

Nr 29

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motion om samarbete mellan kommuner i olika nordiska länder.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas motionen I: 305 av herr Arne Pettersson, fru Ranmark och herr Dahlberg (alla s). Den avser samarbete mellan kommuner i olika nordiska länder.

Hemställan avser: »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om en utredning med syfte att inventera samarbetsbehoven, systematiskt genomgå de formella hinder som kan uppstå och lämna förslag till undanröjande av dessa».

Bakgrund

Vid ett *seminarium anordnat av föreningarna Nordens förbund i Karlstad den 19—20 augusti 1967* med deltagande av representanter för centrala och regionala myndigheter samt nordiska politiker behandlades ämnet »Nordisk gränsregion: näringspolitik och samhällsservice» (Nordisk utredningsserie 1968: 8). I en slutkommuniké uttalade seminariet följande:

Seminariet konstaterar att samarbetet i Nordens gränsregioner verkar starkt stimulerande på de nordiska samarbetssträvandena i allmänhet. Efterkrigstidens nordiska reformer har till följd av gränsregionernas historiska, kulturella och ekonomiska intressegemenskap fått en särskilt gynnsam effekt i dessa. Erfarenheterna från det påbörjade interkommunala gränssamarbetet visar att det är nödvändigt att snarast möjligt göra en översyn av de samarbetsformer som hittills utvecklats. Riktpunkten för en utredning av dessa frågor bör vara att i varje enskilt nordiskt lands lagstiftning undanröja hindren för samarbetet i gränsregionerna. Framför allt måste det bli möjligt att dessa områden etablerar gemensamma statliga och kommunala institutioner, exempelvis inom naturvård, vattenvård och allmänservice.

Under återopande bl. a. av seminariets uttalande väcktes i oktober 1967 i *Nordiska rådet* ett förslag av fyra rådsmedlemmar (Erik Adamsson, Olavi Lahtela, Harald Løbak och Dagmar Ranmark) att rådet »måtte rekommendera regeringarna att låta genomföra sådana ändringar i kommunallagstiftningen och annan lagstiftning, att fasta legala former skapas för samarbete». *Bihang till riksdagens protokoll 1968. 5 saml. 2 avd. Nr 29*

betet mellan kommuner över riksgränserna i form av t. ex. kommunalförbund, kommunala bolag eller liknande organ».

Förslaget har hänskjutits till Nordiska rådets socialpolitiska utskott, som väntas avge betänkande i saken i samband med sitt kommande sammanträde i Norge i december i år. Slutligt ställningstagande torde komma att ske vid Nordiska rådets session i Stockholm i mars nästa år.

Över medlemsförslaget har inhämtats ett stort antal remissyttranden från centrala och regionala myndigheter, kommuner och olika intresseorganisationer m. m. i Danmark, Finland, Norge och Sverige. Flertalet remissorgan — däribland i Sverige bl. a. kommunalrättskommittén, Svenska landstingsförbundet samt de förutvarande primärkommunala organisationerna Svenska stadsförbundet och Svenska kommunförbundet — ställer sig positiva till åtgärder i medlemsförslagets syfte. De tre sistnämnda organisationernas remissvar beröres nedan i samband med redogörelsen för de över motionen inhämtade yttrandena. *Kommunalrättskommittén* lämnar i sitt yttrande över medlemsförslaget inledningsvis en redogörelse för olika former av samarbete mellan svenska kommuner. Kommittén framhåller därvid, att interkommunalt samarbete är ett mycket vanligt inslag i den svenska kommunalförvaltningen och att samverkan kan etableras på frivillig väg eller — på grund av föreskrifter i speciallagstiftning — genomföras tvångsvis. I förstnämnda hänseende erinras bl. a. om möjligheterna att ingå samarbetsavtal mellan kommuner för lösande av viss uppgift och att därvid skapa ett särskilt rättssubjekt för ändamålet, t. ex. bolag, förening eller stiftelse. Vidare redogörs för den mera utvecklade form för frivillig kommunal samverkan som kommunalförbundet utgör. Beträffande frågan om kommunalt samarbete över riksgränserna uttalar kommittén följande:

Liknande samarbetsbehov som skapas av de inrikes administrativa gränserna uppkommer i princip även vid riksgränserna. Den svenska lagstiftning som reglerar kommunernas verksamhet har emellertid inte annat än undantagsvis influerats av synpunkter på gränskommunalt samarbete och frågor av hithörande art synes inte heller ha uppkommit i rättstillämpningen. Det är därför vanskligt att ange i vilken utsträckning svensk kommun kan anses ha befogenhet att lösa sina uppgifter i samarbete med kommun på andra sidan riksgränsen. Uppenbarligen kan intet invändas mot ett samarbete som tar formen av information, överläggning och en viss samordning av planläggningen. Hur man från rättslig synpunkt skall betrakta ett mer ingående och systematiskt samarbete, som är ägnat att i något mera betydelsefullt hänseende skapa permanenta beroendeförhållanden, framstår däremot mera tveksamt. Tydligt är i vart fall att det inrikes samarbetsmönstret inte är omedelbart tillämpligt. Riksgränserna representerar en serie speciella problem som sammanhänger inte bara med de organisatoriska och rättsliga olikheterna i respektive länders förvaltning utan också med olikheter beträffande den inrikes- och utrikespolitiska målsättningen. Det bör även erinras om att ett fastare utformat gränssamarbete ofta tilldrar sig ett betydande riksintresse. Exempel utgör här frågorna om storflygplats och broförbindelser i Öresundsområdet.

Kommunalrättskommittén tillstyrker att en utredning kommer till stånd om här berörda frågor. Utredningen torde i första hand böra inriktas på en kartläggning av de behov av samarbete som nu föreligger och som kan väntas uppkomma inom närmare tid. Att därefter, med ledning av den kännedom man får om dessa behov, skapa lämpliga former för samarbetet och uppdraga gränser för samarbetet torde inte vara förenat med oöverstiggliga svårigheter. Sannolikt måste man räkna med att kommunerna inte kan lämnas samma handlingsfrihet i det gränskommunala samarbetet som i samarbetet dem emellan inom riket. En möjlig lösning kan vara att Kungl. Maj:st bemyndigas pröva och fastställa ingångna samarbetsavtal. I fall då samarbete på visst område är mera vanligt kanske en reglering i speciallagstiftning kan vara att föredra.

Motionen

Motionärerna erinrar om de stora likheterna mellan de nordiska länderna i kulturellt, socialt och författningsmässigt hänseende. De framhåller som ett gemensamt drag den kommunala självstyrelsen och kommunernas stora del av ansvaret för samhällsfunktionernas upprätthållande. Försättningsvis anför motionärerna i huvudsak följande. En effektiv kommunal förvaltning kräver stora bärkraftiga enheter men också samarbete utöver kommungränserna. I alla de nordiska länderna har man sökt lösa detta genom sammanläggningar och kommunala indelningsreformer. Statsmakterna har även uppmuntrat till interkommunalt samarbete genom fördelaktiga statsbidrag och genom att lagstiftningsvägen underlätta och stabilisera samarbetet. Åtgärderna har emellertid haft utpräglad tonvikt på nationella förhållanden. På många håll i Nordens gränsregioner har det oaktat olika praktiska hänsyn framtingat början till ett gränskommunalt samarbete. I öresundsregionen arbetar således Öresundsrådet som ett organ för interkommunalt samarbete mellan kommuner i Skåne och Själland. Gemensamt för Värmland samt Akershus, Hedemark och Östfold fylken har organiserats en arbetsgrupp på läns/landstingsnivå. Det finns också det välkända samarbetet på Nordkalotten. Vidare har många kommuner längs den svensk-norska gränsen organiserat ett bilateralt samarbete över gränsen. Arbetsuppgifterna är skiftande. I öresundsregionen är kommunikationsfrågor, vattenförorening och fritidsplanering några av huvudpunkterna, i Värmlands samarbete med de norska fylkena snarare lokaliserings- och näringspolitik. På Nordkalotten är samarbetet med turistfrämjande åtgärder en väsentlig fråga. Det är emellertid uppenbart att formella hinder i många fall verkar försvårande och begränsande på samarbetet. Genom att lagstiftningen — kommunallagarna och olika specialförfattningar — inte utvecklats i takt med den kommunala verksamhetens expansion på detta område har lagstiftningen i många fall helt förbisett möjligheterna att internationalisera kommunsamarbetet. Ett undanröjande av dessa formella svårigheter framstår som ett angeläget krav. Till Nordiska rådets 16:e

session har inlämnats medlemsförslag om en sådan revision av lagstiftningen i de nordiska länderna. Inte minst med hänsyn till förhållandena i Värmland och längs Öresund är emellertid största skyndsamhet av nöden.

Remissyttranden

Efter remiss har Svenska landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet avgett yttranden över motionen.

Landstingsförbundet anför i sitt yttrande följande:

Utvecklingen inom samhället — ökad specialisering m. m. — innebär bl. a. att ett allt större antal människor blir beroende av varandra. Mot den bakgrunden ter sig de nuvarande samhällsbildningarnas funktioner och gränser inte helt rationella. De traditionella samhällsorganen kan inte alltid på egen hand uppfylla medborgarnas krav på högt specialiserad service. Genom bl. a. indelningsändringar och olika former av samarbete söker man komma till rätta med dessa problem. Inom den nordiska gemenskapen ter det sig — som motionärerna påpekat — naturligt att en samverkan sker över de nationella gränserna.

Styrelsen vill här erinra om att förbundet i yttrande över ett medlemsförslag i Nordiska rådet angående gränskommunalt samarbete (A 171/S) avgivet i januari i år uttalat sig positivt för en närmare utredning av de legala formerna för ett interkommunalt samarbete över nationsgränserna.

Inom landstingsförbundet finns för närvarande ingen samlad information om i vilken utsträckning nuvarande lagstiftning dämt upp samarbetssträvanden mellan kommunala bildningar i skilda nordiska länder.

Inom hälso- och sjukvårdssektorn förekommer ett visst samarbete i gränsregionerna. Även inom andra landstingskommunala verksamhetsfält pekar utvecklingen mot att rationella lösningar av problemen bör sökas i samråd med samhällsorgan i grannlandet. Det kan här gälla exempelvis fritidsområden, vattenvård och vattenförsörjning, skydd mot luftföroreningar m. m.

Enbart mot bakgrunden av dessa allmänna utvecklingstendenser finner förbundet det väl motiverat att en utredning i enlighet med motionärernas förslag kommer till stånd.

Kommunförbundet erinrar i sitt remissyttrande om de av dåvarande Svenska stadsförbundet och Svenska kommunförbundet avgivna yttrandena över det i Nordiska rådet väckta medlemsförslaget om gränskommunalt samarbete och anför fortsättningsvis följande:

I förbundens yttranden vitsordades att på flera håll i gränsregionerna inom Norden förekommer ett interkommunalt samarbete över riksgränserna. Det framhölls också att samarbetsbehoven kunde förväntas öka. Förbundens styrelser fann därför en översyn av de legala samarbetsformerna önskvärd. Styrelserna ställde sig tveksamma till tanken att söka möjliggöra samarbete i kommunalförbundsform och förordade därför en koncentration av fortsatt utredningsarbete till dels frågan om i vilken omfattning samarbetsavtal kunde användas för att reglera interkommunalt samarbete över gränserna och dels frågan om möjligheter att skapa sär-

skilda rättssubjekt i form av bolag, förening eller stiftelse för dylikt samarbete.

Under hänvisning till vad sålunda tidigare anförts får det nu sammanslagna kommunförbundets styrelse tillstyrka att åtgärder vidtages för undanröjande av hinder mot i lämpliga former organiserat interkommunalt samarbete över riksgränserna.

Utskottet

I förevarande motion hemställs om viss utredning som en förberedande åtgärd i syfte att underlätta samarbete mellan svensk kommun och kommun i annat nordiskt land. Utskottet ansluter sig till motionärernas uppfattning, att samarbete i skilda hänseenden mellan gränskommuner i olika nordiska länder kan vara av stor betydelse och att lagstiftningen inte bör försvåra sådant samarbete. Frågan om nordiskt gränskommunalt samarbete är emellertid upptagen inom Nordiska rådet genom ett i oktober 1967 väckt medlemsförslag. Det har upplysts, att rådet kommer att behandla frågan redan vid dess nästa session i Stockholm i mars nästa år. I detta läge och då utskottet anser sig kunna utgå från att en rekommendation i saken av rådet kommer att leda till att erforderliga åtgärder företas från svensk sida utan onödigt dröjsmål, bör enligt utskottets mening rådets ställningstagande inte föregripas genom något initiativ av riksdagen. Utskottet hemställer därför,

att riksdagen avslår motionen I: 305.

Stockholm den 29 oktober 1968

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Sveningsson (h), fru Segerstedt Wiberg* (fp), herrar Sörlin (s), Sörenson (fp), Nyquist (s), Ivar Andersson (s), Svenungsson (h) och Ernst Olsson (cp); samt

från andra kammaren: herrar Adamsson (s), Nilsson i Östersund (s), Henningsson* (s), Magnusson i Tumhult* (h), fru Thunvall (s), herrar Johansson i Trollhättan (s), Larsson i Luttra* (cp), Norrby (fp), Jonsson (fp) och Lindberg (cp).

* Ej närvarande vid justeringen.