

Nr 24

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av proposition med förslag till lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen jämte följdmotioner.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas *proposition nr 103* med förslag till lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen samt följande *motioner* som väckts i anledning av propositionen:

1) I: 1031 och II: 1185 av herr Mårtensson i *första* kammaren och herrar Jönsson i Arlöv och Johnsson i Blentarp i *andra* kammaren (alla s);

2) I: 1035 och II: 1187 av herrar Bengtson, Sundin, Nils Eric Gustafsson och fru Elvy Olsson samt herrar Nils Th. Larsson och Thorsten Larsson i *första* kammaren och herrar Hedlund, Eliasson i Sundborn, Hansson i Skegrie, Vigelsbo, Eriksson i Bäckmora, Wahlund, Antonsson, Larsson i Luttra och Fälldin i *andra* kammaren (alla cp);

3) I: 1039 och II: 1198 av herrar Dahlén och Lundström i *första* kammaren och herr Wedén, fru Nettelbrandt, herrar Larsson i Umeå, Gustafson i Göteborg och Antby i *andra* kammaren (alla fp);

4) I: 1040 och II: 1196 av herrar Virgin, Yngve Nilsson, Eskilsson, Herelius, Gösta Jacobsson, Kaijser, Sveningsson och Wallmark i *första* kammaren och Holmberg, Bohman, Cassel, Eliasson i Moholm, Hedin, fru Kristensson, herr Magnusson i Borås och fröken Wetterström i *andra* kammaren (alla m); samt

5) II: 1197 av fru Mogård (m).

Dessa motioner kommer för enkelhets skull att i fortsättningen av utlåtandet (utom hemställan) kallas resp. motionerna (s), motionerna (cp), motionerna (fp), motionerna (m) och motionen II: 1197.

Texten till samtliga motioner är tryckt i *andra* kammaren.

Lagförslaget

Detta har följande lydelse (rubrik och ingress utesluts här):

1 §.

Ändring i kommunindelningen enligt plan som fastställts med stöd av 2 a § lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om ändring i kommunal och eckle-
1 — *Bihang till riksdagens protokoll 1969. 5 saml. 2 avd. Nr 24*

siastik indelning får göras utan hinder av vad som sägs i 3 § andra stycket samma lag.

I fråga om sådan ändring i kommunindelningen gäller i stället för 24 §, 25 § andra stycket, 28—30 och 32 §§ lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning 2—5 §§ denna lag. Omfattar ändring i kommunindelningen områden i mer än ett län, gäller dock i fråga om förfarandet vad Konungen bestämmer.

2 §.

Länsstyrelsen skall upprätta förslag till de indelningsändringar som behövs för att kommunindelning enligt fastställd plan skall kunna genomföras senast vid utgången av år 1973.

Innan förslag upprättas, skall länsstyrelsen överlägga med företrädare för kommunerna. Länsstyrelsen kan förordna om utredning som avses i 25 § första stycket lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning.

3 §.

Länsstyrelsen skall överlämna förslagen till kammarkollegiet tillsammans med kommunernas yttranden i ärendet och övriga handlingar.

Kammarkollegiet skall med eget yttrande överlämna ärendet till Konungen.

4 §.

Kostnad för utredning som avses i 25 § första stycket lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning skall stanna på statsverket.

5 §.

Ytterligare bestämmelser om förfarandet meddelas av Konungen.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling, och gäller till utgången av år 1973.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen åsyftar att en ny primärkommunal indelning enligt de principer, som fastställdes genom riksdagens beslut 1962, skall bli i huvudsak genomförd vid årsskiftet 1973/1974. Förslagen kan kort sammanfattas i följande sju punkter:

1) Länsstyrelserna skall, genom överläggningar med företrädare för kommunerna, *inventera* läget beträffande möjligheterna att förverkliga indelningsreformen. Om inte kommunerna själva föranstaltar om sam-

manläggningsutredningar, såsom skett inom åtskilliga kommunblock, skall länsstyrelserna göra det. De skall ha befogenhet att besluta om utredning enligt 25 § indelningslagen.

2) Under inventeringsarbetet skall *ändringar i blockindelningen* kunna aktualiseras. Någon allmän omprövning av planerna med frångående av principerna för indelningen bör det dock inte bli fråga om.

3) Inventeringen skall utmynna i att länsstyrelserna upprättar *förslag till tidsplan* för återstående indelningsändringar. De skall i princip föreslå antingen *1/1 1971 eller 1/1 1974*.

4) Om länsstyrelsen kommer fram till att det kan allvarligt ifrågasättas, om en planerad sammanläggning bör genomföras ens 1974, skall den kunna överväga att föreslå, att *sammanläggningen utgår ur indelningsplanen* och sålunda inte alls kommer till stånd.

(Länsstyrelsens förslag skall alltså kunna gå ut på *endera sammanläggning 1/1 1971 resp. 1/1 1974 eller ändring av blockindelningen*, ev. att en sammanläggning helt utgår ur planen.)

5) Över länsstyrelsens förslag skall *kommunernas yttranden* inhämtas, varefter ärendet överlämnas till kammarkollegiet, som med eget yttrande inger det till regeringen.

6) Regeringen skall ha *befogenhet att förordna om indelningsändring* vare sig kommunerna tillstyrkt eller avstyrkt länsstyrelsens förslag. Om en *avvikelse från planen* anses böra ske, måste emellertid denna fråga *först prövas i vanlig ordning*.

7) Regeringen skall vid sin prövning kunna *underlåta att förordna om indelningsändring ens 1/1 1974* och detta även utan att indelningsplanen ändras. I det senare fallet torde det dock få förutsättas att alldeles speciella omständigheter föreligger. Eftersom planen i och för sig kommer att fortsätta att gälla i detta fall, kommer beslutet att innebära att sammanläggningen får ske vid en senare tidpunkt.

I propositionen görs också vissa uttalanden om planerade initiativ främst i fråga om *den kommunala demokratins problem* i anslutning till riksdagens skrivelse förra året i samband med författningsfrågan.

Motionsyrkandena

Yrkandena i motionerna återges nedan ordagrant enligt gängse praxis. För vinnande av ökad överskådlighet intas därefter även en sammanfattning som anknyter till de sju punkterna i nästföregående avsnitt om propositionen och innehåller vissa anteckningar om motiveringarna.

Motionerna (s):

att riksdagen vid behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 103 måtte besluta ändring av den föreslagna lagens § 2 i enlighet med följande förslag:

1* — *Bihang till riksdagens protokoll 1969. 5 saml. 2 avd. Nr 24*

Föreslagen lydelse i propositionen:

Länsstyrelsen skall upprätta förslag till de indelningsändringar som behövs för att kommunindelning enligt fastställd plan skall kunna genomföras senast vid utgången av år 1973.

Innan förslag — — — — —
ecklesiastik indelning.

Föreslagen lydelse:

Länsstyrelsen skall upprätta förslag till de indelningsändringar, som återstår efter den 1 januari 1971 för att kommunindelningen enligt fastställd plan skall kunna genomföras vid utgången av år 1973 eller i vissa fall senare.

Innan förslag — — — — —
ecklesiastik indelning.

Motionerna (cp):

att riksdagen vid behandlingen av propositionen nr 103 måtte avslå Kungl. Maj:ts förslag till tvångsmässigt genomförande av kommunindelningsreformen och uttala, att 1962 års riksdagsbeslut om frivillighetslinjen för kommunerna alltjämt skall gälla.

Motionerna (fp):

att riksdagen vid behandlingen av propositionen nr 103 måtte

1) avslå Kungl. Maj:ts förslag till tvångsmässigt genomförande av kommunindelningsreformen och uttala att 1962 års riksdagsbeslut om frivillighetslinjen för kommunerna alltjämt skall gälla;

2) tillstyrka översyn och ändring av kommunblocksindelningen inom kommunblock, där utvecklingen eller situationen i övrigt motiverar detta, i enlighet med vad i motionen har anförts;

3) i skrivelse till Kungl. Maj:t begära att i samråd med Kommunförbundet en undersökning genomföres för att belysa verkningarna av hittills genomförda sammanslagningar; samt

4) uttala, i enlighet med vad i motionen anförts, att utredningar om konsekvenserna av en planerad sammanläggning bör ske även i sådana kommuner, som ej påbörjat dylika utredningar.

Motionerna (m):

att riksdagen, med avslag å Kungl. Maj:ts proposition nr 103 med förslag till lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte uttala att kommunblocksutredningar verkställas i samtliga kommunblock.

Motionen II: 1197

att riksdagen måtte

I. avslå proposition nr 103;

II. i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att en samlad översyn rörande

de i utredningar framlagda förslagen beträffande de demokratiska institutionernas uppbyggnad och utformning snarast företas;

III. i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala att kommunblocksutredningar i enlighet med vad i motionen anförts verkställs i samtliga kommunblock.

Sammanfattning

Motionerna (s) föreslår *dels* att länsstyrelserna inte skall ta initiativ förrän efter 1/1 1971, om inte kommunerna själva begär det, *dels* att man jämkar 1/1 1974 genom tillägget »eller i vissa fall senare». Det förra anknyter till propositionens led 1) och 3) ovan, det senare till 2) och 3) eftersom motiveringen är att vissa jämkningar behövs i blockindelningen.

Motionerna (cp) går ut på avslag på regeringens »förslag till tvångsmäsig genomförande av kommunindelningsreformen» och begär ett uttalande »att 1962 års riksdagsbeslut om frivillighetslinjen för kommunerna alltjämt skall gälla». De går inte in på frågorna om inventeringen och om ändringar i blockindelningen. De anknyter främst till propositionens led 3) och 6) ovan.

Motionerna (fp) innehåller *först* samma hemställan som motionerna (cp) och *därefter* förslag om *dels* viss översyn av blockindelningen, *dels* undersökning om verkningarna av de redan genomförda sammanläggningarna, *dels* uttalande om att sammanläggningsutredningar bör verkställas i alla kommunblock. De senare punkterna anknyter till propositionens led 1) och 2) ovan.

Motionerna (m) går ut på *dels* avslag på propositionen (i dess helhet), *dels* uttalande om att sammanläggningsutredningar bör verkställas i alla kommunblock. I *motiveringen* förordas även en översyn av blockindelningen. Sistnämnda båda punkter anknyter till propositionens led 1) och 2) ovan.

Motionen II: 1197 går ut på *dels* avslag på propositionen (i dess helhet), *dels* begäran om en samlad översyn av den kommunala demokratins problem, *dels* uttalande om att sammanläggningsutredningar bör verkställas i alla kommunblock. Den går inte in på frågan om ändringar i blockindelningen.

Vissa uttalanden i propositionen och motionerna m. m.

Utskottet hänvisar i huvudsak till propositionen och motionerna beträffande de motiveringar som anförts. I fråga om *dels* inventering och utredningar, *dels* ändringar i blockindelningen kan emellertid sammanställningar av vad som uttalats från olika håll klarlägga i vad mån meningarna går isär. Beträffande »frivillighetsprincipen» har en kort sammanfattning av argumenten i motionerna samt återgivande av vissa uttalanden synts kunna underlätta ärendets behandling. Ytterligare ges några korta hänvisningar beträffande den kommunala demokratins problem.

Frågan om inventering och utredningar

Härom anförs i *motionerna (fp)* följande:

Ett genomförande av kommunindelningsreformen med bevarad frivillighet skulle förmodligen underlättas om de kommuner som ännu ej påbörjat utredningar om konsekvenserna av ett samgående, inleder sådan utredningsverksamhet. För att få fram det sakmaterial, som erfordras för en realistisk bedömning, bör därför länsstyrelsen kunna förordna om och medverka till utredningar, som belyser konsekvenserna för ifrågavarande kommuner av en sammanläggning. Ju starkare sakskälen är för en sammanläggning av ett visst block, dess lättare torde också kommunerna vara att övertyga om värdet av en frivillig sammanslagning.

I *motionerna (m)* anförs:

För en bedömning av sakläget i respektive block är det angeläget att kommunblocken gör sammanläggningsutredningar för att få fram det sakmaterial som erfordras. Kommunerna kan därefter själva avgöra lämplig tidpunkt för sammanläggning.

Motionen II: 1197 anför ingen särskild motivering för sitt yrkande i denna del. *Motionerna (cp)* går som nämnts inte alls in på frågan.

Det bör uppmärksammas att regeringen kan förordna om den i propositionen avsedda inventeringen redan med stöd av 31 § *indelningsslagen*.

Motionerna (s) vänder sig mot att länsstyrelserna skall börja ex officio redan nu. Det anförs:

Det på sid. 41 i Kungl. proposition nr 103 år 1969 redovisade förslaget om att länsstyrelserna ex officio skall kunna ta upp frågan med kommunerna före årsskiftet 1970/71 kan störa de förhandlingar, som redan pågår i dessa fall och kommer att uppfattas av kommunerna som ett ingrepp i dessa.

Då det är av vikt att minsta möjliga störning av förhandlingar i olika skeden förekommer och att det icke skall kunna uppfattas av kommunerna som en inblandning i den kommunala förhandlingsrätten anser vi att länsstyrelserna icke bör få i uppdrag att ta upp frågan med kommunerna förrän efter årsskiftet 1970/71 utom i de fall kommunerna själva önskar detta.

På den här återopade sidan i *propositionen* anförs följande av betydelse för de fall *motionerna (s)* avser:

Förfarandet bör, som tidigare utvecklats, påbörjas av länsstyrelsen ex officio. Länsstyrelsen bör upprätta förslag till de indelningsändringar som behövs för att kommunindelning enligt fastställd plan skall kunna vara genomförd senast vid årsskiftet 1973/74. Detta bör sägas i paragrafen. Förslagen bör läggas fram i den takt som ärendena hinner beredas och de olika ändringarna anses böra komma till stånd. I inte så få fall torde kommunerna själva föranstalta om utredning och göra framställning om indelningsändring. Vill länsstyrelsen biträda en sådan framställning inskränker sig länsstyrelsens förslag till ett uttalande härom.

I det nu ifrågavarande förfarandet är omfattningen av indelningsändringen i allmänhet klar eftersom den skall stämma överens med den fast-

ställda planen. Huvudvikten i utredningen kommer att ligga på förslag till lämplig tidpunkt för ikraftträdandet. Som utvecklats i det föregående kommer två tidpunkter i fråga, nämligen årsskiftet 1970/71 och årsskiftet 1973/74. I övrigt ankommer det på Kungl. Maj:t att föreskriva vilka frågor som skall behandlas i förslaget, varvid Kungl. Maj:t har möjlighet att anpassa föreskrifterna till det praktiska behovet i olika fall.

Frågan om ändringar i blockindelningen

Härom anförs i *motionerna (fp)* följande:

Utvecklingen har i åtskilliga fall visat, att den företagna kommunblocksindelningen inte är den lämpligaste. Vissa kommuner har anmält missnöje med gällande indelningsplaner och anser, att blocken bör utformas på annat sätt än vad planen nu anger. Detta har i många fall hindrat sammanläggningar. Den snabba omvandling, som skett inom en del kommuner, och de ändrade förhållanden, som därigenom uppstått, motiverar enligt vår mening en översyn av indelningen inom de block, där skilda meningar föreligger om sammanläggningen. En sådan översyn bör kunna ske genom länsstyrelserna och där anledning till revision av planen föreligger, bör sådan revision kunna underlätta samgåendet. Detta kan sägas vara i överensstämmelse med uttalandet i propositionen, att ändring i kommunblocket bör kunna aktualiseras, om ändrade förhållanden motiverar detta. Överväganden härom bör enligt propositionen göras i förekommande fall.

I *motionerna (m)* anförs först (s. 3):

Som vi tidigare framhållit gjordes kommunblocksindelningen 1963—64. Alldeles tydligt har befolkningsutvecklingen, näringslivslokaliseringen och t. ex. kommunikationerna i många av kommunblocken, *icke* följt den prognos som utgjorde underlag för indelningen. Många kommunblock torde därför i dag kunna sägas vara felkonstruerade utifrån de näringsgeografiska kriterier som var vägledande när indelningen gjordes.

I propositionen framhålls att möjligheter skall öppnas för justering av kommunblocksgränser och blocktillhörighet. Detta förefaller vara nödvändigt och klokt. En justering av blocktillhörighet på ett håll påverkar emellertid omedelbart näraliggande kommunblock. Kombinationen av kommunblocksjustering och tvångslagstiftning synes illa genomtänkt.

Längre fram (s. 5) anförs vidare:

Möjlighet till översyn av kommunindelning och blocktillhörighet aviseras i propositionen. En sådan översyn bör kunna ske genom länsstyrelserna. Där anledning till revision av planen föreligger bör en sådan kunna underlätta samgående.

Motionerna (s) innehåller följande i denna fråga:

Största vikt bör även fästas vid den utveckling som ägt rum sedan riksdagen 1962 beslutade om översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner. Den har utan tvekan förstärkt det intryck som redan då förelåg om att gränserna för en del kommunblock icke grundats på tillräckligt material och underlag.

En prövning av frågan om justering av kommunblocksgränserna sett mot bakgrunden av de under åtta år vunna erfarenheterna kan därför i vissa fall vara angelägen. Detta förhållande kan vara särskilt aktuellt i expan-

siva områden. I vissa fall, bl. a. i dessa områden, bör utvecklingen under några år framåt avvaktas innan definitiv ställning tages.

Motionerna (cp) och *motionen II: 1197* ingår som nämnts inte på frågan.

I *propositionen* sägs först följande (s. 37):

I detta sammanhang kan givetvis också fråga om ändring i kommunblocken aktualiseras, om ändrade förhållanden motiverar detta. Överväganden härom bör därför i förekommande fall göras. Någon allmän omprövning av planerna med frångående av principerna för indelningen bör det dock självfallet inte bli fråga om.

I specialmotiveringen sägs ytterligare följande (s. 42):

Som tidigare utvecklats bör emellertid också frågor om ändring i planerna kunna övervägas i samband med detta förfarande. Eftersom det är utslutet att göra ändringar som skulle strida mot de principer för planeringen som lagts fast av statsmakterna torde det dock inte kunna bli fråga om annat än vissa justeringar föranledda av ändrade förhållanden.

Frågan om »frivilligprincipen»

Denna princip fastlades av *riksdagen 1962* med bl. a. följande uttalande (KU 1962: 1 s. 30):

Det är utskottet angeläget att med eftertryck betona, att den indelningsreform, som kan väntas efter hand växa fram på grundval av indelningsplanerna avses helt få frivillig karaktär. Kommunerna själva bör ha ett avgörande inflytande i frågan om eller när sammanläggning skall komma till stånd. Även om utvecklingen i fråga om sammanslagning av kommuner eller samverkan inom kommunblocken skulle ske något långsammare än beräknat, bör detta ej få motivera tvångsåtgärder från statsmakternas sida.

Argumenteringen i *motionerna (cp)*, *(fp)*, *(in)* och *II: 1197* synes kunna sammanfattas i sex punkter:

1) Riksdagens uttalanden 1962 bör stå fast (alla).

2) Utvecklingen har inte varit så långsam att man har skäl att överväga tvångsåtgärder (alla).

3) Man bör avvakta prövningen av länsdemokratiutredningens förslag (cp + fp + II: 1197).

4) Man bör först göra en allmän översyn av den kommunala demokratis problem (cp + fp + II: 1197).

5) Man bör också se vad det kommunalforskningsprojekt, som bedrivs med anslag från Riksbankens jubileumsfond, ger till resultat (cp).

6) Propositionen utgår från en oriktig uppfattning om indelningslagens tillämplighet (fp).

Det uppmärksammas att inte alla de argument, som framförts av de avstyrkande remissinstanserna och bemötts i propositionen (se s. 33—34), utvecklats i motionerna.

Endast punkten 6) synes behöva närmare belysas här. Enligt 3 § *andra stycket* indelningslagen (KIL) får det förordnas om indelningsändring

trots att kommun motsätter sig denna och ändringen medför »avsevärd olägenhet» för kommunen — vilket i praxis alltid anses vara fallet om kommunen upphör genom ändringen — endast under förutsättning att »ändringen finnes vara av betydande allmänt behov påkallad». Detta skall anses vara fallet i vissa angivna situationer, bl. a. om »bestående indelning lägger hinder i vägen för den ekonomiska utvecklingen inom orten». I samband med principbeslutet om kommunblocksreformen 1962 tillades en 2 a §, enligt vars första stycke skall för varje län »finnas en av Konungen fastställd plan, som utvisar den med hänsyn till befolkningsförhållandena och den ekonomiska utvecklingen ävensom de kommunala förvaltningsuppgifternas omfattning och beskaffenhet samt förhållandena i övrigt lämpligaste indelningen av länet i kommuner».

Frågan är om en kommunsammanläggning enligt en plan, som fastställts enligt 2 a §, kan genomföras mot kommuns bestridande enligt 3 § andra stycket med hänsyn till riksdagens uttalanden om frivillighetsprincipen. I 1962 års utskottsutlåtande anfördes endast följande, omedelbart efter citatet ovan:

Ansökningar om indelningsändring skall prövas i den ordning som stadgas i 1919 års indelningslag. Det är naturligt att vid denna prövning hänsyn tages till indelningsplanerna och det samarbete som vuxit fram i hägnet av dem. Framhållas bör emellertid, att den omständigheten att indelningsplanerna fastställts av Kungl. Maj:t inte är avsedd att hindra att dessa frångås i indelningsärendet, om undantagsvis annan i ärendet förebragt utredning motiverar detta.

Regeringen anser det uteslutet att tillämpa 3 § andra stycket KIL med hänsyn till riksdagens uttalanden om frivillighetsprincipen. I den departementspromemoria som ligger till grund för propositionen, skisserades som ett alternativ att göra KIL tillämplig. Härom upplyses i propositionen (s. 12—13):

Enligt promemorian föreligger starka skäl för att åtminstone ge Kungl. Maj:t möjlighet att från fall till fall bedöma om en ansökan av flertalet kommuner i ett block om indelningsändring enligt fastställd plan bör bifallas. I så fall behövs under alla förhållanden ett nytt principuttalande av statsmakterna. Övervägande skäl synes dock tala för att en sådan ändring inte bör ske i praxis utan grundas på lagstiftning. I så fall bör ges en bestämmelse i indelningslagen som gör det klart att förordnande om ändring i kommunindelningen enligt fastställd plan kan göras mot kommuns bestridande om flertalet av de kommuner som berörs av ändringen är överens om denna.

Departementschefen, som stannat för promemorians andra, mera långtgående alternativ, anför följande av betydelse i detta sammanhang (s. 38):

Redan nu föreligger enligt 3 § andra stycket KIL möjlighet för Kungl. Maj:t att förordna om indelningsändring mot kommuns bestridande. En förutsättning härför är dock att indelningsändringen är föranledd av ett betydande allmänt behov. De uttalanden om frivillighet för kommunerna

när det gäller sammanläggningar som gjordes i 1962 års beslut går emellertid så långt att de ansetts begränsa provningsmöjligheterna enligt nämnda bestämmelser i KIL. För att förordnande om indelningsändring i nu avsedda fall med säkerhet skall kunna ges krävs därför lagstiftning. Genom en sådan lagstiftning bör sägas att ändring i kommunindelningen enligt fastställd plan får göras utan hinder av vad som sägs i 3 § andra stycket KIL. Det förfarande som jag förordat kan till stor del genomföras med stöd av KIL. I den mån förfarandet strider mot KIL måste bestämmelser om förfarandet ges i lag. Lämpligen bör då förfarandet även i övrigt regleras i lagstiftningen.

I motionerna (fp) uttalas följande i frågan:

Departementschefen gör gällande, att de uttalanden om frivillighet för kommunerna när det gäller sammanläggningar, som riksdagen gjorde 1962, går så långt att de skulle kunna anses begränsa även de möjligheter som finns i lagen om ändring i kommunal och ecklesiastisk indelning (KIL) om att även mot kommuns bestridande ändring kan genomföras, när betydande allmänt behov påkallar det. För vår del har vi aldrig avsett att den tidigare gällande lagen i detta avseende skulle begränsas.

Motionerna (s) går endast ut på en uppmjukning i lagtexten av sluttidpunkten 1/1 1974. Någon särskild motivering utvecklas inte, men det framgår att det närmast är behovet av jämkningar i blockindelningen som föranlett yrkandet. Detta bör sammanställas med förutnämnda undantag i *propositionen*. Det första uttrycks så (s. 37):

Vid tidsplaneringen bör man därför föreslå årsskiftet 1970/71 eller årsskiftet 1973/74 som sammanläggningstillfällen. Om det enligt länsstyrelsens bedömning allvarligt kan ifrågasättas huruvida en planerad kommun-sammanläggning bör genomföras ens till år 1974 kan det vara ett uttryck för mycket stor tveksamhet om sammanläggningen alls bör komma till stånd. I ett sådant fall kan länsstyrelsen överväga att i stället föreslå att sammanläggningen utgår ur indelningsplanen.

Det andra uttrycks så (s. 38):

Kungl. Maj:t kan givetvis vid sin prövning av ett särskilt fall underlåta att förordna om indelningsändring ens till årsskiftet 1973/74. För att detta skall ske utan att indelningsplanen ändras torde dock få förutsättas att alldeles speciella omständigheter föreligger.

Frågan om den kommunala demokratins problem

Om denna hänvisas till utskottets betänkande i författningsfrågan (1968: 20 s. 13—14), utskottets utlåtande nr 16 detta år i anledning av en cp-motion samt den nu föreliggande propositionen s. 39—40. Dessa problem är huvudinnehållet i *motionen II: 1197* och åberopas som ett led i argumenteringen för frivilliglinjen i *motionerna (cp) och (fp)*.

Utredning av riksdagens revisorer

Innan utskottet övergår till sitt yttrande över propositionen och motionerna, vill utskottet fullständiga sakmaterialet genom att i korthet om-

nämna den utredning som verkställdes av riksdagens revisorer om kommunblocksreformens fullföljande. En promemoria har av revisorerna överlämnats till regeringen samt utdelats till riksdagens ledamöter. En sammanfattning återfinns i revisorernas verksamhetsberättelse för 1968 (s. 89—94).

Revisorerna har undersökt hur arbetet med fullföljande av 1962 års principbeslut fortskridit. I detta syfte har de från samtliga länsstyrelser begärt svar på ett antal frågor. Dessa avsåg i första hand att få belyst dels i vilken utsträckning sammanläggning inom kommunblocken genomförts, helt eller delvis, dels i vilken utsträckning samarbetsnämnd eljest tagit ställning för framtida sammanläggning, dels i vilken utsträckning sammanläggningsfrågan aktualiserats på annat sätt. Vidare begärdes bl. a. uppgifter om olika former av det samarbete mellan blockkommuner som i övrigt inletts eller planerats samt om felinvesteringar till följd av bristande samarbete.

I ärendet utarbetades den förenämnda promemorian som innefattade en redogörelse för det ganska omfattande undersökningsmaterialet ävensom vissa synpunkter och förslag beträffande de fortsatta strävandena på området. Bl. a. redovisades ett rikhaltigt siffermaterial.

Ur verksamhetsberättelsen återges här följande om promemorians allmänna synpunkter på frågorna:

Det underströks i promemorian att svårigheterna vore mycket stora när det gällde att söka bedöma i vad mån partiella sammanläggningar, ansatser i övrigt av olika slag i riktning mot sammanläggning eller det samarbete mellan kommunerna som eljest förekomme kunde förväntas leda fram till fullständiga sammansmältningar inom blocken. Det vore således knappast möjligt att med någorlunda säkerhet ställa prognoser för utvecklingen av sammanläggningsituationen. Det föreliggande materialet gäve dock ett bestämt intryck av att de svårigheter som återstode att bemästra på vägen emot ett helt förverkligande av syftet med kommunblocksplaneringen sammanfattade vore avsevärda. Det stode samtidigt klart att stora fördelar kunde vinnas genom en kommunindelning av den art som här var i fråga. Här om anfördes bl. a. samhällsutvecklingen på skilda områden medfört att kraven på kommunerna i vad gäller exempelvis anordningar för betjäning av allmänheten, socialvård av olika slag, skolväsende, bostadsbyggande m. m. blivit allt större. Investeringsbehoven för att tillgodose dessa krav vore självfallet betydande och innebure inte minst för kommuner med litet befolkningsunderlag och svag ekonomi i många fall en tung börda. Det syntes obestridligt att för ett rationellt utnyttjande av de samlade resurserna krävdes kommuner med betydligt större befolkningsunderlag och större ekonomisk bärkraft än många av de nuvarande kommunerna hade. Det erinrades vidare om att i länsstyrelsernas yttranden en del exempel lämnats på felaktiga eller olämpliga investeringsåtgärder med därav följande merkostnader, vilka hade kunnat undvikas om kommunsammanslagningar genomförts eller i vart fall samarbete kommit till stånd mellan berörda kommuner. Ett flertal länsstyrelser hade också allmänt framhållit den risk för felinvesteringar som ett fördröjande av kommunblocksplaneringen medförde, och det kunde hävdas att de kommuner som avvisade tanken på ett samgående inom respektive block försatte sig i ett sämre läge än de i denna

fråga mera positivt inställda kommuner då det gällde att utnyttja de möjligheter att tillgodose medborgarnas behov som den moderna utvecklingen inte minst på det tekniska området erbjöde. Ett starkt skäl för en reform vore vidare att kommunplaneringen inginge som ett led i de större planerings- och sammanhangen — regionalplaneringen och planeringen på riksplanet — och att planeringar av sistnämnda slag för att bli effektiva förutsatte att primärkommunernas avgränsning så långt möjligt vore klarlagd.

Åtgärder på bred front borde, uttalades vidare i promemorian, vidtas i syfte att främja ett genomförande av reformarbetet i dess helhet utan onödig tidsutdräkt. Sådana åtgärder kunde antingen ha en mera generell syftning eller innebära insatser för att undanröja hinder för sammanläggning i de särskilda fallen.

I promemorian utvecklades vidare ett flertal förslag till möjliga åtgärder för att främja ett frivilligt genomförande av kommunsammanläggningar.

Sedan promemorian färdigställdes, har det kommit till revisorernas kännedom att man inom kommunikationsdepartementet utarbetat den promemoria, som ligger till grund för proposition nr 103. I detta läge beslöt revisorerna att inte fullfölja sin utredning med den remissbehandling etc. som avsetts. I stället överlämnades den verkställda utredningen till regeringen med en skrivelse, vari revisorerna bl. a. förklarade att de anslöt sig till de synpunkter och förslag som framförts i promemorian.

Utskottet

Det principbeslut om ny kommunindelning, som fattades 1962, utgick från grundtanken, att den kommunala verksamheten bör samordnas inom områden som utgör från näringsgeografisk synpunkt sammanhållna regioner. Beslutet innebar att kommunindelningsfrågan sattes in i ett lokaliseringspolitiskt, planeringspolitiskt och samhällsekonomiskt perspektiv. I likhet med departementschefen anser utskottet, att denna grundsyn och målsättning bör stå fast. Samma uppfattning uttalas också uttryckligen i motionerna (fp).

I propositionen föreslås åtgärder för fullföljande av den i princip beslutade kommunindelningsreformen. Förslagen innebär till en början att länsstyrelserna skall, genom överläggningar med företrädare för kommunerna, inventera läget beträffande möjligheterna att genomföra reformen. Om inte kommunerna själva föranstaltar om sammanläggningsutredningar, såsom skett inom åtskilliga kommunblock, skall länsstyrelserna göra det. De skall ha befogenhet att besluta om utredning enligt 25 § KIL. Om lämpligheten av dessa åtgärder synes allmän enighet råda. I motionerna (fp), (m) och II: 1197 hemställs sålunda särskilt om uttalanden, att sammanläggningsutredningar bör genomföras i alla kommunblock. Motionerna (s) åsyftar endast den begränsningen, att länsstyrelserna inte skall ingripa före 1971 annat än då kommunerna begär det. Som motiv anförs att pågående för-

handlingar mellan kommunerna inte bör störas. Med hänsyn till vad som anförts i propositionen kan utskottet inte finna fog för farhågor i detta hänseende. Utskottet vill även erinra om att länsstyrelserna i 1962 års principbeslut förutsattes ta initiativ till kommunalt samarbete genom inrättande av samarbetsnämnder.

I motionerna (fp) hemställs även att undersökningar skall göras, lämpligen i samarbete med Svenska kommunförbundet, om verkningarna av de redan genomförda sammanläggningarna. Enligt vad utskottet inhämtat ingår sådana undersökningar i det kommunalforskningsprojekt, som bedrivs med medel från Riksbankens jubileumsfond. Vissa resultat skall presenteras vid överläggningar inom kommunikationsdepartementet med företrädare för partierna och Svenska kommunförbundet inom den närmaste tiden. Motionernas syfte är alltså tillgodosett.

Propositionen förutsätter att vissa ändringar i blockindelningen skall kunna aktualiseras under det inventerings- och utredningsarbete som sålunda skall komma till stånd. Det skall dock inte bli fråga om någon allmän omprövning av planerna med frångående av principerna för indelningen. Även i denna del synes propositionen ha vunnit allmän anslutning. De yrkanden och synpunkter beträffande översyn av blockindelningen, som framförts i motionerna (s), (fp), (m) och II: 1197, synes sålunda inte gå utöver propositionen.

Länsstyrelsernas arbete skall enligt propositionen utmynna i förslag till indelningsändringar, om vilka regeringen skall ha befogenhet att besluta. På denna punkt skiljer sig meningarna, som motionerna visar. I samband med 1962 års principbeslut uttalades att kommunindelningsreformen borde genomföras på frivillig väg. Vad utskottet anförde härom 1962 har återgetts i det föregående. Dessa uttalanden har av regeringen uppfattats som så långtgående, att de utesluter en tillämpning av bestämmelserna i 3 § andra stycket KIL om indelningsändring mot kommuns bestridande. Ett alternativ som skisserades i den departementspromemoria, på vilken propositionen bygger, innebar att regeringen skulle genom särskild lagstiftning ges möjlighet att från fall till fall bedöma om en ansökan av flertalet kommuner i ett block om indelningsändring enligt fastställd plan borde bifallas. I motionerna (fp) uttalas att den tolkning, som promemorian och propositionen ger uttryck för, är oriktig och att tillämpligheten av KIL inte begränsats genom 1962 års uttalanden. Oavsett vilken tolkning, som hör ges företräde, står det även enligt utskottets mening klart att en obegränsad tillämpning av frivillighetsprincipen inte är godtagbar. Det framstår sålunda som klart otillfredsställande, om exempelvis en enda kommun skulle kunna hindra en sammanläggning, om vilken övriga kommuner i blocket är ense.

Propositionens förslag går emellertid längre. Länsstyrelserna skall enligt propositionen upprätta tidsplaner för indelningsändringarnas genomföran-

de. Därvid skall de i princip föreslå endera årsskiftet 1970/1971 eller årsskiftet 1973/1974. Dessa förslag skall, sedan kommunernas och kammarkollegiets yttranden inhämtats, underställas regeringen. Om ändring i blockindelningen aktualiseras, skall denna fråga först handläggas i vanlig ordning. Förslaget grundas på en noggrann undersökning av läget i fråga om kommunindelningsreformens genomförande. Det har vid remissbehandlingen tillstyrkts av 394 kommuner med sammanlagt drygt 4,6 milj. invånare, medan 386 kommuner med ett befolkningsunderlag av knappt 1,9 milj. invånare motsatt sig en omprövning av 1962 års beslut i vad avser förutsättningarna för indelningsändring. En mycket betydande majoritet av övriga remissinstanser har även tillstyrkt lagstiftning.

Utskottet delar departementschefens mening, att utvecklingen motiverar åtgärder från statsmakternas sida. De skäl, som i propositionen utvecklats för vissa avsteg från frivillighetsprincipen, är enligt utskottets mening övertygande. Vid sin bedömning av förslaget har utskottet fäst avseende vid att detta innefattar vissa undantagsbestämmelser. För det första skall länsstyrelserna kunna föreslå, att en sammanläggning skall helt utgå ur indelningsplanen, om det kan allvarligt ifrågasättas om den bör genomföras ens 1974. För det andra skall regeringen även utan sådant förslag från länsstyrelsens sida kunna, om speciella omständigheter föreligger, underlåta att förordna om indelningsändring ens till årsskiftet 1973/74. Dessa undantagsregler kan enligt utskottets mening innebära ett lämpligt mått av uppjukning av den i princip gällande sluttidpunkten för kommunindelningsreformens genomförande.

Utskottet finner sig sålunda kunna tillstyrka propositionen även i vad avser regeringens befogenheter att förordna om indelningsändring. Utskottet avstyrker sålunda motionerna (cp), (fp), (m) och II: 1197. Den jämkning i lagtexten, som föreslås i motionerna (s), är enligt utskottets mening inte erforderlig med hänsyn till vad som sagts om undantag från sluttidpunkten.

I propositionen redovisar departementschefen även de åtgärder som avses bli vidtagna i vissa andra kommunala frågor, bl. a. i anledning av riksdagens skrivelse 1968 om en översyn av den kommunala demokratins problem. Mot bakgrunden härav finner sig utskottet böra avstyrka hemställan i motionen II: 1197 om en skrivelse till regeringen om dessa frågor.

Utskottet hemställer,

att riksdagen med avslag på motionerna

I: 1031 och II: 1185;

I: 1035 och II: 1187;

I: 1039 och II: 1198;

I: 1040 och II: 1196; samt

II: 1197

bifaller propositionen nr 103.

Stockholm den 13 maj 1969

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Dahl (s), Sveningsson (m), Harald Pettersson (cp), Sörlin (s), Sörenson (fp), Svenungsson (m), Nyquist (s), Norberg (s) och Richardson (fp); samt

från andra kammaren: herrar Larsson i Luttra (cp), Adamsson (s), Nilsson i Östersund (s), Henningsson (s), Wennerfors (m), Johansson i Trollhättan (s), Boo (cp), Nelander (fp), Andersson i Storfors (s) och Jonsson i Mora (fp).

Reservation

av herrar *Sveningsson* (m), *Harald Pettersson* (cp), *Sörenson* (fp), *Svenungsson* (m), *Richardson* (fp), *Larsson* i Luttra (cp), *Wennerfors* (m), *Boo* (cp), *Nelander* (fp) och *Jonsson* i Mora (fp), vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Då riksdagen fattade sitt beslut om kommunblocksreformen 1962, fastslogs det med stor skärpa, att sammanläggningar av kommuner enligt blockindelningen endast skulle ske på frivillighetens väg. I sitt av riksdagen godkända utlåtande förklarade utskottet, att det var angeläget att med eftertryck betona att den indelningsreform, som kunde väntas växa fram på grundval av indelningsplanerna, avsågs helt få frivillig karaktär. Kommunerna själva bör, framhöll utskottet, ha ett avgörande inflytande i frågan om eller när sammanläggning skall komma till stånd. Inte heller med dessa bestämda uttalanden var det emellertid möjligt att vinna enighet kring reformen, utan flera reservationer avgavs.

I förevarande proposition har nu föreslagits en lagstiftning, enligt vilken kommunblocksreformen skall fullföljas genom sammanläggningar oavsett kommunernas samtycke eller motstånd. Som sluttidpunkt har angetts årsskiftet 1973/1974. I vissa fall skall undantag kunna medges men dessa har angetts så restriktivt att de kan förväntas få ringa betydelse.

Som motiv för frångående av frivillighetsprincipen anförs i propositionen, att utvecklingen mot kommunsammanläggningar har varit alltför långsam. Alldeles oavsett att detta knappast blivit övertygande belagt, vill utskottet erinra om att det i 1962 års uskottsutlåtande särskilt uttalades, att även om utvecklingen i fråga om sammanslagning av kommuner eller samverkan inom kommunblocken skulle ske något långsammare än beräknat borde

detta inte få motivera tvångsåtgärder från statsmakternas sida. Utskottet finner sig sakna anledning att frångå denna ståndpunkt och kan sålunda inte tillstyrka en tvångslagstiftning.

Det bör erinras om att riksdagen så sent som under höstsessionen 1967 intog ståndpunkten, att inte ens ökade insatser för att underlätta frivilliga kommunsammanläggningar var erforderliga. I motioner hade hemställts om ytterligare åtgärder i detta syfte. Utskottet pekade på de insatser som redan gjordes av staten och av Svenska kommunförbundet och uttalade, att behov av ytterligare hjälp, som kunde lämnas kommunerna inom ramen för reformens principer, inte torde föreligga. I denna bedömning var utskottet enigt, och utlåtandet godkändes av riksdagen.

Det tvång, som föreslås i propositionen, är också långtgående. Sammanläggningar skall enligt lagförslaget få ske utan hinder av indelningslagens bestämmelser. Utskottet har noterat att olika tolkningar synes kunna hävdas om i vilken utsträckning denna lag numera kan tillämpas med hänsyn till 1962 års uttalanden. En mindre restriktiv syn än propositionens redovisas i motionerna (fp). Enighet torde emellertid råda om att en ny kommunindelning enligt 1962 års riktlinjer inte kan genomföras med stöd av indelningslagen utan ett nytt riksdagsuttalande. Utskottet kan inte tillstyrka ett uttalande av sådan innebörd och än mindre propositionens förslag om att sammanläggningar skall få ske utan att ens de förutsättningar lagen uppställer är för handen.

Ett tungt vägande skäl mot ett tvångsmässigt genomförande av en ny primärkommunal indelning är också, att flera grundläggande frågor rörande den kommunala självstyrelsen för närvarande väntar på statsmakternas ställningstaganden. Redan i samband med 1962 års beslut underströks att reformen påkallade särskilda överväganden om den kommunala demokratins problem. Den arbetsgrupp som tillsattes har emellertid knappast avsatt några påtagliga resultat. Vidare är länsdemokratiutredningens principbetänkande om en väsentligt utbyggd kommunal självstyrelse på länsplanet för närvarande föremål för remissbehandling. Vid ställningstagandet aktualiseras grundläggande frågor om uppgiftsfördelningen mellan staten, landsingen och primärkommunerna och om den kommunala organisationen. Förra året gjorde riksdagen i anledning av motioner en framställning till regeringen om en samlad översyn av den kommunala demokratins problem, varvid bl. a. de nyssnämnda frågorna om uppgiftsfördelning och organisation skulle tas upp. Detta initiativ har emellertid ännu inte föranlett annan åtgärd än att vissa preliminära partiöverläggningar inletts genom ett första sammanträffande. Prövningen av dessa olika frågor skulle föregripas genom ett beslut om tvångsvis genomförande av en ny primärkommunal indelning. Propositionen ger rentav anledning till farhågor, att den översyn, som riksdagen begärde förra året, inte kommer att få den räckvidd som förutsattes.

Alldeles oavsett principfrågan om frivillighet eller tvång är sålunda tidpunkten för regeringens initiativ illa vald. En liknande tankegång framkommer i motionerna (s), som i princip godtar regeringens förslag men förordar att länsstyrelserna inte skall igångsätta sin aktivitet förrän efter årsskiftet 1970/1971.

Vad som närmast bör ske är enligt utskottets mening att en inventering genomförs av läget inom kommunblocken. I samband härmed bör ändringar i blockindelningen kunna aktualiseras. Motsvarande förslag har framförts i både propositionen och vissa av motionerna.

I motionerna (fp) hemställs även att undersökningar skall göras, lämpligen i samarbete med Svenska kommunförbundet, om verkningarna av de redan genomförda sammanläggningarna. Enligt vad utskottet inhämtat ingår sådana undersökningar i det kommunalforskningsprojekt som bedrivs med medel från Riksbankens jubileumsfond. Vissa resultat skall presenteras vid överläggningar inom kommunikationsdepartementet med företrädare för partierna och Svenska kommunförbundet inom den närmaste tiden. Motionernas syfte är alltså tillgodosett.

Utskottet avstyrker alltså propositionens förslag om tvångsmässigt genomförande av en ny kommunindelning. Detta leder till att det framlagda lagförslaget enligt utskottets mening bör förkastas. Vid detta ställningstagande saknar utskottet anledning att närmare gå in på de förslag till jämkningar i lagtexten, som framförts i motionerna (s).

I motionen II: 1197 hemställs även om en framställning till regeringen om översyn av den kommunala demokratins problem. En sådan avläts, som nyss nämnts, på utskottets förslag förra året. Riksdagen har detta år, med godkännande av utskottets utlåtande nr 16, förklarat sig utgå från att regeringen inom den närmaste tiden kommer att ta det av riksdagen begärda initiativet. Med hänsyn härtill finner utskottet att en förnyad framställning till regeringen inte bör göras nu.

Utskottet hemställer sålunda

att riksdagen i anledning av motionerna

I: 1031 och II: 1185;

I: 1035 och II: 1187;

I: 1039 och II: 1198;

I: 1040 och II: 1196 samt

II: 1197

avslår propositionen nr 103.