

Nr 6.

Ankom till riksdagens kansli den 10 april 1942 kl. 4 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om sammanslagning av primärkommunala enheter m. m.

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft följande inom riksdagen väckta, till utskottet hänvisade motioner, nämligen dels de likalydande motionerna nr 27 i första kammaren av herr *Bondeson* och nr 45 i andra kammaren av herr *Norup* dels motionen nr 162 i andra kammaren av herr *Andersson* i Tungelsta.

I motionerna I: 27 och II: 45 hemställes »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning rörande *dels* möjligheterna att genom en sammanslagning av primärkommunala enheter ernå ett förbilligande och en effektivisering av den kommunala verksamheten och *dels* sättet för hur en sådan sammanslagning skall kunna tvångsvis åstadkommas».

I motionen II: 162 hemställes »att riksdagen måtte besluta i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående möjligheterna att genom sammanförande av kommuner till gemensamma hälsovårdsområden, eller på annat sätt, skapa ökade förutsättningar för en effektivisering av hälsovårdsnämndernas arbete».

Beträffande motiveringen för de i motionerna framställda förslagen får utskottet hänvisa till samma motioner.

Med anledning av motionsvis väckta förslag hemställde 1939 års lagtima riksdag i skrivelse (nr 387) till Kungl. Maj:t om utredning med beaktande av de av konstitutionsutskottet i dess av riksdagen godkända utlåtande nr 18 anförda synpunkterna av frågan angående ändrad lagstiftning, syftande till en rationell kommunal indelning. I berörda utlåtande hade utskottet i huvudsak anfört följande:

Ett betydande antal kommuner i vårt land har ett mycket ringa invånarantal — vilket på många håll visar en tendens att ytterligare minskas genom utflyttning från landsbygden. I trots av dessa kommuners litenhet har inom dem mångenstädes utförts ett kommunalt arbete, som förtjänar det största erkännande och medfört värdefulla resultat. Det bör vidare framhållas att tillvaron av mycket små kommuner icke, såsom ofta antages, utgör den enda eller ens den huvudsakliga anledningen till den under nuvarande förvaltningsordning rådande stora ojämnheten i skattebelastningen olika kommuner emellan. Men då de verkligt små kommunala enheterna av naturliga skäl i

regel måste äga en ringa ekonomisk bärkraft äro de mycket känsliga för även i och för sig obetydliga utgifter. Allt eftersom de kommunala uppgifterna vuxit i omfattning och fått en allt större ekonomisk räckvidd icke minst på grund av ålägganden från statens sida på socialverksamhetens m. fl. områden, har det blivit allt svårare för de ifrågavarande kommunerna att på ett tillfredsställande sätt tillgodose dem. Det har där också ofta visat sig svårt att erhålla lämpliga personer att handhava de kommunala förvaltningsuppgifterna. I alltför små kommunala enheter möta sålunda, i varje fall numera, synnerliga svårigheter för en rationellt bedriven kommunalverksamhet.

Vissa försök hava gjorts att genom lagstiftningsåtgärder undanröja de eljest ogynnsamma verkningarna av förefintligheten av en mångfald små kommuner. Sålunda kunna två eller flera kommuner för handhavande av en kommunal förvaltningsuppgift sammansluta sig till ett kommunalförbund eller förenas till ett fattigvårdssamhälle eller skoldistrikt. Men dels kan kommunalförbundsinstitutionen icke tänkas erhålla en så vidsträckt tillämpning, att olägenheterna med den nuvarande splittringen i en mångfald små kommunala enheter därigenom undanröjes, dels har dess användning i tillämpningen ingalunda visat enbart goda resultat. Förfaringssättet att bilda specialkommuner för handhavande av särskilda förvaltningsuppgifter kan också, om det tillgripes i mera vidsträckt omfattning, äventyra planmässigheten i den kommunala förvaltningen och i längden till och med kommunens fortbestånd såsom bärare av den kommunala självstyrelsen. Genom 1919 års indelningslag hava visserligen, skapats ökade möjligheter att sammanslå smärre kommuner, något som också skett i vissa fall. Men mot vederbörande kommuners bestridande är en sådan sammanslagning endast möjlig i en mycket begränsad utsträckning. Däremot banar lagstiftningen i sin nuvarande utformning i viss mån vägen för en ytterligare utveckling i riktning mot en förminskning av kommunernas omfång. Sålunda förekommer det, att de skattekraftiga delarna av landskommuner inkorporeras med städer och köpingar samt att socknar uppdelas på nya kommunalbildningar genom att municipalsamhällen brytas ut till särskilda köpingskommuner.

Frågan om en lagstiftning, som syftar till en mera rationell kommunal indelning än den nuvarande, är alltså av den aktualitet och betydelse, att utskottet finner sig böra föreslå, att den göres till föremål för allsidig utredning. Visserligen är det förevarande spörsmålet till en del redan under övervägande inom vissa statliga kommittéer, främst kommunalskatteberedningen och socialvårdskommittén, men dessa kunna, med de för dem nu givna direktiven, icke pröva föreliggande fråga annat än ur vissa speciella synpunkter, vilket icke kan vara tillräckligt för en lösning av ett så invecklat och omfattande spörsmål som det förevarande.

Vid utredningen i ämnet bör beaktas, att befolkningssiffrorna givetvis icke ensamt kunna läggas till grund för åstadkommande av en mera rationell kommunal indelning. Det är också av vikt, att kommunernas gränser uppdragas med beaktande av bygdens geografiska läge, bebyggelsen, kommunikationerna och dylikt. Det bör vidare tillses, att kommunerna genom en sammanslagning icke komma upp till en sådan storleksordning, att den personliga kontakten mellan kommunmedlemmarna eller det lekmanamässiga inflytandet på kommunalförvaltningens praktiska handhavande äventyras. I den mån så kan ske utan åsidosättande av andra mera vägande intressen, bör härvid också hänsyn tagas till de faktorer, delvis av traditionsbunden karaktär, som hittills föranlett ett betydande motstånd från kommunernas sida mot sammanslagning med andra kommuner. Det har i nu avgivna yttranden och även tidigare ifrågasatts, huruvida icke i större eller mindre utsträckning pastoratsindelningen, vilken efter tillkomsten av 1932 års ecklesiastika boställslagstiftning

fått ökad betydelse skulle kunna läggas till grund för en mera rationell kommunal indelning. I frågans nuvarande läge är utskottet icke berett att göra något uttalande om lämpligheten härav.

Frågan om en av förhållandena påkallad mera ändamålsenlig gränsdragning än den nuvarande mellan vissa kommuner synes vidare böra beaktas vid en blivande utredning.

För att icke ett sammanförande av mindre kommunala enheter till större sådana skall äventyra syftemålet med 1930 års lag om skolstyrelse i vissa kommuner — enligt vilken skolärendena kunna bli borgerligt kommunala angelägenheter endast i kommuner, som sammanfalla med skoldistrikt — bör vid utredningen även beaktas frågan om en efter de nya kommunala enheterna anpassad skoldistriktsindelning.

Vid undersökning av spörsmålet, på vilket sätt en fortsatt uppdelning av landskommuner genom utbrytning av ekonomiskt mera bärkraftiga delar från dessa skall kunna förhindras, bör uppmärksamhet ägnas även åt municipalsamhällsbildningens problem. Skulle det visa sig möjligt att gå vidare på den väg, som vissa kommuner redan beträtt, att utan municipalsamhällsbildning sörja för de mera tätbebyggda delarnas särskilda behov, torde man mången gång kunna undvika tillgripandet av denna organisationsform, vilken onekligen erbjuder vissa olägenheter bland annat så till vida att municipalsamhällenas invånare understundom måste deltaga i kostnaderna för åtgärder, som endast avse den icke-municipala delen av den kommun de tillhöra. För redan bestående municipalsamhällen erfordras emellertid andra åtgärder för avhjälpan av påtalade olägenhet. Det är möjligt, att Kungl. Maj:t redan enligt gällande municipallagstiftning kan för särskilda fall meddela undantag från dennas allmänna regler i vidare utsträckning än som hittills skett i praxis. Måhända kan dock en lagstiftning även i detta hänseende befinnas erforderlig. I varje fall synes det utskottet lämpligt, att riksdagen fäster Kungl. Maj:ts uppmärksamhet på spörsmålet. Utskottet vill sålunda uttala sig för att frågan om municipallagstiftningen, som är av påtaglig betydelse för lösande av spörsmålet om en rationell kommunal indelning, tages under omprövning.

I motioner vid 1941 års riksdag väcktes förslag om utredningar i syfte dels att förhindra en skadlig stympning av landsbygdens kommunala enheter, dels att möjliggöra regleringar inom tätbebyggda områden av landskommunerna utan avkorporeringar eller kommunal nybildning. Konstitutionsutskottet erinrade i sitt i anledning härav avgivna utlåtande (nr 16) om att nyss nämnda av riksdagen begärda utredning, som jämväl omfattade de i motionerna berörda spörsmålen, då ännu icke föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd. Utskottet förväntade emellertid, att nämnda utredning dock skulle komma att påbörjas inom en snar framtid. Med hänsyn härtill och till att de i motionerna berörda spörsmålen icke syntes böra prövas fristående utan i ett större sammanhang, avstyrkte utskottet bifall till motionerna. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

De i förevarande motioner berörda spörsmålen falla inom ramen för den av 1939 års lagtima riksdag begärda utredningen av frågan om ändrad lagstiftning, syftande till en rationell kommunal indelning. Riksdagens ifrågavarande framställning har emellertid ännu icke föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd. Utskottet anser sig i anledning härav böra framhålla angelägenheten av att en

utredning i ämnet med det snaraste kommer till stånd. De nuvarande tidsomständigheterna synas enligt utskottets mening icke motivera något ytterligare uppskov. Ett sådant bör ej heller få föranledas därav, att förevarande spörsmål redan till en del är under övervägande inom kommunalskatteberedningen och socialvårdskommittén. Dessa kunna nämligen med de för dem givna direktiven icke pröva föreliggande fråga annat än ur vissa speciella synpunkter. Det skulle vidare icke vara lyckligt, om de nämnda utredningarna komme att föranleda åtgärder, som på väsentliga punkter föregrepe lösningen av spörsmålet om en lagstiftning syftande till en mera rationell kommunal indelning. Utskottet får i detta sammanhang ånyo understryka, att bildandet av specialkommuner för handhavande av särskilda förvaltningsuppgifter, om detta förfaringssätt tillgripes i mera vidsträckt omfattning, kan äventyra planmässigheten i den kommunala förvaltningen och i längden till och med kommunens fortbestånd såsom bärare av den kommunala självstyrelsen. En allsidig och fristående utredning av den förevarande frågan är enligt utskottets mening alltså nu av förhållandena påkallad.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

1) att riksdagen i anledning av motionerna I: 27 och II: 45 i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla, att Kungl. Maj:t med det snaraste måtte föranstalta om företagandet av den av 1939 års lagtima riksdag i skrivelse nr 387 begärda utredningen angående ändrad lagstiftning, syftande till en rationell kommunal indelning; samt

2) att motionen II: 162 måtte anses besvarad genom vad utskottet ovan under 1) hemställt.

Stockholm den 10 april 1942.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande: herrar *Hallén, Oscar Gottfrid Karlsson, Sandegård*, Källman, Per Andersson, Herlitz, John Björck, Karl August Johanson, John Gustavson, Sven Hansson, Bondeson, Fast*, Svedman*, Hällgren*, Fält, Norén, Gardell, Nilsson i Norrlångträsk, Hoppe och Sefve.*

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herr *Gardell*, som ansett, att utskottet med hänvisning till de inom kommunalskatteberedningen och socialvårdskommittén pågående utredningarna bort hemställa, att förevarande motioner icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.
