilda yttranden

1. Snabbare valgenomslag i kommunala styrelser (mom. 2)

Hans Nyhage, Elisabeth Flectwood och Stig Bertilsson (alla m) anför:

Enligt vår mening är det från principiella synpunkter ett självklart önskemål att valutgången på en gång får avgöra sammansättningen av samtliga kommunala och landstingskommunala organ. Vi har svårt att avgöra om de invändningar mot ett snabbare valgenomslag som framfördes i förarbetena till nu gällande kommunallag har full bärkraft. Vi kan dock konstatera att den ordning som i Stockholm – med stöd av en specialregel i kommunallagen – tillämpats i många år i fråga om kommunstyrelsen, innebärande att denna kan tillträda redan under november månad valåret i stället för efter årsskiftet, inte har förorsakat några problem. Vi anser mot bakgrund av det anförda att möjligheten till snabbare valgenomslag såvitt gäller kommunala styrelser bör utredas vidare.

2. Vidgning av den kommunala kompetensen (u-landsbistånd) och kommunalt vänortsutbyte i vissa länder (mom. 7 och 8)

KU 1988/89:3

Hans Nyhage, Elisabeth Fleetwood och Stig Bertilsson (alla m) anför:

Vi vill i förevarande avsnitt tillägga följande. Det är av vikt att inom den kommunala verksamheten inte vidtas åtgärder som kan uppfattas ge uttryck för ställningstaganden i utrikes- och biståndspolitiska frågor. Utrymmet för åtgärder av det slag som tas upp i de båda motionerna är med hänsyn till den kommunala kompetensen mycket begränsat.

3. Kommunalt vänortsutbyte i vissa länder (mom. 8)

Bertil Fiskesjö (c) anför:

Syftet med kommunernas vänortsutbyte är att öka kontakterna och förståelsen över gränserna och att ge ömsesidiga impulser inom kulturlivet. Inom denna ram – den officiella utrikespolitiken måste självklart skötas av resp. statsorgan – kan det kommunala vänortsutbytet vara av stort värde.

Jag vill i detta sammanhang framhålla att det bör vara särskilt angeläget för svenska kommuner att ta initiativ till vänortsutbyte med kommuner i de baltiska staterna, Estland, Lettland och Litauen. Nära förbindelser med dessa länder har historiska traditioner, och den utveckling som nu äger rum öppnar nya möjligheter till ett meningsfullt och givande utbyte.

4. JO:s talerätt på det oreglerade kommunala området (mom. 9)

Hans Nyhage, Elisabeth Fleetwood och Stig Bertilsson (alla m) anför:

Vi delar i allt väsentligt den kritik som i motion 1987/88:K31 riktats mot gällande bestämmelser rörande JO:s talerätt i disciplinfrågor m.m. på det oreglerade kommunala området. Att nu – några månader innan kommunalansvarsutredningens slutbetänkande är att förvänta – begära ett lagförslag i saken från regeringen anser vi emellertid inte lämpligt. I stället bör kommunalansvarsutredningens överväganden avvaktas. Därefter får ställning tas till den fortsatta hanteringen av frågan.

5. Åtgärder mot vissa kommunala beslut (mom. 10)

Hans Nyhage, Elisabeth Fleetwood och Stig Bertilsson (alla m) anför:

Vi vill i förevarande avsnitt tillägga följande. Enligt vår mening är det angeläget att regeringen – sedan kommunalansvarsutredningen avlämnat förslag till lösning av den i motionen upptagna frågan – skyndsamt bereder ärendet och därefter förelägger riksdagen ett förslag i saken.