

Till bostadsutskottet

Bostadsutskottet har den 25 maj 1999 beslutat bereda bl.a. konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1998/99:122 Kommunala bostadsföretag jämte de motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Utskottet begränsar sitt yttrande till frågan om förslagens förhållande till den kommunala självstyrelsen och vissa andra aktualiserade frågor inom utskottets beredningsområde.

Utskottet

Propositionen

I propositionen föreslås att nuvarande bestämmelser om indragning av räntestöd vid ägarförändringar och överlåtelse av kommunala bostadsföretag eller deras bostäder skall ersättas av ett nytt tidsbegränsat sanktionssystem.

Förslaget innebär att om en kommun säljer aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag i sådan omfattning att kommunen förlorar det bestämmande inflytandet i företaget så skall en minskning av kommunens generella statsbidrag ske. Samma sak skall gälla om ett företag som kommunen direkt eller indirekt har det bestämmande inflytandet över avyttrar aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag så att det bestämmande inflytandet i bostadsföretaget förloras. Minskningen skall motsvara 50 % av skillnaden mellan det samlade vederlaget för alla de avyttrade aktierna eller andelarna och anskaffningsvärdet för dessa. I sådant fall skall även bostadsföretagets godkännande som allmännyttigt återkallas.

Likaså skall en kommun som använder sitt bestämmande inflytande i ett kommunalt bostadsföretag och härigenom tillför kommunen en utdelning, få vidkännas en minskning av det generella statsbidraget. Minskningen skall motsvara 50 % av den utdelning som överstiger en skälig avkastning på det ursprungliga aktiekapitalet.

Om kommunen organiserat sin verksamhet i en aktiebolagsrättslig koncern skall motsvarande sanktion inträffa om ägaren använder sitt bestämmande inflytande för att genom utdelning eller aktieägartillskott tillföra verksamheter som inte huvudsakligen avser förvaltning av bostadsfastigheter inom samma koncern.

Även i det fall bostadsföretaget träder i frivillig likvidation skall det generella statsbidraget minskas med 50 % av vad som uppskattas kan komma att skiftas ut vid likvidationen.

Regeringen skall i vissa fall kunna medge att minskningen av statsbidraget jämkas eller helt efterges. En sådan situation är då en rekonstruktion av det kommunala bostadsföretaget är nödvändig. En annan är då kommunen befinner sig i en allvarlig ekonomisk situation och en åtgärd som annars skulle drabbas av sanktionen är nödvändig för att sanera kommunens ekonomi. I övrigt får regeringen helt eller delvis befria en kommun från minskning av det generella statsbidraget om det finns särskilda skäl.

Det är länsstyrelsen som beslutar om minskning av statsbidraget. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos Boverket. Boverkets beslut får inte överklagas.

Den föreslagna ordningen bör enligt regeringen vara tidsbegränsad och träda i kraft den 1 juli 1999 men tillämpas från och med den 8 maj 1999. På ägarförändringar och beslut om frivillig likvidation tillämpas lagen till och med den 31 december 2001 och på utdelningar och aktieägartillskott till och med den 31 december 2002. Förslaget skall dock inte tillämpas på utdelningar och aktieägartillskott som hänför sig till räkenskapsår som löpt ut före den 1 januari 1999.

I motiveringen framhåller regeringen att kommunernas handhavande av sina bostadsföretag bör avvägas mot statsmakernas intresse för vad som sker med bostadsförsörjningen i stort. Statens intresse ligger i första hand i att kommunerna även fortsättningsvis skall kunna fullgöra de uppgifter inom bostadsförsörjningen som är grunden för den nuvarande ansvarsfördelningen inom bostadspolitiken. Givetvis finns det även ett intresse av att se till att de betydande ekonomiska resurser som staten genom årens lopp tillfört företagen inte genom olika transaktioner överförs till annan kommunal verksamhet utan behålls inom bostadsförsörjningen. Staten har genom olika former av bidrag skjutit till cirka 100 miljarder kronor sedan mitten av 1970-talet till de kommunala och allmännyttiga bostadsföretagen.

Under senare tid har det enligt regeringen i ett antal kommuner väckts förslag om att sälja ut hela eller betydande delar av det kommunala bostadsbeståndet. Frågan har framför allt aktualitet i Stockholmsregionen, men det finns även ett icke oväsentligt antal kommuner i övriga landet där utförsäljningar forceras fram.

Syftet med förslaget är att – under tiden då den framtida utvecklingen av de allmänna bostadsföretagen utreds – motverka att bostadsföretagen säljs ut eller att pengar förs över från bostadsföretagen till annan verksamhet i kommunerna. Regeringens principiella uppfattning är att de kommunala bostadsföretagen har en central funktion att fylla på den svenska bostadsmarknaden. Därmed är det enligt regeringen inte sagt att dessa företags verksamhetsformer inte kan behöva förändras. I syfte att få en diskussion om detta i ett längre perspektiv har regeringen beslutat om direktiv till en utredning som fått i uppdrag att förutsättningslöst pröva och hitta nya former för hur icke vinstdrivande företag kan organiseras. Utredningen skall dessutom göra en utvärdering av bruksvärdessystemet.

Regeringen har funnit att en minskning av det generella statsbidraget till kommunerna är det instrument som är mest lämpligt att använda som sanktionsmedel. Det generella statsbidraget är en del av det statliga statsbidrags- och utjämnningssystem vars huvudsakliga syfte är att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att bedriva sin verksamhet. Med anledning av att många remissinstanser ansett att användningen av detta bidrags- och utjämnningssystem som sanktionsmedel skulle strida mot den i regeringsformen angivna principen om kommunal självstyrelse erinrar regeringen om den särskilda lagstiftning där det generella statsbidraget minskades för en kommun som fastställt högre skattesats under åren 1997 och 1998 än under 1996 (prop. 1995/96:213). Den rättsliga konstruktionen godtog av Lagrådet bl.a. på grund av att lagstiftningen var tidsbegränsad.

Lagrådet

I propositionen anger regeringen att propositionens lagförslag tillhör det område som normalt bör granskas av Lagrådet. Mot bakgrund av de omfattande försäljningsåtgärder som skett och som planeras i ett flertal kommuner är det enligt regeringen mycket angeläget att riksdagen kan fatta beslut i ärendet snarast möjligt. Det finns enligt regeringen därför inte tid att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslaget.

Sedan propositionen överlämnats till riksdagen och remitterats till bostadsutskottet beslöt utskottet den 11 maj att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslaget.

Lagrådet behandlar först frågan om huruvida lagförslaget innebär ett sådant ingrepp i den kommunala självstyrelsen att det inte bör genomföras.

Lagrådet pekar på att de grundläggande bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen återfinns i 1 kap. 1 och 7 §§ regeringsformen. I 1 § sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. I 7 § första stycket andra meningen står: "Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar." Andra stycket lyder: "Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter." I motsats till den senare bestämmelsen, som vid flera angivna tillfällen lagts till grund för mer eller mindre bestämda uttalanden från Lagrådets sida, är det enligt Lagrådet svårt att åt bestämmelsen i första stycket ge någon mer strikt innebörd. Lagrådet konkluderar att såsom bestämmelserna i regeringsformen är utformade synes det ytterst vara riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet. Någon innebörd måste dock den kommunala självstyrelsen enligt Lagrådet ha och beklagar i detta sammanhang att regeringsformen trots erfarenheter av nära 25 års tillämpning fortfarande inte ger fylligare riktlinjer för förhållandet mellan stat och kommun eller med andra ord för den kommunala självstyrelsens reella innebörd. Tills vidare får man enligt Lagrådet utgå från att den kommunala självstyrelsen är en realitet men att det är ovisst hur långt den sträcker sig.

Lagrådet anser att avsikten med sanktionerna i den föreslagna lagstiftningen synes vara att dessa skall vara så kraftfulla att en kommun endast undantagsvis kan komma att avhända sig ett bostadsföretag, om det inte föreligger

ett dispensfall. Åtgärden är därför enligt Lagrådet utan tvivel ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Frågan är om denna går längre än som kan godtas från konstitutionella utgångspunkter. Som nyss återgavs anser Lagrådet, med den obestämda avgränsning som regeringsformen ger åt det kommunala självstyret, att denna fråga ytterst är av politisk natur. Lagrådets granskning skall emellertid enligt 8 kap. 18 § regeringsformen också avse hur förslaget förhåller sig till rättsordningen i övrigt och Lagrådet gör i detta hänseende följande bedömning.

Som skäl för att den föreslagna sanktionsmetoden skulle vara godtagbar åberopas i propositionen lagrådsyttrandet i proposition 1995/96:213 (se ovan). Lagrådet menar att det lagstiftningsärendet handlade om ett alternativ till ett kommunalt skattestopp, där det onekligen på kommunens intäktssida kunde finnas ett samband mellan ökade skatteintäkter och minskade statsbidrag. Också i det förevarande fallet kan det enligt Lagrådet finnas ett ekonomiskt samband i den meningen att kommunerna kan avhända sig sina bostadsföretag i syfte att förbättra sin ekonomi.

I den aktuella propositionen används emellertid det generella statsbidraget som sanktion mot ett väntat oönskat beteende inom ett visst bestämt område av den kommunala verksamheten, nämligen bostadssektorn. I ett lagstiftningsärende från 1993 (prop. 1992/93:242, BoU19) uttalades bl.a. att kommunernas befogenheter och skyldigheter inom denna sektor så långt möjligt borde styras av kommunallagen och socialtjänstlagen samt att särskild lagstiftning borde tillgripas bara om staten hade krav på att kommunerna vidtog åtgärder som annars inte skulle komma till stånd eller om dessa lagar inte gav kommunerna rätt att vidta nödvändiga åtgärder. Lagrådet erinrar också om att kommunerna inte har någon skyldighet att inneha bostadsföretag. Lagrådets slutsats är att handhavandet inom kommunerna av bostadsförsörjningen och bostadspolitiken i första hand är en kommunal angelägenhet, som i princip skall utövas av dem som av invånarna i kommunen har valts att besluta härom.

Sammanfattningsvis ifrågasätter Lagrådet allvarligt om en inskränkning i den kommunala rätten till självstyrelse bör göras på detta sätt.

Lagrådet har i övrigt synpunkter på författningstexten, bl.a. på överklagandebestämmelsen i 9 § och övergångsbestämmelsen.

Enligt Lagrådet finns så många rättsfrågor inbyggda i lagen, såväl när det gäller förutsättningarna för dess tillämpning som i fråga om beräkningen av vinsten, att prövningen bör ske i domstol. Detta skulle dessutom stämma bättre överens med artikel 11 i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, som föreskriver att kommunerna skall ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa bl.a. ett utövande av sina befogenheter, låt vara att detta krav ansetts kunna tillgodoses genom ett resningsförfarande (prop. 1988/89:119 s. 6). Lagrådet förordar därför att länsstyrelsens beslut skall kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, varvid tillika bör föreskrivas att prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten.

Lagrådet konstaterar att lagen ges retroaktiva effekter, något som i de flesta situationer brukar undvikas i den svenska rättsordningen. Den före-

slagna lagen har av regeringen betecknats som ett sanktionssystem. En typisk sanktion mot skadegörande handlingar är skadestånd. Här tillämpas enligt Lagrådet praktiskt taget undantagslöst den principen att ny lag inte tillämpas på skadefall som inträffat före ikraftträdandet. Lagrådet erinrar vidare om att beträffande sådana sanktioner som straff och andra brottspåföljder finns såväl i regeringsformen (2 kap. 10 § första stycket) som Europakonventionens (artikel 7) förbud mot retroaktiv lagstiftning. I ett motivuttalande till förbudet i regeringsformen anfördes att det – åtminstone genom analogisk lagtillämpning – också träffade straffliknande administrativa påföljder såsom skattetillägg, restavgift och förseningsavgift enligt olika skatteförfattningar, överlastavgift etc.

Den bestämmelse från vilken regeringen enligt Lagrådet närmast synes ha hämtat förebilden till den föreslagna övergångsbestämmelsen är 2 kap 10 § andra stycket regeringsformen. Enligt denna bestämmelse råder förbud också mot retroaktiv lagstiftning om skatter och statliga avgifter. Från detta förbud görs dock undantag för det fall att riksdagen finner särskilda skäl påkalla det, under förutsättning att regeringen eller ett riksdagsutskott vid den kritiska tidpunkten hade lämnat förslag till riksdagen om åtgärden eller regeringen då i skrivelse hade meddelat riksdagen att sådant förslag var att vänta. Lagrådet konstaterar att regeringen valt att inte utforma det föreslagna sanktionssystemet som en skatt. Anledningen härtill synes enligt Lagrådet ha varit bl.a. principiella betänkligheter mot inkomstbeskattning av kommuner och farhågor att aktuell skattesats inte skulle vara tillräckligt avskräckande. Oavsett hur därmed förhåller sig utgör förslaget enligt Lagrådets mening inte någon verklig parallell till skattelagstiftningen. Det är svårt att jämföra kommuner med skatteplanerande företag och enskilda.

Sammantaget anser Lagrådet att förslaget synes stå i så dålig överensstämmelse med de principer som inom rättsordningen allmänt tillämpas beträffande retroaktiv lagstiftning att den föreslagna övergångsbestämmelsen bör utgå.

Motionerna

Tre av de fyra motioner som väckts behandlar frågor som faller inom konstitutionsutskottets beredningsområde.

I *motion 1998/99:Bo21 (m, kd, fp)* som väckts gemensamt av partiledarna för Moderata samlingspartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet liberalerna yrkas avslag på propositionen. De tre partierna menar att den demokratiskt uttryckta folkviljan i kommunerna måste respekteras. Det är inte en statlig uppgift att fatta beslut om handhavandet av de kommunalt ägda bostadsföretagen. Sådana ställningstaganden måste i stället göras i kommunerna, mot bakgrund av förhållandena i det enskilda fallet och på det sätt den demokratiskt valda kommunmajoriteten liksom majoriteten i företagets styrelse finner lämpligt.

Mot bakgrund av att ett flertal av remissinstanserna har invänt mot att använda det generella statsbidragssystemet och som skäl angett att metoden skulle strida mot den i regeringsformen fastslagna principen om kommunal

självstyrelse är det enligt motionen ytterst allvarligt att regeringen inte ansett sig ha tid att remittera förslaget till Lagrådet för granskning. Samtidigt visar regeringens handlande i sig att remissinstanserna haft fog för sin åsikt. Grunden till att regeringen inte ansett sig ha tid att inhämta Lagrådets synpunkter är ju att man medelst lagstiftning önskar ingripa mot kommuner som för en av regeringen önskad politik.

Lagrådets yttrande har emellertid inhämtats av bostadsutskottet, konstateras det i motionen. Partierna instämmer i Lagrådets resonemang, bl.a. när det gäller skillnaden mellan den av regeringen åberopade lagstiftningen i proposition 1995/96:213 och det förslag som riksdagen nu har att ta ställning till. Det finns enligt motionen därutöver anledning att tillägga att de ingripanden som har gjorts i den kommunala beskattningsrätten har gjorts i besvärliga samhällsekonomiska lägen där kommunala skattehöjningar i ett stort antal kommuner kunnat förväntas i framtiden. Tidigare ingripanden har heller inte, som i föreliggande fall, tagit sikte på vad kommunen de facto använder sina skattemedel till, utöver den verksamhet som redan är ålagd kommunerna genom lag.

De tre partierna vill vidare inte ifrågasätta att en kommun kan behöva vidta någon av de aktuella åtgärderna på grund av ekonomiska svårigheter i kommunen eller bostadsföretaget, eller på annan särskild grund. Tvärtom är dessa tungt vägande argument för att riksdagen bör avslå propositionen. Partierna motsätter sig däremot att regeringen genom en dispensregel godtyckligt skall kunna avgöra vilka skäl som är tillräckligt behjärtansvärda för att en kommunmajoritet skall kunna besluta om någon av de aktuella åtgärderna utan att straffas med delvis indragna statsbidrag.

De tre partierna är av den uppfattningen att det faktum att lagen skall ges retroaktiv verkan får anses vara svåröfrenligt med allmänna rättsgrundsatser. Att lagen föreslås börja gälla redan dagen efter det att propositionen överlämnats är ytterst anmärkningsvärt. Det strider mot varje rimlig uppfattning om rättssäkerhet och grundläggande rättsstatliga principer att lagar stiftas på detta sätt.

Även i *motion 1998/99:Bo22 av Rigmor Ahlstedt m.fl. (c)* yrkas avslag på propositionen. Förslagen innebär enligt motionen ett allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. De begränsar också allvarligt möjligheterna att på lokal nivå forma boendemiljön utifrån lokala förutsättningar och efter de boendes egna önskemål och påverkansmöjligheter.

Centerpartiet är kritiskt till att regeringen i sådan hast lägger denna proposition och inte tar tid att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslaget. Detta är ett område som bör granskas av Lagrådet, vilket regeringen är medveten om men trots detta negligerar. Centerpartiet är även kritiskt till det faktum att lagen enligt regeringens förslag skall ges retroaktiv verkan och gälla nästan från det datum då propositionen förelades riksdagen.

Behovet av en bestämmelse om att regeringen under vissa förutsättningar skall kunna medge dispens till någon kommun i syfte att jämka eller efterge minskningen av statsbidragen visar enligt Centerpartiet hur orimligt förslaget är. Med förslaget ökar centraldirigeringen över kommunerna än mer och leder till rent godtyckliga beslut.

Enligt *motion 1998/99:Bo23 av Helena Hillar Rosenqvist m.fl. (mp)* innebär regeringens förslag om ett tidsbegränsat sanktionssystem för att motverka utförsäljning eller överföring av pengar från allmännyttiga bostadsföretag en risk för kollision mellan två viktiga principer, å ena sidan det nationella ansvaret för en socialt hållbar boendepolitik, å andra sidan principen om kommunal självstyrelse.

Den svenska boendepolitiken bygger enligt motionen på en uppgiftsfördelning där staten svarar för att det finns finansiella och legala förutsättningar för bostadsbyggande och där kommunerna svarar för att kommunens invånare får tillgång till bostäder. Det kommunala ansvaret och den kommunala kompetensen regleras främst i kommunallagen och socialtjänstlagen. På en mer övergripande samhällsnivå skall kommunerna planera för att det i kommunen skall finnas tillgång till ett varierat utbud av sunda och ändamålsenliga bostäder i olika upplåtelseformer och till ekonomiskt överkomliga priser. Ett viktigt mål är också att motverka segregation. Kommunerna har också ett mer specifikt ansvar för att kunna erbjuda bostäder även till hushåll som själva har svårigheter att göra sig gällande på bostadsmarknaden.

De allmännyttiga bostadsföretagen har enligt motionen spelat en stor roll i den sociala boendepolitiken genom att tillhandahålla hyresbostäder i stor omfattning och till, för de flesta, överkomliga priser. Detta har underlättats av att de allmännyttiga företagen haft gynnsamma ekonomiska villkor och genom att de inte skall vara vinstgivande. På senare år har dock skillnaden mellan de allmännyttiga och de privata bostadsföretagen minskat. I realiteten är det inte så stor skillnad mellan de formellt "icke vinstdrivande" allmännyttiga företagen och privata företag med vinstsyfte. Det är inte längre självklart att ett allmännyttigt bostadsföretag är det främsta medlet för kommunen att bedriva en socialt hållbar boendepolitik. Från det perspektivet skulle i förlängningen allmännyttan kunna ha spelat ut sin roll och det skulle sakna betydelse om den successivt övergick i annan ägo. Å andra sidan skulle, anser motionärerna, en sådan utveckling också innebära risker, särskilt om den sker snabbt, oövertänt och mer från kortsiktiga ekonomisk-politiska utgångspunkter än baserad på en långsiktigt genomtänkt analys. Sådana risker kan vara att en stor andel av hyreshusen snabbt omvandlas till dyra bostadsrätter i attraktiva områden och att därigenom segregationen ökar.

Mot önskemålet att upprätthålla en på nationell nivå förankrad social boendepolitik måste enligt motionärerna ställas det ingrepp i den kommunala självstyrelsen som de av regeringen föreslagna reglerna onekligen utgör. Den kommunala självstyrelsen måste även innefatta rätten att fatta vad man uppfattar som "fel" beslut om det är förankrat hos en politisk majoritet som ärligt deklarerat sina avsikter före ett val. Den kommunala självstyrelsen är dock inte, och bör inte heller vara, någon absolut rätt att i alla sammanhang fatta precis vilka beslut som helst utan tanke på konsekvenserna för den nationella politiken. Som en följd av en alltför snabb och icke genomtänkt utförsäljning av allmännyttiga bostäder eller bostadsföretag kan eventuellt befaras att de nationella målen riskerar att allvarligt åsidosättas. Enligt Miljöpartiets mening kan inte det kommunala självbestämmandet drivas så långt att det ger kommuner möjligheter att i realiteten hoppa av sitt ansvar för den nationella boendepolitiken och bilda egna enklaver vid sidan av denna politik.

Miljöpartiet anser att staten måste visa en mycket stor restriktivitet med ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Ett utövande av den kommunala självstyrelsen som riskerar att komma i allvarlig konflikt med uppställda nationella mål – det må gälla boendepolitik, skolpolitik eller någon annan politik – kan dock vara ett motiv för att söka rådrum genom tillfälliga restriktioner för kommunernas agerande. En förutsättning är att restriktionerna blir så kortvariga som över huvud taget är möjligt och att rådrummet aktivt utnyttjas till att söka mer permanenta lösningar på de problem som aktualiserats. Miljöpartiet tillstyrker därför regeringens förslag om tillfälliga sanktioner med vissa ändringar och preciseringar.

I motionen framförs först synpunkter på hur rådrummet skall utnyttjas för att man snabbt skall kunna ta fram förslag till lösningar som på ett mer permanent sätt kan säkra de nationella målen på den förändrade bostadsmarknaden (yrkande 1). Denna fråga behandlas inte av konstitutionsutskottet.

I motionen förordas därefter att restriktionstiden sätts så kort som möjligt. Restriktionerna skall enligt motionsförslaget tillämpas på ägarförändringar och beslut om att träda i frivillig likvidation till och med den 30 juni 2001 och om aktieägartillskott till och med den 31 december 2001 (yrkande 2). Vidare anser motionärerna att beslut med retroaktiv effekt så långt möjligt bör undvikas och föreslår att restriktionerna tillämpas från och med dagen efter den dag då riksdagsbeslutet fattas (yrkande 3).

I yrkande 4 föreslås en annan definition på begreppet ”skälig avkastning” i lagtexten. Frågan behandlas inte av konstitutionsutskottet.

När det gäller dispensreglerna anser motionärerna att dessa är mycket allmänt hållna och bärddar för en betydande osäkerhet i regeltillämpningen. Regeringen bör därför utarbeta närmare riktlinjer för hur reglerna skall tolkas och tillämpas och redovisa dessa för riksdagen. Framtagandet av riktlinjerna bör göras i nära samverkan med Kommunförbundet (yrkande 5). Denna fråga behandlas inte av konstitutionsutskottet.

Enligt motionen bör principen om kommunal självstyrelse balanseras med krav på att vissa viktiga beslut som i praktiken är oåterkalleliga inte snabbt skall kunna drivas igenom av små majoriteter. Ett alternativ eller komplement till att staten ålägger kommunerna restriktioner skulle kunna vara att det byggdes in en viss tröghet mot denna typ av beslut i det kommunala beslutsfattandet på samma sätt som i riksdagen, t.ex. när det gäller ändringar i grundlagen. En regel i kommunallagen skulle t.ex. kunna innebära att vissa kommunala beslut med stor räckvidd som inte kan återställas skulle kräva en kvalificerad majoritet (t.ex. två tredjedelar) vid ett beslutstillfälle, eller två beslut med enkel majoritet med ett kommunalval emellan. Miljöpartiet anser att det vore intressant att utreda för- och nackdelar med en sådan ordning. Det skulle lämpligen kunna utredas i anslutning till andra diskuterade förändringar av kommunallagen (yrkande 6). Denna fråga överlämnas av bostadsutskottet till konstitutionsutskottet och kommer att behandlas av konstitutionsutskottet hösten 1999.

Regeringen föreslog i proposition 1995/96:213 att om en kommun eller ett landsting fastställer en högre skattesats för år 1997 eller 1998 än den som gäller för år 1996, skall det generella statsbidraget till kommunen respektive landstinget minskas med ett belopp motsvarande hälften av den ökning av preliminära kommunalskattemedel respektive landstingsskattemedel som följer av skattehöjningen.

Som skäl för förslaget anförde regeringen att det utgiftstak för de offentliga utgifterna som skulle införas 1997 måste ges en annan innebörd för kommuner och landsting än för staten, eftersom staten inte direkt kan styra de kommunala utgifterna. Målet för utgiftsbegränsning för kommunsektorn borde enligt regeringens uppfattning i stället uppnås genom vissa restriktioner för inkomstutvecklingen, främst vad avser kommunalskattemedel och statsbidrag. Med hjälp av sådana restriktioner i kombination med det lagstadgade krav på ekonomisk balans som regeringen avsåg att föreslå riksdagen torde kommunsektorns utgifter kunna begränsas till en nivå som är långsiktigt samhällsekonomiskt hållbar.

Förslaget remitterades av regeringen till Lagrådet. Lagrådet såg förslaget som ett alternativ till sådana bestämmelser om kommunalt skattestopp som tidigare hade gällt för vissa år. I tidigare yttrande över förslag till kommunalt skattestopp för åren 1991–1993 hade Lagrådet framhållit att ingripanden i den kommunala skatterätten av den art som det var fråga om måste användas med stor urskillning och varsamhet. Ju mer ett ingripande innebar en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter, desto betänkligare blev enligt Lagrådets mening åtgärderna från konstitutionell synpunkt. Lagrådet ansåg sig emellertid inte kunna finna att de föreslagna inskränkningarna i den kommunala beskattningsrätten gick utöver vad som är acceptabelt från konstitutionell synpunkt.

Med beaktande av de ställningstaganden som tidigare gjorts ansåg Lagrådet att lagförslaget i det aktuella ärendet fick godtas från konstitutionella synpunkter. Det var enligt Lagrådet angeläget att innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna blev föremål för en grundlig analys. Lagrådet konstaterade att en sådan analys utfördes av en särskild parlamentarisk kommitté, som hade möjlighet att föreslå sådana grundlagsändringar som kan visa sig behövliga.

Efter remiss från finansutskottet behandlade konstitutionsutskottet förslaget i sitt yttrande 1996/97:KU3y. Utskottet delade från konstitutionell synpunkt Lagrådets uppfattning att det aktuella förslaget kunde ses som ett alternativ till sådana lagbestämmelser som gällt för åren 1991–1993. Utskottet erinrade i detta sammanhang om sitt uttalande 1990 (yttr. 1989/90:KU9y) enligt vilket utskottet vid en samlad bedömning från konstitutionell synpunkt kunde godta en tillfällig begränsning av kommunernas rätt att bestämma sina skattesatser.

Utskottet konstaterade att Lagrådet med beaktande av sina tidigare ställningstaganden uttalat att det aktuella förslaget fick godtas från konstitutionella synpunkter. Utskottet instämde i denna bedömning.

Utskottet förklarade att dess bedömning vilade på aktuella tolkningar och konstitutionell praxis i fråga om vad som är förenligt med den kommunala självstyrelsen. Utskottet delade Lagrådets uppfattning att det är viktigt att den kommunala självstyrelsen och dess förhållande till grundlagen blir föremål för en grundlig analys. Utskottet konstaterade att detta skedde inom en särskild parlamentarisk kommitté som inom kort skulle avsluta sitt arbete. Vänsterpartiet och Miljöpartiet ansåg i en avvikande mening att förslaget borde avstyrkas av utskottet.

Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd

Regeringen beslutade 1995 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. Kommitténs arbete avslutades 1996 med att betänkandet (SOU 1996:129) Den kommunala självstyrelsen och grundlagen avgavs. Betänkandet har remissbehandlats men inte lett till lagstiftning.

Utskottets bedömning

Utskottet behandlar i första hand frågan om den föreslagna lagen är förenlig med principen om kommunal självstyrelse. Utskottet tar också avslutningsvis upp frågan om lagens retroaktivitet.

Regeringsformens reglering av den kommunala självstyrelsen begränsar sig till några få bestämmelser. Av portalparagrafen framgår att den svenska folkstyrelsen bl.a. förverkligas genom kommunal självstyrelse. I 7 § i inledningskapitlet anges att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, där beslutanderätten utövas av valda församlingar. I samma paragraf heter det vidare att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Någon reglering av vilka uppgifter som kommunerna har finns inte i regeringsformen. Däremot anges i 8 kap. 5 § att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen liksom kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden skall bestämmas i lag, dvs. av riksdagen. Utan hinder av 5 § har riksdagen dock möjlighet enligt 7 § i samma kapitel att bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter i vissa ämnen.

Som Lagrådet framhåller i sitt yttrande är bestämmelserna i regeringsformen så utformade att det ytterst får anses vara riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet. Ändå delar givetvis utskottet Lagrådets uppfattning att föreställningen om en kommunal självstyrelse är en levande realitet i svenskt samhällsliv.

Ett försök att klä principen om den kommunala självstyrelsen i ord har gjorts av den kommitté som 1995 fick regeringens uppdrag att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess

förhållande till grundlagsbestämmelserna. Kommittén beskriver sammanfattningsvis den kommunala självstyrelsen på följande sätt (SOU 1996:129 s. 12):

Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget *själv* skall *styra*, d.v.s. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade i särskild lag, och här föreligger i regel en skyldighet för kommunen eller landstinget att ombesörja dem. En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är den kommunala beskattningsrätten.

Utmärkande för den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun. Och det finns motstående intressen. Den kommunala självstyrelsen kan därför inte vara total. Frihetsgraden varierar efter angelägenheternas art. Men för folkstyrelsen representerar den kommunala självstyrelsen grundläggande värden. Den skall därför ha en reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas.

För att bedöma om den föreslagna lagen utgör ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen kommer utskottet först pröva åtgärden i förhållande till den grundlagsreglering som finns av principen, sedan mot principen själv.

Utskottet kan inte finna att lagförslaget strider mot bestämmelserna om kommunal självstyrelse i regeringsformen. Något så omfattande ingrepp i den kommunala verksamheten handlar det givetvis inte om att den kommunala självstyrelsen helt urgröps. Inte heller rubbas de valda kommunala församlingarnas formella rätt att besluta om avyttring av kommunala bostadsföretag eller andra åtgärder som drabbas av sanktionerna. Ingreppet föreslås i överensstämmelse med grundlagsregeln bli beslutat i form av lag.

Vid prövningen mot principen om kommunal självstyrelse, såsom den formulerats ovan, kan enligt utskottet bedömningen inte bli någon annan än att kommunernas självständiga beslutsfattande inskränks genom statlig påverkan av utövningen av ägandet av de kommunala bostadsföretagen. Enligt utskottet innebär således lagförslaget att den kommunala självstyrelsen på detta område inskränks.

Även principen om kommunal självstyrelse såsom den beskrevs ovan tillåter emellertid inskränkningar. Utskottet har därför att ta ställning till om det rör sig om ett godtagbart ingrepp eller ej.

Ett viktigt skäl som regeringen angett för att lägga fram lagförslaget är att det skall motverka att kommunala bostadsföretag säljs ut eller att pengar förs över från bostadsföretagen till annan verksamhet under den tid som en utredning förutsättningslöst skall hitta nya former för hur icke vinstdrivande företag på bostadsområdet kan organiseras. Statens intresse att under denna tid motverka att avyttringar sker förstärks av att staten genom olika former av bidrag sedan mitten av 1970-talet skjutit till cirka 100 miljarder kronor till de kommunala och allmännyttiga bostadsföretagen. I motionen Bo23 (mp) anføres också som skäl för en lagstiftning av detta slag att genomförda utförsäljningar i praktiken är oåterkalleliga.

Vidare kan det konstateras att det rör sig om en tidsbegränsad lagstiftning som i vissa delar skall tillämpas fram till utgången av år 2001 och i andra delar fram till utgången av år 2002.

Med tanke på det övergripande ansvar som staten har inom bostadspolitiken anser utskottet, på de skäl som anförts, att det får anses godtagbart att tillfälligt inskränka det kommunala självbestämmandet på detta område.

Miljöpartiet har i sin motion föreslagit en förkortning av giltighetstiden till halvårsskiftet 2001 respektive utgången av 2001 (yrkande 2). Som redan framgått anser utskottet att tidsbegränsningen är en omständighet som gör det lättare att acceptera den föreslagna lagstiftningen från kommunal självstyrelsesynpunkt. Det är givet att ju kortare giltighetstid, desto bättre är det från denna synpunkt. Utskottet inser dock att en avkortning av giltighetstiden måste vägas mot hur lång tid för rådrum som behövs. Denna fråga saknar utskottet förutsättningar att bedöma.

Utskottet tillstyrker alltså från konstitutionella utgångspunkter propositionens förslag till lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag m.m. Motionerna Bo21 (m, kd, fp) och Bo22 (c), vari föreslås avslag på propositionen, avstyrks följaktligen.

Utskottet övergår härefter till retroaktivitetsfrågan.

I propositionen föreslås att lagen skall träda i kraft den 1 juli 1999 men börja tillämpas från den 8 maj, dagen efter det att propositionen överlämnades till riksdagen. Lagen föreslås alltså få retroaktiv verkan. Lagrådet framhåller att detta är något som i de flesta situationer brukar undvikas i den svenska rättsordningen. Lagrådet gör en genomgång av de principer som inom rättsordningen allmänt tillämpas beträffande retroaktiv lagstiftning. Denna genomgång leder Lagrådet till slutsatsen att den föreslagna övergångsbestämmelsen står i så dålig överensstämmelse med dessa principer att den inte bör genomföras.

Miljöpartiet föreslår i sin motion att restriktionerna skall tillämpas från och med dagen efter den dag då riksdagsbeslutet fattas (yrkande 3).

Enligt utskottets mening föreligger i ett fall som detta inget uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning men utskottet delar Lagrådets uppfattning att principerna i rättsordningen talar mot att den föreslagna lagen skall få tillbakaverkande kraft. Utskottet vill alltså förorda att lagen börjar tillämpas samma dag som den träder i kraft.

Stockholm den 1 juni 1999

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Jerry Martinger (m), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson (s), Tommy Waidelich (s), Mats Einarsson (v), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Helena Bargholtz (fp), Britt-Marie Lindkvist (s), Inger Strömbom (kd), Maria Larsson (kd) och Marianne Andersson (c).

Avvikande mening

Per Unckel (m), Jerry Martinger (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m), Helena Bargholtz (fp), Inger Strömbom (kd), Maria Larsson (kd) och Marianne Andersson (c) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med ”Utskottet kan” och på s. 12 slutar med ”avstyrks följaktligen” bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets bedömning strider den föreslagna lagstiftningen uppenbart mot principen om den kommunala självstyrelsen. Kommunernas självstyrelse inskränks genom statlig inblandning i utövningen av ägandet av kommunala bostadsföretag. Utskottet instämmer alltså i Lagrådets kritik av den i propositionen föreslagna lagstiftningen. Skulle riksdagen acceptera en inskränkning av självbestämmandet av det slag som propositionen föreslår riskerar regeringsformens bestämmelser att bli helt illusoriska. Inblandningen i utövandet av kommunernas ägande är så mycket allvarligare som det handlar om en fråga där kommunernas initiativrätt är oinskränkt. Någon skyldighet för kommunerna att inneha bostadsföretag finns nämligen inte.

Lagen innebär alltså en urgröpning av den kommunala initiativrätten. Utskottet vill i sammanhanget erinra om den betydelse som i förarbetena till regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen tillmättes den kommunala initiativrätten. Det framhölls (prop. 1973:90 s. 190) att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter. Inom detta område finns alltså utrymme för en kommunal initiativrätt. Denna initiativrätt kan enligt grundlagspropositionen sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten, som bör komma till klart uttryck i RF.

Utskottet vill alltså sammanfattningsvis från konstitutionella utgångspunkter motsätta sig att en lag med det föreslagna innehållet införs. Utskottet vill samtidigt varna för att en fortsatt utveckling med godtyckliga statliga ingrepp i den kommunala självstyrelsen kan leda till en situation där grundlagsregleringen blir tom på innehåll.

Till bostadsutskottet.....	1
Utskottet	1
Propositionen	1
Lagrådet	3
Motionerna.....	5
Tidigare behandling av frågan om minskning av det generella statsbidraget	9
Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.....	10
Utskottets bedömning	10
Avvikande mening.....	13