

Nr 191

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om rätt för kommun att bistå utländska studerande; given Stockholms slott den 19 oktober 1962.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för denna dag, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag om rätt för kommun att bistå utländska studerande.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

BERTIL

Rune B. Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås, att borgerliga primärkommuner och landstingskommuner i särskild lag bemyndigas att bistå stipendiater från utvecklingsländerna genom att vidta åtgärder som väsentligen tar sikte på att ordna stipendiaternas levnadsförhållanden under deras vistelse i kommunen. Dylika kommunala åtgärder skall enligt förslaget kunna avse stipendiater, som kommer till vårt land inom ramen för våra samordnade hjälpinsatser och som vistas i kommunen för studier eller annan utbildning.

Lagen föreslås skola träda i kraft den 1 januari 1963.

Förslag

till

Lag**om rätt för kommun att bistå utländska studerande**

Härigenom förordnas, att kommun och landstingskommun äga beträffande dem, som i anslutning till svenskt utvecklingsbistånd vistas i kommunen för studier eller annan utbildning, vidtaga åtgärder i syfte att underlätta deras vistelse där och främja deras välfärd och trivsel.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1963.

Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av Halland i statsrådet å Stockholms slott den 19 oktober 1962.

N ä r v a r a n d e :

Statsministern ERLANDER, statsråden ANDERSSON, LANGE, KLING, JOHANSSON, AF GEIJERSTAM, HERMANSSON, HOLMQVIST, ASPLING.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Johansson, *fråga om kommunalt bistånd åt studerande från utvecklingsländerna* samt anför.

Inledning

På senare tid har i åtskilliga kommuner uttalats önskemål att kommunen skulle anslå medel till utbildningsbidrag åt studerande från utvecklingsländerna. Sålunda tillkännagav styrelserna för samtliga i stadsfullmäktige i Stockholm företrädna partigrupper i en kommuniké den 15 mars 1961 att Stockholms stad enligt deras mening borde svara för kostnaderna för utbildning i Sverige av 15 studenter om året från Afrika och Asien. Stipendiebeloppen, som beräknades till totalt 225 000 kronor om året, avsågs skola täcka kostnader för stipendiaternas resor, uppehälle, bostäder, studier m. m. och studierna skulle bedrivas vid Stockholms universitet eller vid andra institutioner i staden. Motsvarande förslag har motionsvis lagts fram i stadsfullmäktige i Göteborg, Uppsala, Halmstad och Köping. Beslut om anslag till dylika stipendier har fattats av stadsfullmäktige i Norrköping. Jönköpings läns landsting beslutade 1961 att anslå medel till en fond, vars avkastning skall användas för bl. a. stipendier för att bereda ungdom från utvecklingsländerna möjlighet att besöka folkhögskolor och andra skolor i länet.

Önskemål har vidare framförts om kommunala stipendier åt utlänningar som praktiserar vid svenska industrier eller genomgår lärlingsutbildning i Sverige.

Enligt ett nyligen träffat avgörande i regeringsrätten anses beslut om kommunalt utbildningsbidrag åt utländska studerande icke lagligen kunna meddelas, enär sådant beslut inte avser en angelägenhet som det tillkommer kommun att vårda.

Sedan fråga uppkommit, huruvida det vore möjligt och lämpligt att ändra gällande kommunala kompetensregler så att kommun finge möjlighet att

anslå medel för nämnda ändamål, uppdrog Kungl. Maj:t den 12 januari 1962 åt kommunalrättskommittén att skyndsamt verkställa en förutsättningslös utredning angående kommunala utbildningsbidrag åt utländsk studerande och liknande spörsmål samt att framlägga förslag till de åtgärder, som kommittén fann utredningen föranleda. Kommittén¹ har redovisat uppdraget i ett i maj 1962 framlagt betänkande, *Kommunalt stöd åt studerande från utvecklingsländerna* (SOU 1962: 21). Betänkandet utmynnar i förslag till lagstiftning i ämnet, enligt vilket såväl primärkommun som landstingskommun skall få möjlighet att i viss omfattning anslå medel till utbildningsbidrag och annan utbildningshjälp åt utländska studerande i Sverige.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgivits av kammarkollegiet, nämnden för internationellt bistånd (NIB), överståthållarämbetet, länsstyrelserna i samtliga län, svenska landstingsförbundet, svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund och svenska institutet för kulturellt utbyte med utlandet.

Vid överståthållarämbetets remissvar har fogats yttrande från stadsfullmäktige i Stockholm. Länsstyrelserna har vid sina remissvar fogat yttranden från 95 primärkommuner, förvaltningsutskotten i åtta landstingskommuner samt länskolnämnderna i två län. Länsstyrelsen i Skaraborgs län har därjämte ingivit yttrande från skaraborgsavdelningen av svenska landskommunernas förbund.

Flertalet remissinstanser har tillstyrkt kommunalrättskommitténs förslag.

Jag anhåller nu att få taga upp frågan om kommunala utbildningsbidrag åt studerande från utvecklingsländerna till närmare behandling.

Gällande rätt

I § 57 andra stycket *regeringsformen* stadgas att huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta bestämmas genom kommunallagarna, vilka av Konungen och riksdagen gemensamt stiftas.

Enligt 3 § första stycket *kommunallagen den 18 december 1953 (nr 753)* äger kommun själv, efter vad i lagen närmare bestämmas, vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet av dessa enligt gällande författningar tillkommer annan. I 3 § andra stycket heter det att angående vissa kommunala angelägenheter är särskilt stadgat. Motsvarande gränser för den kommunala verksamheten anges i 3 § *kommunallagen för Stockholm den 1 mars*

¹ I utarbetandet av betänkandet har deltagit kommitténs samtliga ledamöter, nämligen landshövdingen Thorwald Bergquist, ordförande, ledamoten av första kammaren, direktören Carl Albert Anderson, ledamoten av andra kammaren, direktören C. W. Carlsson, ledamoten av första kammaren Nils-Eric Gustafsson, förutvarande ledamoten av första kammaren, kaptenen Axel Mannerskantz, och ledamoten av andra kammaren Olof Wiklund. Experter har varit preceptorn vid Stockholms universitet Fritz Kaijser och förste sekreteraren i svenska stadsförbundet Rolf Romson.

1957 (nr 50) och i 4 § *landstingslagen den 14 maj 1954 (nr 319)*. I sistnämnda lagrum ges exempel på vissa mera betydelsefulla arbetsuppgifter inom landstingskommunerna, nämligen hälso- och sjukvård, undervisning, socialvård, jordbrukets och andra näringars utveckling med mera dylikt. Exemplifieringen innebär dock inte någon begränsning i landstingskommunens kompetens.

Den nuvarande kompetensbestämningen infördes i kommunallagarna på förslag av konunallagskommittén (SOU 1947:53), som förordade att den tidigare kvantitativa kompetensbestämningen utbyttes mot en kvalitativ. Enligt vad som uttalades i samband med förslaget antagande (prop. 1948:140; KU 24; rskr 270) är en angelägenhet att uppfatta som kommunal om till denna anknäyer sig ett allmänt intresse av sådan art och styrka att angelägenheten bör bli föremål för kommunal omvårdnad. En annan given begränsning av objektiv natur sades ligga i att det allmänna intresse, som konstituerar en angelägenhet som kommunal, måste vara knutet till den egna kommunen. Denna lokaliseringsprincip hade varit erkänd ända sedan kommunallagarnas tillkomst. Sålunda betonades redan i förarbetena till 1862 års kommunalförordningar att det låg i sakens natur, att kommunens självverksamhet alltid förblir lokal. Principen syntes ej ha ansetts behöva komma till uttryck i lagtexten och den torde konsekvent ha upprätthållits i praxis.

Enligt äldre praxis ansågs kommun obehörig att besluta om utbildningsbidrag. I anslutning till denna praxis anförde kommunallagskommittén i nyss nämnda betänkande, att det förhållandet att statens stipendieverksamhet erhållit allt större omfattning inte syntes utgöra tillräckligt skäl mot att kommunerna, om de så ville, fick anslå medel för liknande ändamål. En vidgning av den kommunala beslutanderätten i förevarande hänseende ansåg kommittén böra kunna ernås utan bemyndigande i särskild författning. Stipendieunderstödens karaktär av ett led i kommunernas undervisningsvårdande verksamhet syntes enligt kommittén motivera att rätten att anslå medel till sådana understöd eller andra bidrag för att underlätta studier borde anses ingå i de allmänna befogenheter, som tillkom kommunerna enligt kommunallagarna.

Föredragande departementschefen, vars uttalande ej föränledde riksdagens erinran, yttrade härom i förenämnda proposition bl. a., att om man låter det till kommunen knutna allmänintresset vara normerande för den kommunala kompetensen, dåvarande praxis i fråga om kommunala studiebidrag syntes vara omöjlig att upprätthålla. Därmed var icke sagt, att kommunerna på detta område borde lämnas full frihet. De uppställda allmänna principerna kvarstod orubbade. Sålunda skulle kommunala studiebidrag ej få ha karaktären av rena understöd och de borde utdelas inom ramen för en på förhand fastställd plan.

Kompetensstadgandet i 3 § kommunallagen vinner belysning — förutom

av lagmotiven, rättstillämpningen och speciallagstiftningen — av besvärshästämelsen i 76 § kommunallagen. Den där angivna besvärshgrunden, att beslutet vilar på orättvis grund, kan sägas understryka kraven att vid den kommunala verksamheten skälig likställighet upprätthålles mellan kommunens medlemmar. Det är sålunda icke tillåtet att med frångående av objektiva normer gynna enskilda kommunmedlemmar eller grupper av sådana.

Vad gäller spörsmålet, huruvida kommunal medverkan i utvecklingshjälpen kan tänkas äga rum inom ramen för kommunernas nuvarande möjligheter att anslå medel för representation, kan möjligen antagas att praxis icke skulle komma att ställa sig helt avvisande till vissa begränsade insatser med sådan bakgrund. Alldeles klart torde emellertid vara att representationsbefogenheterna icke kan medge några insatser av den omfattning och inriktning som här är av intresse.

Kommunerna saknar alltså i stort sett möjligheter att inom ramen för nu gällande kompetens utge utbildningsbidrag åt studerande från utvecklingsländerna. I första hand får detta anses sammanhänga med angelägenhetens otillräckliga anknytning till kommunområdet och kommunens invånare. Särskilt påtaglig skulle denna otillräckliga anknytning vara om ett stipendium tilldelades en utlänning redan innan han tagit uppehåll inom kommunen och vistelsen där närmast föranleddes av stipendiet. Anknytningen får anses ytterligare försvagad om studierna bedrivs vid ickekommunal utbildningsanstalt.

Är utlänningen vid stipendiets mottagande mantalsskriven i kommunen och sålunda medlem av denna, är han likställd med kommunens övriga medlemmar beträffande studiebidrag o. d. Ett sådan läge kan emellertid tänkas föreligga allenast i undantagsfall. Därtill kommer att det knappast torde finnas några möjligheter att med ett långtgående uteslutande av andra studerande tillförsäkra utlänningar särskilda stipendier i dylika fall. Utgivandet av stipendium, som reserverats för viss studerande personligen i hans egenskap av utlänning eller som eljest ställts till förfogande endast för utländska studerande, torde få anses innebära att skäliga likställighetskrav åsidosättes. Det synes med andra ord inte möjligt att inrymma stipendier åt utlänningar i den planmässighet, som enligt förut återgivna uttalanden skall krävas vid kommunernas stipendiegivning.

Inte heller nu gällande, i kommunallagarna åsyftad speciallagstiftning synes kunna åberopas som grund för möjlighet att bevilja anslag till stipendier åt utlänningar. Av intresse i detta sammanhang är dels lagen den 4 januari 1956 (nr 2) om socialhjälp, dels skollagen den 6 juni 1962 (nr 319).

Enligt 12 § *socialhjälpslagen* skall socialhjälp utgå i fall av bristande personlig försörjningsförmåga. Dessutom kan enligt 13 § *socialhjälp* meddelas enligt grunder, som kommunens fullmäktige äger bestämma, eller,

om sådana grunder ej fastställts, efter vad socialnämnden prövar erforderligt. Intet hinder torde visserligen föreligga att socialhjälp i särskilda fall utgår för utbildning. Ett direkt utgivande av stipendiebetonade bidrag kan dock icke anses förenligt med socialhjälpens förutsättningar och syften — att avhjälpa genom en nödsituation uppkomna individuella behov. Fullmäktige får anses förhindrade att för utgivande av socialhjälp enligt 13 § socialhjälpslagen stadga grunder, som kan möjliggöra en egentlig stipendiegivning inom socialhjälpens ram.

Skollagen ålägger kommunerna att sörja för undervisningen i grundskola, att främja åtgärder i syfte att bereda barn och ungdom undervisning i kommunala yrkes- och fackskolor samt statliga och kommunala gymnasier ävensom att i övrigt vårda skolväsendet i kommunen, såvitt icke handhavandet därav tillkommer annan. I anslutning till dessa bestämmelser kan till en början anmärkas att den utbildning, som har aktualitet för studerande från utvecklingsländerna, i åtskilliga fall erhålles vid utbildningsanstalter, som ej är kommunala utan drives av landstingen eller av staten. Även om utgivandet av stipendier i viss utsträckning återfaller på kommunernas befattning med skolväsendet, torde stipendieverksamheten främst vara att betrakta som en angelägenhet, vilken regleras av 3 § första stycket kommunallagen och icke inbegripes i uppgifterna att vårda skolväsendet. Särskilt kan detta sägas vara fallet när det gäller bidrag, som till övervägande del avser täckandet av själva levnadskostnaderna under studietiden. Skollagstiftningen synes sålunda ej kunna medföra större befogenheter för kommunerna än den som följer av kommunallagens kompetensbestämmelser.

Slutligen må anmärkas, att landstingskommunerna och primärkommunerna på en del verksamhetsfält främjar ändamål av samma art. Skillnaden i kompetens dem emellan avser därvid deras verksamhetsområden i lokalt hänseende.

Den svenska utvecklingshjälpen

Kommunalrättskommittén har i sitt betänkande (s. 14—22) lämnat en tämligen ingående redogörelse för den svenska utvecklingshjälpens förhållanden och problem. Av redogörelsen må här återges följande.

Nöden bland de växande människomassorna i de fattiga länderna har blivit en påträngande verklighet för alla nationer. Politiska, moraliska och ekonomiska skäl har samverkat med den tekniska och ekonomiska utvecklingen till att skapa förutsättningar för en omfattande internationell biståndsverksamhet. Biståndet går ut på att vidga handeln, lindra nöden, förmedla kunnande och tillföra kapital. Det syftar till att hjälpa de fattiga folken att utvecklas ekonomiskt och socialt och därmed hjälpa sig själva.

Behoven av insatser i utvecklingsländerna är enligt uttalanden i olika sammanhang praktiskt taget obegränsade.

Sverige har på olika sätt och i växande omfattning deltagit i den internationella biståndsgivningen. Betydande insatser, finansierade genom insamlingar, har gjorts av olika organisationer och sammanslutningar såsom missionen, hjälporganisationerna, fackföreningsrörelsen, kooperationen och studentorganisationerna. Näringslivet har inom ramen för de kommersiella förbindelserna med utvecklingsländerna tillfört de underutvecklade länderna avsevärda insatser och belopp. Under 1950-talet har växande belopp för biståndsverksamheten anslagits över statsbudgeten. Under budgetåret 1961/62 har tillhoppa omkring 52 miljoner i budgeten anslagits för tekniskt, humanitärt och finansiellt bistånd. Under senare år har en stark opinion vuxit fram till förmån för kraftigt ökade svenska insatser i biståndsverksamheten. Folkrörelserna har härvid intagit en framskjuten plats. Det totala över statsbudgeten anslagna biståndet skall enligt riksdagens beslut för budgetåret 1962/63 ökas till omkring 130 miljoner kronor.

Biståndsinsatserna kan ges varierande utformning. De kan i huvudsak ges formen av handelspolitiskt, kommersiellt, finansiellt, tekniskt eller humanitärt bistånd. Dessa olika biståndsformer är självfallet icke klart avgränsade från varandra och en ingående samordning krävs beträffande olika arter av biståndsinsatser. När det gäller kommunala insatser är det i huvudsak *det tekniska biståndet* som äger intresse. Uttrycket »tekniskt bistånd» — en direktöversättning av det engelska »technical assistance» — åsyftar att överföra kunnande också på andra områden än det teknologiska. Att tillhandahålla erfarenheter och kunnande på olika områden har kommit att representera den mest renodlade formen av internationellt utvecklingsbistånd. Som tekniskt bistånd räknas alla finansiella bidrag och insatser av personella och materiella resurser, som syftar till ekonomisk och social utveckling genom kunskapsöverföring. Insatserna kan, förutom det teknologiska området, beröra administration, ekonomi, hälsovård, jordbruk, skolväsende etc. De kan avse höjning av utbildningsnivån i form av allmän grundutbildning eller speciell yrkesutbildning, direkt produktivitetshöjande kunskapsöverföring genom utlärande av rationella produktionsmetoder eller tillhandahållande av ändamålsenlig utrustning. De svenska biståndsinsatserna har hittills väsentligen lämnats i form av tekniskt bistånd, vilken hjälpform i regel ansetts särskilt värdefull ur mottagarländernas synvinkel. Enligt Kungl. Maj:ts förslag i propositionen 1962: 100 skall det tekniska biståndet även i framtiden erhålla prioritet vid avvägningen av det svenska biståndet.

Väsentliga skillnader föreligger mellan det bistånd, som är av *multilateral typ* och går via FN och dess fackorgan eller andra internationella organisationer, och den direkta hjälpen länderna emellan, *det bilaterala biståndet*. De officiella svenska insatserna har hittills främst inriktats på den multila-

terala biståndsverksamheten. Även det bilaterala biståndet har emellertid haft en tämligen stor omfattning. För närvarande lämnas hjälp också i den formen att Sverige biträder Förenta Staterna i dess bilaterala hjälpprogram genom att taga emot av USA finansierade stipendier för utbildning här, det s. k. tredje-land-programmet. Enligt Kungl. Maj:ts förslag skall det multilaterala biståndet även i fortsättningen ges företräde. Vid en kraftig ökning av det totala svenska biståndet sägs emellertid en betydande del av biståndet få lämnas bilateralt.

Vid den multilaterala biståndsverksamheten är det endast rekryteringen i Sverige av experter och placeringen och omhändertagandet här av redan utsedda stipendier som ställer anspråk på administrativa insatser i vårt land. När det gäller bilateral hjälp skall alla de uppgifter, som inom det multilaterala biståndsprogrammet ombesörjes av FN och dess fackorgan, ankomma på svenska myndigheter. Riktlinjerna för verksamheten och fördelningen av anslagna medel bestäms av regering och riksdag och den direkta utformningen av de enskilda projekten sker efter direkta förhandlingar mellan Sverige och det hjälpmottagande landet. Utseendet av experter och stipendier sker likaledes på tvåpartsbas. Det tekniska, administrativa och ekonomiska ansvaret för projektens genomförande liksom kontrollen därav åvilar också de svenska myndigheterna. För sin effektivitet måste den bilaterala hjälpen i möjligaste mån samordnas med multilateral hjälp och med den bilaterala hjälp, som mottagarlandet erhåller från annat håll. Hjälpinsatserna behöver samordnas också med olika ställningstaganden i internationella sammanhang, med handelspolitiken, exportkreditgivningen, valutaregleringen, de kommersiella insatserna etc. En viss informations- och upplysningsverksamhet är förbunden med all biståndsverksamhet.

Den offentliga svenska utvecklingshjälpens administration, som tidigare var mycket splittrad, har nyligen blivit föremål för översyn. Översynen ledde till inrättandet av *nämnden för internationellt bistånd (NIB)*, vilken trädde i verksamhet den 1 januari 1962. Enligt instruktionen för nämnden är denna centralt organ för alla frågor, som berör Sveriges offentliga tekniska bistånd till underutvecklade länder och områden, med undantag för frågor, som alltjämt skall handläggas av vissa centrala fackmyndigheter. Nämndens särskilda åligganden anges vara att följa den internationella utvecklingen på den tekniska biståndsverksamhetens område samt utarbeta och till Kungl. Maj:t inkomma med förslag och långtidsplaner jämte kostnadsberäkningar för den svenska bilaterala tekniska biståndsverksamheten. På nämnden ankommer vidare att handha den löpande administrationen av den bilaterala tekniska biståndsverksamheten. Till arbetsuppgifterna hör också att ombesörja och bistå vid rekrytering, utbildning och handledning av svenska experter samt att förse experter inom den bilaterala verksamheten med nödiga instruktioner. Nämnden har vidare att förbereda mot-

tagandet av studerande och stipendiater från underutvecklade länder och områden, samordna och tillrättalägga deras vistelse här samt att medverka vid utarbetandet av studieprogram och anordnandet av kurser för sådana studerande och stipendiater. Det åligger slutligen också nämnden att öva tillsyn över sådana bilaterala biståndsprojekt, som med bidrag av statsmedel genomföres av andra organisationer, samt att sprida upplysning om de svenska tekniska biståndsinsatserna och i samband därmed bedriva upplysningsverksamhet i Sverige om den tekniska biståndsverksamheten och de underutvecklade ländernas och områdenas problem. Nämnden bör enligt instruktionen på de områden, som beröres av dess verksamhet, samarbeta med bl. a. enskilda och andra organisationer.

Ledningen av nämnden utövas av en styrelse, i vilken nu ingår 11 ledamöter. Under styrelsen fungerar en generalsekreterare och chef, tillika ledamot av styrelsen. Nämndens verksamhet bedrivs å fyra byråer, däribland en stipendiatbyrå. Till nämnden är knutet ett råd för kontakt med skilda intressegrupper och med uppgift att bistå nämnden med sakkunskap på de områden, som beröres av nämndens verksamhet. Ledamöterna, vilka är drygt 60 stycken, skall företräda myndigheter och näringsliv, fackliga och ideella organisationer, utbildningsinstitutioner m. m. Rådets ledamöter förordnas av styrelsen, som också bestämmer ledamöternas antal. Rådet kan efter styrelsens bestämmande uppdelas på mindre arbetsgrupper eller delegationer med speciella arbetsuppgifter.

En betydande del av den verksamhet beträffande utvecklingshjälpen som tidigare handhades av svenska institutet för kulturellt utbyte med utlandet har nu överförs till nämnden. Sålunda skall alla stipendiater från utvecklingsländerna med svenska stipendier eller stipendier från FN och dess fackorgan liksom de amerikanska s. k. tredje-land-stipendiaterna omhändertas av nämnden. Svenska institutet har dock behållit befattningen med det ordinarie stipendiatprogrammet inom det allmänna kulturutbytets ram, innefattande stipendier åt studerande från såväl utvecklade som mindre utvecklade länder, och med studiebesökarna.

Till de i utvecklingshjälpen verksamma organen hör också *beredningen för internationella biståndsfrågor*. Beredningen, som tillsattes i februari 1961, står till regeringens förfogande som ett rådgivande organ rörande biståndsfrågor av principiell karaktär. I beredningen ingår statsministern, som är beredningens ordförande, och tre andra statsråd samt 19 representanter för riksdagen, folkrorelserna, olika näringsorganisationer m. m. Inom beredningen finns ett antal särskilda arbetsgrupper.

Under de senaste åren har här — som ett led i den multilaterala biståndsverksamheten — årligen tagits emot omkring 200 stipendiater från FN eller dess fackorgan. Under åren 1956—59 mottogs tillhoppa över 700 sådana stipendiater. Av dessa kom det största antalet på stipendier från världshälsoorganisationen (WHO). Ett stort antal av stipendiaterna hade stipendier

inom ramen för FN:s eget biståndsprogram och bedrev studier beträffande ekonomiska utvecklingsfrågor, socialvård och offentlig förvaltning. Ett betydande antal stipendiater kom på stipendier från FN-organet för utvecklingsarbete på undervisningens, vetenskapens och kulturens område (UNESCO) och från FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO). Inom den bilaterala verksamheten fanns under 1960 i Sverige 45 stipendiater, varjämte ett stigande antal stipendiater vistats här inom ramen för det av FN och FN-organet för arbetsfrågor (ILO) utformade programmet för europeiskt socialpolitiskt samarbete. Det av USA finansierade tredjeland-programmet förde under åren 1956—59 tillhopa 275 stipendiater till Sverige. Alla dessa stipendiatkategorier skall nu omhändertagas av nämnden för internationellt bistånd. Till Sverige kommer därjämte korttidsstipendiater och studiebesökare till ett antal av omkring 5 000 om året. Dessa skall i fortsättningen liksom hittills tagas om hand av svenska institutet. På grundval av stipendier från enskilda organisationer och institutioner vistas därutöver ett antal utländska studerande i vårt land. I landet finns vidare ett betydande antal praktikanter, som kommer hit utan att bedriva teoretiska studier.

I enlighet med förslag i propositionen 1962: 100 har beslutats, förutom en ökning av våra multilaterala insatser, en ökad bilateral verksamhet med en kraftig höjning av anslaget för stipendiat- och kursverksamhet.

Mycket stora variationer förekommer i fråga om stipendiaternas färdigheter och studiefält. Till Sverige kommer sålunda stipendiater för grundläggande teknisk utbildning, specialarbetare och verkmästare, som skall lära sig speciella arbetsmetoder, eller högt kvalificerade forskare och vetenskapsmän. Hit kommer också personer, som besöker ett stort antal institutioner under perioder varierande från några dagar till sex månader.

Stipendiaterna inom den multilaterala biståndsverksamheten utses genom FN och dess fackorgan. De bilaterala stipendierna utlyses och fördelas genom svenska myndigheters försorg. Den svenska stipendiatverksamheten inriktas främst på studieområden, där vi har särskilda förutsättningar att tillhandahålla en betydelsefull och kvalificerad utbildning.

Vid stipendiatmottagningen möter främst en rad spörsmål som hänger samman med själva studierna. Planläggning måste ske beträffande fackstudiernas uppläggning, varvid för flertalet stipendiater måste göras upp efter de individuella behoven varierande studieprogram. Utöver fackstudierna erfordras för stipendiater, som en längre tid skall upphålla sig här, undervisning i svenska och viss information om svenska förhållanden. Särskilda handledare kan behöva utses för bistånd vid studiearbetet. Anordningar kan erfordras för att bereda biblioteks- och studieplatser för stipendiater. Studierna måste följas och underkastas en fortlöpande kontroll. De teoretiska studierna bör kompletteras med praktik inom förvaltningen och

på andra svenska arbetsplatser. Kontakt bör upprätthållas med stipendiater, som efter studietiden återvänt till hemlandet för insatser där. Särskilda problem möter när det gäller att ordna program och dylikt för mottagning av korttidsstipendiater och studiebesökare. Nu nämnda uppgifter ankommer främst på NIB, såvitt gäller långtidsstipendiater.

I anslutning till översynen av utvecklingshjälpens administration underströks betydelsen av de kurativa eller sociala uppgifterna vid stipendiatmottagningen. Härvid bör uppmärksammas åtskilliga anpassningsproblem som hänger samman med stipendiaternas ovana vid vårt klimat, deras bristande kunskaper i svenska och deras obekantskap med svenska förhållanden. En hel del med vistelsen här förenade praktiska angelägenheter och formaliteter behöver ordnas. Av dessa kan nämnas tillgodoseendet av behoven av mat och bostad, av lämpliga kläder och annan utrustning samt av lokaler för studier och för samvaro. Avståndet till hemlandet, speciella förhållanden beträffande hemortsmiljön och andra omständigheter kan medföra behov av råd och bistånd i personliga angelägenheter. Skilda förhållanden medverkar till svårigheter för stipendiaterna att nå kontakt med svenskar och med svensk miljö. Stipendierna räcker ofta icke till för att stipendiaterna skall kunna företaga några resor inom landet och få se något annat än studieorten. Särskilda åtgärder kan vara angelägna när det gäller att ordna för stipendiaterna under fritid och ferier. Ett flertal förslag har lagts fram när det gäller handhavandet av de kurativa frågorna. Sålunda har föreslagits att NIB skall förfoga över en särskild kurator, som kan ägna sig åt att bistå stipendiaterna i allehanda angelägenheter och därvid ha möjlighet att besöka stipendiaterna även utanför Stockholm och att vidtala lämpliga lokala krafter att tjänstgöra som »faddrar» åt de stipendiater, som vistas inom vederbörande ort. Språk- och orienteringskurser kan medverka till att minska stipendiaternas anpassningssvårigheter. Stipendiaternas möjligheter att komma i kontakt med svenskar och svenska förhållanden kan främjas genom inrättande av lokaler för kursverksamhet, diskussioner och fritidssamvaro. Sådana lokaler kan vara en träffpunkt för de olika stipendiaterna och deras studiekamrater och andra personer med intresse för utvecklingsländerna. Härvid har man räknat med att initiativ skulle tagas från kommunalt håll och att olika föreningar och organisationer skulle kunna göra värdefulla insatser. Man har även understrukit de fördelar för den kurativa verksamheten som inrättande av internationella studenthem skulle föra med sig.

Kommunalrättskommittén

I sina överväganden och förslag redovisar kommunalrättskommittén först de skäl som kan anföras mot att kommunerna deltar och att kommunala medel anlitas i verksamheten för utvecklingsländerna. Samtidigt

anmärker kommittén, att de invändningar som görs mot rätt att lämna bidrag självfallet inte innebär att utvecklingshjälpen betraktas som mindre angelägen utan endast får ses som en antydning om att skäl kan finnas att finansiera våra samlade insatser för utvecklingsländerna på annat sätt än genom att anlita kommunala medel.

Införandet av en bidragsrätt skulle enligt kommittén innebära att en principiellt betydelsefull avvikelse gjordes från den traditionella begränsningen av den kommunala kompetensen. Detta avsteg skulle visserligen vara av begränsad räckvidd och knappast kunna föranleda någon märkbar ekonomisk belastning för de kommuner, vilka kan väntas vara beredda till insatser. Avsteget skulle emellertid kunna sägas i viss mån lämna dörren på glänt för ytterligare, likartade utvidgningar av kompetensområdet och till ett mera omfattande frångående särskilt av de krav på lokal anknytning, som nu utmärker den kommunala verksamheten.

Väsentliga invändningar anses sammanhänga med de olägenheter, som befunnits förenade med den tidigare splittringen av utvecklingshjälpens administration. Önskemålen om en mera koncentrerad administration uppbäres av krav på allmän samordning och koncentration av våra biståndsinsatser. Deltagandet från ett större antal kommunala myndigheters sida i arbetet gör administrationen mera komplicerad. Kommunernas insatser kan behöva ingå som ett led i större biståndsprojekt. Rätt långt gående inflytande över kommunernas hjälpåtgärder från verksamhetens centrala administration kan erfordras. Det finns sålunda knappast något större utrymme för valfrihet beträffande insatsernas utformning eller för någon mera självständig verksamhet på området från kommunernas sida. De kommunala insatserna skulle därmed kunna komma att få så osjälvständig prägel att starkare kommunalt intresse för verksamheten knappast kan finnas. Det synes icke finnas någon anledning att öppna möjligheter till en kommunal medverkan, som i huvudsak skulle inskränka sig till bidrag till hjälparbetets finansiering.

Möjligheter till mera självständiga kommunala aktioner på biståndsområdet finner kommittén också från andra synpunkter kunna inge betänkligheter. Insatserna för utvecklingsländerna avser visserligen i största utsträckning ändamål, om vilkas främjande allmän enighet kan antagas råda hos oss. Det kan emellertid icke uteslutas att känsliga frågor någon gång kan uppkomma om hjälpens inriktning och utformning. Bedömandena kan därvid icke alltid lämpligen överlämnas till kommunerna utan måste ankomma på dem, som bär ansvaret för våra internationella relationer. Med full frihet för kommunerna skulle insatserna kanske någon gång kunna färgas av icke allmänt omfattade meningsriktningar och engagemang.

Mot att införa möjligheter till kommunala insatser på området kan enligt kommittén vidare invändas, att endast ett mindre antal kommuner synes kunna få uppgifter med närmare anknytning till den egna kommunen.

Dels måste utbildningsmöjligheter finnas inom kommunen, dels måste efterfrågan finnas på just sådana utbildningsmöjligheter som kommunen kan erbjuda. Kommunerna kan också såtillvida sakna möjligheter att bestämma över studiemöjligheterna som stipendiaterna till övervägande del torde söka utbildning vid anstalter, som icke är kommunala — i vart fall icke primärkommunala. Möjligheter till kommunala insatser skulle sålunda kunna medföra såväl att vissa kommuner skulle känna sig stå inför mycket omfattande anspråk som att andra kommuner, som önskade medverka i biståndsarbetet, skulle finna sig sakna möjligheter till effektiva, lokalt anknutna insatser.

Även en annan invändning mot kommunal medverkan i biståndsarbetet anser kommittén kunna väntas. Det kan sägas att insatserna skulle kunna föra med sig viss återhållsamhet när det gäller expansionen av den statliga verksamheten på området och sålunda innebära en övervältring av uppgifter från staten till kommunerna. Kommittén framhåller dock att man uppenbarligen knappast har anledning att anlägga sådana synpunkter när det gäller ett verksamhetsområde, där behovet av insatser icke är på något sätt begränsat.

Härefter övergår kommunalrättskommittén till att granska de skäl som talar för att möjligheter öppnas till kommunal medverkan i biståndsarbetet.

Till att börja med understryker kommittén här biståndsverksamhetens ytterst angelägna ändamål. Ett praktiskt taget obegränsat utrymme synes finnas för ökade insatser. Det måste vara av betydelse för verksamhetens expansion att allt fler institutioner och enskilda — låt vara inom ramen för ett samlat handlande — ägnar uppgifterna intresse och medverkar i arbetet. Inom flera kommuner finns, såsom tidigare redovisats, ett starkt intresse för verksamheten. Kommunernas deltagande i arbetet skulle uppenbarligen kunna medföra många för utvecklingshjälpen värdefulla initiativ och ökad allmän beredvillighet till medverkan. Det kan mot denna bakgrund vara av mindre betydelse att biståndsarbetet saknar starkare anknytning till normal kommunal verksamhet.

Utvecklingshjälpen erbjuder ett nytt och expanderande verksamhetsfält. I denna nya situation kan enligt kommittén de synpunkter, som varit vägledande för hittillsvarande begränsningar av den kommunala kompetensen, knappast tilläggas någon helt avgörande giltighet. Området för den kommunala kompetensen undergår i praxis en ständig förskjutning. Rättspraxis har sålunda tillagts en jämförelsevis stor frihet att anpassa sin ståndpunkt efter förhållandena i de särskilda fallen och med beaktande av den allmänna samhällsutvecklingen. Också i övrigt är det självfallet av betydelse att det kommunala verksamhetsområdet anpassas efter utvecklingens krav. Att utvidgningen härvid berör de i lagen utstakade gränserna för kompetensen och därför kräver lagstiftningsåtgärder finner kommittén knappast vara ett avgörande skäl mot en anpassning. Även om utvidgningen sålunda är av

principiell betydelse, medger å andra sidan det förhållandet att den sker lagstiftningsvägen större möjligheter till kontroll än de förskjutningar, som sker genom praxis. Området för den vidgade kompetensen kan klart begränsas och nya, liknande utvidgningar kräver särskilda lagstiftningsåtgärder.

Kommittén erinrar om att utvecklingsländernas förhållanden tilldrager sig alltmer intresse från allmänhetens sida. Detta intresse måste tillgodoses genom att större utrymme inom utbildningen och kulturlivet beredes frågorna om utvecklingsländernas förhållanden och problem. Området får därmed en växande anknytning till traditionell kommunal verksamhet. Mottagande av stipendiater vid ortens utbildningsanstalter och kontakten med dem inom ortens bildnings- och kulturverksamhet kan främja och fördjupa kännedomen om och intresset för utvecklingsländerna.

En viss betydelse måste också tillmätas biståndsverksamhetens representativa karaktär, framhåller kommittén. En del orter intar en nyckelställning när det gäller utbildning, vetenskap och kulturliv. Ortens ställning och kulturella miljö måste självfallet betraktas som ett värde för kommunens invånare och medföra särskilda krav på beaktande från de kommunala myndigheternas sida.

Som skäl för kommunala insatser på området kan enligt kommittén vidare åberopas att vårt grundmurat demokratiska samhällsskick gör vårt land till en givande studiemiljö för stipendiater från utvecklingsländerna. Aktiva insatser från kommunernas sida kan få betydelse för främjande av förbindelserna med svenskt samhällsliv och vår lokala självstyrelse.

Goda möjligheter anser kommittén finnas att genom bestämmelsens utformning säkerställa de kommunala insatsernas samordning med den allmänna biståndsverksamheten. Ett kommunalt intresse för insatser kan knappast tänkas föreligga i andra fall än då kommunen genom kontakter med biståndsverksamhetens centrala administration eller på annat sätt erhållit kännedom om något angeläget biståndsprojekt, till vilket kommunala insatser lämpligen kan anslutas. Faran för att kommunerna i någon utsträckning skulle vara benägna att gå sina egna vägar och inrikta sig på mindre effektiva, fristående insatser är enligt kommitténs bedömning säkerligen inte stor. Och om, samtidigt som insatserna knytes till annan biståndsverksamhet, skäligt utrymme kan lämnas för lokala initiativ och lokalt utformade insatser, borde beroendet av den offentliga biståndsverksamheten icke minska det intresse, som på kommunalt håll kan finnas för en medverkan i utvecklingshjälpen.

Kommunalrättskommittén anför ytterligare, att det kan vara naturligt att kurativa insatser för utländska stipendiater görs på de orter där stipendiaterna kommer att uppehålla sig. Samtidigt som kommittén framhåller svårigheten att klart avgränsa de kurativt betonade insatserna finner kommittén, att sådana åtgärder som ordnandet av stipendiaternas behov av bostad och mat, deras fritidssysselsättningar och deras kontakter

med svenskar och med svensk miljö ligger väl till för de kommunala myndigheterna och att insatserna kan göras i god anslutning till annan kommunal verksamhet. Kommunal medverkan i biståndsarbetet, främst grundad på dessa lokalt anknutna uppgifter av kurativ art, ger även goda möjligheter till lösning av frågorna om insatsernas anknytning till den allmänna biståndsverksamheten. Insatserna skulle visserligen vara i viss mån sekundära och sättas in i anslutning till det allmänna programmet beträffande stipendiatmottagningen. Samtidigt skulle emellertid förhållandevis stor frihet kunna lämnas kommunerna att utforma den på dem ankommande delen av verksamheten för stipendiaten. Uppdelningen skulle enligt kommittén givetvis icke behöva innebära att kommunerna skulle vara hänvisade till att endast sitta och vänta på stipendiater. Tillgången till ett kommunalt stipendium kan självfallet utgöra en särskild anledning till placering av en stipendiat i kommunen. Också genom att förbinda stipendiet med särskilda villkor och föreskrifter har kommunerna möjligheter att utforma insatserna efter ortens förhållanden.

Sammanfattningsvis uttalar kommunalrättskommittén, att de anförda skälen sammantagna onekligen med viss styrka talar för att införa möjligheter till kommunal medverkan i biståndsarbetet men att också skälen mot en reform har en betydande tyngd, främst i principiellt hänseende.

Trots den tveksamhet, vartill skälen mot en reform ger anledning, finner sig kommittén böra förorda att man för att tillgodose önskemålen från ett växande antal kommuner nu öppnar möjlighet till kommunala insatser i biståndsarbetet. Kommittén anser det dock angeläget att de synpunkter som talar mot rätt att lämna kommunala bidrag i erforderlig mån tillgodoses genom att begränsningar i olika hänseenden uppställas för kommunala insatser.

I första hand anser kommittén begränsningar böra uppställas i fråga om arten av utvecklingshjälp. Visserligen skulle rätt att bidra till utvecklingshjälpen i dess helhet ge störst utrymme för insatser från alla kommuner, men insatserna skulle då i huvudsak få karaktären av endast ekonomiskt deltagande i finansieringen av hjälpen. Större intresse för en så gestaltad medverkan kan knappast påräknas från kommunalt håll. Kommittén förordar därför att de kommunala insatserna på ett eller annat sätt får ta sikte enbart på utvecklingshjälpens stipendiatverksamhet.

Kraven på samordning med den allmänna biståndsverksamheten bedömer kommittén kunna i tillräcklig mån tillgodoses genom bestämmelse att åtgärderna skall avse dem, som i anslutning till svenskt utvecklingsbistånd önskar bedriva studier eller genomgå utbildning här. En sådan bestämning synes lämna utrymme för en lämplig och obunden samverkan mellan kommunala myndigheter och inom utvecklingshjälpen verksamma myndigheter och institutioner. Vid denna samverkan kan kommunernas initiativmöjligheter och självständighet i största utsträckning bevaras. Beträffande

insatsernas utformning kan råd och bistånd inhämtas från centralt håll. Vid samverkan mellan kommunerna och utvecklingshjälpens centrala administration synes initiativet i allmänhet böra komma från kommunalt håll. En annan ordning skulle kunna medföra att kommunerna kände sig stå inför tvång till insatser.

Med bestämmningen »svenskt utvecklingsbistånd» åsyftar kommittén främst våra officiella, av statsmedel bekostade hjälpaktioner. Såsom »svenskt utvecklingsbistånd» bör emellertid också betraktas andra mera representativa biståndsaktioner, som drives från svenskt håll eller i vilka ett omfattande deltagande härifrån äger rum. Kommittén har här särskilt i åtanke en anslutning till hjälpprogram, vilka omhänderhas av en eller flera betydande riksorganisationer eller stöds av större, riksomfattande insamlingar. Genom reformen av utvecklingshjälpens administration har skapats sådana garantier för dylika aktioners samordning med vår officiella utvecklingshjälp att en kommunal anslutning till insatserna i fråga bör vara möjlig från administrations- och effektivitetssynpunkt.

I fråga om vilka slags insatser som bör vara tillåtna för kommunerna framhåller kommittén, att samordningen med den allmänna utvecklingshjälpen inte synes utesluta att en del kommuner kan handha en i betydande grad självständig stipendiatverksamhet. Kraven på samordning med den offentliga utvecklingshjälpen behöver inte innebära mer än att kommunens myndigheter i erforderlig mån samråder med hjälpens centrala administration när det gäller frågor om rekryteringen och utseendet av stipendiater och beträffande studiernas uppläggning och därmed sammanhängande spørsmål. Kommunerna behöver självfallet i vart fall inte överlämna åt utomstående organ att träffa några avgöranden. Det kan vidare vara naturligt att kommuner, vilkas insatser får formen av ett mera fullständigt övertagande av ansvaret för ett antal stipendiaters vistelse här, för verksamheten anslår sådana belopp att också resorna hit helt eller delvis bestrids av kommunala medel.

Ett deltagande från intresserade kommuners sida synes i viss mån underlättas om kommunerna inte regelmässigt behöver ta befattning med rekrytering och utseende av stipendiater eller med frågor om studiernas uppläggning och inte känner sig behöva svara för stipendiaternas resekostnader. Ett lämpligt område för begränsade insatser utgör enligt kommitténs mening stipendiatmottagningens sociala eller kurativa sida. Inom detta område bör det vara möjligt att tillägga kommunerna en betydande frihet beträffande insatsernas omfattning och utformning. Såsom åtgärder med socialt eller kurativt inslag bör därvid uppfattas allt vad som kan göras för att underlätta stipendiaternas vistelse här och främja deras välfärd och trivsel. Det kan röra sig om åtgärder inom en förhållandevis vid ram, från ordnandet av samlingslokaler för fritidssamvaro till ett mera fullständigt bekostande av uppehållet för en stipendiat. Det får sedan ankomma på cen-

2 — *Bihang till riksdagens protokoll 1962. 1 saml. Nr 191*

trala myndigheter och institutioner att vidtaga de åtgärder och anskaffa de medel, som utöver kommunernas åtgärder och ekonomiska bidrag erfordras för en fullständig stipendiatmottagning.

Anslutningen till stipendiatmottagningens kurativa sida synes kommittén därjämte innebära den fördelen att kommunernas medverkan i viss omfattning kan komma att avse också den multilaterala verksamheten. Även när det gäller de multilaterala stipendiaterna kan lokalt anknutna åtgärder för ordnande av bostäder, samlingslokaler o. d. och för främjande av stipendiaternas möjligheter till kontakter med svensk miljö ha stor betydelse.

Kommunalrättskommittén finner det naturligt, att de kommunala insatserna, särskilt när de avser stipendiatmottagningens sociala eller kurativa sida, får lokal anknytning genom att de främst inriktas på stipendiater, som skall studera inom kommunen. En strikt anknytning till studieorten skulle emellertid enligt kommitténs åsikt i avsevärd mån begränsa antalet kommuner, som skulle ha möjlighet att medverka. Om rätten att medverka tillägges endast landstingen och de landstingsfria städerna kan samling ske kring någon till området knuten utbildningsmöjlighet. Det synes kommittén också påkallat att landstingen får rätt till medverkan. Men tar man fasta på de kurativa och sociala momenten anser kommittén det ofrånkomligt att insatserna har större samband med den primärkommunala verksamheten. Kommittén kan därför inte förorda att uppgifterna helt förläggs till landstingen och de landstingsfria städerna.

Kommittén menar, att viss direkt uppmjukning av det strikta lokaliseringskravet kan övervägas för att vidga möjligheterna till primärkommunala insatser. Om en kommuns invånare mera regelmässigt söker utbildning av visst slag vid bestämd utbildningsanstalt utanför kommunen, torde kommunen anses berättigad att på olika sätt understödja verksamheten vid anstalten. Här erinras om de bidrag som olika kommuner lämnat till byggande av studentbostäder i universitetsstäderna och om förekommande kommunala bidrag åt yrkesskolor, folkhögskolor m. m. belägna utom kommunen. Kommunerna bör enligt kommitténs mening kunna tillerkännas rätt att på motsvarande sätt stödja vid sådana anstalter studerande stipendiater från utvecklingsländerna. En utvidgning i antydd riktning synes kunna ske utan att gränserna för kompetensen mera märkbart förlorar i fasthet.

Insatserna bör enligt kommittén icke begränsas till stipendiater, som bedriver studier vid skolor och andra läroanstalter. Även den som vistas här och inom utvecklingshjälpens ram är sysselsatt vid industri eller annat företag bör kunna komma i åtnjutande av kommunalt stöd. Om denna utbildning äger rum vid industri eller företag, som icke eljest handhar yrkesutbildning, torde lokaliseringskravet medföra att industrin eller företaget bör ligga inom den hjälpande kommunen. Rör det sig om en i yrkes-

utbildningen eljest deltagande arbetsplats, måste denna jämställas med utbildningsanstalt och utbildningen inom annan kommun kunna understödjas i samma mån som utbildning vid skola utom kommunen.

Beträffande hjälpens omfattning anför kommittén, att kommunerna har skäl att tillse att insatserna icke blir så omfattande att kommunens invånare får bära märkbart större börda för utvecklingshjälpens finansiering än andra kommuners invånare. Den här antydda begränsningen av de kommunala insatsernas omfattning framstår såsom så betydelsefull att kommittén förordar att den får komma till uttryck i författningstexten. Om kommunerna tillägges rätt att »i skälig omfattning» anslå medel för verksamheten, öppnas möjligheter till en besvärspövning i sak om en kommun i något fall skulle ikläda sig förpliktelser, som icke står i rimlig proportion till kommunens ekonomiska resurser.

I avgränsningshänseende uppkommer slutligen också frågor om åtskillnad mellan stipendiater, som under icke alltför kort tid uppehåller sig här för studier, och företrädare för utvecklingsländerna på mera kortvariga studiebesök. Vissa mindre omfattande åtgärder för mottagande av studiebesök får enligt kommittén anses kunna ske inom ramen för kommunernas representationsmöjligheter. När ett besök blir av längre varaktighet eller kräver mera speciella arrangemang, torde de nu förordade befogenheterna att stödja stipendiater kunna utnyttjas. Det finns enligt kommitténs mening icke möjlighet eller skäl att upprätthålla någon klar gräns mellan vistelse här för studier och mera kortvariga studiebesök. Kommunerna bör antingen inom ramen för redan gällande kompetens eller till följd av nu föreslagna särskilda befogenheter anses ha möjligheter till insatser vid alla besök i orten av personer från utvecklingsländerna så snart besöket får uppfattas såsom ett inslag i biståndsverksamheten för dessa länder.

På grundval av de överväganden som redovisats i det föregående föreslår kommunalrättskommittén en särskild lag om rätt för kommun att vidtaga åtgärder för stöd åt studerande från utvecklingsländerna. Lagen kommer att ingå bland de i 3 § andra stycket kommunallagen och 4 § andra stycket landstingslagen åsyftade författningarna. Den föreslagna lagen skiljer sig emellertid från flertalet där avsedda författningar genom att uppgifterna inte är obligatoriska. Någon ändring av berörda bestämmelser anser kommittén dock inte erforderlig, enär de får anses åsyfta såväl obligatorisk som frivillig verksamhet. Redan förut anslutes till dem vissa författningar om frivillig verksamhet.

Kommittén har funnit det obehövt att i lagtexten använda bestämningen »tekniskt» bistånd, eftersom kommunernas insatser inskränkts till själva stipendiatmottagningen, vilken alltid kan sägas ha karaktären av tekniskt bistånd. Möjligheten till insatser av socialt och kurativt slag anses vara av sådan betydelse att uppgifterna bör särskilt omnämnas vid sidan av den direkta stipendiegivningen.

Enligt kommitténs bedömande krävs inte några föreskrifter om den kommunala organisationen eller formerna för uppgifternas handhavande. Uppgifterna bör ombesörjas av de i kommunallagen och i landstingslagen avhandlade organen och i där beskriven ordning. Särskild hänvisning till kommunallagens och landstingslagens bestämmelser erfordras icke härför.

I anslutning till lagförslaget anför kommittén följande exempel på åtgärder, som bör vara tillåtna enligt de föreslagna bestämmelserna.

Kommunerna skall kunna genom stipendier helt bekosta resan till och från Sverige och uppehållet här för studerande vid undervisningsanstalter inom kommunen eller vid anstalt, som anlitas av kommunens invånare för ifrågavarande slag av utbildning. Insatserna bör därvid i den utsträckning det är möjligt innefatta konkreta åtgärder, såsom tillhandahållande av bostäder, kost o. s. v., och inriktas på ett mera aktivt omhändertagande av stipendiaterna. Stipendiegivning och annat stöd bör kunna lämnas också den som i studiesyfte är sysselsatt vid industri eller på annan arbetsplats i kommunen. Vid skolor av internattyp bör friplatser kunna beredas studerande från utvecklingsländerna. Kommunerna bör vidare kunna inrätta hem för stipendiater eller tillhandahålla bostäder, studielokaler, samlingslokaler o. d. Medel bör kunna ställas till förfogande för organisationer eller institutioner, som på lämpligt sätt kan medverka vid omhändertagandet av stipendiater. Kommuner, som har särskilda möjligheter att ta emot studerande för särskilda kurser — kanske i förening med ferievistelse — bör kunna inrikta sina insatser härpå. Kommunerna bör också kunna göra insatser genom att under några dagar vara värdar för studiebesök, avseende verksamhet av intresse ur facksynpunkt eller vidgandet av kännedomen om svenska förhållanden.

Vissa av den kommunala verksamheten betingade tillägg till Kungl. Maj:ts instruktion för nämnden för internationellt bistånd finner kommittén nödvändiga. Uttrycklig skyldighet synes nämligen böra finnas för nämnden att lämna råd och upplysningar åt kommunerna samt att bistå dessa vid verksamheten.

Remissyttrandena

Kommunalrättskommitténs förslag har helt eller delvis tillstyrkts eller lämnats utan väsentliga erinringar av flertalet remissinstanser. Avstyrkande yttranden föreligger från kammarkollegiet, överståthållarämbetet, sex länsstyrelser och 11 kommuner.

I sina allmänna överväganden beträffande kommunal utvecklingshjälp framhåller åtskilliga av de tillstyrkande remissinstanserna, att hjälpen till utvecklingsländerna är en i princip statlig uppgift och att starka betänkligheter gör sig gällande mot att vid avgränsningen av den kommunala kompetensen göra avsteg från lokaliseringsprincipen, som hittills upprätthållits konsekvent. Trots dessa invändningar anses i dessa yttranden kommittéförslaget kunna godtagas på grund av utlandshjälpens höga angelägenhetsgrad.

Sålunda yttrar *länsstyrelsen i Stockholms län* att förslaget, särskilt vad beträffar annan än kurativ hjälp, innebär att man på detta speciella område gör ett markant och principiellt betydelsefullt avsteg från den hävdvunna begränsningen av den kommunala kompetensen. Detta åsidosättande av lokaliseringsprincipen är givetvis ägnat att väcka betänkligheter från rättsligt-systematiska synpunkter. Betänkligheterna blir inte mindre, om man beaktar att avsteget kan befaras i viss mån skapa prejudikat och underlätta framtida ytterligare liknande utvidgningar punktvis av det kommunala kompetensområdet. Å andra sidan talar vissa sakliga skäl av betydande tyngd för förslaget. Främst åsyftas angelägenheten av att den totala svenska insatsen i denna betydelsefulla och behjärtansvärda internationella hjälpverksamhet väsentligt vidgas. Härtill kommer kommunernas uttryckta intresse för saken. Det synes därför *länsstyrelsen* som om man i den föreliggande situationen bör tillerkänna sist anförda positiva synpunkter större vikt än de främst formella betänkligheterna och alltså, låt vara som en nödlösning, godtaga förslaget.

Även *länsstyrelsen i Uppsala län* betonar betänkligheterna mot den föreslagna utvidgningen av kommunernas kompetens. Med hänsyn till angelägenheten att utvecklingshjälpen ej undandrages kommunernas insatser särskilt i fråga om stipendiatmottagningens kurativa sida finner *länsstyrelsen* dock ej skäl avvisa förslaget. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anför förutom dessa synpunkter även den allmänna samhällsutvecklingen som stöd för lämpligheten att genomföra förslaget.

Motsvarande ställningstaganden gör *länsstyrelserna i Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Malmöhus, Skaraborgs, Värmlands, Västmanlands, Kopparbergs och Västerbottens län* samt *svenska stadsförbundet och svenska landstingsförbundet*.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län understryker tillika att utbildning och kulturliv är två grenar av vårt samhällsliv som traditionellt tillhört kommunernas kompetensområde.

I flera tillstyrkande yttranden uttalas tveksamhet beträffande förslaget. *Länsstyrelsen i Hallands län* vill starkt ifrågasätta om det kan vara lämpligt att göra ett principiellt avsteg från de normer, som hittills ansetts böra gälla ifråga om fördelningen mellan stat och kommun av uppgifter, vilka kräver medelsanvisning, för att enbart på ett så speciellt och begränsat område som det ifrågavarande utöka den kommunala kompetensen. Med hänsyn till det behjärtansvärda ändamålet anser sig *länsstyrelsen* emellertid inte böra avstyrka kommitténs förslag.

Också *svenska landskommunernas förbund* anser sig endast med viss tvekan kunna tillstyrka kommittéförslaget. Förbundet anför till stöd för sitt ställningstagande.

Såsom kommittén framhåller i betänkandet talar åtskilliga skäl mot att kommunala medel anlitas i verksamheten för utvecklingsländerna. Å andra

sidan kan otvivelaktigt starka humanitära skäl åberopas för kommunala insatser på förevarande område, vilket särskilt kommit till uttryck genom de framställningar som föranlett kommunala myndigheter i några städer att ägna frågan uppmärksamhet. Ett tillmötesgående inom rimliga gränser av dessa framställningar synes av utredningen att döma vara möjligt utan uppgivande av principen att utvecklingshjälpen är en statlig angelägenhet. De kommunala insatserna kommer vidare enligt kommitténs förslag att inriktas på sådana konkreta åtgärder, som är väl ägnade att göras till föremål för lokal kommunal verksamhet.

Flera tillstyrkande remissorgan motiverar sitt ställningstagande jämväl med det förhållandet, att den föreslagna utvidgningen av det kommunala kompetensområdet är klart avgränsad.

De kommuner och landstingskommuners förvaltningsutskott som särskilt motiverat sina tillstyrkande yttranden har i allmänhet helt anslutit sig till kommunalrättskommitténs avvägning av skälen för och emot utvidgad kommunal kompetens. I flera fall erinras om att förslaget tolkar en allmän önskan och beredvillighet hos kommunerna att lämna bidrag till utvecklingshjälpen. I ett yttrande säges det största värdet av kommunal verksamhet på området ligga i den goodwill som kan skapas.

NIB, som inte finner anledning lägga kommunalrättsliga synpunkter på det föreliggande förslaget, framhåller vikten av att möjligheterna till insatser på detta område breddas. Biståndsarbetet bör erhålla djupast möjliga förankring inom ramen för samhällets olika aktiviteter och därmed också bland dess medlemmar. Nämnden ger därför förslaget sin anslutning.

Svenska institutet anser det böra understrykas att också besökare från andra länder än utvecklingsländerna kan ha behov av olika former av omhändertagande. Man får i detta sammanhang ej heller bortse från svårigheten att dra en gräns mellan utvecklingsländer och andra länder.

Av de avstyrkande remissmyndigheterna åberopar *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* till stöd för sin ståndpunkt i första hand att förslaget inte torde vara förenligt med stadgandet i § 57 regeringsformen. Formellt kan enligt länsstyrelsens mening den kommunala kompetensen anses begränsad enligt nämnda stadgande i regeringsformen och därtill anslutande 3 § kommunallagen och 4 § landstingslagen, enligt vilka lagrum kommun respektive landstingskommun äger att själv vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. I nämnda paragrafer förekommande tillägg angående vissa kommunala angelägenheter respektive vissa på landstingskommun ankommande angelägenheter, varom särskilt är stadgat, har principiellt icke annan innebörd än det tidigare i paragraferna upptagna uttrycket »sina angelägenheter».

Efter erinran om att de hittills genom samhällsutvecklingen nytillkomna kommunala uppgifterna genomgående haft lokal anknytning och även i

övrigt är avfattade i enlighet med gällande grundlagsregler för den kommunala kompetensen framhåller länsstyrelsen, att motsvarande ej är fallet beträffande utvecklingshjälpen och det framlagda förslaget. Länsstyrelsen anför.

Biståndsverksamheten för de underutvecklade länderna bedrives — förutom av organisationer helt i frivillighetens form — såsom en statlig verksamhet och statsmakterna ha antagit allmänna principer för det svenska utvecklingsbiståndet och riktlinjer för avvägningen mellan olika biståndsformer och utformningen av desamma samt en målsättning för biståndets omfattning på längre sikt. Genom tillkomsten av det centrala administrationsorganet Nämnden för internationellt bistånd har verksamhetens samordning, planläggning och koncentration ytterligare underlättats. Betydande statsmedel ha anslagits för verksamheten, jämväl i vad avser stipendiatverksamhet och vad därmed har samband.

Biståndsverksamheten är till sin natur ett hela svenska folkets intresse. De av statsmakterna beslutade vittgående åtgärderna och anslagen för verksamhetens främjande är ett uttryck härför och anknyter till 57 § första stycket regeringsformen.

Den föreslagna begränsningen i kommunal biståndsverksamhet i form av stipendier och vad därmed har samband genom anknytningen till »svenskt utvecklingsbistånd» antyder att det icke är fråga om självständiga kommunala insatser utan att de kommunala bidragen avses ingå såsom ett led i ifrågavarande statliga verksamhet.

Förutom tveksamhet om den föreslagna kompetensutvidgningens förenlighet med § 57 regeringsformen åberopar länsstyrelsen, att det sedan kommunallagarnas tillkomst varit en viktig fråga hur den kommunala kompetensen skulle kunna klart avgränsas, något som enligt vad som uttalats från statsmakternas sida har betydelse ej minst för de enskilda kommunmedlemmarna. Därtill kommer att den föreslagna befogenheten knappast kommer att framstå som genomförbar för de flesta kommuner, i allt fall inte utan en starkt uttunnad lokal anknytning. För vissa kommuner kan lätt uppkomma fråga att öppna möjligheter till bistånd i annan form. Då artskillnaden mellan olika biståndsformer efterhand måste komma att uttunnas torde hela fältet för den traditionella lagenliga kommunala verksamheten kunna komma att rivas upp. Den splittring av biståndsverksamheten som måste bli en följd om förslaget genomföres torde dessutom göra förslaget mindre lämpligt.

De principiella skälen mot den föreslagna reformen tillmätas avgörande betydelse i de avstyrkande yttranden som avgivits av *kammarkollegiet*, *överståthållarämbetet* samt *länsstyrelserna i Södermanlands, Gotlands, Älvsborgs och Västernorrlands län*.

Kammarkollegiet anlägger sålunda samma synpunkter på värdet av lokaliseringsprincipen som länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. Enligt kollegiets uppfattning föreligger inte tillräckligt starka skäl för det föreslagna avsteget från denna för all kommunal verksamhet grundläggande princip. Denna uppfattning har även *överståthållarämbetet*, som tillägger

att en lagstiftning av förevarande slag icke utan fog skulle kunna åberopas till stöd för ytterligare avsteg. Med ett nödvändigtvis tämligen långtgående inflytande över kommunernas hjälpåtgärder från ett centralt administrativt organ blir kommunernas insatser sannolikt av så underordnad betydelse att ett mer levande intresse för verksamheten knappast skulle vara att förvänta från det stora flertalet kommuner.

Det är enligt *länsstyrelsen i Södermanlands län* inte organisatoriskt lämpligt eller behövt att koppla in kommunerna på utvecklingshjälpens område i vidare mån än att kommunala utbildningsanstalter och liknande anläggningar bör få upplåtas för studier och utbildning av personer från utvecklingsländer. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser att skäl föreligger för kommunala biståndsaktioner även på andra områden, t. ex. stöd åt industriföretag, hjälpåtgärder vid naturkatastrofer inom eller utom landet och studiestipendier åt kommunens egna medlemmar. Om det inte bedömes tillfyllest att överlåta åt praxis att utvidga det kommunala kompetensområdet, bör därför frågan upptas om en allmän översyn av den kommunala kompetensen för att utstaka de nya kompetensgränser, som betingas av den allmänna samhällsutvecklingen. Sistnämnda synpunkt framhålles även av *drätselkammaren i Eskilstuna*.

De *avstyrkande kommunerna* anför väsentligen motsvarande skäl för sina ställningstaganden som nu angivits. I ett yttrande sägs dessutom att stor ojämnhet förekommer i fråga om kommunernas resurser och att kommunernas beslutande organ torde komma att utsättas för påtryckningar för att förmå dem att lämna bidrag. Med hänsyn härtill anses frågan om kommunal utvecklingshjälp böra anstå till dess en effektiv utjämning kommit till stånd beträffande fördelningen av de kommunala bördorna. En annan avstyrkande kommun spårar i förslaget en ytterligare tendens till övervältring av kostnadskrävande uppgifter från staten till kommunerna.

Flera remissorgan anser sig ha skäl betona att det här inte gäller angelägenheten och omfattningen av utvecklingshjälpen utan endast vilka organ som bör svara för verksamheten. Sådana uttalanden gör bl. a. *länsstyrelsen i Gotlands län* och *stadsfullmäktige i Karlskrona*.

En tveksam ehuru inte klart avvisande hållning till kommittéförslaget intar *länsstyrelsen i Jämtlands län*.

Remissorganen ansluter sig genomgående till kommitténs förslag, att kommunernas insatser skall begränsas att avse endast stipendiativt verksamhet, vilket verksamhetsområde säges särskilt väl lämpa sig för kommunal medverkan. Detta betonas bl. a. av *NIB*, som tillägger att kommunerna också bör kunna stimulera expertrekryteringen genom att bevilja kommunala tjänstemän samma förmåner som statens tjänstemän redan har vad gäller tillgodoräknande för löneklassuppflyttning och pension av tid för tjänstledighet för expertuppdrag.

Kravet på samordning av kommunala insatser för utvecklingshjälp med den centrala administrationen understryks av *kammarkollegiet, länsstyrelserna i Uppsala och Malmöhus län* samt *åtskilliga kommuner*. I dessa och andra yttranden betonas även kommunalrättskommitténs uttalande att kommunal insats skall vara fullt frivillig och att initiativet till insatser därför bör komma från kommunen och inte från den centrala administrationen.

NIB anser kommitténs förslag till samordning vara ägnat att garantera att samråd och samverkan med utvecklingshjälps centrala administration kommer till stånd från kommunernas sida. Från nämndens synpunkt finns inga principiella invändningar mot att initiativet till samverkan skall komma från kommunalt håll men det synes angeläget att detta inte tolkas så restriktivt att nämnden inte anses kunna inleda diskussioner rörande lämpliga insatser och formerna härför med någon viss kommun. Det kan till exempel förutses, att nämnden kan komma att behöva förlägga någon större grupp stipendiater till en bestämd ort och att planläggningen beträffande de sociala omvårdnadsåtgärderna måste sättas in på ett så tidigt stadium att den berörda kommunen inte kan tänkas äga kännedom om saken och därför inte heller kan förväntas ta något initiativ. Nämnden bör i sådana fall kunna föreslå en kommunal medverkan utan att detta föregåtts av ett uttryckligen visat intresse från kommunens sida.

Länsstyrelsen i Uppsala län påpekar, att förslaget innebär en restriktiv lösning och dessutom ställer kommunerna i viss beroendeställning till utvecklingshjälps centrala administration. Sistnämnda omständighet gör kanske kommunernas initiativrätt i viss mån illusorisk men får anses överensstämma med den grundläggande principen om utvecklingshjälp som en i första hand statlig angelägenhet med behov av central samordning. *Länsstyrelsen* framhåller vidare, att kravet på samordning bör komma till klart uttryck i lagtexten. Uttalandet göres i anslutning till motsvarande påpekande av *förvaltningsutskottet i Uppsala läns landstingskommun*. Denna uppfattning har även *kommunalnämnden i Sollentuna köping*.

Frivilligheten framhålles särskilt av bl. a. *kammarkollegiet, länsstyrelserna i Jönköpings och Skaraborgs län* samt ett stort antal kommuner, vilka synes ha fäst avgörande vikt härvid för sina ställningstaganden till kommittéförslaget.

I flertalet yttranden godtages uttryckligen eller tyst kommitténs förslag rörande vilka slags insatser kommunerna skall få göra inom stipendiatverksamheten. Som förut antytts nämns i en del yttranden den kurrativa verksamheten som särskilt lämplig för kommunerna. Sådana uttalanden gör bl. a. *NIB, länsstyrelsen i Uppsala län* och *svenska landskommunernas förbund*. Förstnämnda remissorgan betonar att behovet just av kurrativa insatser är speciellt framträdande. Härom heter det i yttrandet.

Nämnden vill starkt understryka, att alla åtgärder som kan underlätta

stipendiaternas vistelse här genom att tillse att lämpliga bostäder finns att tillgå för dem, att de omhändertas på rätt sätt under sin fritid o. s. v. är oerhört betydelsefulla. Särskilt förtjänar det att framhållas, att viktiga kommunala initiativ kan tas när det gäller att ordna goda inkvarteringsmöjligheter för u-landsstipendiaterna. Den bristsituation som nu föreligger på alltför många av de aktuella studieorterna i fråga om lämpliga inkvarteringsrum är ett förhållande, som ofta medför allvarliga anpassningssvårigheter. Under den kommande expansionen av verksamheten kommer denna brist att bli mer markerad och kan, om inte verkamma åtgärder för att lösa bostadsproblemet vidtas, bli ett avgörande hinder mot en utveckling i önskad riktning. — — Det sätt på vilket stipendiatmottagningen ordnas torde i själva verket vara en av de avgörande faktorerna för verksamhetens framgångsrika bedrivande. Samtidigt förhåller det sig så att denna viktiga del av arbetet inte framgångsrikt låter sig ledas centralt utan måste få en förhållandevis stark lokal anknytning för att vara effektiv. En samverkan på detta område med berörda kommuner framstår för nämnden som oundgängligen nödvändig.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att kommunerna inte bör få bidra på hela området för stipendiatverksamheten. Enligt länsstyrelsens uppfattning vore det bättre att den statliga stipendiegivningen ökade, så att den kommunala insatsen kunde begränsas till en rätt att vidtaga åtgärder för att främja de studerandes välfärd och trivsel under vistelsen här. Länsstyrelsen hemställer att reglerna för kommunalt stöd åt studerande från utvecklingsländerna begränsas till en rätt att vidtaga åtgärder för att underlätta deras vistelse här och främja deras välfärd och trivsel. I samband härmed bör enligt länsstyrelsens mening frågan om den statliga stipendiegivningens omfattning upptas till prövning.

Förslaget att kommun skall kunna göra insatser för studerande såväl vid utbildningsanstalter inom kommunen som vid dylika *anstalter utom kommunen* vilka anlitas av kommunens invånare godtages i allmänhet vid remissbehandlingen utan närmare kommentarer.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser förslagets lokala begränsning av möjligheterna till kommunala insatser otillräckligt motiverad. Enligt länsstyrelsens mening bör kommunallagens lokaliseringskrav principiellt inte behöva inverka på kompetensregleringen i en speciallagstiftning för ändamål varom här är fråga. Praktiskt torde begränsningen medföra, att ett stort antal kommuner förhindras att delta i verksamheten. Begränsningen bör därför utgå.

Drätselkammaren i Linköping anför, att det kanske borde vara tillräckligt om bidragsverksamheten vore strikt lokaliserad till den egna kommunen. Drätselkammaren anser sig dock kunna biträda kommittéförslaget. För dylik begränsning uttalar sig däremot *länsstyrelsen i Jämtlands län*, som håller före att om kommunerna får befogenhet att göra insatser på utvecklingshjälpens område, insatserna synes böra begränsas till studeran-

de, som bedriver studier inom kommunen. Denna ståndpunkt intar även *stadsfullmäktige i Hälsingborg* och *drätselkammaren i Katrineholm*.

Kammarkollegiet yttrar i anslutning till kommitténs motivuttalande beträffande uttrycket »av kommunens invånare anlitad utbildningsanstalt utom kommunen», att därmed synes vara att förstå bestämd utbildningsanstalt utanför kommunen som mera regelmässigt anlitas av en kommuns invånare. Med en sådan tolkning syns det kollegiet tveksamt i vad mån stipendier skall kunna anslås för studier vid förhållandevis små, starkt specialiserade undervisningsanstalter, t. ex. skogshögskolan, enär det väl knappast beträffande någon kommun i riket kan sägas att dess invånare mera regelmässigt söker utbildning vid denna högskola. Ett förtydligande i detta avseende synes kollegiet påkallat. *Stadsfullmäktige i Karlshamn* föreslår att man skärper gränsen för kommunernas kompetens genom att i lagtexten införa begreppet »regelmässigt anlitad utbildningsanstalt» utom kommunen.

Omfattningen av kommunala insatser för utvecklingshjälp berörs inte mera utförligt i det stora flertalet remissvar. De få remissinstanser som tar upp frågan har i princip ingen invändning mot förslagets grunder men kräver i allmänhet förtydligande av bestämmningen »skälig omfattning».

Kammarkollegiet är ense med kommittén om att begränsning av insatsernas storlek är önskvärd, om kommunerna får befogenhet att verka på utvecklingshjälpens område. Innebörden i den föreslagna lagtexten belyses dock inte klart av kommitténs motivuttalanden. Kollegiet anför.

Till klargörande av innebörden av uttrycket »i skälig omfattning» i lagtexten har kommittén gjort två uttalanden, som enligt kollegiets mening icke stå i full överensstämmelse med varandra. Sålunda säger kommittén först, att kommunernas insatser icke böra bli så omfattande att kommunens invånare få bära »en märkbart större börda» för utvecklingshjälpens finansiering än andra kommuners invånare. Detta synes närmast böra tolkas så, att en kommuns anslag för ändamålet icke bör vara större än att det föranleder en ökad utdebitering av något eller några ören per skattekrona. Men därefter uttalar kommittén avslutningsvis, att ändring besvärsvägen bör kunna ske, om en kommun i något fall skulle ikläda sig förpliktelser, som icke stå »i rimlig proportion till kommunens ekonomiska resurser». Detta senare medger enligt kollegiets mening betydligt frikostigare anslag än enligt kommitténs förstnämnda uttalande. Ett förtydligande i detta hänseende synes påkallat.

Även *länsstyrelsen i Värmlands län* finner det önskvärt att omfattningen av den kommunala verksamheten på detta område preciseras närmare än vad som skett genom det i lagtexten föreslagna uttrycket »skälig omfattning». *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, som enligt vad som förut sagts avstyrker kommittéförslaget, ser i ifrågavarande oklara uttryck svårigheterna att göra stödverksamheten till en kommunal uppgift.

Länsstyrelsen i Stockholms län noterar med tillfredsställelse att man genom att i texten inskjuta orden »i skälig omfattning» på sitt sätt markerat lösningens säregna karaktär. Rent praktiskt sett lär enligt länsstyrelsen den begränsning, som ligger i lokutionen, få anses vara av ringa betydelse.

Utöver de i det föregående redovisade synpunkterna på lagförslagets utformning har länsstyrelsen i Malmöhus län påtalat, att intet sagts om vad som skall gälla i fråga om besvär över kommuns beslut enligt lagen. Länsstyrelsen anser ett tillägg böra göras innebärande att vad om besvär över fullmäktiges beslut är stadgat i kommunallagen eller, såvitt angår Stockholms stad, i kommunallagen för Stockholm skall gälla även i fråga om fullmäktiges beslut enligt den föreslagna biståndslagen.

Förslaget att inte bara borgerliga primärkommuner utan även lands- t i n g s k o m m u n e r skall kunna medverka i utvecklingshjälpen godtagas av alla remissinstanser som över huvud taget tillstyrker utvidgningen av den kommunala kompetensen.

Departementschefen

Under de senaste årtiondena har nödvändigheten att i olika hänseenden bistå ekonomiskt och socialt mindre utvecklade länder framträtt med allt större skärpa. I vårt land har intresset för utvecklingsländerna varit i ständigt stigande och nått allt vidare befolkningslager. Detta har bl. a. tagit sig uttryck i ökade statliga anslag till utvecklingshjälpen. Även på kommunalt håll har man ägnat uppmärksamhet åt utvecklingshjälpen, särskilt mottagning i Sverige av stipendiater från utvecklingsländer. Sålunda har inom flera kommuner förslag lagts fram om medelsanslag till stipendier åt studerande från dessa länder. Regeringsrätten har emellertid efter besvär över ett beslut om kommunalt anslag för dylikt ändamål förklarat, att beslutet ej kunde anses avse en angelägenhet, som det tillkom kommunen att vårda. I anslutning härtill uppdrog Kungl. Maj:t åt kommunalrättskommittén att förutsättningslöst utreda frågan om möjligheten och lämpligheten att ändra gällande kommunala kompetensregler i förevarande hänseende. Kommittén har nu lagt fram förslag härom, som innebär att kommun får vissa befogenheter att anslå medel till stipendier åt studerande från utvecklingsländer och att vidta åtgärder i övrigt för omvårdnaden om dem under deras vistelse i Sverige. Förslaget har vid remissbehandling vunnit anslutning på de flesta håll.

Den offentliga internationella biståndsverksamheten bör vara en statlig, inte en kommunal uppgift. Det är statsmakterna som bär ansvaret för våra internationella förbindelser och som därför skall bestämma utvecklingshjälpens inriktning och omfattning samt anslå erforderliga medel för ändamålet. Denna uppfattning, som uttalats både av kommunalrättskommittén

och remissinstanserna, har legat till grund för statsmakternas ställningstaganden i berörda frågor, och för den bilaterala utvecklingshjälpens administration har nyligen inrättats ett centralt statligt organ. Biståndsverksamheten kan således inte anses falla under den allmänna kommunala kompetensen enligt kommunallagarna, som stadgar att kommun äger vårda sina angelägenheter.

I ett remissyttrande har hävdats att kommunal biståndsverksamhet i enlighet med kommittéförslaget skulle strida mot § 57 andra stycket regeringsformen. I detta lagrum stadgas att huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta bestämmas genom kommunallagarna. Med en kommuns egna behov torde avses vad som krävs för att kommunen skall kunna vårda sina angelägenheter. Såsom kommunala anses enligt kommunallagarna i första hand angelägenheter till vilka knyter sig ett allmänt, till kommunen hänförligt intresse av sådan art och styrka att de bör bli föremål för kommunal omvårdnad. Dit hänförs emellertid också angelägenheter som kommun i lag eller författning ålagts eller bemyndigats att ombesörja. Genom åläggandet eller bemyndigandet blir angelägenheten kommunal och kostnaden därför ett kommunalt behov. För detta behov har kommunen beskattningsrätt, därest åläggandet eller bemyndigandet tillkommit i den ordning § 57 andra stycket regeringsformen föreskriver, nämligen genom en av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt stiftad lag. Enligt min mening utgör därför grundlagsstadgandet inte hinder för att i särskild lag bemyndiga kommuner att medverka i det internationella hjälparbetet, trots att detta eljest inte kan anses vara en kommunal angelägenhet.

Härmed är emellertid inte sagt att principiella invändningar ej kan resas mot att genomföra kommunalrättskommitténs förslag. Den kommunala menigheten har territoriell grundval. Det är med hänsyn härtill naturligt att det utmärkande för kommunala angelägenheter anses vara deras lokala anknytning. Denna lokaliseringsprincip har hittills genomgående upprätthållits i den speciallagstiftning genom vilken kommunerna ålagts eller bemyndigats handha olika uppgifter. Den internationella verksamheten har inte i och för sig sådan anknytning. Denna omständighet har ingett så gott som alla såväl avstyrkande som tillstyrkande remissmyndigheter starka betänkligheter mot kommunalrättskommitténs förslag, och kommittén har själv påpekat, att förslaget innebär en principiellt betydelsefull avvikelse från den traditionella begränsningen av den kommunala kompetensen, vilket avsteg kan leda till ytterligare likartade utvidgningar av kompetensområdet. Jag delar i huvudsak dessa betänkligheter. Det bör inte komma i fråga att nu uppge lokaliseringsprincipen som riktmärke för avgränsningen av kommunernas verksamhetsområde. Denna princip utgör en viktig grund för den lokala självstyrelsen. Man bör därför gå fram med den största försiktighet då fråga är om att göra avsteg från principen.

Som skäl för kommunalrättskommitténs förslag har från flertalet håll

särskilt åberopats, att den internationella biståndsverksamheten tar sikte på ytterst angelägna och behjärtansvärda ändamål. Jag vill gärna stryka under dessa uttalanden. Allmän enighet torde råda om att vi på olika sätt bör främja hjälparbetet. Ökade finansiella resurser för biståndsverksamheten bör visserligen huvudsakligen erhållas genom höjda statliga anslag och genom ökade frivilliga insatser. Kommunal medverkan i biståndsarbetet kan emellertid vara motiverad av kommunernas bättre möjligheter att på vissa områden bedöma vilka konkreta åtgärder som med hänsyn till lokala förhållanden bäst främjar den samlade svenska hjälpinsatsen. Kommunalrättskommittén har framhållit att undervisningen utgör ett sådant område med nära anknytning till traditionell kommunal verksamhet. Det är också i fråga om mottagning av stipendiater från utvecklingsländerna som kommunerna främst visat sin beredvillighet att medverka. Även enligt min åsikt utgör stipendiatverksamheten den gren av det internationella biståndsarbetet där kommunala insatser ligger närmast till hands. Det blir inte här, som vid kommunal medverkan i andra former av utvecklingshjälp, enbart fråga om finansiella bidrag. Tonvikt kan läggas på praktiska åtgärder i samband med omhändertagandet av stipendiaterna i Sverige, åtgärder som naturligen vidtas på orter där stipendiaterna skall uppehålla sig. I likhet med kommunalarättskommittén och remissinstanserna anser jag därför att kommunala insatser för utvecklingshjälpen bör hänföra sig till stipendiatmottagningen.

Jag vill emellertid ifrågasätta om inte avgränsningen av området för kommunal biståndsverksamhet bör göras ännu något snävare. Enligt kommunalarättskommitténs förslag skall kommun äga dels anslå medel till stipendier åt studerande från utvecklingsländerna, dels vidtaga åtgärder i övrigt för att underlätta stipendiaternas vistelse här och främja deras välfärd och trivsel. Sistnämnda socialt eller kurativt betonade åtgärder omfattar sådant som tar sikte på att ordna stipendiaternas levnadsförhållanden, såsom mat och bostad, fritidssysselsättningar samt kontakter med svenskar, svensk miljö och svenskt samhällsliv. Detta verksamhetsområde öppnar vida möjligheter till kommunala initiativ. Omhändertagandet utgör samtidigt en grundförutsättning för att stipendiaterna skall få verkligt utbyte av sin vistelse här. Sålunda har nämnden för internationellt bistånd framhållit att behovet av kurativa insatser är speciellt framträdande. Insatser av denna art har också en given lokal anknytning till kommunen och kan sägas gagna ortens kulturliv och utbildningen av ortens ungdom i lika hög grad som den främjar stipendiatutbildningen. Avsteget från lokaliseringsprincipen kan därför sägas vara tämligen obetydligt. Något annorlunda ställer det sig vad angår beviljande av rena penningstipendier, bl. a. för resor till och från Sverige samt för andra studieomkostnader. Denna del av stipendiatverksamheten har inte lika framträdande lokal anknytning som den kurativa sidan. Rekryteringen och utseendet av stipendiater samt plan-

läggningen av deras studier här måste, såsom kommunalrättskommittén påpekat, ske i nära anslutning till den centrala statliga administrationen av utvecklingshjälpen. I realiteten skulle härvid statens organ såtillvida träffa avgörandet som kommunerna måste vara bundna av de av staten fastställda riktlinjerna för verksamheten vilka det centrala statliga administrationsorganet, nämnden för internationellt bistånd, har att förverkliga. Kommunernas stipendieanslag kan sålunda lätt komma att väsentligen få karaktären av finansiella bidrag till statens kostnader för ändamålet. Det är också de kurativa insatserna för stipendiaterna som de flesta remissmyndigheterna tagit fasta på i sina tillstyrkanden av det framlagda förslaget. För egen del vill jag förordade att kommunernas möjligheter att bidra till utvecklingshjälpen skall avse endast sådana åtgärder.

En på angivet sätt bestämd kommunal medverkan i biståndsarbetet har fördelar, då det gäller samordningen med den allmänna svenska utvecklingshjälpen. Sådan samordning är som jag förut nämnt under alla förhållanden ofrånkomlig. Med den avgränsning av kommunernas insatser som jag förordat blir samordningen inte något egentligt problem. Den uppgift kommunerna kan taga på sig blir att tillhandahålla olika välfärdsanordningar för stipendiater som i studiesyfte kommer till Sverige. Kurativa åtgärder kan vidare avse inte bara dem som kommer till vårt land inom ramen för det svenska bilaterala biståndet, d. v. s. det bistånd Sverige lämnar enligt avtal direkt med visst land, utan även stipendiater som kommer till Sverige med stöd av stipendier från Förenta Nationerna och deras fackorgan eller andra internationella organisationer, det multilaterala biståndet, eller i anslutning till hjälpprogram som omhänderhas av en eller flera riksorganisationer eller stöds av större, riksomfattande insamlingar. Såsom kommunalrättskommittén erinrat har genom reformen av utvecklingshjälpens administration förutsättningar skapats för samordning av dessa olika former av internationellt bistånd. Som samlingsbeteckning för dessa kan lämpligen den av kommittén förordade bestämningen »svenskt utvecklingsbistånd» användas.

Enligt min mening bör de kommunala insatserna avse stipendiater som vistas i kommunen för studier. Detta överensstämmer med vad jag förut sagt om det lämpliga i att kommunen får möjlighet att omhänderta de stipendiater som kommer till kommunen samt på olika sätt göra dem förtrogna med ortens förhållanden och även i övrigt underlätta deras vistelse där. Härigenom vinnes även en naturlig anslutning till lokaliseringsprincipen. Enligt kommittéförslaget skall kommunens åtgärder även kunna avse stipendiater som studerar vid sådan utbildningsanstalt utom kommunen som mera regelmässigt anlitas av kommunens invånare. En dylik utvidgning av den kommunala verksamheten faller sig naturlig då fråga är om kommunens invånare men låter sig när det gäller här ifrågavarande stipendiater svårligen förena med de synpunkter på lokaliseringskravet som jag anlagt

i det föregående. Stipendiaterna skulle inte ha annan förbindelse med den bidragande kommunen än att kommunens medel ställdes till förfogande för stipendiaternas omhändertagande. Jag anser därför att kommunernas biståndsverksamhet i allmänhet skall kunna avse allenast stipendiaterna som bedriver studier inom kommunen. Emellertid bör kommun även kunna anslå medel för att inom kommunen taga hand om stipendiaterna som avses skola studera vid utbildningsanstalt inom angränsande kommun. Hinder bör alltså inte föreligga för Stockholms stad att för sådant ändamål anslå medel till stipendiaterna vid karolinska institutet.

Jag förordar således att kommun beredes laglig möjlighet att vidtaga socialt eller kurativt betonade åtgärder för omhändertagande av stipendiaterna, som i anslutning till svenskt utvecklingsbistånd vistas inom kommunen för studier. I enlighet med kommunalrättskommitténs förslag, som godtagits vid remissbehandlingen, bör kommunal biståndsverksamhet kunna avse även stipendiaterna, som genomgår yrkesutbildning eller praktiserar vid industri eller annat företag. Varaktigheten av stipendiaternas vistelse i kommunen bör inte tillmätas betydelse. Rätt till insatser av ifrågasvarande art bör i enlighet med förslaget tillkomma borgerliga primärkommuner och landstingskommuner. Insatserna skall självfallet göras helt frivilligt. Initiativet till att anslå medel för ändamålet bör enligt min mening alltid tagas från kommunalt håll, varvid råd och anvisningar bör lämnas av nämnden för internationellt bistånd. När det gäller användningen av anslagna medel bör det inte möta hinder att nämnden för internationellt bistånd för kommunen anmäler föreliggande behov av hjälpinsatser.

Till åtgärder som kan sägas vara av socialt eller kurativt slag hör såsom kommittén utvecklat bl. a. att tillhandahålla kost samt bostäder, studielokaler och samlingslokaler. Ibland kan det vara lämpligt att inrätta hem för stipendiaterna. För kontakterna med svensk ungdom torde det dock oftast vara mer ändamålsenligt att stipendiaterna inte föres samman för sig. Kurser i svenska språket hör också till de mera omhändertagande momenten vid stipendiatmottagningen liksom anordningar för stipendiaternas rekreation och ferievistelser. Avgränsningen kan dock knappast göras fullt entydig. Det allmänna kriteriet på vilka åtgärder som skall falla inom kommunernas kompetens bör vara den konkreta utformningen av hjälpen. Vid tveksamhet om hjälpens art bör man enligt min uppfattning tillämpa en tämligen liberal bedömning. Hjälpinsatser som helt eller delvis har formen av penningstipendier skall emellertid falla utanför den kommunala kompetensen.

Kommunalrättskommittén har ansett det befogat att söka förebygga att kommunernas hjälpinsatser blir så omfattande att en kommuns invånare får bära märkbart större börda för utvecklingshjälpen finansiering än andra kommuners invånare. Enligt förslaget skall därför medel få anslås endast »i skäligen omfattning», varigenom möjlighet enligt kommittén öppnas för besvärspövning i sak av kommunens anslagsbeslut. Den oklara inne-

börden i den föreslagna begränsningen har påtalats i några remissvar. För egen del anser jag det knappast möjligt att finna några objektiva hållpunkter för en dylik generell avgränsning av kommunernas ekonomiska engagemang i utvecklingshjälpen. Begränsningen synes mig inte heller erforderlig om de kommunala hjälpinsatserna utformas på det sätt jag föreslagit i det föregående. Jag förordar därför inte någon sådan begränsning.

Som jag förut framhållit måste rätten för kommun att deltaga i den internationella biståndsverksamheten tilläggas kommunerna genom en särskild lag. I likhet med kommunalrättskommittén anser jag att lagen blir hänförlig till de författningar som åsyftas i 3 § andra stycket kommunallagen samt motsvarande stadganden i kommunallagen för Stockholm och landstingslagen, där hänvisning sker till speciallagstiftning rörande vissa kommunala angelägenheter. Jag delar också kommitténs åsikt att föreskrifterna i kommunallagarna om de kommunala verksamhetsformerna blir tillämpliga på här ifrågavarande angelägenheter utan uttrycklig hänvisning till kommunallagarnas bestämmelser. Detta gäller även besvär över fullmäktiges, landstingets samt kommunala nämnders beslut.

Jag föreslår att lagen utformas som ett bemyndigande för borgerlig primärkommun och landstingskommun att beträffande dem, som i anslutning till svenskt utvecklingsbistånd vistas i kommunen för studier eller annan utbildning, vidta åtgärder i syfte att underlätta deras vistelse där samt främja deras välfärd och trivsel.

I anslutning till bemyndigandet bör till Kungl. Maj:ts instruktion för nämnden för internationellt bistånd göras ett tillägg av innebörd, att nämnden skall lämna kommuner och landstingskommuner råd och upplysningar i fråga om hjälpinsatserna. Denna ändring i instruktionen kan ske i administrativ ordning.

I enlighet med det anförda har inom inrikesdepartementet utarbetats förslag till lag om rätt för kommun att bistå utländska studerande. Lagen torde böra träda i kraft den 1 januari 1963.

Departementschefens hemställan

Föredragande departementschefen hemställer härefter, att Kungl. Maj:t måtte genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förut omnämnda, inom inrikesdepartementet upprättade förslaget till *lag om rätt för kommun att bistå utländska studerande*.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Kungl. Höghet Regenten att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Göran Hedelius