

Nr 55

Utlåtande i anledning av motioner om klagan över beslut i dispensmål enligt affärstidslagen.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 295 i första kammaren av herr *Andersson, Birger*, och herr *Jansson, Paul*, och nr 329 i andra kammaren av herr *Blomkvist m. fl.*

I motionerna, som är likalydande, hemställes

»att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om sådana tillämpningsföreskrifter avseende dispensgivning enl. § 2 affärstidslagen att berörda parter vid alla tillfällen kan använda sig av den kommunala besvärsrätten».

Över motionerna har utskottet på sätt föreskrives i § 46 riksdagsordningen inhämtat utlåtanden från arbetarskyddsstyrelsen samt länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län. På begäran av utskottet har yttrande därjämte avgivits av Svenska kommunförbundet, Handelsanställdas förbund och Sveriges köpmannaförbund. Länsstyrelsen i Stockholms län har till sitt utlåtande fogat yttranden från Stockholms stads slakthus- och saluhallsstyrelse, drätselkammaren i Södertälje samt kommunalnämnden i Järfälla.

Gällande rätt

Bestämmelser om affärstiderna meddelas i *affärstidslagen den 16 december 1966*, vilken trätt i kraft den 1 januari 1967 och gäller till och med den 31 december 1971. Samtidigt med ikraftträdandet upphävdes 1948 års butikstängningslag.

Enligt affärstidslagen får yrkesmässig detaljhandel bedrivas endast under tid som medges i lagen eller med stöd därav (affärstid). Försäljningsställen för sådan handel samt frisérsalonger och fotografiateljéer får inte hållas öppna under annan tid (1 §). Vanlig affärstid är vardagar mellan kl. 8 och 20. Om det för särskilt fall är påkallat med hänsyn till allmänhetens intresse skall kommunens styrelse eller nämnd som utses av fullmäktige i kommunen medge affärstid utöver den vanliga (2 §).

Från lagens tillämpning undantas några typer av försäljning och flera slag av varor. Här må särskilt nämnas att undantag görs för varor som all-

mänheten särskilt efterfrågar på annan tid än vanlig affärstid (det s. k. kiosksortimentet), om försäljningen sker utan samband med försäljning av andra varor (3 §). Den närmare omfattningen av det fria sortimentet anges i tillämpningsföreskrifter, som utfärdas av *arbetarskyddsstyrelsen*.

Talan mot beslut av kommuns styrelse eller av nämnd enligt lagen föres hos länsstyrelsen genom besvär (6 §). Besvärsmyndigheten har att ingå på en allsidig överprövning av det kommunala beslutet. Länsstyrelsens beslut kan överklagas hos Kungl. Maj:t.

I lagen finns inte någon bestämmelse om att kommunen i dispensärende bör bereda de intressenter och myndigheter som berörs av beslut om förlängd affärstid tillfälle att yttra sig i ärendet (jfr prop. nr 144 år 1966 s. 69). Departementschefen uttalade att det borde vara beroende av beslutets karaktär hur långt en kommun skall sträcka sig i detta avseende och uppdrog åt *arbetarskyddsstyrelsen* att utfärda närmare anvisningar härom i sina tillämpningsföreskrifter.

Enligt utfärdade anvisningar (*arbetarskyddsstyrelsens* meddelanden 67:3) anses något remissförfarande i regel ej erforderligt i fråga om ansökan som avser tillfällig dispens, t. ex. då det gäller öppethållande en kväll eller en söndag för alla butiker inom kommunen eller för en viss affärsbransch eller för butikerna inom en viss stadsdel eller på en viss gata eller plats i anledning av ett jubileum eller annan speciell anledning.

I fråga om ansökningar avseende dispens av mera varaktig karaktär, t. ex. förlängt öppethållande varje veckodag under hela året eller under viss säsong eller också utökning av varusortimentet i en kiosk eller ett därmed jämställt försäljningsställe, bör enligt *arbetarskyddsstyrelsens* rekommendation berörda intresseorganisationer lämpligen beredas tillfälle yttra sig. Som exempel på sådana organisationer nämns lokala eller regionala köpmannaföreningar och konsumentkooperativa sammanslutningar, lokalt eller regionalt organiserade föreningar för handelsanställda samt förefintliga organisationer som kan anses företräda konsumenternas intresse, t. ex. sammanslutning av husmödrar.

Affärstidslagen innehåller ingen bestämmelse om vid vilken tidpunkt ett beslut om dispens skall lända till efterrättelse. Ej heller finns i vårt land några allmänna författningsbestämmelser härom. Eftersom dispens från affärstidslagens bestämmelser utgör ett s. k. gynnande beslut får det dock enligt förvaltningsrättslig praxis anses lända till omedelbar efterrättelse (jfr »Förslag till lag om förvaltningsförfarandet» SOU 1964:27 s. 473 f; Ole Westerberg. Förvaltningsförfarandet i första instans. Förvaltningsrättslig tidskrift 1966 s. 96 ff). Dess lagakraftvinnande behöver således ej inväntas. Intet synes dock hindra att kommuner förordnar att dess beslut skall lända till efterrättelse först när det vunnit laga kraft. Har beslutet överklagats till länsstyrelsen får denna — också enligt praxis — anses äga förordna om inhibition intill dess besvärsärendet slutligen avgjorts.

Ur affärstidslagens förarbeten

Affärstidslagen antogs av riksdagen under höstsessionen 1966 (propositionen nr 144/1966, 3LU 58, rskr. 368). Till grund för lagstiftningen låg ett av *affärstidsutredningen* i juni 1965 avgivet betänkande i två delar, »Affärstiderna» (SOU 1965: 38 och 39). Inom affärstidsutredningen och i allt väsentligt även bland remissinstanserna hade enighet rått om att butiksstängningslagen i vissa avseenden haft ogynnsamma verkningar och att den borde upphävas. Diskussionen hade i stället kommit att gälla frågan huruvida man borde helt slopa affärstidsregleringen. *Departementschefen* fann för sin del att ett omedelbart slopande av affärstidsregleringen skulle kunna medföra betydande olägenheter. Han påtalade därvid att man inte kunde utesluta att en tvär omställning skulle få vissa oförmånliga verkningar för konsumenterna, att vissa olägenheter för de affärsanställda skulle följa och att en omedelbar avveckling i många fall skulle kunna leda till sociala problem för affärsinnehavare som driver sina företag utan anställda eller med endast någon enstaka medhjälpare. Han ville därför inte förorda att man omedelbart slopade all affärstidsreglering. Däremot fann han i likhet med utredningen och en bred remissopinion att det fanns tillräckliga skäl att ersätta butiksstängningslagen med en friare reglering, vilken borde ges en begränsad giltighetstid, fem år. Vid utgången av denna tid fick man på nytt pröva frågan om affärstidsregleringen skulle slopas helt. Erfarenheterna av den friare regleringen och den utveckling som torde ske inom ramen för denna borde då ge en bättre vägledning för prövningen, ansåg departementschefen. *Tredje lagutskottet* delade uppfattningen att en direkt övergång till ett helt fritt system skulle kunna medföra nackdelar, som övervägde fördelarna. Den medelväg som departementschefen förordat innebar enligt utskottets mening en lämplig avvägning mellan de intressen som gör sig gällande på området.

Vad beträffar frågan om *dispens* från den vanliga affärstiden anförde *departementschefen följande* (prop. nr 144 år 1966 s. 60 f).

Som framgår av vad jag tidigare har anfört har jag avsett att bestämma den vanliga affärstiden så att endast ett någorlunda rimligt antal dispenser från denna skall behöva medges. Förslaget att en väsentligt större del av detaljhandeln skall falla utanför lagens tillämpning än f. n. har också bl. a. syftat till att minska behovet av dispenser. Ett visst behov därav kommer ändå att kvarstå med den utformning av lagen som jag har förordat.

Frågan vilket organ som bör handha dispensprövningen är föremål för delade meningar mellan utredningen, som velat lägga prövningen på kommunen, och ett stort antal remissinstanser, som ansett prövningen böra tillkomma ett statligt organ, främst länsstyrelsen.

Som jag har anfört tidigare bör frågor om affärstidens längd i första hand bedömas med utgångspunkt i konsumenternas intresse. En riktig bedömning av dispensfrågorna kräver därför främst kännedom om vilka vanor och behov som konsumenterna i orten har. Den bästa kännedomen härom finns

otvivelaktigt hos de kommunala organen. Några remissinstanser har pekat på att det kan finnas risk för bristande enhetlighet vid tillämpningen om prövningen läggs hos kommunerna. Vad man här främst syftar på torde vara att praxis inte lämpligen bör skifta mellan kommuner som tillsammans bildar ett näringsgeografiskt sammanhängande område. Jag utgår emellertid från att sådana kommuner i samarbetsnämnderna i kommunblocken eller i annan ordning kommer att verka för att enhetliga normer följs vid dispensprövningen. Av de skäl som jag nu har anfört biträder jag utredningens förslag att beslutanderätten i dispensfrågorna läggs på kommunerna.

En begränsning i kommuns befogenhet att meddela dispens följer av att kommun, som jag har förordat tidigare, inte skall ha rätt att generellt sträcka ut affärstiden för hela kommunen. Dispens kan således inte medges för alla affärer i kommunen eller för alla affärer inom en viss bransch såvida inte dispensen avser endast vissa dagar. Frågan om dispens bör meddelas skall bedömas i första hand med hänsyn till konsumenternas intresse. För att dispens skall medges måste det kunna antas att det finns ett utbrett önskemål om utsträckt affärstid. Men är det fallet bör dispens inte heller få vägras. Det lär inte vara möjligt att undvika att dispensgivningen i viss mån kan komma att påverka konkurrenssituationen mellan olika företag. Självfallet får emellertid dispens inte medges i syfte att främja en viss näringsidkare eller en grupp av sådana eller för att ställa företagare inom kommunen i ett särskilt gynnsamt konkurrensläge i förhållande till företagare i en angränsande kommun.

Under remissbehandlingen har framhållits bl. a. att man genom kommunalbesvär inte skulle kunna få en tillräckligt allsidig överprövning av kommuns beslut i dispensärende. Med hänsyn härtill förordar jag att förvaltningsbesvär skall få anföras över dessa beslut.

I motioner (I: 789 och II: 965) i anledning av propositionen yrkades bl. a. att lagen skulle kompletteras med bestämmelser innebärande att — med hänsyn till de affärsanställda — dispens från bestämmelserna om vanlig affärstid såvitt avser större affärsföretag skulle meddelas endast restriktivt.

Tredje lagutskottet anmärkte i sitt utlåtande (nr 58 år 1966) i anledning av motionerna att lagens grunder innebar bl. a. att dispensfrågorna skulle bedömas i första hand med hänsyn till konsumenternas intressen. För att dispens skall medges måste det antas att det finns ett utbrett önskemål om utsträckt affärstid. Men är det fallet bör dispens inte heller få vägras, framhöll utskottet. Motionärernas förslag om särskilda dispensregler för större företag innebar ett avsteg från dessa grunder som utskottet inte var berett att förorda.

Pågående lagstiftningsarbete om förvaltningsförfarandet

I vårt land finns ingen allmän lag om förvaltningsförfarandet utan bara spridda allmänna föreskrifter och specialregler på olika områden. År 1964 lade emellertid besvärssakkunniga fram ett *förslag till en lag om förvalt-*

ningsförfarandet (SOU 1964: 27). Lagförslaget innehöll 155 paragrafer om förvaltningsärendens handläggning i första instans och besvärinstans såväl hos förvaltningsmyndigheter som hos förvaltningsdomstolar.

Besvärssakkunnigas förslag blev föremål för en mycket omfattande remissbehandling. Mot förslaget enskildheter restes från remissinstansernas sida inte några allvarigare erinringar. Däremot gjorde många gällande, att förslaget i sin helhet syftade för långt och var alltför omfattande och detaljerat för att kunna tillämpas mera allmänt i förvaltningsverksamheten.

Med anledning av vad som sålunda kom fram har ett nytt lagförslag utarbetats av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet. Förslaget redovisas i SOU 1968: 27 »Förvaltningslag». Författningsmaterialet har skurits ner radikalt så att kvar står endast en kärna av 25 paragrafer. Den nya lagen föreslås heta *förvaltningslagen*. Tanken är att den skall tillämpas bara hos förvaltningsmyndigheterna, alltså främst hos länsstyrelser och centrala myndigheter med underordnade statliga och kommunala lokalorgan, men inte hos förvaltningsdomstolarna eller hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Det skall inte göra någon skillnad om ärendet är ett förstainstansärende eller ett besvärärende. I princip skall lagen gälla i lika mån hos kommunala som hos statliga myndigheter men det förutsätts att kommunala handläggningsregler, där sådana finns, skall råda framför förvaltningslagens.

Tanken är att det som nu finns föreskrivet om ärendens handläggning i olika författningar såsom i byggnadsstadgan, nykterhetsvårdslagen och barnavårdslagen skall gås igenom och samordnas med förvaltningslagens bestämmelser innan denna träder i kraft. Förvaltningslagens bestämmelser skall sedan gälla, om intet avvikande förekommer i en specialförfattning, utfärdad av Kungl. Maj:t.

I förslaget till förvaltningslag säges följande i frågan om när ett förvaltningsbeslut skall träda i tillämpning (s. 241 ff).

I remissyttrandena har framförts tvivel rörande möjligheterna att på ett i allo ändamålsenligt och från rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande sätt i en allmän lag reglera frågan om *när ett förvaltningsbeslut skall träda i tillämpning*. Denna fråga har därför ansetts inte böra göras till föremål för lagstiftning i förevarande lag så mycket hellre som avsaknaden av allmänna regler hittills inte vållat några större olägenheter. De allmänna riktlinjer som besvärssakkunniga dragit upp torde i sin mån bidra till en ytterligare stabilisering av rättsläget och rättspraxis torde längre fram ge säkrare underlag för kodifiering. Uppmärksamheten torde därför nu i stället böra koncentreras på den korrekta sidan av den rättsskyddsfråga som det här gäller. Uppenbart är att reglerna härom hör hemma bland de särskilda bestämmelserna för vissa partsärenden.

Det måste godtas att förvaltningsbeslut i stor omfattning tillåts träda i tillämpning utan avbidan på att tiden för överklagande utgår. Saknas fog för överklagande, är detta helt invändningsfritt. Men finns fog för klagan, föreligger risk att den mot vilken beslutet riktar sig gör en rättsförlust genom de verkningar beslutet utövar, innan det upphävs av besvärsmyndigheten, i synnerhet om det som görs inte går att göra ogjort eller eljest är

irreparabelt. I möjligaste mån bör sådana följder förebyggas till skydd för den enskildes rätt. Det radikalaste botemedlet vore att tillägga *själva överklagandet suspensiv verkan*. Det låter sig dock uppenbarligen inte göra generellt av hänsyn till de intressen som föranlett att besluten gjorts omedelbart verksamma. Någon annan lösning står därför i praktiken inte till buds allmänt sett än att göra *inhibitionen* beroende av särskild prövning från fall till fall.

En klagan är en begäran om rättsskydd. Det kan med tanke härpå någon gång vara naturligt att anta, att ett överklagande, även om det inte sägs uttryckligen, innefattar begäran om inhibition. Det bör därför i och för sig inte fordras särskilt yrkande för att besvärsmyndigheten skall få förordna om inhibition. Å andra sidan kan det inte begäras av besvärsmyndigheterna att de *ex officio* överväger inhibitionsfrågan särskilt i varje ärende. Endast i fall, där det är fullständigt uppenbart att inhibition behövs för att det skall vara någon mening med besvärsprövningen, torde *ex officio*-ingripande kunna förväntas. Framställs särskilt *yrkande* om inhibition, bör besvärsmyndigheten givetvis vara skyldig att pröva detta yrkande och göra det skyndsamt.

Av besvärssakkunnigas genomgång av gällande rätt framgår att det i vissa fall följer omedelbart av författning att ett beslut skall träda i tillämpning utan hinder av klagan. I andra fall har det i författning getts särskilt bemyndigande åt beslutsmyndigheten att från fall till fall förordna om sådan tillämpning. Slutligen kan vederbörande författning ha lämnat helt oregerat när beslut enligt författningen skall träda i tillämpning. Med ledning av praxis och allmänna principer avgörs då om beslutet kan träda i tillämpning utan hinder av klagan eller om klagotidens utgång och, om besvär anförts dessförinnan, utgången i besvärärendet skall avvaktas. Mot bakgrund av detta rättsläge har lagtexten utformats.

Bestämmelsen om inhibition har intagits i 21 § i lagförslaget. Paragrafen lyder: Besvärsmyndighet kan förordna att överklagat beslut icke får tillämpas innan besvären prövats. Yrkande om sådant förordnande skall behandlas skyndsamt.

I justitiedepartementet håller man för närvarande på med att utarbeta lagrådsremiss i ämnet. Detta arbete beräknas vara färdigt under första halvåret 1970.

Motionerna

Motionärerna anför att dispensmöjligheten i affärstidslagen numera utnyttjas i synnerligen stor utsträckning i samband med större helger, då varuhusen söker, och i de flesta fall får, dispens av den kommunala myndigheten för att hålla öppet viss tid på söndagar. I samband med julslyktningen är det exempelvis mycket vanligt att denna möjlighet utnyttjas.

Naturligtvis kan det betraktas som en god service till konsumenterna att på detta sätt på söndagstid få möjlighet att göra uppköp. Men det är väl, anför motionärerna, framför allt ett stort ekonomiskt intresse för affärsmännen och varuhusen att hålla öppet på tider och vid tillfällena då mycket

folk på grund av sin ledighet är i rörelse i de större tätorterna. Motionärerna påpekar att det emellertid finns en tredje part, nämligen de inom handelen anställda, som kan drabbas ganska hårt i form av skyldighet att arbeta på obekvämlig arbetstid, om dispensgivningen blir alltför generös.

I motionerna framhålls att det visat sig att framställningar om visst öppethållande i åtskilliga fall behandlats på sådant sätt att möjlighet för berörd part att överklaga beslut om dispens inte förelegat. Motionärerna anför att det inträffat att beslut meddelats så sent som på onsdagen för ett öppethållande som gällt nästkommande söndag. Den fackförening inom Handelsanställdas förbund som önskade bevaka sina berörda medlemmars intresse i denna fråga och därför hos länsstyrelsen anförde besvär i ärendet kunde inte få saken prövad eftersom det inte fanns tid att inhämta berörda parter yttrande. Motionärerna understryker att det måste anses vara av största vikt att den lagliga rätten att överklaga ett kommunalt beslut icke sätts ur spel.

För att tillförsäkra alla parter möjlighet att få anförda besvär lagligen prövade även vid kommunala beslut av denna art, bör enligt motionärernas mening sådana tillämpningsföreskrifter utfärdas att berörda parter vid alla tillfällen har möjlighet att utnyttja den kommunala besvärsrätten. En lösning av frågan synes dem kunna åstadkommas genom bestämmelser om att ansökningar om utsträckt affärstid skall vara inkomna till kommunens styrelse viss tid före det avsedda öppethållandet.

Remissvaren

Arbetskyddsstyrelsen, länsstyrelsen i Stockholms län, slakthus- och saluhallsstyrelsen i Stockholm, kommunalnämnden i Järfälla kommun avstyrker bifall till motionerna. Länsstyrelsen i Östergötlands län, drätselkommaren i Södertälje, Svenska kommunförbundet och Handelsanställdas förbund ställer sig positiva till motionerna. Sveriges köpmannaförbund vitsordar de påtalade olägenheterna och lämnar eget förslag till åtgärd.

Arbetskyddsstyrelsen påpekar inledningsvis att tillämpningen av den inom förvaltningsrätten gällande principen, att ett gynnande beslut, som avser t. ex. ett tillstånd eller ett ekonomiskt bidrag, skall lända till omedelbar efter rättelse, kan medföra att besvärsrätten icke kan utnyttjas av en besvärberättigad som är missnöjd med beslutet. Styrelsen erinrar om att den i tillämpningsföreskrifterna till affärstidslagen skilt på ansökningar om dispens av mera varaktig karaktär — t. ex. förlängt öppethållande varje veckodag under hela året eller utökning av varusortimentet i en kiosk — och ansökningar om tillfällig dispens. I fråga om de mera långsiktiga dispensererna skulle således en ändring av tillämpningsföreskrifterna enligt motionärernas förslag bli tämligen betydelselös, medan den beträffande tillfälliga dispenser skulle få viss betydelse framhåller styrelsen.

Styrelsen säger sig inse att det kan vålla irritation bland en affärsidkares anställda eller konkurrenter, om en kommunal myndighet medger honom rätt till affärstid utöver den vanliga och dispensbeslutet meddelas så sent att besvärsrätten i praktiken icke kan utnyttjas. Det är enligt styrelsen knappast tänkbart att undanröja denna olägenhet genom att införa en föreskrift om att ansökningar om utsträckt affärstid skall vara inkomna till kommunens styrelse viss tid före det avsedda öppethållandet, om icke tidsfristen göres lång. Detta kan enligt styrelsen i sin tur medföra svårigheter för sökanden. Att tidsfristen måste bli tämligen lång för att bli fullt effektiv sammanhänger med att det kan ta ganska lång tid innan en ansökan hos en kommunal myndighet resulterar i ett lagakraftvunnet beslut, framhåller styrelsen. Dröjsmålsanledningar kan t. ex. vara att den kommunala myndigheten sällan sammanträder eller att besvärspövningen hos länsstyrelse eller Kungl. Maj:t tar viss tid.

Styrelsen påpekar vidare att det skulle innebära ett avsteg från vedertagna förvaltningsrättsliga principer om dispensbeslut skulle träda i verkställighet först då det vunnit laga kraft. Det förtjänar dock observeras, framhåller styrelsen, att den kommunala myndighet som meddelar dispensbeslutet i fall som myndigheten själv bedömer som tveksamma bör kunna föreskriva att beslutet ej skall träda i kraft, förrän det vunnit laga kraft. Styrelsen erinrar vidare om besvärsmyndigheternas möjlighet att förordna om inhibition.

Avslutningsvis erinrar styrelsen om att affärstidslagen har karaktären av en försökslagstiftning med begränsad giltighetstid, vilket i och för sig kan vara ett skäl emot ändringar.

Slakthus- och saluhallsstyrelsen i Stockholm åberopar ett tjänsteutlåtande av direktören hos styrelsen, *Erland Carbell*. Denne hänvisar inledningsvis till att motionärerna antyder möjligheten av att införa bestämmelser om att ansökningar om tillstånd till utsträckt affärstid skall vara inkomna till kommunens styrelse viss tid före det avsedda öppethållandet. Eftersom tidpunkten för beslutet är det väsentliga i sammanhanget torde väl avses att den kommunala myndigheten därigenom skulle kunna fatta sitt beslut i så god tid, att part hinner anföra besvär innan beslutet går i verkställighet. Givetvis är det önskvärt, framhålles i utlåtandet, att ansökningar om tillstånd till utsträckt affärstid inkommer i god tid. Härigenom kan ärendena inordnas i arbetsrutinen och erforderlig beredning äga rum utan tidsnöd. Beslut och därav föranledda expeditioner kan medhinnas i normal ordning. Så till vida torde motionärernas önskemål överensstämma med de kommunala myndigheternas. Men om man syftar till att ansökningar icke skall få tagas upp till behandling om de inkommer senare än viss angiven tidpunkt, måste frågan betraktas annorlunda. Ett sådant förfaringsätt skulle avvika från eljest förekommande praxis inom kommunal förvaltning och innebära, att de kommunala myndigheterna hindrades i den snabba och

smidiga ämbetsutövning, som icke minst med hänsyn till allmänhetens intresse eftersträvas i andra sammanhang. Föreskrifter som onödigtvis försvårar för allmänheten bör i stället undvikas. Som exempel på det allmängiltiga i en sådan uppfattning nämns i utlåtandet bestämmelsen i allmänna ordningsstadgan (AOS) om att vid meddelandet av lokala ordningsföreskrifter skall tillses, att »därigenom icke lägges onödigt tvång på allmänheten eller eljest göres obefogad inskränkning i den enskildes frihet». I denna anda kräves i AOS beträffande ansökan om tillstånd att anordna offentlig tillställning inte mer än att ansökan skall göras »skriftligen i god tid före tillställningen och om möjligt å sådan tid, att ansökan är polismyndigheten till handa senast å femte dagen före tillställningen».

I utlåtandet säges anledning ej föreligga att anlägga andra synpunkter på affärstidsärendenas handläggning än andra kommunala ärenden, varför tanken på en tidsgräns för ingivande av ansökningar bör avvisas. Vad Stor-stockholmsområdet beträffar tillämpar kommunerna vid handläggningen av affärstidsärenden enhetliga regler, som utarbetats av en särskild kommitté, Stor-Stockholms affärstidskommitté, med representanter för olika kommuner och intresseorganisationer. Detta säges medföra minskad risk för befogade överklaganden. Vidare kommer länsstyrelsens och Kungl. Maj:ts beslut i besvärärenden under hand att ge kommunerna ytterligare vägledning vid handläggningen av frågor om utsträckt affärstid. Förutsättningen är då att besvärmyndigheterna tager upp anförda besvär till prövning även om besvären skulle komma att avse öppethållande på tid som redan gått tillända, och att de motiverar besluten. I fortsättningen torde, sedan kommunerna tagit konsekvenserna av besvärmyndigheternas ställningstaganden, anledning till överklagande av kommunernas beslut i dispensärenden rimligtvis utan behöva föreligga annat än i undantagsfall, framhålls i utlåtandet.

I motionerna föreslås att tillämpningsföreskrifter utfärdas för att tillgodose önskemålen. Därmed torde enligt utlåtandet avses tillämpningsföreskrifter, utfärdade av kungl. arbetarskyddsstyrelsen. Sådana — som då bör ha innehålllet begränsat till att ansökan om tillstånd till utsträckt affärstid bör ingivas till kommunens styrelse i god tid — torde emellertid ha ringa utsikt att tränga igenom hos allmänheten. Medverkan av företagarorganisationer och andra fältorgan säges i stället böra eftersträvas. Till slakthus- och saluhallsstyrelsen riktas sålunda ofta förfrågningar i dispensärenden. Regelmässigt uppmanas därvid allmänheten att inkomma med eventuell ansökan i god tid. Enligt vad som inhämtats lär Stockholms stads och läns köpmannaförbund ha för avsikt att inom kort ge sina medlemmar motsvarande uppmaning i cirkulärform. Åtgärder av detta slag kan förväntas få önskad effekt genom att de snabbt kommer till de berördas kännedom och anses i utlåtandet innebära ett betydligt effektivare och smidigare förfaringssätt än de ifrågasatta tillämpningsföreskrifterna.

Kommunalnämnden i Järfälla kommun anser att motionärernas förslag torde vara svårt att realisera. En komplettering av tillämpningsföreskrifterna kan enligt nämnden knappast få annan form än en rekommendation till kommunerna att anmoda sökandena att inom viss tid inkomma med ansökningar. Förmodligen skulle det komma att åläggas den enskilda kommunen att avgöra tidsramen.

Nämnden framhåller att — oavsett vem som skulle avgöra vid vilken tidpunkt en ansökan senast skulle vara inkommen för att vinna beaktande —, varje tidsangivelse medför att man frångår gängse förvaltningsförfarande. En eventuell bestämmelse om viss ansökningstid skulle komplicera förfarandet vid de tillfällen, då en ansökan inkommer efter den angivna tiden och avser ett rutinärende, där ett snabbt besked kan lämnas. Oavsett förekomsten av tillämpningsföreskrifter torde den kommunala myndigheten vara oförhindrad att meddela beslut i frågan, anser nämnden.

Nämnden påpekar vidare att förslaget i sina praktiska konsekvenser tangerar frågan om verkställighet av kommunala beslut, d. v. s. frågan om lagakraftvinnande skall avvaktas innan ett kommunalt beslut verkställs. Denna fråga säges vara av betydligt större omfattning och berör hela det offentliga förvaltningsförfarandet. Tar man i det sammanhanget i betraktande den stora tidsåtgång, som prövningen av besvärärenden stundom tar, skulle mycket långa ansökningstider få anges, om man skulle uppnå den effekten, att ett obefintligt beslut vore rättsligen prövat innan detsamma verkställdes.

Avslutningsvis framhåller nämnden att dispensärenden i fråga om utsträckt affärstid ofta är av rutinmässig art. Genom den praxis, som numera utvecklats, och genom de gemensamma normer, som tillämpas inom Storstockholmsregionen, torde sökandena i dessa ärenden själva kunna bedöma om ett ärende är av den arten, att ett överklagande riskeras. I sådana fall torde det ligga i sökandenas eget intresse att i god tid före ett utnyttjande av en dispens inlämna ansökan till den kommunala myndigheten, utan att särskilda tillämpningsföreskrifter härom behöver utfärdas.

Med hänsyn till svårigheten att realisera förslaget i motionerna och med hänsyn till de praktiska konsekvenser för det offentliga förvaltningsförfarandet i stort, anser kommunalnämnden att motionerna inte bör bifallas.

Länsstyrelsen i Stockholms län antar att motionärerna främst äsyftat dispenser för visst tillfälle, t. ex. julhandeln. Erfarenhetsmässigt torde det också förhålla sig så att det är just vid detta slag av dispenser som tidsnöd kan uppstå med påföljd att anförda besvär blir onyttiga genom att de kan prövas först sedan den aktuella dispenstiden redan passerats, framhåller länsstyrelsen.

Länsstyrelsen påpekar att motionärernas önskemål i viss mån kan tillgodoses genom besvärmyndighetens möjlighet att besluta om inhibition i avvaktan på besvärens prövning. Länsstyrelsen framhåller att frågan om

inhibition får göras beroende av särskild prövning från fall till fall. Man kan räkna med att inhibition kommer till användning endast i de fall då det från början står klart för besvärsmyndigheten att starka skäl föreligger att upphäva det överklagade beslutet. Å andra sidan föreligger i allt fall för länsstyrelsens del möjlighet att snabbt meddela slutligt beslut i besvärsmål.

Länsstyrelsen avstyrker införandet av bestämmelser om att ansökningar om utsträckt affärstid skall vara inkomna viss tid före det avsedda öppethållandet. Förutom det sagda åberopar länsstyrelsen därvid de skäl som anförts av slakthus- och saluhallsstyrelsen samt kommunalnämnden i Järfälla. Ett närmare samarbete mellan kommunerna och företagarorganisationer av typ köpmannaförbund torde på sikt kunna resultera i att de företag som söker dispens lämnar in ansökan i tillräckligt god tid, framhåller länsstyrelsen avslutningsvis.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har intet att erinra mot ändring av lagen i enlighet med motionerna från de synpunkter länsstyrelsen har att beakta.

Länsstyrelsen uppger att den från drätselkammaren i Linköping infortrat uppgifter beträffande de under år 1968 inkomna ansökningarna om tillstånd enligt 2 § affärstidslagen. Härav kan utläsas att det mellan dag för beslut och dag för vilken tillstånd söks oftast ligger en så kort tid att eventuella besvär knappast hunnit behandlas.

Svenska kommunförbundet instämmer med motionärerna om att sådana tillämpningsföreskrifter bör utfärdas att berörda parter vid alla tillfällen kan använda sig av möjligheten att anföra besvär över det kommunala beslutet och anför att det inte kan vara rimligt att ärenden behandlas så sent att de kommunala besvärsreglerna sätts ur spel. Men det finns enligt förbundet också andra skäl som talar för att dispensansökningarna bör vara inne i mycket god tid. Kommunens styrelse, eller med nämnd som utsetts att handlägga dispensärenden, skall i varje särskilt fall göra en skälighetsbedömning. Därvid kan det också ofta — särskilt i mera betydelsefulla ärenden — vara motiverat att inhämta remissyttranden från berörda intressenter. Förbundet vill för sin del rekommendera att remissförfarandet tillämpas i all den utsträckning det är nödvändigt för att få en allsidig bedömning. Därigenom bidrar kommunerna till en så smidig anpassning som möjligt av affärstidslagen samtidigt som man verkar för goda relationer mellan de parter som berörs inom denna viktiga del av näringslivet. Härigenom kan man också förvänta att antalet besvär minskas, framhåller förbundet.

Handelsanställdas förbund anför att organisationen under den tid som förflutit sedan lagens ikraftträdande den 1 januari 1967 från sina avdelningar i landet erhållit besked om att dessa i många fall genom företagens annonsering om öppethållande utöver lagstadgad affärstid fått sig bekant, att kommunerna beviljat företagen dispens för detta öppethållande. Att sådana annonsering inte sker förrän dagarna före öppethållandet är naturligt.

Detta medför att ett överklagande av denna dispens till länsstyrelsen i berört län inte hinner ingivas i så god tid att en prövning av ärendet kan företagas innan öppethållandet förevarit. Länsstyrelserna har i de flesta fall avstått från ett ställningstagande och med hänvisning till att dagen för öppethållande passerats lämnat klagomålen utan åtgärd. Att sådana situationer uppstår kan, enligt förbundets bedömning, bero på kommunernas sena handläggning av dessa ärenden, men i de flesta fall på att ansökningshandlingarna inkommit så sent att ett yttrande från berörda organisationer av tidsskäl inte kunnat inhämtas. Förbundet anser därför att alla dispensärenden om avvikelser från affärstidslagen § 2 skall översändas till berörda organisationer för yttrande. För att detta skall kunna ske fordras att företagens ansökningar skall inkomma till kommunerna i så god tid att ett yttrande från berörda organisationer samt ett eventuellt överklagande av det kommunala beslutet blir möjligt.

Sveriges köpmannaförbund anför att de erfarenheter som vunnits under de drygt två år som affärstidslagen varit i kraft visar att dispensgivningen fått mycket olika tillämpning inom landet. Vissa kommuner har tillämpat en mycket liberal tolkning av lagen medan andra kommuner strikt följt den restriktiva linje som lagen i sig innebär och tillgängliga förarbeten till lagen anvisar. Detta har enligt förbundet medfört att konkurrenssituationen mellan två intilliggande kommuner ibland förskjutits genom olika kommunal syn på dispensgivningen. Det är att hoppas att genom Kungl. Maj:ts beslut i ärenden, som blir överklagade, en fastare och mer enhetlig praxis snarast skall komma till stånd. Ett av skälen för motionärernas hemställan är att en alltför generös dispensgivning drabbar de anställda inom handeln ganska hårt i form av skyldighet att arbeta på obekvämt arbetstid. Förbundet påpekar att samma skäl kan anföras för det stora antalet små och medelstora butiker som drivs av en enskild köpman med huvudsaklig hjälp av egna familjemedlemmar. Dessa företag tvingas många gånger av konkurrensskäl att tillämpa samma öppethållandetider som övriga större företag som arbetar med hel- och deltidsanställd personal.

Förbundet vitsordar att det förekommit att ansökan om tillfällig dispens inkommer till kommunen så sent att beslut ofta fattas endast några dagar innan dispensen skall träda i kraft, vilket omöjliggjort för exempelvis Handelsanställdas förbund att hinna överklaga beslutet till länsstyrelse. Vad beträffar motionärernas förslag för att komma till rätta med dessa olägenheter, nämligen att ansökningar om utsträckt affärstid skulle vara inkomna till kommunens styrelse viss tid före det avsedda öppethållandet, anser förbundet att tidsfristen måste göras lång för att få önskvärd effekt. Detta sammanhänger med att det kan dröja innan en ansökan hos en kommunal myndighet resulterar i ett lagakraftvunnet beslut beroende på att den kommunala myndigheten ofta inte har så täta sammanträden eller att besvärprövningen hos länsstyrelsen eller Kungl. Maj:t tar relativt lång tid.

I sammanhanget påpekar förbundet att den kommunala myndigheten som beslutar i dispensärendet efter eget bedömande kan föreskriva att beslutet ej skall träda i kraft förrän det vunnit laga kraft ävensom att besvärsmyndigheterna kan förordna om inhibition.

Förbundet erinrar vidare om att kommun vid tillfälliga dispenser inte behöver efterhöra andra parter synpunkter på en ansökan enligt nu gällande tillämpningsföreskrifter. Detta innebär att berörda parter inte får vetskap om en dispens förrän beslut fattats och blivit känt. Enligt förbundets uppfattning skulle det därför vara lämpligt att kommun vid erhållande av dispensansökan lämnade besked härom till närmast berörda parter, nämligen den lokala köpmannaföreningen, den konsumentkooperativa föreningen samt de handelsanställdas organisation. Denna anmälan kan i och för sig ske utan anmodan att part skall yttra sig över ansökan. Det ger emellertid intresserad part möjlighet att inkomma med synpunkter som i flertalet fall kan ge kommun anvisning om att ett eventuellt positivt beslut bör kompletteras med föreskriften att beslutet ej skall träda i kraft förrän det vunnit laga kraft. Genom detta förfarande torde de mera väsentliga olägenheterna av nuvarande tillämpningsanvisningar kunna undanröjas, framhåller förbundet avslutningsvis.

Utskottet

Enligt affärstidslagen får — med bortseende från vissa undantag — yrkesmässig detaljhandel endast bedrivas under vanlig affärstid, som är vardagar mellan klockan 8 och 20. Om det för särskilt fall är påkallat med hänsyn till allmänhetens intresse skall emellertid kommunens styrelse eller nämnd som utses av fullmäktige i kommunen medge affärstid utöver den vanliga. Talan mot sådant beslut får föras hos länsstyrelsen genom besvär. Länsstyrelsens beslut kan överklagas hos Kungl. Maj:t. Enligt förvaltningsrättslig praxis gäller att s. k. gynnande beslut skall lända till omedelbar efterrättelse. Dispens från den vanliga affärstiden brukar därför träda i tillämpning utan avbidan på att tiden för överklagande utgår.

I motionerna påpekas att det i åtskilliga fall förekommit att den kommunala myndigheten medgivit dispens så sent att affärsanställda och andra berörda parter inte kunnat utnyttja sin besvärsrätt. Motionärerna hemställer därför att riksdagen hos Kungl. Maj:t skall begära sådana tillämpningsföreskrifter i fråga om dispens från vanlig affärstid att berörda parter vid alla tillfällen kan använda rätten att besvara sig.

Remissinstanserna har delade meningar om förslaget. Enligt utskottets mening bör förslaget förstås så, att de begärda tillämpningsföreskrifterna skall göra det möjligt för berörda parter att normalt kunna besvara sig i åtminstone en instans. Utskottet delar uppfattningen att det är otillfreds-

ställande att — såsom för närvarande inte sällan förekommer — ärenden om dispens behandlas så sent att besvärreglerna sätts helt ur spel. Sådana tillämpningsföreskrifter, som gör det möjligt för berörda parter att i normala fall besvara sig hos länsstyrelsen, bör därför utfärdas.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motionerna I: 295 och II: 329 i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om sådana tillämpningsföreskrifter i fråga om dispens från vanlig affärstid enligt affärstidslagen att berörda parter normalt kan använda möjligheten att besvara sig hos länsstyrelsen.

Stockholm den 11 november 1969

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK GREBÄCK

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Göran Karlsson (s), Svante Kristiansson (s), Åkesson (fp), Ebbe Ohlsson (m), Ernulf (fp), Hansson (s), fru Landberg (s)* och herr Nils Nilsson (cp)*;

från andra kammaren: herrar Grebäck (cp), Svenning (s), Ekström (s)*, Hedin (m), fröken Anderson (s), herrar Hammarberg (s), Josefson i Arrie (cp) och Sellgren (fp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.