

Nr 40

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motion om tillämpning på kommunala bolag av interpellationsinstitutet och reglerna om proportionellt val.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas motionen II: 473 av herr Boo (cp).

Hemställen avser: »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om utredning av frågan om på vilket sätt interpellationsinstitutet och reglerna om proportionellt val skall kunna göras tillämpliga på kommunalt bolag».

Gällande rätt

Bestämmelser om interpellation i primärkommunal fullmäktigeförsamling återfinns i 23 § kommunallagen (KL) och 24 § kommunallagen för Stockholm (KLS). Vid sidan av reglerna om utformningen, inlämnandet samt handläggningen av interpellation stadgas i nämnda lagrum, att interpellation skall röra ämne som tillhör fullmäktiges handläggning. Därmed förstås, att interpellationsämnet skall falla såväl inom det allmänna, kommunala kompetensområdet som inom ramen för de frågor vilka kan behandlas av den kommunala representationen.

Enligt 23 § KL får interpellation framställas till ordföranden i kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd eller beredning, medan enligt 24 § KLS endast borgarråd kan interPELLERAS. Landstingslagen (LtL) ger i 33 § bestämmelser angående interpellation, som svarar mot KL:s.

Kommunal verksamhet genom bolag kan sägas vara i princip godtagen av gällande rätt. Begränsningar upprätthålls dels genom kompetensbestämmelserna och dels genom regler och principer för kommunal förvaltning, som uppställs i kommunallagarna och speciallagstiftningen.

Ett kommunalt bolag är formellt ett självständigt, privaträttsligt rättssubjekt och skiljer sig inte härutinnan från andra bolag. Även i de fall där bolag är helt ägda av kommun blir det kommunala engagemanget från kommunalrättslig synpunkt att betrakta som ett deltagande i ett särskilt, utomkommunalt subjekts verksamhet och organen att uppfatta endast som bolagsorgan och inte tillika kommunala organ. De kommunala organens infly-

tande, insyn och kontroll är därmed begränsat. Något formellt ansvar kan inte utkrävas från kommunernas representativa eller administrativa organs sida. Även möjligheten att utkräva »politiskt» ansvar genom interpellation är starkt begränsad. Som huvudregel gäller, att fristående kommunägda rättssubjekts interna förhållanden är undandragna fullmäktiges handläggning och således otillåtna som interpellationsämne. Undantagna från denna huvudregel anses de fall vara då fullmäktige som företrädare för aktieägarintresset ger direktiv för uppträdandet på bolagsstämman. — I praktiken torde interpellationer angående förhållanden i kommunala bolag besvaras i större utsträckning än nu angivna regler medger. — Kommunerna kan genom avtal med bolagen eller genom bolagsordningens utformning tillförsäkra sig ett direkt inflytande över verksamheten. Ett sådant arrangemang anses emellertid inte utvidga det tillåtna området för kommunal interpellation.

Ledamöter i ett kommunalt bolags styrelse är bolagsfunktionärer och inte kommunala förtroendemän. Därav följer att interpellation inte kan riktas till dem angående bolagets verksamhet. Detta gäller, även om ordföranden i bolagsstyrelsen tillhör de förtroendemän, som är uppräknade i ovan redovisade lagbestämmelser. Interpellationen skulle riktas till honom i hans egenkap av bolagsfunktionär inte av förtroendeman.

Reglerna i 22 § KL, 23 § KLS och 32 § LtL om proportionellt val gäller endast däri angivna kommunala organ. Val av ledamöter till kommunalt aktiebolags styrelse regleras liksom val till annat sådant bolags styrelse av aktiebolagslagen. Huvudregel är, att bolagsstämman skall välja styrelse. Lagen medger emellertid att annan ordning tillämpas. Enligt 77 § 2 st. kan en eller flera ledamöter i aktiebolags styrelse tillsättas i annan ordning, om detta sker på grund av bestämmelser i särskild lag eller författning eller av i bolagsordningen, efter särskilt tillstånd, intagna bestämmelser. Samtliga ledamöter får inte tillsättas i annan ordning än enligt huvudregeln.

Reformförslag m. m.

Kommunal förvaltning genom aktiebolag togs upp i fyra motioner vid 1958 års riksdag, ånyo väckta vid samma års B-riksdag. I motionerna hemställdes om utredning dels rörande en lagstiftning för en form av juridisk person lämpad för stads- eller kommunägd affärsmässig verksamhet eller om erforderliga modifikationer i gällande bestämmelser om juridiska personer, dels angående olika möjligheter att begränsa kommunal verksamhet i särskilda associationsformer, i den mån den kommunala kompetensen överskreds, samt om förbättring av kontrollen från kommunernas förtroendeförsamlingar över sådan verksamhet.

Motionerna behandlades av sammansatt konstitutions- och första lagut-

skott (1958: B 1). Med hänsyn till att det inom inrikesdepartementet övervägdes att tillsätta en utredning med uppdrag att bl. a. behandla de frågor som berördes i motionerna fann utskottet något initiativ från riksdagen inte vara påkallat och avstyrkte motionerna. Riksdagen följde utskottet.

Uppdrag att utreda frågan om kommunal verksamhet genom särskilda rättssubjekt lämnades till kommunalrättskommittén 1959, som i mars 1965 avlämnade betänkandet »*Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet*» (SOU 1965: 40). Kommittén ansåg, att den förekommande bolags- och stiftelsedriften med spridning till allehanda verksamhetsområden och med tendenser till fortsatt ökning i viss mån undergrävde den anvisade och som lämplig ansedda ordningen för handhavande av allmänna angelägenheter. Det framstod därför som önskvärt att något dämpa dessa tendenser. Samtidigt betonades, att särskild hänsyn måste tas till den affärsinriktade verksamhetens behov av lämpliga företagsformer. Från dessa utgångspunkter föreslog kommittén *dels* vissa kommunalrättsliga reformer, *dels* vissa bolagsrättsliga reformer, *dels ock* införandet av en ny typ av rättssubjekt kallat »särskilt kommunföretag».

De *kommunalrättsliga reformerna* berörde bestämmelserna om förmögensskydd, budget och anslag samt lån och fonder ävensom en särskild ordning för affärsverksförvaltning inom kommunallagens ram. De direkta *bolagsrättsliga förslagen* var mera begränsade och avsåg valbarhetshinder och jäv. I övrigt ansåg kommittén att de nuvarande reglerna i stort sett gav kommunerna möjligheter att frivilligt ordna sina relationer till de särskilda rättssubjekten på ett invändningsfritt sätt. Kommittén har belyst dessa möjligheter och gjort vissa uttalanden om lämpliga lösningar. Betänkandet innehåller också ett förslag till *lag om särskilda kommunalföretag*. Företagsformen karakteriseras av såväl offentligrättsliga som privaträttsliga inslag. Företagen avsågs vara självständiga, fristående rättssubjekt med egen förmögenhet och egen förvaltning. Offentligrättsliga inslag utgjordes främst av att viktigare beslutsfunktioner lagts direkt i kommunala organs händer. Sålunda skulle fullmäktige i kommunalrättslig ordning avgöra bl. a. frågor om val av styrelse och revisorer samt om fastställande av balansräkning och beviljande av ansvarsfrihet. Vidare föreslogs bestämmelser om ämbetsansvar för styrelseledamöter och verkställande direktörer i företagen samt om offentlighet åt företagens skriftliga handlingar. Lagförslaget innehöll jämväl en bestämmelse om att val av styrelseledamöter och suppleanter i kommunföretag skulle vara proportionellt, när detta begärdes av en viss minoritet.

I samband med övervägandena om kommunalrättsliga och bolagsrättsliga reformer behandlade kommittén utförligt de kommunala organens inflytande i bolagen. Interpellationsinstitutets tillämpning på bolagens verksamhet berörs emellertid inte. Beträffande frågan huruvida kommunerna bör direkt utse ledamöter i bolagsstyrelserna gjorde kommittén bl. a. följande uttalande (s. 206):

Även om styrelseledamöter eller revisorer till följd av rekommendationer eller särskilda bestämmelser formligen skulle utses av kommunala organ, skulle de valdas ställning, deras egenskap av bolagets egna funktionärer, komma att bestå. Deras åtgärder i bolagsorganen skulle sålunda ändock ej ha någon kommunalrättslig relevans. En direkt bestämmelse att de vid verksamheten som bolagsfunktionärer i olika hänseenden skulle anses som kommunala förtroendemän är knappast tänkbar; den skulle helt genombryta och splittra systemet med särskilda rättssubjekt.

Kommittén fann bl. a. på grund härav inte anledning uttala sig för att kommunerna allmänt borde förbehålla sig att själva tillsätta bolagsfunktionärer.

I betänkandet redovisas en *undersökning av förhållandena* i ett stort antal *kommunala bolag* och andra associationer. Av materialet framgår, att styrelseplatserna mycket ofta fördelas efter proportionella metoder. Kommittén framhöll, att några bestämmelser inte band valsättet och att det inte kunde förhindras, att en majoritet i ett kontroversiellt läge utestängde någon eller några minoritetsgrupper från ett deltagande i bolagsorganen och därmed från allt inflytande där. Det insamlade materialet gav emellertid enligt kommittén inte något belägg för att en sådan bolagspolitik skulle förekomma någonstans (s. 77).

Betänkandet har hittills inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

Motionen

Motionären anför, att de kommunala bolagen blir alltmer vanligt förekommande samt att deras verksamhet ökar i betydelse vad gäller såväl uppgifter som andel av den kommunala omslutningen. Anledning skulle inte föreligga att för närvarande inhämta flera uppgifter angående de kommunala bolagen som verksamhetsform, eftersom kommunalrättskommittén i sitt betänkande om kommunala bolag redovisat såväl omfattningen som arten av de kommunala bolagens verksamhet. Motionären anser däremot att det kan finnas anledning att aktualisera en del av de kommunaldemokratiska spörsmål som är förknippade med kommunal verksamhet i bolagsform och framhåller att en ökad insyn i bolagen med hänsyn till utvecklingen framstår som mera befogad. En möjlighet till förbättrad insyn i de kommunägda bolagen skulle enligt motionären kunna erhållas om bolagen gjordes tillgängliga för interpellation och bestämmelserna om proportionellt val blev tillämpliga på val av styrelse till kommunalt bolag.

Remissyttrande

Utskottet har berett Svenska kommunförbundet tillfälle att yttra sig med anledning av motionen. Förbundets styrelse har inkommit med ett yttrande dagtecknat den 11 juni 1969 i vilket motionen avstyrks. Yttrandet återges i *bilaga* till detta utlåtande.

Utskottet

Kommunal verksamhet genom särskilda juridiska personer — aktiebolag, stiftelser m. m. — har fått ökad omfattning och betydelse. Genom att verksamheten drivs i sådan form sker en avkommunalisering av den. Kommunens inflytande över finansieringen minskas och sambandet med den kommunala ekonomin i övrigt försvagas. De kommunala organen får försämrade insyns- och kontrollmöjligheter. Detta gäller trots att bolagens och stiftelsernas styrelser i de flesta fall uteslutande består av kommunala förtroendemän. Dessa är funktionärer hos de särskilda rättssubjekten och i denna egenskap inte kommunala förtroendemän.

Interpellationsinstitutet är ett viktigt medel för fullmäktige i kommunerna att vid sidan av revisionen kontrollera nämndernas förvaltning och få information om denna. Det framstår som otillfredsställande, att de delar av kommunens verksamhet som drivs genom särskilda rättssubjekt och som ofta är av stor ekonomisk betydelse nästan helt skall falla utanför fullmäktiges kompetens och därigenom vara i motsvarande mån oåtkomliga för interpellation och debatt i fullmäktige.

Ledamöter i styrelser för kommunala bolag och stiftelser utses ofta på proportionella grunder. Undantag förekommer emellertid. I de kommunala nämnderna representeras de politiska partierna i överensstämmelse med styrkeförhållandena i fullmäktige. Detsamma bör vara regeln för de särskilda juridiska personernas styrelser.

Med hänsyn till vad nu anförts anser utskottet att den utredning varom hemställs i motionen bör komma till stånd. Utredningen bör även avse kommunala stiftelser.

Utskottet hemställer därför,

att riksdagen i anledning av motionen II:473 anhåller hos Kungl. Maj:t om utredning av frågan om på vilket sätt interpellationsinstitutet och reglerna om proportionellt val skall kunna göras tillämpliga på kommunalt bolag och stiftelse.

Stockholm den 25 november 1969

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Erik Olsson (s), Harald Pettersson (cp), Sörlin (s), Sten Andersson* (s), Hernelius (m), Svenungsson (m), Nyquist (s), Lindblad (fp) och Richardson (fp); samt

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

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Georg Pettersson, Erik Olsson, Sörlin, Sten Andersson, Nyquist, Adamsson, Nilsson* i Östersund, *Henningsson*, fru *Thunvall* och herr *Johansson* i Trollhättan (alla s), vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Kommunal verksamhet genom bolag och andra särskilda rättssubjekt är vanligt förekommande. Vid sådana verksamhetsformer minskar kommunens formella insyns- och kontrollmöjligheter. I praktiken är dock kommunens inflytande i de särskilda rättssubjekten betydande. Det görs blott gällande i andra former än vid nämndförvaltning. Genom föreskrifter i bolagsordningen och stiftelseurkunden eller genom avtal med de särskilda rättssubjekten kan kommunen dessutom öka sitt formella inflytande i viss utsträckning.

Möjligheterna att använda det kommunala interpellationsinstitutet är starkt begränsade, när det gäller verksamhet som bedrivs genom särskilt rättssubjekt. En vidgning av institutets tillämpningsområde skulle medföra omfattande förändringar i gällande lagstiftning, som inte skulle stå i proportion till de fördelar som skulle utvinnas.

Ledamöter i styrelser för kommunala bolag och stiftelser väljs ofta proportionellt. Som kommunalrättskommittén framhållit i ovannämnda betänkande kan man knappast införa en direkt bestämmelse om att sådana funktionärer i olika hänseenden skall anses som förtroendemän. Den skulle genombryta och splittra systemet med särskilda rättssubjekt.

Frågor, som anknyter till kommunernas formella inflytande och möjligheter till insyn och kontroll vid kommunal verksamhet genom särskilda rättssubjekt, förtjänar uppmärksamhet. Utskottet anser emellertid inte de i motionen anvisade vägarna vara ägnade att i någon nämnvärd utsträckning öka kommunens inflytande i de särskilda rättssubjekten. I likhet med Svenska kommunförbundet anser utskottet, att det inte är lämpligt att, på sätt föreslås i motionen, utreda två delfrågor inom denna omfattande problematik särskilt. Dessa måste ses i ett större sammanhang.

Av anförda skäl hemställer utskottet,

att riksdagen avslår motionen II: 473.

Bilaga

Remissyttrande av Svenska kommunförbundet

Interpellationsinstitutets tillämpning på kommunala bolag, m. m.

Sedan Svenska kommunförbundet beretts tillfälle att avge yttrande över vid innevarande års riksdag väckta motionen nr II: 473, om tillämpning på kommunala bolag av interpellationsinstitutet och reglerna om proportionella val, får förbundets styrelse anföra följande.

De i motionen berörda frågorna har ägnats ingående uppmärksamhet i kommunalrättskommitténs betänkande VII »Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet» (SOU 1965:40). Kommunalrättskommittén konstaterade att redan gällande regler ger kommunerna möjlighet att frivilligt ordna sina relationer till bl. a. kommunalrättsliga subjekt på ett invändningsfritt sätt och belyste dessa möjligheter genom uttalanden om lämpliga lösningar i vissa fall. Att i anslutning till den privaträttsliga lagstiftningen ge särskilda regler, avsedda enbart för kommunala företag och ägnade att tillgodose kraven på offentlighet m. m., fann kommittén vara framkomligt endast i begränsad utsträckning. Däremot föreslog kommittén införandet av en ny företagsform för kommunal verksamhet som enligt kommitténs mening skulle ge smidigare verksamhetsbetingelser än den kommunalrättsliga formen samtidigt som den går fri från de invändningar som reses mot bolagsformen och andra privaträttsliga former. Vid remissbehandlingen av betänkandet gav såväl dåvarande Svenska stadsförbundet som dåvarande Svenska kommunförbundet i sina remissyttrandena uttryck för en i huvudsak positiv inställning till kommitténs förslag. Inte minst förslaget om införandet av en ny företagsform ansågs väl värt att pröva även om vissa skäl sades tala för att man först borde avvakta resultatet av andra föreslagna reformer dels på det kommunalrättsliga, dels på det bolagsrättsliga området.

Vad motionären nu föreslår innebär endast en dellösning av problemen. Den föreslagna ökade insynen i bolagsverksamheten genom interpellationsinstitutet skulle enligt styrelsens mening endast få ett mycket begränsat värde eftersom de kommunala organen saknar direkt inflytande på sådana avgöranden som i bolagen ankommer på stämman och styrelsen. Beträffande förslaget att införa bestämmelser om proportionellt val vid val av styrelse till kommunalt bolag är att märka att bolagets styrelse regelmässigt utses av stämman och att kommunen som aktieägare i bolaget inte kan representeras vid stämman av mer än ett ombud. Visserligen medger aktiebolagslagen (77 § andra stycket) att viss annan ordning tillämpas vid val av ledamöter i styrelsen men samtliga ledamöter kan aldrig utses i sådan ordning. Det synes under angivna förhållanden inte vara möjligt att på ett meningsfullt sätt genomföra förslaget om införande av proportionella val vid val av bolagsstyrelse. Då vidare de av motionären berörda frågorna torde böra lösas i ett större sammanhang, lämpligen på grundval av de synpunkter och förslag som framlagts i kommunalrättskommitténs ovannämnda betänkande, anser sig styrelsen böra avstyrka motionen.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

*Hj. Mehr**Vilhelm Berg*