

Nr 385

Av herr Kaijser, *angående rikets indelning i borgerliga primärkommuner.*

Genom beslut vid 1961 års riksdags höstsession har behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 180 angående rikets indelning i borgerliga primärkommuner uppskjutits till innevarande riksdag. Trots att den till propositionen knutna motionstiden vid höstsessionen förlängdes, mötte det stora svårigheter för den enskilde riksdagsmannen att tränga in i det stora och invecklade frågekomplex som propositionen berörde. Därtill bidrog, att propositionen på viktiga punkter avvek från indelningssakkunnigas förslag. Att överblicka konsekvenserna av de i anledning av propositionen väckta partimotionerna var inte heller lätt. Uppskovet har därför varit till gagn. Det personliga ställningsstagandet har fått mogna fram, utan den press som jäktet mot slutet av en riksdagssession utövar.

Enligt min mening talar övervägande skäl för den i proposition och kommittébetänkande uttryckta uppfattningen om behovet av en ny kommunindelning. Jag anser också, att det är önskvärt att själva principfrågan bringas till en lösning. I allt väsentligt kan jag biträda de huvudlinjer för en framtida »ideal» kommunindelning, som uppdragits i proposition och kommittébetänkande. Jag anser emellertid också, att förutsättningen för den nya kommunindelningen bör vara, att den kan genomföras på frivillighetens väg och icke, såsom skedde vid 1946—1952 års reform, genom tvång. Såsom jag ser saken är detta en kardinalpunkt, från vilken man inte bör vika.

Varken indelningssakkunniga eller propositionen är emellertid fullt konsekventa på denna punkt. Indelningssakkunniga ansåg tvång böra föreligga för kommuner tillhörande samma samarbetsområde att tillsätta en samarbetsnämnd med författningsreglerad sammansättning och uppgift. I propositionen har man låtit tanken på en författningsreglerad samarbetsnämnd falla och därmed också den om en tvångssamverkan i denna ordning. I stället föreslås dels att planeringsfrågan — vilken av indelningssakkunniga behandlas i samma särskilda författning som samarbetsnämnderna — skall regleras i 1919 års kommunala indelningslag, dels att riksdagen skall godkänna riktlinjer för reformverket som innebär ett förstucket hot mot tredskande kommuner därest inte åtgärder i syfte att åstadkomma den eftersträfvade nya indelningen vidtages före 1967. Ett tredje mera näraliggande alternativ hade varit att när förslaget därom väckte motstånd stryka *tvånget*

att tillsätta samarbetsnämnd men i övrigt godtaga utredningens metod att angripa ämnet. Jag tror mig i det följande kunna visa att ett sådant grepp innebär vissa fördelar.

Enligt mitt betraktelsesätt har propositionsförslaget sådant det nu föreligger vissa svagheter. Till en början anser jag det ur principiell synpunkt mindre lyckligt att skaffa det nya »indelningsverket» författningmässig replipunkt genom bestämmelser i kommunala indelningslagen, som dels är en »ordinarie» kommunallag, dels avser att ge kommunerna vissa territoriella garantier, dels slutligen utgår från att initiativ till indelningsändringar regelmässigt skall tagas av kommunerna själva samt avse individuella fall och inte såsom här i fråga ytterst syfta till en ovanifrån framdriven kommunal nyindelning av riket i dess helhet. En annan lagstiftningsmetod kom till användning 1946, och i det hänseendet har aldrig kritik riktats mot den föregående indelningsreformen.

Det har inte gått mer än ett par år sedan indelningslagen reviderades för att passa »normala» förhållanden. Ingenting har framkommit som skulle styrka att inte denna revision varit och är tillräcklig för detta begränsade syfte. Den nya indelningsreformen kommer utan tvivel att taga lång tid att genomföra. Men då verket en gång är slutfört hoppas vi väl alla att »normala» stabiliserade förhållanden återinträder så att kommunerna åter i lugn kan planera och driva sin verksamhet utan den ständiga påminnelsen om sin dödlighet, som ett ständigt fortgående länsstyrelsedirigerat kommungränsplanerande innebär.

Mitt förslag på denna punkt är alltså att frågan hur för en framtida kommunindelning lämpade samarbetsområden (kommunblock) bör bestämmas regleras i en fristående författning av kommunallags natur.

När det gäller formen för samarbetet inom samarbetsområdena upptog indelningssakkunnigas förslag relativt utförliga regler om samarbetsnämnder. Detta var naturligt eftersom samarbetsnämnden tänktes utgöra den kugge, som skulle driva indelningsverket i hamn. I propositionen saknas motsvarighet till de indelningssakkunnigas förslag i denna del. Som motiv anges det motstånd som rests mot obligatoriska samarbetsnämnder. Propositionen förutsätter emellertid att samarbetsnämnder behövs, ja, utgår som självfallet från att sådana kommer att tillsättas och få »den sammanfattning och de arbetsuppgifter som kommunerna själva bestämmer». Med den roll som tillämnats samarbetsnämnderna är det märkligt att författningsutkastet i propositionen inte med ett ord berör dem.

I detta sammanhang bör påpekas att samarbetsnämnder är ett för vår kommunalrätt helt främmande institut. De upplevde en kort storhetstid under slutfasen till 1952 års indelningsreform. Dessförinnan var de okända. När det i propositionen talas om deras blivande arbetsuppgifter avses därmed ingenting som enligt kommunallag är att hänföra till förvaltning och

verkställighet. Uttrycket samarbetsnämnd är därför missvisande och borde ersättas med samarbetskommitté eller samarbetsberedning. Med hänsyn till gällande kommunallagsbestämmelser om klagorätt och revision är det nämligen uppenbart att i propositionen åsyftade samarbetsnämnder icke äger besluta om användningen av för samarbetet anslagna medel och detta inte ens för det fall att de kommunala anslagen avsåge utredningsarbete, sammanträdesersättningar eller arvoden. Varje utgift nämnden kan ådraga sig under fullgörande av sitt uppdrag kommer i princip att kräva särskilt beslut av varje i samarbetsnämnden företrädd kommun, en enligt min mening orimligt tungrodd anordning, som inbjuder till olagligheter.

Nämndreglerna i indelningssakkunnigas förslag tar i likhet med propositionen främst sikte på samarbetsnämnder med uppgift att under en ganska lång tid överblicka och samordna strävanden att utveckla och intensifiera ett på en framtida kommunsammanläggning inriktat samarbete mellan kommuner tillhörande samma samarbetsområde (kommunblock). Helt säkert kommer de flesta samarbetsnämnderna också att begränsa sin aktivitet till just detta. Men ibland torde det ställa sig praktiskt att låta nämnderna själva hålla i de utredningsuppdrag, som har en mera allmän karaktär. Och någon gång kan det rent av te sig rationellt att nämnderna har överinseende rörande en förvaltningsuppdrag, om vilken avtal träffats mellan samtliga samarbetskommuner. Jag har svårt att förstå varför man skulle förmäna dessa nämnder den möjlighet att efter bemyndigande från de samverkande kommunerna själva handlägga utredningsuppdrag som indelningssakkunniga velat ge dem. Ja, jag skulle vilja gå ännu ett steg längre och i analogi med det i 1961 års församlingsstyrelselag införda institutet gemensamt kyrkoråd ge dem möjlighet att efter sina uppdragsgivares bemyndigande därjämte handha smärre förvaltningsuppdrag av den typ, som kommunalförbund enligt 1919 års kommunalförbunds lag kunde handha. Varje slag av makt- och myndighetsutövning skulle sålunda falla utanför deras kompetens.

En sådan utvidgning av samarbetsnämndernas potentiella befogenhet — självfallet skulle det bero av kommunernas fria vilja om de ville tillägga samarbetsnämnden en dylik — nödvändiggör emellertid att klagorätt över nämndens beslut i dylikt fall tillerkännes inte blott såsom enligt indelningssakkunnigas förslag de i samarbetet deltagande kommunerna utan också de enskilda kommunmedlemmarna. Någon ändring i indelningssakkunnigas förslag om revision av samarbetsnämndens förvaltning skulle däremot inte behövas.

Hittills har samarbetsnämnder av nuvarande oreglerat slag mest använts då kommuner stått i begrepp att bilda kommunalförbund eller slå sig samman. Nämndperioderna har varit korta och antalet samverkande kommuner ringa. Huruvida nämndverksamheten hållit sig inom lagens ramar

eller ej har i dylika kortsiktiga fall som regel haft underordnad betydelse. De övergångsperioder under vilka samarbetsnämnder nu skall verka kan många gånger — såsom vid samarbete mellan städer av olika typer och landskommuner — tänkas draga ut över decennier. Laglighetsfrågan får då helt annan betydelse.

Jag är medveten om att samarbetsnämnder av den typ som jag fört på tal även kunde ha en uppgift att fylla under »normala» kommunala förhållanden särskilt i vad gäller tillämpningen av interkommunala avtal liksom också om att man inom kommunblocken kunde tänka sig att ha samarbetsnämnder av denna typ vid sidan av en sammanhållande samarbetsnämnd av det slag som propositionen närmast synes åsyfta. Införandet av samarbetsnämnder av den nya typen för normala förhållanden skulle emellertid — eftersom kommunallagen i motsats till församlingsstyrelselagen inte befattar sig med formerna för interkommunalt samarbete — nödvändiggöra tillskapandet av en ordinarie kommunallag. Lanserandet av tvenne slag av för samverkan inom kommunblock avsedda samarbetsnämnder i en kommunallagsförfattning av provisorisk natur skulle åter kunna leda till förväxlingar och ovisshet om nämndernas inbördes kompetens. Eftersom huvudsyftet med min motion just är att skapa en otvetydig kommunalrättslig förankring för samarbetsnämnderna har jag, i medvetande om att mera långtgående yrkanden skulle komplicera rättsfrågan, stannat vid att reservera det nya samarbetsinstitutet för sådana fall då samtliga kommuner inom ett kommunblock samverkar och de eventuella förvaltningsuppgifter nämnden vid sidan av den egentliga samordnings- och planeringsuppgiften skulle kunna anförtros rör *alla* dessa kommuner *men inga andra*.

Sammanfattningsvis skulle jag vilja motivera mitt förslag på följande sätt.

Den nya kommunindelningen bör genomföras efter frivilliglinjen. För att underlätta detta genomförande skall redan enligt propositionen kommunerna få hjälp dels med upprättande av planer för de framtida kommungränserna, dels med övergångsbidrag. Om mitt i huvudsak på indelningssakkunnigas författningsutkast vilande förslag skulle godtagas skulle de därutöver anvisas ett effektivare samarbetsinstitut än de f. n. helt oreglerade samarbetsnämnderna. Denna nya samarbetsform skulle främst få betydelse då samarbetsnämnder själva skall »hålla i» planerings- och utredningsuppdragen men också för sådana fall då det konkreta samarbetsunderlaget ännu inte motiverar bildande av kommunalförbund medan å andra sidan avtalsmetoden är otillräcklig därför att det tillämnade avtalet inte avser förhållanden av engångsnatur utan ett varaktigt samarbete under in-seende av en gemensam avtalsinstans.

Jag är medveten om att krav på utarbetad lagtext plägar resas då en motionär för omedelbart antagande yrkar på ny lagstiftning. Något reellt be-

hov av sådan lagtext föreligger emellertid ej i detta fall. Utom det författningsförslag, i vilket proposition nr 180/1961 utmynnar, har vederbörande utskott redan tillgång till indelningssakkunnigas författningsutkast och har självt våren 1961 genomgått, granskat och tillstyrkt den då av riksdagen antagna nya församlingsstyrelselagen, vilken innehåller bestämmelser om gemensamma kyrkogård av kommunalrättsligt samma typ, som den mitt förslag om samarbetsnämnder aktualiserar.

Under åberopande av vad sålunda anförts får jag hemställa,

att riksdagen för sin del måtte antaga en fristående författning av kommunallags natur, som dels reglerar den ordning i vilken områden vilka ur geografiska, näringsgeografiska och andra synpunkter lämpade sig som territoriellt underlag för nya kommuner bör fastställas, dels bemyndigar kommuner tillhörande dylika områden att tillsätta samarbetsnämnder av ovan angivet slag. Mitt yrkande förutsätter att konstitutionsutskottet med ledning av indelningssakkunnigas författningsutkast samt församlingsstyrelselagens bestämmelser om gemensamt kyrkoråd utarbetar nödiga lagbestämmelser.

Stockholm den 26 januari 1962

Rolf Kaijser