

Nr 29

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motion
om kommunala åtgärder för att bereda sysselsättning
åt partiellt arbetsföra.*

Ärendet

I detta utlåtande behandlas motionen II: 472 av herrar Bengtsson i Landskrona och Lundberg (båda s).

Hemställan avser: »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa att sådana ändringar eller tillägg till kommunallagen göres att kommun gives rätt att i stiftelseform eller egen regi bedriva sådan verksamhet som kan sysselsätta partiellt arbetsföra».

Motionen

Motionärerna erinrar om att det årligen av staten och andra satsas stora belopp för att bereda partiellt arbetsföra sysselsättning men att det ofta är ytterst svårt att finna lämpliga arbetsuppgifter. Motionärerna påpekar att de skyddade verkstäderna under en tid nära nog var den enda form av sysselsättning som kunde ordnas av kommunerna. Efter hand kom man dock fram till, säger motionärerna, att olika former av kioskhandel var lämpliga arbetsobjekt. Sådana ställdes till förfogande på olika sätt. Ibland bildade kommunen en allmännyttig stiftelse för att driva kioskrörelse. Vid andra tillfällen drev en kommunal nämnd verksamheten. I några fall har emellertid förekommit att regeringsrätten efter överklagande upphävt kommunala beslut om bildande eller utökning av stiftelser, som drev kioskhandel för sysselsättande av partiellt arbetsföra. Detta har skett med den motiveringen att det inte är tillåtet för kommun att för sådant ändamål driva kioskhandel. Härigenom har en möjlighet att bereda partiellt arbetsföra sysselsättning bortfallit. Motionärerna anser inte att denna form av verksamhet skall vara förbjuden för en kommun, när den avser att sysselsätta sådana som inte kan få arbete och utkomst på annat sätt. Motionärerna understryker att alla möjligheter att sysselsätta handikappade bör hållas öppna. Det är därför angeläget, uttalar de, att sådan lagändring göres, att kommun äger rätt att för beredande av sysselsättning åt partiellt arbetsföra, i stiftelseform eller i egen regi, driva sådan verksamhet som ägnar sig härför.

Gällande bestämmelser och deras bakgrund m. m.

Huvudregeln för borgerlig primärkommuns kompetens meddelas i 3 § i 1953 års kommunallag. Enligt första stycket av detta lagrum äger kommun att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter, såvitt inte handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. I ett andra stycke hänvisas angående vissa kommunala angelägenheter till vad särskilt är stadgat.

Rättskällor vid detta stadgandes tolkning är vid sidan av lagtexten äldre och nyare rättspraxis, kompetensdirektiv, givna i samband med att stadgandet år 1948 erhöll sin nuvarande lydelse, samt speciallagstiftning och till denna hörande förarbeten.

Med den lydelse lagrummet erhöll 1948 skall allmänintresset och inte som tidigare gemensamhetsintresset vara normerande för kommuns enbart på det första stycket grundade kompetens. För att vara lagenlig skall den kommunala åtgärden tillgodose ett allmänt till kommunen knutet intresse. Denna synpunkt på det kommunala befogenhetsområdet utvecklades närmare i uttalanden av kommunallagskommittén (SOU 1947: 53) och föredragande departementschefen (prop. 1948: 140).

Beträffande tillämpningen på olika kommunala verksamhetsfält av den nya kompetensbestämmelsen framhöll både kommittén och departementschefen, att det i stort sett borde bli rättstillämpningens uppgift att närmare bestämma gränserna för kommunernas verksamhet. Därvid skulle rättspraxis erhålla en jämförelsevis stor frihet att anpassa sin ståndpunkt efter förhållandena i de särskilda fallen och med beaktande av den allmänna samhällsutvecklingen.

Karaktäristiskt för den enligt rättspraxis tillåtna kommunala affärsverksamheten fann kommittén vara att den tillgodosåg viktiga allmänintressen. Särskilt tydligt var detta beträffande el- och gasverk samt företag med liknande monopolställning på kommunikationsväsendets område. Betydelsefullt var att dessa nyttigheter kunde erhållas till så billigt pris som möjligt. Enligt en gammal rättsgrundsats ägde kommun nämligen inte inlåta sig på företag enbart i syfte att erhålla ekonomisk vinst.

Vid sidan av sådan tillåten kommunal affärsverksamhet samt företagsamhet i anknytning till i särskilda författningar reglerade kommunala uppgifter förekom också att kommunerna subventionerade eller eljest främjade enskilda näringsföretag. Efter att översiktligt ha redovisat den ganska restriktiva rättspraxis som här vunnit insteg uttalade kommittén, att denna rättspraxis i allmänhet kännetecknats av verklighetsblick och anpassning efter de med olika tider växlande behoven av samhällseliga åtgärder. Den allmänna ekonomiska och sociala utvecklingen samt de tekniska framstegen kunde emellertid framkalla behov av kommunala åtgärder på verksamhetsfält som hittills helt eller huvudsakligen varit förbehållna den enskilda företagsam-

heten. Det vore av vikt att rättstillämpningen vid bedömandet av sådana åtgärder inte låte sig bindas av traditionella synpunkter utan beaktade vad de allmänna intressena kunde anses kräva i olika fall.

Kommittén belyste därefter med exempel företag, där en positiv inställning hos praxis i första hand syntes kunna förväntas antingen därför att företagen anknöt till redan befintlig kommunal verksamhet eller därför att de skapade arbetstillfällen åt arbetslösa eller hindrade hotande arbetslöshet. I övrigt kunde arten och omfattningen av de näringsföretag, för vilka kommunal drift kunde ifrågakomma, inte överblickas. Gränsdragningen härvidlag måste hänskjutas till rättspraxis.

Motsvarande synpunkter kunde enligt kommittén läggas på kommunernas understödjande av den enskilda verksamheten. Förelåg ett allmänt intresse av kommunalt stöd åt ett enskilt företag, borde kommunen i princip kunna lämna sådant stöd. Särskilt gällde detta, när ett nedläggande eller inskränkande av driften skulle föranleda arbetslöshet i kommunen.

Kommittén ansåg att kommunerna i överensstämmelse med gällande rättspraxis i princip borde äga rätt att bereda arbetslösa utkomst genom igångsättande av arbetsföretag även i sådana fall, då företaget i och för sig inte var en kommunal angelägenhet. Som exempel härpå anförde kommittén dikningsarbete på enskild skogsägares mark.

Departementschefen förklarade sig i huvudsak ense med kommittén i fråga om kommunal affärsverksamhet och understödjande av enskilda näringsföretag. Införandet av allmänintresset som kompetensreglerande faktor skulle enligt hans åsikt åtminstone inte för det dåvarande innebära någon vidgning av gränserna för kommunernas kompetens, sådana dessa gränser uppdragits av praxis. Liksom kommittén betonade han emellertid att på detta område en snabb utveckling ägde rum med förskjutningar i betraktelsesättet och att det därför just för detta område vore särskilt värdefullt med en elastisk kompetensregel. Departementschefen berörde inte särskilt frågan om kommuns rätt att igångsätta arbetsföretag i syfte att bereda arbetslösa utkomst.

Vad departementschefen sålunda anfört föranledde ingen erinran från konstitutionsutskottet i dess av riksdagen godkända utlåtande (1948 nr 24).

Vid 1958 års B-riksdag och vid 1964 års riksdag väcktes motioner om vidgad rätt för kommuner att driva industri- och affärsverksamhet i syfte att allmänt befrämja kommunens ekonomiska utveckling. Vid båda dessa tillfällen avslogs motionerna i enlighet med KU:s hemställan (utl. B 6/1958 resp. 29/1964). I 1958 års utlåtande framhöll KU bl. a., att en viss utveckling på detta område av den kommunala kompetensen var naturlig och önskvärd samt att besvärmyndigheterna borde ta hänsyn till samhällsutvecklingen. 1964 avstod KU från saklig prövning under hänvisning till då framlagda förslag om lokalisering åtgärder från samhällets sida och då aviserad utredning beträffande kommunernas kompetens i näringspolitiska ärenden. Även 1* — *Bihang till riksdagens protokoll 1969. 5 saml. 2 avd. Nr 29*

1966 års riksdag avlog i enlighet med KU:s hemställan (utl. nr 6) motioner om rätt för kommun att främja eller driva affärsföretag. Detta motiverades med att frågan var föremål för utredning genom kommunalrättskommittén enligt tilläggsdirektiv den 5 mars 1965. För dessa redogöres nedan i avsnittet om pågående utredningar.

Genom särskild lagstiftning 1968, som går tillbaka till ett riksdagsinitiativ 1964 (KU 14, rskr 318), har kommunerna getts befogenhet att vidtaga åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen (prop. 44, KU 18, rskr 208, SFS 131). I detta särskilda hänseende har kommunerna således uttryckligen tillerkänts möjligheter att driva rörelse.

Här skall också noteras, att kommun under vissa förutsättningar kan anlita kommunalt bolag eller stiftelse för fakultativa uppgifter inom kompetensramen. Att så var fallet hävdades bl. a. av kommunalrättskommittén i dess betänkande angående kommunala bolag (SOU 1965:40) och har därefter fastslagits i rättspraxis (RÅ 1966 ref. 7). I betänkandet uttalade kommittén bl. a. (s. 197) att det »knappast (kunde) finnas något att invända mot att exempelvis en s. k. skyddad verkstadsrörelse för partiellt arbetsföra drives i stiftelseform e. d. om företagets försäljningsverksamhet kräver en affärsässig uppläggning och förekommande subventioner lämnas i öppna och klart redovisade former».

Slutligen skall här antecknas, att det genom de ändringar av socialhjälpslagen som beslöts 1968 (prop. 74, 2LU 38, rskr 176, SFS 244) har fastslagits att kommunerna har ett förstahandsansvar för handikappvården.

Vissa uttalanden om kommunal kioskrörelse m. m.

1947 års *butiksstängnings-sakkunniga* uttalade i ett betänkande med förslag till ändrad butiksstängningslagstiftning (SOU 1948:3), att de fann det vara av stort värde om partiellt arbetsföra i lämplig omfattning bereddes tillfälle att försörja sig genom kioskförsäljningsverksamhet. Fördelningen av dessa försörjningsmöjligheter borde ske i samråd med kommunens socialvårdsorgan. Det förekommande geschäftet med kioskrättigheter borde förhindras. De sakkunniga erinrade om att olika metoder ifrågasatts för att säkerställa det önskvärda inflytandet för socialvårdsorganen och anförde till belysande därav bl. a. följande (s. 114):

En metod, som övervägts i Stockholm, är att kommunen på därför lämpade platser, där behov av kioskförsäljning föreligger, låter uppföra ett antal kiosker, vilka uthyras till personer, som anvisas av socialvårdsorganet och som därefter hos länsstyrelsen söka tillstånd till handel å utsträckt tid å förevarande plats. En annan utväg är att ett allmännyttigt företag, exempelvis ett kommunalt bolag, förvärvar tillstånd till utövandet av handel å utsträckt affärstid på därför lämpade platser, där behov av dylik försäljning föreligger, och att detta bolag sedan anställer biträden och affärsföreståndare

under beaktande av föreliggande personliga ömmande omständigheter hos aspiranterna på dylika befattningar. Genom sist angivna system möjliggöres en utjämning av inkomsterna från olika försäljningsställen med skiftande omsättning allt efter läget.

En tillkallad expert ifrågasatte i ett särskilt yttrande lämpligheten av kommunalt engagemang i kioskrörelse (s. 122).

I yttranden över de sakkunnigas betänkande ställde sig remissinstanserna — i den mån de berörde frågan — i stort sett avvisande till vad de sakkunniga anfört om kioskrörelse i kommunal regi (se prop. 1948: 248 s. 87).

Departementschefen uttalade i propositionen med förslag till butiksstängningslag (1948: 248 s. 97), att han i likhet med de sakkunniga fann det riktigt att de partiellt arbetsföra bereddes tillfälle att försörja sig genom kioskförsäljning. Han ansåg sig sakna anledning att gå in på frågan om lämpligheten av att de ifrågavarande socialvårdssynpunkterna tillgodosågs genom att kommunerna i någon form engagerade sig i kioskhandeln.

Vid riksdagsbehandlingen framhöll andra lagutskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande (1948: 47) önskvärdheten av att vid beviljande av kiosk-tillstånd även de sociala synpunkterna beaktades. Partiellt arbetsföra borde, uttalade utskottet, där så befinnes lämpligt beredas tillfälle att försörja sig genom försäljning från kiosk. Utskottet berörde inte frågan om kommunalt engagemang därvidlag.

Kommittén för partiellt arbetsföra tog i sitt betänkande angående särskilda åtgärder för partiellt arbetsföras sysselsättande m. m. (SOU 1948: 54) upp frågan om möjligheterna att tillgodose de partiellt arbetsföras intressen inom kioskhandel genom kommunala åtgärder. Därvid uttalade kommittén att detta kunde ske bl. a. genom bildandet av kommunala bolag eller stiftelser, som förvärvade tillstånd till handel på utsträckt affärstid och som anställde affärsföreståndare och biträden (s. 66). Uttalandet gjordes mot bakgrunden av att det framgått av erfarenheterna från den verksamhet som vissa kommunala myndigheter bedrivit, att det inte gett tillfredsställande resultat att endast upplåta nya kioskrättigheter till partiellt arbetsföra.

Kommitténs uttalande var vid remissbehandlingen (se prop. 1950: 167 s. 34) föremål för skiftande bedömningar. Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna liksom Svenska stadsförbundet tillstyrkte förslagen. Länsstyrelserna lämnade dem i regel utan erinran. Förslagen avstyrktes av Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Handels arbetsgivareorganisation, AB Svenska pressbyrån, Stockholms handelskammare, Handelskammaren i Göteborg och Sveriges kioskidkares riksförbund.

I propositionen angående vissa åtgärder för arbetsvård åt partiellt arbetsföra (1950: 167 s. 40) uttalade departementschefen — under hänvisning till det ovan återgivna uttalandet i prop. 1948: 248 och vad andra lagutskottet anfört därom — att de partiellt arbetsföras intressen i vad gällde kioskhandeln syntes ha tillgodosetts relativt väl. Frågan om särskilda kommunala åtgärder

gärder berördes inte. Utskottsutlåtandet (SU 1950: 212) tog inte heller upp denna fråga.

Pågående utredningar

Inom *kommunalrättskommittén* pågår f. n. utredning av frågor om den kommunala och landstingskommunala kompetensen. Direktiv i detta hänseende lämnades kommittén den 5 mars 1965. I direktiven uttalade departementschefen, att regeringsrättens praxis på vissa områden inte syntes vara entydig eller helt i samklang med utvecklingen. Olika exempel härpå lämnades. En översyn av kompetensreglerna torde komma till stånd, varvid utgångspunkten borde vara att reglerna alltjämt måste vara grundade på huvudprincipen att kommunala åtgärder skall tillgodose allmänna till kommunen knutna intressen. Inom denna ram borde sökas nå en lämplig precisering av kommunernas befogenheter. Detta var särskilt angeläget när det gällde kommunal drift av rörelse och kommunalt stöd åt enskilda näringsföretag. Därvid framhölls att det borde övervägas om det fanns anledning att i särskilt hänseende vidga kommuns rätt att driva rörelse, »då det med hänsyn till allmänintresset och kommunens övrigt uppgifter kan bedömas vara ändamålsenligt att verksamheten drivs i kommunal regi». Som exempel nämndes drivande av parkeringshus med tillhörande service. Det framhölls, att sådan verksamhet i uteslutande syfte att erhålla ekonomisk vinst alltjämt inte borde hänföras till de kommunala angelägenheterna. I övrigt borde i reglerna om den kommunala kompetensen göras de ändringar, som en genomgång av praxis kunde ge anledning till.

Här skall även erinras om att sakkunniga har tillkallats enligt regeringens bemyndigande den 15 augusti 1968 för *utredning rörande den skyddade sysselsättningen*. Enligt direktiven bör de sakkunniga kartlägga den nuvarande tillgången på skyddade arbetsplatser och därvid även beakta den halvskyddade sysselsättningen. De bör även bilda sig en uppfattning om det framtida behovet av olika slags skyddad och halvskyddad sysselsättning i skilda delar av landet. I uppdraget ingår enligt direktiven bl. a. att överväga om skyddad eller halvskyddad sysselsättning i delvis nya former kan behöva anordnas för att tillgodose föreliggande behov. De sakkunniga skall även lägga fram förslag beträffande det framtida huvudmannskapet.

Regeringsrättens praxis

Regeringsrätten har under de senaste åren i två fall upphävt beslut av fullmäktige att inrätta resp. anslå medel till en kommunal stiftelse med ändamål att bereda utkomstmöjligheter åt partiellt arbetsföra genom deras sysselsättande i kioskhandel, som skulle drivas resp. drevs av stiftelsen. Stadgarna för stiftelserna var i båda fallen likartade. I det första fallet, som rörde Södertälje stad, utlät sig regeringsrätten sålunda (RÅ 1965 ref. 17):

Av handlingarna framgår väl, att stadsfullmäktige med sitt klandrade beslut åsyftat att bereda partiellt arbetsföra personer i staden utkomst genom lämpligt arbete,

men när i målet icke visats, att det för detta syfte erfordrats att, såsom skett, bilda en kommunal stiftelse med ändamål att driva vinstgivande affärsrörelse,

samt klandrade beslutet förty icke kan anses avse en stadens angelägenhet

prövar regeringsrätten lagligt att . . . upphäva stadsfullmäktiges beslut.

Det andra fallet gällde Avesta stad och avgjordes av regeringsrätten den 5 september 1968 (RÅ 1968 K 1198). Regeringsrätten anförde där följande:

Visserligen får det anses vara en stadens angelägenhet att bereda utkomstmöjligheter för partiellt arbetsföra, men det är icke tillåtet för staden att för detta ändamål själv eller genom särskilt bildad stiftelse driva kioskhandel. På grund härav kan det icke heller vara en stadens angelägenhet att, såsom skett genom klandrade beslutet, bereda stiftelsen möjlighet att utvidga denna affärsrörelse. Enär stadsfullmäktige därför genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet prövar regeringsrätten lagligt (att upphäva fullmäktiges beslut).

Ur regeringsrättens praxis i övrigt må nämnas, att regeringsrätten i ett år 1953 avgjort fall (RÅ 1953 I 107) ansett stad få övertaga godsinlämnings- och kioskrörelse vid en busstation, inrymd i en staden tillhörig fastighet.

Remissyttrande av Svenska kommunförbundet m. m.

I ett av utskottet inhämtat yttrande har *Svenska kommunförbundets styrelse* tillstyrkt bifall till motionärernas hemställan. Yttrandet intages i sin helhet som *bilaga 1*.

Från *AB Svenska pressbyrån* har till utskottet inkommit visst material avsett att belysa den av motionärerna aktualiserade frågan. Av detta framgår bl. a. att pressbyrån driver cirka 1 200 egna kiosker, där cirka 5 000 personer är sysselsatta. Av dessa uppges nära 1 600 vara handikappade. Pressbyrån framhåller bl. a. att sedan många år föreligger en överenskommelse mellan arbetsmarknadsstyrelsen och pressbyrån om samarbete med länsarbetsnämnderna för att underlätta anställning av handikappade i pressbyråns kiosker. Cirkulär i frågan utfärdades av arbetsmarknadsstyrelsen senast den 31 mars 1968 (V: 1). Pressbyrån uttalar att kioskhandeln numera knappast kan sägas inta någon särställning från handikappvårdens synpunkt i förhållande till andra näringsgrenar. Det finns därför, säger pressbyrån, ingen anledning att särskilt med sikte på kioskhandeln ändra kommunallagen på det sätt som motionärerna föreslår. Pressbyrån anser att arbetsuppgifterna inom kioskhandeln är sådana att personer med besvärande handikapp inte kan klara dem helt på egen hand. De måste därför arbeta tillsammans med fullt arbetsför personal. Detta iakttages också i pressbyråns kiosker. En på lämpligt sätt utformad och utrustad kiosk kan öka möjligheterna till sysselsättning av fysiskt handikappade.

Utskottet

De partiellt arbetsföras problem har under senare år ägnats ökande intresse från samhällets sida. Att dessa personer i görlig mån beredes meningsfull sysselsättning framstår därvid som en viktig uppgift. Det erkännes numera allmänt att det ankommer på kommunerna att — vid sidan av andra samhällsorgan — vara verksamma i detta syfte. Vilka åtgärder kommun äger vidtaga härför är emellertid i viss mån oklart. Detta gäller framför allt frågan, i vad mån kommun äger driva verksamhet i syfte att därigenom sysselsätta partiellt arbetsföra. Några särskilda kompetensföreskrifter har inte meddelats. Frågan får därför för närvarande lösas med ledning endast av den allmänna kompetensregleringen. Detta kan leda till otillfredsställande resultat, i det att gränsen för vad som anses tillåtet bestämmes för snävt. I rättspraxis har sålunda fastslagits, att det med gällande regler inte är tillåtet för kommun att driva kioskhandel i syfte att bereda utkomstmöjligheter för partiellt arbetsföra. Enligt utskottets mening bör behovsfrågan vara i första hand avgörande för tillåtligheten. Om behov föreligger av särskild kommunal verksamhet i syfte att därigenom sysselsätta partiellt arbetsföra, talar starka skäl för att kommunen också skall få driva sådan verksamhet. I detta hänseende bör bl. a. kioskhandel och därmed jämförlig rörelse kunna komma i fråga. Ett tillgodoseende av det sagda innebär en viss utvidgning av den kommunala kompetensen i förhållande till vad som nu gäller och fordrar därför särskild åtgärd från statsmakternas sida. Ett klarläggande av den kommunala kompetensen på hithörande område är under alla förhållanden påkallat. Om detta skall ske som ett led i den allmänna översyn av reglerna om den kommunala kompetensen, på vilken kommunalrättskommittén nu arbetar, eller i annan ordning anser sig utskottet inte böra taga ställning till. Det är emellertid enligt utskottets mening angeläget att frågan snarast bringas till en lösning.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av motionen II: 472 anhåller hos Kungl. Maj:t om skyndsamt prövning och förslag om kommuns rätt att driva sådan verksamhet som kan sysselsätta partiellt arbetsföra.

Stockholm den 22 oktober 1969

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Erik Olsson (s), fru Segerstedt Wiberg (fp), herrar Sveningsson (m), Harald Pettersson (cp), Sörlin (s), Sten Andersson (s), Svenungsson (m), Nyquist (s) och Lindblad (fp); samt

från andra kammaren: herrar Larsson i Luttra (cp), Adamsson (s), Henningsson (s), fru Thunvall (s), herrar Johansson i Trollhättan (s), Boo (cp), Nelander (fp), Andersson i Billingsfors (s), Werner (m) och Strömberg (fp).

Reservation

av fru *Segerstedt Wiberg* och herr *Nelander* (båda fp).

Remissyttrande av Svenska kommunförbundet

Kommunala åtgärder för att bereda sysselsättning åt partiellt arbetsföra

Sedan Svenska kommunförbundet beretts tillfälle att avge yttrande över motion nr II: 472 om kommunala åtgärder för att bereda sysselsättning åt partiellt arbetsföra, får förbundets styrelse anföra följande.

Styrelsen kan vitsorda att kommunerna i stor omfattning engagerar sig för att bereda partiellt arbetsföra personer olika slag av sysselsättning. Sålunda är ingalunda ovanligt att kommuner bildat särskilt rättssubjekt, t. ex. kommunalt bolag eller stiftelse, med uppgift att driva kioskhandel och i rörelsen sysselsätta partiellt arbetsföra. Ett kommunalt engagemang i denna form har också erhållit en viss tradition i framför allt många städer, eftersom redan 1947 års butiksstängningssakkunniga och den i slutet av 1940-talet verksamma kommittén för partiellt arbetsföra rekommenderade en sådan lösning. Sistnämnda kommitté framhöll sålunda i sitt betänkande om särskilda åtgärder för partiellt arbetsföras sysselsättande m. m. (SOU 1948: 54 s. 66) att de partiellt arbetsföras intressen i fråga om kioskhandeln borde kunna tillgodoses »exempelvis genom att kommunala bolag eller stiftelser bildas, som förvärva tillstånd till handel å utsträckt affärstid och som anställa affärsföreståndare och biträden, eller därigenom att de kommunala myndigheterna, i fall då kommunerna själva icke vilja driva rörelsen, låta uppföra kiosker i egen regi och uthyra dessa till personer, som anvisas av de socialvårdande organen». Visserligen föranledde kommitténs förslag i denna del ej någon proposition till riksdagen, då frågan om beredande av företrädesrätt för partiellt arbetsföra ansågs kräva ytterligare överväganden men kommitténs rekommendationer har ändå i många fall kommit att ligga till grund för kommunala beslut om bildande av särskilda rättssubjekt för att tillgodose de partiellt arbetsföras intressen.

Ett sådant anlåtande av kommunalt bolag eller stiftelse har för kommunernas del framstått såsom ännu mer motiverat efter det av kommunalrättskommittén framlagda betänkandet om kommunala bolag (SOU 1965: 40). Sålunda uttalade kommittén (s. 197) bl. a. att det knappast kunde finnas något att invända mot att »exempelvis en s. k. skyddad verkstadsrörelse för partiellt arbetsföra drives i stiftelseform e. d. om företagets försäljningsverksamhet kräver en affärsmässig uppläggning och förekommande subventioner lämnas i öppna och klart redovisade former». De synpunkter, som kommittén i övrigt anfört i denna fråga, har senare också bekräftats i rättspraxis (RÅ

1966: 7), varigenom hinder ej ansetts föreligga för kommun att genom kommunalt bolag driva verksamhet för att tillgodose hantverkets och småindustriens behov av arbetslokaler. I princip har sålunda kommun ansetts oförhindrad enligt gällande rätt att genom ett för ändamålet bildat rättssubjekt driva oreglerad verksamhet som faller inom ramen för den kommunala kompetensen.

De avgöranden, som regeringsrätten senast meddelat på detta område och som motionärerna närmast synes åsyfta, avser upphävande av dels ett beslut av stadsfullmäktige i Södertälje att bilda kommunal stiftelse med huvudsakligt ändamål att driva vinstgivande kioskhandel för att sysselsätta partiellt arbetsföra (RÅ 1965 ref. 17), dels ett beslut av fullmäktige i Avesta att bevilja redan befintlig kommunal kioskstiftelse för partiellt arbetsföra ett amorteringslån för att uppföra ytterligare en försäljningskiosk. I det förra fallet torde utformningen av stiftelsens stadgar med angivande av det speciella vinstsyftet ha varit en bidragande orsak till att fullmäktigebeslutet upphävts. I det senare avgörandet synes emellertid frågan om verksamhetens eventuellt vinstgivande karaktär ha spelat en underordnad roll. Sålunda konstaterar regeringsrätten i detta utslag att det visserligen får anses vara en stadens angelägenhet att bereda utkomstmöjligheter för partiellt arbetsföra men att det icke är tillåtet för staden att för detta ändamål själv eller genom särskilt bildad stiftelse driva kioskhandel.

Framför allt regeringsrättsutslaget rörande stiftelsen i Avesta ger otvetydigt vid handen att kommunerna numera får anses lagligen förhindrade att i egen regi eller i stiftelseform bedriva sådan kioskrörelse, som sysselsätter partiellt arbetsföra personer. Enligt styrelsens mening kan ifrågasättas huruvida detta utslag står i överensstämmelse med tidigare gällande rättsuppfattning och med ovan redovisade uttalanden, som olika statliga utredningskommittéer gjort i denna fråga. I varje fall kommer regeringsrättens ställningstagande, såsom motionärerna mycket riktigt framhåller, att medföra ökade svårigheter för kommunerna att på ett tillfredsställande sätt kunna bereda de partiellt arbetsföra sysselsättning. Samtidigt som ett flertal kommuner tvingas ompröva tidigare fattade beslut om sådan kioskhandel torde möjligheterna att i fortsättningen stödja denna verksamhet i stort sett vara begränsade till att endast avse upplåtelse av kiosk till den partiellt arbetsföre mot erläggande av viss hyra. Kioskrörelsen torde sedan få drivas av den partiellt arbetsföre själv utan större möjlighet för kommunen att utöva närmare insyn i verksamheten.

För att kunna bereda dessa handikappade tillfredsställande utkomstmöjligheter är det enligt styrelsen angeläget att kommunerna kan tillförsäkras medinflytande i verksamheten genom att själva eller genom särskilt bildade rättssubjekt driva sådan kioskhandel. Ett kommunalt engagemang i denna form får även anses nödvändigt för att förhindra det geschäft med kiosk-rättigheter, som ofta förekommer på detta område. I många fall saknar också

den partiellt arbetsföre tillräckliga förutsättningar och fysiska resurser för att rent affärsmässigt kunna sköta en kioskrörelse och själv klara av exempelvis sådana göromål som bokföring, inköp av varor och lagerhållning. För att rörelsen skall kunna drivas rationellt och ge den partiellt arbetsföre en något så när tillfredsställande försörjning måste därför kommunen stundom ingripa och lämna hjälp i olika avseenden. Ett förbud för kommunerna att själva eller i stiftelseform driva sådan kioskhandel skulle dessutom stå i direkt strid med den av arbetsmarknadsstyrelsen bedrivna sysselsättningspolitiken för dessa handikappade. Arbetsmarknadsstyrelsen har sålunda vid olika kurser och konferenser rekommenderat kommunerna att i egen regi eller genom bildande av särskilda rättssubjekt driva kiosker för att bereda dessa handikappade ökade möjligheter till förvärvsarbete. Även andra sysselsättningsfrämjande åtgärder på detta område och då främst rätten för den partiellt arbetsföre att erhålla näringshjälp skulle komma att få en allt mindre betydelse om kommunerna skulle betagas möjligheten att i dessa former driva kioskhandel och därmed jämförlig rörelse.

Under hänvisning till det ovan anförda får styrelsen tillstyrka bifall till motionärernas förslag om att sådana ändringar eller tillägg göres i gällande lagstiftning att kommun medges rätt att i egen regi eller i särskilt för ändamålet bildat rättssubjekt bedriva sådan verksamhet som kan sysselsätta partiellt arbetsföra.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

Hj. Mehr

/Gunnar Thollander