

Regeringens proposition

1978/79:157

med förslag till lag om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar, m. m.;

beslutad den 22 mars 1979.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

BERTIL HANSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om ändring i indelningen i kommuner, landstingskommuner och församlingar. Den nya indelningslagen, som ersätter 1919 års lag om ändring i kommunal och ecklesiastisk indelning innebär en modernisering av indelningslagstiftningen i både sakligt och formellt hänseende.

I den nya lagen finns bestämmelser om förutsättningarna för att ändringar i den kommunala indelningen skall få göras och om förfarandet vid sådana ändringar. Där anges också hur kommunernas inbördes ekonomiska förhållanden skall regleras samt när en indelningsändring träder i kraft och hur den kommunala beslutanderätten skall fördelas vid sådan ändring.

Enligt de nya bestämmelserna får ändring i kommunindelningen göras, om ändringen kan antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller annars från allmän synpunkt. Hänsyn skall därvid tas till önskemål och synpunkter dels från den eller de kommuner som berörs, dels från Ortsbefolkningen. Mot en kommuns vilja får enligt förslaget en indelningsändring genomföras endast om det finns synnerliga skäl för ändringen.

De nuvarande bestämmelserna om att en särskild plan skall finnas som visar den lämpligaste kommunindelningen i varje län slopas enligt förslaget.

Beslutanderätten i fråga om mer omfattande ändringar i den kommunala indelningen föreslås liksom hittills tillkomma regeringen. Ärenden om mindre indelningsändringar delegeras till kammarkollegiet.

Bestämmelserna om ekonomisk reglering mellan kommunerna vid en indelningsändring bygger enligt förslaget på en principiell avtalsfrihet för

kommunerna när det gäller fördelningen av tillgångar och förbindelser. Regeringen kommer dock även i fortsättningen att fastställa den ekonomiska regleringen i samband med beslutet om indelningsändring.

Alla ändringar i den kommunala indelningen träder enligt förslaget i kraft vid ett årsskifte. Mera omfattande ändringar kommer att träda i kraft vid årsskiftet närmast efter ordinarie val av kommunfullmäktige. Regeringens beslut om en indelningsändring skall som regel fattas minst ett år före ikraftträdandet. När kammarkollegiet fattar beslutet, är motsvarande övergångstid tre månader.

Regler föreslås om vilken rätt att fatta kommunala beslut under tiden mellan beslut om indelningsändring och ikraftträdandet som tillkommer företrädare för de kommuner som berörs av en ändring. Vid mer omfattande ändringar föreslås att ett särskilt organ liksom hittills skall kunna utses för att utöva beslutanderätten för den nya kommunen under denna övergångsperiod. Det föreslås att detta organ i fortsättningen benämns indelningsdelegerade. En särskild lag om kommunala indelningsdelegerade skall enligt förslaget ersätta den nuvarande lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade.

För ändringar i indelningen i landstingskommuner och församlingar föreslås regler som i allt väsentligt stämmer överens med de regler som avses gälla för ändringar i kommunindelningen.

Följdändringar föreslås i en rad författningar. Den nya indelningslagstiftningen avses träda i kraft den 1 juli 1979.

1 Förslag till

Lag om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Ändring i indelningen i kommuner

Förutsättningar för indelningsändring

1 § Regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i kommuner, om ändringen kan antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Därvid får regeringen meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande.

Vid prövning av frågan om indelningsändring skall särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl.

Om en indelningsändring innebär att en kommun delas eller att en del av en kommun överförs till en annan kommun, skall särskild hänsyn också tas till ortsbefolkningens önskemål och synpunkter.

2 § Om osäkerhet råder beträffande gränsen för en kommuns område, får regeringen förordna om gränsens rätta sträckning.

3 § Kammarkollegiet får besluta om en indelningsändring som behövs på grund av oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighetsförhållandena och som inte föranleder ekonomisk reglering mellan kommuner.

4 § Kammarkollegiet får avslå en ansökan om indelningsändring, om kammarkollegiet finner att ändringen inte bör ske.

5 § Kammarkollegiets beslut enligt 3 eller 4 § överklagas hos regeringen genom besvär.

Ekonomisk reglering m. m.

6 § När en kommun delas, skall de inbördes ekonomiska förhållandena mellan kommunerna enligt den nya indelningen regleras. När en del av en kommun överförs till en annan kommun skall sådan reglering ske, om en kommunal tillgång eller förbindelse, som kan hänföras till den delen, bör överföras till den andra kommunen eller om det finns särskilda skäl till reglering. Regleringen skall ha till syfte att på ett ändamålsenligt och skäligt sätt fördela kommunens förmögenhet eller en del av denna.

Regleringen fastställs av regeringen, när beslutet om indelningsändringen meddelas. Om kommunerna är ense om regleringen, bör denna fastställas.

Ansvar för en förbindelse får överföras från en kommun till en annan oberoende av om fordringsägaren har lämnat sitt medgivande till det.

7 § Om en kommun vid fördelningen av tillgångar och förbindelser tillägs större del av tillgångarna eller förbindelserna än som följer av grunden för regleringen, skall utjämning ske i pengar. Regeringen får bestämma att utjämningsbeloppet skall betalas på en gång eller fördelas på två eller flera år.

8 § Om inte något annat har bestämts vid en ekonomisk reglering enligt 6 §, övergår en kommuns ansvarighet för borgensförbindelser och liknande åtaganden, som berör invånare, fastigheter eller verksamheter inom ett område som skall skiljas från kommunen, till den kommun vari området efter indelningsändringen skall ingå.

9 § När en kommun läggs samman med en annan kommun, övergår kommunens tillgångar och ansvarigheten för dess förbindelser till den kommun som bildas genom sammanläggningen.

10 § Om en kommuns ekonomiska ställning försämras på grund av en indelningsändring, får regeringen bestämma att en annan kommun som har fördel av ändringen skall bidra till den förstnämnda kommunens utgifter i skälig utsträckning. Detsamma gäller om en kommun på grund av en indelningsändring får kostnader för att ordna sin förvaltning, till vilka den eller de andra kommuner som närmast berörs av ändringen skäligen bör bidra. Regeringen får bestämma att bidraget skall utgå på en gång eller under en viss övergångstid.

11 § Kommunala författningar skall i den mån det behövs med hänsyn till en indelningsändrings omfattning och författningarnas utformning snarast möjligt efter beslutet om ändringen anpassas till den nya indelningen. Till dess detta har skett, gäller sådana författningar i tillämpliga delar inom samma område som före indelningsändringen.

Indelningsändrings ikraftträdande och den kommunala beslutanderätten vid sådan ändring

12 § En indelningsändring träder i kraft den 1 januari det år som bestäms i beslutet om ändringen. Om ändringen är av sådan omfattning att en kommun enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kommunfullmäktige, träder ändringen i kraft den 1 januari året efter det år då val i hela riket av

fullmäktige har ägt rum.

Ett beslut om indelningsändring enligt 1 § skall meddelas senast ett år innan ändringen skall träda i kraft. Om det finns synnerliga skäl, får beslutet meddelas vid en senare tidpunkt, dock inte senare än åtta månader före ikraftträdandet. Ett beslut om indelningsändring enligt 3 § skall meddelas senast tre månader innan ändringen skall träda i kraft.

13 § Sedan en indelningsändring har beslutats eller, om indelningsdelegerade skall utses enligt 17 §, sedan delegerade har valts, kan en kommun enligt den nya indelningen förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter.

14 § Under tiden mellan beslutet om indelningsändring eller, om indelningsdelegerade skall utses enligt 17 §, valet av delegerade och ändringens ikraftträdande skall den beslutanderätt som tillkommer kommunfullmäktige utövas av företrädare för kommunen enligt den nya indelningen, om beslutet sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet.

Företrädare för kommunen enligt den äldre indelningen får under samma tid utöva sådan beslutanderätt endast i frågor som uteslutande avser denna kommun och som inte sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet.

15 § I fråga om rätten att företräda de kommuner som berörs av en indelningsändring skall till dess ändringen träder i kraft gälla att kommunfullmäktige i varje kommun företräder denna kommun enligt såväl den äldre som den nya indelningen, om inte annat följer av 16 eller 17 §.

16 § Om en indelningsändring skall träda i kraft den 1 januari året efter det år då val i hela riket av kommunfullmäktige har ägt rum, skall de nyvalda fullmäktige i den kommun som bildas genom sammanläggning av kommuner även företräda dessa kommuner enligt den äldre indelningen.

Innebär ändringen att en kommun delas eller att en del av en kommun överförs till en annan kommun, får regeringen förordna att kommunen enligt den äldre indelningen under tiden till dess ändringen träder i kraft skall företrädas av de gamla fullmäktige och att deras tjänstgöring först då skall upphöra.

17 § Om en indelningsändring innebär att en ny kommun bildas eller om ändringen annars är av sådan omfattning att kommunen enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kommunfullmäktige, skall regeringen bestämma att kommunen enligt den nya indelningen skall företrädas av indelningsdelegerade från det att dessa har valts till dess de nyvalda fullmäktige börjar sin tjänstgöring. Om sådana delegerade finns bestämmelser i lagen (1979:000) om kommunala indelningsdelegerade.

18 § För beredningen och verkställigheten i ärenden som avser kommunen enligt den nya indelningen får de nyvalda kommunfullmäktige till dess indelningsändringen träder i kraft anlita indelningsdelegerades arbetsutskott och kommittéer samt nämnder och beredningar i den eller de kommuner som närmast berörs av indelningsändringen.

19 § Beslut, som under tiden mellan beslutet om indelningsändring eller, om indelningsdelegerade skall utses, valet av delegerade och ändringens ikraftträdande fattas av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller en annan kommunal nämnd, överklagas genom besvär enligt 7 kap. 1 § kommunallagen (1977:179). Besvär får anföras, förutom av medlemmar av kommunen, även av andra kommuner som berörs av indelningsändringen och av medlemmar av en sådan kommun. Beträffande besvären tillämpas i övrigt bestämmelserna i 7 kap. kommunallagen på motsvarande sätt. Besvär över beslut, varigenom länsstyrelsen har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras även av andra kommuner som berörs av indelningsändringen och medlemmar av en sådan kommun.

Förfarandet

20 § En fråga om ändring i den kommunala indelningen kan väckas av en kommun eller medlem av en kommun, som skulle beröras av ändringen. Ansökningen om en sådan ändring skall inges till kammarkollegiet.

En fråga om indelningsändring kan också väckas av länsstyrelsen genom anmälan hos kammarkollegiet. Regeringen och kammarkollegiet kan också ta upp en sådan fråga på eget initiativ.

21 § I ett ärende om indelningsändring skall kammarkollegiet göra den utredning som behövs eller, när det bedöms lämpligt, överlämna åt länsstyrelsen att göra utredningen. Om det behövs med hänsyn till ärendets omfattning och beskaffenhet, får kammarkollegiet uppdra åt en särskild utredare att göra utredningen.

22 § Utredning om en ändring i den kommunala indelningen skall omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan. Vid utredningen skall samråd ske med de kommuner som har intresse av frågan.

Om den ändring i den kommunala indelningen som utredningen avser bör föranleda en ändring också i någon annan indelning, skall utredningen omfatta även en sådan ändring.

23 § Statliga och kommunala myndigheter skall i skälig omfattning lämna upplysningar och biträde, när det begärs av den som gör utredningen.

24 § När det finns skäl till det skall en särskild undersökning göras om

ortsbefolkningens inställning till en indelningsändring, som innebär att en kommun delas eller att en del av en kommun överförs till en annan kommun. Om en särskild utredare finner skäl till en sådan undersökning, skall han anmäla detta till kammarkollegiet, som beslutar i frågan. Länsstyrelsen beslutar om sådana undersökningar i ärenden som länsstyrelsen utreder.

Undersökningen skall göras av länsstyrelsen. Den kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Länsstyrelsen får därvid anlita valnämnden i kommunen, om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras därigenom.

25 § Om utredningen visar att den kommunala indelningen bör ändras, skall ett förslag upprättas till ändringen samt till den ekonomiska reglering och de övriga föreskrifter som ändringen kan ge anledning till.

Om även någon annan indelning behöver ändras, skall förslag upprättas också till en sådan ändring.

26 § Den myndighet som har hand om en utredning enligt denna lag får besluta att kostnad för utredningen skall förskottas av sökanden eller av allmänna medel.

Den myndighet som meddelar det slutliga beslutet i ärendet får förordna att sökanden eller en kommun, som har fördel av indelningsändringen, slutligen helt eller delvis skall stå för utredningskostnaden. I den mån ett sådant förordnande inte meddelas skall staten svara för utredningskostnaden.

Till utredningskostnaden hänförs även kostnaden för valnämndens medverkan i en undersökning om ortsbefolkningens inställning till en indelningsändring.

2 kap. Ändring i indelningen i landstingskommuner

1 § Regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i landstingskommuner, om hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. Om sambandet mellan den landstingskommunala indelningen och länsindelningen gäller vad som är föreskrivet i 1 kap. 1 § kommunallagen (1977:179). En ändring i den landstingskommunala indelningen får dock ske endast om ändringen kan antas medföra bestående fördel för en landstingskommun eller en del av en landstingskommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Regeringen får meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande.

Kammarkollegiet får dock besluta om en indelningsändring som bör ske med anledning av en sådan ändring i den kommunala indelningen som avses i 1 kap. 3 §.

2 § Kammarkollegiet får avslå en ansökan om indelningsändring, om kammarkollegiet finner att ändringen inte bör ske.

3 § Kammarkollegiets beslut enligt 1 § andra stycket eller 2 § överklagas hos regeringen genom besvär.

4 § I fråga om den ekonomiska regleringen vid en indelningsändring tillämpas 1 kap. 6–10 §§ på motsvarande sätt.

5 § En indelningsändring träder i kraft den 1 januari det år som bestäms i beslutet om ändringen.

Ett beslut om indelningsändring enligt 1 § första stycket skall meddelas senast ett år innan ändringen skall träda i kraft. Om det finns synnerliga skäl, får beslutet meddelas vid en senare tidpunkt, dock inte senare än åtta månader före ikraftträdandet. Ett beslut om indelningsändring enligt 1 § andra stycket skall meddelas senast tre månader innan ändringen skall träda i kraft.

6 § Sedan en indelningsändring har beslutats, kan en landstingskommun enligt den nya indelningen förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter.

7 § Under tiden mellan beslutet om indelningsändring och ändringens ikraftträdande skall den beslutanderätt som tillkommer landstinget utövas av företrädare för landstingskommunen enligt den nya indelningen, om beslutet sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet.

Företrädare för landstingskommunen enligt den äldre indelningen får under samma tid utöva sådan beslutanderätt endast i frågor som uteslutande avser denna landstingskommun och som inte sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet.

8 § I fråga om rätten att företräda de landstingskommuner som berörs av en indelningsändring skall till dess ändringen träder i kraft gälla att landstinget i varje landstingskommun företräder denna landstingskommun enligt såväl den äldre som den nya indelningen.

9 § Beslut, som under tiden mellan beslutet om indelningsändring och ändringens ikraftträdande fattas av landstinget, förvaltningsutskottet eller en annan landstingskommunal nämnd, överklagas genom besvär enligt 7 kap. 1 § kommunallagen (1977:179). Besvär får anföras, förutom av medlemmar av landstingskommunen, även av andra landstingskommuner som berörs av indelningsändringen och av medlemmar av en sådan landstingskommun. Beträffande besvären tillämpas i övrigt bestämmelserna i 7 kap. kommunallagen på motsvarande sätt.

10 § En fråga om ändring i den landstingskommunala indelningen kan väckas av en landstingskommun eller medlem av en landstingskommun som

skulle beröras av ändringen. Ansökningen om en sådan ändring skall inges till kammarkollegiet.

Regeringen och kammarkollegiet kan också ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ.

11 § I ett ärende om indelningsändring skall kammarkollegiet göra den utredning som behövs. Om det behövs med hänsyn till ärendets omfattning och beskaffenhet, får kammarkollegiet uppdra åt en särskild utredare att göra utredningen.

12 § I fråga om utredningen tillämpas 1 kap. 22, 23, 25 och 26 §§ på motsvarande sätt.

3 kap. Ändring i indelningen i församlingar

1 § Med församling avses i denna lag territoriell församling.

2 § Regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i församlingar, om ändringen kan antas medföra bestående fördele för en församling eller en del av en församling eller andra fördelar från allmän synpunkt. Därvid får regeringen meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande.

Vid prövning av frågan om indelningsändring skall särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de församlingar som närmast berörs av ändringen. Om en sådan församling motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl.

Om en indelningsändring innebär att en församling delas eller att en del av en församling överförs till en annan församling, skall särskild hänsyn också tas till ortsbefolkningens önskemål och synpunkter.

3 § Om osäkerhet råder beträffande gränsen för en församlings område, får regeringen förordna om gränsens rätta sträckning.

4 § Kammarkollegiet får besluta om en sådan ändring i församlingsindelningen som behövs på grund av oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighetsförhållandena och som inte föranleder ekonomisk reglering mellan församlingar.

5 § Kammarkollegiet får avslå en ansökan om indelningsändring, om kammarkollegiet finner att ändringen inte bör ske.

6 § Kammarkollegiets beslut enligt 4 eller 5 § överklagas hos regeringen genom besvär.

7 § I fråga om den ekonomiska regleringen vid en indelningsändring tillämpas 1 kap. 6–10 §§ på motsvarande sätt.

8 § En indelningsändring träder i kraft den 1 januari det år som bestäms i beslutet om ändringen. Om ändringen är av sådan omfattning, att en församling enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kyrkofullmäktige, träder ändringen i kraft den 1 januari året efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum. Detta gäller dock inte, om ett förordnande enligt 13 § meddelas och inte heller om församlingens beslutanderätt enligt ett särskilt förordnande skall utövas på kyrkostämma.

Ett beslut om indelningsändring enligt 2 § skall meddelas senast ett år innan ändringen skall träda i kraft. Om det finns synnerliga skäl, får beslutet meddelas vid en senare tidpunkt, dock inte senare än åtta månader före ikraftträdandet. Ett beslut om indelningsändring enligt 4 § skall meddelas senast tre månader innan ändringen skall träda i kraft.

9 § Sedan en indelningsändring har beslutats eller, om indelningsdelegerade skall utses enligt 12 §, sedan delegerade valts, kan en församling enligt den nya indelningen förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter.

10 § Under tiden mellan beslutet om indelningsändring eller, om indelningsdelegerade skall utses enligt 12 §, valet av delegerade och ändringens ikraftträdande skall den beslutanderätt som tillkommer kyrkofullmäktige eller kyrkostämma utövas av företrädare för församlingen enligt den nya indelningen, om beslutet sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet.

Företrädare för församlingen enligt den äldre indelningen får under samma tid utöva sådan beslutanderätt endast i frågor som uteslutande avser denna församling och som inte sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet.

11 § I fråga om rätten att företräda de församlingar som berörs av en indelningsändring skall till dess ändringen träder i kraft gälla att kyrkofullmäktige i varje församling där beslutanderätten utövas av fullmäktige företräder denna församling enligt såväl den äldre som den nya indelningen, om inte annat följer av 12 eller 13 §.

12 § Om en indelningsändring innebär att en ny församling bildas eller om ändringen annars är av sådan omfattning att församlingen enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kyrkofullmäktige, får regeringen bestämma att församlingen enligt den nya indelningen skall företrädas av indelningsdelegerade från det att dessa har valts till dess indelningsändringen träder i kraft. Om sådana delegerade finns bestämmelser i lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade.

13 § Om en ny församling bildas av församlingar, som utgör en samfällighet med uppgift att handha alla ekonomiska församlingsangelägenheter, får regeringen förordna att samfällighetens fullmäktige skall vara fullmäktige i den nybildade församlingen.

14 § Beslut, som under tiden mellan beslutet om indelningsändring eller, om indelningsdelegerade skall utses, valet av delegerade och ändringens ikraftträdande fattas av kyrkofullmäktige, kyrkostämman, kyrkorådet eller en annan nämnd, överklagas genom besvär enligt 89 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse. Besvär får anföras även av andra församlingar som berörs av indelningsändringen och dem som är kyrkobokförda i en sådan församling eller som, utan att vara kyrkobokförda i församlingen, är skattskyldiga till denna. Beträffande besvären tillämpas i övrigt 89–91 §§ lagen om församlingsstyrelse på motsvarande sätt.

15 § Regeringen bestämmer efter framställning beloppet av den upplåning som en nybildad församling får besluta utan underställning, till dess 73 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse kan tillämpas.

16 § En fråga om ändring i församlingsindelningen kan väckas av en församling som skulle beröras av ändringen eller av den som är kyrkobokförd i en sådan församling eller som, utan att vara kyrkobokförd i församlingen, är skattskyldig till denna. Ansökningen om en sådan ändring skall inges till kammarkollegiet.

En fråga om indelningsändring kan också väckas av länsstyrelsen eller domkapitlet genom anmälan hos kammarkollegiet. Regeringen och kammarkollegiet kan också ta upp en sådan fråga på eget initiativ.

17 § I fråga om utredning i ett ärende om indelningsändring tillämpas I kap. 21–26 §§ på motsvarande sätt. Vid utredningen skall samråd ske även med domkapitlet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979, då lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastisk indelning skall upphöra att gälla.

2. I fråga om indelningsändringar som har beslutats före ikraftträdandet skall föreskrifterna i denna lag om indelningsdelegerade och om indelningsdelegerades arbetsutskott och kommittéer i stället gälla sammanläggningsdelegerade och sammanläggningsdelegerades arbetsutskott och kommittéer.

3. Tjänstgöringstiderna för kommunala sammanläggningsdelegerade och suppleanter, som har utsetts enligt äldre bestämmelser, skall upphöra vid utgången av oktober 1979.

4. En kommun, som inte tillhör någon landstingskommun, får inträda i landstingskommun, om samstämmade beslut därom har fattats av kommunen och landstingskommunen. Om det finns synnerliga skäl, får regeringen även i annat fall besluta att en sådan kommun skall inträda i landstingskommun. Skall en kommun inträda i landstingskommun, bestämmer regeringen dagen för inträdet och meddelar de övriga föreskrifter som behövs. Bestämmelserna i denna punkt gäller inte i fråga om Gotlands kommun.

2 Förslag till Lag om kommunala indelningsdelegerade

Härigenom föreskrivs följande.

Val av indelningsdelegerade m. m.

1 § Om regeringen enligt 1 kap. 17 § lagen (1979:000) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar bestämmer att en kommun skall företrädas av indelningsdelegerade, skall delegerade och suppleanter utses från varje kommun vars område helt eller delvis skall ingå i kommunen enligt den nya indelningen.

Om delegerade skall utses från mer än en kommun, fastställer regeringen antalet delegerade och suppleanter från varje kommun. Är kommunerna ense om antalet, skall detta fastställas i enlighet härmed.

Om delegerade skall utses från endast en kommun, beslutar kommunfullmäktige i denna kommun om antalet delegerade och suppleanter.

2 § Delegerade och suppleanter skall väljas av kommunfullmäktige inom trettio dagar efter det att kommunen fick del av beslutet om indelningsändringen eller vid den senare tidpunkt som regeringen bestämmer. Valbar är den som är ledamot eller suppleant i fullmäktige i kommunen. Bestämmelserna i 2 kap. 23 § första stycket kommunallagen (1977:179) om proportionellt val tillämpas på motsvarande sätt. Om suppleanterna inte väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken de skall inkallas till tjänstgöring.

Sedan valet har ägt rum, skall länsstyrelsen genast underrättas om vilka som har valts.

Om en delegerad avgår under tjänstgöringstiden, tillämpas 3 kap. 5 § tredje stycket kommunallagen på motsvarande sätt.

3 § Om en delegerad eller en suppleant upphör att vara valbar, förfaller hans uppdrag genast. Delegerade skall befria en delegerad eller en suppleant från hans uppdrag, om han vill avgå och särskilda skäl inte talar mot det.

Indelningsdelegerades sammanträden

4 § Länsstyrelsen skall snarast möjligt förordna en av de delegerade att utfärda kungörelse om första sammanträdet och föra ordet där, till dess ordförande har valts.

Kungörelsen skall minst en vecka före sammanträdesdagen anslås på anslagstavlan i kommun som har valt delegerade och inom samma tid sändas med posten till varje delegerad och suppleant. Kungörelsen införs samtidigt i de tidningar i vilka kommunen inför sådana tillkännagivanden som avses i 2 kap. 10 § tredje stycket kommunallagen (1977:179).

5 § Vid det första sammanträdet skall delegerade bland sig välja ordförande och en eller två vice ordförande för delegerades tjänstgöringstid.

Om varken ordföranden eller vice ordförande kan närvara vid ett sammanträde, utser delegerade en annan delegerad att för tillfället föra ordet. Till dess så har skett, utövas ordförandeskapet av den äldste av de delegerade.

6 § Delegerade sammanträder på det ställe och enligt den ordning som delegerade bestämmer. Delegerade skall också sammanträda när det arbetsutskott som avses i 14 § eller minst en tredjedel av de delegerade begär det eller ordföranden anser att det behövs.

7 § Bestämmelsen i 2 kap. 10 § kommunallagen (1977:179) om kungörelse om sammanträde med kommunfullmäktige tillämpas på motsvarande sätt i fråga om sammanträde med delegerade. Kungörelsen skall anslås på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade och införas i de tidningar i vilka kommunen inför tillkännagivanden som avses i 2 kap. 10 § tredje stycket nämnda lag.

8 § En delegerad som är hindrad att inställa sig till ett sammanträde skall genast anmäla detta till ordföranden, som inkallar en suppleant.

Beträffande suppleanternas tjänstgöring gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 2 kap. 11 § kommunallagen (1977:179) om suppleants tjänstgöring i kommunfullmäktige.

Vad som sägs i första och andra styckena i fråga om inkallande av suppleanter och suppleanternas tjänstgöring gäller även när en delegerad som inte har utsetts genom proportionellt val har avgått och fyllnadsval ännu ej har ägt rum.

9 § Varje delegerad har en röst.

Rätt att delta i delegerades överläggningar men ej i besluten har även

1. ordföranden eller vice ordförande i arbetsutskott eller kommitté som avses i 14 § eller i kommunstyrelsen i en kommun som har valt delegerade,
2. ordföranden eller vice ordförande i annan nämnd eller i beredning i en kommun som har valt delegerade vid handläggningen av ett ärende som har beretts av nämnden eller beredningen och vid besvarandet av en interpellation som har framställts till ordföranden i nämnden eller beredningen,
3. ledamot i det arbetsutskott som avses i 14 § eller i kommunstyrelsen i en kommun som har valt delegerade och sådan ledamot i styrelsen för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse i kommunen som avses i 2 kap. 23 § andra stycket kommunallagen (1977:179) vid besvarandet av en interpellation som har överlämnats för att besvaras av honom,
4. i den mån delegerade har beslutat det, ledamot eller suppleant i

arbetsutskott eller kommitté som avses i 14 § eller i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, annan nämnd eller beredning i en kommun som har valt delegerade.

Delegerade får kalla en tjänsteman i en kommun som har valt delegerade eller en särskild sakkunnig för att meddela upplysningar vid ett sammanträde.

10 § Delegerade skall besluta i ärenden som har väckts av

1. arbetsutskott eller kommitté som avses i 14 §,
2. en delegerad genom motion,
3. regeringen, en central förvaltningsmyndighet eller länsstyrelsen eller
4. kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen i en kommun som har valt delegerade.

11 § Bestämmelserna i 2 kap. 5, 12, 13, 19–26 och 28 §§ kommunallagen (1977:179) om kommunfullmäktige och deras ordförande tillämpas också på delegerade och deras ordförande.

Interpellationer och frågor som avses i 2 kap. 24 § nämnda lag får framställas, förutom till ordföranden i arbetsutskottet och kommitté, även till ordföranden i kommunstyrelsen eller i någon annan nämnd eller beredning i en kommun som har valt delegerade.

Tillkännagivanden som avses i 2 kap. 25 § tredje stycket nämnda lag skall ske på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade.

12 § Så snart delegerades protokoll har blivit justerat, skall en avskrift av protokollet överlämnas till arbetsutskottet och till kommunstyrelsen i varje kommun som har valt delegerade. Utdrag av protokollet skall tillställas den kommitté eller nämnd åt vilken har uppdragits att verkställa delegerades beslut.

13 § Delegerades protokoll och övriga handlingar skall vårdas och förtecknas.

Beredning och verkställighet m. m.

14 § För beredning och verkställighet skall delegerade utse ett arbetsutskott. För sådana uppgifter får delegerade dessutom utse en eller flera kommittéer.

Delegerade får för beredning och verkställighet också anlita nämnder och beredningar i en kommun som har valt delegerade.

15 § Ledamöter och suppleanter i arbetsutskottet eller i en kommitté väljs för tiden till dess indelningsändringen träder i kraft till det antal som delegerade

bestämmer. Antalet ledamöter i arbetsutskottet får dock ej vara mindre än fem.

I fråga om valbarhet till ledamot eller suppleant i arbetsutskottet eller i kommitté tillämpas 3 kap. 3 § kommunallagen (1977:179) på motsvarande sätt. Därvid skall iakttas, att utöver delegerad och suppleant för delegerad endast den som är kyrkobokförd inom området för kommunen enligt den nya indelningen är valbar. Om en ledamot eller suppleant upphör att vara valbar, förfaller hans uppdrag genast. Delegerade skall befria en ledamot eller suppleant från hans uppdrag, om han vill avgå och särskilda skäl inte talar mot det.

Om suppleanter inte väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken de skall inkallas till tjänstgöring.

16 § Delegerade väljer bland ledamöterna i arbetsutskottet en ordförande och en eller två vice ordförande.

Om varken ordföranden eller vice ordförande kan närvara vid ett sammanträde med arbetsutskottet, utser utskottet en annan ledamot att för tillfället föra ordet.

17 § Bestämmelserna i 3 kap. 4 §, 5 § tredje stycket, 7 § första stycket, 8 och 9 §§, 10 § andra stycket och 11 § kommunallagen (1977:179) om kommunstyrelsen tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetsutskottet och kommitté. Sådana tillkännagivanden som avses i 3 kap. 10 § andra stycket nämnda lag skall ske på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade.

Arbetsutskottet och kommitté får kalla en delegerad eller suppleant för en delegerad, en ledamot av en kommitté eller en tjänsteman hos en kommun som har valt delegerade eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde. Den som har kallats får, om utskottet eller kommittén beslutar det, delta i överläggningarna men ej i besluten.

Arbetsutskottets och kommittés protokoll och övriga handlingar skall vårdas och förtecknas.

18 § Förslag till budget för kommunen enligt den nya indelningen skall göras upp av arbetsutskottet. Därvid tillämpas 4 kap. 4 § första stycket kommunallagen (1977:179) på motsvarande sätt.

Om fastställande av budgeten finns bestämmelser i 4 kap. 4 § andra och tredje styckena kommunallagen.

19 § Ett ärende får endast i de fall som anges i 2 kap. 16 § tredje stycket och 21 § andra stycket kommunallagen (1977:179), avgöras av delegerade innan det har blivit berett på något av de sätt som anges i 14 §. Arbetsutskottet skall alltid få tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av någon annan än utskottet.

Kostnader för indelningsdelegerades verksamhet m. m.

20 § En kommun som har valt delegerade skall tillhandahålla medel för delegerades verksamhet. Om mer än en kommun skall tillhandahålla medel, skall skyldigheten fördelas mellan kommunerna i förhållande till det antal skattekronor och skatteören som enligt lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. skall ligga till grund för kommunernas bestämmande av skattesatsen för uttag av skatt för det år då beslutet om indelningsändringen meddelas. Om endast en del av en kommun ingår i kommunen enligt den nya indelningen, skall fördelningen ske i förhållande till antalet skattekronor och skatteören för den kommundelen.

21 § Delegerade får besluta att ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner skall utgå i skälig omfattning till den som är delegerad, ledamot i arbetsutskottet eller i en kommitté eller suppleant.

Revision

22 § Delegerade väljer tre eller flera revisorer och minst lika många revisorssuppleanter som skall granska arbetsutskottets och kommittéernas verksamhet. I fråga om valbarhet till revisor eller revisorssuppleant, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse tillämpas bestämmelserna i 15 § om ledamöter och suppleanter i arbetsutskottet.

Revisorerna skall det år då indelningsändringen träder i kraft avge en berättelse om resultatet av revisionen till kommunfullmäktige i kommunen enligt den nya indelningen. Fullmäktige skall vid sammanträde före utgången av detta år besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller om någon åtgärd för att bevara kommunens rätt skall vidtas.

Beträffande revisionen tillämpas i övrigt bestämmelserna i 5 kap. kommunallagen (1977:179) om revision på motsvarande sätt.

Besvär

23 § Beträffande besvär över beslut av delegerade, arbetsutskottet eller en kommitté gäller i tillämpliga delar 7 kap. 1 § första och andra styckena, 2 § första stycket och 4 § kommunallagen (1977:179). Besvär får anföras av varje kommun som har valt delegerade och av den som är medlem av en sådan kommun.

Beträffande besvär över länsstyrelsens beslut tillämpas 7 kap. 5 § kommunallagen på motsvarande sätt. Besvär över beslut, varigenom länsstyrelsen har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras även av en kommun som har valt delegerade och den som är medlem

av en sådan kommun.

Bestämmelserna i 7 kap. 6 § kommunallagen om rättelse av verkställighet tillämpas på motsvarande sätt beträffande beslut av delegerade, arbetsutskottet eller en kommitté.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979, då lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade skall upphöra att gälla.

2. Den nya lagen, utom bestämmelserna i 22 § om revision, tillämpas i fråga om sammanläggningsdelegerade, arbetsutskott och kommittéer, som har utsetts enligt äldre bestämmelser.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1972:229) om kyrkliga sammanläggningsdelegerade

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1972:229) om kyrkliga sammanläggningsdelegerade

dels att lagens rubrik skall ha nedan angivna lydelse,

dels att 1, 2, 4, 6, 9, 11, 15, 19 och 21 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i rubrikerna närmast före 1, 4 och 19 §§ ordet "sammanläggningsdelegerade" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "indelningsdelegerade" i motsvarande form.

Lag om kyrkliga indelningsdelegerade

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Föreskriver *Konungen enligt 41 a § lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning* att beslutanderätten i församling skall utövas av *sammanläggningsdelegerade* eller enligt 6 a § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse att beslutanderätten i kyrklig samfällighet skall utövas av sådana delegerade, skall *Konungen fastställa antalet delegerade och suppleanter för varje församling som beröres av indelningsändringen. Är de berörda församlingarna ense om antalet delegerade och suppleanter för varje församling och innebär detta att minst en delegerad och en suppleant skall utses för varje församling, skall antalet fastställas i enlighet härmed.*

Föreskriver *regeringen enligt 3 kap. 12 § lagen (1979:000) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar* att beslutanderätten i en församling skall utövas av *indelningsdelegerade* eller enligt 6 a § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse att beslutanderätten i en kyrklig samfällighet skall utövas av sådana delegerade, skall *delegerade och suppleanter utses från varje församling vars område helt eller delvis skall ingå i församlingen enligt den nya indelningen eller som skall ingå i den kyrkliga samfälligheten.*

Om delegerade skall utses från mer än en församling, fastställer regeringen antalet delegerade och suppleanter från varje församling. Är församlingarna ense om antalet, skall detta fastställas i enlighet härmed.

Om delegerade skall utses från endast en församling, beslutar kyrkofullmäktige eller kyrkostämman i denna församling om antalet delegerade och suppleanter.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Delegerade och suppleanter för varje församling väljes av kyrkofullmäktige eller kyrkostämma senast trettio dagar efter det församlingen fått del av *förordnandet* om indelningsändringen. Valbar är den som är fullmäktig i församling eller kyrklig samfällighet som *beröres* av indelningsändringen, eller, om fullmäktige *ej* finns i viss församling, den som enligt 10 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse skulle ha varit valbar till fullmäktig. Bestämmelserna i 25 § fjärde stycket nämnda lag om proportionellt val äger motsvarande tillämpning. *Sker ej val av suppleanter* proportionellt, skall bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring.

Delegerade och suppleanter för varje församling väljs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämma senast trettio dagar efter det församlingen fått del av *beslutet* om indelningsändringen *eller vid den senare tidpunkt som regeringen bestämmer*. Valbar är den som är fullmäktig *eller suppleant för fullmäktig i en* församling eller kyrklig samfällighet, som *berörs* av indelningsändringen, eller, om fullmäktige *inte* finns i *en* viss församling, den som enligt 10 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse skulle ha varit valbar till fullmäktig *eller suppleant*. Bestämmelserna i 25 § fjärde stycket nämnda lag om proportionellt val äger motsvarande tillämpning. *Om suppleanterna inte väljs* proportionellt, skall *vid valet även* bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring.

Sedan val ägt rum, skall uppgift om de valdas namn och postadress genast sändas till länsstyrelsen och domkapitlet.

Avgår delegerad före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden, äger 46 § andra stycket lagen (1961:436) om församlingsstyrelse motsvarande tillämpning.

4 §

Domkapitlet *förordnar* en av delegerade att utfärda kungörelse om första sammanträdet och att föra ordet där, till dess ordförande valts.

Kungörelsen anslås minst en vecka före sammanträdet på anslags-tavlan i varje församling och kyrklig samfällighet som *beröres* av indelningsändringen samt *sändes* till varje delegerad och suppleant med posten

Domkapitlet *skall snarast möjligt förordna* en av delegerade att utfärda kungörelse om första sammanträdet och att föra ordet där, till dess ordförande valts.

Kungörelsen anslås minst en vecka före sammanträdet på anslags-tavlan i varje församling och kyrklig samfällighet som *berörs* av indelningsändringen samt *sänds* till varje delegerad och suppleant med posten

Nuvarande lydelse

så tidigt att kungörelsen kan *antagas* komma honom till handa senast fyra dagar före sammanträdet. Kungörelsen *införes* samtidigt i de tidningar i vilka församlingarna inför sina tillkännagivanden.

Föreslagen lydelse

så tidigt att kungörelsen kan *antas* komma honom till handa senast fyra dagar före sammanträdet. Kungörelsen *införs* samtidigt i de tidningar i vilka församlingarna inför sina tillkännagivanden.

6 §

Sammanträden skall hållas på ställe och enligt ordning som delegerade bestämmer. Sammanträde *hålls* även när länsstyrelsen eller domkapitlet förordnar om det, de flesta delegerade begär det *eller* ordföranden finner det behövt.

Sammanträden skall hållas på *det* ställe och enligt *den* ordning som delegerade bestämmer. Sammanträde *hålls* även när länsstyrelsen eller domkapitlet förordnar om det, *när* de flesta delegerade *eller det arbetsutskott som avses i 14 §* begär det och när ordföranden finner det behövt.

Bestämmelsen i 16 § 2 mom. andra stycket lagen (1961:436) om församlingsstyrelse äger motsvarande tillämpning på delegerade.

9 §

Varje delegerad *äger* en röst.

Vid delegerades *sammanträde* har ordföranden eller vice ordföranden i arbetsutskott eller kommitté som avses i 14 § eller i kyrkorådet för församling eller kyrklig samfällighet som *beröres* av indelningsändringen rätt att närvara och *deltaga* i överläggningarna men ej i besluten, även om han *icke* är delegerad. Sådan rätt tillkommer även ordföranden eller vice ordföranden i annan av församling eller kyrklig samfällighet som nyss sagts *utsedd* nämnd eller beredning vid *behandling* av ärende som beretts av nämnden eller beredningen.

Varje delegerad *har* en röst.

Vid delegerades *sammanträden* har ordföranden eller vice ordföranden i arbetsutskott eller kommitté som avses i 14 § eller i kyrkorådet för *en* församling eller kyrklig samfällighet som *berörs* av indelningsändringen rätt att närvara och *deltaga* i överläggningarna men ej i besluten, även om han *inte* är delegerad. Sådan rätt tillkommer även ordföranden eller vice ordföranden i annan nämnd eller beredning *som har utsetts* av *en* församling eller kyrklig samfällighet som nyss sagts vid *behandlingen* av *ett* ärende som *har* beretts av nämnden eller beredningen *eller vid besvarandet av en interpellation, som har framställts till nämndens eller beredningens ordförande.*

Vid delegerades *sammanträde* har

Vid delegerades *sammanträden*

Nuvarande lydelse

kyrkoherden rätt att närvara och *deltaga* i överläggningarna men ej i besluten, även om han ej är delegerad. Berör indelningsändringen mer än ett pastorat tillkommer sådan rätt den kyrkoherde som domkapitlet utser.

Enligt delegerades bestämmande har *anställd* hos församling eller kyrklig samfällighet som *beröres* av indelningsändringen rätt att närvara vid *sammanträde* för att tillhandagå delegerade med upplysningar.

Bestämmelserna i 18 §, 19 § första stycket, 23–28 och 30 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse om fullmäktige och deras ordförande äger motsvarande tillämpning på delegerade och deras ordförande. Tillkännagivande som avses i 27 § fjärde stycket nämnda lag skall ske på anslagstavlan i varje församling och kyrklig samfällighet som *beröres* av indelningsändringen.

Ledamöter och suppleanter i arbetsutskottet eller i kommitté *väljes* till det antal delegerade bestämmer och för delegerades tjänstgöringstid. Antalet ledamöter i arbetsutskottet får ej vara under fem.

I fråga om valbarhet till ledamot

Föreslagen lydelse

har kyrkoherden rätt att närvara och *delta* i överläggningarna men ej i besluten, även om han ej är delegerad. Berör indelningsändringen mer än ett pastorat tillkommer sådan rätt den kyrkoherde som domkapitlet utser.

Enligt delegerades bestämmande har *anställda* hos *en* församling eller kyrklig samfällighet som *berörs* av indelningsändringen rätt att närvara vid *sammanträden* för att tillhandagå delegerade med upplysningar.

11 §

Bestämmelserna i 18 §, 19 § första stycket, 23–28 och 30 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse om fullmäktige och deras ordförande äger motsvarande tillämpning på delegerade och deras ordförande.

En interpellation får framställas förutom till ordföranden i arbetsutskottet eller en kommitté även till ordföranden i kyrkorådet, annan nämnd eller beredning i en församling eller kyrklig samfällighet som berörs av indelningsändringen.

Tillkännagivande som avses i 27 § fjärde stycket nämnda lag skall ske på anslagstavlan i varje församling och kyrklig samfällighet som *berörs* av indelningsändringen.

15 §

Ledamöter och suppleanter i arbetsutskottet eller i *en* kommitté *väljs* till det antal delegerade bestämmer och för delegerades tjänstgöringstid. Antalet ledamöter i arbetsutskottet får ej vara under fem.

I fråga om valbarhet till ledamot

Nuvarande lydelse

eller suppleant i arbetsutskottet eller i kommitté, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse äger bestämmelserna i 10 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse om kyrkofullmäktig motsvarande tillämpning. Vid tillämpningen av 10 § första stycket nämnda lag avses med församlingen alla församlingar som beröres av indelningsändringen.

Sker ej val av suppleanter proportionellt, skall bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring.

De församlingar som beröres av indelningsändringen skall tillhandahålla medel för delegerades verksamhet med fördelning i förhållande till det antal skattekronor och skatteören som enligt lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt skall ligga till grund för de berörda församlingarnas utdebitering för det år då förordnandet om indelningsändringen meddelas. Ingår endast del av berörd församling i församlingen enligt den nya indelningen, sker fördelning i förhållande till antalet skattekronor och skatteören för den församlingsdelen.

Föreslagen lydelse

eller suppleant i arbetsutskottet eller i kommitté, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse äger bestämmelserna i 45 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse om ledamot och suppleant i kyrkorådet motsvarande tillämpning. Därvid skall iakttas, att utöver delegerad och suppleant för delegerad endast den som är kyrkobokförd inom området för församlingen enligt den nya indelningen eller för den kyrkliga samfälligheten är valbar.

Om suppleanterna inte väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring.

19 §

En församling som har valt delegerade skall tillhandahålla medel för delegerades verksamhet. Om mer än en församling skall tillhandahålla medel, skall skyldigheten fördelas mellan församlingarna i förhållande till det antal skattekronor och skatteören som enligt lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. skall ligga till grund för de berörda församlingarnas bestämmande av skattesatsen för uttag av skatt för det år då beslutet om indelningsändringen meddelas. Ingår endast en del av en berörd församling i församlingen enligt den nya indelningen, sker fördelning i förhållande till antalet skattekronor och skatteören för den församlingsdelen.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

21 §

Bestämmelserna i 89 och 90 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse äger motsvarande tillämpning på talan mot beslut av delegerade, arbetsutskottet eller kommitté.

Talan mot länsstyrelsens beslut *föres* i den ordning som anges i 91 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse.

Rätt till talan tillkommer *även* församling eller kyrklig samfällighet som *beröres* av indelningsändringen.

Talan mot länsstyrelsens beslut *förs* i den ordning som anges i 91 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse.

Rätt till talan tillkommer *varje* församling eller kyrklig samfällighet som *berörs* av indelningsändringen *och den som har rätt att anföra besvär över beslut av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman i en sådan församling eller kyrklig samfällighet.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.
 2. De nya bestämmelserna tillämpas i fråga om sammanläggningsdelegerade, arbetsutskott och kommittéer, som har utsetts enligt äldre bestämmelser.

4 Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Häriigenom föreskrivs att 2 kap. 6 och 8 §§ kommunallagen (1977:179) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 §

Ledamöter och suppleanter i fullmäktige väljes för tre tjänstgöringsår räknat från och med den 1 november det år då valet har skett.

Ledamöter och suppleanter i fullmäktige väljs för tre tjänstgöringsår räknat från och med den 1 november det år då valet har skett.

I Stockholms kommun räknas tjänstgöringstiden från och med den 15 oktober det år då valet har skett.

Om val av ledamöter och suppleanter med anledning av ändring i kommunal eller landstingskommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

8 §

Fullmäktige väljer för den tid som fullmäktige bestämmer bland sina ledamöter en ordförande och en eller två vice ordförande. Till dess valen har förrättats, utövas ordförandeskapet av den som har varit ledamot längst tid. Om två eller flera har varit ledamöter lika länge, har den äldste av dem företräde.

Om varken ordföranden eller vice ordförande kan närvara vid sammanträde, utser fullmäktige annan ledamot att för tillfället föra ordet.

Om ordförandeskapet vid första sammanträdet med kommunfullmäktige som har valts med anledning av ändring i kommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

5 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse

Härigenom föreskrivs att 6 a, 11 och 14 §§ lagen (1961:436)¹ om församlingsstyrelse skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

6 a §

I samband med förordnande om bildande av kyrklig samfällighet kan regeringen föreskriva, att beslutanderätten i samfälligheten skall utövas av *sammanläggningsdelegerade* till dess indelningsändringen träder i kraft. Om sådana delegerade finnas särskilda bestämmelser.

I samband med förordnande om bildande av kyrklig samfällighet kan regeringen föreskriva, att beslutanderätten i samfälligheten skall utövas av *indelningsdelegerade* till dess indelningsändringen träder i kraft. Om sådana delegerade finnas särskilda bestämmelser.

11 §

Kyrkofullmäktige och suppleanter väljas för tre år, räknade från och med den 1 januari året näst efter det, då valet skett. Där val sker första gången och icke äger rum under år, då allmänna val av fullmäktige förrättas, skall valet dock ej avse längre tid än till utgången av det år, då sådana allmänna val nästa gång skola äga rum.

Om val av kyrkofullmäktige och suppleanter i anledning av ändring i ecklesiastik indelning är särskilt stadgat.

14 §

Kyrkofullmäktige välja varje år för nästkommande kalenderår bland sig en ordförande och en vice ordförande samt, då fullmäktige så besluta, jämväl en andre vice ordförande. Underrättelse om dessa val, med angivande av de valdas namn och postadress, skall ofördröjligen insändas till länsstyrelsen för intagande i länskungörelserna samt till domkapitlet.

Vid sammanträde som under år, då allmänna val av kyrkofullmäktige ägt rum, hålles med de nyvalda fullmäktige utövas ordförandeskapet av den som enligt 16 § 2 mom. väljs till ordförande för nästkommande år. Intill dess valet förrättas utövas ordförandeskapet av den som

Vid sammanträde som under år, då allmänna val av kyrkofullmäktige ägt rum, hålles med de nyvalda fullmäktige utövas ordförandeskapet av den som enligt 16 § 2 mom. väljs till ordförande för nästkommande år. Intill dess valet förrättas utövas ordförandeskapet av den som

¹ Lagen omtryckt 1976:500.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

fullmäktige därtill särskilt utsett. / fullmäktige därtill särskilt utsett.
fråga om ordförandeskapet vid första /
sammanträdet med fullmäktige som
valts i anledning av ändring i ecklesi-
astik indelning är särskilt stadgat.

Äro både ordförande och vice ordförande hindrade att inställa sig vid fullmäktiges sammanträde, äga fullmäktige utse annan ledamot att för tillfället föra ordet. Intill dess så skett, utövas ordförandeskapet av den till tjänstgöringstiden äldste bland fullmäktige eller, där två eller flera fullmäktige ha lika lång tjänstgöringstid, av den bland dessa, som är till levnadsåren äldst.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

6 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.

Härigenom föreskrivs att i 1 § lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.¹ ordet "sammanläggningsdelegerade" skall bytas ut mot "indelningsdelegerade".

¹ Senaste lydelse av
1 § 1977:217
lagens rubrik 1972:231.

7 Förslag till

Lag om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Om en kommuns område ändras vid ingången av ett år, skall vid bestämmande av skattesatsen för kommunens uttag av skatt för detta år enligt 1 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. antalet skattekronor och skatteören beräknas med hänsyn tagen till indelningsändringen. Motsvarande skall gälla när en ny kommun bildas.

2 § Om en kommuns område har ändrats eller om en ny kommun har bildats, skall från och med det år då indelningsändringen träder i kraft invånarantalet i den ändrade eller nybildade kommunen vid tillämpning av bestämmelserna om ökat förskott av kommunalskatt i 4 § fjärde stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. beräknas som om indelningsändringen hade varit gällande vid den första av de i lagrummet angivna tidpunkterna.

3 § I fråga om ett område som har överförs från en kommun till en annan skall vid avräkning av uppburna förskott för kommunalskatt på grundval av taxeringarna under året innan indelningsändringen träder i kraft och det följande året fordran hos eller skuld till staten påföras den kommun till vilken området har hört enligt den äldre indelningen.

Om en kommun har delats, skall en sådan fordran eller skuld påföras kommunerna enligt den nya indelningen i förhållande till de olika delarnas andel av skatteunderlaget i den odelade kommunen under det år taxeringen avser.

En fordran eller skuld, som avser en kommun som har lagts samman med en annan kommun, skall påföras den kommun som bildats genom sammanläggningen.

4 § Vad som har sagts i denna lag om kommun och kommunalskatt skall gälla också för landstingskommun och landstingskatt. Bestämmelserna i 1 och 3 §§ skall gälla också för församling och församlingsskatt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979, då förordningen (1948:766) angående taxering och debitering av skatt vid ändring i kommunal eller ecklesiastisk indelning m. m. skall upphöra att gälla.

8 Förslag till

Lag om upphävande av vissa författningar om övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen

Härigenom föreskrivs att lagen (1962:68) om nedsättning av allmän kommunalskatt i anledning av övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen och kungörelsen (1962:69) om övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen skall upphöra att gälla den 1 juli 1979.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-03-22

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Wirtén, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Cars, Gabriel Romanus

Föredragande: statsrådet Hansson

Proposition med förslag till lag om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar, m. m.

1 Inledning

Genom Kungl. Maj:ts beslut den 30 april 1971 fick kommunallagsutredningen, som tidigare tillsatts för att göra en översyn av kommunallagarna, sitt uppdrag utvidgat till att omfatta en lagteknisk översyn av lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastisk indelning (KIL). Vid 1973 års riksdag tog civilutskottet, vars hemställan bifölls av riksdagen, initiativ till en översyn av indelningslagstiftningen även i materiellt hänseende (CU 1973:6, rskr 1973:77). Med anledning härav tillkallades i september 1974 sakkunniga (Kn 1974:04) för att göra en översyn av indelningslagstiftningen. De sakkunniga fick överta det uppdrag att göra en lagteknisk översyn av KIL som tidigare lämnats åt kommunallagsutredningen.

De sakkunniga¹, som antog namnet indelningslagskommittén, har i maj 1978 avgett betänkandet (SOU 1978:32) Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Till protokollet i detta ärende bör fogas en sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1* samt de lagförslag som läggs fram i betänkandet som *bilaga 2*. Beträffande gällande rätt och nuvarande ordning i övrigt på området samt kommitténs närmare överväganden hänvisas till betänkandet.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av statistiska centralbyrån, kammarkollegiet, riksskatteverket, riksarkivet, riksantikvarieämbetet och statens historiska museer, statens lantmäteriverk, samtliga

¹ Regeringsrådet Stig Nordlund, ordförande, riksdagsledamoten Kerstin Andersson, kommunalrådet Ing-Marie Hansson, riksdagsledamöterna Thure Jadestig, Ove Karlsson och Karl Leuchovius samt förre riksdagsledamoten Olle Westberg.

länsstyrelser, domkapitlen i Skara, Växjö, Luleå och Visby, decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01), utredningen (Kn 1977:04) om översyn av lagen om församlingsstyrelse, kommunalbesvärskommittén (Kn 1977:05), kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07), landstingskommunerna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Botkyrka, Danderyds, Ekerö, Haninge, Järfälla, Lidingö, Norrtälje, Solna, Stockholms, Tyresö, Täby, Vaxholms, Enköpings, Uppsala, Nyköpings, Linköpings, Motala, Norrköpings, Ödeshögs, Eksjö, Jönköpings, Markaryds, Växjö, Emmaboda, Kalmar, Mörbylånga, Nybro, Oskarshamns, Torsås, Västerviks, Gotlands, Karlshamns, Karlskrona, Sölvesborgs, Hässleholms, Klippans, Perstorps, Örkelljunga, Östra Göinge, Eslövs, Helsingborgs, Landskrona, Malmö, Sjöbo, Staffanstorps, Svalövs, Vellinge, Ystads, Falkenbergs, Halmstads, Hylte, Kungsbacka, Varbergs, Kungälv, Stenungsunds, Uddevalla, Öckerö, Alingsås, Borås, Marks, Trollhättans, Ulricehamns, Götene, Vara, Hagfors, Karlstads, Kristinehamns, Munkfors, Storfors, Säffle, Torsby, Askersunds, Hallsbergs, Karlskoga, Kumla, Laxå, Nora, Örebro, Hallstahammars, Surahammars, Västerås, Avesta, Hedemora, Rättviks, Bollnäs, Gävle, Hudiksvalls, Ljusdals, Söderhamns, Kramfors, Sundsvalls, Örnsköldsviks, Bräcke, Krokoms, Strömsunds, Östersunds, Skellefteå, Umeå, Åsele, Bodens, Jokkmokks, Luleå, Pajala och Piteå kommuner, Alfta, Bergsjö, Lagga, Veckholms, Yllestads, Salems, Västerås, Oskarshamns, Holmby, Tjörnarps, Bäve, Väse, Alnö, Frösö, Jörns, Överluleå, Eskelhems, Hejde, Klara, Sofia och Sollentuna församlingar, Jäders pastorat, Uppsala, Norrköpings, Malmö, Huddinge och Stockholms kyrkliga samfundigheter, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges kommunaljuridiska förening, Föreningen Sveriges kommunalekonomer samt Sveriges kyrkokamerala förening.

Remissinstanserna har bifogat yttranden, riksarkivet från landsarkiven, länsstyrelsen i Stockholms län från lokala skattemyndigheterna i Stockholms och Solna fögderier, länsstyrelsen i Blekinge län från domkapitlet i Lund, länsstyrelsen i Malmöhus län från Nordvästra Skånes och Sydvästra Skånes kommunalförbund, länsstyrelsen i Hallands län från Sankt Nikolai och Varbergs församlingar, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län från domkapitlet i Göteborg, länsstyrelsen i Örebro län från domkapitlet i Strängnäs samt domkapitlet i Visby från Visby stifts förbundsavdelning av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.

Yttrande över betänkandet har dessutom inkommit från stadskansliets juridiska avdelning i Göteborgs kommun.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Jag har i detta ärende samrått med cheferna för justitie-, ekonomi- och budget- samt arbetsmarknadsdepartementen.

2 Allmän motivering

2.1 Grundläggande utgångspunkter

Tre kommunala indelningar täcker var för sig i princip hela Sveriges territorium. Det är indelningarna i kommuner, landstingskommuner och församlingar.

Enligt 1 kap. 7 § första stycket regeringsformen (RF) finns det i riket primärkommuner och landstingskommuner. Denna bestämmelse tar alltså sikte på att det skall finnas kommuner dels på det lokala, dels på det regionala planet. Av övergångsbestämmelserna till RF följer att RF:s regler om primärkommuner med ett visst undantag skall tillämpas också i fråga om kyrkliga kommuner.

I 1 kap. 1 § första stycket kommunallagen (1977:179) anges att riket är indelat i kommuner och landstingskommuner. Indelningen i landstingskommuner är dock inte heltäckande. Gotlands, Malmö och Göteborgs kommuner ingår inte i någon landstingskommun. I övrigt utgör varje län enligt 1 kap. 1 § andra stycket kommunallagen en landstingskommun. Indelningen i kommuner liksom f. ö. också indelningen i församlingar täcker däremot hela landet. F. n. finns det 277 kommuner, 23 landstingskommuner och 2 575 församlingar.

I KIL finns regler om villkor och tillvägagångssätt för ändring i indelningen i kommuner och församlingar. Beträffande landstingskommunala indelningsändringar innehåller lagen däremot endast ett par detaljbestämmelser.

KIL tillkom år 1919. Lagen har ändrats ett flertal gånger sedan dess. I väsentliga delar kvarstår emellertid bestämmelserna oförändrade. Det är självfallet att dessa bestämmelser i många fall passar mindre väl när de tillämpas i dagens samhälle. I sitt betänkande (KU 1976/77:25) med anledning av propositionen om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. underströk konstitutionsutskottet vikten av att KIL så snart som möjligt får en modernare och inte minst från lagteknisk synpunkt bättre utformning än f. n.

Indelningslagskommittén har haft till uppgift att se över KIL i både materiellt och lagtekniskt hänseende. Kommittén föreslår en ny lag om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar. Den nya lagen avses ersätta KIL. Kommittén föreslår också en ny lag om kommunala indelningsdelegerade, som avses ersätta lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade. En ny indelningslagstiftning i enlighet med kommitténs förslag förutsätter följdändringar i andra lagar. Det gäller bl. a. lagen (1972:229) om kyrkliga sammanläggningsdelegerade,

kommunallagen (1977:179), lagen (1961:436) om församlingsstyrelse, vallagen (1972:620) och lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval. Kommittén föreslår vidare en ny lag om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar.

En utgångspunkt för kommittén har varit att den kommunala indelningen måste ändras tid efter annan av olika skäl. Den kan enligt kommittén inte väntas ligga fast ens efter de båda stora indelningsreformerna, den första genomförd år 1952 och den andra successivt under åren 1962–1974. Detta uttalande har föranlett kommentarer från ett flertal remissinstanser. Några av dessa framhåller betydelsen av en grundläggande stabilitet i indelningen. Att den kommunala indelningen inte ändras för ofta anses betydelsefullt både från kommunal synpunkt och från personalsynpunkt. Jag kan för egen del instämma i dessa synpunkter. De torde emellertid inte stå i något direkt motsatsförhållande till kommitténs uttalande. Det står enligt min mening klart att kommunala indelningsändringar förekommer i sådan omfattning att en permanent indelningslagstiftning av i stort sett den omfattning som kommittén föreslagit är nödvändig.

Kommittén framhåller att kommunerna fullgör betydande samhällsuppgifter i en omfattning och av en variation som saknar motsvarighet bland övriga förvaltningsenheter. Kommunindelningen måste därför enligt kommittén vara självständig i förhållande till andra indelningar och i första hand bestämmas av vad som från kommunal synpunkt är mest ändamålsenligt. Jag delar kommitténs uppfattning på denna punkt. Det är mot den bakgrunden naturligt att en ändring i kommunindelningen leder till motsvarande ändringar i andra indelningar, inte tvärtom. Jag vill understryka att bristande överensstämmelse mellan kommun- och församlingsindelning medför olägenheter för såväl enskilda personer som den kommunala och kyrkliga förvaltningen. Det finns därför enligt min mening inte anledning att som Munkfors kommun föreslagit bryta den fast rotade praxis som innebär att församlingsindelningen ändras i samband med ändring i kommunindelningen så att gränserna inte skär varandra. Inte heller administrativa och judiciella indelningar bör tillåtas skära kommungräns. Enligt de författningar som reglerar dessa indelningar omfattar distrikten och områdena i allmänhet en eller flera hela kommuner. Härav följer att särskilt beslut om ändring i sådana indelningar i regel inte behöver fattas annat än vid upplösning eller nybildning av kommun.

Enligt 8 kap. 5 § RF skall grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner bestämmas i lag. Med kommuner avses i RF även landstingskommuner. Genom föreskriften i punkt 9 femte stycket övergångsbestämmelserna till RF blir bestämmelsen tillämplig även på församlingar. Att grunderna för ändringar i indelningen skall bestämmas i lag får som kommittén framhållit anses innebära ett krav på en indelningslagstiftning av ungefär den omfattning som KIL har. Lagstiftningen bör dock omfatta inte endast som nu indelningarna i kommuner och församlingar utan även

indelningen i landstingskommuner. Jag anser det lämpligt att den nya indelningslagen får tre kapitel, ett för vardera av indelningarna i kommuner, landstingskommuner och församlingar.

Kommittén framhåller att indelningslagstiftningen endast reglerar ändringar i indelningen. Den har alltså enligt kommittén inte till uppgift att ange hur indelningen som helhet faktiskt bör vara utformad. Några remissinstanser har tagit upp denna fråga. Bl. a. påpekas att riksdagen inför den senaste kommunindelningsreformen fastlade vissa kriterier för indelningen (prop. 1961:180, KU 1962:1, rskr 1962:64). Som riktpunkt för kommunindelningen angavs sålunda att varje kommun bör utgöra en näringsgeografiskt sammanhängande region, dvs. bestå av en centralort med dess omland. En andra utgångspunkt var att en kommun borde ha minst 8 000 invånare år 1975. Enligt Svenska kommunförbundet bör riktpunkter av detta slag även i fortsättningen vara vägledande vid beslut i indelningsärenden. Förbundet anser dock inte att sådana kriterier bör tas in i en lag som främst reglerar tillvägagångssättet vid indelningsändringar. De bör i stället fastställas på annat sätt. För egen del ansluter jag mig till den uppfattning som kommittén har redovisat och som i stort sett inte mött några invändningar från remissinstanserna. Jag anser alltså inte att den nya indelningslagen bör innehålla bestämmelser som direkt anger hur en lämpligt utformad kommun bör vara beskaffad. En annan sak är att sådana bedömningar alltid kommer in när förutsättningarna för mer omfattande indelningsändringar övervägs. Jag återkommer till denna fråga i ett senare avsnitt (2.3) om förutsättningar för indelningsändring.

Liksom kommittén och remissinstanserna anser jag att en ny indelningslag bör reglera alla typer av ändringar i den kommunala indelningen och så långt möjligt vara neutral i förhållande till alla tänkbara typer. Lagens bestämmelser bör således täcka såväl överföringar av områden från en kommun till en annan som sammanläggning och delning av kommuner. Bestämmelserna bör inte utformas så att de passar bättre på en typ av indelningsändringar än på en annan. Detta gäller i första hand bestämmelserna om förutsättningar för indelningsändring.

Jag anser också i likhet med kommittén och remissinstanserna att indelningslagstiftningen inte i onödan bör detaljreglera genomförandet av indelningsändringar. Detta gäller i synnerhet de bestämmelser som riktar sig till kommunerna. Enligt min mening bör det synsätt som präglar 1977 års kommunallagstiftning i största möjliga utsträckning slå igenom även i den nya indelningslagstiftningen. Kommunerna måste vidta en rad åtgärder för att förbereda och genomföra en indelningsändring. Indelningslagstiftningen bör ge de kommunala organen det stöd som vid sidan om kommunallagen behövs för att detta skall kunna ske på ett smidigt sätt. Lagstiftningen bör däremot inte i alltför hög grad reglera genomförandet i detalj. En sådan detaljreglering skulle kunna utgöra ett hinder för lämpliga åtgärder i enskilda fall. Jag vill i detta sammanhang understryka att en indelningsändring sett ur

den enskilda kommunens perspektiv i framtiden torde komma att bli en mycket extraordinär och sällsynt företeelse.

2.2 Plan för länets indelning i kommuner

I 2 a § KIL finns bestämmelser om att det för varje län skall finnas en plan som visar den indelning av länet i kommuner som är lämpligast med hänsyn till befolkningsförhållandena, den ekonomiska utvecklingen, de kommunala förvaltningsuppgifternas omfattning och beskaffenhet samt förhållandena i övrigt. Länsstyrelsen skall utarbeta förslag till en sådan plan eller till ändring i planen efter samråd med företrädare för kommunerna och de myndigheter i länet som särskilt berörs av kommunindelingsfrågor. Planen skall därefter fastställas av regeringen.

Bestämmelserna om indelningsplan infördes år 1962 i samband med att riksdagen fattade beslut om en översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner, dvs. den andra kommunindelingsreformen. Indelningsplanerna avsågs bli ett viktigt led i genomförandet av reformen. Denna skulle växa fram på grundval av indelningsplanerna. Planeringen skulle i första hand gå ut på att sammanföra de kommuner som inte borde bestå till lämpliga kommunblock. Till grund för planeringen skulle ligga de principer för en ny kommunindelning som riksdagen hade godkänt.

Under åren 1963 och 1964 fastställde regeringen enligt 2 a § KIL planerna för varje läns indelning i kommuner. Regeringen har senare i flera fall beslutat om ändring i de fastställda planerna.

De sista kommunsammanläggningarna inom ramen för indelningsreformen trädde i kraft den 1 januari 1974. Förordningen (1976:985) om länens indelning i kommuner innehåller en förteckning över de 277 kommuner i vilka länen fr. o. m. den 1 januari 1977 är indelade. Vidare anges särskilt att Habo och Mullsjö kommuner utgör ett kommunblock enligt den plan för Skaraborgs läns indelning i kommuner som fastställts med stöd av 2 a § KIL. Detta är det enda återstående kommunblocket i landet. Alla andra kommunblock som är upptagna i indelningsplanerna har genom kommunsammanläggningar blivit kommuner eller i några fall upplösts.

Kommittén har funnit att bestämmelserna om indelningsplan inte fyller samma funktion som tidigare. Kommittén konstaterar att de ändamål som planerna tjänade, medan indelningsreformen genomfördes, inte längre behöver tillgodoses genom någon särskild planering. Omfattande indelningsändringar förekommer inte längre samtidigt i sådan mängd att det enligt kommitténs mening är nödvändigt att ha särskilda planer som vägledning för bedömning av indelningsfrågorna.

Kommittén anser i stället att en allmän bedömning av kommunindelningens lämplighet bör kunna ske genom den omfattande länsplanering som numera bedrivs i varje län. Det underlag för denna planering som därvid utarbetas bör kunna tjäna som underlag också för bedömningen av lämplig

kommunindelning. Kommittén framhåller att det i förordningen (1977:88) om länsplanering finns bestämmelser om kommuners och organisationers medverkan och insyn i länsplaneringen. Särskilda föreskrifter om skyldighet för länsstyrelsen eller annan myndighet att inom ramen för länsplaneringen se över kommunindelningen i länet och verka för en lämplig indelning är enligt kommitténs mening inte behövliga.

Ett annat skäl för att slopa bestämmelserna om indelningsplan är enligt kommitténs mening att kravet på indelningsplanering kan försvåra och fördröja handläggningen av indelningsfrågorna. Det beror på att en fråga om indelningsändring i vissa fall kan väckas på två sätt, antingen hos kammarkollegiet som ett vanligt indelningsärende eller hos länsstyrelsen som en fråga om ändring i indelningsplanen.

Kommittén föreslår alltså att bestämmelserna om indelningsplan slopas. Förslaget tillstyrks av nästan alla remissinstanser som yttrar sig i frågan. Till de tillstyrkande instanserna hör bl. a. kammarkollegiet och 19 länsstyrelser. Dessa remissinstanser instämmer också i vad kommittén anför till stöd för förslaget.

Några remissinstanser, som i och för sig tillstyrker förslaget, framför synpunkter som närmast gäller länsstyrelsernas och kommunernas uppgift att ta upp frågor om indelningsändringar. Svenska kommunförbundet framhåller således att berörda kommuner bör ta upp frågor om indelningsändringar direkt hos kammarkollegiet. Enligt länsstyrelsen i Örebro län och Örebro kommun, bör länsstyrelsens uppgift vara att i samråd med berörda kommuner påtala behov av indelningsändringar hos kammarkollegiet. Från några håll anförts tveksamhet inför tanken att indelningsfrågorna skall knytas till länsplaneringen. Nybro kommun menar t. ex. att länsplaneringen inte kan ge hela den objektiva bakgrund som behövs för att kunna bedöma indelningsändringar. Några kommuner, bl. a. Stockholms och Uppsala kommuner, befarar att en anknytning av indelningsfrågorna till länsplaneringen kan leda till att landstingskommunerna, om länsprogrammet i framtiden skall fastställas av landstinget, kan uppfattas som överkommuner. Enligt dessa remissinstanser bör därför en sådan anknytning undvikas. De berörda kommunerna bör i stället direkt ta upp indelningsfrågorna hos kammarkollegiet.

I likhet med kommittén och i stort sett samtliga remissinstanser som yttrar sig i frågan anser jag att en motsvarighet till bestämmelserna i 2 a § KIL om indelningsplanering kan undvaras. Jag instämmer därvid i de överväganden som ligger till grund för kommitténs förslag. Med anledning av vad några remissinstanser anför vill jag emellertid något utveckla min syn på sambandet mellan indelningsfrågorna och länsplaneringen.

I arbetet med länsplaneringen tar länsstyrelsen fram ett omfattande underlagsmaterial. Länsstyrelsen skall vid planeringen samverka med bl. a. landstingskommunen och länets kommuner. Inom ramen för länsplaneringen och främst genom samverkansförfarandet bör det finnas stora

möjligheter att få fram sådant material som har betydelse för bedömningen av kommunindelningens lämplighet. Man kan t. ex. finna att näringsgeografiska eller andra skäl motiverar en omprövning av kommunindelningen. Länsplaneringen kan därför tjäna som allmänt underlag för den som vill bilda sig en uppfattning i frågan om kommunindelningen i länet är lämplig. Inte minst för kommunerna själva bör det vara värdefullt att kunna utnyttja länsplaneringen på detta sätt. Däremot skall självfallet inte länsplaneringen ses som en särskild väg att föra fram frågor om indelningsändringar. Man bör skilja mellan länsplaneringens betydelse för bedömningen av lämplig kommunindelning och formerna för väckandet av frågor om indelningsändringar, något som bör regleras uteslutande i indelningslagen. Jag anser att det är lämpligt att i första hand kommuner eller kommunmedlemmar liksom hittills väcker sådana frågor. Avsikten är inte att införa något särskilt moment i länsplaneringen som främst skulle ta sikte på att utröna vilken kommunindelning som är lämplig. Därmed vill jag också betona att länsstyrelserna inte bör ha någon annan roll än den som de har i dag i fråga om att aktualisera indelningsändringar.

2.3 Förutsättningarna för indelningsändring

Enligt 3 § första stycket KIL får ändring i kommunindelningen ske, om fördelar för den kommunala förvaltningen eller lättnad eller utjämning i kommunalskatten kan uppnås genom ändringen eller om denna främjar den ekonomiska utvecklingen inom orten eller annars medför gagn. Någon av dessa allmänna förutsättningar måste alltid föreligga för att en indelningsändring skall få beslutas.

Kommunala nybildningskommittén, vars betänkande med förslag till lagstiftning angående kommunala nybildningar låg till grund för KIL, ansåg att lagen borde ange de viktigaste av de skäl som måste föreligga för att en indelningsändring skall få komma till stånd. Genom bestämmelsen att indelningsändring får ske också om ändringen annars medför gagn framträder enligt kommittén de övriga skälens karaktär av endast betydande exempel.

I praxis krävs i allmänhet inte att särskilt starka skäl för en indelningsändring föreligger, om kommunerna är ense om en indelningsändring och någon olägenhet inte väntas uppkomma från allmän synpunkt. Till de vanligaste skälerna för de indelningsändringar – bortsett från kommunsammanläggningarna – som har förekommit under 1970-talet hör förbättrad gränsdragning, undanröjande av enklavförhållanden, exploatering av område över en kommungräns, sambruk av fastigheter över en kommungräns, invånarnas spontana inriktning mot en annan huvudort än den egna kommunens samt bättre förbindelser till en annan kommuns huvudort. De exempel på förutsättningar för indelningsändring som finns i 3 § KIL har haft liten betydelse i praxis och det torde vara sällsynt att ett av dem ensamt har

utgjort motiv för en ändring.

I 3 § andra stycket KIL anges de s. k. kvalificerade förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en indelningsändring skall få genomföras mot en kommuns vilja. Om en kommun motsätter sig en föreslagen indelningsändring och ändringen eller villkor som förbinds med denna dessutom skulle medföra avsevärd olägenhet för kommunen, får ändringen beslutas endast om de kvalificerade förutsättningarna föreligger. De är att indelningsändringen är påkallad av ett betydande allmänt behov och att den är nödvändig för att undanröja eller avsevärt minska rådande missförhållanden. Som exempel på betydande allmänt behov, dvs. förhållanden som från allmän synpunkt har ansetts vara av sådan vikt att de borde få motivera en indelningsändring även mot en kommuns vilja, anges i lagtexten följande.

- Oregelbundenhet i rikets indelning eller annat förhållande vållar hinder eller olägenhet i behandlingen av allmänna ärenden eller i tillgodoseendet av kommunala behov.
- Viss kommunal uppgift av större vikt är eftersatt så att avsevärd olägenhet har uppkommit eller kan väntas uppkomma.
- Ett samhälles behov av utrymme för bostäder, industri eller annat sådant ändamål kan inte tillgodoses i den utsträckning som behövs inom samhällets område.
- Bestående indelning lägger hinder i vägen för den ekonomiska utvecklingen inom orten.

Enligt KIL görs indelningsändringen inte beroende av ett formligt medgivande från de berörda kommunerna. Någon absolut kommunal vetorätt mot indelningsändring finns således inte. Däremot är en kommun genom 3 § andra stycket KIL tryggad mot att dess område mot dess vilja ändras, om det inte finns ett allmänt intresse av sådan vikt att kommunen bör underordna sig detta. Det är dock enligt lagregeln endast om indelningsändringen medför avsevärd olägenhet för kommunen som dennas motstånd får den verkan att de kvalificerade skälen måste föreligga för att ändringen skall få genomföras. I praxis fäster man emellertid avseende vid en kommuns inställning till en indelningsändring, även om denna inte förorsakar kommunen avsevärd olägenhet.

Bestämmelserna i 3 § KIL om förutsättningarna för indelningsändring har inte ändrats sedan lagen kom till. Deras allmänna utformning har gjort det möjligt att anpassa praxis i indelningsärenden efter de successivt ändrade förhållandena. När de båda stora reformerna av kommunindelningen genomfördes, var dock bestämmelserna i stor utsträckning satta ur spel genom särskild lagstiftning.

I KIL finns inga bestämmelser om ortsbefolkningens inflytande i frågor om indelningsändring eller om i vilken utsträckning som hänsyn skall tas till lokala opinioner. Av förarbetena till KIL framgår dock att det har ansetts

betydelsefullt att befolkningens mening får komma till uttryck och att hänsyn tas till den vid indelningsändringar som berör endast en del av en kommun. I praxis finns också åtskilliga exempel på att ortsbefolkningens inställning till en föreslagen indelningsändring har haft betydelse för utgången i ärendet.

Indelningslagskommittén anser att bestämmelserna om förutsättningarna för indelningsändring måste ges en allmän utformning. Prövningen av en fråga om indelningsändring innebär i allmänhet en skälighetsavvägning mellan olika intressen. Reglernas huvudsyfte bör enligt kommittén vara att säkerställa att dessa intressen beaktas i tillräcklig utsträckning. De bestämmelser som kommittén föreslår om förutsättningarna för indelningsändring är avsedda att så långt möjligt fungera lika väl vid alla typer av ändringar.

Kommittén föreslår att som allmän förutsättning för ändring i den kommunala indelningen skall gälla att en sådan ändring får beslutas endast om den kan antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller annars från allmän synpunkt. Med hänsyn till svårigheterna att förutse utvecklingen och behovet av indelningsändringar och med hänsyn till de olika typer av ändringar som kan förekomma har kommittén stannat för att inte i lagtexten ta in några exempel på sådana fördelar som kan utgöra skäl för en indelningsändring.

Kommittén konstaterar att i praxis särskilt stor hänsyn alltid tas till inställningen hos de kommuner som närmast skulle beröras av en indelningsändring, även om förhållandena inte är sådana att kvalificerade förutsättningar krävs. Någon absolut vetorätt för en kommun vill kommittén dock inte föreslå. Det kan även i framtiden finnas skäl som talar för en indelningsändring och som väger så tungt att kommunen bör underordna sig dem. Systemet med regler om kvalificerade skäl i vissa fall när en kommun motsätter sig en indelningsändring är enligt kommittén delvis föråldrat och bör överges. I förutsättningsbestämmelsen bör i stället anges att vid prövningen av en indelningsfråga särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av indelningsändringen. Kommittén uttalar att en indelningsändring inte bör genomföras mot en sådan kommuns vilja utan att särskilt starka skäl föreligger.

Enligt kommittén bör det i lagtexten klarläggas vilket inflytande ortsbefolkningen skall ha vid beslut om en indelningsändring. När det gäller ändringar som omfattar en hel kommun, är den självklara utgångspunkten att kommunfullmäktige representerar befolkningen i kommunen. Förhållandet blir något annorlunda vid indelningsändringar som i första hand berör en del av en kommun, dvs. överföring av ett område från en kommun till en annan kommun eller utbrytning av en kommundel som skall bilda självständig kommun. Kommittén föreslår en bestämmelse om att särskild hänsyn i sådana fall skall tas till ortsbefolkningens inställning. Hur avvägningen i det enskilda fallet bör ske om kommunen och ortsbefolkningen har motsatta intressen måste enligt kommittén överlämnas åt praxis.

Kommitténs förslag i fråga om förutsättningarna för indelningsändring

tillstyrks eller lämnas utan erinran av en stor majoritet bland remissinstanserna. Flera remissinstanser lämnar synpunkter och förslag – några av mer kritisk natur – i olika delfrågor.

Remissinstanserna har i allmänhet godtagit kommitténs förslag att bestämmelserna om förutsättningarna för en indelningsändring skall vara allmänt hållna och att som allmän förutsättning för en ändring skall gälla att den kan antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller annars från allmän synpunkt. Enligt kammarkollegiet utgör kommitténs förslag till bestämmelser om förutsättningarna en sammanfattning av de kriterier för indelningsändring som har utvecklats i praxis under den långa tid som den nuvarande lagbestämmelsen har varit i kraft. Kollegiet anser det riktigt att systemet med allmänna och kvalificerade förutsättningar avskaffas, eftersom dessa i praktiken har smält samman till ett krav på att samtliga föreliggande omständigheter alltid skall övervägas vid bedömningen av om en indelningsändring skall ske eller ej. Några remissinstanser är mera kritiska. Avesta och Hedemora kommuner anser att de allmänna förutsättningar som anges i 3 § första stycket KIL bör kunna behållas efter viss justering.

För egen del vill jag anföra följande.

Till de centrala bestämmelserna i en lag om ändring i kommunindelningen hör de som anger förutsättningarna för att en indelningsändring skall få ske. Det är ett allmänt intresse att det så tydligt som möjligt anges i lagen vad som krävs för att kommuner skall få läggas samman och delas och för att ett område skall få föras över från en kommun till en annan.

En indelningsändring bör inte få genomföras utan att det föreligger från allmän synpunkt objektivt bärande skäl för ändringen. De indelningsändringar som kan tänkas förekomma är emellertid så varierande till omfattning och karaktär att de skäl som i ett visst fall talar för en indelningsändring över huvud taget inte blir aktuella i ett annat fall. Förhållandena växlar så från fall till fall att det inte är möjligt att dela upp indelningsändringarna i väl avgränsade kategorier för vilka bestämda förutsättningar för genomförandet av en ändring skall gälla. Prövningen av en fråga om ändring i kommunindelningen innebär i allmänhet en skälighetsbedömning där olika intressen vägs mot varandra. I likhet med kommittén anser jag att bestämmelsernas huvudsyfte bör vara att säkerställa att dessa intressen beaktas i tillräcklig utsträckning. Vilka skäl för indelningsändring som måste föreligga och hur tungt de skall väga i förhållande till eventuella skäl mot en ändring måste i huvudsak överlämnas åt praxis.

Jag delar kommitténs uppfattning att bestämmelserna om förutsättningarna för indelningsändring bör vara neutrala till olika typer av ändringar. Målet bör vara att bestämmelserna skall vara lika användbara i den ena typen av indelningsärenden som i den andra.

Om en allmän reform av kommunindelningen skulle bli aktuell i framtiden, något som f. n. inte förefaller särskilt sannolikt, skulle även

indelningsändringar som utgör led i en sådan indelningsreform kunna genomföras med tillämpning av förutsättningsbestämmelser av det slag som jag förordar. En indelningsreform kan dock knappast genomföras utan att statsmakterna tar särskilda initiativ och anger de materiella principer som skall ligga till grund för reformen. Detta kan ske endast genom föreskrifter som meddelas av riksdagen genom lag.

Skälen för en indelningsändring är av varierande slag. För det mesta anknyter de till kommunerna och deras invånare, men de kan också vara av mera allmän natur. Jag delar kommitténs uppfattning att bestämmelsen om förutsättningarna för indelningsändring inte bör innehålla någon exemplifiering av omständigheter som kan utgöra skäl för en indelningsändring. Erfarenheten av de exempel som anges i 3 § KIL visar att en sådan exemplifiering inte har något större värde som vägledning. Jag förordar en bestämmelse om att som en allmän förutsättning för ändring i den kommunala indelningen skall gälla att ändringen kan antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt.

Några remissinstanser anser att den bestämmelse om förutsättningarna för indelningsändring som kommittén har föreslagit och som även jag förordar är alltför vag och att den bör kompletteras eller preciseras i vissa hänseenden. Länsstyrelsen i Älvsborgs län ifrågasätter om inte riktlinjer av det slag som riksdagen antog före kommunindelningsreformerna bör meddelas i indelningslagen. Domkapitlet i Skara saknar förslag om lämplig kommunstorlek. Hedemora kommun framhåller att lagen skulle kunna byggas ut med en definition av viktiga egenskaper hos en kommun. Jönköpings kommun anser att kommitténs förslag bör kompletteras med en uttrycklig föreskrift som garanterar en allsidig prövning av fördelarna med en indelningsändring. För egen del kan jag inte ansluta mig till dessa tankar. Som jag tidigare har anfört bör indelningslagen ha till uppgift endast att reglera ändringar i kommunindelningen men inte att ange hur indelningen som helhet faktiskt bör vara utformad. Bestämmelserna om förutsättningarna för indelningsändring bör utgå från kommunindelningen som den ser ut i dag och ange när den får ändras. De bör däremot inte ha till syfte att generellt styra kommunindelningen i riktning mot någon bestämd kommunstorlek. Överväganden om vad som är en riktig kommunstorlek eller vilka egenskaper en kommun lämpligen bör ha måste i allmänhet göras i ärenden om mera omfattande indelningsändringar. När det gäller att föra över mindre områden från en kommun till en annan är det däremot andra typer av förutsättningar som blir aktuella. Bestämmelser i lag om lämplig kommunstorlek eller viktiga egenskaper hos en kommun skulle därför komma till användning endast i relativt få ärenden om indelningsändring. Mot denna bakgrund anser jag det inte lämpligt att komplettera förutsättningsbestämmelserna i de hänseenden som remissinstanserna föreslagit. Det är för övrigt tveksamt om det är möjligt att utforma sådana kompletterande bestämmelser så att de ger någon verklig

vägledning för bedömning av frågor om indelningsändring.

Några remissinstanser framhåller att man bör vara återhållsam med ändringar i den nuvarande kommunindelningen. Man kan enligt min mening inte vänta sig att kommunindelningen skall ligga helt fast, även om indelningsreformerna följs av en period av större stabilitet i indelningen. Man måste räkna med att den kommunala indelningen ändras när samhällsutvecklingen fordrar det. Det bör dock krävas att en så ingripande åtgärd som en indelningsändring inte genomförs av skäl som ter sig alltför kortsiktiga. Indelningsändringen måste syfta till att ge en permanent lösning av de problem som den äldre indelningen innebär. En bestämmelse som, i enlighet med mitt förslag, anger att en indelningsändring får beslutas endast om den kan antas medföra en bestående fördel uppfyller detta krav.

Indelningslagens bestämmelser om förutsättningarna för ändring i kommunindelningen bör ensamma ange ramen för bedömningen av frågan när en indelningsändring får ske. Bedömningen bör inte styras av normer som har sin upprinnelse på annat håll. De riktlinjer som riksdagen år 1962 fastställde för den senaste indelningsreformen är, sedan reformen har slutförts, inte bindande i den meningen som de var det under det skede då reformen genomfördes. Jag vill också erinra om att jag i det föregående har förordat att bestämmelsen i 2 a § KIL om att det för varje län skall finnas en plan som utvisar den lämpligaste kommunindelningen tas bort. Bedömningen av vad som är en lämplig kommunstorlek måste göras även i enskilda indelningsärenden i framtiden, i synnerhet när det gäller ändringar av större omfattning. Att principer för kommunindelning av det slag som användes vid indelningsreformen därvid spelar en roll i övervägandena anser jag vara naturligt. Dessa bör emellertid ske inom den ram som anges av lagreglerna om förutsättningarna för indelningsändring och förarbetena till dessa. Som jag har framhållit tidigare anser jag det inte vara något vunnet med att i lagen hänvisa till riktlinjerna för indelningsreformen eller allmänna principer av liknande slag.

Emmaboda kommun anser att fördel för statlig verksamhet, innefattande bl. a. förhållanden med anknytning till regionalpolitik och fysisk riksplanering, bör anges i lagen som skäl för indelningsändring. Länsstyrelsen i Kronobergs län menar att uttrycket "eller annars från allmän synpunkt" i kommitténs förslag är alltför vagt. För egen del anser jag att man genom att ange att en indelningsändring får beslutas också om den kan antas medföra "andra fördelar från allmän synpunkt" på ett bra sätt sammanfattar de olika slag av skäl, utan direkt anknytning till en kommun, som bör få medföra att kommunindelningen ändras. Jag anser det inte påkallat att bland dessa skäl i lagen särskilt framhäva fördel för statlig verksamhet.

Några remissinstanser framför synpunkter på tolkningen av bestämmelsen om de allmänna förutsättningarna för indelningsändring och diskuterar olika skäl för indelningsändringar. Till sådana frågor återkommer jag i specialmotiveringen.

Remissinstanserna har i allmänhet godtagit kommitténs förslag att systemet med kvalificerade förutsättningar för indelningsändring överges och att det föreskrivs att särskild hänsyn skall tas till önskemål och synpunkter från kommun som närmast berörs av ändringen. Även jag ansluter mig till kommitténs förslag i dessa delar. En grundtanke i en bestämmelse om förutsättningarna för indelningsändring bör vara att kommunernas inställning har särskilt stor tyngd när man vid prövningen av en fråga om indelningsändring väger styrkan av de intressen som talar för ändringen mot dem som talar för mot denna. Det kan dock inte uteslutas att det kan förekomma fall då det är befogat att låta kommunen stå tillbaka för andra intressen. I likhet med kommittén anser jag därför att det inte är lämpligt att införa en absolut vetorätt för kommun mot indelningsändring, något som endast en remissinstans ställt sig positiv till.

Kommittén uttalar att dess förslag innebär att man behåller principen att särskilt starka skäl fordras för att genomföra en indelningsändring mot en kommuns vilja. Detta är enligt min mening en viktig princip. Länsstyrelsen i Stockholms län och Örebro läns landstingskommun anser att frågan om verkan av att en kommun som berörs av en indelningsändring motsätter sig denna är alltför betydelsefull för att regleras enbart genom motivuttalanden. De anser att kommitténs lagförslag bör kompletteras med en bestämmelse om att särskilt starka skäl fordras för indelningsändring mot berörd kommuns vilja. För egen del finner jag denna kritik befogad.

Jag förordar därför att kommitténs förslag kompletteras med en bestämmelse om att synnerliga skäl måste föreligga för en indelningsändring, om den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen motsätter sig denna. Däremot finner jag det inte möjligt att i lagen ge närmare exempel på skäl som har den tyngden att de bör föranleda ändring i kommunindelningen mot en kommuns bestridande. I princip bör dock gälla att kraven på sådana skäl ställs högre ju mer ingripande indelningsändringen är för kommunen.

De flesta av de remissinstanser som tar upp frågan delar kommitténs uppfattning att den nya indelningslagen bör innehålla en bestämmelse om att särskild hänsyn skall tas till ortsbefolkningens inställning till en indelningsändring, om ändringen innebär att en kommun delas eller att en del av en kommun överförs till en annan kommun. De kritiska remissinstanserna menar att bestämmelsen ger ortsbefolkningen alltför stort inflytande på bekostnad av kommunen eller befolkningen i den återstående delen av denna. Man pekar på risken att tillfälliga opinioner tillmäts för stor vikt och att det skapas överdrivna förväntningar beträffande folkviljans betydelse. Karlstads kommun och Sveriges kommunaljuridiska förening anser att den bestämmelse som kommittén föreslår strider mot grunderna för den representativa demokratin enligt vilka kommunfullmäktige skall tillvarata den berörda ortsbefolkningens intressen.

Som kommittén har visat engagerar sig ofta de människor som kommer att

beröras av en indelningsändring starkt i frågan. Så kommer det säkert att vara även i framtiden. Det råder enligt min mening ingen tvekan om att stor hänsyn i praxis ofta har tagits till en folkopinion som kommit till klart uttryck. Detta är naturligt med tanke på att ortsbefolkningens förhållanden, dess tillgång till samhällsservice o. d. är en av de centrala faktorerna vid bedömningen av en fråga om indelningsändring. Jag är ense med kommittén om att det i lagen bör klargöras vilket inflytande befolkningen skall ha på besluten i indelningsfrågor. Något sådant klargörande behövs inte när det gäller sammanläggningar av hela kommuner. I sådana fall är det självklart att kommunfullmäktige representerar befolkningen i kommunen, till vars önskemål och synpunkter särskild hänsyn skall tas enligt den bestämmelse som jag nyss har föreslagit. Om indelningsändringen innebär att kommunen delas eller att en del av kommunen överförs till en annan kommun, kan man normalt utgå från att kommunfullmäktiges och ortsbefolkningens ståndpunkter sammanfaller. Det kan emellertid inte uteslutas att ortsbefolkningens intresse av närhet till exempelvis kommunal eller annan service står emot kommunens intresse av att behålla ett område. Dessa situationer är enligt min mening inte så renodlade att man generellt kan låta ortsbefolkningens intressen vika för kommunens. I likhet med kommittén anser jag att särskild hänsyn bör tas till ortsbefolkningens inställning i dessa situationer. För att säkerställa att sådan hänsyn tas bör en bestämmelse härom tas in i lagen. Därmed är inte sagt att ortsbefolkningens önskemål skall ha företräde framför kommunens. Den lokala opinionen måste vägas mot kraven på befolkningsunderlag, tillfredsställande service, ekonomisk bärkraft etc. och de intressen i övrigt som kommunen företräder. Det är inte möjligt att i lagen närmare ange hur denna prövning, som kan vara mycket komplicerad, bör utfalla i olika situationer. I detta sammanhang vill jag påminna om den bestämmelse som jag nyss har förordat om att indelningsändring mot en kommuns vilja får ske endast om synnerliga skäl föreligger. Genom denna bestämmelse markeras att ortsbefolkningen inom ett visst område av en kommun inte kan jämföras med kommunen.

Jag kan inte hålla med de remissinstanser som gör gällande att en bestämmelse om att särskild hänsyn skall tas till ortsbefolkningen utgör en risk för den representativa demokratin. Ändringar i den kommunala indelningen måste av naturliga skäl beslutas av staten. Detta kan om man så vill betraktas som en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Den statliga beslutsmyndigheten har att vid sin prövning av frågor om indelningsändring beakta även omständigheter och intressen som ligger utanför den rent kommunala sfären. Den statliga myndigheten bör därvid också ta särskild hänsyn till den lokala opinionen. Detta torde, som praxis visar, vara ofrånkomligt men betyder inte att ortsbefolkningen på något sätt representerar kommunen. Ortsbefolkningens inställning är en omständighet bland andra – om än av speciell karaktär – som den statliga myndigheten måste ta hänsyn till. Ortsbefolkningen kan aldrig anses tala för kommunen i ett

indelningsärendet. Det kan bara kommunfullmäktige göra.

Några remissinstanser framhåller att en bestående fördel för befolkningen i en del av en kommun kan innebära bestående nackdelar för befolkningen i resten av kommunen. Därför bör enligt dessa remissinstanser hänsyn tas även till inställningen hos befolkningen i den minskade kommunen. Det är enligt min mening självklart att människornas förhållanden i den minskade kommunen och deras inställning till indelningsändringen måste beaktas. Jag anser dock inte att det behövs en bestämmelse i lagen för att garantera att detta sker i tillräcklig utsträckning. Intressena hos befolkningen i den minskade kommunen torde alltid sammanfalla med kommunens och tillvaratas av kommunfullmäktige. Frågor om indelningsändring bör inte kopplas bort från kommunfullmäktige och göras till frågor om en avvägning mellan två motstående grupper av befolkningen i kommunen. Den bestämmelse som jag förordar bör därför avse ortsbefolkningen, dvs. människorna i det område som genom indelningsändringen skulle komma att överföras till en annan kommun eller brytas ut till en egen kommun.

Vad jag nyss har sagt om hänsyn till ortsbefolkningens inställning till en indelningsändring förutsätter att det är möjligt att på ett tillförlitligt sätt få klarhet om vad ortsbefolkningen vill. Jag avser att behandla denna fråga i följande avsnitt.

Sydvästra Skånes Kommunalförbund berör frågan om kommunalförbund som alternativ till indelningsändring. Kommunaldemokratiska kommittén anför att det i direktiven för kommittén framhålls att t. ex. direktvalda kommunaldelsorgan kan ses som ett alternativ till en indelningsändring som skulle vara önskvärd från rent kommunaldemokratisk synpunkt. Sådana tänkbara alternativ till en indelningsändring kan framträda som mer eller mindre starka skäl mot ändringar i konkreta fall. De bör finnas med i den skälighetsbedömning som görs i indelningsärendet. Någon särskild bestämmelse härom behövs enligt min mening inte.

Kommittén tar i samband med sin behandling av förutsättningarna för indelningsändring upp frågan om statligt bidrag till en kommun, som förlorar skatteunderlag eller på annat sätt orsakas ekonomisk förlust genom en indelningsändring. Frågan aktualiseras när en lösning inte kan nås inom ramen för den ekonomiska regleringen mellan kommunerna. Enligt kommitténs uppfattning bör något statsbidragssystem inte införas i indelningslagen. Kommittén anför att möjligheten att bevilja extra skatteutjämningsbidrag torde kunna utnyttjas i speciella fall. Kungälv och Luleå kommuner anser att staten bör lämna bidrag till en kommun, om en indelningsändring genomförs mot kommunens vilja och kommunen lider ekonomiskt avbräck. Landskrona kommun föreslår en bestämmelse i indelningslagen om att en kommun skall kunna få statsbidrag när särskilda skäl föreligger. För egen del delar jag kommitténs uppfattning att en sådan bestämmelse inte bör införas. Regeringen kan med stöd av 11 § lagen (1973:433) om skatteutjämningsbidrag efter en prövning från fall till fall bevilja extra skatteutjämningsbidrag.

Denna möjlighet är enligt min mening tillräcklig för att man i specialfall skall kunna komma till rätta med ekonomiska problem av de slag som jag har diskuterat här. Jag vill erinra om att förslagen i prop. 1978/79:95 om den kommunala ekonomin utgår från tanken att specialdestinerade statsbidrag till kommuner och landstingskommuner i så stor utsträckning som möjligt skall ersättas av det allmänna skatteutjämningsbidraget. Kommuner som av olika skäl är särskilt betungade i ekonomiskt hänseende kan få extra skatteutjämningsbidrag.

2.4 Undersökning om befolkningens inställning

I föregående avsnitt har jag diskuterat bl. a. frågan om ortsbefolkningens direkta inflytande i indelningsfrågor. Jag har därvid förordat en bestämmelse om att särskild hänsyn i vissa fall skall tas till ortsbefolkningens mening vid prövning av fråga om indelningsändring. Jag kommer i det följande att behandla frågan om vilka medel som bör användas för att utröna ortsbefolkningens mening.

Enligt 27 § KIL får den som är utredare i ett indelningsärende begära utlysande av eller själv utlysa sammanträden. Avsikten med bestämmelsen är bl. a. att sammanträden skall kunna ordnas för att utröna inställningen hos befolkningen i en viss kommun. Det vanligaste förfarings sättet är att den som utreder indelningsärendet begär att länsstyrelsen skall anordna sammanträdet. Det förekommer även att utredaren vänder sig till kommunen för att få till stånd ett sammanträde. Främst i två situationer har man på detta sätt brukat ge befolkningen möjlighet att uttrycka sin vilja. Det gäller dels när ett motstånd hos befolkningen mot en ifrågasatt indelningsändring blivit känt och man vill utröna styrkan av detta motstånd, dels när en grupp ur befolkningen ansökt om en indelningsändring och man vill ta reda på hur resten av befolkningen ställer sig.

Sammanträden med ortsbefolkningen har dock blivit mindre vanliga under senare år. Det beror bl. a. på att denna form av opinionsundersökning ofta inte är praktiskt lämplig med den storlek kommunerna har i dag. I stället har andra former för undersökning av befolkningens inställning utvecklats. Utredningsmyndigheten har t. ex. i något fall genom en skriftlig enkät vänt sig direkt till invånarna i ett förslaget överföringsområde. I ett ärende om delning av en kommun har den särskilde utredaren genomfört en opinionsundersökning i form av urvalsundersökning.

Vad nu sagts gäller möjligheterna att inom ramen för den statliga utredningen av ett indelningsärende ta reda på ortsbefolkningens uppfattning i frågan. Befolkningens inställning till en förslagen indelningsändring kan emellertid utrönas även på andra vägar. Av stort intresse i detta sammanhang är den möjlighet kommunerna har att själva anordna opinionsundersökningar m. m. Enligt 2 kap. 18 § kommunallagen får kommunfullmäktige besluta att som ett led i beredningen av ett ärende som tillhör fullmäktiges

handläggning synpunkter skall inhämtas från medlemmar i kommunen. Detta kan enligt bestämmelsen ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Valnämnden i kommunen får anlitas, om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras därigenom. Hittills har folkomröstningar i två fall genomförts med stöd av dessa bestämmelser. I båda fallen gällde frågan om en kommun borde delas eller ej. Även innan bestämmelserna om opinionsundersökning m. m. infördes i kommunallagen förekom kommunala opinionsundersökningar och folkomröstningar, speciellt i indelningsfrågor.

Enskilda opinionsundersökningar och omröstningar bland befolkningen kan också i vissa fall ge en uppfattning om hur ortsbefolkningen ställer sig till en indelningsändring. Ifrågasatta ändringar i den kommunala indelningen har ofta starkt engagerat den lokala befolkningen och i många fall har intresseföreningar eller aktionsgrupper bildats i syfte att manifesteras en viss vilja och därmed utöva påtryckning antingen på kommunen eller på utredande eller beslutande myndigheter. Därvid har ofta namninsamlingar genomförts för att visa styrkan av en befolkningsopinion. Regelrätta omröstningar har också förekommit.

Indelningskommittén har redovisat folkomröstningar, opinionsundersökningar och liknande som genomförts i indelningsfrågor under senare år. En bestämmelse om att särskild hänsyn skall tas till ortsbefolkningens mening förutsätter enligt kommittén att beslutsmyndigheten på ett tillförlitligt sätt kan få klarhet i befolkningens inställning. Kommittén anser inte att man bör lita till att namninsamlingar och andra opinionsundersökningar som skett på enskilt initiativ kan ge beslutsmyndigheten ett tillfredsställande underlag för att bedöma befolkningens inställning. Tillförlitligheten av sådana opinionsundersökningar kan enligt kommittén ofta sättas i fråga. Kommittén anser det inte heller tillräckligt att hänvisa till en kommuns möjlighet att inhämta synpunkter från medlemmar i kommunen. En kommun som skulle förlora ett område genom en föreslagen indelningsändring kan tänkas vara obenägen att höra befolkningen i området, om denna väntas ställa sig positiv till ändringen. Kommittén har därför funnit det nödvändigt att ge möjlighet för den statliga utredningsmyndigheten att gå ut till ortsbefolkningen för att undersöka dess inställning i frågan.

Kommittén föreslår en bestämmelse om särskild undersökning om ortsbefolkningens inställning. En sådan undersökning aktualiseras enligt förslaget endast i de fall då särskild hänsyn skall tas till ortsbefolkningens mening. Det är således inte avsett att folkomröstning e. d. genom utredningsmyndighetens försorg skall anordnas i en hel kommun som föreslagits bli sammanlagd med en annan kommun. Kommittén har inte bedömt det möjligt att närmare ange när särskild undersökning bör ske. Utredningsmyndigheten föreslås i varje särskilt fall få avgöra om det finns skäl att verkställa undersökning. Om kommunen som ett led i sin behandling av frågan har hört befolkningen eller om befolkningens mening på annat sätt klart har kommit

till uttryck, torde enligt kommittén sådan undersökning inte vara nödvändig. Kommittén förordar en bestämmelse om att undersökning om ortsbefolkningens inställning skall verkställas när det finns skäl till det.

Med ortsbefolkningen avser kommittén befolkningen i sådan del av en kommun som avses bli överförd till en annan kommun eller bilda egen kommun. Vid indelningsändring som innebär överföring av område till en annan kommun skall undersökningen alltså normalt omfatta befolkningen i överföringsområdet. Vid utbrytning av del av en kommun att bilda egen kommun bör undersökningen enligt kommittén omfatta befolkningen i den delen. I ett sådant fall tänker sig kommittén emellertid att en undersökning skall kunna verkställas även i den återstående delen av kommunen. Vid en delning som innebär att en kommun upplöses och två eller flera nya kommuner bildas är det enligt kommittén naturligt att man hör befolkningen i de olika delarna.

I fråga om de former av undersökning som bör kunna användas torde det enligt kommittén vara uppenbart att möjligheten enligt gällande rätt att anordna sammanträden inte är till fyllest. Kommittén anser att möjlighet bör stå öppen att genomföra olika typer av opinionsundersökningar. Även en regelrätt folkomröstning anses således kunna komma i fråga, om det finns skäl till det. Kommittén föreslår att det anges i bestämmelsen att undersökning om befolkningens inställning kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Formuleringen stämmer överens med kommunallagens bestämmelse om kommunfullmäktiges rätt att inhämta synpunkter från medlemmar i kommunen.

Undersökning om befolkningens inställning bör enligt kommittén verkställas av länsstyrelsen, som också bör få besluta om lämplig form för undersökningen. Kommittén har inte funnit det nödvändigt att närmare reglera förfarandet i samband med sådana undersökningar. Det bör ankomma på länsstyrelsen att meddela de föreskrifter som behövs. Om en undersökning sker i form av en skriftlig enkät till de berörda invånarna, torde det enligt kommittén i allmänhet inte behövas några särskilda förfaranderegler. När undersökningen ges karaktär av folkomröstning, förutsätts dock vissa föreskrifter om genomförandet vara nödvändiga. Det kan gälla frågor av samma slag som regleras i vallagen, dvs. rätten att delta i omröstningen, förfarandet vid själva röstningen, räkning av röster etc. Kommittén framhåller att föreskrifterna bör utformas så att kraven på rättstrygghet, likställighet och integritet för den enskilde tryggas. Reell möjlighet måste föreligga för alla röstberättigade att delta. Vidare måste rätten till anonymitet och till en jämbördig information garanteras. I syfte att uppfylla dessa krav bör länsstyrelsen kunna bestämma att vallagens bestämmelser i viss omfattning skall tillämpas, anför kommittén.

Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig över kommitténs förslag om särskild undersökning om ortsbefolkningens inställning till indelningsändring tillstyrker i allt väsentligt förslaget eller lämnar det utan erinran. Till

dessa instanser hör kammarkollegiet, tio länsstyrelser, 22 kommuner och Svenska kommunförbundet. Knappt tio remissinstanser, däribland sex kommuner, är negativa till kommitténs förslag.

Några av de remissinstanser som tillstyrker förslaget framhåller att det är värdefullt att befolkningens inställning kan utrönas i reglerade former inom ramen för utredningen i ett indelningsärende. Allmänt tillstyrks att länsstyrelsen får i uppgift att verkställa undersökning om befolkningens inställning och att besluta om lämplig form för undersökningen. Flera remissinstanser utgår dock från att länsstyrelsen samråder med de berörda kommunerna när det gäller valet av undersökningsform.

En del remissinstanser anser att folkomröstningar och opinionsundersökningar endast bör förekomma i begränsad utsträckning. Bl. a. pekas på svårigheterna att finna tillförlitliga metoder. Särskilt vid folkomröstningar anses svårigheter kunna uppkomma. Det kan gälla avgränsningen av de berörda och därmed röstberättigade kommuninvånarna samt möjligheten att ställa frågorna korrekt och begripligt, att lämna tillfredsställande information och att genomföra omröstningen så att resultatet kan tolkas på ett entydigt sätt.

Betydelsen av att en folkomröstning eller opinionsundersökning föregås av en allsidig och saklig information betonas av ett flertal remissinstanser. Enligt Svenska kommunförbundet är det viktigt att en undersökning om befolkningens inställning föregås av utredning om konsekvenserna av en indelningsändring för service, förvaltning och ekonomi. Först sedan dessa frågor klarlagts har befolkningen erforderligt faktaunderlag för ett ställningstagande, framhåller förbundet.

I fråga om undersökningens omfattning anser flera remissinstanser, bland dem kommunförbundet, att en begränsning till ett förslaget utbrytnings- eller överföringsområde inte är lämplig. Särskilt vid delning av en kommun anses det viktigt att ortsbefolkningen i båda kommundelarna hörs.

Några remissinstanser efterlyser närmare föreskrifter om förfarandet i samband med undersökningar om ortsbefolkningens inställning. Enligt länsstyrelsen i Skaraborgs län bör bl. a. kommunernas medverkan och inflytande stärkas genom sådana föreskrifter.

Flera remissinstanser diskuterar förhållandet mellan folkomröstningar m. m. och den representativa demokratin. Bl. a. framhålls att folkomröstningar eller andra opinionsundersökningar inte får förekomma i sådan utsträckning att de kan äventyra förutsättningarna för en väl fungerande och medborgerligt förankrad representativ styrelseform. Helsingborgs kommun förutsätter att bestämmelsen om undersökning om ortsbefolkningens inställning inte hindrar kommunerna att på eget initiativ företa folkomröstning eller annan form av opinionsmätning.

De remissinstanser som avstyrker kommitténs förslag pekar i allmänhet också på risken för konflikter med den representativa demokratin. Det framhålls bl. a. att kommunfullmäktige representerar kommunmedlem-

marna och att fullmäktige enligt kommunallagen har möjlighet att som ett led i beredningen av ett ärende genomföra folkomröstning eller annan opinionsundersökning. Det bör därför enligt dessa remissinstanser vara en sak för fullmäktige att besluta om befolkningen skall ges tillfälle att direkt uttrycka sin mening.

För egen del vill jag anföra följande.

I föregående avsnitt har jag föreslagit en bestämmelse om att särskild hänsyn skall tas till ortsbefolkningens önskemål och synpunkter vid prövning av en fråga om *indelningsändring* som innebär att en kommun delas eller att del av en kommun förs över till en annan kommun. Liksom kommittén anser jag att en sådan bestämmelse förutsätter att det finns möjligheter för befolkningen att uttrycka sin mening.

Kommitténs kritiska inställning till privata namnsamlingar och andra spontana opinionsyttringar har inte mött några invändningar från remissinstanserna. Även jag anser det olämpligt att lita till sådana opinionsyttringar för att få reda på ortsbefolkningens önskemål och synpunkter. I den mån opinionsyttringar av detta slag förekommer kommer de självfallet att utgöra en del av beslutsunderlaget när regeringen tar ställning i en indelningsfråga. All den osäkerhet som med nödvändighet präglar namnsamlingar och liknande privata opinionsundersökningar gör dock att resultatet från sådana undersökningar måste behandlas med stor försiktighet. Andra former för att ta reda på befolkningens inställning måste finnas.

Kommunala folkomröstningar och opinionsundersökningar har hittills förekommit främst i indelningsfrågor. Kommunfullmäktige har numera en lagfäst möjlighet att besluta att synpunkter skall inhämtas från medlemmar i kommunen. Det kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande (2 kap. 18 § kommunallagen). I två fall har denna möjlighet utnyttjats genom att beslut fattats om kommunal folkomröstning i fråga om delning av resp. kommun. Jag anser för min del att kommunallagens bestämmelse om möjlighet att inhämta synpunkter från medlemmar i kommunen genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande anvisar den mest naturliga vägen att utröna speciella befolkningsopinioner. Emellertid är som kommittén framhållit denna väg inte alltid framkomlig. Jag anser därför i likhet med kommittén och flertalet remissinstanser att det bör finnas möjlighet för den statliga utredningsmyndigheten att inom ramen för utredningen av ett *indelningsärende* direkt göra sig underrättad om ortsbefolkningens önskemål och synpunkter i de fall då särskild hänsyn skall tas till dessa. Bestämmelser om särskild undersökning om befolkningens inställning bör alltså tas in i den nya indelningslagen. Enligt min mening behöver sådana bestämmelser inte innebära en konflikt med den representativa demokratin. Kommunens möjligheter att inhämta synpunkter från medlemmar i kommunen påverkas givetvis inte.

Som kommittén föreslagit bör utredningsmyndigheten i varje särskilt fall få avgöra om det finns skäl att genomföra en undersökning om ortsbefolk-

ningens inställning. Om kommunen som ett led i sin behandling av frågan har hört befolkningen eller om befolkningens mening på annat sätt står klar, behöver naturligtvis sådan undersökning som regel inte ske.

Av vad jag sagt tidigare följer att en undersökning om ortsbefolkningens inställning genom utredningsmyndighetens försorg blir aktuell vid delning av kommun och överföring av område från en kommun till en annan. Undersökningen bör omfatta befolkningen i det område som ifrågasatts bli överfört till en annan kommun eller utbrutet till en egen kommun. Intressena hos befolkningen i den minskade kommunen torde alltid sammanfalla med kommunens och tillvaratas av kommunfullmäktige. Det bör därför i första hand vara en fråga för fullmäktige att ta ställning till om synpunkter skall inhämtas från denna del av befolkningen. Jag anser emellertid inte att något hinder bör uppställas för utredningsmyndigheten mot att höra även en sådan befolkningsgrupp, om det kan anses befogat. Vid fråga om delning av en kommun torde det ofta vara lämpligt att låta undersökningen omfatta invånarna i de olika kommundelarna. Bestämmandet av undersökningens omfattning bör alltid föregås av noggranna överväganden. Hänsyn bör därvid tas bl. a. till kommundelarnas förhållande till varandra i storlekshänseende och till beräknat valdeltagande.

Liksom kommittén anser jag att möjligheten bör stå öppen att genomföra olika typer av opinionsundersökningar, även en regelrätt folkomröstning. Jag delar också uppfattningen att det bör ankomma på länsstyrelsen att verkställa undersökningen och bestämma formerna för denna. Jag utgår från att länsstyrelsen samråder med resp. kommun i fråga om valet av undersökningsform. Några remissinstanser har uttryckt tveksamhet i fråga om möjligheten att genomföra en folkomröstning eller opinionsundersökning så att resultatet kan tolkas på ett entydigt sätt. Jag har i och för sig förståelse för denna tveksamhet. Det bör emellertid betonas att omröstningar och opinionsundersökningar av detta slag förekommer redan i dag. Genom att reglera i vilka former dessa undersökningar kan genomföras och vem som har ansvaret för genomförandet ger man enligt min mening en större stadga än f. n. åt en undersökning. Länsstyrelsen bör ha goda möjligheter att genomföra undersökningen i form av omröstning eller på annat sätt så att kraven på tillfredsställande information, likställighet i fråga om deltagande, anonymitet m. m. kan tillgodoses. Bestämmelsen om i vilka former undersökningen kan genomföras bör utformas så att den ansluter till kommunallagens bestämmelser om möjligheter för kommunfullmäktige att inhämta synpunkter från medlemmar i kommunen.

Några remissinstanser har efterlyst närmare föreskrifter om hur undersökningar om befolkningens inställning skall gå till. För egen del ansluter jag mig dock till kommitténs uppfattning. Det bör tills vidare ankomma på länsstyrelsen att i varje särskilt fall bestämma den närmare uppläggningsen av en undersökning. Jag beaktar därvid särskilt vikten av att kunna genomföra olika typer av undersökningar. Vid en enkel enkätundersökning behövs

givetvis inga förfaranderegler. När en undersökning ges karaktär av folkomröstning, bör såsom kommittén framhållit vallagens bestämmelser i stor utsträckning kunna tillämpas. Detta gäller bl. a. i fråga om rätten att delta i omröstningen, röstningsförfarandet och räkningen av röster. Jag återkommer i det följande till frågan om valnämndens medverkan i en omröstning. *Beträffande kommunernas medverkan och inflytande i övrigt vill jag understryka vad jag sagt tidigare om samråd med resp. kommun i fråga om valet av undersökningsform. Samrådet bör givetvis gälla även den närmare uppläggnings av undersökningen. Jag vill slutligen i detta sammanhang framhålla att kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07) har som en uppgift att följa tillämpningen av bestämmelserna i 2 kap. 18 § kommunallagen om opinionsundersökningar m. m. Kommittén är därvid enligt sina direktiv oförhindrad att ta initiativ till ytterligare en kompletterande lagreglering för att åstadkomma en lämplig utveckling av folkomröstningsinstitutet som ett led i en fördjupad kommunal demokrati.*

Kommittén har övervägt om länsstyrelsen, i de fall då en regelrätt omröstning bedöms vara lämplig, bör få anlita de kommunala valnämnderna för arbetet med omröstningen. Valnämnderna har till uppgift att förbereda och leda genomförandet av de allmänna valen. De har alltså huvudansvaret för genomförandet av röstningen vid sådana val. Länsstyrelsens uppgifter vid valen avser främst vissa förberedande åtgärder och röstsammanräkningen. För att en omröstning i ett indelningsärende skall kunna genomföras på ett tillförlitligt sätt är det enligt kommittén angeläget att det finns möjlighet att utnyttja de resurser som valnämnden förfogar över. Kommittén föreslår därför att det öppnas möjlighet för länsstyrelsen att uppdra åt en kommuns valnämnd att svara för genomförandet av en folkomröstning i en indelningsfråga. Ett sådant uppdrag får dock inte inkräkta på valnämndens ordinarie arbetsuppgifter. Det bör enligt kommittén ankomma på valnämnden själv att avgöra i vilken utsträckning som nämnden med hänsyn till sådana arbetsuppgifter kan medverka vid en omröstning. Kommittén föreslår emellertid dessutom att kommunfullmäktige ges rätt att hindra att valnämnden medverkar. I 2 kap. 18 § kommunallagen finns bestämmelser om landstingskommuns rätt att anlita kommuns valnämnd. I sådana fall har det ansetts lämpligt att ge kommunfullmäktige sista ordet i frågan om valnämnden skall få anlitas. Även när det gäller länsstyrelsens rätt att ta valnämndens resurser i anspråk bör enligt kommitténs mening en sådan inskränkning gälla med hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Eftersom valnämndens medverkan får anses utgöra en garanti för att en omröstning genomförs under betryggande former, torde fullmäktige dock sällan ha anledning att avslå en begäran från länsstyrelsen om att få anlita valnämnden, anför kommittén.

Remissinstansen är i allmänhet positiva till förslaget att länsstyrelsen skall ges möjlighet att anlita valnämnden för arbetet med en folkomröstning. Enligt kammarkollegiet torde man därigenom kunna uppnå mera tillförlitliga

resultat och större likformighet än som annars vore möjligt. Kalmar kommun förutsätter emellertid att länsstyrelsen först bereder kommunfullmäktige möjlighet att anordna undersökning genom valnämnden. Några remissinstanser avvisar tanken på att ge kommunfullmäktige rätt att hindra att valnämndens resurser ställs till länsstyrelsens förfogande. Enligt länsstyrelsen i Stockholms län ter sig en sådan bestämmelse verklighetsfrämmande med tanke på länsstyrelsernas ansvar för valförberedelser och röstsammanräkning i samband med de allmänna valen.

Även jag anser det angeläget att den kommunala valnämndens resurser kan utnyttjas när länsstyrelsen skall genomföra en folkomröstning. Härigenom uppnår man enligt min mening den bästa garantin för att omröstningen skall kunna genomföras under betryggande former så att bl. a. kraven på likställighet och anonymitet tillgodoses. Nämnden bör själv kunna vägra sin medverkan, om dess ordinarie arbetsuppgifter skulle hindras. Däremot anser jag i likhet med flera remissinstanser inte att kommunfullmäktige bör kunna hindra nämndens medverkan. Jag kan inte se att en rätt för länsstyrelsen att oberoende av kommunfullmäktiges medgivande anlita valnämnden skulle innebära ett sådant intrång i den kommunala självstyrelsen som kommittén befarat. Valnämnden är en specialreglerad kommunal nämnd. Dess verksamhet regleras av bestämmelser i vallagen (1972:620). Nämndens uppgifter vid valen kan i stor utsträckning sägas vara statliga angelägenheter. Mot denna bakgrund är det enligt min mening inte stötande att ge en statlig myndighet rätt att ta valnämndens resurser i anspråk, förutsatt naturligtvis att nämndens verksamhet i övrigt inte hindras därigenom. Att valnämnden medverkar innebär f. ö. att kommunen är med och får insyn i den närmare upplägningen av en folkomröstning. Liksom Kalmar kommun utgår jag från att länsstyrelsen bereder kommunen tillfälle att själv anordna omröstningen, innan ett uppdrag lämnas till valnämnden.

Kostnader som föranleds av att länsstyrelsen anlitar valnämnden får enligt kommittén behandlas som övriga utredningskostnader i indelningsärendet. Kommittén utgår från att detta i allmänhet leder till att kommunen får ersättning för sina kostnader.

Till det fåtal remissinstanser som berör kostnadsfrågan hör kammarkollegiet, som inte har några invändningar mot kommitténs uttalanden. Kollegiet tillägger att länsstyrelsens eget arbete med dessa opinionsundersökningar torde få anses ingå i länsstyrelsens normala arbetsuppgifter. Särskilda kostnader för detta arbete torde därför inte uppkomma i indelningsärendet, anför kammarkollegiet. Ett par kommuner säger sig förutsätta att staten ersätter kommunen för de kostnader kommunen haft på grund av omröstning som har beslutats av statlig myndighet. Sölvesborgs kommun ser gärna att det i lagtexten tas in en bestämmelse som ger en kommun rätt att få ersättning för de kostnader som föranleds av att länsstyrelsen anlitar valnämnden.

För egen del har jag inte funnit skäl att föreslå särskilda bestämmelser om ersättning för de kostnader som en kommun haft på grund av att valnämnden har anlitats av länsstyrelsen. Sådana kostnader bör enligt min mening hänföras till kostnaderna för den utredning som skall göras i ett indelningsärende. Detta bör klargöras genom en uttrycklig bestämmelse i indelningslagen. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen.

2.5 Decentralisering av beslut och utredning

2.5.1 Beslutanderätten

Enligt den nuvarande indelningslagstiftningen förordnar regeringen om ändring i den kommunala indelningen. Kammarkollegiet har dock rätt att avslå en ansökan om indelningsändring (29 § KIL).

Kommittén föreslår att beslutanderätten delegeras i vissa typer av indelningsärenden. I fråga om den närmare avgränsningen av vilka ärenden som kan komma i fråga har kommittén funnit det uteslutet att flytta ner beslutanderätten från regeringen i sådana frågor som innebär mera betydande ändringar i den kommunala indelningen. Dessa kräver nämligen ofta en avvägning mellan olika intressen, t. ex. lokala, kommunala och regionalpolitiska. Därmed krävs också oftast politiska hänsynstaganden. Beträffande smärre indelningsändringar av typ gränsreglering, undanröjande av enklavförhållanden m. m. finns däremot enligt kommittén inte sådana skäl för att behålla beslutanderätten hos regeringen. Kommittén anser därför att beslutanderätten i indelningsärenden av mindre omfattning utan olägenhet bör kunna flyttas ner från regeringen.

När det gäller den närmare avgränsningen av vilka ärenden som bör kunna avgöras av myndighet under regeringen föreslår kommittén att det bör gälla sådana indelningsändringar som behövs på grund av oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighetsförhållandena och som inte föranleder ekonomisk reglering mellan kommuner. Kommittén uppskattar att dessa begränsningar i allmänhet kommer att leda till att en indelningsändring som gäller ett område med mera än 10–20 invånare även i fortsättningen måste beslutas av regeringen.

Kommitténs förslag att beslutanderätten bör delegeras i vissa indelningsärenden godtas eller lämnas utan erinran av remissinstanserna. Någon kritik riktas inte heller mot den föreslagna avgränsningen.

Även jag anser det värdefullt att kunna flytta ner beslutanderätten från regeringen i vissa ärenden om indelningsändring. Härigenom kan man underlätta genomförandet av sådana ändringar. Det är emellertid viktigt att man gör en klar och entydig avgränsning av de ärenden som skall kunna delegeras. Gränsdragningen bör då göras så att regeringen även i fortsättningen kan fatta beslut i ärenden som avser mer omfattande indelningsändringar eller som innehåller frågor av politiskt känslig natur. Enligt min

mening har kommittén väl avvägt hur gränsdragningen bör göras och kommit fram till lämpliga kriterier för i vilka fall indelningsärenden bör delegeras. Jag förordar sålunda att det i indelningslagen tas in en bestämmelse som innebär att beslutanderätten delegeras i ärenden om indelningsändring som behövs på grund av oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighetsförhållandena och som inte föranleder ekonomisk reglering mellan kommuner.

När det gäller att avgöra vilken myndighet som vid sidan av regeringen bör kunna besluta i indelningsärenden har kommittén valt mellan kammarkollegiet och länsstyrelserna. Kommittén har därvid stannat för att anförtro kammarkollegiet beslutanderätten. Kommittén understryker särskilt att det är en mycket liten grupp ärenden som det här rör sig om. Det kan därför antas att det för en länsstyrelse skulle gå flera år mellan varje ärende. Till förmån för valet av kammarkollegiet talar enligt kommittén också önskemålet om en enhetlig praxis. Kommittén framhåller vidare att flertalet ändringar i den kommunala indelningen leder till ändring i församlingsindelningen. Kammarkollegiet torde enligt kommittén ha bättre möjlighet än länsstyrelserna att bedöma de särskilda frågor som aktualiseras vid kyrkliga indelningsändringar.

Remissinstanserna har ägnat ett förhållandevis stort intresse åt frågan om vilken myndighet som bör anförtros beslutanderätten i de indelningsärenden som det här är fråga om. Remissopinionen är emellertid splittrad.

Till kommitténs ståndpunkt ansluter sig bl. a. kammarkollegiet, sju länsstyrelser, 18 kommuner och Svenska kommunförbundet. Flera av dessa instanser betonar särskilt att det inte kan vara ändamålsenligt att ge länsstyrelserna beslutanderätten, eftersom det rör sig om endast ett fåtal ärenden. Några framhåller att kammarkollegiet är väl lämpat att handlägga dessa indelningsärenden mot bakgrund av kollegiets rika erfarenhet av kyrkliga frågor.

Bland de remissinstanser som uttalar sig till förmån för att länsstyrelserna bör få beslutanderätten märks tretton länsstyrelser och elva kommuner. Några av dessa instanser förordar dock att kammarkollegiet får besluta om kyrkliga indelningsändringar. Några länsstyrelser åberopar allmänna strävanden att öka decentraliseringen i samhällsförvaltningen. Länsstyrelsernas lokalkännedom och befattning med länsplaneringen gör dem enligt flera instanser lämpade att handlägga indelningsfrågorna. Betydelsen av att länsstyrelsernas styrelser är politiskt sammansatta betonas av flera länsstyrelser och kommuner.

För egen del vill jag anföra följande.

I resonemangen om vilken myndighet som bör få beslutanderätten i de ärenden som kan delegeras har framförts både argument som talar för länsstyrelserna och argument som talar för kammarkollegiet. De remissinstanser som yttrar sig särskilt i frågan fördelar sig antalsmässigt i stort sett lika på de två alternativen. Meningarna är delade hos bl. a. länsstyrelserna. Det

råder alltså inte någon enighet bland länsstyrelserna om det lämpliga i att ta emot den ärendegrupp som det här gäller.

De remissinstanser, såväl länsstyrelser som kommuner, som förordar att beslutanderätten bör flyttas ner till länsstyrelserna argumenterar huvudsakligen utifrån den utgångspunkten att samhällsplaneringen har stor betydelse för bedömningen av indelningsfrågor. Det framhålls också att länsstyrelserna har en bättre lokalkännedom än kammarkollegiet. Jag har i och för sig förståelse för dessa synpunkter och ifrågasätter rent allmänt inte den betydelse som länsstyrelsernas uppgifter inom samhällsplaneringen i övrigt har. Tvärtom har jag tidigare i avsnittet om indelningsplan (2.2) strukit under att det finns ett samband mellan indelningsfrågor och annan samhällsplanering. Frågan är emellertid med vilken styrka dessa synpunkter gör sig gällande i fråga om de ärenden som, enligt vad jag tidigare anfört, bör kunna delegeras. Det kommer huvudsakligen att röra sig om mindre omfattande ärenden av typ gränsjusteringar. Erfarenhet av samhällsplanering torde inte ha en sådan betydelse för prövningen av dessa ärenden att den bör vara avgörande för var beslutanderätten bör ligga.

Med den avgränsning som jag tidigare föreslagit kommer de politiskt betydelsefulla ärendena att hamna utanför den grupp som delegeras. Det bör därför från demokratisynpunkt inte ligga någon fara i att ett verk utan politiskt sammansatt styrelse fattar besluten.

Liksom kommittén och flera remissinstanser vill jag betona att de ärenden som inryms i den grupp som bör delegeras är förhållandevis få. Jag ifrågasätter därför det lämpliga i att splittra upp ärendena på 24 olika myndigheter. En sådan ordning medför en del praktiska olägenheter och kan därför motverka en önskvärd smidighet i handläggningen.

När fråga om indelningsändring väcks, måste man med den föreslagna beslutsordningen ta ställning till om regeringen eller den lägre myndigheten är behörig att besluta i ärendet. Framför allt gäller det att avgöra om det kan komma att behövas någon ekonomisk reglering mellan kommuner. Det är enligt min mening värdefullt att få en enhetlighet i dessa bedömningar. Detta uppnås om man låter en myndighet pröva dessa frågor.

Kommittén framhåller att det endast är ett mycket litet antal mindre indelningsärenden som uteslutande avser den kommunala indelningen. Oftast påverkas också den kyrkliga indelningen. Detta är enligt min mening ett starkt argument för att beslutanderätten läggs hos kammarkollegiet, som har en rik erfarenhet av kyrkliga frågor. En ordning som innebär att länsstyrelserna fattar beslut enbart i ärenden som inte berör den kyrkliga indelningen vill jag bestämt avvisa. Det kan inte vara rationellt att fördela en redan begränsad ärendegrupp på ett sådant sätt.

Vid en samlad bedömning av de synpunkter som har anlagts på frågan finner jag att starka skäl talar för valet av kammarkollegiet. Jag förordar därför att beslutanderätten i de ärenden som det här är fråga om förläggs till kammarkollegiet.

2.5.2 Utredningsansvaret

En ansökan om indelningsändring skall ges in till kammarkollegiet. Därefter skall enligt 25 § KIL utredning verkställas "där skäl därtill är". Om det bedöms nödvändigt med hänsyn till ärendets omfattning och beskaffenhet, skall kammarkollegiet uppdra åt en särskild utredningsman att verkställa utredningen. I annat fall får kammarkollegiet självt ombesörja utredningen eller överlämna åt länsstyrelsen att verkställa den. Kammarkollegiet har alltså en ledande roll som utredningsmyndighet i indelningsärenden.

Kommittén har övervägt att lägga utredningsansvaret på länsstyrelserna. En sådan ordning skulle enligt kommittén kunna motiveras av att indelningsärendena skulle utgöra ett naturligt led i länsstyrelsernas planeringsarbete. Kommittén konstaterar samtidigt att erfarenhet av samhällsplaneringsarbete har betydelse framför allt i de mera omfattande ärenden som rör sammanläggning av hela kommuner eller delning av en kommun. Sådana ärenden torde emellertid enligt kommittén bli sällsynta inom överskådlig framtid. Kommittén framhåller också att indelningsärendena totalt sett är en mycket liten ärendegrupp. Dessutom har enligt kommittén kammarkollegiet mot bakgrund av dess uppgifter i kyrkliga ärenden bättre möjlighet än länsstyrelserna att bedöma de frågor som kan bli aktuella.

Kommitténs slutsats blir att kammarkollegiet t. v. bör få behålla huvudansvaret för utredningen i alla typer av indelningsärenden. Däremot bör enligt kommittén länsstyrelsen i mycket större utsträckning än f. n. kunna anlitas i utredningsarbetet. Kammarkollegiet bör också samråda med länsstyrelsen när det gäller val av utredningsform.

Bland remissinstanserna delar sig meningarna om kommitténs förslag. De instanser, bl. a. flera länsstyrelser, som tillstyrker att kammarkollegiet får behålla utredningsansvaret instämmer huvudsakligen i kommitténs överväganden. Flera framhåller samtidigt det värdefulla i att länsstyrelserna i ökad utsträckning skall kunna engageras i utredningsarbetet. Andra remissinstanser menar emellertid att man bör ta steget fullt ut och låta länsstyrelserna få utredningsansvaret. För detta talar enligt dessa remissinstansers mening det förhållandet att länsstyrelserna har ansvaret för den regionala samhällsplaneringen. Några framhåller också att länsstyrelserna besitter en bättre lokalkännedom än kammarkollegiet.

För egen del vill jag anföra följande.

Enligt vad jag tidigare förordat bör kammarkollegiet få beslutanderätten i ärenden om mindre indelningsändringar. Det är då rimligt att kollegiet självt också har ansvaret för utredningen i dessa ärenden. Med denna utgångspunkt återstår det att avgöra vilken myndighet som bör ansvara för utredningen i de ärenden som även i fortsättningen bör avgöras av regeringen. Självfallet har regeringen, som varje beslutsinstans, det yttersta ansvaret för att utredningen är tillfyllest innan ärendena avgörs. Det är emellertid lämpligt att liksom hittills ha en beredande instans som mottar ansökningar om indelningsänd-

ringar och som ser till att den utredning som behövs i ärendet blir verkställd. I likhet med kommittén finner jag att dessa uppgifter lämpligen bör anförtros kammarkollegiet. Jag fäster mig särskilt vid att indelningsärendena är en förhållandevis liten ärendegrupp, vilket talar mot att splittra upp dem på flera myndigheter. Genom den föreslagna ordningen i fråga om beslut och utredningsansvar i indelningsärenden bibehåller man således en samlad erfarenhet av sådana frågor hos kammarkollegiet. Inte minst i fråga om de kyrkliga indelningsärendena är detta en fördel. Jag förordar således att den nuvarande ordningen behålls och att kammarkollegiet alltså fortfarande har det övergripande utredningsansvaret i alla indelningsärenden.

Vad jag nu sagt utesluter givetvis inte att länsstyrelserna aktivt deltar i själva utredningsarbetet. Enligt kommittén förekommer det inte så ofta att det överlämnas åt länsstyrelsen att verkställa utredning i indelningsärenden. I likhet med kommittén och flera remissinstanser anser jag att detta förhållande bör ändras. För länsstyrelsernas medverkan i utredningen om indelningsfrågor talar starkt deras befattning med länsplaneringen. I det utredningsarbete som ligger till grund för länsplaneringen får man fram ett material, som i stor utsträckning också bör kunna användas vid utredningar om indelningsändring. Länsstyrelsernas kännedom om de lokala förhållandena bör givetvis också tas till vara. Länsstyrelserna bör alltså enligt min mening få en framträdande roll i utredningsarbetet. De kunskaper och den erfarenhet som länsstyrelserna besitter bör därvid i hög grad kunna utnyttjas. Det är då viktigt att länsstyrelserna kommer in i utredningsarbetet på ett så tidigt stadium som möjligt. Jag ser det därför som självklart att kammarkollegiet, som ansvarig myndighet, samråder med resp. länsstyrelse om val av utredningsform.

2.6 Ekonomisk reglering

I 4–10 §§ KIL finns bestämmelser om kommunernas inbördes ekonomiska förhållanden vid en indelningsändring.

När en hel kommun läggs samman med en annan kommun, övergår dess tillgångar och förbindelser direkt på grund av bestämmelsen i 4 § till den ökade eller nybildade kommunen. Någon särskild reglering mellan kommunerna behövs därför inte.

Vid alla andra typer av indelningsändringar, dvs. överföringar av områden och delningar av kommuner, skall de ekonomiska förhållandena mellan kommunerna ordnas genom reglering, om det är nödvändigt. Regleringen fastställs av regeringen i samband med beslutet om indelningsändring. Möjlighet finns dock för regeringen att bestämma att regleringen skall verkställas senare, om det i beslutet anges i vilken ordning och enligt vilka grunder detta skall ske (6 § första stycket).

Beträffande gator, torg och andra allmänna platser finns i 5 § och 6 § första stycket bestämmelser som innebär att sådan allmän mark även utan särskild

reglering övergår till den kommun inom vars område marken efter indelningsändringen kommer att ligga.

Genom ekonomisk reglering kan kommunala tillgångar och förbindelser tilläggas endera av de ändrade eller nybildade kommunerna eller fördelas mellan dem på ett sätt som framstår som skäligt med hänsyn till fördelningen i dess helhet. Därvid skall hänsyn tas till skatteunderlag, invånarantal eller annat förhållande som kan anses bestämmande för det utbrutna områdets eller det återstående kommunområdets andel i den gamla kommunens tillgångar och förbindelser (6 § andra stycket). Överflyttning eller uppdelning av kommunal förbindelse får dock inte ske utan fordringsägarens samtycke (6 § tredje stycket).

I 7 § finns bestämmelser om hur vissa tillgångar och förbindelser bör utskiftas. Såvitt möjligt skall fast egendom som uteslutande eller huvudsakligen är avsedd för visst område samt inventarier som hör till egendomen tilläggas den kommun som området kommer att tillhöra. Skuld mot säkerhet av inteckning i egendom som tilldelas viss kommun skall om möjligt övertas av samma kommun.

Enligt 8 § bör utjämning ske med pengar, om den ena kommunen har fått en större del av tillgångarna eller förbindelserna än som skäligen kan anses belöpa på denna kommun med hänsyn till fördelningen i övrigt.

När ingen ekonomisk reglering sker eller när regleringen endast omfattar vissa tillgångar eller förbindelser, behåller var och en av kommunerna enligt 9 § sin egendom bortsett från allmän mark, som enligt 5 § alltid övergår till den kommun där marken kommer att vara belägen.

I 10 § finns bestämmelser om särskilt bidrag från den ena kommunen till den andra. Genom ekonomisk reglering kan bestämmas att en kommun, som får sin ekonomiska ställning försämrad genom indelningsändringen utan att detta kan anses uppvägas av den befrielse från ekonomiska förpliktelser som kommunen vinner, skall erhålla bidrag av den andra kommunen. Bidrag kan också bestämmas om en kommun till följd av indelningsändringen får kostnader för att ordna sin förvaltning till vilka den andra kommunen skäligen bör bidra. Bidraget kan bestämmas att utgå på en gång eller under en viss övergångstid.

I praxis har kommunerna tillerkänts avsevärd avtalsfrihet i fråga om den ekonomiska regleringen vid indelningsändringar. Regleringarna har särskilt under senare år ofta skett genom att kommunerna träffat avtal som sedan fastställts av regeringen.

Bestämmelserna om ekonomisk reglering är utformade med utgångspunkt i en uppdelning av den kommunala förmögenheten i finansförmögenhet och förvaltningsförmögenhet. Med finansförmögenhet avses t. ex. pengar, värdepapper och fastigheter, för vilkas disponerande inte gäller särskilda bestämmelser. Förvaltningsförmögenhet är icke inkomstbringande egendom såsom kommunalhus, skolor, förskolor, ålderdomshem m. m. Förvaltningsförmögenhet som uteslutande eller huvudsakligen är avsedd för ett överflyttnings-

område har i praxis brukat få övertas utan ersättning. I de avtal om ekonomisk reglering som slutits mellan kommuner och som regeringen fastställt under senare år har emellertid denna princip frångåtts. All slags egendom har i dessa fall getts ett värde, i allmänhet det bokförda värdet. Detta gäller även beträffande allmän mark.

I fråga om omfattningen av den ekonomiska regleringen tillämpas två olika principer. När ett mindre område flyttas från en kommun till en annan omfattar regleringen i allmänhet endast den kommunala egendom och de förbindelser som är belägna i eller direkt kan hänföras till överflyttningsområdet. Ersättningen för en tillgång eller förbindelse som därvid förs över till en ny kommun brukar bestämmas till det bokförda värdet. Om överföringsområdet däremot är av större omfattning eller om indelningsändringen innebär att en kommun delas så att en ny kommun bildas, fördelas kommunens samtliga tillgångar och förbindelser mellan kommunerna enligt den nya indelningen. Fördelningen sker som regel i förhållande till det taxerade skatteunderlaget i de olika delarna av den kommun vars förmögenhet skall fördelas.

Indelningslagskommittén konstaterar att bestämmelserna om ekonomisk reglering i KIL är mycket allmänt hållna. Frågan om när sådan reglering skall ske har därför i stor utsträckning fått överlämnas åt praxis. Bl. a. mot bakgrund av förslaget om delegering av beslutanderätten beträffande vissa indelningsändringar som inte föranleder ekonomisk reglering anser kommittén att de fall när ekonomisk reglering skall ske närmare bör anges i lagtexten. Kommittén föreslår bestämmelser av följande innebörd. När en kommun delas, skall de inbördes ekonomiska förhållandena mellan kommunerna enligt den nya indelningen alltid regleras. Ekonomisk reglering skall också ske när en del av en kommun förs över till en annan kommun, om någon kommunal tillgång eller förbindelse som kan hänföras till den delen bör föras över till den andra kommunen eller om det finns särskilda skäl till reglering. Kommitténs förslag har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Länsstyrelsen i Östergötlands län föreslår dock en lagteknisk ändring av bestämmelsen om ekonomisk reglering vid överföring av en del av en kommun till en annan kommun. Enligt länsstyrelsen bör bestämmelsen ändras så att det anges att ekonomisk reglering skall ske så snart någon kommunal tillgång eller förbindelse utöver vad som sägs i kommitténs förslag till bestämmelse om övergång av borgensförbindelser m. m. (8 §) bör föras över till den mottagande kommunen. För egen del kan jag dock inte finna att en sådan ändring är nödvändig. Kommitténs förslag till bestämmelse om borgensförbindelser m. m., som jag kommer att behandla i det följande, innebär att vissa sådana förbindelser övergår utan särskild reglering. Dessa kan givetvis inte omfattas av begreppet förbindelser som kan hänföras till viss del av kommunen i den bestämmelse som kommittén föreslår. Jag ansluter mig alltså till kommitténs förslag till bestämmelser om när ekonomisk reglering skall ske.

En viktig utgångspunkt när kommittén utformat sina förslag har varit att den ekonomiska regleringen i första hand är en fråga för kommunerna själva. Kommittén föreslår att den avtalsfrihet som kommunerna har getts i praxis lagfästs genom en bestämmelse om att regeringen bör fastställa en reglering som kommunerna är överens om. Genom regeringens fastställelse får överenskommelsen en offentlighetskaraktär. Kommitténs förslag i denna del har föranlett positiva uttalanden av flera remissinstanser. Även jag anser det angeläget att principen om avtalsfrihet i dessa frågor slås fast i lagtexten. Några remissinstanser vill dock gå längre än kommittén och förordar en bestämmelse som ger regeringen skyldighet att fastställa regleringen i enlighet med en träffad överenskommelse. För egen del anser jag att regeringen bör ha möjlighet att gå ifrån en överenskommelse, om det finns särskilda skäl till det. Det skulle exempelvis kunna bli nödvändigt för regeringen att klarlägga kommunernas ansvar gentemot de kommunalanställda i den ekonomiska regleringen. Jag återkommer i det följande till frågan om de anställdas förhållanden vid en indelningsändring.

Kommittén föreslår att regeringen liksom f.n. skall fastställas när förordnande om indelningsändring meddelas. Nuvarande möjlighet att bestämma att regleringen i visst avseende skall ske senare föreslås inte få någon motsvarighet i den nya lagen. De viktigaste frågorna i den ekonomiska regleringen, t. ex. grunden för denna och fördelningen i stort, bör enligt kommittén beslutas samtidigt som själva indelningsändringen. Om någon mindre detalj återstår, avses detta dock inte hindra att förordnandet om indelningsändring meddelas. Någon särskild bestämmelse härom behövs inte enligt kommittén. Kammarkollegiet anser däremot i sitt remissyttrande att en motsvarighet till den nuvarande möjligheten att bestämma att regleringen i visst avseende skall äga rum senare bör finnas i den nya lagen. Enligt kollegiet kan det vid delning av en kommun vara svårt att redan när regleringen fastställs helt överblicka de framtida konsekvenserna för exempelvis kommunalförvaltningen i den minskade kommunen. Det har således i något fall visat sig omöjligt att vid denna tidpunkt beräkna kostnaderna för en eventuell överdimensionering av förvaltningen i en kommun och därav föranlett särskilt bidrag från den andra kommunen. Enligt kollegiet bör bestämmelsen utformas så att grunderna för visst villkor i den ekonomiska regleringen får fastställas vid förordnandet om indelningsändring, medan den närmare utformningen av villkoret får anstå till en senare tidpunkt. För egen del anser jag liksom kommittén att de ekonomiska frågorna är av så avgörande betydelse för kommunerna att de i princip bör vara lösta, när beslutet om indelningsändring meddelas. Någon bestämmelse som gör det möjligt att skjuta upp viss fråga vill jag därför inte förorda. Jag vill dock understryka kommitténs uttalande att förordnandet om indelningsändring inte bör hindras av att någon mindre detalj i den ekonomiska regleringen återstår. Det bör kunna överlåtas åt kommunerna att själva komma överens om frågor av mindre betydelse. När det gäller frågor av

den typ som kammarkollegiet tar upp bör givetvis principerna för en eventuell bidragsskyldighet fastställas, när förordnandet om indelningsändring meddelas. När kostnaderna sedan är kända, bör det i allmänhet vara möjligt för kommunerna själva att direkt räkna fram bidragets storlek. Enligt min mening torde det således i regel vara tillräckligt att regeringen fastställer principerna för hur ett bidrag skall beräknas.

Som nämnts tidigare har viss s. k. förvaltningsförmögenhet i praxis fått övertas utan ersättning. Kommittén framhåller dock att skillnaden mellan förvaltnings- och finansförmögenhet inte upprätthålls i modern kommunal-ekonomi. På kommunalt håll anser man numera att all slags egendom bör behandlas på samma sätt. Invånarna i en kommuns olika delar anses ha bidragit till kommunens samlade förmögenhet, oavsett dess beståndsdelar, i förhållande till skatteunderlaget i delarna. Någon uppdelning i förvaltnings- och finansförmögenhet har därför inte gjorts i de avtal om ekonomisk reglering som kommunerna slutit och som regeringen fastställt under senare år. Även kommittén anser att all slags egendom bör behandlas på samma sätt vid den ekonomiska regleringen. Någon automatisk vederlagsfri överföring av viss förvaltningsförmögenhet bör enligt kommittén alltså inte förekomma i fortsättningen. Kommittén föreslår därför inte någon motsvarighet till de nu gällande bestämmelserna i 5 § och 6 § första stycket KIL om behandlingen av allmän mark, i den mån dessa bestämmelser innebär att sådan mark skall överföras vederlagsfritt. Liksom remissinstanserna har jag inte något att invända mot dessa ställningstaganden av kommittén. Jag vill här endast framhålla att principen om kommunernas avtalsfrihet leder till att regeringen bör fastställa ett avtal om ekonomisk reglering, även om det innebär att viss egendom skall överföras utan ersättning.

I fråga om omfattningen av den ekonomiska regleringen står valet mellan att göra ett fullständigt skifte av kommunens samtliga tillgångar och förbindelser och att låta regleringen omfatta endast sådana tillgångar och förbindelser som direkt kan hänföras till ett område som skall skiljas från kommunen. Kommittén har gjort vissa uttalanden om valet av metod. Vid delning av en kommun, så att en eller flera nya kommuner bildas eller kommunen upplöses och delarna förs till befintliga kommuner, är det enligt kommittén självfallet att regleringen måste omfatta kommunens totala förmögenhet. Vid överföring av ett område från en kommun till en annan bör däremot indelningsändringens omfattning vara avgörande för vilken metod som skall tillämpas. Om ändringen är av sådan omfattning att ett relativt stort antal personer byter kommuntillhörighet, är det rimligt att dessa för med sig en skälig andel av den odelade kommunens samlade förmögenhet. Vid indelningsändringar av mindre omfattning torde emellertid en fullständig uppdelning av den kommunala förmögenheten inte alltid vara nödvändig. Det bör i många fall vara tillräckligt att genom regleringen bestämma vilka tillgångar och förbindelser som skall föras över till den andra

kommunen och i vilken mån ersättning skall lämnas för överförd egendom. Dessa uttalanden av kommittén ansluter sig i stort sett till nuvarande praxis. Länsstyrelsen i Skaraborgs län anför i sitt remissyttrande att den metod som innebär en begränsad reglering har visat sig medföra problem. Länsstyrelsen anser därför att denna metod bör användas endast vid överföring av områden där ett litet antal kommuninvånare berörs. Enligt min mening bör kommunerna ges stor frihet att själva avgöra vilken omfattning den ekonomiska regleringen skall ha. Det är därför inte möjligt att göra några närmare uttalanden om hur praxis bör utvecklas. Kommitténs allmänna uttalanden som bygger på erfarenheter från senare år förefaller dock rimliga. Jag är medveten om att metoden med begränsad reglering inte alltid kan ge ett rättvisande resultat när ett större område berörs. I fråga om små områden erbjuder dock metoden uppenbara praktiska fördelar.

Mot bakgrund av den avtalsfrihet i frågor om ekonomisk reglering som kommittén vill tillförsäkra kommunerna och önskvärdheten av att kunna anpassa regleringens omfattning efter indelningsändringens storlek föreslår kommittén att bestämmelserna om regleringens innehåll ges en allmän utformning. Kommittén har funnit det tillräckligt att det i lagen anges att regleringen skall ha till syfte att på ett ändamålsenligt och skäligt sätt fördela kommunens förmögenhet eller del av denna. Av bestämmelsen att fördelningen skall ske på ett ändamålsenligt sätt följer enligt kommittén bl. a. att utskiftningen av egendom inte bör ske så att allmän mark kommer att ägas av någon annan kommun än den i vilken marken är belägen. Bestämmelsen i 5 § KIL om övergång av rätten till sådan mark blir därmed överflödig. Inte heller bestämmelserna i 7 § om utskiftning av vissa tillgångar och förbindelser föreslås få någon direkt motsvarighet i den nya lagen. Det torde enligt kommittén nästan undantagslöst vara ändamålsenligt att anläggningstillgångar, dvs. tillgångar avsedda att stadigvarande innehas av kommun, tillskiftas den kommun i vilken tillgången kommer att vara belägen. I bestämmelsen att fördelningen skall ske på ett skäligt sätt ligger den ekonomiska grunden för regleringen. Vid en ekonomisk reglering som ges karaktären av ett fullständigt skifte av en kommuns samtliga tillgångar och förbindelser är den naturliga grunden förhållandet mellan skatteunderlaget i hela kommunen och skatteunderlaget i den del som skall skiljas från kommunen. Om regleringen däremot begränsas till tillgångar och förbindelser med anknytning till ett mindre överföringsområde, blir det enligt kommittén endast fråga om att bestämma skälig ersättning för de tillgångar och förbindelser som det bedöms lämpligt att föra över till den andra kommunen. Liksom remissinstanserna ansluter jag mig till den bedömning som kommittén har gjort. Jag förordar således att bestämmelserna om den ekonomiska regleringens innehåll utformas i enlighet med kommitténs förslag.

Som jag har nämnt tidigare föreslår kommittén en särskild bestämmelse om övergång av vissa borgensförbindelser m. m. Vid vissa

mindre indelningsändringar brukar den ekonomiska regleringen ofta inte behöva omfatta annat än kommunens ansvar för olika kommunala borgensförbindelser och liknande åtaganden som berör invånare, fastigheter eller verksamheter inom överföringsområdet. Det gäller huvudsakligen ansvaret för lån som har beviljats med stöd av olika författningar rörande bostadsförsörjningen. Sådant ansvar aktualiseras mycket sällan som en verklig skuld. Ansvaret brukar därför föras över utan avräkning till den kommun dit området kommer att höra. Ibland tas bestämmelser om överföring av sådant ansvar in i regleringen utan att man säkert vet om det finns några förbindelser av detta slag. Enligt kommitténs mening bör som huvudregel gälla att en kommuns ansvar av det slag som nu har berörts skall övertas av den kommun, till vars område de ifrågavarande personerna, fastigheterna eller verksamheterna kommer att höra efter indelningsändringen. Kommittén har funnit det lämpligt att säkerställa en sådan ordning genom att i lagen införa en automatiskt verkande bestämmelse. Därför föreslår kommittén en bestämmelse att en kommuns ansvar för kommunala borgensförbindelser och liknande åtaganden, som berör invånare, fastigheter eller verksamheter inom område som skall skiljas från kommunen, övergår till den kommun vari området efter ändringen skall ingå, om inte annat bestäms vid ekonomisk reglering. Genom en sådan bestämmelse blir det enligt kommittén också lättare att avgöra när ett ärende är av sådan omfattning att ekonomisk reglering behövs. Detta har sin särskilda betydelse mot bakgrund av förslaget om delegering till kammarkollegiet av vissa mindre indelningsärenden som inte föranleder ekonomisk reglering. Den föreslagna bestämmelsen medför att kollegiet inte behöver överlämna ett sådant ärende till regeringen enbart för att vissa föreskrifter kan behövas om överföring av kommuns rättigheter och skyldigheter avseende bostads- och förbättringslån m. m. Kommittén framhåller att bestämmelsen får till följd att ekonomisk reglering måste ske, om man av någon anledning vill behålla exempelvis ett kommunalt borgensansvar för lån till en industri i ett överföringsområde hos den kommun som förlorar området. Remissinstanserna har inte haft något att invända mot kommitténs förslag på denna punkt. Även jag ansluter mig till förslagen.

Kommittén föreslår inte någon motsvarighet till bestämmelsen i 6 § tredje stycket om att kommunal förbindelse inte får överflyttas utan att fordringsägaren har lämnat sitt samtycke. Tillämpningen av bestämmelsen medför enligt kommittén ofta ett omfattande arbete som inte står i rimlig proportion till de risker en borgenär löper vid byte av gäldenär eller borgensman i samband med en indelningsändring. Enligt kommitténs uppfattning bör det med dagens kommunstorlek vara tämligen likgiltigt för en fordringsägare gentemot vilken kommun han skall rikta sina anspråk. Länsstyrelsen i Stockholms län ställer sig dock tveksam till att generellt och utan garantier för borgenären ta bort kravet på samtycke, eftersom borgenären enligt länsstyrelsen i vissa fall kan tänkas ha ett intresse av saken. För

egen del ansluter jag mig till kommitténs bedömning att det för en borgenär inte kan ha någon nämnvärd betydelse om han skall vända sig mot den ena eller den andra kommunen. Kommunerna svarar för sina skulder med hela sin förmögenhet och hela sin skattekraft. Detta utgör enligt min mening en garanti för kreditvärdigheten hos samtliga kommuner. Inom civilrätten gäller dock som en allmän regel att en gäldenär inte utan borgenärens samtycke kan befria sig från en skuld genom att överlåta denna på en ny gäldenär. För att bryta denna regel är det inte tillräckligt att såsom kommittén har föreslagit ta bort den nuvarande bestämmelsen om fordringsägarens samtycke för överflyttning av kommunal förbindelse. Det behövs enligt min mening en uttrycklig bestämmelse som anger att en förbindelse får överföras oberoende av om fordringsägaren har lämnat sitt samtycke. Jag förordar att en sådan bestämmelse tas in i den nya lagen.

Göteborgs stadskanslis juridiska avdelning har i ett särskilt yttrande pekat på vissa komplikationer beträffande utländska låneförbindelser. Sålunda påpekar avdelningen att dessa avtal inte kan påverkas av svensk lagstiftning, eftersom de regelmässigt innehåller klausuler om att tvister som kan uppkomma ur avtalet skall handläggas vid utländsk domstol och enligt utländsk rätt. Lånet skulle i vissa fall kunna sägas upp, om en mer omfattande förändring sker av kreditunderlaget i samband med en indelningsändring. Jag vill med anledning av dessa synpunkter framhålla att lån på den utländska kapitalmarknaden tas upp endast av de allra största kommunerna. Det torde därför bara i sällsynta undantagsfall bli fråga om att föra över betalningsansvaret för ett sådant lån till en annan kommun i samband med indelningsändring. Enligt min mening saknas skäl att närmare reglera dessa fall. Det bör i varje särskilt fall kunna avgöras i vad mån den utländska långivarens medverkan är nödvändig.

Kommittén föreslår att det i den nya indelningslagen tas in bestämmelser som motsvarar föreskrifterna i 8 § KIL om utjämnning med pengar när en kommun övertagit större del av tillgångarna eller förbindelserna än som med hänsyn till fördelningen i övrigt hade bort ske och i 10 § om särskilt bidrag från en kommun till en annan för försämrad ekonomisk ställning m. m. Jag ansluter mig till förslagen. Jag biträder även förslaget att den nya lagen inte skall innehålla någon motsvarighet till bestämmelserna i 9 § KIL, som innebär att var och en av kommunerna behåller sina tillgångar och förbindelser, om någon ekonomisk reglering inte sker. Liksom kommittén finner jag detta vara så självklart att någon särskild regel inte behövs.

Kommittén har vidare funnit det lämpligt att det även i den nya lagen görs klart att en fullständig övergång av den kommunala förmögenheten (university succession) sker när en kommun läggs samman med en annan kommun. Jag delar kommitténs uppfattning.

Jag skall här slutligen ta upp några speciella frågor som remissinstanserna har uppehållit sig vid.

Malmöhus läns landstingskommun anser att kommitténs förslag bör kompletteras med en möjlighet för regeringen att besluta att staten skall tillskjuta det utjämningsbelopp som en kommun enligt den ekonomiska regleringen har att erlagga. Möjligheten skulle enligt landstingskommunen kunna utnyttjas, om de allmänna skälen för en indelningsändring väger mycket tungt och utjämningsbeloppet framstår som oskäligt i förhållande till nyttan för kommunen. Jag får i denna fråga hänvisa till vad jag sagt i det föregående (avsnitt 2.3) om införande av ett särskilt statsbidrag till kommuner i samband med indelningsändring. Som framgår av vad jag anfört i det sammanhanget vill jag inte förorda att ett system med statsbidrag införs. Detta gäller även de fall som nu berörs. Om det i något fall skulle framstå som angeläget att staten lämnar bidrag till en kommun i samband med en indelningsändring bör, som jag framhållit, möjligheten att bevilja extra skatteutjämningsbidrag utnyttjas.

Stockholms kommun framhåller att den ekonomiska regleringen i regel inte omfattar olika typer av latent förpliktelser. Som exempel nämns anspråk på skadestånd som har sin grund i förhållandena före indelningsändringen men som framställs först vid senare tidpunkt då skadan yppas. Enligt kommunen kan det vara oklart vilken kommun som skall bära ansvaret för sådana förpliktelser. Det kan, anför kommunen, vara värdefullt om ansvaret för förpliktelser av detta slag regleras genom en bestämmelse i indelningslagen. För egen del kan jag dock inte förorda en sådan bestämmelse. Frågan om ansvaret för skadeståndsförpliktelser och liknande bör såsom också kommunen påpekar kunna lösas enligt allmänna rättsregler. Lösningen i varje särskilt fall blir beroende av ett flertal faktorer såsom typ av anspråk, anknytning till objekt, vållande etc. Det är därför enligt min mening inte möjligt att utforma regler som ger tillfredsställande resultat i alla de fall som kan komma i fråga. I allmänhet torde det heller inte råda någon tveksamhet om vilken kommun som skall bära ansvaret.

Enligt Kalmar kommun och SACO/SR kan det vid nybildning av en kommun uppkomma ovisshet om partsställningen i rättegång, som inletts kort före beslutet om indelningsändring men efter det att riktlinjerna dragits upp för avtal om de ekonomiska förhållandena mellan kommunerna enligt den nya indelningen. En bestämmelse i den nya indelningslagen om nybildad kommuns partsställning skulle därför behövas enligt dessa remissinstanser. Jag kan för min del inte dela denna uppfattning. I 13 kap. 7 § rättegångsbalken finns bestämmelser om partssuccession i rättegång såväl på kårande- som svarandesidan. Om kåranden överlåter det som tvisten gäller, har den nya ägaren rätt att överta kårandens talan i målet. Vid överlåtelse på svarandesidan får den till vilken överlåtelse skett inträda i målet, om kåranden samtycker. I båda fallen föreligger dessutom skyldighet att inträda som ny part, om motparten begär det. Enligt min mening ger bestämmelserna tillräcklig grund för partssuccession i rättegång vid alla typer av indelningsändringar. Vid sammanläggning av kommuner då den nya

kommunen tar över de gamla kommunernas samtliga tillgångar och förbindelser torde rätten att inträda som ny part vara ovillkorlig även på svarandesidan trots att detta inte framgår av lagtexten. I övriga fall blir frågan om partssuccession beroende av hur fördelningen av det som tvisten gäller gjorts i den ekonomiska regleringen. Om tveksamhet skulle uppkomma i något fall, bör en tillfredsställande lösning kunna uppnås med stöd av allmänna rättsregler. Jag vill understryka att det som förutsättning för en partssuccession i princip krävs att rätten till processföremålet har övergått. Det torde därför i regel inte vara möjligt för en ny kommun att ta över talan i en rättegång, innan indelningsändringen har trätt i kraft.

En särskild fråga som flera remissinstanser tar upp gäller de kommunala anställdas förhållanden vid en indelningsändring. Oklarhet i fråga om arbetsgivaransvaret anses kunna uppstå särskilt när en kommun delas. Enligt Svenska kommunförbundet torde ansvarsförhållandet bli något klarare, om delning av kommun regelmässigt leder till upplösning av den gamla kommunen. Något kvarstående arbetsgivaransvar kan enligt förbundet i så fall inte hävdas mot någon särskild del av den gamla kommunen, utan de båda nya kommunerna får ett gemensamt och lika ansvar beträffande personalen. SACO/SR föreslår att ett lagfäst ansvar beträffande upplösta kommuners personal införs. Enligt organisationen bör det i den nya indelningslagen tas in en bestämmelse som ger en upplöst kommuns personal rätt att, oberoende av kommunernas avtal om ekonomisk reglering, rikta anspråk enligt lagen (1974:12) om anställningsskydd mot vilken som helst av de berörda kommunerna.

För egen del får jag beträffande dessa frågor anföra följande.

En genomgripande kommunal indelningsändring medför alltid väsentliga ändringar i den kommunala förvaltningsorganisationen och det går inte att komma ifrån att sådana ändringar kan leda till besvärliga omställningsproblem för de kommunalt anställda. Dessa problem är dock inte artskickla från de problem som uppstår vid förändringar som rör t. ex. enskilda företag och några särskilda lagregler för sådana fall finns inte. Problemen får i första hand lösas i rättstillämpningen med utgångspunkt i den arbetsrättsliga lagstiftningen och i de kollektivavtal som kompletterar denna lagstiftning. Enligt min mening kan det inte nu komma i fråga att som SACO/SR har föreslagit särskilt reglera anställningsskyddet vid ändringar i kommunindelningen. Delar av den arbetsrättsliga lagstiftningen ses f. n. över av bl. a. nya arbetsrättskommittén (A 1976:02) och anställningsskyddskommittén (A 1977:01). Skulle de anställdas intressen vid ändringar i kommunindelningen, företagsöverlåtelser, bolagsförändringar o. d. inte anses tillräckligt tillgodosedda genom nuvarande lagstiftning, bör det vara en uppgift för dessa kommittéer att föreslå ändringar.

Frågan om hur den kommunala förvaltningen skall organiseras efter en indelningsändring och vilka konsekvenser den nya organisationen får för personalen bör enligt min mening tas upp till förhandling mellan kommu-

nerna och personalorganisationerna på ett så tidigt stadium som möjligt. I många fall bör förhandlingar kunna inledas redan innan indelningsändringen har beslutats. En sådan ordning bör ge goda möjligheter till lösning av de problem som kan uppkomma. Därvid bör beaktas att den arbetsrättsliga lagstiftningen i praktiskt viktiga hänseenden medger kollektivavtalslösningar av de frågor som nu har berörts.

När det gäller frågan om delning av en kommun bör leda till att kommunen upplöses eller ej, vill jag här inte närmare gå in på hur praxis bör utformas i fortsättningen. I praktiken torde inte de anställdas ställning påverkas nämnvärt av vilken form indelningsändringen ges i detta avseende. Möjligen kan större klarhet i fråga om ansvaret mellan de nya kommunerna uppnås, om den äldre kommunen upplöses. Å andra sidan kan en upplösning innebära en osäkrare ställning i vissa frågor för de anställda. Ett flertal praktiska skäl främst när det gäller utformningen av den ekonomiska regleringen talar också för att upplösning av kommun bör undvikas. Enligt min mening bör en avvägning ske i varje särskilt fall av fördelarna och nackdelarna med olika tänkbara lösningar.

I den ekonomiska regleringen tas i regel in bestämmelser om fördelningen av ansvaret gentemot de kommunalanställda. Vanligen tillämpas följande regler. För anställda, som vid indelningsändringen är eller har varit knutna till visst område, övertas förpliktelserna av den kommun vartill området kommer att höra efter indelningsändringen. För anställda, som vid indelningsändringen har hela kommunen som verksamhetsområde, övertas ansvaret av den kommun, i vars tjänst de träder. För förutvarande anställda, som haft hela kommunen som verksamhetsområde, fördelas kostnaderna för förpliktelsernas infriande i förhållande till skatteunderlaget. Som jag tidigare har framhållit bör bestämmelser av detta slag ägnas särskild uppmärksamhet i samband med regeringens fastställelse av den ekonomiska regleringen. Det är givetvis av stor betydelse att de anställdas ställning inte försämras genom indelningsändringen. Här bör emellertid framhållas att de regler om ansvaret mot de anställda som tas in i den ekonomiska regleringen i och för sig inte påverkar en anställds rätt att framställa anspråk enligt t. ex. lagen om anställningsskydd.

2.7 Indelningsändrings ikraftträdande och den kommunala beslutanderätten vid sådan ändring

2.7.1 Indelningsändrings ikraftträdande

En indelningsändring skall enligt 12 § KIL träda i kraft vid början av ett kalenderår. Vidare föreskrivs i denna paragraf att det måste förflyta minst åtta månader mellan förordnandet om indelningsändring och ikraftträdandet. Detta innebär i praktiken att ett förordnande om indelningsändring måste meddelas före utgången av april månad året före ikraftträdandet. Vad nu sagts

gäller såväl små som stora indelningsändringar.

KIL:s regelsystem är emellertid inte tillämpligt på sådana indelningsändringar som sker på grund av fastighetsbildning över kommungräns. Sådana indelningsändringar regleras i fastighetsbildningslagen (1976:988) och lagen (1970:991) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning i samband med fastighetsbildning. Enligt dessa lagbestämmelser kan ändringen träda i kraft när som helst under året och någon minsta tid mellan beslut och ikraftträdande är inte föreskriven. Jag kommer senare i ett särskilt avsnitt (2.10) att närmare behandla den särskilda lagstiftningen om indelningsändring i samband med fastighetsbildning.

Indelningslagskommittén anser att det i fråga om mindre indelningsändringar av typ gränsreglering, undanröjande av enklavförhållande eller överflyttning av enstaka fastigheter är obehövt med en minsta tid mellan förordnande och ikraftträdande. Som skäl för denna ståndpunkt återoppar kommittén bl. a. att lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning i samband med fastighetsbildning saknar särskilda tidsfrister. I praktiken har det enligt kommittén visat sig att detta inte har medfört några olägenheter. Kommittén föreslår att någon minsta tid mellan beslut och ikraftträdande inte skall föreskrivas i den nya indelningslagen när fråga är om sådana indelningsändringar som enligt kommitténs förslag skall kunna beslutas av kammarkollegiet (se avsnitt 2.5). Kollegiet får enligt förslaget besluta om sådana indelningsändringar som behövs på grund av oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighetsförhållandena och som inte föranleder ekonomisk reglering mellan kommunerna. Kommittén utgår från att kammarkollegiet inte meddelar sitt förordnande alltför kort tid före årsskiftet, i synnerhet inte när överföringsområdet är bebott.

Kommittén vill däremot behålla den nuvarande regeln i KIL att även små indelningsändringar alltid skall träda i kraft vid ett årsskifte. Enligt kommittén är detta motiverat av bl. a. beskattningstekniska hänsyn.

Några remissinstanser riktar invändningar mot kommitténs uppfattning att någon i lag angiven tidsfrist inte behövs för de mindre indelningsändringar som skall kunna beslutas av kammarkollegiet. Riksskatteverket framhåller att det är viktigt att förordnande om indelningsändring alltid meddelas före mantalsskrivningstidpunkten. Därmed undviks enligt verket olägenheter för såväl enskilda personer som beskattnings- och folkbokföringsmyndigheter i de fall ändringen avser bebott område. Verket påpekar att kommittén föreslår att besvär skall kunna anföras över kollegiets beslut om indelningsändring. Enligt verket bör besluten fattas i sådan tid före årsskiftet att besvärsmöjligheten kan uppfattas som meningsfull. Verket föreslår mot angiven bakgrund att kammarkollegiets beslut om indelningsändring skall fattas senast den 30 september året före ikraftträdandet. Även statistiska centralbyrån vill att en särskild tidsfrist anges i den nya indelningslagen. Detta motiveras med att centralbyrån även vid sådana ändringar automatiskt erhåller arbete med justering av vissa register.

För egen del anser jag att den kritik som riksskatteverket och statistiska centralbyrån anför mot kommitténs förslag är beaktansvärd. I syfte att bl. a. skapa garantier för att berörda statliga myndigheter får tillräcklig tid för följdåtgärder som behövs med anledning av indelningsändringar som beslutas av kammarkollegiet, förordar jag att ett beslut om en sådan ändring skall meddelas senast tre månader innan ändringen skall träda i kraft. Det finns enligt min mening ingen anledning befara att en sådan regel skulle innebära några allvarliga olägenheter för kammarkollegiets handläggning av indelningsärenden.

I fråga om de medelstora och större indelningsändringarna föreslår kommittén att den minsta tidsfristen mellan regeringens förordnande om indelningsändring och ikraftträdandet i normalfallet skall ökas från nuvarande åtta månader till ett år. Kommittén motiverar detta förslag såvitt avser större indelningsändringar, dvs. främst dem som är av sådan omfattning att sammanläggningsdelegerade utses, bl. a. med att en förlängning av tidsfristen är befogad för att de berörda kommunernas planerings- och budgetarbete skall kunna genomföras på ett tillfredsställande sätt. Enligt kommittén är det däremot med hänsyn till bl. a. de kompetenskonflikter mellan olika företrädare för kommunerna enligt den äldre och den nya indelningen som kan uppkomma under övergångstiden inte lämpligt att föreskriva längre övergångstid än ett år. När det gäller de medelstora indelningsändringarna anser kommittén att den nuvarande tidsfristen på åtta månader mellan beslut och ikraftträdande i och för sig torde vara tillräcklig. För att få enhetlig tidsgräns för alla de indelningsändringar som måste beslutas av regeringen har dock kommittén stannat för att föreslå att beslut om indelningsändring även i dessa fall skall meddelas minst ett år innan ändringen skall träda i kraft.

Den tidsfrist på ett år som kommittén föreslår är inte undantagslös. Kommittén föreslår nämligen att en särskild undantagsbestämmelse skall införas om att förordnande får meddelas senast åtta månader före ikraftträdandet, om det finns synnerliga skäl för det. Undantagsbestämmelsen bör enligt kommittén kunna användas, om utredningen har försenats därför att den behövt kompletteras på ett sätt som inte varit möjligt att förutse tidigare. Kommittén framhåller särskilt att avsikten med bestämmelsen inte är att den skall utnyttjas rutinmässigt i fall då utredningen dragit ut på tiden, så att beslut inte kan meddelas före ett årsskifte.

Kommittén föreslår att tidpunkten för ikraftträdandet vid större och medelstora indelningsändringar i likhet med vad som föreslås gälla vid mindre ändringar skall vara den 1 januari.

Remissinstanserna har genomgående ställt sig positiva till kommitténs förslag att övergångstiden vid medelstora och större indelningsändringar skall ökas från åtta månader till ett år. Svenska kommunförbundet och Uppsala kommun anser dock att tiden vid medelstora ändringar i regel kan begränsas till åtta månader. Dessa remissinstanser vill alltså vid sådana

ändringar behålla den nuvarande övergångstiden. Några remissinstanser anser att ett år är en alltför kort tid för att förbereda en större indelningsändring. Dessa remissinstanser vill i allmänhet öka övergångstiden till mellan ett och ett halvt och två år. Ett par remissinstanser anser vidare att tiden alltid skall vara minst ett år och att någon möjlighet således inte skall finnas att korta ner tiden om det finns synnerliga skäl för det. Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att ett förordnande om indelningsändring inte ens i undantagsfall skall kunna meddelas senare än nio månader före ikraftträdandet med hänsyn bl. a. till gällande regler om beställning av valsedlar och fastställelse av antalet fullmäktige i de olika valkretsarna.

För egen del anser jag att kommitténs förslag till övergångstid vid medelstora och större indelningsändringar är väl underbyggt. Jag delar kommitténs uppfattning att det är befogat att som huvudregel förlänga tiden från nuvarande åtta månader till ett år. Däremot kan jag inte biträda förslaget från vissa remissinstanser att tiden skall sträckas ut ytterligare. I likhet med kommittén är jag av den uppfattningen att en föreskrift om längre övergångstid än ett år är olämplig med hänsyn till risken för kompetenskonflikter mellan olika företrädare för kommunerna enligt den äldre och den nya indelningen. I detta sammanhang vill jag särskilt framhålla att den föreslagna övergångstiden avser den minsta tid som måste förflyta mellan beslut om indelningsändring och ikraftträdandet. Hinder föreligger således inte för regeringen att meddela sitt beslut vid en sådan tidpunkt att övergångstiden blir längre än ett år. Behovet av en sådan förlängd övergångstid bör enligt min mening bedömas av regeringen från fall till fall. Vid en sådan bedömning kommer givetvis indelningsändringens omfattning att vägas in. Vidare delar jag kommitténs uppfattning att en enhetlig tidsgräns bör gälla för samtliga indelningsändringar som skall beslutas av regeringen. Detta medför att handläggningen av indelningsärenden underlättas. Jag förordar alltså att övergångstiden för normalfallet bestäms till minst ett år.

Jag kan även godta den av kommittén föreslagna undantagsbestämmelsen som innebär att regeringen, om synnerliga skäl finns, kan besluta om indelningsändring kortare tid än ett år före ikraftträdandet. Enligt kommitténs förslag skall beslutet då meddelas senast åtta månader före ikraftträdandet. Länsstyrelsen i Jönköpings län har invänt att en så kort tidsfrist kan medföra problem med hänsyn till bl. a. reglerna om fastställandet av det antal fullmäktige som skall utses i varje valkrets i de kommuner som berörs av indelningsändringen. Enligt 2 kap. 11 § andra stycket vallagen (1972:620, 11 § ändrad senast 1977:187) skall det antal fullmäktige som varje valkrets skall utse fastställas av länsstyrelsen före april månads utgång det år då valet skall äga rum. Jag delar uppfattningen att denna bestämmelse kan bli omöjlig att tillämpa, om regeringens beslut om indelningsändring meddelas först i april året före ikraftträdandet, särskilt som företrädarna för den nya kommunen i en sådan situation inte torde kunna fatta beslut om antalet fullmäktige i den nya kommunen förrän i maj samma år. Jag vill emellertid här erinra om att

den nuvarande minsta tiden mellan regeringens beslut och ikraftträdandet enligt 12 § KIL generellt är åtta månader.

Såvitt jag vet har den nämnda bestämmelsen i vallagen i praktiken inte ansetts vålla några problem vid de hittills genomförda ändringarna i kommunindelningen. Detta hindrar dock enligt min mening inte att frågan bör ges en lösning som är tillfredsställande även från formell synpunkt. Detta är önskvärt även om de fall där problemet i framtiden kan uppstå kan väntas bli mycket få eftersom huvudregeln enligt indelningslagskommitténs och även mitt förslag är att övergångstiden skall vara minst ett år. Den lösning som jag anser ligga närmast till hands är att det föreskrivs att bestämmelsen i 2 kap. 11 § vallagen om senaste tidpunkt för länsstyrelsens fastställelse av antalet fullmäktige i de olika valkretsarna inte gäller när fastställelse behöver ske senare på grund av en beslutad ändring i den kommunala indelningen. Jag vill emellertid inte förorda att en sådan bestämmelse nu tas in i vallagen. I det följande avsnittet kommer jag att närmare behandla frågan om ändringar i vallagen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anför också att de politiska partiernas beställning av valsedlar kan försvåras, om regeringens beslut om indelningsändring meddelas först åtta månader före ikraftträdandet. Jag kan emellertid inte se att denna fråga behöver vålla några problem i praktiken. Utformningen av 6 kap. 8 § vallagen gör det möjligt för riksskatteverket som central valmyndighet att finna en lämplig lösning i de fall där en indelningsändring är aktuell.

Indelningslagskommitténs förslag att indelningsändringar alltid skall träda i kraft vid början av ett kalenderår har godtagits av i stort sett samtliga remissinstanser. Jag biträder för egen del kommitténs förslag på denna punkt.

2.7.2 Nyval av kommunfullmäktige vid indelningsändring m. m.

Enligt KIL:s regelsystem kan nyval av kommunfullmäktige i vissa fall förekomma i samband med indelningsändring. Syftet med en sådan åtgärd är att ge en kommun som berörs av en indelningsändring en tillfredsställande representation efter ändringen. Om nyval skall äga rum, sker detta under året innan indelningsändringen träder i kraft. I 14 och 18 §§ KIL finns bestämmelser om nyval. I 14 § behandlas fall som innebär att kommunen består men med ändrat område, medan 18 § reglerar förhållandena vid nybildning av kommun.

Av 14 § andra stycket KIL framgår att regeringen i samband med en indelningsändring kan förordna att kommunfullmäktiges uppdrag skall upphöra när ändringen träder i kraft och att nytt val av fullmäktige skall förrättas. Förordnandet kan avse såväl den ökade som den minskade kommunen. Några kriterier för när nyvalsförordnande bör meddelas har inte angetts i KIL. Av regeringens praxis i indelningsärenden kan dock utläsas att

nyvalsförordnande brukar meddelas först när indelningsändringen medför en förskjutning av kommunens folkmängd uppåt eller nedåt med 15–25 %. Emellertid har under senare år extra val av kommunfullmäktige helt undvikits. Detta har kunnat ske genom att regeringen bestämmer tidpunkten för ikraftträdandet av indelningsändringar, som är så omfattande att de bör medföra nyval av fullmäktige, till årsskiftet efter ordinarie fullmäktigval. Härigenom kan nya fullmäktige utses i vanlig ordning vid detta val.

Enligt 18 § KIL skall val av fullmäktige i nybildad kommun förrättas så fort detta kan ske under året innan indelningsändringen träder i kraft. Om valet inte skall äga rum under år då allmänna val av fullmäktige förrättas, skall det inte avse längre tid än till utgången av det år då sådana allmänna val skall äga rum nästa gång. Även i nybildningsfallen har extra val på senare år undvikits genom att ikraftträdandet har bestämts till den 1 januari året efter det år då ordinarie val ägt rum.

Sedan år 1970, då gemensam valdag för riksdagsval och kommunala val infördes, har förordnande om nyval i samband med indelningsändring över huvud taget inte förekommit.

Kommittén är av den uppfattningen att det även i framtiden torde bli naturligt att sätta stora indelningsändringar i kraft vid årsskiftet efter ordinarie val för att undvika olägenheter med extra val. Kommittén påpekar att beredningen av ärenden om indelningsändringar som är så omfattande att de motiverar nyval alltid är tidskrävande. Det finns enligt kommittén sannolikt möjligheter att planera och bedriva handläggningen av ärenden som gäller omfattande indelningsändringar så att ändringen utan olägenhet kan träda i kraft vid årsskifte efter ordinarie val. Enligt kommitténs mening är nackdelarna med extra val i samband med indelningsändring så betydande att indelningsändringar, som är så omfattande att nya fullmäktige bör väljas, endast bör få sättas i kraft vid årsskifte efter ordinarie val. Kommittén föreslår att i den nya indelningslagen tas in en bestämmelse av innebörd att indelningsändring, som är av sådan omfattning att kommun enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla fullmäktige, träder i kraft den 1 januari året efter ordinarie fullmäktigval.

Indelningslagskommitténs förslag tillstyrks av samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan. Även jag ansluter mig till kommitténs uppfattning att indelningsändring, som är av sådan omfattning att kommun enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla fullmäktige, skall träda i kraft den 1 januari året efter ordinarie fullmäktigval. Jag anser att en sådan ordning underlättar det praktiska genomförandet av ändringar i kommunindelningen för såväl staten som kommunerna. Mitt förslag innebär att bestämmelserna i 14 och 18 §§ KIL om nyval och åtgärder i samband därmed inte behöver ges någon motsvarighet i den nya indelningslagen.

I 14 och 18 §§ KIL finns även bestämmelser om länsstyrelsernas rätt att med anledning av ändringar i den kommunala indelningen förordna om ändring i valkrets- och valdistriktsindelningen oberoende av de regler som

annars gäller om tid för meddelande av sådant förordnande. Av 2 kap. 11 § vallagen framgår att länsstyrelsens beslut om indelning i valkretsar skall meddelas senast den 31 oktober året före valår. Beträffande beslut om indelning i valdistrikt gäller enligt 3 kap. 3 § fjärde stycket vallagen att ett sådant skall meddelas senast den 30 november. Enligt 14 § andra stycket och 18 § andra stycket KIL har dock länsstyrelsen möjlighet att fatta beslut om valkrets- och valdistriktsindelning även efter dessa tidpunkter i samband med sådana ändringar i kommunindelningen som föranleder nyval. Detta undantag är motiverat av att ett beslut om indelningsändring, som skall beaktas vid val av fullmäktige, kan fattas efter den 31 oktober resp. 30 november året före valåret.

Enligt 18 § tredje stycket KIL skall länsstyrelsen vid nybildning av en kommun senast den 1 juli året innan indelningsändringen träder i kraft utse ledamöter och suppleanter i valnämnden för tiden till dess fullmäktige valt sådan nämnd.

Indelningslagskommittén anser att bestämmelserna om undantag från tidsfristerna för länsstyrelsens beslut rörande valkrets- och valdistriktsindelning bör behållas men förordar att de flyttas till vallagen som innehåller övriga bestämmelser om sådana indelningar. Undantagsbestämmelsen bör enligt kommittén gälla alla typer av indelningsändringar oberoende av deras storlek.

Kommittén föreslår också att en bestämmelse motsvarande föreskriften i 18 § tredje stycket KIL om att länsstyrelsen vid nybildning av kommun skall utse ledamöter och suppleanter i valnämnden skall finnas kvar. Rätten att utse sådan provisorisk valnämnd bör dock enligt kommittén i framtiden tillkomma företrädare för kommunen enligt den nya indelningen. Vidare anser kommittén att bestämmelserna bör tas in i vallagen i stället för i den nya indelningslagen.

I 16 och 20 §§ KIL finns vissa bestämmelser om upprättande och tillhandahållande av röstlängd i kommuner som berörs av en indelningsändring. Kommittén föreslår att de ersätts av en bestämmelse om att röstlängd som upprättas året före det år då en indelningsändring träder i kraft skall ha sådant innehåll som om ändringen redan hade skett. Bestämmelsen bör enligt kommittén tas in i vallagen.

Kommitténs förslag om ändringar i vallagstiftningen har i stort sett inte mött någon kritik från remissinstanserna. Även jag är av den uppfattningen att bestämmelser om undantag från tidsfristerna för beslut om valdistrikts- och valkretsindelning, om utseende av en provisorisk valnämnd och om upprättande av röstlängd behövs också i fortsättningen vid val i samband med indelningsändringar. Bestämmelser av detta slag har inte sin rätta plats i den nya indelningslagen. De bör som kommittén har föreslagit tas in i vallagen. Efter samråd med chefen för justitiedepartementet vill jag emellertid med hänsyn till att vallagskommittén (Ju 1978:01) f. n. gör en genomgripande översyn av vallagen inte förorda att bestämmelserna nu tas in

i vallagen. Frågan om deras närmare utformning och placering får därför anstå tills vidare. Jag vill erinra om att de åtgärder som vidtas med stöd av bestämmelserna inför 1979 års val skall ske under den tid då KIL fortfarande är i kraft.

2.7.3 Den kommunala beslutanderätten vid indelningsändring

Fördelningen av den kommunala beslutanderätten vid indelningsändring regleras i 13 § KIL. Huvudregeln är att beslutanderätten under tiden mellan förordnandet om indelningsändring och ändringens ikraftträdande skall utövas enligt den nya indelningen. I fråga om angelägenhet som avser kommunen enligt den äldre indelningen, dvs. kommunen av den omfattningen som den har före indelningsändringen, skall dock denna indelning följas tills den nya indelningen träder i kraft.

13 § KIL bygger på uppfattningen att en kommun enligt den nya indelningen, dvs. kommun av den omfattning som skall gälla efter indelningsändringen, har rättskapacitet redan innan ändringen har trätt i kraft. Detta innebär att ändrad eller nybildad kommun kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter så snart förordnandet om indelningsändring har meddelats och kommunen har ett organ som företräder den.

Den närmare innebörden av bestämmelserna kan beskrivas på följande sätt. När ett område överförs från en kommun till en annan, fattar förstnämnda kommun under tiden mellan beslutet om indelningsändring och ändringens ikraftträdande dels beslut som avser denna kommuns område före ändringen och som hänför sig till tiden före indelningsändringens ikraftträdande, dels beslut som avser endast den minskade kommunen. Den kommun som skall tillföras området fattar dels beslut som rör enbart denna kommun före indelningsändringens ikraftträdande, dels beslut som avser kommunen jämte överflyttningsområdet och som hänför sig till tiden efter det indelningsändringen har trätt i kraft. När det är fråga om sammanläggning av hela kommuner, beslutar de gamla kommunerna i frågor som rör enbart dessa kommuner enligt den äldre indelningen, dvs. som hänför sig till tiden innan indelningsändringen har trätt i kraft. Avser en fråga den nya kommun som bildas genom sammanläggningen måste beslutet fattas av företrädare för denna kommun. Samma princip gäller vid indelningsändring som innebär att en ny kommun bildas genom delning av en kommun. I ett sådant fall får således inte den odelade kommunen fatta beslut som avser den nya kommunen. Beslut av denna art får fattas endast av företrädare för den nya kommunen.

Som exempel på ärenden som bör avgöras av företrädare för kommunen enligt den nya indelningen kan nämnas beslut vilkas ekonomiska verkningar kommer att beröra den nybildade eller ändrade kommunen eller som avser förvaltningens organisation i denna kommun.

Begreppet beslutanderätt torde ha samma innebörd i KIL som i kommu-

nallagen. Bestämmelserna om beslutanderättens fördelning avser därför i och för sig endast beslut som det tillkommer kommunfullmäktige att fatta. Fördelningsprincipen får emellertid återverkningar även på de kommunala nämndernas handlande. Om ett beslut under övergångstiden skall fattas av fullmäktige i en kommun som företrädare för denna kommun enligt den nya indelningen, är det naturligt att beredning och eventuell verkställighet utövas av den kommunens nämnder. Beslutanderätt som har delegerats från fullmäktige till kommunstyrelsen eller en annan nämnd enligt 1 kap. 5 § kommunallagen omfattas givetvis av fördelningsprincipen. Däremot omfattas inte nämndernas förvaltning enligt olika specialförfattningar, t. ex. hälsovårdsstadgan, byggnadsstadgan och skollagen, och inte heller den beslutanderätt som följer med denna förvaltning. Nämnderna fortsätter verksamheten för kommunens område enligt den äldre indelningen till dess indelningsändringen träder i kraft. Detsamma gäller i fråga om övrig nämndförvaltning.

I 13 § regleras endast fördelningen av den kommunala beslutanderätten mellan kommunerna enligt den gamla och den nya indelningen. Vilka organ som utövar denna beslutanderätt och således företräder de olika kommunerna under övergångstiden framgår av 14 och 19 §§.

Enligt 14 § första stycket skall kommunfullmäktige i en kommun vars område ökas eller minskas genom en indelningsändring företräda såväl den äldre som den ökade eller minskade kommunen, om inte regeringen enligt 19 § har förordnat att beslutanderätten i kommunen enligt den nya indelningen skall utövas av sammanläggningsdelegerade. Denna bestämmelse jämförd med 13 § innebär, i fråga om vilket organ som företräder kommunen enligt den nya indelningen, när ett område överförs från en kommun till en annan, att fullmäktige i den mottagande kommunen beslutar för sitt gamla område jämte överflyttningsområdet, medan fullmäktige i den avstående kommunen beslutar för sitt gamla område med undantag för överflyttningsområdet. Vid nybildning av kommun måste sammanläggningsdelegerade alltid utses för att kommunen skall ha en företrädare under övergångstiden.

Möjligheten att bestämma att beslutanderätten för kommun enligt den nya indelningen skall utövas av sammanläggningsdelegerade infördes år 1965 (prop. 1965:151, KU 1965:41, rskr 1965:389). Enligt 19 § KIL får regeringen i samband med ett beslut om indelningsändring föreskriva att beslutanderätten i en kommun enligt den nya indelningen skall utövas av sammanläggningsdelegerade till dess indelningsändringen träder i kraft. Syftet med sammanläggningsdelegerade är att ge kommunen enligt den nya indelningen ett beslutande organ som är representativt för denna kommun. Om sammanläggningsdelegerade finns särskilda bestämmelser i lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade.

KIL innehåller inga föreskrifter om när sammanläggningsdelegerade skall utses. Det ankommer på regeringen att bestämma när så skall ske. I motiven

(prop. 1965:151 s. 38) uttalar dock föredraganden att förordnande om att sammanläggningsdelegerade skall utses alltid bör meddelas vid indelningsändring som innebär nybildning av kommun och i regel också vid en ändring som medför sådan folkmängdsförskjutning (minst 15–25 %) att nyval i princip skall äga rum.

Lagen om sammanläggningsdelegerade innehåller regler om val av sammanläggningsdelegerade (1–3 §§), sammanläggningsdelegerades sammanträden, rätten att väcka ärenden hos delegerade, arbetsutskott m. m. (4–18 §§), fördelningen mellan berörda kommuner av kostnader för delegerades verksamhet, ersättning till delegerad m. m. (19–20 §§) och besvär över delegerades beslut (21 §).

Enligt 23 § KIL kan de beslut som under övergångstiden fattats av fullmäktige eller förvaltningsorgan enligt den äldre indelningen angripas genom besvär, förutom på de grunder för kommunalbesvär som anges i kommunallagen, också om beslutet strider mot de förutsättningar som förordnandet om indelningsändringen grundats på eller om beslutet avser angelägenhet som det skäligen bör tillkomma en kommun enligt den nya indelningen att ordna. Besvärsrätt har, förutom medlem av den kommun som fattat beslutet, även annan kommun som berörs av indelningsändringen och medlem av en sådan kommun.

Den här reglerade särskilda typen av kommunalbesvär innebär att det kommunala beslutet – på ett sätt som de allmänna kommunalbesvärsreglerna inte uttryckligen medger – kan överklagas även på grunder som har med indelningsändringen att göra. Dessutom är kretsen av besvärberättigade utvidgad.

Indelningslagskommitténs förslag om hur den kommunala beslutanderätten skall utövas vid indelningsändring ansluter sig, såvitt avser det materiella innehållet, i huvudsak till den nuvarande indelningslagstiftningen.

Enligt kommitténs förslag skall under tiden mellan beslutet om indelningsändring eller, om delegerade skall utses, valet av delegerade och ändringens ikraftträdande den beslutanderätt som tillkommer kommunfullmäktige utövas av företrädare för kommunen enligt den nya indelningen, om beslutet sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet. Företrädare för kommunen enligt den äldre indelningen får enligt förslaget under samma tid utöva sådan beslutanderätt endast i frågor som uteslutande avser denna kommun och som inte sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet. Genom att införa uttrycket ”om beslutet sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet” får man enligt kommittén en klarare fördelning av beslutanderätten mellan företrädare för en kommun enligt den nya resp. den gamla indelningen. Som exempel på beslut som bör fattas av företrädare för kommunen enligt den nya indelningen nämner kommittén investeringsbeslut, antagande av planförslag, beslut om taxor, reglementen och stadgor, inrättande av nya tjänster och fastställelse av budget för den nya kommunen

samt beslut i frågor som rör denna kommuns organisation. Enligt kommittén gäller att ju närmare man kommer tidpunkten för ikraftträdandet desto fler beslut torde få verkningar för den nya kommunbildningen. Kommittén uttalar vidare att det i tveksamma fall bör överlämnas åt företrädare för kommunen enligt den nya indelningen att avgöra ärendet.

Endast några få remissinstanser framför kritiska synpunkter på kommitténs förslag om hur beslutanderätten under tiden mellan beslutet om indelningsändring och ikraftträdandet skall fördelas mellan företrädare för kommunen enligt den äldre resp. den nya indelningen. Dessa remissinstanser anser att en klarare avgränsning bör göras av kompetensfördelningen mellan företrädare för kommunen enligt den äldre resp. nya indelningen. Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser det lämpligt att den nya indelningslagen exemplifierar vilka frågor som skall beslutas av företrädare för kommunen enligt den nya indelningen.

Enligt min mening är kommitténs förslag väl avvägt. Jag kan inte dela uppfattningen att en exemplifiering av frågor som skall beslutas av företrädare enligt den nya indelningen bör tas in i själva indelningslagen. Detta skulle dels kunna sägas i viss mån strida mot den moderna kommunallagstiftningens karaktär av ramlagstiftning, dels vara svårt rent lagtekniskt. Jag anser att de principer för kompetensfördelningen mellan företrädare för kommunen enligt den äldre resp. nya indelningen som följer av den nuvarande indelningslagstiftningen och som med stöd av denna utvecklats i rättspraxis bör ligga till grund för bestämmelserna om beslutanderättens fördelning i den nya indelningslagen. Kommittén har utförligt redogjort för dessa principer. Jag har i det föregående redovisat exempel på beslut som enligt kommittén bör fattas av företrädare för kommunen enligt den nya indelningen. Jag har inget att erinra mot dessa exempel. I likhet med kommittén anser jag det naturligt att det i tveksamma fall överlämnas åt företrädare för kommunen enligt den nya indelningen att avgöra ärendet.

Kommittén anser att det saknas anledning att reglera nämndernas verksamhet i indelningslagen. Kommitténs förslag om beslutanderättens fördelning gäller endast sådan beslutanderätt som tillkommer kommunfullmäktige. Enligt kommittén inbegrips härmed dock även sådana beslut som fattas av en nämnd med stöd av delegation från fullmäktige enligt 1 kap. 5 § kommunallagen. När det gäller nämndernas förvaltning i övrigt torde, framhåller kommittén, denna till sin natur vara sådan att den som regel inte sträcker sina verkningar till tiden efter indelningsändringens ikraftträdande. Om det är uppenbart att ett ärende som rör exempelvis verksamheten hos en specialreglerad nämnd, t. ex. byggnadsnämnd eller hälsovårdsnämnd, får avsevärda verkningar för kommunen enligt den nya indelningen, bör nämnden enligt kommittén iaktta återhållsamhet och om möjligt uppskjuta frågans avgörande.

Några remissinstanser anser i motsats till kommittén att behov finns att närmare reglera nämndernas verksamhet under övergångstiden. Stockholms

kommun framför som motiv härför bl. a. att nämndernas förvaltningsbefogenheter särskilt i de större kommunerna är av sådan omfattning att beslut rörande förvaltningen ofta nog kan få betydande verkningar efter ikraftträdandet av en indelningsändring.

För egen del är jag av den uppfattningen att det varken är nödvändigt eller lämpligt att reglera nämndernas verksamhet under övergångstiden. Delegation från kommunfullmäktige till en nämnd får enligt 1 kap. 5 § kommunallagen inte avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. Av förarbetena till denna bestämmelse framgår att bedömningen av vilka ärenden som kan anses vara av "större vikt" kan vara beroende av kommunens storlek. Det torde således i och för sig vara riktigt, som Stockholms kommun framhåller, att nämndernas befogenheter ofta är större i de stora än i de små kommunerna.

Om kommunfullmäktige i en stor kommun maximalt har utnyttjat möjligheterna i 1 kap. 5 § kommunallagen att delegera ärenden till nämnderna, uppstår frågan om detta kan medföra problem vid en indelningsändring. Enligt min mening är detta inte fallet. Kommitténs förslag innebär nämligen att även sådana ärenden omfattas av bestämmelsen att beslutanderätt som tillkommer kommunfullmäktige skall utövas av företrädare för kommun enligt den nya indelningen, om beslutet sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet.

Skulle det beträffande nämndernas verksamhet i övrigt, dvs. i fråga om förvaltningen och verkställigheten, under övergångstiden förekomma ärenden som kan antas få mera väsentliga verkningar för kommunen enligt den nya indelningen, anser jag i likhet med kommittén att nämnden lämpligen bör uppskjuta frågans avgörande tills indelningsändringen trätt i kraft. Detta torde i de allra flesta fall vara möjligt. Även rena lämplighetskäl kan anföras mot en lagreglering av nämndernas verksamhet. Det torde nämligen vara mycket svårt att ge en sådan reglering en tillräckligt precis utformning.

Kommittén föreslår att den ordning som enligt KIL gäller i fråga om vilka organ som skall ha rätt att företräda kommuner som berörs av indelningsändringar bör gälla även enligt den nya indelningslagen. Kommittén framhåller att det även i framtiden torde vara ändamålsenligt att vid större indelningsändringar utse ett särskilt organ som är representativt för den nya kommunen och som under övergångstiden kan företräda kommunen enligt den nya indelningen. Enligt kommittén är dock beteckningen sammanläggningsdelegerade på detta organ mindre lämplig, eftersom delegerade bör kunna utses förutom vid sammanläggning av hela kommuner och större områdesöverföringar också vid delning av en kommun. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att organet i den nya indelningslagstiftningen benämnas indelningsdelegerade. Vidare anser kommittén att det, i motsats till vad som f. n. gäller, direkt av lagtexten bör framgå i vilka fall indelningsdelegerade skall utses. Kommittén föreslår därför en bestämmelse om att regeringen

skall förordna att beslutanderätten för en kommun enligt den nya indelningen skall utövas av indelningsdelegerade, om indelningsändringen innebär att en ny kommun bildas eller om ändringen annars är av sådan omfattning att en kommun enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kommunfullmäktige. Den föreslagna bestämmelsen reglerar uttömmande de fall då indelningsdelegerade skall utses. Delegerade skall således enligt kommittén inte kunna utses vid mindre omfattande indelningsändringar.

Kommittén uppmärksammar särskilt verkningarna av det snabbare valgenomslag efter val av kommunfullmäktige som gäller enligt 2 kap. 6 § kommunallagen. Härvid påpekar kommittén att om delegerades mandatperiod som f. n. är fallet utgår först vid indelningsändringens ikraftträdande delegerade och de nyvalda fullmäktige, som tillträder den 1 november, kommer att vara i verksamhet samtidigt under två månader med samma kompetens. För att komma till rätta med detta problem förordar kommittén att en regel införs i den nya indelningslagen om att indelningsdelegerades mandatperiod upphör, när de nyvalda fullmäktige träder till.

När de nyvalda fullmäktige tillträder den 1 november, upphör enligt kommunallagens regler de gamla fullmäktiges tjänstgöring. Kommittén påpekar att det från denna tidpunkt inte finns någon representativ företrädare för kommunerna enligt den äldre indelningen, eftersom de nya fullmäktige har valts för den nya kommunbildningen. Enligt kommitténs mening torde det dock i allmänhet inte innebära någon större olägenhet att låta de nya fullmäktige företräda sin kommun också enligt den äldre indelningen. Flertalet ärenden som skall avgöras av kommunfullmäktige under de sista månaderna före ikraftträdandet torde nämligen vara sådana att beslutanderätten skall utövas av företrädare för kommun enligt den nya indelningen.

I fråga om en indelningsändring som innebär att en ny kommun bildas måste enligt kommittén frågan om företrädare för kommunen enligt den äldre indelningen regleras särskilt. Kommittén föreslår att vid sammanläggning av kommuner de nyvalda fullmäktige i den sammanlagda kommunen skall företräda de äldre kommunerna och att regeringen får befogenhet att vid delning av en kommun förordna att beslutanderätten för den odelade kommunen skall utövas av de gamla fullmäktige också efter den 1 november och att deras tjänstgöring skall upphöra först när ändringen träder i kraft.

Kommittén noterar att problem avseende beredning av ärenden som angår kommunen enligt den nya indelningen kan uppstå när de nyvalda fullmäktige övertar beslutanderätten, eftersom de inte har något eget beredande organ. Problemet kan enligt kommittén lämpligen lösas så att de nyvalda fullmäktige får rätt att anlita indelningsdelegerades arbetsutskott och kommittéer för beredning av ärenden som avser kommunen enligt den nya indelningen. Detsamma bör enligt kommittén gälla i fråga om verkställighet av ärenden.

Kommittén föreslår vidare att indelningsdelegerade skall få samma befogenhet som nu tillkommer sammanläggningsdelegerade att för beredning och verkställighet anlita nämnder och beredningar i kommun som berörs av indelningsändringen. Enligt kommittén bör samma möjligheter att anlita nämnder och beredningar i kommunerna tillkomma de nyvalda fullmäktige, när dessa övertagit beslutanderätten från delegerade.

Flertalet remissinstanser lämnar kommitténs förslag om vilka organ som skall ha rätten att företräda de kommuner som berörs av indelningsändring utan erinran. Några få remissinstanser föreslår dock på vissa punkter andra lösningar än dem som kommittén förordar eller kompletteringar till kommitténs förslag.

Jag vill för egen del redan här säga att jag anser kommitténs förslag i alla väsentliga avseenden innebära en lämplig avvägning mellan kraven på å ena sidan ett tillräckligt exakt och uttömmande regelsystem och å andra sidan ett system som i praktiken kan väntas komma att fungera på ett smidigt sätt. Mot denna bakgrund begränsar jag mig i det följande till att kommentera vissa synpunkter som framförts av några remissinstanser.

Svenska kommunförbundet uttalar bl. a. att förbundet i sak inte har några invändningar mot de av kommittén föreslagna bestämmelserna om reglering av beslutanderättens fördelning mellan de gamla fullmäktige, indelningsdelegerade och de nya fullmäktige. När det gäller beslutande organ för tiden mellan beslutet om indelningsändring och ikraftträdandet anser förbundet dock att det är en brist att kommittén inte närmare analyserat det system som tillämpades vid 1952 års indelningsreform. Vid detta tillfälle valdes de nya fullmäktige vid de allmänna kommunalvalen hösten 1950 och fullmäktiges mandattid började vid årsskiftet 1950–1951. Indelningsändringen trädde dock i kraft först ett år senare. För att under år 1951 besluta i ärenden för kommun enligt den gamla indelningen förlängdes de gamla fullmäktiges mandattid med ett år. Förbundet påpekar att man genom denna ordning kunde undvika att för den nya kommunen viktiga beslut fattades av beslutsorgan som hade utsetts på indirekt väg. Dessutom vanns enligt förbundet den stora fördelen av en relativt lång förberedsetid.

Enligt min mening är de synpunkter som förs fram av kommunförbundet i och för sig intressanta. Jag biträder rent principiellt förbundets uppfattning att det från kommunaldemokratisk synpunkt vore bra om man vid indelningsändringar inte behövde använda indirekt valda beslutsorgan. Trots detta anser jag att ordningen med sådana beslutsorgan vid vissa indelningsändringar från praktisk synpunkt har sådana fördelar att anledning saknas att i den nya indelningslagstiftningen frångå det system med delegerade som infördes år 1965 genom lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade. Jag syftar här främst på den betydande förlängning av tidsfristen mellan beslut om indelningsändring och ikraftträdandet som skulle bli nödvändig, om man skulle tillämpa de principer som gällde vid 1952 års indelningsreform. En sådan förlängning av tidsfristen skulle enligt min mening påtagligt

försvåra handläggningen av indelningsärenden.

Den möjlighet för regeringen att förlänga de gamla fullmäktiges mandattid under tiden från den 1 november tills indelningsändringen träder i kraft som kommittén föreslår avser delning av kommun. För min del anser jag emellertid att denna möjlighet bör finnas även vid överföring av en del av en kommun till en annan kommun. Den bör kunna utnyttjas, om överföringsområdet är så omfattande att indelningsändringen är jämförbar med en delning.

När en kommun delas bör kommunen enligt den äldre indelningen under tiden till dess ändringen träder i kraft enligt länsstyrelsen i Östergötlands län alltid företrädas av de gamla fullmäktige. Jag kan inte dela denna uppfattning. När delningen innebär att ett mindre område bryts ut från en kommun som består, kan man nämligen i vissa fall tänka sig att nyvalda fullmäktige i denna kommun kan utöva beslutanderätten för såväl den odelade kommunen som kommunen enligt den nya indelningen.

Ett par remissinstanser uttalar att det vore bra om man i den nya indelningslagstiftningen kunde undvika det nuvarande systemet med parallellt arbetande beslutsorgan under övergångstiden med de risker för kompetenskonflikter som detta innebär. En lösning på detta problem skulle enligt dessa remissinstanser vara att, i fall då indelningsdelegerade utses, delegerade i princip övertar fullmäktiges alla arbetsuppgifter till dess nya fullmäktige har valts. För egen del anser jag dock att detta är en mindre bra lösning. Att låta indelningsdelegerade företräda även kommunen enligt den äldre indelningen skulle enligt min mening innebära ett alltför stort avsteg från den grundläggande kommunaldemokratiska principen att den kommunala beslutanderätten skall utövas av personer som har utsetts vid direkta val.

Någon enstaka remissinstans har kritiserat indelningslagskommitténs förslag att delegerade inte skall kunna utses vid mindre omfattande indelningsändringar. Jag kan inte biträda denna kritik. Erfarenheterna från de ändringar i kommunindelningen som har genomförts hittills visar entydigt att det inte finns något behov av att utse delegerade vid sådana ändringar.

Enligt Åsele kommun kunde det när en kommun delas vara lämpligt att förlänga de gamla kommunfullmäktiges mandatperiod med omkring åtta månader efter indelningsändringens ikraftträdande. Som motivering härför åberopar kommunen att detta möjliggör för de gamla fullmäktige att ta ställning till frågor om motioner, bokslut och ansvarsfrihet avseende kommunernas verksamhet enligt den äldre indelningen. Enligt min mening bör mandatperioden inte förlängas på detta sätt. Från vissa synpunkter vore det kanske lämpligt att införa en sådan ordning. Åtskilliga praktiska skäl talar emellertid mot detta.

När det gäller rätten att anföra besvär påpekar kommittén att den särskilda besvärbestämmelsen i 23 § KIL innebär att kretsen av besvärberättigade utvidgas i förhållande till de allmänna reglerna om kommunalbesvär.

Besvärberättigad är förutom medlem av kommunen även annan kommun som berörs av indelningsändringen och medlem av sådan kommun. Den utvidgade besvärsrätten gäller dock endast beslut som fattas av företrädare för kommunen enligt den äldre indelningen. Kommittén föreslår att samma regler beträffande rätten att anföra besvär skall gälla när beslut för kommunen enligt den nya indelningen har fattats av fullmäktige. Även i sådana fall kan det nämligen enligt kommittén föreligga risk för kompetensöverskridanden.

Vidare föreslår kommittén att de särskilda besvärsgrunderna i 23 § som innebär att beslut kan överklagas också på grunder som har med genomförandet av indelningsändringen att göra, inte skall få någon motsvarighet i den nya indelningslagen. Enligt kommittén torde kommunallagens besvärsgrunder ge ett tillräckligt skydd mot kompetensöverskridanden under övergångsperioden. Kommittén anser dessutom att en ordning som innebär att statliga besvärmyndigheter kan pröva lämpligheten av kommunala beslut är tveklaktig från kommunal självstyrelsesynpunkt. Denna aspekt har enligt kommittén fått ökad betydelse sedan principen om den kommunala självstyrelsen skrivits in i regeringsformen.

De allra flesta remissinstanser är positiva till kommitténs förslag i fråga om besvärshandläggningens utformning. Någon enstaka remissinstans kritiserar dock förslaget att de särskilda besvärsgrunderna skall slopas. Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller bl. a. att den strikta laglighetsprövning som sker vid kommunalbesvär inte torde ge samma möjligheter att förhindra olämpliga dispositioner som en skälighetsprövning enligt de särskilda besvärsgrunderna i KIL. Att en rättelse i sådana fall sker av besvärmyndigheterna kan enligt länsstyrelsen knappast anses innebära något intrång i den kommunala självstyrelsen. För egen del anser jag i likhet med kommittén att de särskilda besvärsgrunderna bör tas bort. Kommunallagens besvärsgrunder ger ett fullt tillräckligt skydd mot kompetensöverskridande beslut som kan fattas under övergångstiden. I övrigt biträder jag i huvudsak kommitténs förslag om hur besvärshandläggningen skall vara utformad. Jag anser dock att bestämmelserna bör förtydligas så att det klart framgår att beslut, varigenom länsstyrelsen har bifallit besvär över en kommuns beslut eller förklarat att det överklagade beslutet inte får verkställas, får överklagas även av andra kommuner som berörs av indelningsändringen och av medlemmarna i sådana kommuner.

2.8 Ändringar i den landstingskommunala indelningen

Enligt 8 kap. 5 § regeringsformen skall grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner bestämmas i lag. Bestämmelsen avser även landstingskommuner. I KIL finns endast två paragrafer som avser ändring i den landstingskommunala indelningen. De fördes över från landstingslagen (1954:319) i samband med den nya kommunallagens tillkomst år 1977. I 2 b§

togs in bestämmelser om kommuns inträde i landstingskommun och i 33 § bestämmelser om nyval av landsting i samband med indelningsändring.

Enligt 2 b § första stycket får kommun som inte tillhör landstingskommun inträda i landstingskommun, om samstämmade beslut därom har fattats av kommunen och landstingskommunen. När synnerliga skäl föreligger, får även regeringen besluta om sådan kommuns inträde i landstingskommun. Enligt paragrafens andra stycke bestämmer regeringen dagen för inträdet och meddelar de övriga föreskrifter som behövs. Bestämmelsen gäller inte i fråga om Gotlands kommun.

Utöver Gotlands kommun är det numera bara Malmö och Göteborgs kommuner som inte tillhör landstingskommun.

I 33 § finns bestämmelser om nyval av landsting, när beslut har fattats om ändring i den landstingskommunala indelningen. Bestämmelserna motsvarar i stort bestämmelserna i 14 § andra stycket om nyval av kommunfullmäktige m. m.

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket kommunallagen utgör varje län en landstingskommun, om inte annat är föreskrivet. Av 14 § lagen (1977:180) om införande av kommunallagen (1977:179) följer att regeln inte gäller för Gotlands län och kommun samt Malmö och Göteborgs kommuner. Däremot finns det inte några författningsbestämmelser om länsindelningen. Det finns inte heller några bestämmelser om förfarandet vid ändring i länsindelningen. Regeringen anses ha rätt att på egen hand besluta om mindre ändringar i denna indelning, medan riksdagen bör underställas frågor om mer omfattande ändringar.

Ändringar i den landstingskommunala indelningen föranleds vanligen av sådana primärkommunala indelningsändringar som sker över en länsgräns. Regeringen har i flera fall förordnat om sådana ändringar. Därvid har vid behov reglerna om ändring i kommunindelningen tillämpats analogivis.

Enligt kommittén fyller reglerna i KIL om ändring i den landstingskommunala indelningen inte de krav som regeringsformen ställer. Även dessa ändringar bör enligt kommittén regleras i indelningslagstiftningen.

Ändringar i den landstingskommunala indelningen sker vanligen i samband med att kommunindelningen ändras. Enligt kommunallagen gäller i stort sett enhetliga regler för landstingskommuner och kommuner. Bestämmelserna om ändring i indelningen i landstingskommuner bör därför enligt kommittén så långt som möjligt stämma överens med de föreslagna bestämmelserna om ändring i kommunindelningen.

Kommittén föreslår sålunda att det i ett särskilt kapitel i den nya indelningslagen tas in regler om landstingskommunala indelningsändringar. Reglerna avser befogenheten att besluta om sådana indelningsändringar, ekonomisk reglering, indelningsändrings ikraftträdande, den landstingskommunala beslutanderättens fördelning och förfarandet vid indelningsändring. Reglerna föreslås i stort motsvara dem som gäller för kommunala indelningsändringar. Bestämmelser om indelningsdelegerade behövs dock enligt

kommitténs mening inte i fråga om landstingskommunala indelningsändringar.

Kommittén har också övervägt att föreslå en bestämmelse om förutsättningarna för ändring i den landstingskommunala indelningen. Med hänsyn till den landstingskommunala indelningens anknytning till länsindelningen anser kommittén emellertid att det inte finns anledning att ta in en sådan bestämmelse i den nya indelningslagen. En ändring i länsindelningen medför alltid motsvarande ändring i den landstingskommunala indelningen. Kommittén framhåller att det, så länge sambandet mellan de båda indelningarna består, inte kan vara meningsfullt att införa materiella regler om förutsättningarna för ändring i den landstingskommunala indelningen utan att förutsättningarna för ändring i länsindelningen samtidigt regleras.

Bestämmelserna i 2 b § KIL om den speciella typ av indelningsändring som sker när en kommun inträder i landstingskommun bör enligt kommittén tills vidare behållas. De bör placeras i övergångsbestämmelserna till den nya indelningslagen.

Kommittén anser att bestämmelsen i 33 § första stycket KIL om val av landsting i samband med indelningsändring kan undvaras. Enligt andra stycket samma paragraf avser ordinarie landstingsval, som förrättas året innan en indelningsändring träder i kraft, landstingskommunen enligt den nya indelningen. Kommittén anser att denna regel bör behållas och utvidgas till att gälla även val av kommunfullmäktige. Den bör emellertid placeras i vallagen.

Endast sex länsstyrelser, nio landstingskommuner och Landstingsförbundet kommenterar kommitténs förslag i denna del. Samtliga tillstyrker att det i den nya indelningslagen införs regler om ändring i den landstingskommunala indelningen. Några remissinstanser har avvikande meningar på vissa punkter.

I likhet med kommittén och remissinstanserna anser jag att indelningslagen med hänsyn till bestämmelsen i 8 kap. 5 § regeringsformen också bör innehålla regler om landstingskommunala indelningsändringar. I fråga om bestämmelsernas närmare innehåll vill jag först behandla de synpunkter som några remissinstanser har framfört.

Ett par remissinstanser ifrågasätter om det inte i lagen borde tas in en bestämmelse som reglerar förutsättningarna för ändring i den landstingskommunala indelningen. Landstingsförbundet, som yttrar sig särskilt på denna punkt, utvecklar några principiella synpunkter på den landstingskommunala indelningens anknytning till länsindelningen. Förbundet framhåller bl. a. att kommitténs förslag innebär att endast det tekniska indelningsförfarandet blir lagreglerat, men inte indelningen i län som är bestämmande för indelningen i landstingskommuner. Detta är enligt förbundet otillfredsställande bl. a. mot bakgrund av att grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner och landstingskommuner enligt 8 kap. 5 § regeringsformen skall bestämmas i lag. Även jag anser att indelningslagen bör innehålla regler om

förutsättningarna för att ändringar skall få göras i den landstingskommunala indelningen. Detta är nödvändigt av de skäl som Landstingsförbundet anger. Bestämmelserna måste emellertid utformas med den speciella utgångspunkten att länsindelningen är bestämmande för indelningen i landstingskommuner. Det bör därför framgå av lagtexten att en ändring i den landstingskommunala indelningen inte får genomföras, om hinder möter mot ändring i länsindelningen. I övrigt bör bestämmelserna om de allmänna förutsättningarna för ändringar i landstingsindelningen utformas så att de motsvarar dem som gäller i fråga om ändringar i kommunindelningen. Detta innebär att en ändring i landstingsindelningen får ske, om ändringen kan antas medföra bestående fördel för en landstingskommun eller en del av denna eller andra fördelar från allmän synpunkt.

En ändring i den landstingskommunala indelningen påverkar knappast andra landstingskommuner än de som direkt berörs av ändringen. I allmänhet är sådana ändringar av mindre omfattning. De sker oftast som en följd av ändringar i den kommunala indelningen. Landstingsindelningen är vidare knuten till länsindelningen. Av dessa skäl anser jag det inte nödvändigt att införa en bestämmelse om att särskild hänsyn skall tas till de närmast berörda landstingskommunerna eller om att synnerliga skäl skall krävas för en indelningsändring mot en sådan landstingskommuns vilja.

Ändringar i landstingsindelningen sker som jag nyss sagt oftast som följdändringar till ändringar i kommunindelningen. Om dessa ändringar innebär att en kommun delas eller att en del av en kommun överförs till en annan kommun skall, enligt vad jag tidigare har förordat, särskild hänsyn tas till ortsbefolkningens önskemål och synpunkter. Enligt min mening behövs ingen uttrycklig bestämmelse om att särskild hänsyn dessutom skall tas till samma ortsbefolknings synpunkter på en ändring i landstingsindelningen som sker som en följd av ändringen i kommunindelningen. Om en hel kommun flyttas från en landstingskommun till en annan är det naturligt att kommunfullmäktige företräder ortsbefolkningen.

Att landstingskommunernas och ortsbefolkningens intressen och synpunkter alltid skall beaktas i ärenden om ändringar i landstingsindelningen anser jag vara självklart.

Enligt kommitténs förslag skall fråga om ändring i landstingskommunal indelning kunna väckas av landstingskommun eller medlem av en landstingskommun, som skulle beröras av ändringen. Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att också länsstyrelserna bör ha rätt att väcka en sådan fråga. Hallands läns landstingskommun framhåller att kommitténs förslag i praktiken innebär att en enskild person kan väcka fråga om ändring i länsindelningen. Landstingskommunen ifrågasätter därför om inte kommunerna borde ges samma möjligheter som enskilda personer i detta avseende.

För egen del anser jag att rätten att ta initiativ till en indelningsändring i princip bör begränsas till den eller de kommuner, landstingskommuner resp.

församlingar vars områden berörs av ändringen och medlemmarna i dessa. Jag biträder därför kommitténs förslag om rätten att väcka fråga om ändring i den landstingskommunala indelningen. I fråga om de sällsynta fall då ändringen inte sker som en följd av en ändring i kommun- och länsindelningen, till vilken kommunen har rätt att ta initiativ, torde kommunen ha tillräckliga möjligheter att göra sin mening gällande på andra vägar. I fråga om länsstyrelsens roll i sammanhanget förefaller det mest naturligt att länsstyrelsen som företrädare för den statliga regionala förvaltningen i stället direkt väcker frågan om ändring av länsgränsen.

När det sedan gäller vilka regler i övrigt om landstingskommunala indelningsändringar som bör införas lämnar remissinstanserna kommitténs förslag utan erinran. Även jag anser att kommitténs förslag innebär en tillräckligt ingående reglering av dessa indelningsändringar. Jag förordar alltså att regleringen skall avse, förutom förutsättningarna för ändring i den landstingskommunala indelningen, befogenheten att besluta om sådan ändring, ekonomisk reglering, indelningsändringens ikraftträdande, den landstingskommunala beslutanderättens fördelning samt förfarandet vid indelningsändring. I fråga om bestämmelsernas närmare innehåll får jag hänvisa till vad som anförs i specialmotiveringen till dessa bestämmelser.

I likhet med kommittén anser jag att bestämmelsen i 2 b § första stycket KIL om kommuns inträde i landstingskommun, trots att den f. n. endast är tillämplig på Malmö och Göteborgs kommuner, bör behållas. Som kommittén anför finns emellertid skäl att placera den i övergångsbestämmelserna till den nya indelningslagen.

Även i fråga om bestämmelserna i 33 § KIL om val av landsting i samband med indelningsändring delar jag kommitténs uppfattning. Bestämmelsen om förordnande om nyval kan således enligt min mening mönstras ut. Indelningsändringar av den storleken att nyval av landsting krävs är sällsynta. Det torde inte finnas något behov av att kunna sätta sådana ändringar i kraft vid andra tillfällen än årsskiftet efter ordinarie landstingsval. Däremot finns det skäl att behålla en uttrycklig regel om att ordinarie landstingsval, som förrättas året innan en indelningsändring träder i kraft, avser landstingskommunen enligt den nya indelningen. Det kan också vara lämpligt att utvidga den till att avse val av kommunfullmäktige. Regeln har inte sin naturliga plats i den nya indelningslagen utan i vallagen. Av de skäl som jag har redovisat tidigare (avsnitt 2.7.2) i fråga om vissa andra ändringar i vallagen som kommittén har föreslagit vill jag emellertid inte förorda att bestämmelsen nu tas in i vallagen.

2.9 Kyrkliga indelningsändringar

I 2 kap. KIL finns bestämmelser om ändring i ecklesiastik indelning. I kap. handlar uteslutande om ändring i indelningen i kommuner och, beträffande två paragrafer, landstingskommuner. Det finns inga bestämmelser i KIL som

är gemensamma för kommunindelningsändringar och kyrkliga indelningsändringar i den meningen att de enligt sin ordalydelse direkt gäller båda typerna av indelningsändring. Däremot är åtskilliga av bestämmelserna i 1 kap. om ändring i kommunindelningen genom hänvisningar i 2 kap. tillämpliga också på ändring i församlingsindelningen.

Bestämmelserna i 2 kap. KIL (34–44 §§) är enligt 34 § tillämpliga på territoriella kyrkoförsamlingar, dvs. kyrkliga primärkommuner. De icke-territoriella eller personella församlingarna, som alltså inte omfattas av bestämmelserna, är Karlskrona amiralitetsförsamling, Göteborgs Tyska församling, Tyska S:ta Getruds församling i Stockholm, Finska församlingen i Stockholm och Hovförsamlingen.

KIL är inte heller tillämplig på kyrkliga samfälligheter. Emellertid tillämpas vid handläggningen av indelningsärenden som rör sådana samfälligheter KIL:s bestämmelser om församling analogt.

Enligt 35 § första stycket KIL gäller, liksom i fråga om ändring i kommunindelningen, att regeringen förordnar om ändring i församlingsindelningen. Vid sådan ändring kan enligt paragrafens andra stycke två eller flera församlingar sammanläggas, del av församling överförs till annan församling eller församling på annat sätt upplösas eller nybildas. Dessa typer av indelningsändringar är desamma som kan förekomma på den kommunala sidan enligt 2 § andra stycket.

Några författningsbestämmelser om förutsättningar för ändring i församlingsindelningen finns inte. I förarbetena till KIL motiveras detta med att så vitt skilda slag av faktorer som förvaltningshänsyn och religiösa intressen bör beaktas vid ändring i församlingsindelningen. Givetvis har dock i praxis utbildats vissa regler vid bedömningen av nödvändiga förutsättningar för kyrkliga indelningsändringar.

Bestämmelserna i 4 och 6–10 §§ KIL om den ekonomiska regleringen vid kommunal indelningsändring (se avsnitt 2.6) är genom hänvisning i 36 § tillämpliga vid ändring i församlingsindelningen. Däremot är bestämmelserna i 5 § om väg, gata, torg och annan allmän plats och i 11 § om kommunala stadgors giltighetsområde av naturliga skäl inte tillämpliga vid kyrklig indelningsändring.

I fråga om indelningsändrings ikraftträdande, den kyrkokommunala beslutanderätten, ställföreträdarskapet för församling och nyval tillämpas i stort sett samma regler som vid ändring i kommunindelningen (se avsnitt 2.7).

Även vid ändring i församlingsindelningen finns möjlighet att utse sammanläggningsdelegerade. Enligt 41 a § KIL kan regeringen i samband med förordnande om indelningsändring föreskriva att beslutanderätten i församlingen enligt den nya indelningen skall utövas av sammanläggningsdelegerade till dess indelningsändringen träder i kraft. Om sådana delegerade finns särskilda bestämmelser i lagen (1972:229) om kyrkliga sammanläggningsdelegerade. Bestämmelserna i denna lag överensstämmer i allt väsent-

ligt med bestämmelserna i lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade.

I fråga om förfarandet i ett ärende om ändring i församlingsindelningen och kostnaderna för utredningen i ett sådant ärende gäller bestämmelserna i 24–32 §§ om ändring i kommunindelningen i tillämpliga delar (44 §). Vissa särbestämmelser finns dock. Enligt en av dessa ges domkapitlet samma befogenhet att väcka fråga om ändring i församlingsindelningen som länsstyrelsen. Vidare föreskrivs att utredningen av ärende om ändrad församlingsindelning skall äga rum under samverkan med domkapitlet. Slutligen finns en bestämmelse som ger en utredningsman rätt att begära utlysande av kyrkostämma.

Indelningslagskommitténs förslag bygger på förutsättningen att reglerna om ändring i kommun- och församlingsindelningen i största möjliga utsträckning bör stämma överens. Kommittén föreslår att bestämmelserna om ändring i församlingsindelningen skall tas in i ett särskilt kapitel i den nya indelningslagen, där i stor utsträckning hänvisningar sker till motsvarande bestämmelser om ändring i kommunindelningen. Följändringar föreslås i bl. a. lagen om kyrkliga sammanläggningsdelegerade, lagen (1961:436) om församlingsstyrelse och lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval. Benämningen sammanläggningsdelegerade föreslås liksom i fråga om kommunerna ändrad till indelningsdelegerade.

Kommitténs förslag om den principiella uppbyggnaden av bestämmelserna om ändring i församlingsindelningen har godtagits av samtliga remissinstanser. Även jag anser att förslaget är väl avvägt. I det följande begränsar jag mig till att behandla sådana frågor som särskilt kommenterats av vissa remissinstanser. I övrigt får jag hänvisa till vad jag i det föregående anfört i fråga om ändring i kommunindelningen. Jag har tidigare (avsnitt 2.7.2) förordat att de ändringar i vallagen som kommittén föreslår inte genomförs i avvaktan på den översyn av vallagen som f. n. görs. Detta ställningstagande gäller även beträffande de regler om församlingsindelning i valkretsar och valdistrikt samt om upprättande och tillhandahållande av röstlängd som enligt kommitténs förslag skall flyttas från KIL till lagen om församlingsstyrelse och lagen om kyrkofullmäktigval.

Kommittén anser att den nya indelningslagen, i likhet med den nuvarande, inte skall vara direkt tillämplig på kyrkliga samfälligheter. Härvid framhåller kommittén att den nuvarande ordningen i indelningspraxis, som innebär att bestämmelserna i KIL om församling analogt tillämpas på handläggning av indelningsärenden som rör kyrklig samfällighet, har använts under lång tid och inte vållat några svårigheter. Med hänsyn till förslaget om ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan synes det vidare enligt kommittén olämpligt att nu vidga tillämpningsområdet för indelningslagstiftningen.

Några remissinstanser är kritiska till kommitténs förslag på denna punkt. Till dessa hör Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.

Förbundet anser att indelningslagens bestämmelser bör omfatta även de kyrkliga samfälligheterna. Enligt förbundet måste det anses otillfredsställande att ett stort antal kyrkokommuner, som kan bli föremål för indelningsändringar, inte behandlas i indelningslagstiftningen. Den omständigheten att bestämmelserna i nuvarande indelningslagstiftning i praxis tillämpas analogt vid ändringar som gällt kyrkliga samfälligheter innebär enligt förbundet inget reellt skäl mot en utvidgning av tillämpningsområdet för den nya indelningslagen. Domkapitlet i Skara uttalar å andra sidan att den med tillfredsställelse ser att den nya indelningslagen inte görs tillämplig på kyrkliga samfälligheter. För egen del ansluter jag mig till kommitténs förslag.

I likhet med kommittén anser jag att det med hänsyn till stat-kyrka-frågan är olämpligt att nu utvidga indelningslagstiftningens formella tillämpningsområde till att även omfatta de kyrkliga samfälligheterna. Ett tillräckligt utredningsunderlag för en sådan utvidgning finns inte heller f. n. Detta gäller bl. a. i fråga om de partiella samfälligheterna. Jag vill i detta sammanhang understryka att lagen om församlingsstyrelse innehåller bestämmelser om bildande av kyrklig samfällighet.

Kommittén föreslår när det gäller förfarandet i ärenden om ändring i församlingsindelningen att i stort sett samma regler skall gälla som vid ändring i kommunindelningen. Liksom f. n. bör emellertid enligt kommittén domkapitlet ha samma rätt att väcka fråga om indelningsändring som länsstyrelsen. Möjligheten för kammarkollegiet att överlämna åt länsstyrelsen att verkställa utredning torde, påpekar kommittén, inte ha utnyttjats i fråga om indelningsändring som endast avser församlingsindelningen. Kommittén utgår från att länsstyrelsen inte heller i framtiden kommer att verkställa utredning i rent kyrkliga indelningsärenden. Detta är enligt kommittén naturligt, eftersom länsstyrelsen i stort sett saknar uppgifter som gäller kyrkliga frågor. Om ett ärende om ändring i kommunindelningen som länsstyrelsen utreder också leder till ändring i indelningen i församlingar, måste länsstyrelsens utredning emellertid omfatta även en sådan ändring. Mot denna bakgrund anser kommittén att anledning saknas att ha avvikande regler om ordningen för utredning vid ändring i församlingsindelningen. Kommittén förordar att kammarkollegiet liksom vid ändring i kommunindelningen, självt bör kunna verkställa utredningen eller överlämna utredningsarbetet åt länsstyrelsen eller åt särskild utredare.

Bestämmelsen i 44 § KIL, som ger en utredningsman befogenhet att begära utlysande av kyrkostämman, torde enligt kommittén sakna nämnvärd betydelse. Kommittén föreslår därför att den inte får någon motsvarighet i den nya lagen. Inte heller bestämmelsen i samma paragraf om att utredningen skall ske under samverkan med domkapitlet behöver enligt kommitténs mening ges någon motsvarighet. Kommittén anser det nämligen vara självklart att sådan samverkan äger rum när det behövs.

Eksjö kommun anser att även kommuner skall kunna väcka frågor om ändring i församlingsindelningen. Det är, framhåller kommunen, inte

ovanligt att en kommun exploaterar ett område som tillhör olika församlingar. Enligt Eksjö kommun kan det vara lämpligt att ett sådant exploateringsområde tillhör samma församling. Om i ett sådant fall varken någon församling, statlig myndighet eller enskild tar initiativ till en ändring av församlingsindelningen, bör kommunen kunna göra det. Enligt min bedömning saknas dock tillräcklig anledning att som Eksjö kommun föreslår utvidga kretsen av dem som kan väcka frågor om ändring i församlingsindelningen. I likhet med kommunen anser jag visserligen att situationer kan förekomma där en exploatering av visst område inom en kommun bör föranleda en justering av församlingsindelningen. Kommunens intresse av en sådan justering kan dock i allmänhet inte anses vara så starkt att den motiverar en lagstadgad rätt för kommunen att väcka fråga om ändring i församlingsindelningen.

Några remissinstanser är kritiska till kommitténs förslag att bestämmelsen om att utredning i ärende om ändring i församlingsindelningen skall ske under samverkan med domkapitlet inte skall få någon motsvarighet i den nya lagen. Dessa remissinstanser är domkapitlet i Skara och Växjö samt tre församlingar. Jag har för egen del tagit fasta på denna kritik. En uttrycklig bestämmelse om samråd med domkapitlet under utredningsarbetet kan enligt min mening tänkas fylla en funktion i vissa fall. En sådan bestämmelse bör därför tas in i den nya lagen.

Ett par remissinstanser framför uppfattningen att möjlighet bör finnas för kammarkollegiet att överlåta åt domkapitlet att verkställa utredning i ärende om kyrklig indelningsändring. Motiveringen härför anges av Alfta församling vara att stiftsstyrelsen har den bästa kännedomen om kyrkliga förhållanden. Enligt min mening behövs inte någon bestämmelse av detta slag. Kammarkollegiet har möjlighet att vid sin utredning begära upplysningar och biträde från domkapitlet i den omfattning som är nödvändig för att de kyrkliga förhållandena skall bli tillräckligt belysta.

Kommittén anser att den nya indelningslagen, i motsats till den nuvarande, bör innehålla uttryckliga regler om förutsättningarna för ändring i församlingsindelningen. Enligt kommittén innefattar bestämmelserna i 8 kap. 5 § regeringsformen och punkt 9 i övergångsbestämmelserna om att grunderna för ändringar i indelningen skall fastställas i lag ett krav på sådana regler. De bestämmelser om förutsättningar för ändring i kommunindelningen som kommittén föreslår och som jag behandlat i det föregående (avsnitt 2.3) har liksom de nu gällande getts en allmän utformning. Enligt kommittén är det inte möjligt att i detalj ange vilka förutsättningar som skall gälla för de olika typer av indelningsändring som kan tänkas förekomma. Kommittén framhåller att det måste överlåtas åt praxis att ange de närmare kriterierna. Bestämmelserna om ändring i kommunindelningen bör enligt kommittén kunna användas också för att reglera förutsättningarna för ändring i församlingsindelningen.

Ingen remissinstans tar direkt avstånd från kommitténs förslag att

bestämmelserna om förutsättningarna för ändring i kommunindelning skall vara tillämpliga också på församlingarna. Däremot framhåller flera remissinstanser att de kyrkliga kommunerna i många avseenden har en annan karaktär och funktion än kommunerna, vilket bör föranleda att man tar hänsyn till församlingarnas särskilda förhållanden när en indelningsändring som rör församlingar är aktuell. Utredningen om översyn av församlingsstyrelselagen anser att församlingarna har ett indirekt skydd mot sammanläggningar som de inte önskar genom bestämmelsen i 3 § 1 mom. lagen om församlingsstyrelse. Bestämmelsen innebär att kyrklig samfällighet får bildas mot en församlings vilja endast om åtgärden är påkallad av ett betydande allmänt behov. På grund av förhållandet mellan samfällighetsinstitutet och församlingsindelningen måste rimligen, framhåller utredningen, mer kvalificerade förutsättningar i realiteten vara för handen om en indelningsändring *aktualiseras framför en samfällighetsbildning*. Frösö församling uttalar att en församling skall vara en gemenskap och att den blir för stor när någon gemenskapskänsla inte längre går att skapa.

För egen del ansluter jag mig till kommitténs förslag att den nya indelningslagen skall innehålla bestämmelser om förutsättningar för ändring i församlingsindelningen. Jag biträder också förslaget att dessa bestämmelser bör stämma överens med dem som skall tillämpas vid ändringar i kommunindelningen. Bestämmelserna får med mitt förslag en så allmän utformning att församlingarnas särskilda förhållanden kan beaktas. Hur dessa förhållanden skall påverka besluten i ärenden om ändring i församlingsindelningen får bedömas med ledning av den praxis som utbildats i sådana ärenden. Jag vill erinra om att de bestämmelser som jag har förordat innebär att en indelningsändring mot en församlings vilja får genomföras endast om det finns synnerliga skäl.

Kommittén anser att de bestämmelser om ekonomisk reglering mellan kommuner som kommittén föreslår när det gäller ändring i kommunindelningen även bör kunna tillämpas på den kyrkliga sidan. Jag har tidigare behandlat dessa bestämmelser (avsnitt 2.6). I bestämmelserna anges i vilka fall ekonomisk reglering skall ske. I fråga om det närmare innehållet i regleringen anges endast vissa yttre ramar. Enligt kommitténs uppfattning ger bestämmelserna utrymme för hänsyn till församlingarnas särskilda ekonomiska förhållanden. Församlingarna bör enligt kommittén liksom kommunerna ha stor frihet att själva komma överens om regleringen. Enligt kommittén torde bestämmelsen om särskilt bidrag för försämrade ekonomisk ställning m. m. ha sin största betydelse när det gäller församlingarna.

Några remissinstanser ifrågasätter om de föreslagna bestämmelserna om ekonomisk reglering mellan kommuner vid indelningsändring i alla avseenden kan tillämpas på församlingarna. Hit hör Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund. Enligt förbundet råder vissa särskilda förhållanden inom kyrkokommunerna. Det stora antalet kyrkokommuner, de stora skillnader i invånarantal och de organisatoriska olikheter som förekommer

har enligt förbundet bidragit till att rekommenderade redovisningsprinciper inte kan följas av alla. Sålunda torde i de flesta fall bokförda värden inte förekomma på egentlig kyrklig egendom eller på t. ex. kyrkogårdar. Vid en ekonomisk reglering måste därför samtidig värdering ske också av den kyrkliga egendomen. Dessa värden kommer ofta att bli helt godtyckliga. Enligt förbundet skulle detta kunna utgöra en källa till komplikationer.

För egen del kan jag inte dela den tveksamhet som vissa remissinstanser hyser till kommitténs förslag om ekonomisk reglering vid ändring i församlingsindelningen. Förslaget bygger på den väsentliga huvudprincipen att regleringen i första hand är en fråga för församlingarna själva. Detta innebär att det i avtal om ekonomisk reglering mellan berörda församlingar är möjligt att föreskriva t. ex. att viss egendom inte skall värderas alls eller skall värderas på ett schablonmässigt sätt. De regler om ekonomisk reglering som kommittén föreslår ger enligt min mening goda förutsättningar för församlingarna att i samförstånd erhålla en tillfredsställande ekonomisk helhetslösning. Skulle församlingarna inte kunna komma överens, får det ankomma på kammarkollegiet att se till att ett förslag till en ekonomisk reglering arbetas fram som ur alla synpunkter är skäligt. I sista hand ankommer det på regeringen att ta ställning till regleringens utformning. I detta sammanhang vill jag erinra om att kommitténs förslag innebär att regeringen, liksom vid ändringar i kommunindelningen, skall kunna besluta om särskilt bidrag från en församling till en annan för försämrad ekonomisk ställning m. m. Denna bestämmelse utgör en ytterligare garanti för att den ekonomiska regleringen i samband med ändring i församlingsindelningen ges ett innehåll som tar tillbörlig hänsyn till församlingarnas särskilda ekonomiska förhållanden i det enskilda fallet.

Sammanfattningsvis innebär vad jag nu har anfört att jag delar kommitténs uppfattning att de föreslagna bestämmelserna om ekonomisk reglering mellan kommuner bör tillämpas även på församlingarna.

2.10 Ändring i kommunal och kyrklig indelning i samband med fastighetsbildning

Genom 1970 års fastighetsbildningslagstiftning har fastighetsbildning över kommun- och församlingsgränser möjliggjorts i en utsträckning som tidigare saknade motsvarighet. Det har vidare sörjts för att samstämmighet skall råda mellan fastighetsindelning och kommunindelning. Bestämmelserna finns i fastighetsbildningslagen (1970:988, FBL) och i lagen (1970:991) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning i samband med fastighetsbildning (LÄIF).

Lagstiftningen innebär att fastighetsbildning över kommungränser och församlingsgränser i princip skall få äga rum. Kommungränserna skall därvid vara beroende av sammanfallande fastighetsgränser på så sätt att de automatiskt ändras när fastighetsgränserna ändras. En församlingsgräns

ändras dock endast om den sammanfaller med kommungräns. Vissa villkor uppställs för att fastighetsbildning över en kommungräns skall få ske. Vidare skall i vissa fall en administrativ prövning av fastighetsbildningens lämplighet från indelningssynpunkt äga rum. Beträffande reglernas närmare innehåll kan följande sägas.

Enligt 3 kap. 11 § FBL är fastighetsbildning som medför ändring av kommungräns tillåten endast om åtgärden är av väsentlig betydelse för en ändamålsenlig fastighetsindelning eller om den kommunala indelningen blir lämpligare.

I 13 kap. FBL behandlas frågan om fastighetsbildning i syfte att upprätthålla samstämmighet med kommunal indelning i fall då bristande överensstämmelse kan ha uppkommit t. ex. som en följd av en indelningsändring enligt KIL. Bestämmelserna innebär i korthet följande. Om en fastighet har enskild mark på ömse sidor om en kommungräns, skall fastighetsindelningen ändras så att den stämmer överens med den kommunala indelningen. Om en samfällighet består av mark inom olika kommuner, skall sådan ändring ske, om inte de allmänna fastighetsbildningsvillkoren enligt FBL därigenom åsidosätts. Ändringarna skall ske genom fastighetsreglering eller avstyckning. Det ankommer på länsstyrelsen att ta initiativ till sådan fastighetsbildning.

Det finns inte några motsvarande regler om att fastighetsindelningen också skall anpassas efter församlingsindelningen. I prop. 1969:128 med förslag till fastighetsbildningslag uttalade föredragande departementschefen (s. B 767-768) att en sådan ordning skulle kunna leda till en splittring av fastighetsbeståndet och motverka det pågående rationaliseringsarbetet inom jordbruket och skogsbruket.

I 1 och 2 §§ LÄIF fastslås principen att kommungräns är beroende av fastighetsgräns. I 3 § regleras i vad mån också församlingsgräns skall vara beroende av fastighetsgräns. Där föreskrivs att en församlingsgräns påverkas av fastighetsbildning endast om den sammanfaller med en kommungräns som ändras vid fastighetsbildningen. När fastighetsbildning sker över en annan församlingsgräns, kan alltså en fastighet komma att bli belägen inom flera församlingars område.

Hos kammarkollegiet har under de senaste åren anhängiggjorts ett flertal ärenden om ändring i församlingsindelningen, vilka haft sin grund i oregelbundenheter som uppkommit genom fastighetsbildning över församlingsgräns. Ärendena har i de flesta fall uppkommit genom anmälan av länsstyrelsen. Några ärenden har väckts av en kommun eller församling.

Kommittén har övervägt i vad mån lagstiftningen om förhållandet mellan fastighetsindelningen och indelningen i kommuner och församlingar bör ändras. Enligt kommitténs uppfattning råder det ingen tvekan om att den gällande ordningen från olika synpunkter har inneburit förbättringar jämfört med tidigare förhållanden. Lagstiftningen bör därför enligt kommitténs mening behållas. Det kan emellertid enligt kommittén inte bortses från att

bestämmelserna i 3 kap. 11 § FBL kan komma i konflikt med indelningslagens bestämmelser. En fastighetsbildningsåtgärd kan i vissa fall leda till betydande ändringar i den kommunala indelningen. I sådana fall bör enligt kommittén frågan om indelningsändringen normalt handläggas som ett indelningsärende enligt indelningslagen. Bestämmelserna bör ändå kunna kvarstå i sin nuvarande utformning.

Endast ett fåtal remissinstanser tar upp frågan om förhållandet i stort mellan fastighetsbildningslagstiftningen och indelningslagstiftningen. Någon kritik riktas inte mot förslaget att lagstiftningen skall behållas i sin nuvarande form. Kammarkollegiet anser dock att det finns en viss tendens att hellre använda fastighetsbildningsinstitutet för att åstadkomma indelningsändringar än att anhängiggöra ett ärende enligt indelningslagen. Kollegiet instämmer därför i kommitténs uttalande att – när en tänkt fastighetsbildningsåtgärd skulle leda till betydande ändringar i förvaltningsområden – frågan i stället bör behandlas enligt indelningslagen. Även jag anser att de bestämmelser i FBL och LÄIF som jag har berört bör behållas. De torde vara till stor fördel för fastighetsbildningsväsendet och även vara av väsentlig betydelse ur indelningssynpunkt. Vad det gäller konkurrensförhållandet mellan fastighetsbildningslagstiftningen och indelningslagen kan man givetvis inte bortse från att det i vissa fall kan uppkomma tveksamhet om vilken lagstiftning som i första hand bör tillämpas. Det finns emellertid inte något som tyder på att det är särskilt vanligt med fastighetsbildningsåtgärder som leder till mer betydande ändringar i den kommunala indelningen. Även om jag har viss förståelse för kommitténs synpunkter, ser jag därför ingen anledning att här göra några uttalanden om förhållandet i stort mellan fastighetsbildningslagstiftningen och indelningslagen.

När det sedan gäller förhållandet mellan fastighetsgränser och församlingsgränser konstaterar kommittén att den bristande överensstämmelse mellan dessa gränser som ibland föreligger kan medföra olägenheter av olika slag. Bl. a. när det gäller folkbokföring, taxering och upprättande av röstlängd är det viktigt att osäkerhet inte råder om i vilken församling en person är bosatt. Kommittén anser att det finns starka skäl för att öka beroendet mellan församlingsindelningen och fastighetsindelningen. Kommittén skisserar en lösning som innebär att fastighetsbildningsmyndigheten får besluta om en sådan anpassning av församlingsgränsen till de nya fastighetsgränserna som behövs för att undvika en olämplig indelning. Det skulle således bli fråga om en prövning i varje särskilt fall. Om den ändring i församlingsindelningen som skulle föranledas av fastighetsbildningen avser ett obebott område, bör enligt kommittén en sådan anpassning regelmässigt ske. Kommittén stannar dock, främst med hänsyn till förslaget om ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan, för att inte lägga fram några förslag om sådana ändringar i fastighetsbildningslagstiftningen. Kommittén understryker också att den inte har haft möjlighet att fullständigt utreda konsekvenserna av den skisserade ordningen.

Frågan om förhållandet mellan församlingsindelningen och fastighetsindelningen har rönt stort intresse hos remissinstanserna. I frågan yttrar sig bl. a. statistiska centralbyrån, kammarkollegiet, riksskatteverket, statens lantmäteriverk, 16 länsstyrelser samt några kommuner och församlingar. De instämmer allmänt i att det finns starka skäl för att öka beroendet mellan de båda indelningsformerna. Flera remissinstanser vitsordar att de nuvarande förhållandena medför betydande olägenheter av olika slag och de beklagar därför att kommittén inte har lagt fram något förslag om ändringar i fastighetsbildningslagstiftningen. En del remissinstanser, bl. a. riksskatteverket och några länsstyrelser, anser därvid att den lösning som kommittén skisserar skulle vara en lämplig utväg. Andra remissinstanser föreslår emellertid en annan lösning. Lantmäteriverket föreslår således att huvudregeln bör vara att församlingsindelningen automatiskt följer ändringar i fastighetsindelningen. I de fall detta skulle medföra någon olägenhet borde man kunna besluta om undantag. Denna uppgift skulle enligt lantmäteriverket kunna läggas på fastighetsregistermyndigheten. Lantmäteriverket påpekar att av de ca 900 fall av fastighetsbildning över församlingsgräns som skett under perioden 1972–1977 avser ca 800 obebyggda områden. Det övervägande antalet fall utgörs alltså av sådana där, enligt kommitténs mening, en anpassning av församlingsindelningen till fastighetsindelningen regelmässigt bör ske. Några remissinstanser som i huvudsak förordar samma lösning föreslår att fastighetsbildningsmyndigheten bör kunna förordna om undantag.

Även jag anser att den nuvarande regleringen av förhållandet mellan församlingsindelningen och fastighetsindelningen är otillfredsställande. Vad som framkommit vid remissbehandlingen visar att det finns ett klart behov av att i ökad utsträckning låta församlingsgränserna följa fastighetsgränserna. Enligt min mening saknas det emellertid en tillräckligt allsidig och utförlig belysning av hur frågan om förhållandet mellan församlingsindelningen och fastighetsindelningen bör lösas. Jag är därför inte beredd att f. n. lägga fram något förslag i frågan. En närmare utredning bör göras med utgångspunkt från de två alternativa lösningar som föreslagits. Jag har i denna fråga samrått med chefen för justitiedepartementet.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommundepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar,
2. lag om kommunala indelningsdelegerade,
3. lag om ändring i lagen (1972:229) om kyrkliga sammanläggningsdelegerade,

4. lag om ändring i kommunallagen (1977:179),
5. lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse,
6. lag om ändring i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.,
7. lag om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar,
8. lag om upphävande av vissa författningar om övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen.

De under 7 och 8 angivna förslagen har upprättats i samråd med chefen för ekonomi- och budgetdepartementen.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar

Som framgår av vad jag anförde i det föregående (avsnitt 2.1) avses den nya indelningslagen ersätta KIL. I fråga om lagens innehåll i stort och de principer som ligger till grund för lagstiftningen får jag hänvisa till vad jag sagt i den allmänna motiveringen.

I kap. Ändring i indelningen i kommuner

Detta kapitel motsvarar första kapitlet i KIL. I kapitlet finns bestämmelser om förutsättningar för ändring i kommunindelningen, om rätten att besluta om sådan ändring, ekonomisk reglering mellan kommuner vid en indelningsändring, indelningsändrings ikraftträdande, den kommunala beslutanderätten vid en sådan ändring och förfarandet i indelningsärenden.

I 2 § andra stycket KIL finns en bestämmelse om vilka typer av indelningsändringar som kan förekomma. En sådan bestämmelse har jag i likhet med kommittén inte funnit nödvändigt att ta in i den nya lagen. I enlighet med vad jag anförde i det föregående (avsnitt 2.1) regleras alla typer av indelningsändringar i lagen. De typer som kan förekomma är sammanläggning av kommuner, delning av en kommun och överföring av ett område från en kommun till en annan. De bestämmelser i lagen som inte uttryckligen anges gälla en viss typ av indelningsändring avser alla dessa typer. När det i lagen talas om delning av en kommun, avses dels utbrytning av ett område från en kommun till en nybildad kommun, dels en kommuns upplösning och nybildning av två eller flera kommuner och dels sådan upplösning av en kommun som innebär att kommunen delas och delarna förs till befintliga kommuner.

Bestämmelsen i 2 a § KIL om plan för länets indelning i kommuner har inte getts någon motsvarighet i den nya lagen. Frågan om sådan indelningsplanering som avses i denna paragraf har behandlats i den allmänna motive-

ringen (avsnitt 2.2).

I fråga om övriga bestämmelser i KIL som inte getts någon motsvarighet i den nya lagen får jag hänvisa till specialmotiveringens olika avsnitt i det följande.

Förutsättningar för indelningsändring

1 §

I denna paragraf anges de grundläggande förutsättningarna för att beslut om indelningsändring skall få meddelas. Paragrafen motsvarar 2 § första stycket och 3 § KIL.

Av första stycket framgår att regeringen har beslutanderätten i ärenden om ändring i kommunindelningen. Regeringens beslutanderätt omfattar mer betydande indelningsändringar. Beslutanderätten i fråga om indelningsändringar av mindre omfattning tillkommer enligt 3 § kammarkollegiet. I fråga om gränsdragningen mellan regeringens och kammarkollegiets kompetensområden hänvisar jag till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen. Jag återkommer också till frågan i specialmotiveringen till 3 §.

De allmänna förutsättningarna för indelningsändring enligt första stycket innebär att regeringen får besluta om en sådan ändring endast om den kan antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Det måste finnas från allmän synpunkt objektivt bärande skäl för en indelningsändring. Prövningen av en indelningsfråga innebär vanligtvis att fördelarna med indelningsändringen vägs mot nackdelarna. Vid denna avvägning, som inte sällan är besvärlig, bör alla omständigheter som talar för eller mot en indelningsändring uppmärksammas. Prövningen av fördelarna med en föreslagen indelningsändring skall vara allsidig. De fördelar som kan uppnås med en indelningsändring och som är av den arten att de får leda till att ändringen genomförs kan variera från fall till fall, beroende på bl. a. ändringens omfattning.

Fördelar för en kommun med en mindre indelningsändring kan vara exempelvis att kommungränsen kommer att dras på ett lämpligare sätt eller att s. k. enklaver undanröjs, vilket kan underlätta den kommunala verksamheten. En indelningsändring kan göra det lättare att planlägga och exploatera ett markområde som är beläget i två kommuner. Att ett samhälle delas av en kommungräns kan också vara skäl nog för en indelningsändring. Som fördel för en kommun kan vidare nämnas att kommunen genom indelningsändringen får sitt behov av mark för bostäder och industri täckt. Den fördel som en indelningsändring skulle medföra för en kommun måste givetvis alltid vägas mot den nackdel som ändringen kan ha för en annan kommun. Om kommunerna i sådana fall är överens om indelningsändringen och några olägenheter inte väntas uppkomma från allmän synpunkt, behöver kraven på styrkan hos de skäl som anförs för indelningsändringen inte sättas särskilt

högt. Det finns inget hinder mot att även enskilda önskemål beaktas i indelningsfrågor under förutsättning att de inte står i strid med de kommunala intressena.

Med fördel för en del av en kommun avses främst fördel för befolkningen i ett område som är avsett att överföras från en kommun till en annan eller brytas ut att bilda egen kommun. Härmed understryks vikten av att befolkningens förhållanden ges en central plats vid bedömningen av en indelningsfråga. Det kan exempelvis vara fråga om människornas närhet till kommunal eller annan service, deras tillgång till kommunikationer och över huvud taget deras inriktning mot en annan centralort än den egna kommunens.

En indelningsändring kan också medföra sådana fördelar från allmän synpunkt som inte direkt anknyter till kommunala förhållanden men som ändå kan utgöra skäl för ändring i indelningen. Den regionala utvecklingen av arbetsmarknad och service samt hushållningen med mark- och vattentillgångar kan tänkas ställa krav på ändringar i den kommunala indelningen. Förbättrade förutsättningar för den kommunala demokratin kan motivera en indelningsändring. Delning av till ytan mycket stora kommuner är ett sådant fall. I fråga om mindre indelningsändringar, som innebär att gränsdragningen förbättras, kan fördelar uppnås inte bara för kommunerna utan även för den statliga verksamheten.

Större indelningsändringar, dvs. sammanläggningar, delningar och överföringar av stora områden från en kommun till en annan motiveras sällan av ett enda skäl. En rad olika faktorer inverkar på bedömningen. Man kan inte bortse från befolkningsutvecklingen. De näringsgeografiska frågorna har stor betydelse. Det gäller t. ex. tätortsstrukturen, avståndsförhållanden, arbetsmarknad och sysselsättning, bostäder och kollektiv trafik. Indelningsändringens inverkan på kommunal service, bl. a. hälso- och sjukvård, barnomsorg, skolväsende samt fritids- och kulturverksamhet måste beaktas. De kommunalekonomiska frågorna kan inte lämnas åt sidan. Ökade förvaltningskostnader kan påverka bedömningen. En kraftig höjning av kommunalskatten kan inte undgå att få stor betydelse för alla inblandade parter bedömning av en indelningsfråga. De kommunaldemokratiska frågorna om förändringar i antalet förtroendevalda och alternativa former för medborgarinflytande genom lokala organ är ytterligare en viktig faktor i bedömningen.

I de fall då en indelningsändring sker, samverkar i allmänhet en rad positiva faktorer till att uppväga nackdelarna och till att ändringen erbjuder sådan fördel att den får genomföras. För delning av en kommun är det knappast tillräckligt med uteslutande fördelar av kommunaldemokratisk karaktär. Den nybildade kommunen bör också uppfylla rimliga krav i fråga om befolkningsunderlag, i näringsgeografiskt hänseende etc.

För att utgöra skäl för en indelningsändring måste fördelen antas bli bestående. Detta innebär att en indelningsändring bör tillgripas endast om

den bedöms medföra en lösning under överskådlig framtid av de aktuella problemen. Här bör framhållas att det alltid bör göras en helhetsbedömning så att alla omständigheter av betydelse vägs in. Om någon form av interkommunalt samarbete kan vara ett alternativ till indelningsändring, bör frågan om sådana samarbetsformer finnas med i bilden vid indelningsfrågans bedömning.

Regeringen får enligt första stycket meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande. För närvarande kan denna befogenhet utläsas indirekt av bestämmelsen i 28 § första stycket KIL om att förslag skall göras upp också till "övriga villkor" vartill ändringen kan ge anledning. Vissa sådana föreskrifter kan ha stöd i annan författning. Detta gäller t. ex. frågor om överflyttning av kommunala arkiv, som regleras i kungörelsen (1966:568) om överlämnande av kommunala arkiv vid ändring i kommunal indelning. Ibland kan föreskrifter behövas om den allmänna väghållningen inom ett överföringsområde. Möjligheten att bestämma att kommun skall vara väghållare regleras i 5 § väglagen (1971:948). Någon uttrycklig hänvisning till andra författningar har inte ansetts nödvändig. Bestämmelsen ger emellertid regeringen befogenhet att meddela även andra föreskrifter som behövs i samband med övergången till den nya kommunindelningen. Det kan t. ex. ibland vara lämpligt att regeringen bestämmer om staten eller någon av kommunerna skall bekosta den förrättning enligt 13 kap. fastighetsbildningslagen som blir nödvändig, om indelningsändringen inte följer fastighetsgränserna. Frågan om sådana kostnader får i annat fall tas upp av fastighetsbildningsmyndigheten i samband med förrättningen. Vidare måste ibland meddelas särskilda föreskrifter om användningsområdena för kommunala donationsfonder. Sådana frågor regleras dock i allmänhet vid ekonomisk reglering mellan kommunerna.

När en ny kommun bildas, måste namn bestämmas för den nybildade kommunen. Regeringen beslutar i namnfrågan, givetvis med beaktande av de berörda kommunernas synpunkter. I kommunalrättskommitténs betänkande (SOU 1967:58) Enhetlig kommuntyp (s. 88–89) behandlas vissa riktlinjer för ställningstagandet i namnfrågan. Vid bestämmande av kommunnamn bör samråd ske med riksantikvarieämbetet och ortsnamnsarkiven.

I fråga om bestämmelserna i andra stycket om hänsyn till önskemål och synpunkter från kommun och verkan av att en kommun motsätter sig en indelningsändring hänvisar jag till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3). Kravet på synnerliga skäl för indelningsändring mot en kommuns vilja innebär att en sådan indelningsändring inte kan förekomma särskilt ofta. Detta gäller särskilt när ändringen är en sammanläggning eller delning som innebär att kommunen upplöses. Med kommun som närmast berörs av indelningsändringen avses en kommun som skulle förlora eller tillföras område genom ändringen eller som skulle sammanläggas med en annan kommun eller delas. Även kringliggande kommuner, som inte

direkt skulle beröras av indelningsändringen, kan givetvis ha intresse av frågan. En sådan kommun kan ha samarbete, exempelvis på skolområdet, med en kommun som direkt skulle beröras av indelningsändringen. Om ändringen skulle förändra förutsättningarna för ett sådant samarbete eller på något annat sätt vara negativ för kringliggande kommuner och dessa därför motsätter sig ändringen, bör detta naturligtvis påverka den allmänna bedömningen av indelningsfrågan. Den särskilda vikt som enligt förslaget bör fästas vid en kommuns inställning gäller dock endast de kommuner som direkt skulle beröras av ändringen. Mot en sådan kommuns bestridande får indelningsändringen inte genomföras utan att särskilt starka skäl föreligger. Kraven på sådana skäl måste givetvis ställas högre ju mer omfattande indelningsändringen är. De motiv som en kommun anför för att motsätta sig en indelningsändring bör beaktas vid prövningen av frågan om synnerliga skäl föreligger. Det förekommer att en kommun ställer villkor av olika slag i sitt ställningstagande till en indelningsändring. Det får från fall till fall avgöras om villkoren är av den arten att de måste anses innebära att kommunen motsätter sig indelningsändringen.

Även i fråga om bestämmelsen i tredje stycket om hänsyn till önskemål och synpunkter från ortsbefolkningen hänvisar jag till vad jag har anfört i det föregående (avsnitt 2.3).

2 §

Om osäkerhet råder i fråga om gränsen för en kommuns område får regeringen enligt denna paragraf förordna om gränsens rätta sträckning. Paragrafen stämmer i allt väsentligt överens med 2 § tredje stycket KIL. Bestämmelsen flyttades dit från kommunallagen i samband med 1977 års kommunallagsreform. Därvid tog statsmakterna ställning för att bestämmelsen bör finnas kvar (prop. 1975/76:187, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148). Normalt kan osäkerhet i fråga om en kommungräns undanröjas genom fastighetsbestämning enligt 14 kap. fastighetsbildningslagen. Det kan emellertid inte ske, om kommungränsen inte sammanfaller med fastighetsgräns. Härmed åsyftas främst de fall då kommungräns går över allmänt vattenområde. Härav drogs den slutsatsen att en bestämmelse fortfarande behövs om förfarandet när det råder osäkerhet om den rätta sträckningen av en kommungräns. Bestämmelsen ansågs böra flyttas från kommunallagen till KIL (prop. 1975/76:187 s. 329).

Jag har i likhet med kommittén inte funnit anledning till annan bedömning än den som gjordes i samband med kommunallagsreformen. Bestämmelsen har därför förts över till den nya indelningslagen.

Ärenden om gränsbestämning är sällsynta. Särskilda bestämmelser om förfarandet behövs inte. Frågor om gränsbestämning väcks genom ansökan hos regeringen.

3 §

Denna paragraf, som saknar motsvarighet i KIL, reglerar under vilka förutsättningar kammarkollegiet får besluta om en indelningsändring.

Med den avgränsning av kammarkollegiets kompetensområde som gjorts kommer de mera omfattande eller politiskt känsliga indelningsärendena även i fortsättningen att avgöras av regeringen. De indelningsärenden som kollegiet beslutar om torde huvudsakligen komma att avse områden med enstaka fastigheter eller delar av fastigheter. Det kan i och för sig även i dessa fall förekomma att det krävs ekonomisk reglering mellan kommuner. Det torde dock inte inträffa så ofta att det finns skäl att avstå från att kräva beslut av regeringen.

Paragrafen reglerar uttömmande förutsättningarna för de ändringar som kammarkollegiet får besluta om. Kammarkollegiet är alltså inte bundet av de förutsättningsbestämmelser som gäller enligt 1 §. Några vitala kommunala intressen står i regel inte på spel i dessa fall. Skulle i något fall olägenhet kunna uppkomma för en kommun, skall givetvis hänsyn tas till kommunens önskemål och synpunkter. Kommunerna bör alltid beredas tillfälle att yttra sig, innan frågan avgörs.

Det har inte ansetts nödvändigt att ge kammarkollegiet rätt att meddela särskilda föreskrifter för indelningsändrings genomförande (jfr 1 §). Sådana föreskrifter behövs normalt inte i de ärenden som det är fråga om här. Skulle det bli nödvändigt med föreskrifter av det slag som nämnts i specialmotiveringen till 1 §, får de meddelas senare i den ordning som gäller för den aktuella frågan. Det kan t. ex. i något fall bli fråga om att bestämma om staten eller en kommun skall vara väghållare i ett överföringsområde. En sådan fråga får avgöras enligt 5 § väglagen. Fråga om kostnader för eventuell förrättning enligt 13 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) får tas upp i fastighetsbildningsärendet. Det torde i regel inte vara någon svårighet för fastighetsbildningsmyndigheten att med stöd av 13 kap. 5 § fastighetsbildningslagen bestämma om en kommun eller staten skall svara för förrättningskostnaderna.

Kammarkollegiets beslut om indelningsändring leder normalt automatiskt till ändring i sådan judiciell och administrativ indelning som är knuten till kommunindelningen. Det förekommer emellertid att det beträffande administrativa indelningar, som bygger på kommunindelningen, uttryckligen anges i den författning som reglerar den administrativa indelningen att de kommuner som räknas upp i författningen avser den omfattning resp. kommun har vid viss angiven tidpunkt (t. ex. kungörelsen (1973:875) om rikets indelning i polisdistrikt och kungörelsen (1973:922) om rikets indelning i lantmäteridistrikt). I sådana fall måste den administrativa indelningen ändras genom särskilt beslut. Dessutom måste den författning som reglerar indelningen ändras. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att genom författningsbestämmelser fixera olika indelningsgränser vid de kommungränser som gällde vid en viss tidpunkt.

4 §

Paragrafen motsvarar 29 § tredje stycket KIL. Kammarkollegiet ges här en generell rätt att avslå en framställning om indelningsändring.

Om det är uppenbart att en ansökan om indelningsändring inte kan bifallas, bör kammarkollegiet direkt kunna avslå den. Avslagsrätten bör också kunna utnyttjas i andra fall när avgörande skäl talar mot en indelningsändring och frågan inte är politiskt kontroversiell. Politiskt känsliga ärenden bör alltid underställas regeringens prövning.

5 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i KIL, innehåller en bestämmelse om att kammarkollegiets beslut enligt 3 eller 4 § får överklagas hos regeringen. Möjligheten att överklaga kammarkollegiets beslut följer i och för sig redan av 18 § allmänna verksstadgan (1965:600). Det är ändå lämpligt att det i den nya indelningslagen finns en uttrycklig bestämmelse om möjligheten att anföra besvär hos regeringen. I fråga om rätten att anföra besvär och besvärstid kan ledning fås genom bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1971:290) och den praxis som anknyter till dessa bestämmelser.

Ekonomisk reglering m. m.

Under denna rubrik i den nya indelningslagen finns bestämmelser om kommunernas inbördes ekonomiska förhållanden vid en indelningsändring och om indelningsändrings inverkan på kommunala författningar. I KIL finns motvarande regler i 4–9 §§ under rubriken om fördelning av tillgångar och förbindelser, i 10 § om särskilt bidrag från en kommun till annan vid delning av kommun och i 11 § om indelningsändrings inverkan på kommunala stadgars giltighet. Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6) föreslås ingen motsvarighet till bestämmelserna i 5 § och 6 § första stycket om allmän mark. Detsamma gäller bestämmelsen i 9 § om förhållandena när någon ekonomisk reglering inte sker. Bestämmelserna i 7 § om utskiftning av vissa tillgångar och förbindelser har inte heller getts någon direkt motsvarighet i den nya lagen. Frågan om hur utskiftningen av tillgångar och förbindelser bör genomföras regleras i den allmänna bestämmelsen om den ekonomiska regleringens innehåll i 6 § i den nya lagen. Utan motsvarighet i KIL är bestämmelsen i 8 § om övergång av kommunala borgensförbindelser m. m.

6 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om när ekonomisk reglering skall ske, om principerna för regleringen och om fastställelse av denna. Paragrafen motsvarar i första hand 6 § KIL.

Bestämmelserna om när ekonomisk reglering skall ske innebär att en sådan reglering alltid måste ske vid delning av en hel kommun. Med delning avses

dels utbrytning av ett område från en kommun till en nybildad kommun, dels en kommuns upplösning och nybildning av två eller flera kommuner och dels sådan upplösning av en kommun som innebär att kommunen delas och delarna förs till andra kommuner. Ekonomisk reglering skall också ske vid överföring av ett område från en kommun till en annan kommun, om någon kommunal tillgång eller förbindelse som kan hänföras till området bör föras över till den andra kommunen eller om det finns särskilda skäl till reglering. Sådana särskilda skäl kan tänkas föreligga vid överföring av ett relativt stort område som saknar kommunala tillgångar. Om befolkningen i området kan sägas ha bidragit i inte oväsentlig mån till kommunens samlade förmögenhet, är det rimligt att en andel av denna förmögenhet tillförs den kommun dit området kommer att höra efter indelningsändringen.

I fråga om den ekonomiska regleringens innehåll anges endast att regleringen skall ha till syfte att på ett ändamålsenligt och skäligt sätt fördela kommunens förmögenhet eller del av denna. Härigenom ges kommunerna stor frihet att själva komma överens om regleringen.

Av bestämmelsen att regleringen skall ske på ett ändamålsenligt sätt följer bl. a. att utskiftningen som regel inte bör ske så att allmän mark och andra s. k. anläggningstillgångar kommer att ägas av annan kommun än den i vilken egendomen är belägen. Kommunägda fastigheter bör redovisas i regleringen på sådant sätt att någon oklarhet inte uppstår för framtiden om rätten till en sådan fastighet. Att en kommun efter en ekonomisk reglering kommer att äga fastighet i en annan kommun borde komma i fråga endast i sällsynta undantagsfall.

I bestämmelsen att fördelningen skall ske på ett skäligt sätt ligger den ekonomiska grunden för regleringen. Vid en ekonomisk reglering som ges karaktären av ett fullständigt skifte av en kommuns samtliga tillgångar och förbindelser är den naturliga grunden förhållandet mellan det taxerade skatteunderlaget i hela kommunen och det taxerade skatteunderlaget i den del som skall skiljas från kommunen. Om det beträffande viss tillgång eller förbindelse, t. ex. delägarskap i trafikföretag för kollektiv persontrafik, bedöms lämpligt att fastställa annan grund för regleringen, föreligger givetvis inget hinder häremot. Vid en reglering som begränsas till tillgångar och förbindelser med anknytning till ett mindre överföringsområde, blir det endast fråga om att bestämma skälig ersättning för de tillgångar och förbindelser som det bedöms lämpligt att föra över till en annan kommun.

Den ekonomiska regleringen fastställs av regeringen samtidigt som indelningsändringen beslutas. I fråga om möjligheten att skjuta upp viss fråga i den ekonomiska regleringen får jag hänvisa till vad jag sagt i den allmänna motiveringen.

Principen om kommunernas avtalsfrihet fastslås genom en särskild bestämmelse om att regeringen bör fastställa en reglering som kommunerna är överens om. Bestämmelsen har utformats så att regeringen har möjlighet

att gå ifrån en träffad överenskommelse i särskilda fall. Som jag sagt i den allmänna motiveringen bör särskilt kommunernas ansvar gentemot de kommunalanställda uppmärksammas, när regeringen fastställer den ekonomiska regleringen i samband med en indelningsändring.

Genom bestämmelsen i sista stycket om att en kommunal förbindelse får överföras från en kommun till en annan oberoende av fordringsägarens samtycke blir en sådan överföring civilrättsligt gällande gentemot fordringsägaren. Den förstnämnda kommunen blir alltså befriad från ansvaret för en sådan förbindelse. I fråga om motiven till denna bestämmelse får jag hänvisa till den allmänna motiveringen. Det ankommer på resp. kommun att underrätta borgenären om att gäldenärsbyte skett. I vissa fall kan det vara lämpligt att ett medgivande från borgenären inhämtas, även om detta alltså inte krävs i fortsättningen. Det kan t. ex. gälla i fråga om vissa större lån samt förbindelser på den utländska lånemarknaden.

7 §

I denna paragraf finns bestämmelser om utjämning med pengar, om en kommun vid fördelningen av tillgångar och förbindelser tillagts större del av tillgångarna eller förbindelserna än som följer av grunden för regleringen. Paragrafen motsvarar 8 § KIL.

Med grunden för regleringen avses den ekonomiska grund som ligger i bestämmelsen i 6 § att fördelningen skall ske på ett skäligt sätt. Utjämningsbeloppen har under senare år oftast fördelats på två eller flera år. Möjligheten för regeringen att bestämma en sådan fördelning har slagits fast genom en särskild bestämmelse i paragrafen.

8 §

Denna paragraf innehåller en bestämmelse om övergång av kommunala borgensförbindelser och liknande åtaganden, som gäller invånare, fastighet eller verksamhet inom ett område som skall skiljas från kommunen. Bestämmelsen innebär att sådana förbindelser, om inte annat bestäms vid ekonomisk reglering, automatiskt övergår till den kommun vari området efter indelningsändringen skall ingå. Bestämmelsen, som saknar motsvarighet i KIL, har behandlats i den allmänna motivering. Det bör understrykas att bestämmelsen blir tillämplig såväl vid överföring av ett område från en kommun till en annan som vid delning av en kommun. Sin huvudsakliga betydelse har den dock vid smärre områdesöverföringar där en ekonomisk reglering annars skulle ha omfattat endast denna typ av förbindelser.

9 §

Vid sammanläggning av kommuner övergår enligt denna paragraf kommunernas samtliga tillgångar och förbindelser till den kommun som bildas genom sammanläggningen. Denna princip om universalsuccession

gäller oavsett om sammanläggningen ges den innebörden att en helt ny kommun bildas eller om en kommun får bestå som en vidgad kommun. Paragrafen motsvarar och stämmer i sak helt överens med 4 § KIL.

10 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om särskilt bidrag från en kommun till en annan för försämrad ekonomisk ställning m. m. Paragrafen motsvarar och stämmer i sak överens med 10 § KIL.

11 §

I denna paragraf finns bestämmelser om indelningsändrings inverkan på kommunala författningar. Paragrafen motsvarar delvis 11 § KIL.

Enligt 11 § KIL skall särskilda kommunala stadgar, som gäller inom en kommun som berörs av en indelningsändring, gälla i tillämpliga delar även efter ändringen inom samma område som förut, om inte annat förordnas i samband med beslutet om ändring eller senare. Denna bestämmelse tog framför allt sikte på de fall då en landskommun införlivades med en stad. Genom att de kommunala stadgarna tills vidare behöll sin giltighet inom samma område som dithills fick staden tid att närmare undersöka det införlivade områdets tillstånd och behov samt därefter göra de ändringar i stadens stadgar som påkallades av omständigheterna.

Kommunala författningar bör med hänsyn till likställighetsprincipen snarast möjligt efter beslutet om indelningsändring anpassas till den nya indelningen, i den mån det behövs på grund av ändringens omfattning och författningarnas utformning. En föreskrift härom har tagits in i denna paragraf. Kommunfullmäktige eller indelningsdelegerade, som beslutar för kommunen enligt den nya indelningen, bör ta initiativ till översyn av författningarna och besluta om de ändringar som behövs. Om beslutet för att bli gällande skall fastställas av statlig myndighet, måste underställning naturligtvis ske. Den behövliga anpassningen bör om möjligt göras så att ändringarna i författningarna kan träda i kraft samtidigt som indelningsändringen.

Om en författning inte hinner anpassas innan en indelningsändring träder i kraft, gäller författningen enligt paragrafen i tillämpliga delar inom samma område som före indelningsändringen. Denna bestämmelse tjänar endast som en reservregel för det fall kommunfullmäktige eller indelningsdelegerade inte före ikraftträdandet har beslutat om de ändringar som behövs till följd av indelningsändringen. Paragrafen innebär att ett särskilt beslut om anpassning av en författning behöver fattas endast om det är nödvändigt med hänsyn till indelningsändringens omfattning och författningens utformning i fråga om tillämpningsområde m. m. I andra fall tillämpas en författning, som gäller i den kommun till vilken ett område överförs, från det att indelningsändringen har trätt i kraft även i överföringsområdet. Något särskilt beslut av kommunfullmäktige behövs inte i dessa fall, som blir aktuella främst vid

indelningsändringar av mindre omfattning.

Med kommunala författningar avses främst sådana lokala föreskrifter som utfärdas med stöd av den s. k. kommunala förordningsmakten. De viktigaste kommunala författningarna är lokala ordningsstadgor, hälsovårdsordningar, brandordningar och hamnordningar. Reglementen för kommunala nämnder och föreskrifter för den kommunala personalen får i allmänhet också räknas som kommunala författningar. Det ligger dock i sakens natur att författningar av detta slag sällan behöver ändras på grund av en indelningsändring. Till författning är också att hänföra taxor för kommunala avgifter. Bestämmelserna i paragrafen omfattar taxor för alla typer av kommunala avgifter, t. ex. elektricitetsavgifter, vatten- och avloppsavgifter, renhållningsavgifter, sotningsavgifter, avgifter för gatemarksupplåtelser och felparkeringsavgifter. Stadsplaner och andra bebyggelseplaner har däremot inte karaktären av författning.

Indelningsändrings ikraftträdande och den kommunala beslutanderätten vid sådan ändring

Detta avsnitt motsvarar delvis bestämmelserna i 12–21 §§ KIL om indelningsändrings ikraftträdande och åtgärder med avseende därpå. Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 2.7 i den allmänna motiveringen. Som framgår av vad som anförs där anser jag i likhet med kommittén att bestämmelserna i 14 och 18 §§ KIL om nyval av kommunfullmäktige och åtgärder i samband därmed inte bör ges någon motsvarighet i den nya indelningslagen. Huvuddelen av dessa bestämmelser blir med detta ställningstagande helt överflödiga. Några av dem måste behållas. Det gäller bestämmelserna om rätt för länsstyrelsen att göra undantag från tidsfristerna för beslut om valkrets- och valdistriktsindelning samt om utseende av ledamöter och suppleanter i valnämnd i nybildad kommun. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.7.2) kan det vara lämpligt att ta in dessa bestämmelser i vallagen. Även en motsvarighet till bestämmelserna i 16 och 20 §§ KIL om upprättande och tillhandahållande av röstlängd bör som jag också har sagt kunna tas in i vallagen. Bestämmelserna har därför inte getts någon motsvarighet i den nya indelningslagen. Av skäl som jag redovisat i den allmänna motiveringen läggs inte heller fram några förslag om ändringar i vallagen i detta sammanhang.

Bestämmelserna i 15 § första stycket KIL om beräkningen av kommunal-skatt vid indelningsändring har fått en motsvarighet i den nya lagen om utdebitering av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar (specialmotiveringen avsnitt 4.8). Denna lag avses ersätta förordningen (1948:766) angående taxering och debitering av skatt vid ändring i kommunal eller ecklesiastisk indelning, m. m. I 15 § andra stycket KIL hänvisas till denna förordning. I 21 § finns en hänvisning till kungörelsen (1950:431) med vissa föreskrifter angående taxering och debite-

ring av skatt vid ändring i kommunal indelning, m. m. (ändrad senast 1966:581). Denna kungörelse skall finnas kvar. Jag delar emellertid kommitténs uppfattning att några hänvisningar av det nyss nämnda slaget inte behövs i den nya indelningslagen.

Till de regler i avsnittet som inte har någon motsvarighet i KIL hör bestämmelserna i 13 § om rätt för kommunen enligt den nya indelningen att förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter och i 16 och 18 §§ om nyvalda kommunfullmäktiges ställning vid vissa indelningsändringar.

12 §

I denna paragraf, som motsvarar 12 § KIL, anges dels när en indelningsändring träder i kraft (första stycket), dels hur lång övergångsperioden mellan beslutet om indelningsändring och ikraftträdandet minst skall vara (andra stycket). Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 2.7.1 och 2.7.2 i den allmänna motiveringen.

Alla indelningsändringar som sker med stöd av indelningslagen träder i kraft vid årsskifte. I fråga om mera omfattande indelningsändringar, dvs. när någon kommun enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kommunfullmäktige, gäller den ytterligare begränsningen att de får sättas i kraft endast vid årsskifte efter ordinarie val av kommunfullmäktige. Det är fråga om sådana sammanläggningar och delningar som medför nybildning av en kommun samt andra indelningsändringar som leder till en större ökning eller minskning av folkmängden (som regel minst 15 %) för någon av de kommuner som berörs av ändringen. Som framgår av 1 kap. 17 § utses alltid indelningsdelegerade i dessa fall.

Beslut om indelningsändring som tillhör kammarkollegiets kompetensområde skall meddelas minst tre månader före ikraftträdandet. Detta gäller också om regeringen efter besvär beslutar om sådan indelningsändring. Beslut om indelningsändring som måste fattas av regeringen skall meddelas minst ett år före ikraftträdandet. Den 31 december ett år är alltså den senaste dag regeringen kan besluta om indelningsändring som skall träda i kraft den 1 januari två år senare.

13 §

Denna paragraf, som saknar motsvarighet i KIL, handlar om rätten för en kommun enligt den nya indelningen att förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter innan indelningsändringen har trätt i kraft.

I likhet med kommittén anser jag det lämpligt att i den nya lagen slå fast från vilken tidpunkt en kommun enligt den nya indelningen, dvs. kommunen av den omfattning som skall gälla efter indelningsändringen, har rättskapacitet. Bestämmelsen innebär att en kommun enligt den nya indelningen kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter så snart indelningsändringen har beslutats och det finns ett organ som företräder den ändrade eller nybildade kommunen. Från denna tidpunkt kan alltså beslut-

anderätt utövas för den nya kommunbildningen. Bestämmelsen är avsedd främst för de fall då en ny kommun har bildats genom en indelningsändring. Att den formellt är tillämplig även vid andra typer av indelningsändringar anser jag inte vara någon nackdel.

14 §

I denna paragraf finns bestämmelser om fördelningen av den kommunala beslutanderätten mellan kommunerna enligt den äldre och den nya indelningen under övergångstiden innan indelningsändringen träder i kraft. Paragrafen motsvarar 13 § KIL.

Bestämmelserna överensstämmer i fråga om det materiella innehållet i allt väsentligt med gällande rätt. En ändring har dock gjorts i fråga om den tidpunkt från vilken reglerna om fördelning av beslutanderätten skall gälla. F. n. uppkommer fråga om fördelning av beslutanderätten så snart förordnandet om indelningsändring har meddelats. Detta har medfört problem i vissa fall när sammanläggningsdelegerade skall utses. Innan delegerade har valts, kan naturligtvis ingen beslutanderätt utövas för en kommun enligt den nya indelningen som skall företrädas av delegerade. I den nya lagen anges därför att i de fall delegerade skall utses gäller bestämmelserna om beslutanderättens fördelning först sedan delegerade har valts. I fråga om innebörden av bestämmelserna i övrigt och motiveringen till dem kan jag hänvisa till avsnitt 2.7.3 i den allmänna motiveringen.

15 §

I denna paragraf anges vilka organ som företräder kommunen enligt den äldre resp. nya indelningen under övergångstiden och således utövar beslutanderätt som avses i 14 §. Paragrafen motsvarar 14 § första stycket KIL.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.7.3) har jag berört verkningarna av det snabbare valgenomslag som numera skall tillämpas efter val av kommunfullmäktige. Jag har bl. a. förordat att de nyvalda fullmäktige när de tillträder den 1 november skall företräda sin kommun enligt både den äldre och nya indelningen. Detta följer i regel direkt av bestämmelserna i denna paragraf och bestämmelsen i 2 kap. 6 § kommunallagen om fullmäktiges mandattid. Beträffande indelningsändring som innebär sammanläggning eller delning av kommun har dock vissa särregler om vilket organ som företräder kommunen enligt den äldre indelningen efter den 1 november blivit nödvändiga. Dessa regler finns i 16 §, dit en hänvisning görs. I övrigt har inga sakliga ändringar gjorts i förhållande till nuvarande bestämmelser i 14 § första stycket KIL.

16 §

I denna paragraf finns vissa särregler om vilket organ som företräder en kommun enligt den äldre indelningen när de nyvalda kommunfullmäktige har tillträtt. Paragrafen saknar motsvarighet i KIL.

Första stycket gäller sammanläggning av kommuner och innebär att nyvalda fullmäktige under de två sista månaderna av övergångsperioden företräder, förutom den kommun som bildas genom sammanläggningen, även de kommuner enligt den äldre indelningen som ingår i sammanläggningen.

Genom bestämmelserna i andra stycket ges regeringen möjlighet att förordna att de gamla fullmäktige vars tjänstgöringstid skulle utgå den 1 november skall sitta kvar och utöva beslutanderätt för kommunen enligt den äldre indelningen till dess indelningsändringen träder i kraft. I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.7.3) har jag förordat att denna möjlighet bör finnas både vid delning av en kommun och överföring av en del av en kommun till en annan kommun. Förordnande enligt andra stycket blir alltid nödvändigt vid delning av en kommun som innebär att den delade kommunen upplöses, vare sig delarna bildar nya kommuner eller förs till befintliga kommuner. Vid en delning som innebär att ett område bryts ut från en kommun som består behöver regeringen inte alltid meddela förordnande enligt andra stycket. Nyvalda fullmäktige i denna kommun kan utöva beslutanderätten för såväl den odelade kommunen som kommunen enligt den nya indelningen. Om nyvalda fullmäktige inte framstår som tillräckligt representativa för den odelade kommunen, bör dock regeringen med stöd av andra stycket förordna att kommunen skall företrädas av de gamla fullmäktige. Motsvarande bör gälla vid sådana omfattande områdesöverföringar som i realiteten är att jämställa med en delning. När förordnande meddelas enligt andra stycket måste regeringen även genom uttryckligt beslut förlänga de gamla fullmäktiges tjänstgöring, eftersom denna annars enligt 2 kap. 6 § kommunallagen skulle upphöra den 31 oktober.

17 §

I denna paragraf, som motsvarar 19 § KIL, anges de fall då indelningsdelegerade skall utses och delegerades tjänstgöringstid. Dessa frågor har behandlats i avsnitt 2.7.3 i den allmänna motiveringen.

Indelningsdelegerade skall utses, när indelningsändringen innebär att en ny kommun bildas. Delegerade skall således alltid utses för en kommun som nybildas genom sammanläggning. Vid en delning som innebär att en del av en kommun bildar en ny kommun skall delegerade också alltid utses för att företräda den nybildade kommunen. I övrigt utses delegerade, om indelningsändringen är av sådan omfattning att kommunen enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kommunfullmäktige. Detta innebär att vid sammanläggning som medför att en kommun vidgas delegerade skall utses för denna kommun, om ökningen av dess folkmängd är så stor (i regel minst 15 %) att fullmäktige i kommunen inte framstår som tillräckligt representativa för den vidgade kommunen. Vid en delning som innebär utbrytning av en del från en kommun som består som en minskad kommun utses delegerade för denna kommun, om dess folkmängd minskat i

och kommittéer samt den minskade kommunens nämnder och beredningar. Att den ökade kommunens nämnder och beredningar i detta fall inte står till fullmäktiges förfogande behöver inte sägas ut särskilt.

För de nyvalda fullmäktige kommer delegerades arbetsutskott i praktiken att fungera som en kommunstyrelse. Detta gäller framför allt vid nybildning av kommun. Det bör dock understrykas att den eller de gamla kommunstyrelserna formellt har kvar sina uppgifter och befogenheter enligt kommunallagen. Styrelsen måste därför alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som skall avgöras av de nyvalda fullmäktige.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller endast de fall då nyvalda fullmäktige tagit över beslutanderätten från indelningsdelegerade. I de fall indelningsdelegerade inte utses är det tillräckligt att nyvalda fullmäktige under de två första månaderna av mandattiden kan utnyttja den gamla kommunstyrelsen och de gamla nämnderna och beredningarna i kommunen. Det bör understrykas att delegerade alltid utses vid nybildning av kommun.

19 §

I denna paragraf, som motsvarar 23 § KIL, finns särskilda bestämmelser om rätt att anföra kommunalbesvär över beslut som under övergångsperioden före en indelningsändrings ikraftträdande fattas av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och annan nämnd i en kommun som berörs av ändringen.

Bestämmelserna innebär att kretsen av dem som har besvärsmätt utvidgas i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagens besvärregler. Besvärberättigade är således inte bara medlemmar av kommunen utan också annan kommun som berörs av indelningsändringen och medlem av sådan kommun. Den utvidgade besvärsmätten gäller under tiden från det kommunen enligt den nya indelningen kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter enligt 1 kap. 13 § tills indelningsändringen träder i kraft. I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.7.3) har jag anslutit mig till kommitténs uppfattning att den utvidgade besvärsmätten bör gälla inte bara som f. n. beslut för kommun enligt den äldre indelningen utan även beslut som avser kommunen enligt den nya indelningen. Jag har också i likhet med kommittén förordat att de särskilda besvärsgrunder som anges i 23 § KIL tas bort. Bestämmelserna har utformats i enlighet med dessa ställningstaganden. De innehåller också en uttrycklig regel som innebär att den utvidgade besvärsmätten gäller även de fall då länsstyrelsen har bifallit besvär eller meddelat verkställighetsförbud.

Reglerna i denna paragraf avser beslut av kommunfullmäktige, nämnder och beredningar i kommun som berörs av en indelningsändring. Bestämmelser om en på motsvarande sätt utvidgad rätt att anföra besvär över beslut av indelningsdelegerade samt dess arbetsutskott och kommittéer finns i 23 § förslaget till lag om kommunala indelningsdelegerade.

Förfarandet

I detta avsnitt finns bestämmelser om förfarandet i ärenden om indelningsändring. Bestämmelserna är tillämpliga på alla typer av ärenden vare sig det är regeringen eller kammarkollegiet som beslutar om indelningsändringen.

Bestämmelserna motsvarar i stort 24–32 §§ KIL. I avsnittet finns emellertid ingen motsvarighet till 29 och 30 §§. I 29 § första stycket anges hur länsstyrelsen skall förfara när länsstyrelsen har avslutat utredning eller funnit anledning att avbryta den eller väsentligt ändra dess inriktning. Enligt 29 § andra stycket skall länsstyrelsens utlåtande infordras i ärende som har utretts av kammarkollegiet eller under dess inseende. I 30 § föreskrivs att kammarkollegiet skall avge utlåtande i ärende som hänskjuts till regeringens avgörande. Dessa bestämmelser, som innebär en detaljreglering av förfarandet, kan utan vidare undvaras i den nya indelningslagen. Det kan förutsättas att kammarkollegiet och länsstyrelserna även utan uttryckliga föreskrifter därom vidtar sådana åtgärder som anges i bestämmelserna.

En bestämmelse som motsvarar 29 § tredje stycket KIL om kammarkollegiets rätt att avslå en ansökan om indelningsändring har placerats i 1 kap. 4 §.

Helt ny är bestämmelsen i 24 § om undersökning av ortsbefolkningens inställning till en indelningsändring.

20 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om vem som har rätt att ta initiativ till en indelningsändring. Den motsvarar 24 och 31 §§ KIL.

En fråga om indelningsändring kan enligt första stycket väckas av kommun eller medlem av kommun, som skulle beröras av ändringen, genom ansökan hos kammarkollegiet. Detta torde liksom hittills bli det vanligaste sättet att väcka indelningsärende. Kommunmedlem är enligt 3 § kommunallagen den som är kyrkobokförd i kommunen, äger fastighet där eller är taxerad till kommunalskatt där.

Frågan kan också väckas av länsstyrelsen eller tas upp av regeringen eller kammarkollegiet på eget initiativ. I fråga om regeringens initiativrätt innebär paragrafen en saklig ändring i förhållande till reglerna i KIL. Enligt 31 § KIL får regeringen, om den tar initiativ till en indelningsändring, förordna om utredning på det sätt den finner lämpligt. Någon motsvarighet härtill har inte tagits in i den nya lagen. Den ordning för anordnande av utredning som föreskrivs i lagen bör gälla utan undantag. Regeringen har sålunda, när den på eget initiativ tar upp frågan om en indelningsändring, att överlämna åt kammarkollegiet att ombesörja utredningen enligt indelningslagens bestämmelser. Hittills har också denna ordning tillämpats i nästan samtliga fall då regeringen har begagnat sig av sin initiativrätt.

21 §

Paragrafen, som motsvarar 25 § KIL, innehåller de grundläggande reglerna om ordningen för utredning i indelningsärenden.

Kammarkollegiet har enligt paragrafen huvudansvaret för att lämplig utredning kommer till stånd i alla typer av indelningsärenden vare sig det är regeringen eller kollegiet som är beslutande myndighet.

Normalt bör någon form av utredning ske i varje indelningsärende. De skilda möjligheter att anordna utredning som lagen ger innebär att utredningen inte behöver ges större omfattning än vad som krävs i det enskilda fallet. Utredningen kan alltid avbrytas, om det framkommer att någon ändring inte bör komma till stånd. Det kan givetvis förekomma, framför allt i ärenden av mindre omfattning, att det finns en tillräcklig utredning redan vid ansökningstillfället. Det är självklart att det i sådant fall inte behöver göras någon särskild utredning.

När en fråga om indelningsändring har väckts, åvilar det kammarkollegiet att avgöra om utredningen skall göras inom kollegiet, hos länsstyrelsen eller av särskild utredare. Avgörandet bör ske efter samråd med länsstyrelsen. Det kan därför vara lämpligt att kammarkollegiet på ett så tidigt stadium som möjligt inhämtar preliminära synpunkter från länsstyrelsen på hur utredningen bör gå till och vilken omfattning den bör få. Många gånger kan det också vara värdefullt att bereda berörda kommuner tillfälle att yttra sig innan utredningsformen beslutas.

Det är angeläget att länsstyrelsen i betydligt högre grad än f. n. utnyttjas i utredningsarbetet. Om länsstyrelsen i samrådsförfarandet framför önskemål om att få hand om utredningen, bör detta regelmässigt tillgodoses. Är ärendet av mindre omfattning talar dock mycket för att utredningen bör göras inom kammarkollegiet. Liksom hittills har kammarkollegiet också möjlighet att uppdra åt en särskild utredare att verkställa utredningen. Denna utredningsform torde främst behöva utnyttjas i fråga om kyrkliga indelningsärenden.

Enligt 25 § KIL får också länsstyrelsen förordna utredningsman till sitt biträde i ärende som överlämnats till länsstyrelsen för utredning. Denna möjlighet synes emellertid ha utnyttjats mycket sällan, och något större behov att ha kvar bestämmelsen torde därför inte föreligga. Om länsstyrelsen önskar anlita en sakkunnig eller expert, utan de befogenheter som en särskild utredare har, kan detta ske med stöd av 19 § andra stycket länsstyrelseinstruktionen (1971:460).

22 §

Denna paragraf innehåller vissa närmare bestämmelser om utredningen. Den motsvarar 26 § KIL.

I förhållande till gällande bestämmelser innehåller paragrafen endast en ändring i sak. I första stycket har sålunda tagits in en föreskrift om att samråd skall ske med de kommuner som har intresse av frågan. Det är självklart att

man under utredningens gång skall samråda med de kommuner som direkt berörs av indelningsändringen. Även kringliggande kommuner, som inte direkt skulle beröras av ändringen, kan emellertid också ha ett visst intresse av frågan. De kan t. ex. ha inlett ett samarbete på något område med de direkt berörda kommunerna. Samrådet bör därför omfatta även kringliggande kommuner, i den mån ändringen är av betydelse för dessa t. ex. genom att ett interkommunalt samarbete påverkas.

I övrigt innehåller paragrafen inte några särskilda föreskrifter i fråga om utredningens omfattning och beskaffenhet. Det är med hänsyn till de olika typer av indelningsärenden som förekommer knappast möjligt att ge detaljerade föreskrifter om innehållet i utredningen. Jag anser det lämpligt att även i den nya lagen slå fast att utredningen skall omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan. Det är givetvis viktigt att konsekvenserna av en indelningsändring från olika synpunkter blir allsidigt belysta. Utredningens närmare innehåll får avgöras med hänsyn till de krav indelningslagen i sin helhet ställer.

Med uttrycket "annan indelning" i andra stycket avses statlig administrativ indelning, judiciell indelning (indelning i domkretsar för domstolarna), indelning i fastighetsregisterområden samt landstingskommunal och kyrklig indelning.

23 §

I denna paragraf föreskrivs skyldighet för statliga och kommunala myndigheter att lämna upplysningar och biträde åt den som verkställer en utredning i ett indelningsärende, dvs. kammarkollegiet, länsstyrelsen eller särskild utredare. Det är inte meningen att myndigheterna skall göra omfattande, självständiga utredningar i ärendet. I synnerhet gentemot de kommunala myndigheterna bör en viss återhållsamhet iakttas vid tillämpningen av paragrafen.

Paragrafen motsvarar delvis bestämmelserna i 27 § första stycket KIL om utredningsmans befogenheter. Den nuvarande bestämmelsen om möjlighet att utlysa sammanträden blir överflödigt genom de nya reglerna i 24 § om undersökning om ortsbefolkningens inställning till indelningsändring. Att bestämmelsen tas bort innebär naturligtvis inte något hinder mot att sammanträden hålls, om det anses lämpligt.

Enligt 27 § andra stycket KIL skall utredningsmannen anmäla hos utredningsmyndigheten, om han finner att utredningens omfattning bör väsentligen ändras eller att utredningen bör avbrytas. Detta får anses vara så självklart att bestämmelsen inte har getts någon motsvarighet i den nya lagen. Om sådana föreskrifter behövs i något fall, bör de kunna lämnas i utredarens förordnande.

24 §

Denna paragraf, som saknar motsvarighet i KIL, innehåller bestämmelser om särskild undersökning om ortsbefolkningens inställning till en indelningsändring. Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 2.4 i den allmänna motiveringen.

En särskild undersökning om ortsbefolkningens inställning enligt denna paragraf blir aktuell i de fall då enligt 1 kap. 1 § tredje stycket särskild hänsyn skall tas till önskemål och synpunkter från befolkningen. Det gäller alltså vid delning av en kommun och överföring av område från en kommun till en annan. I dessa fall skall särskild undersökning ske om det finns skäl till det. Som jag sagt i den allmänna motiveringen bör kommunfullmäktige i första hand ges tillfälle att inhämta synpunkter från befolkningen med stöd av 2 kap. 18 § kommunallagen. Om så sker, behövs naturligtvis i regel inte någon särskild undersökning av den statliga utredningsmyndigheten. Någon gång kan även en opinionsmätning, som anordnas på privat initiativ, vara så klarläggande att en särskild undersökning framstår som obehövlig.

Beslut om en särskild undersökning fattas av kammarkollegiet, om indelningsutredningen görs av kollegiet eller av en särskild utredare. I ärende som länsstyrelsen utreder är det länsstyrelsen som fattar beslutet.

Undersökningen verkställs av länsstyrelsen som också beslutar om lämplig form för undersökningen. Som jag har sagt i den allmänna motiveringen bör länsstyrelsen samråda med resp. kommun både i fråga om valet av undersökningsform och den närmare uppläggningsformen av undersökningen. Det är viktigt att välja rätt tidpunkt för undersökningen. Den bör inte genomföras förrän utredningen framskridit så långt att frågorna blivit ordentligt belysta och information kunnat spridas till dem som skall delta i undersökningen. För undersökningen bör lämplig form väljas med hänsyn till den ifrågasatta indelningsändringens omfattning och övriga förhållanden. Regelrätta folkomröstningar torde komma att tillhöra undantagsfallen. Särskilt vid mindre omfattande områdesöverföringar bör ofta en enklare form av opinionsmätning vara tillräcklig. I fråga om vilka delar av den eller de berörda kommunerna som undersökningen bör omfatta får jag hänvisa till vad jag har sagt i den allmänna motiveringen.

För en undersökning som genomförs i form av omröstning får länsstyrelsen anlita kommunens valnämnd, om inte nämndens ordinarie arbetsuppgifter hindras. Det ankommer på nämnden själv att bedöma om så är fallet. Vid en omröstning bör valnämnden ha motsvarande uppgifter som vid de allmänna valen. Nämnden bör således utse omröstningsförrättare och svara för de praktiska arrangemangen i samband med omröstningen. Den slutliga röstsammanräkningen bör däremot liksom vid de allmänna valen skötas av länsstyrelsen. Om valnämnden inte kan medverka, ankommer det på länsstyrelsen att själv ombesörja alla de åtgärder som behövs för att genomföra omröstningen. Frågan om kostnaderna för valnämndens medverkan behandlas i 26 §.

Det bör slutligen understrykas att vid bedömningen av resultatet av en folkomröstning hänsyn måste tas inte bara till hur de deltagande röstat utan också till hur många av de röstberättigade som deltagit i omröstningen, vilket är en bra mätare på intresset för frågan i området.

25 §

Paragrafen, som motsvarar 28 § KIL, innehåller bestämmelser om upprättande av förslag till indelningsändring när utredningen visar att en ändring bör komma till stånd. Den som verkställer utredningen skall i sådant fall alltid upprätta förslag till ändringen samt till den ekonomiska reglering och de övriga föreskrifter som behövs för ändringens genomförande. Detta gäller alltså även länsstyrelse eller särskild utredare, när de verkställer utredning.

Något hinder finns dock inte mot att kammarkollegiet delar upp en utredning t. ex. så att länsstyrelsen utreder frågan om indelningsändring bör ske eller ej, medan kollegiet tar hand om den ekonomiska regleringen m. m.

Förslag till ändring i annan indelning skall alltid upprättas om det behövs, oavsett om utredningen verkställs av kammarkollegiet, länsstyrelsen eller särskild utredare och oavsett om det är regeringen eller kammarkollegiet som skall besluta om den kommunala indelningsändringen.

26 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om utredningskostnader. Sådana kostnader uppkommer i allmänhet endast när en särskild utredare har förordnats. Paragrafen motsvarar 32 § KIL. I första stycket behandlas frågan om vem som t. v. skall betala kostnaden och i andra stycket frågan om på vem kostnaden slutligen skall stanna. Det ligger i sakens natur att det får göras en skälighetsbedömning i varje enskilt fall.

I paragrafen regleras endast kostnaderna för utredningen i ett indelningsärende som har väckts enligt 20 §. Det skall vidare vara fråga om utredning som verkställs enligt 21–25 §§. En kommun kan således inte med stöd av denna paragraf få ersättning för kostnader för sådan utredning av en indelningsfråga som görs innan ärendet har väckts enligt 20 §. Kostnader för utredningar som kommunerna efter ett beslut om indelningsändring verkställer för ändringens genomförande kan inte heller ersättas med stöd av paragrafen. Till utredningskostnader kan i princip inte räknas annat än sådana kostnader som uppkommer för utredningsmyndigheten eller som denna enligt uttryckliga bestämmelser eller allmänna rättsgrundsatser är skyldig att betala. I tredje stycket anges särskilt att även kostnad för valnämndens medverkan i en undersökning enligt 24 § om ordsbefolkningens inställning till en indelningsändring är att hänföra till utredningskostnad. Detta innebär att kommunen i regel inte behöver stå för denna kostnad.

Möjligheten att låta en enskild sökande betala utredningskostnad bör utnyttjas ytterst sparsamt.

2 kap. Ändring i indelningen i landstingskommuner

Detta kapitel innehåller regler om ändring i den landstingskommunala indelningen. Reglerna överensstämmer i stora delar med vad som enligt 1 kap. gäller i fråga om ändring i kommunindelningen. Detta är naturligt med hänsyn till att flertalet ändringar i den landstingskommunala indelningen sker i samband med att kommunindelningen ändras och till att i övrigt i stort sett enhetliga regler gäller för de båda kommuntyperna. I kapitlet finns således bestämmelser om förutsättningarna för ändring i den landstingskommunala indelningen, beslutanderätten i indelningsärenden, ekonomisk reglering, indelningsändrings ikraftträdande, den landstingskommunala beslutanderätten vid indelningsändring, besvär och förfarandet i indelningsärenden. Dessa bestämmelser har ingen motsvarighet i KIL, som inte innehåller något kapitel om ändring i landstingskommunal indelning.

I 2 b § KIL finns bestämmelser om kommuns inträde i landstingskommun. Dessa bestämmelser är numera endast tillämpliga på Malmö och Göteborgs kommuner. De har placerats i övergångsbestämmelserna till den nya indelningslagen.

I 33 § första stycket KIL finns bestämmelser om nyval av landsting i samband med indelningsändring. Indelningsändringar av den storleken att nyval av landsting krävs är sällsynta. Det torde inte finnas något behov av att kunna sätta sådana ändringar i kraft vid andra tillfällen än årsskiftet efter ordinarie landstingsval. Dessa bestämmelser har därför, i likhet med motsvarande föreskrifter i KIL om nyval av kommunfullmäktige, inte överförts till den nya indelningslagen.

Enligt 33 § andra stycket KIL avser ordinarie landstingsval, som förrättas året innan indelningsändring träder i kraft, landstingskommunen enligt den nya indelningen. Av skäl som jag redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.8) föreslår jag inte nu någon motsvarighet till denna bestämmelse. Den regel som anges i bestämmelsen får dock anses gälla även utan uttrycklig föreskrift i lag.

1 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om förutsättningarna för ändring i den landstingskommunala indelningen samt om beslutanderätten i ärenden om sådana indelningsändringar.

Bestämmelserna i första stycket om under vilka förutsättningar en ändring i den landstingskommunala indelningen får genomföras innebär att regeringen får besluta om en sådan ändring, om hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. Denna begränsning är nödvändig med hänsyn till föreskriften i 1 kap. 1 § andra stycket kommunallagen att varje län utgör en landstingskommun. En erinran om denna föreskrift har också tagits in i första stycket. I övrigt gäller att en ändring i den landstingskommunala indelningen får ske, om ändringen kan antas medföra bestående fördel för en landstingskommun eller en del av en landstingskommun eller andra fördelar från

allmän synpunkt. Dessa förutsättningar överensstämmer med dem som gäller för ändring i kommunindelningen enligt 1 kap. 1 §. Av skäl som jag redovisat i den allmänna motiveringen har det inte ansetts nödvändigt att ta in uttryckliga bestämmelser om verkan av att en landstingskommun motsätter sig en indelningsändring eller om särskild hänsyn till önskemål och synpunkter från den eller de landstingskommuner som närmast skulle beröras av en ändring eller om särskild hänsyn till ortsbefolkningens inställning. Detta hindrar givetvis inte att sådan hänsyn tas och bör tas, när en ändring i indelningen i landstingskommuner skall beslutas.

Ändringar i den landstingskommunala indelningen kan föranledas inte endast av omständigheter som hänger samman med den landstingskommunala verksamheten utan även av en ändring i länsindelningen som orsakas av förhållanden som har med den statliga regionala förvaltningen att göra eller – vilket torde vara den vanligaste situationen – av en ändring i kommunindelningen över en länsgräns. Regeringens befogenhet enligt första stycket omfattar alla typer av ändringar i landstingsindelningen på nyss angivna grunder eller en kombination av dessa. Det kan dock som jag framhållit i den allmänna motiveringen förutsättas att ingen mer omfattande ändring i läns- och landstingsindelningen genomförs utan att riksdagen har fattat ett principbeslut om den.

Genom bestämmelsen i andra stycket ges kammarkollegiet beslutsbefogenheten beträffande smärre justeringar i den landstingskommunala indelningen. Bestämmelsen innebär att kammarkollegiet får besluta om indelningsändring som bör ske med anledning av sådan ändring i den kommunala indelningen som avses i 1 kap. 3 § i den nya indelningslagen. Där sägs att kammarkollegiet får förordna om ändring i kommunindelningen som behövs på grund av oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighetsförhållandena och som inte föranleder ekonomisk reglering mellan kommuner. Avgörande för kammarkollegiets befogenhet att besluta om ändring i den landstingskommunala indelningen är alltså omfattningen av den kommunala indelningsändring som sker samtidigt som den landstingskommunala.

När regeringen beslutar om ändring i den landstingskommunala indelningen, får regeringen enligt första stycket meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande. Regeringen har enligt 1 kap. 1 § motsvarande befogenhet vid beslut om ändring i kommunindelningen.

2 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om rätt för kammarkollegiet att avslå en ansökan om ändring i den landstingskommunala indelningen. Samma regel gäller enligt 1 kap. 4 § i fråga om ansökan om ändring i kommunindelningen. Avslag på en ansökan om kommunal indelningsändring över länsgräns medför naturligtvis att även frågan om motsvarande ändring i den landstingskommunala indelningen faller.

3 §

Kammarkollegiets beslut att förordna om ändring i den landstingskommunala indelningen eller att avslå en ansökan om indelningsändring får enligt denna paragraf överklagas hos regeringen. Motsvarande bestämmelse finns i fråga om kommunala indelningsändringar i 1 kap. 5 §.

4 §

Enligt denna paragraf skall i fråga om den ekonomiska regleringen vid ändring i den landstingskommunala indelningen bestämmelserna i 1 kap. 6–10 §§ om ekonomisk reglering mellan kommuner som berörs av en indelningsändring tillämpas på motsvarande sätt. Dessa bestämmelser är så allmänt hållna att de ger tillräckligt utrymme även åt hänsynstaganden till sådana särskilda förhållanden som kan föreligga på det landstingskommunala området. Ekonomisk reglering förekommer förhållandevis sällan vid ändring i landstingsindelningen. Men en sådan reglering skall ske, när det krävs enligt 1 kap. 6 § och genomförs enligt samma regler som gäller vid ekonomisk reglering mellan kommuner.

5–9 §§

I dessa paragrafer finns bestämmelser om bl. a. indelningsändrings ikraftträdande, beslutanderättens fördelning och besvär. Dessa bestämmelser överensstämmer i stort sett med motsvarande regler i 1 kap. om ändringar i den kommunala indelningen. Bestämmelser om indelningsdelegerade (jfr 1 kap. 17 och 18 §§) har dock inte ansetts nödvändiga när det gäller ändringar i den landstingskommunala indelningen. Dessa ändringar är normalt inte av den omfattningen att det under övergångsperioden mellan ändringsbeslutet och ikraftträdandet måste finnas ett särskilt organ som utövar den landstingskommunala beslutanderätten. En ändring i landstings- och länsindelningen, som är så omfattande att ett sådant organ blir nödvändigt, torde under alla förhållanden inte kunna genomföras utan att riksdagen tar ställning därtill, varvid även frågan om indelningsdelegerade kan lösas.

Bestämmelser om beslutanderätten under de två sista månaderna av ett valår (jfr 1 kap. 16 §) har inte heller ansetts nödvändiga i fråga om landstingskommunala indelningsändringar.

10–12 §§

Dessa paragrafer innehåller bestämmelser om förfarandet i ärenden om ändring i den landstingskommunala indelningen. Bortsett från att länsstyrelsen inte kan väcka en fråga om indelningsändring eller göra utredningen i en sådan fråga och från att bestämmelser om särskild undersökning om ortsbefolkningens inställning inte finns, gäller samma regler som för kommunala indelningsändringar.

3 kap. Ändring i indelningen i församlingar

Detta kapitel, som motsvarar 2 kap. KIL innehåller regler om ändring i indelningen i församlingar. Reglerna stämmer i stora delar överens med vad som enligt 1 kap. gäller i fråga om ändring i kommunindelningen. I kapitlet finns bestämmelser om förutsättningarna för ändring i församlingsindelningen, beslutanderätten i indelningsärenden, ekonomisk reglering mellan församlingar vid indelningsändring, indelningsändrings ikraftträdande, den församlingkommunala beslutanderätten vid sådan ändring och förfarandet i ärenden om ändrad församlingsindelning.

Bestämmelsen i 35 § andra stycket KIL om olika typer av ändring i församlingsindelningen har inte fått någon motsvarighet i den nya lagen. En sådan bestämmelse har, liksom när det gäller ändring i kommunindelningen, inte ansetts nödvändig. Den nya lagen är tillämplig på alla typer av indelningsändringar. Inte heller bestämmelserna i 38 § andra stycket och 41 § KIL om nyval och åtgärder i samband därmed har fått någon motsvarighet. Även detta ställningstagande överensstämmer med det som gjorts när det gäller kommunerna. Ändringar i församlingsindelningen som är så omfattande att nytt val av kyrkofullmäktige krävs bör inte träda i kraft vid annan tidpunkt än årsskifte efter ordinarie val. Detta har lagfäst i 3 kap. 8 §. Bestämmelserna i 38 och 41 §§ om ändring i församlings indelning i valkretsar och valdistrikt med hänsyn till indelningsändring måste däremot finnas kvar. De har dock inte getts någon motsvarighet i den nya indelningslagen. Detsamma gäller bestämmelsen i 40 § KIL om upprättande och tillhandahållande av röstlängd. Jag får i dessa frågor hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.9). Bestämmelser om debitering av församlingsskatt m. m. vid indelningsändring, som nu finns i 39 § KIL, har tagits in i den föreslagna lagen om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar.

1 §

I denna paragraf anges kapitlets tillämpningsområde. Paragrafen överensstämmer med 34 § KIL.

Utanför tillämpningsområdet ligger förutom de icke-territoriella församlingarna också flerförsamlingspastorat och andra kyrkliga samsälligheter. Som jag har sagt i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.9) har det inte ansetts lämpligt att utvidga tillämpningsområdet till de kyrkliga samsälligheterna. Det bör dock liksom hittills vara möjligt att i stor utsträckning analogivis tillämpa bestämmelserna om ändring i församlingsindelningen vid indelningsändringar som gäller pastorat och andra kyrkliga samsälligheter.

2-6 §§

I dessa paragrafer, som motsvarar 35 § första stycket och 36 § KIL, finns bestämmelser om förutsättningarna för ändring i församlingsindelningen

samt om beslutanderätten i sådana ärenden. Samma regler gäller som i fråga om kommunala indelningsändringar.

Bestämmelserna innebär en ändring i förhållande till KIL genom att det införs regler om förutsättningarna för att beslut om kyrkliga indelningsändringar skall få meddelas. Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.9) har det inte ansetts påkallat att ge dessa regler en annan utformning än de regler som gäller för kommunala indelningsändringar. Dessa regler allmänna utformning medför att de principer för bedömning av frågor om ändrad församlingsindelning som har utbildats i praxis kan följas även i fortsättningen.

Regeringen beslutar om alla större ändringar i församlingsindelningen, medan kammarkollegiet får besluta om sådana smärre ändringar som behövs på grund av oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighetsförhållandena och som inte föranleder ekonomisk reglering mellan församlingar (4 §). Bestämmelsen om kammarkollegiets beslutanderätt innebär att kollegiet får besluta om sådana ändringar som sker på grund av att en fastighet efter en fastighetsbildningsförrättning kommit att bli belägen över en församlingsgräns. Dessa ändringar utgör en förhållandevis stor grupp ärenden. Begränsningen till fall som inte föranleder ekonomisk reglering innebär bl. a. att kammarkollegiet måste överlämna ett ärende till regeringen, om det blir nödvändigt att med stöd av 8 § andra stycket lagen (1973:433) om skatteutjämningsbidrag bestämma annan fördelning av utgående bidragsbelopp än som annars skall gälla. Liksom när det gäller ändring i kommunindelningen har kammarkollegiet generell rätt att avslå en ansökan om indelningsändring (5 §). Kammarkollegiets beslut att förordna om ändring i församlingsindelningen eller att avslå en ansökan om sådan ändring får överklagas hos regeringen (6 §).

7 §

Genom hänvisning i denna paragraf görs bestämmelserna i I kap. om ekonomisk reglering tillämpliga på församling. Bestämmelsernas allmänna utformning gör det möjligt att ta hänsyn till församlingarnas särskilda ekonomiska förhållanden.

8–14 §§

I dessa paragrafer finns bestämmelser om bl. a. indelningsändrings ikraftträdande, den församlingkommunala beslutanderätten vid indelningsändring och besvär. I KIL finns motsvarande bestämmelser i 37, 38, 41, 41 a och 43 §§.

Bestämmelsen i 9 § om att församling enligt den nya indelningen kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter när en indelningsändring har beslutats och det finns ett organ som företräder församlingen saknar motsvarighet i KIL. Den överensstämmer dock helt med bestämmelsen i I kap. 13 § om ändring i kommunindelningen. Även i övrigt stämmer

bestämmelserna i stora drag överens med motsvarande regler i 1 kap. Vissa särregler finns dock.

En inte ovanlig situation vid nybildning av församling är att från en församling, som ingår i en total ekonomisk kyrklig samfällighet, skall utbrytas ett område till egen församling. Den nya församlingen kommer då automatiskt att ingå i den bestående kyrkliga samfälligheten. Kyrkofullmäktige i samfälligheten representerar även den nya församlingen och någon ändring i detta hänseende är inte påkallad. Den nya församlingens liksom också den minskade församlingens egna organ har endast att handlägga icke ekonomiska angelägenheter. I en sådan situation kan regeringen enligt 5 § 1 mom. första stycket lagen om församlingsstyrelse befria en församling som begär det från skyldigheten att utse kyrkofullmäktige fastän församlingens folkmängdstal överstiger 1 000. Den nya församlingens beslutanderätt utövas då på kyrkostämman. I ett sådant fall finns det ingen anledning att dröja med indelningsändringens ikraftträdande till det årsskifte som inträffar efter nästa ordinarie val av kyrkofullmäktige. Detta har kommit till uttryck i 8 § första stycket.

Enligt 41 § första stycket KIL kan regeringen, när församlingar som tillsammans bildar en total ekonomisk samfällighet skall läggas samman, bestämma att samfällighetens fullmäktige skall vara fullmäktige i den nybildade församlingen. I så fall behöver givetvis inte nya fullmäktige väljas. Denna möjlighet enligt gällande rätt att undvika nyval har inte så liten praktisk betydelse. När små församlingar önskar gå samman till en, är situationen inte sällan den att församlingarna redan bildar en total ekonomisk samfällighet. Det bör därför fortfarande vara möjligt att förordna att samfällighetens fullmäktige skall vara fullmäktige i den nya församlingen. En föreskrift som gör detta möjligt har tagits in i 13 §. Av bestämmelsen om ikraftträdandet (8 § första stycket) framgår att ändringen i ett sådant fall inte skall behöva anstå till årsskifte efter nästa ordinarie val av kyrkofullmäktige.

I 12 § anges att regeringen under vissa förutsättningar "får" bestämma att församling enligt den nya indelningen skall företrädas av indelningsdelegerade. Enligt motsvarande bestämmelse beträffande ändring i kommunindelningen (1 kap. 17 §) "skall" regeringen under samma förutsättningar meddela sådant förordnande. Avvikelsen hänger samman med att det, som framgår av vad jag nyss har sagt, när församlingen ingår i en total ekonomisk kyrklig samfällighet inte alltid är nödvändigt att utse delegerade. Samfällighetens fullmäktige utövar, när förordnande enligt 13 § meddelas, naturligtvis all beslutanderätt som gäller den nya indelningen.

Vissa av bestämmelserna om ändring i kommunindelningen föranleds av det snabbare valgenomslag efter val av kommunfullmäktige som numera gäller enligt 2 kap. 6 § kommunallagen. Eftersom det snabbare valgenomslaget inte gäller beträffande val av kyrkofullmäktige, behöver dessa bestämmelser inte ges någon motsvarighet i fråga om ändring i församlingsindelningen.

15 §

Enligt denna paragraf kan regeringen efter framställning av en nybildad församling bestämma beloppet av den upplåning som församlingen får besluta utan underställning till dess 73 § lagen om församlingsstyrelse kan tillämpas. Paragrafen motsvarar och överensstämmer med 42 § KIL. Bestämelsen blir tillämplig när en ny församling bildas genom delning av en församling.

16 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som har rätt att ta initiativ till kyrkliga indelningsändringar.

Bestämmelsen om enskild persons rätt att väcka ärende om indelningsändring har knutits till de kriterier som gäller för rätt att anföra besvär över beslut av en församling. Anledningen till att begreppet medlem inte har kunnat användas är att något legalt begrepp medlem av församling inte finns. Olikheten i detta hänseende mellan församlingar och kommuner innebär dock ingen saklig skillnad när det gäller rätten att väcka en fråga om indelningsändring. En annan olikhet mot vad som gäller beträffande ändring i kommunindelningen är att domkapitlet ges rätt att väcka ärende om ändring i församlingsindelningen.

17 §

Genom hänvisning i denna paragraf görs bestämmelserna i 1 kap. om utredning i ärende om indelningsändring tillämpliga på ärenden om ändring i församlingsindelningen. Paragrafen motsvarar 44 § KIL.

Genom hänvisningen till 24 § blir det möjligt att anordna en särskild undersökning om ortsbefolkningens inställning också i fråga om en ändring i församlingsindelningen. Även i ett sådant fall blir det möjligt att anlita en kommuns valnämnd för att genomföra en omröstning. Reglerna om utredningskostnader innebär dock att kommunen kommer att få ersättning för de kostnader som föranleds härav.

Det har inte ansetts nödvändigt att ha kvar en uttrycklig bestämmelse om möjligheten att i samband med utredningen utlysa kyrkostämman. Däremot har en föreskrift om samråd med domkapitlet under utredningsarbetet behållits i enlighet med vad jag har förordat i den allmänna motiveringen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Den nya lagen bör träda i kraft den 1 juli 1979. En föreskrift härom finns i punkt 1. Anledningen till att en senare tidpunkt inte bör väljas är att bestämmelserna i 1 kap. 16 och 18 §§ om den kommunala beslutanderätten under de två sista månaderna av ett valår måste kunna tillämpas vid större indelningsändringar som skall träda i kraft den 1 januari 1980.

Genom övergångsbestämmelsen i punkt 2 görs de nya bestämmelserna om

indelningsdelegerade samt indelningsdelegerades arbetsutskott och kommittéer tillämpliga på sammanläggningsdelegerade samt sammanläggningsdelegerades arbetsutskott och kommittéer, vilka har utsetts med stöd av äldre bestämmelser.

De nya bestämmelserna gör det nödvändigt att förkorta mandatperioden för kommunala sammanläggningsdelegerade med två månader. Detta sker genom föreskriften i punkt 3 om att tjänstgöringstiden för kommunala sammanläggningsdelegerade och suppleanter upphör vid utgången av oktober 1979. Den 1 november träder de nyvalda fullmäktige i delegerades ställe. Det bör understrykas att mandatperioden för sammanläggningsdelegerades arbetsutskott och kommittéer inte förkortas. Dessa skall nämligen enligt 1 kap. 18 § och punkt 2 i övergångsbestämmelserna betjäna de nyvalda kommunfullmäktige till dess indelningsändringen träder i kraft.

Bestämmelserna i punkt 4 om kommuns inträde i landstingskommun motsvarar och stämmer helt överens med 2 b § KIL. Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.8) förordat att bestämmelserna, som är tillämpliga endast på Malmö och Göteborgs kommuner, skall finnas kvar men placeras i övergångsbestämmelserna.

4.2 Förslaget till lag om kommunala indelningsdelegerade

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.7.3) avses denna lag ersätta lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade. En anledning till att en ny lag föreslås är att en anpassning i materiellt, språkligt och lagtekniskt hänseende till bestämmelserna i kommunallagen har ansetts angelägen. Ett annat skäl är att delegeradeorganet föreslås få benämningen indelningsdelegerade i stället för sammanläggningsdelegerade. Enligt förslaget skall indelningsdelegerade utses inte bara vid sammanläggning utan vid varje indelningsändring som är så omfattande att de gamla fullmäktige inte är tillräckligt representativa för kommunen enligt den nya indelningen.

Val av indelningsdelegerade

1 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om hur antalet delegerade och suppleanter för dessa skall bestämmas. Den motsvarar 1 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade.

Gällande bestämmelser tar endast sikte på indelningsändringar som innebär sammanläggning av kommuner eller överföring av område från en kommun till en annan. Indelningsdelegerade bör emellertid kunna utses även när ny kommun bildas genom delning av en kommun. Av de gällande bestämmelserna skulle vidare kunna dras den slutsatsen att delegerade inte

kan utses för en minskad kommun. Av 1 kap. 17 § nya indelningslagen framgår att delegerade skall utses om indelningsändringen är av sådan omfattning att kommunen enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kommunfullmäktige. Detta gäller oavsett om kommunen är en nybildad, utvidgad eller minskad kommun. Förslaget har utformats så att det framgår att delegerade kan utses även när ett område från endast en kommun skall ingå i kommunen enligt den nya indelningen. Detta blir fallet dels när en ny kommun bildas genom delning av kommun, dels i fråga om den minskade kommunen vid en områdesöverföring.

Delegerade och suppleanter skall enligt paragrafens första stycke utses från en kommun vars område helt eller delvis skall ingå i kommunen enligt den nya indelningen. Om flera kommuner skall ingå måste någon delegerad och någon suppleant utses från varje kommun. Ingen kommun får alltså bli orepresenterad. Enligt den nuvarande lydelsen skall delegerade utses "för varje kommun som beröres av indelningsändringen". Genom ändringen klargörs att endast kommun vars område till någon del skall ingå i kommunen enligt den nya indelningen utser delegerade. I en församling av delegerade som skall företräda en minskad kommun vid en områdesöverföring skall således inga delegerade ingå från den kommun vars område ökas.

Liksom enligt nuvarande bestämmelser regleras inte närmare antalet delegerade och suppleanter. Som allmän princip för bestämmande av antalet delegerade har i praxis gällt att lika många delegerade utses som man avser att ha fullmäktige i den nya kommunen. Denna princip bör kunna tjäna som riktmärke även i framtiden. Vid delning av kommun kan det dock vara svårt att med de valbarhetsregler som gäller enligt 2 § kunna välja lika många delegerade som fullmäktige i den nya kommunen. Med hänsyn härtill och till delegerades relativt korta tjänstgöringstid bör ett lägre antal kunna bestämmas. Om det är möjligt, bör suppleanter utses till samma antal som delegerade.

Om mer än en kommun skall välja delegerade, dvs. i fall då en kommun utvidgas eller en ny kommun bildas genom sammanläggning, bör även i fortsättningen antalet delegerade och suppleanter fastställas av regeringen. En regel med denna innebörd finns i andra stycket. Om kommunerna är ense om antalet, skall liksom för närvarande kommunernas önskemål följas. I de fall då endast en kommun skall välja delegerade bör fullmäktige i kommunen få besluta om antalet delegerade och suppleanter. En regel som ger fullmäktige denna rätt har tagits in i tredje stycket. Risker för att valet av delegerade i sådana fall skulle fördröjas är inte så stor att avgörandet även här måste ligga i regeringens hand.

2 §

I denna paragraf finns bestämmelser om tidpunkt för val av delegerade och suppleanter, om valbarhet, valsätt och underrättelse till länsstyrelsen samt

om förfarandet då delegerad avgår under tjänstgöringstiden. Paragrafen motsvarar 2 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade.

F. n. skall valet förrättas av fullmäktige senast trettio dagar efter det att kommunen fått del av beslutet om indelningsändringen. Om beslutet meddelas mycket tidigt, kan denna regel innebära att delegerades verksamhet skulle omfatta längre tid än vad som är lämpligt med hänsyn till risken för kompetenskonflikter mellan delegerade och fullmäktige. En möjlighet öppnas därför för regeringen att bestämma senare tidpunkt för valet. Det bör understrykas att bestämmelsen i 1 kap. 12 § den nya indelningslagen om övergångstiden mellan beslut om indelningsändring och ikraftträdandet leder till att delegerades verksamhet normalt kan börja redan i januari året före ikraftträdandet.

Valbar till delegerad eller suppleant är enligt nuvarande bestämmelser den som är ledamot i kommunfullmäktige i kommun som skall utse delegerade. Begränsningen till ledamöter i fullmäktige har ibland lett till svårigheter att få en rimlig representation för kommundel som skall ingå i kommunen enligt den nya indelningen. Detta gäller särskilt om man vill tillgodose önskemålet att den som väljs till delegerad också skall vara valbar till fullmäktige i den nya kommunen. För att minska problem av detta slag föreslås att kretsen av valbara utvidgas till att gälla också suppleanter i fullmäktige. Att utvidga kretsen av valbara utanför fullmäktige har inte ansetts möjligt med hänsyn till bestämmelsen i 1 kap. 7 § RF om att beslutanderätten i kommunerna skall utövas av personer som utsetts genom direkta val. Vid valet av delegerade och suppleanter kan det vara lämpligt att i första hand välja personer som kommer att vara valbara även till kommunfullmäktige i den nybildade eller ändrade kommunen.

I övrigt överensstämmer bestämmelserna med vad som gäller f. n. Bestämmelserna innebär att proportionellt valsätt kan tillämpas samt att samma regler i fråga om förfarandet vid avgång gäller för delegerad som för ledamot i kommunstyrelsen. Med hänsyn till länsstyrelsens uppgifter enligt 4 § har det ansetts nödvändigt att behålla en särskild bestämmelse om underrättelse till länsstyrelsen om vilka som har valts.

Om regeringen har bestämt att kommunen enligt den nya indelningen skall företrädas av indelningsdelegerade, är fullmäktige i en kommun från vilken delegerade skall utses skyldiga att förrätta val av delegerade och suppleanter. Av ett avgörande i regeringsrätten (RRK R77 2:18) framgår att ordförande i kommunfullmäktige förfarit riktigt, när han vägrat att framställa proposition på ett yrkande att fullmäktige inte skulle utse delegerade.

3 §

Denna paragraf, som motsvarar 3 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade, innehåller bestämmelser om verkan av valbarhetens upphörande och om rätt till avsägelse. Bestämmelserna innebär att samma regler om obehörighet och avsägelse gäller för delegerade och suppleanter

som för kommunfullmäktige enligt 2 kap. 4 § tredje stycket kommunallagen.

Indelningsdelegerades sammanträden

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kungörande av delegerades första sammanträde. Den motsvarar 4 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade.

Enligt gällande bestämmelser förordnar länsstyrelsen en av de delegerade att utfärda kungörelse om första sammanträdet och föra ordet där till dess ordförande har valts. I denna paragraf har tillagts att sådant förordnande skall meddelas snarast möjligt. Härigenom understryks vikten av att delegerade kan träda i verksamhet utan onödigt dröjsmål.

Kungörelsen om första sammanträdet skall enligt den gällande lydelsen anslås på "kommunernas anslagstavlor". För att undvika oklarhet om vilka kommuner som avses har bestämmelsen ändrats att avse anslagstavlan i kommun som har valt delegerade. Kungörelsen skall således inte anslås i annan kommun än sådan vars område till någon del skall ingå i den kommun enligt den nya indelningen som företräds av ifrågavarande församling av delegerade.

I övrigt stämmer innehållet i paragrafen överens med de gällande bestämmelserna.

5 §

I denna paragraf, som motsvarar 5 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade, finns regler om val av ordförande och vice ordförande.

Genom att möjlighet införs för delegerade att välja även en andre vice ordförande anpassas bestämmelserna till kommunallagens motsvarande regler beträffande fullmäktige. I övrigt har inga sakliga ändringar gjorts. Bestämmelserna innebär att ordförandevalet inte kan skjutas upp. Detta är angeläget med hänsyn till delegerades korta tjänstgöringstid. Den beredning av valet som behövs måste alltså företas före första sammanträdet.

6 §

Denna paragraf, som motsvarar 6 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade, reglerar tiden och platsen för delegerades sammanträden samt rätten att påkalla sammanträde med delegerade. I sak har följande ändringar gjorts.

Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen rätt att bestämma att ett sammanträde med fullmäktige skall hållas. Någon motsvarande rätt för delegerades arbetsutskott att påkalla ett sammanträde med delegerade finns inte enligt gällande rätt. Arbetsutskottet bör dock i största möjliga utsträckning ges samma befogenheter i förhållande till delegerade som kommunstyrelsen har i förhållande till fullmäktige. En bestämmelse om att ett

sammanträde med delegerade skall hållas även när arbetsutskottet begär det har därför tagits in i denna paragraf.

I 6 § andra stycket i den nuvarande lagen görs genom en hänvisning kommunallagens bestämmelser om tidpunkten för budgetens fastställande tillämpliga på delegerade. Det snabbare valgenomslag som numera skall tillämpas vid val av kommunfullmäktige innebär att de nyvalda fullmäktige tillträder den 1 november det år då valet har ägt rum. Kommunen enligt den nya indelningen får alltså från denna tidpunkt ett representativt beslutande organ som är direktvalt. Indelningsdelegerades tjänstgöringstid skall därför enligt förslaget till ny indelningslag (1 kap. 17 §) upphöra när de nyvalda fullmäktige tillträder. Budgeten kommer att fastställas av de nyvalda fullmäktige. Hänvisningen i 6 § andra stycket har därför inte getts någon motsvarighet i förslaget. Frågan om uppgörande av förslag till budget regleras i 18 §.

7 §

I denna paragraf finns bestämmelser om kungörande av sammanträde med delegerade. Paragrafen motsvarar och stämmer i sak överens med 7 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade. För att undvika oklarhet har på samma sätt som i 4 § bestämmelsen om att kungörelsen skall anslås på anslagstavlor i de kommuner som berörs av indelningsändringen ändrats så att den avser anslagstavlan i kommun som har valt delegerade.

8 §

I denna paragraf finns bestämmelser om skyldighet för delegerad att anmäla hinder att delta i sammanträde, om inkallande av suppleanter och om dessas tjänstgöringsrätt. Paragrafen motsvarar 8 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade.

Kommunallagen innehåller inga bestämmelser om skyldighet för ledamot i fullmäktige att anmäla hinder för tjänstgöring vid sammanträde eller om inkallande av suppleant. Sådana bestämmelser skall enligt 2 kap. 30 § kommunallagen tas in i arbetsordning för fullmäktige. Eftersom delegerade inte behöver anta särskild arbetsordning, har bestämmelserna om skyldighet att anmäla hinder och om inkallande av suppleant behållits i lagen om kommunala indelningsdelegerade.

I fråga om suppleants tjänstgöring innebär förslaget att reglerna för kommunfullmäktige i 2 kap. 11 § kommunallagen skall gälla i tillämpliga delar även för indelningsdelegerade. Det är naturligt att utnyttja de klara regler om tjänstgöringsrätten som kommunallagens bestämmelser ger. Att de särskilda bestämmelserna i 2 kap. 11 § fjärde stycket om suppleants tjänstgöring i kommunfullmäktige inte är tillämpliga för indelningsdelegerade ligger i sakens natur.

Av reglerna om val i 1 och 2 §§ följer att en suppleant från en kommun inte kan ersätta delegerad från annan kommun.

Liksom f. n. blir bestämmelserna om inkallande av suppleant och supple-

ants tjänstgöring tillämpliga även när en ledig plats inte har hunnit fyllas efter delegerad som utsetts genom majoritetsval. När delegerad som har utsetts vid proportionellt val avgår, träder enligt 2 § suppleant omedelbart in som delegerad.

9 §

I denna paragraf, som motsvarar 9 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade, regleras röstvärdet och rätten att delta i delegerades överläggningar.

Bestämmelserna om interpellation i 2 kap. 24 § kommunallagen är genom hänvisning i 11 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade tillämpliga på delegerade. Hänvisningen får anses innebära att en interpellation får framställas förutom till ordföranden i delegerades egna beredande och verkställande organ också till ordföranden i kommunstyrelsen, annan nämnd eller beredning i en kommun som har valt delegerade. En motsvarande hänvisning har tagits in i 11 §. Enligt de nya reglerna i kommunallagen kan ordföranden i kommunstyrelsen ges rätt att överlämna en interpellation att besvaras av en annan ledamot i styrelsen eller en ledamot i styrelsen för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse som har utsetts av fullmäktige. I 9 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade saknas helt bestämmelser om yttranderätt när en interpellation besvaras. Denna fråga bör regleras på samma sätt som i 2 kap. 14 § kommunallagen. Yttranderätt vid besvarande av en interpellation tillkommer därför enligt förslaget dels ordföranden eller vice ordförande i nämnd eller beredning i kommun som har valt delegerade, dels ledamot i delegerades arbetsutskott eller ledamot i kommunstyrelsen i kommun som har valt delegerade eller sådan ledamot i styrelse för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse i kommun som avses i 2 kap. 23 § andra stycket kommunallagen. Ordföranden eller vice ordförande i delegerades egna organ har generell yttranderätt enligt en särskild bestämmelse.

I kommunallagen har öppnats möjlighet för fullmäktige att medge yttranderätt för ledamot eller suppleant i styrelsen, annan nämnd eller beredning. Avsikten är att fullmäktige skall kunna medge bl. a. heltidsengagerade förtroendemän med övergripande uppgifter yttranderätt i fullmäktige. Delegerade har enligt förslaget fått motsvarande möjlighet i fråga om ledamöter eller suppleanter dels i sina egna beredande och verkställande organ, dels i kommunfullmäktige, nämnder och beredningar i kommun som har valt delegerade.

Även den nya möjligheten för fullmäktige enligt kommunallagen att kalla en kommunal tjänsteman eller en särskild sakkunnig för att meddela upplysningar har gjorts tillämplig på delegerade. Att härutöver föreskriva generell yttranderätt för den ledande tjänstemannen i kommun som har valt delegerade har jag inte ansett nödvändigt.

I övrigt stämmer bestämmelserna i sak överens med dem som f. n. gäller.

När enligt de gällande bestämmelserna rätten att delta i överläggningarna gäller den ifrågavarande personen i en kommun som berörs av indelningsändringen, har detta för att undvika oklarhet (jfr 4 §) ändrats att avse sådan person i en kommun som har valt delegerade.

10 §

I denna paragraf, som motsvarar 10 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade, anges i vilka ärenden delegerade är skyldiga att fatta beslut.

F. n. gäller att delegerade skall besluta bl. a. i ärenden som väckts av samarbetsnämnd för kommuner som berörs av indelningsändringen. Samarbetsnämnder inrättades i flertalet kommunblock i samband med genomförandet av den senaste kommunindelingsreformen. Verksamheten var dock frivillig och regleras inte i lag eller annan författning. Om samarbetsnämnder inrättas vid framtida indelningsändringar i fall då indelningsdelegerade utses, torde de få sin betydelse främst under tiden innan delegerade träder i verksamhet. Med hänsyn till vad nu sagts finns det knappast anledning att ha kvar rätten för samarbetsnämnd att väcka ärende hos delegerade. Bestämmelsen härom har därför inte getts någon motsvarighet i förslaget.

Bestämmelserna överensstämmer annars i sak med reglerna i 10 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade. Enligt dessa skall delegerade besluta i ärenden som väckts av fullmäktige eller styrelsen i kommun som berörs av indelningsändringen. För att undvika oklarhet om vilka kommuner som avses har bestämmelsen ändrats så att den gäller ärenden som väckts av fullmäktige eller styrelsen i en kommun som har valt delegerade (jfr 4 §).

11 §

Genom en hänvisning i denna paragraf görs vissa bestämmelser i kommunallagen om fullmäktige och deras ordförande tillämpliga på delegerade och deras ordförande. Hänvisningarna avser regler om bl. a. rätt till ledighet från anställning, beslutförhet, jäv, fortsatt sammanträde, bordläggning, ordförandens skyldigheter vid sammanträde, omröstningsförfarandet, proportionellt val, interpellation, enkel fråga, protokollföring, reservation och offentlighet. Paragrafen motsvarar och överensstämmer i sak med 11 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade.

I paragrafen har införts en uttrycklig regel om att en interpellation får framställas, förutom till ordföranden i delegerades egna beredande och verkställande organ, också till ordföranden i kommunstyrelsen, annan nämnd eller beredning i kommun som har valt delegerade. Motsvarande gäller beträffande enkel fråga, om sådan får ställas.

F. n. anges beträffande hänvisningen till 2 kap. 25 § tredje stycket kommunallagen att tillkännagivande av protokolljustering som avses i detta lagrum skall ske på anslagstavlor i de kommuner som berörs av indelningsändringen. För att undvika oklarhet har föreskriften ändrats så att den avser anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade (jfr 4 §).

12 §

I denna paragraf finns bestämmelser om expediering av delegerades protokoll. Den motsvarar och överensstämmer i sak med 12 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade. Föreskriften enligt den gällande lydelsen att avskrift av protokollet skall överlämnas till kommunernas styrelser har för att undvika oklarhet ändrats så att det i förslaget anges att sådan avskrift skall överlämnas till kommunstyrelsen i varje kommun som har valt delegerade (jfr 4 §).

13 §

Denna paragraf innehåller en bestämmelse om vården av delegerades handlingar. Den motsvarar 13 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade.

Enligt den nu gällande bestämmelsen skall delegerades protokoll och övriga handlingar vårdas och förtecknas på ordförandens ansvar, om inte delegerade har bestämt att handlingarna skall förvaras bland viss kommuns handlingar. Förslaget innebär att lagen endast kommer att innehålla en föreskrift om att handlingarna skall vårdas och förtecknas. Detta stämmer överens med den strävan att undvika detaljreglering av arkivvården som kommit till uttryck i kommunallagens arkivvårdsbestämmelser. Efter indelningsändringens ikraftträdande kommer delegerades handlingar att ingå naturligt i den nya eller ändrade kommunens arkiv. Denna kommuns arkivföreskrifter blir då tillämpliga.

Beredning och verkställighet m. m.

14 §

I denna paragraf, som motsvarar 14 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade, ges bestämmelser om vilka organ delegerade skall ha till sitt förfogande för beredning och verkställighet. I sak överensstämmer paragrafen med gällande rätt. För att undvika oklarhet har angetts att delegerades rätt att anlita nämnder och beredningar i kommun avser sådana organ i kommun som har valt delegerade.

15 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om val av ledamöter och suppleanter i arbetsutskottet och i kommitté, om deras tjänstgöringstid, om valbarhet samt om verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse. Paragrafen motsvarar 15 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade.

Enligt den gällande bestämmelsen om mandattid skall ledamöter och suppleanter i arbetsutskottet eller i kommitté väljas för delegerades tjänstgöringstid, dvs. f. n. för tiden tills indelningsändringen träder i kraft. Bestämmelsen om indelningsdelegerade i förslaget till ny indelningslag

innebär dock att delegerades tjänstgöring skall upphöra när de nyvalda fullmäktige tillträder, dvs. den 1 november året innan ändringen träder i kraft. Eftersom det snabbare valgenomslaget inte omfattar nämnderna har de nyvalda fullmäktige vid denna tidpunkt inget representativt beredande organ till sitt förfogande. I förslaget till ny indelningslag har därför tagits in en bestämmelse om att de nyvalda fullmäktige skall få anlita delegerades arbetsutskott och kommittéer tills ändringen träder i kraft. Som en följd härav anges i denna paragraf att tjänstgöringstiden för ledamöter och suppleanter i arbetsutskottet eller i kommitté skall upphöra först när indelningsändringen träder i kraft.

Beträffande valbarhet hänvisas f. n. till kommunallagens bestämmelser om kommunfullmäktige. Hänvisningen har förtydligats så att alla som uppfyller de allmänna valbarhetskraven och är kyrkobokförda i kommun som berörs av indelningsändringen är valbara. Eftersom arbetsutskott och kommitté närmast är att jämställa med kommunala nämnder, hänvisas i denna paragraf i stället till de regler som gäller för kommunstyrelsen. I sak innebär detta dock endast den skillnaden att tjänstemän som är chefer för verk i kommunerna inte är valbara. I förslaget har vidare gjorts den inskränkningen att utöver delegerade och suppleanter för delegerade endast den som är kyrkobokförd inom området för kommunen enligt den nya indelningen blir valbar.

I övrigt stämmer bestämmelserna överens med vad som hittills har gällt.

16 §

I denna paragraf, som motsvarar 16 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade, finns regler om val av ordförande och vice ordförande i arbetsutskottet.

Genom att en möjlighet öppnas att utse även en andre vice ordförande anpassas bestämmelsen till de nya reglerna i kommunallagen om vice ordförande i kommunstyrelsen. Det finns däremot inte skäl att införa möjlighet att utse ersättare för utskottets ordförande. Vidare har det inte ansetts nödvändigt att göra bestämmelserna om ordförandeval tillämpliga på kommittéer. Delegerade bestämmer alltså fritt om ordförande och vice ordförande i kommitté.

17 §

Genom hänvisning i paragrafens första stycke görs vissa bestämmelser i kommunallagen om kommunstyrelsen tillämpliga på arbetsutskottet och på kommitté. Hänvisningarna avser regler om rätt till ledighet från anställning, förfarandet när ledamot avgår under tjänstgöringstiden, tid och plats för sammanträden, suppleants tjänstgöring, beslutförhet, jäv och protokollföring samt när handling skall anses ha kommit in till styrelsen och om delgivning med styrelsen. I andra stycket finns bestämmelser om närvarorätt för

utomstående i arbetsutskottet eller kommitté. Tredje stycket innehåller bestämmelser om arkivvård. Paragrafen motsvarar 17 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade.

I fråga om hänvisningen till 3 kap. 10 § andra stycket kommunallagen föreskrivs f. n. att tillkännagivande om justering av protokoll som avses i detta lagrum skall ske på anslagstavlorna i de kommuner som berörs av indelningsändringen. För att undvika oklarhet har föreskriften ändrats så att den avser anslagstavlan i kommun som har valt delegerade (jfr 4 §).

Arbetsutskottet och kommitté får enligt förslaget kalla delegerad och suppleant samt ledamot i kommitté att närvara vid ett sammanträde. Härigenom anpassas bestämmelserna till de nya reglerna i kommunallagen om närvarorätt i kommunstyrelsen. F. n. finns möjlighet för arbetsutskottet och kommitté att kalla tjänsteman i kommun. Denna möjlighet har behållits. Det har vidare ansetts lämpligt att arbetsutskottet och kommittéerna har samma rätt att kalla särskild sakkunnig som kommunstyrelsen numera har. Det har däremot inte ansetts nödvändigt att införa regler som ger arbetsutskottet eller kommitté rätt att kalla förtroendevalda i de kommuner som har valt delegerade.

Arkivvårdsbestämmelsen i tredje stycket har förenklats på motsvarande sätt som bestämmelsen i 13 § om vården av delegerades egna handlingar.

18 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om förslag till budget för den nya eller ändrade kommunen. Paragrafen saknar motsvarighet i lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade.

Av bestämmelsen i 6 § andra stycket i den nuvarande lagen framgår att budgeten för den nya eller ändrade kommunen skall fastställas av sammanläggningsdelegerade i fall då sådana utsetts. Däremot saknas i gällande lag bestämmelser om förslag till sådan budget. I praktiken har dock sammanläggningsdelegerades arbetsutskott haft ansvaret för budgetarbetet.

Som framgår av specialmotiveringen till 6 § har den nämnda bestämmelsen om fastställande av budget inte getts någon motsvarighet i den nya lagen. Budgeten kommer i stället att fastställas av de nyvalda fullmäktige som tillträder den 1 november. Enligt 4 kap. 4 § första stycket kommunallagen skall förslag till budget göras upp av kommunstyrelsen. Vid indelningsändring av sådan omfattning att delegerade utses skulle tillämpning av denna regel kunna komma att innebära att två eller flera kommunstyrelser skulle få dela på uppgiften att göra upp förslag till budget. En sådan ordning kan inte anses tillfredsställande. Ansvaret för budgetarbetet bör ligga på ett enda organ. Det ligger närmast till hands att lägga detta ansvar på delegerades arbetsutskott. Utskottet skall ju f. ö. vara beredande organ åt de nyvalda fullmäktige tills indelningsändringen träder i kraft.

Arbetsutskottets ansvar för budgetarbetet bör fastslås i en särskild bestämmelse. I paragrafens första stycke har sålunda tagits in en bestämmelse

om att förslag till budget för kommunen enligt den nya indelningen skall göras upp av arbetsutskottet samt att därvid bestämmelserna i 4 kap. 4 § första stycket kommunallagen om tidpunkten för upprättande av budgetförslag m. m. skall tillämpas på motsvarande sätt.

I andra stycket anges som upplysning att bestämmelser om fastställande av budget finns i 4 kap. 4 § andra och tredje styckena kommunallagen. Härmed understryks att delegerade inte får fastställa budgeten. Detta ankommer i stället på de nyvalda fullmäktige.

19 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om beredning av delegerades ärenden. Paragrafen motsvarar och överensstämmer i sak med 18 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade.

Kostnader för indelningsdelegerades verksamhet m. m.

20 §

I denna paragraf finns bestämmelser om kostnader för delegerades verksamhet. Paragrafen motsvarar 19 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade.

Förslaget innebär att bestämmelserna ändras i förtydligande syfte så att det framgår att endast den eller de kommuner som har valt delegerade ansvarar för kostnaderna för verksamheten. Om vid en större områdesöverföring delegerade skall företräda den minskade kommunen, skall i den församlingen av delegerade inte ingå någon från den kommun vars område ökas. Den ökade kommunen ansvarar givetvis inte för delegerades kostnader i ett sådant fall. Bestämmelsen om fördelning av kostnader i förhållande till skatteunderlaget blir tillämplig endast när område från mer än en kommun ingår i kommunen enligt den nya indelningen.

Med kostnader för delegerades verksamhet avses inte enbart kostnader för den löpande verksamheten. Eftersom delegerade har samma formella kompetens som fullmäktige, kan beslut fattas om anslag till investeringar som måste täckas med medel från den eller de kommuner som har valt delegerade. Sådana kommuner har normalt tagit upp medel för delegerades verksamhet i sin budget för året före indelningsändringens ikraftträdande. Beträffande flertalet av de ärenden i vilka delegerade fattar utgiftsbeslut torde gälla att de med hänsyn till sina framtida verkningar avser angelägenheter som rör kommunen enligt den nya indelningen men i övrigt är direkt hänförliga till någon kommun enligt den äldre indelningen. Det kan i sådana fall vara lämpligt att denna kommun svarar för de utgifter som blir aktuella före ikraftträdandet. Härigenom kan i många fall den relativt komplicerade fördelningen efter skatteunderlag undvikas.

Bestämmelserna i denna paragraf reglerar uttömmande hur kostnad för delegerades verksamhet skall täckas. Delegerade har alltså ingen självständig lånerätt.

21 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om arvode och annan ersättning till delegerad, ledamot i arbetsutskottet eller i kommitté och suppleanter för dessa. Den motsvarar och överensstämmer i sak med 20 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade.

Revision

22 §

I denna paragraf finns bestämmelser om revision. Den saknar helt motsvarighet i lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade. Indelningsdelegerade kommer att vara i verksamhet med arbetsutskott och eventuella kommittéer minst tio månader. Dessutom varar arbetsutskottets och kommittéernas tjänstgöring enligt 15 § ytterligare två månader, eftersom nyvalda fullmäktige enligt 18 § i förslaget till ny indelningslag får anlita arbetsutskottet och kommittéerna under de två månaderna närmast före indelningsändringens ikraftträdande.

Det är lämpligt att det finns särskilda revisorer för granskning av arbetsutskottets och kommittéernas verksamhet samt att delegerade själva utser dessa revisorer. Därigenom samlas revisionskontrollen på en hand. Den medelsförvaltning för delegerades räkning som kan komma i fråga kan visserligen ibland bli av ringa omfattning. Numera intar emellertid förvaltningsrevisionen och den fortlöpande revisionskontrollen en alltmera framskjutna roll i revisionsarbetet vid sidan av den mera traditionella kontrollen av räkenskaper och medelsförvaltning. Detta har kommit till uttryck i bestämmelserna om revision i kommunallagen.

Särskilda bestämmelser om revision har därför tagits in i förslaget till lag om indelningsdelegerade. Revisionen hos delegerade bör ha samma innebörd som revisionen enligt kommunallagen.

Enligt paragrafens första stycke skall delegerade välja tre eller flera revisorer för granskning av arbetsutskottets och eventuella kommittéers verksamhet. Revisionen omfattar utskottets och kommittéernas hela tjänstgöring, således även de två månader efter det att delegerade slutat sin tjänstgöring då utskottet och kommittéerna är verksamma för nyvalda fullmäktige. Revisionen kan således komma att avse mer än ett år. Delegerade bör utse revisorer och suppleanter snarast möjligt.

De revisorer som delegerade utser skall inte granska den verksamhet som kommunstyrelsen och andra nämnder i kommun som har valt delegerade utövar för delegerades räkning enligt 14 §. Sådan verksamhet omfattas av den ordinarie revisionen i resp. kommun.

Revisorerna skall enligt andra stycket avge en revisionsberättelse för hela granskningen till fullmäktige, som övertar beslutanderätten från delegerade i kommunen enligt den nya indelningen. Berättelsen skall lämnas det år då indelningsändringen träder i kraft, dvs. året efter det år som revisionen i

huvudsak avser. Fullmäktige har att före utgången av detta år besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller ej. Fullmäktige skall alltså detta år besluta om ansvarsfrihet med anledning av dels revisionsberättelsen från delegerades revisorer, dels en eller flera revisionsberättelser som enligt kommunallagens revisionsbestämmelser avges över verksamheten i kommun enligt den äldre indelningen.

Utöver de särskilda bestämmelser som behövs i fråga om delegerades revisorer bör kommunallagens revisionsregler gälla för dessa. I paragrafens tredje stycke har därför tagits in en hänvisning till bestämmelserna i 5 kap. kommunallagen om revision. Detta betyder att bestämmelserna i 5 kap. 1 § om s. k. delad revision, fyllnadsval av revisor, rätt till ledighet från anställning samt ersättning för kostnader och ekonomiska förmåner blir tillämpliga även på delegerades revisorer. Detsamma gäller bestämmelserna i 5 kap. 2–6 §§ om behörighet att vara revisor och revisionsjäv, revisorernas uppgifter och befogenheter, förvaltningen i samband med revisionsuppdraget, innehållet i revisionsberättelsen samt fullmäktiges prövning av frågan om ansvarsfrihet. Även bestämmelsen i 5 kap. 7 § om föreskrifter rörande revisionen blir tillämplig på delegerade även om det knappast blir aktuellt för delegerade att i någon större utsträckning meddela sådana föreskrifter.

Besvär

23 §

I denna paragraf behandlas besvär över beslut av delegerade, arbetsutskottet eller kommitté. Paragrafen motsvarar 21 § lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade.

I den gällande bestämmelsen om besvärsrätt anges, förutom hänvisningen till kommunallagen, att rätt till talan tillkommer även kommun som berörs av indelningsändringen. Liksom i andra paragrafer där det anges att en viss fråga gäller kommun som berörs av indelningsändringen torde därmed inte avses någon annan kommun än sådan som har valt delegerade. På samma sätt som beträffande de andra paragraferna har detta klargjorts i förslaget.

Innebörden av den nuvarande hänvisningen till kommunallagen är enligt ett uttalande av föredraganden i prop. 1965:151 (s. 47) att besvärsrätt tillkommer alla som är medlemmar i de kommuner som berörs av indelningsändringen. Bestämmelsen synes dock även kunna tolkas så att besvärsrätt endast tillkommer den som kommer att bli medlem i kommunen enligt den nya indelningen. För att undvika oklarhet på denna punkt har i förslaget tagits in en uttrycklig bestämmelse om att besvär får anföras av varje medlem av sådan kommun som har valt delegerade.

När länsstyrelsen har bifallit besvär eller beslutat om verkställighetsförbud synes det sakligt motiverat att besvärsrätt tillkommer, förutom kommunen enligt den nya indelningen och dess medlemmar, de kommuner som valt delegerade och medlemmar av sådan kommun. Eftersom detta inte omedel-

bart framgår genom en hänvisning till 7 kap. 5 § kommunallagen har en bestämmelse av denna innebörd tagits in i andra stycket.

F. n. hänvisas i paragrafen bl. a. till 7 kap. 2 § andra stycket kommunallagen. Denna hänvisning avser besvär över beslut som fattats med stöd av delegation enligt 3 kap. 12 § samma lag. Eftersom bestämmelserna i denna paragraf inte är tillämpliga på delegerade, arbetsutskottet eller kommitté, fyller hänvisningen inte någon funktion. Den har därför slopats i förslaget.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Den nya lagen om kommunala indelningsdelegerade bör träda i kraft samtidigt som den nya indelningslagen, dvs. den 1 juli 1979 (punkt 1). Lagen bör med undantag för bestämmelserna om revision, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen, tillämpas även i fråga om sammanläggningsdelegerade, arbetsutskott och kommitté, som har utsetts enligt äldre bestämmelser (punkt 2).

4.3 Förslaget till lag om ändring i lagen om kyrkliga sammanläggningsdelegerade

I överensstämmelse med förslaget på den kommunala sidan bör kyrkliga sammanläggningsdelegerade i fortsättningen benämnas indelningsdelegerade. Detta har föranlett ändring av lagens rubrik och vissa underrubriker. Ändringarna i övrigt har i samtliga fall motsvarighet i förslaget till lag om kommunala indelningsdelegerade. I fråga om den närmare motiveringen till ändringarna hänvisas till specialmotiveringen till denna lag. Här skall innebörden av ändringarna endast beröras i korthet.

1 §

Ändringarna i denna paragraf är i första hand formella och förtydligande. I sak har endast den ändringen gjorts att i de fall då endast en församling skall utse delegerade antalet delegerade och suppleanter inte som f. n. behöver fastställas av regeringen.

2 §

I fråga om tidpunkten för valet av delegerade har liksom på den kommunala sidan öppnats möjlighet för regeringen att bestämma en senare tidpunkt än enligt huvudregeln. Anledningen härtill är önskemål att begränsa den tid då det finns risk för kompetenskonflikter mellan delegerade och de gamla beslutande organen. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i de fall då beslutet om indelningsändring meddelas mycket tidigt.

Valbarhetsregeln har på motsvarande sätt som i fråga om kommunala indelningsdelegerade ändrats så att även suppleanter i kyrkofullmäktige blir valbara till delegerade.

4 §

Ändringen i denna paragraf är avsedd att understryka vikten av att delegerade, sedan de valts, kan träda i verksamhet utan onödigt dröjsmål.

6 §

Genom ändringen i denna paragraf ges indelningsdelegerades arbetsutskott rätt att påkalla sammanträde med delegerade.

9 §

Denna paragraf innehåller bl. a. bestämmelser om yttranderätt vid delegerades sammanträden. Genom ändringen införs en bestämmelse om yttranderätt vid besvarande av interpellation (jfr 11 §).

11 §

För att undvika oklarhet om interpellationsrätten har en särskild bestämmelse införts om rätt att framställa interpellation även till ordföranden i kyrkorådet, annan nämnd eller beredning i en församling eller en kyrklig samfällighet som berörs av indelningsändringen.

15 §

I fråga om valbarhet till ledamot eller suppleant i arbetsutskottet eller i kommitté hänvisas f. n. till bestämmelserna i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (omtryckt 1976:500) om valbarhet till kyrkofullmäktig. Eftersom arbetsutskottet och kommittéerna närmast är att jämföras med församlingskyrkoråd och övriga nämnder, har hänvisningen ändrats till att gälla valbarhetsreglerna för ledamot och suppleant i kyrkorådet. I och för sig är dessa regler inte tillämpliga på kyrkoherden, som i stället enligt 44 § församlingsstyrelselagen är självskriven ledamot av kyrkorådet. Den ändrade hänvisningen innebär emellertid inte någon ändring i fråga om kyrkoherden, som är valbar till arbetsutskottet eller kommitté under samma förutsättningar som andra medlemmar i församlingen. I sak innebär den nya hänvisningen endast den skillnaden att vissa ledande tjänstemän inte är valbara. Vidare har den ändringen gjorts att utöver delegerade och suppleanter för delegerade endast den som är kyrkobokförd inom området för församlingen enligt den nya indelningen eller för den kyrkliga samfälligheten är valbar.

19 §

Ändringen i denna paragraf innebär ett förtydligande i fråga om ansvaret för de kostnader som delegerades verksamhet för med sig. Givetvis ansvarar endast församling som har valt delegerade för sådana kostnader. Fördelningsreglerna blir aktuella endast i de fall då mer än en församling har valt delegerade.

21 §

För att undvika oklarhet i fråga om rätten att anföra besvär över beslut av delegerade, arbetsutskottet eller kommitté har i lagen tagits in en bestämmelse om att sådan rätt tillkommer varje församling eller kyrklig samfällighet

som berörs av indelningsändringen och den som har rätt att anföra besvär över beslut av kyrkofullmäktige eller kyrkostämma i sådan församling eller kyrklig samfällighet. Med församling som berörs av indelningsändringen avses församling som har valt delegerade.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ändringarna i lagen om kyrkliga sammanläggningsdelegerade bör träda i kraft samtidigt som den nya indelningslagen, dvs. den 1 juli 1979 (punkt 1). De nya bestämmelserna bör tillämpas även i fråga om sammanläggningsdelegerade, arbetsutskott och kommitté som har utsetts enligt äldre bestämmelser (punkt 2).

4.4 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen

De hänvisningar till särskilda bestämmelser som f. n. finns i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 § tredje stycket kommunallagen avser bestämmelserna i 14 § andra stycket och 18 § samt 33 § KIL om nyval av kommunfullmäktige resp. landsting vid indelningsändring och åtgärder i samband därmed. I enlighet med vad jag tidigare anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.7.2 och 2.8) och i specialmotiveringen till den nya indelningslagen har dessa bestämmelser i KIL inte getts någon motsvarighet i den nya indelningslagen. Hänvisningarna i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 § tredje stycket kommunallagen har därmed blivit överflödiga. De har därför tagits bort.

4.5 Förslaget till lag om ändring i lagen om församlingsstyrelse

Ändringen i 6 a § föranleds av att benämningen sammanläggningsdelegerade ändrats till indelningsdelegerade även på den kyrkliga sidan enligt vad jag tidigare förordat (avsnitt 2.9 och 4.3).

Som framgår av specialmotiveringen till 3 kap. i den nya indelningslagen har liksom i fråga om ändringar i kommunindelningen bestämmelserna om nyval vid ändring i församlingsindelningen (38 § andra stycket och 41 § KIL) inte getts någon motsvarighet i den nya lagen. Hänvisningarna till dessa bestämmelser i 11 § andra stycket och 14 § andra stycket lagen om församlingsstyrelse har därför tagits bort på motsvarande sätt som skett i kommunallagen.

4.6 Förslaget till lag om ändring i lagen om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.

Den ändring som gjorts i 1 § är av formell natur och föranleds av att benämningen sammanläggningsdelegerade ändrats till indelningsdelegerade.

4.7 Förslaget till lag om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar

I denna lag har tagits in bestämmelser om kommuns, landstingskommuns och församlings utdebitering av skatt vid indelningsändring, om beräkning av ökat förskott av kommunalskatt och landstingsskatt vid sådan ändring samt om avräkning av uppburna förskott för kommunalskatt, landstingsskatt och församlingsskatt under de två första åren efter det att en indelningsändring har trätt i kraft. Bestämmelserna om utdebitering av skatt motsvarar 15 § första stycket och 39 § första stycket KIL. Övriga bestämmelser motsvarar delvis de regler som finns i förordningen (1948:766) angående taxering och debitering av skatt vid ändring i kommunal eller ecklesiastisk indelning, m. m. I likhet med kommittén anser jag att det är lämpligt att dessa bestämmelser moderniseras och förs samman i en författning. De bestämmelser som föreslås måste åtminstone delvis anses gälla grunderna för den kommunala beskattningen. På grund av bestämmelserna i 8 kap. 5 § regeringsformen måste de därför meddelas i lag. Även 1948 års förordning antogs f. ö. med riksdagens medverkan (prop. 1948:315, rskr 476).

Genom den nya lagen upphävs 1948 års förordning. I förordningen finns ett flertal bestämmelser som inte getts någon motsvarighet i den nya lagen. Detta gäller bl. a. bestämmelserna i 1 och 2 §§ om vilka frågor som regleras i förordningen och vilka typer av indelningsändringar som kan komma i fråga. Flera av de indelningar (municipalsamhälle, fattigvårdssamhälle, tingslag) som nämns saknar numera aktualitet. I den nya lagen anges beträffande varje särskild bestämmelse de slag av indelningsändringar som bestämmelsen gäller. Även bestämmelserna i 3 § om ortsgrupp saknar aktualitet sedan systemet med ortsgruppering i skattesammanhang upphört. Inte heller bestämmelsen i 4 § första stycket har getts någon motsvarighet i den nya lagen. Denna bestämmelse innebär att inom ett område som berörs av indelningsändring skall slutlig skatt på grund av taxering det år då indelningsändringen träder i kraft utgå enligt den utdebitering som gäller i den kommun som området tillhört före ändringen. Att så skall vara fallet följer emellertid redan av bestämmelserna i 27 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272). När det gäller tillkommande skatt ger 31 § uppbördslagen uttömmande besked om enligt vilka grunder sådan skatt skall utgå. Bestämmelserna i 7 § i 1948 års förordning behöver därför inte heller ges någon motsvarighet i den nya lagen.

Av vad nu sagts följer att de bestämmelser i 1948 års förordning som avser taxering och uppbörd av skatt inte behöver behållas. Den nya lagen omfattar därför endast bestämmelser om utdebitering och utbetalning av skatt. Lagen kommer därmed att innehålla bestämmelser om förhållandena vid indelningsändring som motsvarar bestämmelserna i lagen (1965:296) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m.

1 §

Denna paragraf, som motsvarar 15 § första stycket KIL, innehåller bestämmelser om bestämmande av skattesatsen för en kommuns uttag av skatt för år då indelningsändring träder i kraft.

Bestämmelsen i 15 § första stycket KIL har kvarstått oförändrad sedan lagens tillkomst år 1919. Den är givetvis utformad med utgångspunkt i de beskattningsregler som gällde då. Enligt bestämmelsen skall de utskylder till ändrad eller nybildad kommun, som beviljas under året innan indelningsändringen träder i kraft att utgå under det följande året, fördelas på dem, som skulle varit skattskyldiga till kommunen under förstnämnda år, för den händelse den nya indelningen redan då varit i kraft. Bestämmelsen innebär med ett modernare uttryckssätt att, när kommun som berörs av indelningsändring bestämmer utdebitering på hösten före ändringens ikraftträdande, hänsyn skall tas till förändringar i skatteunderlaget som beror på att ett område skall tillföras eller skiljas från kommunen. I fråga om en nybildad kommun beräknas skatteunderlaget givetvis enligt den nya indelningen. Den utdebitering som bestäms ligger sedan till grund för preliminärskatteuttaget och förskottet av kommunalskatt under det år då indelningsändringen träder i kraft.

De nya bestämmelserna innebär ingen ändring i sak av den nuvarande ordningen. Bestämmelserna anknuter till 1 § i 1965 års lag. Vid beräkning av det skatteunderlag som enligt denna paragraf skall ligga till grund för en kommuns bestämmande av skattesats skall således hänsyn tas till en indelningsändring som skall träda i kraft vid det följande årsskiftet. Detta gäller såväl när kommuns område ändras som när ny kommun bildas. Av 5 § kungörelsen (1950:431) med vissa föreskrifter angående taxering och debitering av skatt vid ändring i kommunal indelning, m. m. framgår att lokala skattemyndigheten skall lämna kommun sådan uppgift om skatteunderlag som behövs för denna beräkning.

2 §

I denna paragraf finns en bestämmelse om beräkning av ökat förskott för kommunalskatt vid indelningsändring. Paragrafen motsvarar och överensstämmer helt med 8 a § i 1948 års förordning. Bestämmelsen innebär att en folkmängdsökning skall beräknas på kommunens område enligt den nya indelningen vid tillämpningen av reglerna i 4 § fjärde stycket i 1965 års lag om ökat förskott av kommunalskatt.

3 §

I denna paragraf finns bestämmelser om fördelning av avräkningslikvider för kommunalskatt under de två första åren efter det att en indelningsändring har trätt i kraft. Paragrafen motsvarar 4 § andra stycket och 6 § i 1948 års förordning.

Bestämmelserna innebär att en fordran eller en skuld för kommunalskatt som belöper på område som överförs från en kommun till en annan förs på

den minskade kommunen. Vid delning av en kommun fördelas kommunens fordran eller skuld mellan kommunerna enligt den nya indelningen i förhållande till skatteunderlaget i de olika delarna. En fordran eller en skuld, som avser en kommun som har lagts samman med en annan kommun, förs på den nybildade eller utvidgade kommunen. I sak innebär detta endast den ändringen att fördelning av avräkningslikviden efter skatteunderlaget sker inte endast vid sådan delning av en kommun som innebär att kommunen upplöses utan också när en kommun delats så att ett område utbrutits till egen kommun medan återstoden består som en minskad kommun. Med delning av en kommun avses här liksom i den nya indelningslagen dels utbrytning av ett område till en nybildad kommun, dels en kommuns upplösning och nybildning av två eller flera kommuner och dels sådan upplösning av en kommun som innebär att delarna förs till befintliga kommuner.

Bestämmelserna är liksom de som finns i 1948 års förordning inte avsedda att utgöra något hinder mot att en fordran eller en skuld för kommunalskatt tas upp i den ekonomiska regleringen mellan kommunerna vid en indelningsändring. Om en områdesöverföring är så omfattande att en fullständig ekonomisk reglering blir nödvändig, kommer en sådan fordran eller skuld att ingå i den förmögenhetsmassa som delas mellan kommunerna. Vid delning av en kommun torde dock reglerna i denna paragraf i allmänhet ge ett rättvisande resultat. Det bör understrykas att kommunerna enligt den nya indelningslagen ges stor frihet att själva komma överens om den ekonomiska regleringen.

4 §

I denna paragraf anges lagens tillämpning vid ändring i indelningen i landstingskommuner och församlingar. Paragrafen motsvarar 39 § första stycket KIL samt 8 § första och andra styckena och 9 § i 1948 års förordning.

Bestämmelserna i 1 § om utdebitering av skatt har gjorts tillämpliga i fråga om landstingskommun och landstingskatt. I övrigt stämmer bestämmelserna överens med dem som nu gäller. Frågan om ökat förskott med hänsyn till en folkmängdsökning blir inte aktuell för församlingar.

4.8 Förslaget till lag om upphävande av vissa författningar om övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen

Genom denna lag upphävs lagen (1962:68) om nedsättning av allmän kommunalskatt i anledning av övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen och kungörelsen (1962:69) om övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen. I samband med genomförandet av den senaste indelningsreformen öppnades genom dessa författningar möjlighet att ge statliga övergångsbidrag till kommuner. Avsikten med bidragen var att övergångsvis begränsa sådan utdebiteringshöjning för

en del av en kommun som skulle bli följden av en kommunsammanläggning. Föredraganden anförde i prop. 1961:196 att det var angeläget att i görligaste mån avlägsna hinder mot ett frivilligt genomförande av kommunsammanläggningarna. Ett liknande bidragssystem förekom även vid 1952 års indelningsreform. Lagstiftningen var då tidsbegränsad. 1961 års lagstiftning om övergångsbidrag tidsbegränsades däremot inte. Den gäller därför fortfarande. Indelningsreformen är nu genomförd. Författningarna om övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen bör därför upphävas.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att antaga förslagen till

1. lag om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar,
2. lag om kommunala indelningsdelegerade,
3. lag om ändring i lagen (1972:229) om kyrkliga sammanläggningsdelegerade,
4. lag om ändring i kommunallagen (1977:179),
5. lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse,
6. lag om ändring i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.,
7. lag om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar,
8. lag om upphävande av vissa författningar om övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av indelningslagskommitténs förslag

Indelningslagskommittén har till uppgift att göra en fullständig översyn av lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (KIL). Översynen skall enligt kommitténs direktiv särskilt avse bestämmelserna om förutsättningarna för ändring i den kommunala indelningen och om reglering av kommunernas ekonomiska förhållanden vid sådan ändring. Kommittén har vidare att behandla frågan om nyval av kommunfullmäktige i samband med indelningsändring och delegering av beslutanderätten i vissa typer av indelningsärenden samt förfarandet i sådana ärenden.

Historisk översikt

Betänkandet inleds med en historisk översikt. Där behandlas i ett första avsnitt frågor om hur synen på en lämplig kommunstorlek har utvecklats och förändrats i takt med samhällsomvandlingen. I ett andra avsnitt lämnar kommittén en redogörelse för indelningspraxis sett ur ett historiskt perspektiv. Vidare behandlas särskilt den kommunala demokratis betydelse i indelnings-sammanhang och utvecklingen i andra länder.

Grundläggande synpunkter

Sverige är indelat i kommuner, landstingskommuner och församlingar. Dessa tre kommunala indelningar täcker var för sig i princip hela landet. Indelningen i kommuner, landstingskommuner och församlingar måste tid efter annan ändras av olika skäl. Den kan inte väntas ligga fast ens efter de båda stora indelningsreformerna, den första genomförd år 1952 och den andra successivt under åren 1962–1974. Det finns f. n. 277 kommuner, 23 landstingskommuner och 2 575 församlingar.

Förutsättningarna för att kommunindelningen och församlingsindelningen skall få ändras anges i KIL. Där finns också bestämmelser om hur sådana ändringar skall genomföras. Däremot innehåller KIL i stort sett inga regler om ändring i den landstingskommunal indelningen.

KIL är tillämplig på alla typer av indelningsändringar, dvs. sammanläggning av kommuner, delning av kommun och överföring av större eller mindre områden från en kommun till en annan. Mindre ändringar i kommunindelningen kan också ske i samband med fastighetsbildning över kommungräns.

En kommunal indelningsändring innebär att det område som ändringen

avser knyts till en annan kommun eller bildar en helt ny kommun. Områdets invånare upphör att vara medlemmar i den gamla kommunen och blir i stället medlemmar i den andra eller den nya kommunen. Vidare upphör den gamla kommunens befogenheter och skyldigheter inom området. Dessa tillkommer den kommun som området tillhör efter ändringen. Dessa konsekvenser av indelningsändringen inträder gradvis under tiden mellan regeringens beslut om ändringen och det årsskifte då den träder i kraft. Under denna övergångsperiod måste kommunerna förbereda och i vissa avseenden tillämpa den nya indelningen. Budget och förvaltningsorganisation kan behöva antas för kommunen enligt den nya indelningen. I viss bemärkelse existerar således kommunen enligt den nya indelningen innan indelningsändringen träder i kraft. I KIL finns bestämmelser – framför allt om utövande av den kommunala beslutanderätten vid indelningsändring – som gör det möjligt att vidta de åtgärder som behövs för att ändringen skall kunna genomföras.

Vid sidan av den kommunala indelningen finns flera olika indelningar för andra ändamål av offentlighetsrättslig art. Det är fråga om indelning i områden och distrikt för olika grenar av den statliga förvaltningen, indelning i domkretsar för domstolarna samt annan kyrklig indelning än församlingsindelningen.

Kommunindelningen ligger till grund för många av de andra indelningarna. Kommunerna fullgör betydande samhällsuppgifter i en omfattning och av en variation som saknar motsvarighet bland övriga förvaltningsenheter. Kommunindelningen måste därför vara självständig och i första hand bestämmas av vad som ur kommunal synpunkt är mest ändamålsenligt. Att kommunindelningen intar en särställning bland indelningarna är mot denna bakgrund naturligt. En ändring i kommunindelningen leder i regel till motsvarande ändringar i andra indelningar, inte tvärtom. Gränserna för andra områden och distrikt tillåts inte skära kommungräns. Bristande överensstämmelse mellan kommungräns och annan gräns motverkas genom att administrativ och kyrklig indelning samt domkretsindelning ändras i samband med ändring i kommunindelningen.

I regeringsformen finns flera bestämmelser om den kommunala självstyrelsen. Redan i 1 kap. 1 § slås fast att den svenska folkstyrelsen byggs på allmän och lika rösträtt och att den förverkligas, förutom genom ett representativt statskick, också genom kommunal självstyrelse. Enligt 1 kap. 7 § finns i riket primärkommuner och landstingskommuner. I samma paragraf föreskrivs även att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Grunderna för ändringar i kommunindelningen skall enligt 8 kap. 5 § bestämmas i lag.

Kommittén diskuterar frågan om det krav som uppställs i 1 kap. 7 § regeringsformen att beslutanderätten i kommunerna skall utövas av valda församlingar uppfylls i alla lägen under tiden mellan beslut om indelningsändring och ändringens ikraftträdande. Enligt kommitténs mening är överföring av beslutanderätt till sammanläggningsdelegerade inte oförenlig med 1 kap. 7 §. Kommittén anser dock att bestämmelsen är ett hinder för att sammanläggningsdelegerade och kommunfullmäktige, som beslutar för kommunen enligt den nya indelningen, på egen hand fattar beslut som i alltför hög grad angår även kommunen enligt den äldre indelningen.

Bestämmelsen i 8 kap. 5 § regeringsformen innebär enligt kommitténs mening ett krav på en lagstiftning om ändringar i den kommunala indelningen av ungefär den omfattning som KIL har. Indelningslagstiftningen bör dock gälla inte bara kommuner och församlingar utan även landstingskommuner. Den bör omfatta alla typer av indelningsändringar. I och för sig bör den kunna tillämpas även vid allmänna reformer av kommunindelningen. Men särskild lagstiftning om en sådan reform kan behövas. Bestämmelserna bör så långt möjligt vara neutrala i förhållande till alla tänkbara typer av indelningsändringar. Genomförandet av indelningsändringar bör inte i onödan detaljregleras i indelningslagstiftningen. I denna bör det kommunaldemokratiska synsätt som återspeglas i 1977 års kommunallagstiftning i största möjliga utsträckning slå igenom.

Kommittén anser sig böra föreslå en ny indelningslag som ersätter KIL. Den nya lagstiftningen anknuter i lagtekniskt och språkligt hänseende till den nya kommunallagen.

Plan för länets indelning i kommuner

För varje län skall enligt 2 a § KIL finnas en plan som visar den indelning av länet i kommuner som är lämpligast med hänsyn till befolkningsförhållandena, den ekonomiska utvecklingen m. m. Bestämmelserna om indelningsplan togs in i KIL i samband med att riksdagen år 1962 beslutade om den andra kommunindelingsreformen. Indelningsplanerna avsågs bli ett viktigt led i genomförandet av indelningsreformen. Planeringen skulle gå ut på att sammanföra de kommuner som inte borde finnas kvar till lämpliga kommunblock. Till grund för planeringen skulle ligga de principer för en ny kommunindelning som riksdagen hade godkänt. Planerna skulle vara vägledande för sammanläggningar av kommunerna i kommunblocken.

Sammanläggningarna genomfördes först på frivillig väg och sedan även mot vissa kommuners vilja med stöd av lagen (1969:156) med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen. De sista sammanläggningarna inom ramen för indelningsreformen trädde i kraft den 1 januari 1974.

Sedan indelningsreformen har genomförts fyller bestämmelserna om indelningsplan inte samma funktion som tidigare. Kommittén konstaterar att de ändamål som planerna tjänade, medan indelningsreformen pågick, inte längre behöver tillgodoses genom sådan särskild planering som avses i 2 a § KIL. Indelningsändringar förekommer inte längre samtidigt i sådan mängd och av sådan omfattning att planer behövs som vägledning för bedömning av indelningsfrågorna. Den omfattande länsplanering som numera regelbundet sker bör enligt kommitténs uppfattning kunna ligga till grund för de bedömningar av kommunindelningens lämplighet som kan behövas i fortsättningen. Kommittén lämnar en översiktlig redogörelse för länsplaneringen. Ett av syftena med indelningsplaneringen var att man genom denna kunde ta hänsyn till en indelningsändrings följdverkningar för andra kommuner än dem som direkt berörs av ändringen. En indelningsändrings effekter för kringliggande kommuner kan emellertid alltid, i den mån det behövs, tas med i den bedömning som skall göras av förutsättningarna för att ändringen skall få ske. Kravet på indelningsplanering medför dessutom att

handläggningen av indelningsfrågor försvåras. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att den särskilda indelningsplaneringen slopas.

Förutsättningar för indelningsändring

1 3 § KIL anges de allmänna förutsättningarna för indelningsändring. De är att ändringen innebär fördelar för den kommunala förvaltningen eller lättnad eller utjämning i kommunalskatten eller att ändringen främjar den ekonomiska utvecklingen inom orten eller eljest medför gagn. Någon av dessa förutsättningar måste alltid föreligga för att en indelningsändring skall få bestutas. Om kommun motsätter sig indelningsändring och ändringen eller villkor som förbinds med denna dessutom skulle medföra avsevärd olägenhet för kommunen, får indelningsändring beslutas endast om vissa kvalificerade förutsättningar är uppfyllda.

3 § KIL har inte ändrats sedan lagens tillkomst år 1919. Bestämmelsernas allmänna utformning har emellertid gjort det möjligt att anpassa praxis i indelningsärenden efter de successivt ändrade förhållandena. Kommittén redovisar hur bestämmelserna tillämpas.

Kommittén anser det inte möjligt att utforma detaljerade regler om vilka förutsättningar som skall gälla för de olika typer av indelningsändring som kan tänkas förekomma. Prövningen av en fråga om indelningsändring innebär i allmänhet en skälighetsavvägning mellan olika intressen. Reglernas huvudsyfte bör vara att säkerställa att dessa intressen beaktas i tillräcklig utsträckning. De bestämmelser som kommittén föreslår om förutsättningarna för indelningsändring är avsedda att så långt möjligt fungera lika väl vid alla typer av indelningsändringar.

Kommittén föreslår att som allmän förutsättning för ändring i den kommunala indelningen skall gälla att sådan ändring får beslutas endast om den kan antas medföra bestående fördel för kommun eller del av kommun. Med hänsyn till svårigheten att förutse utvecklingen och behovet av indelningsändringar av olika skäl samt med hänsyn till de olika skälens skiftande betydelse vid olika typer av ändringar har kommittén stannat för att föreslå en allmänt hållen bestämmelse. Med fördel för del av kommun menar kommittén främst fördel för de människor som bor inom ett område som är avsett att överföras till annan kommun eller utbrytas att bilda egen kommun.

I praxis tas stor hänsyn till om kommun motsätter sig indelningsändring även när förhållandena inte är sådana att kvalificerade förutsättningar krävs enligt 3 § KIL. Vid prövningen av en indelningsfråga väger inställningen hos de kommuner som närmast skulle beröras av ändringen särskilt tungt. Någon absolut vetorätt för kommun finns inte f. n. och kommittén föreslår inte heller att en sådan vetorätt införs. Det kan även i framtiden finnas allmänna skäl, regionalpolitiska eller andra, som talar för en indelningsändring och väger så tungt att kommunen bör underordna sig dessa. Det är vidare inte uteslutet att det ibland kan vara befogat att låta kommunens vilja stå tillbaka för ortsbefolkningens intresse av närhet till kommunal service etc.

Kommittén föreslår att man överger det delvis föråldrade systemet med kvalificerade skäl i vissa fall när kommun motsätter sig indelningsändring. I stället bör i förutsättningsbestämmelsen anges att vid prövningen av en

indelningsfråga särskild hänsyn skall tas till önskemål och synpunkter från kommun som närmast berörs av indelningsändringen. Även andra kringliggande kommuner, som inte direkt skulle beröras av indelningsändringen, kan givetvis ha intresse av frågan. Detta bör naturligtvis kunna påverka den allmänna bedömningen av indelningsfrågan. Den särskilda vikt som enligt förslaget bör fästas vid kommuns inställning gäller dock endast de kommuner som direkt skulle beröras av ändringen. Mot sådan kommuns bestridande bör således indelningsändring inte genomföras utan att särskilt starka skäl föreligger. Kraven på sådana skäl måste givetvis ställas högre ju mer omfattande indelningsändringen är.

Enligt kommitténs mening bör det i lagtexten klarläggas vilket inflytande befolkningen skall ha vid beslut i frågor om indelningsändring. När det gäller ändringar som omfattar hel kommun, är den självklara utgångspunkten att kommunfullmäktige representerar befolkningen i kommunen. Det finns därför enligt kommitténs mening inte anledning att i fråga om sammanläggning av kommuner införa särskilda regler om hänsyn till befolkningen. Kommunfullmäktige talar för kommunmedlemmarna och har möjlighet att genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande direkt göra sig underrättade om dessas inställning till en eventuell sammanläggning. Om kommunfullmäktige motsätter sig ett ändringsförslag och kan visa att de därvid har starkt stöd av invånarna i kommunen, ger detta naturligtvis extra tyngd åt fullmäktiges beslut.

Förhållandet blir något annorlunda vid indelningsändringar som i första hand berör del av kommun. I sådana fall kan man inte alltid utan vidare sätta likhetstecken mellan kommunfullmäktiges ställningstagande och befolkningens mening. Det är enligt kommitténs uppfattning rimligt att särskild hänsyn även tas till inställningen hos en sådan befolkningsgrupp, givetvis under förutsättning att befolkningens vilja har kommit till uttryck på ett otvetydigt sätt. Kommittén föreslår en bestämmelse härom i den nya lagen. Hur avvägningen i det enskilda fallet bör ske om kommunen och ortsbefolkningen har motsatta intressen måste överlämnas åt praxis. Här liksom eljest vid bedömningen av en indelningsfråga måste de olika skälens styrka vägas mot varandra.

Undersökning om befolkningens inställning

Den bestämmelse om hänsyn till ortsbefolkningen som kommittén föreslår förutsätter att det finns möjligheter att genom opinionsundersökningar eller på liknande sätt få klarhet i befolkningens inställning.

Befolkningens mening beträffande en föreslagen indelningsändring kan tänkas komma till uttryck på i huvudsak tre vägar. Det kan ske för det första genom kommunala folkomröstningar eller opinionsundersökningar som ett led i kommunens behandling av frågan, för det andra genom på enskilt initiativ anordnade opinionsundersökningar eller namninsamlingar för att utöva påtryckning antingen på kommunen eller på utredande eller beslutande myndigheter och för det tredje som en del av den statliga utredningen i ärendet. Kommittén lämnar en översikt över de olika undersökningar om befolkningens inställning som hittills har förekommit i indelningsärenden.

Kommittén har funnit det nödvändigt att det vid utredningen av ett indelningsärende finns möjlighet för den statliga utredningsmyndigheten att gå ut till ortsbefolkningen för att undersöka dess inställning i frågan. Med ortsbefolkningen avses liksom i förutsättningsparagrafen befolkningen i sådan del av kommun som skulle överföras till annan kommun eller som skulle utbrytas att bilda egen kommun. Vid utbrytning bör man dock kunna tänka sig att särskild undersökning verkställs även i den återstående delen av kommunen.

Särskild undersökning om ortsbefolkningens inställning till en föreslagen indelningsändring skall enligt kommitténs förslag ske när det finns skäl till det. Sådan undersökning skall verkställas av länsstyrelsen och kan ske genom anordnande av omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Länsstyrelsen får anlita valnämnden i kommunen om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras därigenom eller kommunfullmäktige motsätter sig att nämnden anlitas.

Decentralisering av beslut och utredning

Enligt 2 § KIL är det regeringen som beslutar om ändring i den kommunala indelningen.

Frågor om mer betydande ändringar i den kommunala indelningen kräver ofta en avvägning mellan olika intressen (lokala, kommunala, regionalpolitiska, rikspolitiska) och därmed politiska hänsynstaganden av sådan art att beslutanderätten bör tillkomma regeringen. Någon decentralisering av beslutanderätten i sådana ärenden bör alltså inte komma i fråga. När det gäller smärre indelningsändringar av typ gränsreglering, undanröjande av enklavförhållanden m. m. synes däremot inte finnas sådana skäl för att behålla beslutanderätten hos regeringen. Dessa ärenden är inte av sådan beskaffenhet att de behöver handläggas på regeringsnivå.

Kommittén föreslår att beslutanderätten decentraliseras i ärenden om indelningsändring som behövs på grund av oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighetsförhållandena och som inte föranleder ekonomisk reglering mellan kommuner. De begränsningar som kommittén föreslår torde i allmänhet innebära att indelningsändring som gäller ett område med mera än 10–20 invånare måste beslutas av regeringen.

När det gäller att avgöra vilken myndighet som bör besluta om de mindre indelningsändringarna står valet mellan kammarkollegiet och länsstyrelserna. Kommittén finner att avgörande skäl talar för att kammarkollegiet anförtros beslutanderätten. Kommittén pekar bl. a. på att det här rör sig om en mycket liten grupp av ärenden. Det kan antas att det för en länsstyrelse skulle gå flera år mellan varje ärende. Kammarkollegiet har uppenbarligen också bättre möjligheter att bedöma de särskilda frågor som aktualiseras vid kyrkliga indelningsändringar, som ofta sker samtidigt som de kommunala. Om den statliga befattningen med den kyrkliga indelningen upphör som en följd av förslaget om ändrade relationer mellan staten och kyrkan, bör enligt kommitténs mening frågan om beslutanderätten i de mindre indelningsärendena prövas på nytt.

Kommittén behandlar också utredningsansvaret i indelningsärenden och diskuterar skälen för och mot att lägga detta på länsstyrelserna i stället för

kammarkollegiet där det nu ligger. Kommitténs slutsats blir att kammarkollegiet tills vidare bör få behålla huvudansvaret för utredningen i alla typer av indelningsärenden. Däremot bör länsstyrelsen med sin lokalkännedom i mycket större utsträckning än för närvarande kunna anlitas i utredningsarbetet.

Ekonomisk reglering

I 4–10 §§ KIL finns bestämmelser om reglering av kommunernas inbördes ekonomiska förhållanden vid indelningsändring.

Kommunerna har tillerkänts avsevärd avtalsfrihet i fråga om ekonomisk reglering vid indelningsändring. Under senare år har de ekonomiska regleringarna ofta skett genom att kommunerna under Svenska kommunförbundets medverkan har träffat särskilda avtal, som fastställts av regeringen i samband med förordnande om ändringen. Kommittén har studerat den praxis som har utbildats i dessa avtal.

Kommittén föreslår bestämmelser av följande innebörd. När kommun delas, skall de inbördes ekonomiska förhållandena mellan kommunerna enligt den nya indelningen alltid regleras. Reglering skall också ske när del av kommun överförs till annan kommun, om kommunal tillgång eller förbindelse som kan hänföras till den delen bör överföras till den andra kommunen eller om det finns särskilda skäl till reglering.

Enligt kommitténs uppfattning bör bestämmelserna om ekonomisk reglering i den nya indelningslagen utformas med utgångspunkt i att regleringen i första hand är en fråga för kommunerna själva. Regleringen bör dock liksom hittills fastställas av regeringen.

När det gäller det närmare innehållet i den ekonomiska regleringen är kommitténs uppfattning att all slags egendom bör behandlas på samma sätt. Någon vederlagsfri överföring av viss s. k. förvaltningsförmögenhet bör alltså inte förekomma i fortsättningen.

Mot bakgrund av den avtalsfrihet i frågor om ekonomisk reglering som kommunerna bör ha och önskvärheten av att kunna anpassa regleringens omfattning efter indelningsändringens storlek måste bestämmelserna om regleringens innehåll ges en allmän utformning. Kommittén har funnit det tillräckligt att det i lagen anges att regleringen skall ha till syfte att på ett ändamålsenligt och skäligt sätt fördela den odelade kommunens förmögenhet eller del av denna.

Av bestämmelsen att fördelningen skall ske på ett ändamålsenligt sätt följer bl. a. att utskiftningen av egendom inte bör ske så att allmän mark (gator, vägar m. m.) kommer att ägas av annan kommun än den i vilken marken är belägen.

I bestämmelsen att fördelningen skall ske på ett skäligt sätt ligger den ekonomiska grunden för regleringen. Vid en ekonomisk reglering som ges karaktären av ett fullständigt skifte av en kommuns samtliga tillgångar och förbindelser är den naturliga grunden förhållandet mellan skatteunderlaget i hela kommunen och i den del som skall skiljas från kommunen. Om regleringen däremot begränsas till tillgångar och förbindelser med anknytning till ett mindre överföringsområde, blir det endast fråga om att bestämma skälig ersättning för de tillgångar och förbindelser som det bedöms lämpligt

att föra över till annan kommun.

När den ekonomiska regleringen skall omfatta en fullständig uppdelning av kommuns tillgångar och förbindelser bör den enligt kommitténs mening utformas i huvudsaklig överensstämmelse med den praxis som har utbildats i de avtal som Svenska kommunförbundet har medverkat till.

Kommittén föreslår vidare bestämmelser om utjämning med pengar när kommun övertagit större del av tillgångarna eller förbindelserna än som med hänsyn till fördelningen i övrigt hade bort ske samt om särskilt bidrag från en kommun till en annan för försämrade ekonomisk ställning m. m.

Vid sammanläggning av hela kommuner behövs ingen ekonomisk reglering mellan de kommuner som skall läggas samman. Kommunernas samtliga tillgångar och förbindelser tillfaller naturligen den sammanlagda kommunen. En bestämmelse om sådan fullständig övergång av den kommunala förmögenheten har tagits in även i den nya indelningslagen.

Indelningsändrings ikraftträdande och den kommunala beslutanderätten vid sådan ändring

Enligt 12 § KIL skall indelningsändring träda i kraft vid början av ett kalenderår. Det måste förflöta minst åtta månader mellan beslutet om indelningsändring och ikraftträdandet. Beslut om indelningsändring måste således meddelas före utgången av april månad året före ikraftträdandet. Samma regler gäller för alla typer av indelningsändringar.

Kommunernas planerings- och budgetarbete gör det enligt kommitténs mening befogat att beslut om större indelningsändringar meddelas minst ett år före ikraftträdandet. Att uppställa ett krav på en ännu längre övergångstid har kommittén inte funnit lämpligt bl. a. med hänsyn till de kompetenskonflikter mellan olika företrädare för kommunerna enligt den äldre och den nya indelningen som kan uppkomma under denna tid. Kommittén förordar att en möjlighet öppnas för regeringen att i särskilt brådskande fall meddela beslutet vid en senare tidpunkt, dock inte senare än åtta månader före ikraftträdandet.

När det gäller mindre ändringar, dvs. sådana som får beslutas av kammarkollegiet, anser kommittén att någon minsta tid mellan beslut och ikraftträdande inte behöver föreskrivas. Däremot bör ikraftträdandet även i dessa fall alltid ske vid årsskifte.

Enligt 14 § andra stycket KIL får regeringen i samband med indelningsändring förordna att kommunfullmäktiges uppdrag skall upphöra när ändringen träder i kraft och att nytt val av fullmäktige skall förrättas. I praxis har nyvalsförordnande skett först när indelningsändringen medfört en större förskjutning av folkmängden i kommunerna. På senare år har emellertid extra val av kommunfullmäktige undvikits. Regeringen bestämmer tidpunkten för ikraftträdandet av indelningsändringar, som är så omfattande att de bör medföra nyval av fullmäktige, till årsskiftet efter ordinarie fullmäktigval. Vid nybildning av kommun måste nya fullmäktige alltid väljas. Även i dessa fall har dock extra val på senare år undvikits genom att ikraftträdandet har bestämts till den 1 januari året efter det år då ordinarie val ägt rum.

Nackdelarna med extra val, de korta mandatperioderna och det förhål-

landet att nyvalsförordnanden inte har förekommit på senare tid talar för att indelningsändringar, som är så omfattande att nya fullmäktige bör väljas, får sättas i kraft endast vid årsskifte efter ordinarie val. Kommittén föreslår en sådan ordning.

Enligt huvudregeln i 13 § KIL skall den kommunala beslutanderätten vid indelningsändring utövas enligt den nya indelningen under tiden mellan beslutet om ändring och ikraftträdandet. I fråga om angelägenhet som avser kommun enligt den äldre indelningen gäller dock att denna indelning skall följas till dess den nya indelningen har trätt i kraft.

Kommittén har inte funnit anledning att föreslå någon ändring i fördelningen av beslutanderätten mellan kommun enligt den äldre och den nya indelningen. Kommittén har dock sökt ge bestämmelserna en klarare utformning än de har nu. Förslaget innebär att beslutanderätt som tillkommer kommunfullmäktige under övergångstiden skall utövas av företrädare för kommun enligt den nya indelningen, om beslutet sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet. Företrädare för kommun enligt den äldre indelningen får enligt förslaget under samma tid utöva sådan beslutanderätt endast i frågor som uteslutande avser denna kommun och som inte sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet.

Bestämmelserna förutsätter att beslutanderätt kan utövas för kommunen enligt den nya indelningen, dvs. kommunen av den omfattning som skall gälla efter indelningsändringen, redan före ändringens ikraftträdande. Eftersom denna grundläggande princip inte är helt självklar, föreslår kommittén att den fastslås genom en särskild bestämmelse i den nya indelningslagen.

Som exempel på beslut som sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet och som alltså bör fattas av företrädare för kommun enligt den nya indelningen kan nämnas investeringsbeslut, antagande av planförslag, beslut om taxor, reglementen och stadgor, inrättande av nya tjänster och givetvis fastställande av budget för den nya kommunen samt beslut i frågor som rör denna kommuns organisation.

Fullmäktige i kommun enligt den äldre indelningen bör i princip endast fatta beslut som ryms inom befintlig verksamhetsnivå och befintliga ekonomiska ramar. I tveksamma fall bör det överlämnas åt företrädare för kommun enligt den nya indelningen att avgöra ärendet.

Beredning och eventuell verkställighet i ärenden som avgörs av kommunfullmäktige såsom företrädare för kommun enligt den nya indelningen måste ankomma på den kommunstyrelse och de övriga nämnder som dessa fullmäktige har valt. När det gäller nämndernas förvaltning i övrigt torde denna till sin natur vara sådan att den som regel inte sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet. Kommittén har därför inte funnit det nödvändigt att reglera nämndernas verksamhet.

I fråga om rätten att företräda kommunerna föreslår kommittén att huvudregeln liksom hittills skall vara att kommunfullmäktige i kommun vars område ökas eller minskas företräder såväl den äldre som den ökade eller minskade kommunen. Även i framtiden bör dock ett särskilt organ som är representativt för den nya kommunbildningen kunna utses att under övergångstiden företräda kommunen enligt den nya indelningen. Beteckningen sammanläggningsdelegerade för detta organ har kommittén emel-

lertid funnit missvisande. Delegerade bör kunna utses förutom vid sammanläggning av hela kommuner och större områdesöverföringar också vid delning av kommun. Kommittén föreslår att organet i den nya indelningslagen benämns indelningsdelegerade. Närmare bestämmelser om delegerade meddelas liksom hittills i en särskild lag.

Enligt 2 kap. 6 § kommunallagen gäller numera ett snabbare valgenomslag efter val av kommunfullmäktige. Det snabbare valgenomslaget vållar problem vid indelningsändringar. Kommittén har avvisat möjligheten att låta indelningsändring träda i kraft den 1 november då de nyvalda kommunfullmäktige tillträder. Detta ställningstagande leder till att frågan måste lösas som en fråga om fördelningen av beslutanderätten mellan kommunfullmäktige och delegerade. Den lösning som kommittén har valt för att förhindra att kommun enligt den nya indelningen skall ha dubbla företrädare under november och december är att införa en regel om att indelningsdelegerades mandatperiod upphör, när de nyvalda fullmäktige träder till.

I allmänhet torde det inte innebära någon större olägenhet att låta de nyvalda kommunfullmäktige företräda sin kommun också enligt den äldre indelningen. Vid indelningsändring som innebär att ny kommun bildas måste frågan om företrädare för kommun enligt den äldre indelningen regleras särskilt. Vid sammanläggning av kommuner bör de nyvalda fullmäktige i den sammanlagda kommunen även kunna företräda de äldre kommunerna. Kommittén föreslår en bestämmelse med denna innebörd.

I fråga om delning av kommun föreslår kommittén att möjlighet öppnas för regeringen att förordna att beslutanderätten för den odelade kommunen skall utövas av de gamla fullmäktige också efter den 1 november och att deras tjänstgöring skall upphöra först när ändringen träder i kraft.

Eftersom det snabbare valgenomslaget inte gäller kommunstyrelsen och övriga nämnder, kommer de nyvalda fullmäktige när de tillträder inte att ha representativa nämnder till sitt förfogande. Enligt kommitténs förslag får fullmäktige, när de övertar beslutanderätten från indelningsdelegerade, rätt att anlita delegerades arbetsutskott och kommittéer för beredning och verkställighet av ärenden som avser kommunen enligt den nya indelningen. De nyvalda fullmäktige får i detta fall även anlita nämnder och beredningar i kommun som berörs av indelningsändring.

Ändringar i den landstingskommunala indelningen

I KIL finns endast två paragrafer som handlar om ändring i den landstingskommunala indelningen. I 2 b § finns bestämmelser om förfarandet vid kommuns inträde i landstingskommun och i 33 § bestämmelser om nyval av landsting i samband med indelningsändring.

Bestämmelsen i 8 kap. 5 § regeringsformen om att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner skall bestämmas i lag kräver att regler om ändringar i den landstingskommunala indelningen i princip meddelas i lag i samma utsträckning som skall ske i fråga om ändringar i kommunindelningen.

Reglerna i KIL om ändring i landstingsindelningen fyller enligt kommitténs mening inte de krav som regeringsformen ställer. Enligt kommitténs mening bör även de landstingskommunala indelningsändringarna regleras i

indelningstagstiftningen.

Ändringar i den landstingskommunala indelningen sker vanligen i samband med att kommunindelningen ändras på motsvarande sätt. Enligt kommunallagen gäller i stort sett enhetliga regler för landstingskommuner och kommuner. Med hänsyn härtill anser kommittén att bestämmelserna om ändring i landstingsindelningen i den nya indelningsslagen så långt möjligt bör stämma överens med de bestämmelser som kommittén föreslår i fråga om ändring i kommunindelningen.

I likhet med vad som föreslås gälla beträffande ändring i kommunindelningen bör regeringen besluta om alla större ändringar i den landstingskommunala indelningen, medan kammarkollegiet bör besluta i ärenden som avser ändringar av mindre omfattning.

Kommittén anser att det med hänsyn till landstingsindelningens anknytning till länsindelningen enligt 1 kap. 1 § kommunallagen inte finns anledning att ange förutsättningarna för ändring i landstingsindelningen i den nya indelningsslagen. En ändring i länsindelningen medför alltid motsvarande ändring i den landstingskommunala indelningen.

Beträffande ekonomisk reglering, indelningsändrings ikraftträdande och beslutanderättens fördelning under tiden mellan beslutet om ändring och ikraftträdandet bör regler motsvarande dem som enligt kommitténs förslag skall gälla vid kommunala indelningsändringar tillämpas. Bestämmelser om indelningsdelegerade behövs dock enligt kommitténs mening inte i fråga om landstingskommunala indelningsändringar.

Förfarandet i ärenden angående ändring i landstingsindelningen bör följa i huvudsak samma regler som gäller för ändring i kommunindelningen. Detta är naturligt, eftersom de båda typerna av ärenden nästan alltid handläggs gemensamt.

Bestämmelserna om den speciella typ av indelningsändring som föreligger när kommun inträder i landstingskommun bör tills vidare behållas. De är tillämpliga endast på Malmö och Göteborgs kommuner.

Enligt 33 § KIL avser ordinarie landstingsval, som förrättas året innan indelningsändring träder i kraft, landstingskommunen enligt den nya indelningen. Denna regel bör behållas och utvidgas till att gälla även val av kommunfullmäktige.

Kyrkliga indelningsändringar

I 2 kap. KIL finns bestämmelser om ändring i församlingsindelningen. Åtskilliga av bestämmelserna i 1 kap. om ändring i kommunindelningen är genom hänvisningar i 2 kap. tillämpliga också på ändring i församlingsindelningen.

Deltagarna i stat-kyrka-överläggningarna har i januari 1978 lagt fram sitt betänkande (SOU 1978:1) med förslag till ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Om relationsändringen genomförs blir församlingsindelningen i riket en angelägenhet som kyrkan får bestämma över själv och som staten inte vidare kommer att befatta sig med.

Kommittén anser ändå att översynen av reglerna om kyrkliga indelningsändringar bör utmytna i förslag till ändrade bestämmelser så att reglerna om ändring i kommun- och församlingsindelningen i största möjliga utsträck-

ning kommer att stämma överens.

KIL är inte direkt tillämplig på kyrkliga samfälligheter. Kommittén har stannat för att inte föreslå någon ändring i detta hänseende i den nya indelningslagen.

Enligt kommitténs mening bör den nya indelningslagen i motsats till KIL även innehålla regler om förutsättningarna för ändring i församlingsindelningen.

Liksom för närvarande bör lagens kapitel om ändring i församlingsindelningen innehålla regler om ekonomisk reglering mellan församlingar. De bestämmelser som kommittén föreslår när det gäller ändring i kommunindelningen bör kunna tillämpas även på den kyrkliga sidan.

De bestämmelser om tidpunkten för indelningsändrings ikraftträdande, tidsfristen mellan beslut och ikraftträdande och nyval av fullmäktige vid indelningsändring som kommittén föreslår i fråga om ändringar i kommunindelningen bör i stort sett gälla även vid ändring i församlingsindelningen. Vissa särregler behövs för de fall då församlingar som berörs av indelningsändring ingår i kyrklig samfällighet eller då beslutanderätten i sådan församling utövas på kyrkostämman.

I fråga om fördelningen av beslutanderätten mellan församling enligt den äldre och den nya indelningen och rätten att företräda församling bör i huvudsak gälla samma regler som för kommun. Indelningsdelegerade bör kunna utses även vid kyrkliga indelningsändringar som är av sådan omfattning att de gamla kyrkofullmäktige inte kan anses tillräckligt representativa för församlingen enligt den nya indelningen.

Även när det gäller förfarandet i ärenden om ändring i församlingsindelningen bör i stort sett samma regler kunna tillämpas som vid ändring i kommunindelningen.

Ändring i kommunal och kyrklig indelning i samband med fastighetsbildning

Genom 1970 års fastighetsbildningslagstiftning har fastighetsbildning över gräns för kommun och församling möjliggjorts i en utsträckning som tidigare saknade motsvarighet. Det har vidare sörts för att samstämmighet skall råda mellan fastighetsindelning och kommunindelning. Bestämmelserna finns i fastighetsbildningslagen (1970:988) och i lagen (1970:991) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning i samband med fastighetsbildning.

Enligt 3 kap. 11 § fastighetsbildningslagen får fastighetsbildning som medför ändring av kommungräns ske dels om åtgärden är av väsentlig betydelse för en ändamålsenlig fastighetsindelning, dels om den kommunala indelningen blir lämpligare.

Denna bestämmelse bör enligt kommitténs mening stå kvar i sin nuvarande utformning. I de fall då en fastighetsbildningsåtgärd leder till mera betydande ändringar i den kommunala indelningen bör dock frågan om indelningsändringen normalt handläggas enligt indelningslagen.

Enligt 3 § lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning i samband med fastighetsbildning påverkas församlingsgräns av fastighetsbildning endast om den sammanfaller med kommungräns som ändras vid fastighetsbildningen. När fastighetsbildning sker över annan församlings-

gräns kan fastighet komma att bli belägen inom flera församlingars områden, något som kan medföra olägenheter av olika slag särskilt om fastigheten är bebodd. Kommittén anser att det finns starka skäl för att öka beroendet mellan församlingsindelning och fastighetsindelning. En tänkbar lösning är att låta fastighetsbildningsmyndigheten få besluta om sådan anpassning av församlingsgränsen till de nya fastighetsgränserna som behövs för att undvika olämplig indelning. Kommittén har dock, främst med hänsyn till förslaget om ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan, stannat för att inte lägga fram några förslag om sådana ändringar i fastighetsbildningslagstiftningen.

Övrigt

Kommitténs förslag till ny indelningslag innehåller tre kapitel. Det första handlar om ändring i indelningen i kommuner, det andra om ändring i indelningen i landstingskommuner och det tredje om ändring i indelningen i församlingar. Bestämmelserna är indelade i avsnitt om förutsättningar för indelningsändring, ekonomisk reglering m. m., indelningsändrings ikraftträdande och den kommunala beslutanderätten vid sådan ändring samt förfarandet.

Kommittén föreslår också en ny lag om kommunala indelningsdelegerade som avses ersätta lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade. Den nya lagen har anpassats till bestämmelserna i kommunallagen och utformats med tanke på att delegerade skall kunna utses även vid delning av kommun.

Den nya indelningslagstiftningen medför följdändringar i andra författningar. Det gäller bl. a. lagen (1972:229) om kyrkliga sammanläggningsdelegerade, kommunallagen (1977:179), lagen (1961:436) om församlingsstyrelse och vallagen (1972:620). Kommittén föreslår vidare en ny lag om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar.

Indelningslagskommitténs lagförslag

1 Förslag till Lag om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Ändring i indelningen i kommuner

Förutsättningar för indelningsändring

1 § Regeringen får förordna om ändring i rikets indelning i kommuner, om ändringen kan antagas medföra bestående fördel för kommun eller del av kommun eller annars från allmän synpunkt. Därvid får regeringen meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande.

Vid prövning av fråga om indelningsändring skall särskild hänsyn tagas till önskemål och synpunkter från kommun som närmast berörs av indelningsändringen. Om ändringen innebär att kommun delas eller att del av kommun överförs till annan kommun, skall särskild hänsyn också tagas till ortsbefolkningens önskemål och synpunkter.

2 § Om osäkerhet råder beträffande gränsen för kommuns område, förordnar regeringen om gränsens rätta sträckning.

3 § Kammarkollegiet får förordna om indelningsändring som behövs på grund av oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighetsförhållandena och som inte föranleder ekonomisk reglering mellan kommuner.

4 § Kammarkollegiet får avslå ansökan om indelningsändring, om kammarkollegiet finner att ändringen inte bör komma till stånd.

5 § Talan mot kammarkollegiets beslut enligt 3 eller 4 § förs hos regeringen genom besvär.

Ekonomisk reglering m. m.

6 § När kommun delas skall de inbördes ekonomiska förhållandena mellan kommunerna enligt den nya indelningen regleras. När del av kommun

överförs till annan kommun skall sådan reglering ske, om kommunal tillgång eller förbindelse, som kan hänföras till den delen, bör överföras till den andra kommunen eller om det finns särskilda skäl till reglering. Reglering skall ha till syfte att på ett ändamålsenligt och skäligt sätt fördela kommunens förmögenhet eller del av denna.

Regleringen fastställs av regeringen när förordnande om indelningsändringen meddelas. Om kommunerna är ense om regleringen, bör denna fastställas i enlighet härmed.

7 § Om vid fördelning av tillgångar och förbindelser kommun tilläggs större del av tillgångarna eller förbindelserna än som följer av grunden för regleringen, skall utjämning ske i pengar. Regeringen får bestämma att utjämningsbelopp skall betalas på en gång eller fördelas på två eller flera år.

8 § Om inte annat har bestämts vid ekonomisk reglering enligt 6 §, övergår kommuns ansvarighet för borgensförbindelser och liknande åtaganden, som berör invånare, fastighet eller verksamhet inom område som skall skiljas från kommunen, till den kommun vari området efter indelningsändringen skall ingå.

9 § När kommun sammanläggs med annan kommun övergår kommunens tillgångar och ansvarigheten för dess förbindelser till den sammanlagda kommunen.

10 § Om kommuns ekonomiska ställning försämras genom indelningsändring, får regeringen bestämma att annan kommun som har fördel av ändringen skall bidra till den förstnämnda kommunens utgifter i skälig utsträckning. Detsamma gäller om kommun på grund av indelningsändring får kostnader för ordnande av sin förvaltning, till vilka annan kommun skäligen bör bidra. Regeringen får bestämma att bidraget skall utgå på en gång eller under en viss övergångstid.

11 § Kommunala författningar skall i den mån det behövs snarast möjligt efter förordnande om indelningsändring anpassas till den nya indelningen. Till dess detta har skett gäller sådana författningar i tillämpliga delar inom samma område som före indelningsändringen.

Indelningsändrings ikraftträdande och den kommunala beslutanderätten vid sådan ändring

12 § Indelningsändring träder i kraft den 1 januari det år som bestäms i förordnande om ändringen. Är ändringen av sådan omfattning, att kommun enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kommunfullmäktige, träder ändringen i kraft den 1 januari året efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum.

Förordnande om annan indelningsändring än som avses i 3 § meddelas senast ett år före ikraftträdandet. Om det finns synnerliga skäl, får förordnande meddelas vid senare tidpunkt, dock inte senare än åtta månader före ikraftträdandet.

13 § Sedan indelningsändring har beslutats eller, om indelningsdelegerade skall utses enligt 17 §, sedan delegerade har valts, kan kommun enligt den nya indelningen förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter.

14 § Under tiden mellan förordnande om indelningsändring eller, om indelningsdelegerade skall utses enligt 17 §, valet av delegerade och ändringens ikraftträdande, skall beslutanderätt som tillkommer kommunfullmäktige utövas av företrädare för kommun enligt den nya indelningen, om beslutet sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet.

Företrädare för kommun enligt den äldre indelningen får under samma tid utöva sådan beslutanderätt endast i frågor, som uteslutande avser denna kommun och som icke sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet.

15 § I fråga om rätten att företräda de kommuner som berörs av indelningsändring skall till dess ändringen träder i kraft gälla att kommunfullmäktige i varje kommun företräder denna kommun enligt såväl den äldre som den nya indelningen, om inte annat följer av 16 eller 17 §.

16 § Om indelningsändring skall träda i kraft den 1 januari året efter det år då val i hela riket av kommunfullmäktige har ägt rum, skall de nyvalda fullmäktige i kommun som bildas genom sammanläggning av kommuner även företräda dessa kommuner enligt den äldre indelningen.

Innebär ändringen att kommun delas, får regeringen förordna att kommunen enligt den äldre indelningen under tiden till dess ändringen träder i kraft skall företrädas av de gamla fullmäktige och att deras tjänstgöring först då skall upphöra.

17 § Innebär indelningsändring att ny kommun bildas eller är ändringen annars av sådan omfattning att kommun enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kommunfullmäktige, skall regeringen bestämma att kommunen enligt den nya indelningen skall företrädas av indelningsdelegerade, från det dessa har valts till dess de nyvalda fullmäktige börjar sin tjänstgöring. Om sådana delegerade finns bestämmelser i lagen (1979:000) om kommunala indelningsdelegerade.

18 § För beredning och verkställighet av ärenden avseende kommunen enligt den nya indelningen får de nyvalda kommunfullmäktige till dess indelningsändringen träder i kraft anlita indelningsdelegerades arbetsutskott och kommittéer samt nämnder och beredningar i kommun, som berörs av indelningsändringen.

19 § Besvär över beslut, som efter förordnande om indelningsändring eller, om indelningsdelegerade skall utses, efter valet av delegerade fattas av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller annan kommunal nämnd, antörs enligt 7 kap. 1 § kommunallagen (1977:179). Besvär får anföras, förutom av medlem av kommunen, även av annan kommun som berörs av indelningsändringen och medlem av sådan kommun. Beträffande besvärerna tillämpas i övrigt bestämmelserna i 7 kap. kommunallagen på motsvarande sätt.

Förfarandet

20 § Fråga om ändring i kommunal indelning kan väckas av kommun eller medlem av kommun, som skulle beröras av ändringen. Ansökan om sådan ändring skall inges till kammarkollegiet.

Fråga om indelningsändring kan också väckas av länsstyrelsen genom anmälan hos kammarkollegiet eller på eget initiativ upptagas av regeringen eller kammarkollegiet.

21 § I ärende om indelningsändring skall kammarkollegiet verkställa behövlig utredning eller, när det bedöms lämpligt, överlämna åt länsstyrelsen att verkställa utredningen. Om det behövs med hänsyn till ärendets omfattning och beskaffenhet, får kammarkollegiet uppdraga åt särskild utredare att verkställa utredningen.

22 § Utredning som avses i 21 § skall omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan. Vid utredningen skall samråd ske med de kommuner som har intresse av frågan.

Om ändring i kommunal indelning, som utredningen avser, bör föranleda ändring också i annan indelning, skall utredningen omfatta även sådan ändring.

23 § Statliga och kommunala myndigheter skall i skälig omfattning lämna upplysningar och biträde, när det begärs av den som verkställer utredningen.

24 § Särskild undersökning om ortsbefolkningens inställning till indelningsändring i fall som avses i 1 § andra stycket skall ske när det finns skäl därtill. Om utredare finner skäl till sådan undersökning, skall han anmäla detta till kammarkollegiet, som beslutar i frågan. Länsstyrelsen får besluta om sådan undersökning i ärende som länsstyrelsen utreder.

Undersökning som avses i första stycket skall verkställas av länsstyrelsen och kan ske genom anordnande av omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Länsstyrelsen får därvid anlita valnämnden i kommunen, om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras därigenom eller kommunfullmäktige motsätter sig att nämnden anlitas.

25 § Om utredningen visar att ändring i kommunal indelning bör komma till stånd, skall förslag upprättas till ändringen samt till den ekonomiska reglering och de övriga föreskrifter, vartill ändringen kan ge anledning.

Om ändring behövs i annan indelning, skall förslag upprättas även till sådan ändring.

26 § Den myndighet som handhar utredning enligt denna lag får besluta att kostnad för utredningen skall förskjutas av sökanden eller av allmänna medel.

Den myndighet som meddelar slutligt beslut i ärendet får förordna att kommun, som har fördel av beslutad indelningsändring, eller sökande skall helt eller delvis återbetala förskjuten utredningskostnad.

2 kap. Ändring i indelningen i landstingskommuner

1 § Regeringen får förordna om ändring i rikets indelning i landstingskommuner. Därvid får regeringen meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande.

Kammarkollegiet får dock förordna om indelningsändring som bör ske med anledning av sådan ändring i den kommunala indelningen som avses i 1 kap. 3 §.

Om sambandet mellan den landstingskommunala indelningen och länsindelningen gäller vad som är föreskrivet i kommunallagen (1977:179).

2 § Kammarkollegiet får avslå ansökan om indelningsändring, om kammarkollegiet finner att ändringen inte bör komma till stånd.

3 § Talan mot kammarkollegiets beslut enligt 1 § andra stycket eller 2 § förs hos regeringen genom besvär.

4 § I fråga om ekonomisk reglering vid indelningsändring tillämpas 1 kap. 6–10 §§ på motsvarande sätt.

5 § Indelningsändring träder i kraft den 1 januari det år som bestäms i förordnande om ändringen.

Förordnande om annan indelningsändring än som avses i 1 § andra stycket meddelas senast ett år före ikraftträdandet. Om det finns synnerliga skäl, får förordnande meddelas vid senare tidpunkt, dock inte senare än åtta månader före ikraftträdandet.

6 § Sedan indelningsändring har beslutats, kan landstingskommun enligt den nya indelningen förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter.

7 § Under tiden mellan förordnande om indelningsändring och ändringens ikraftträdande skall beslutanderätt som tillkommer landstinget utövas av företrädare för landstingskommun enligt den nya indelningen, om beslutet sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet.

Företrädare för landstingskommun enligt den äldre indelningen får under samma tid utöva sådan beslutanderätt endast i frågor, som uteslutande avser denna landstingskommun och som icke sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet.

8 § I fråga om rätten att företräda de landstingskommuner som berörs av en indelningsändring skall till dess ändringen träder i kraft gälla att landstinget i varje landstingskommun företräder denna landstingskommun enligt såväl den äldre som den nya indelningen.

9 § Besvär över beslut, som efter förordnande om indelningsändring fattas av landstinget, förvaltningsutskottet eller annan landstingskommunal nämnd, anförs enligt 7 kap. 1 § kommunallagen (1977:179). Besvär får anföras, förutom av medlem av landstingskommunen, även av annan landstingskommun som berörs av indelningsändringen och medlem av sådan lands-

tingskommun. Beträffande besvären tillämpas i övrigt bestämmelserna i 7 kap. kommunallagen på motsvarande sätt.

10 § Fråga om ändring i landstingskommunal indelning kan väckas av landstingskommun eller medlem av landstingskommun, som skulle beröras av ändringen. Ansökan om sådan ändring skall inges till kammarkollegiet.

Fråga om indelningsändring kan på eget initiativ upptagas av regeringen eller kammarkollegiet.

11 § I ärende om indelningsändring skall kammarkollegiet verkställa behövlig utredning. Om det behövs med hänsyn till ärendets omfattning och beskaffenhet, får kammarkollegiet uppdraga åt särskild utredare att verkställa utredningen.

12 § I fråga om utredningen tillämpas 1 kap. 22, 23, 25 och 26 §§ på motsvarande sätt.

3 kap. Ändring i indelningen i församlingar

1 § Med församling avses i denna lag territoriell församling.

2 § Vid ändring i församlingsindelningen tillämpas 1 kap. 1–10 §§ på motsvarande sätt.

3 § Indelningsändring träder i kraft den 1 januari det år som bestäms i förordnande om ändringen. Är ändringen av sådan omfattning, att församling enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kyrkofullmäktige, och skall ej enligt särskilt förordnande församlingens beslutanderätt utövas på kyrkostämman, träder ändringen i kraft den 1 januari året efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum, om inte förordnande enligt 8 § meddelas.

När regeringen med stöd av 2 § och 1 kap. 1 § förordnar om indelningsändring, skall förordnandet meddelas senast ett år före ikraftträdandet. Om det finns synnerliga skäl, får förordnande meddelas vid senare tidpunkt, dock inte senare än åtta månader före ikraftträdandet.

4 § Sedan indelningsändring har beslutats eller, om indelningsdelegerade skall utses enligt 7 §, sedan delegerade har valts, kan församling enligt den nya indelningen förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter.

5 § Under tiden mellan förordnande om indelningsändring eller, om indelningsdelegerade skall utses enligt 7 §, valet av delegerade och ändringens ikraftträdande, skall beslutanderätt som tillkommer kyrkofullmäktige eller kyrkostämman utövas av företrädare för församling enligt den nya indelningen, om beslutet sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet.

Företrädare för församling enligt den äldre indelningen får under samma tid utöva sådan beslutanderätt endast i frågor, som uteslutande avser denna

församling och som icke sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet.

6 § I fråga om rätten att företräda de församlingar som berörs av en indelningsändring skall till dess ändringen träder i kraft gälla att kyrkofullmäktige i varje församling där beslutanderätten utövas av fullmäktige företräder denna församling enligt såväl den äldre som den nya indelningen, om inte annat följer av 7 eller 8 §.

7 § Innebär indelningsändring att ny församling bildas eller är ändringen annars av sådan omfattning att församling enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kyrkofullmäktige, får regeringen bestämma att församlingen enligt den nya indelningen skall företrädas av indelningsdelegerade, från det dessa har valts till dess indelningsändringen träder i kraft. Om sådana delegerade finns bestämmelser i lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade.

8 § Om ny församling bildas av församlingar, som utgör samfällighet med uppgift att handha alla ekonomiska församlingsangelägenheter, får regeringen förordna att samfällighetens fullmäktige skall vara fullmäktige i den nybildade församlingen.

9 § Besvär över beslut, som efter förordnande om indelningsändring eller, om indelningsdelegerade skall utses, efter valet av delegerade fattas av kyrkofullmäktige, kyrkostämman, kyrkorådet eller annan nämnd, anföras enligt 89 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse. Besvär får anföras även av annan församling som berörs av indelningsändringen eller av den som är kyrkobokförd i sådan församling eller som, utan att vara kyrkobokförd i församlingen, är skattskyldig till denna. Beträffande besvären tillämpas i övrigt 89–91 §§ lagen om församlingsstyrelse på motsvarande sätt.

10 § Regeringen kan efter framställning av församling bestämma beloppet av den upplåning, som nybildad församling får besluta utan underställning, till dess 73 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse kan tillämpas.

11 § Fråga om ändring i församlingsindelningen kan väckas av församling som skulle beröras av ändringen eller av den som är kyrkobokförd i sådan församling eller som, utan att vara kyrkobokförd i församlingen, är skattskyldig till denna. Ansökan om sådan ändring skall inges till kammarkollegiet.

Fråga om ändring i församlingsindelningen kan också väckas av länsstyrelsen eller domkapitlet genom anmälan hos kammarkollegiet eller på eget initiativ upptagas av regeringen eller kammarkollegiet.

12 § I fråga om utredning i ärende om indelningsändring gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 1 kap. 21–26 §§.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979, då lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastisk indelning skall upphöra att gälla.

2. I fråga om indelningsändring som har beslutats före ikraftträdandet, skall vad i denna lag sägs om indelningsdelegerade samt indelningsdelegerades arbetsutskott och kommittéer gälla beträffande sammanläggningsdelegerade samt sammanläggningsdelegerades arbetsutskott och kommittéer.

3. Tjänstgöringstiderna för sammanläggningsdelegerade och suppleanter, som har utsetts enligt äldre bestämmelser, upphör vid utgången av oktober 1979.

4. Annan kommun, som inte tillhör landstingskommun, än Gotlands kommun får inträda i landstingskommun, om samstämmande beslut därom har fattats av kommunen och landstingskommunen. Om det finns synnerliga skäl, får regeringen besluta att sådan kommun skall inträda i landstingskommun.

Skall kommun inträda i landstingskommun, bestämmer regeringen dagen för inträdet och meddelar de övriga föreskrifter som behövs.

2 Förslag till Lag om kommunala indelningsdelegerade

Häri genom föreskrivs följande.

Val av indelningsdelegerade m. m.

1 § Bestämmer regeringen enligt 1 kap. 17 § lagen (1979:000) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar att kommun skall företrädas av indelningsdelegerade, skall delegerade och suppleanter utses från kommun vars område helt eller delvis skall ingå i kommun enligt den nya indelningen.

Om delegerade skall utses från mer än en kommun, fastställer regeringen antalet delegerade och suppleanter från varje kommun. Är kommunerna ense om antalet, skall detta fastställas i enlighet härmed.

Om delegerade skall utses från endast en kommun, beslutar kommunfullmäktige i denna kommun om antalet delegerade och suppleanter.

2 § Delegerade och suppleanter väljs av kommunfullmäktige inom trettio dagar efter det kommunen fått del av förordnandet om indelningsändringen eller vid den senare tidpunkt som regeringen bestämmer. Valbar är den som är ledamot eller suppleant i fullmäktige i kommunen. Bestämmelserna i 2 kap. 23 § första stycket kommunallagen (1977:179) om proportionellt val tillämpas på motsvarande sätt. Om suppleanter inte väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken de skall inkallas till tjänstgöring.

Sedan valet har ägt rum, skall länsstyrelsen genast underrättas om vilka som har valts.

Om delegerad avgår under tjänstgöringstiden, tillämpas 3 kap. 5 § tredje stycket kommunallagen på motsvarande sätt.

3 § Om delegerad eller suppleant upphör att vara valbar, förfaller hans uppdrag genast. Delegerade skall befria delegerad eller suppleant från hans uppdrag, om han vill avgå och särskilda skäl inte talar däremot.

Indelningsdelegerades sammanträden

4 § Länsstyrelsen skall snarast möjligt förordna en av de delegerade att utfärda kungörelse om första sammanträdet och föra ordet där, till dess ordförande har valts.

Kungörelsen skall minst en vecka före sammanträdesdagen anslås på anslagstavlan i kommun som har valt delegerade och inom samma tid sändas med posten till varje delegerad och suppleant. Kungörelsen införs samtidigt i de tidningar i vilka kommunen inför tillkännagivande som avses i 2 kap. 10 § tredje stycket kommunallagen (1977:179).

5 § Vid första sammanträdet väljer delegerade bland sig ordförande och en eller två vice ordförande för delegerades tjänstgöringstid.

Om varken ordföranden eller vice ordförande kan närvara vid sammanträde, utser delegerade annan delegerad att för tillfället föra ordet. Till dess så har skett, utövas ordförandeskapet av den äldste av delegerade.

6 § Delegerade sammanträder på det ställe och enligt den ordning som delegerade bestämmer. Sammanträde skall även hållas, när arbetsutskott som avses i 14 § eller minst en tredjedel av de delegerade begär det eller ordföranden anser att det behövs.

7 § Bestämmelsen i 2 kap. 10 § kommunallagen (1977:179) om kungörelse angående sammanträde med kommunfullmäktige tillämpas på motsvarande sätt i fråga om sammanträde med delegerade. Kungörelsen skall anslås på anslagstavlan i kommun som har valt delegerade och införs i de tidningar i vilka kommunen inför tillkännagivande som avses i 2 kap. 10 § tredje stycket nämnda lag.

8 § Delegerad som är hindrad att inställa sig till sammanträde skall genast anmäla detta till ordföranden, som inkallar suppleant.

Beträffande suppleants tjänstgöring gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 2 kap. 11 § kommunallagen (1977:179) om suppleants tjänstgöring i kommunfullmäktige.

Vad som sägs i första och andra styckena i fråga om inkallande av suppleant och suppleants tjänstgöring gäller även när delegerad, som inte har utsetts genom proportionellt val, har avgått och fyllnadsväl ännu ej har ägt rum.

9 § Varje delegerad har en röst.

Rätt att delta i delegerades överläggningar men ej i besluten har även

1. ordföranden eller vice ordförande i arbetsutskott eller kommitté som avses i 14 § eller i kommunstyrelsen i kommun som har valt delegerade,
2. ordföranden eller vice ordförande i annan nämnd eller beredning i kommun som har valt delegerade vid handläggning av ärende som har beretts av nämnden eller beredningen och vid besvarande av interpellation som har

framställts till ordföranden i nämnden eller beredningen,

3. ledamot i arbetsutskott som avses i 14 § eller i kommunstyrelsen i kommun som har valt delegerade och sådan ledamot i styrelse för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse i kommunen som avses i 2 kap. 23 § andra stycket kommunallagen (1977:179) vid besvarande av interpellation som har överlämnats att besvaras av honom,

4. i den mån delegerade har beslutat det, ledamot eller suppleant i arbetsutskott eller kommitté som avses i 14 § eller i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, annan nämnd eller beredning i kommun som har valt delegerade.

Delegerade får kalla tjänsteman i kommun som har valt delegerade eller särskild sakkunnig för att meddela upplysningar vid sammanträde.

10 § Delegerade skall besluta i ärende som har väckts av

1. arbetsutskott eller kommitté som avses i 14 §,
2. delegerad genom motion,
3. regeringen, central förvaltningsmyndighet eller länsstyrelsen eller
4. kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen i kommun som har valt delegerade.

11 § Bestämmelserna i 2 kap. 5, 12, 13, 19–26 och 28 §§ kommunallagen (1977:179) om kommunfullmäktige och deras ordförande tillämpas på motsvarande sätt på delegerade och deras ordförande.

Interpellation och fråga som avses i 2 kap. 24 § nämnda lag får framställas förutom till ordföranden i arbetsutskottet och kommitté även till ordföranden i kommunstyrelsen, annan nämnd eller beredning i kommun som har valt delegerade.

Tillkännagivande som avses i 2 kap. 25 § tredje stycket nämnda lag skall ske på anslagstavlan i kommun som har valt delegerade.

12 § Så snart delegerades protokoll har blivit justerat, skall avskrift av protokollet överlämnas till arbetsutskottet och till kommunstyrelsen i kommun som har valt delegerade. Utdrag av protokollet skall tillställas kommitté eller nämnd åt vilken har uppdragits att verkställa delegerades beslut.

13 § Delegerades protokoll och övriga handlingar skall vårdas och förtecknas.

Beredning och verkställighet m. m.

14 § För beredning och verkställighet skall delegerade utse ett arbetsutskott. För sådana uppgifter får delegerade dessutom utse en eller flera kommittéer.

Delegerade får för beredning och verkställighet även anlita nämnder och beredningar i kommun som har valt delegerade.

15 § Ledamöter och suppleanter i arbetsutskottet eller i kommitté väljs för tiden till dess indelningsändringen träder i kraft till det antal som delegerade

bestämmer. Antalet ledamöter i arbetsutskottet får dock ej vara mindre än fem.

I fråga om valbarhet till ledamot eller suppleant i arbetsutskottet eller i kommitté tillämpas 3 kap. 3 § kommunallagen (1977:179) på motsvarande sätt. Därvid skall iakttagas, att utöver delegerad och suppleant för delegerad endast den som är kyrkobokförd inom området för kommunen enligt den nya indelningen är valbar. Om ledamot eller suppleant upphör att vara valbar, förfaller hans uppdrag genast. Delegerade skall befria ledamot eller suppleant från hans uppdrag, om han vill avgå och särskilda skäl inte talar däremot.

Om suppleanter inte väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken de skall inkallas till tjänstgöring.

16 § Delegerade väljer bland ledamöterna i arbetsutskottet en ordförande och en eller två vice ordförande.

Om varken ordföranden eller vice ordförande kan närvara vid sammanträde med arbetsutskottet, utser utskottet annan ledamot att för tillfället föra ordet.

17 § Bestämmelserna i 3 kap. 4 §, 5 § tredje stycket, 7 § första stycket, 8 och 9 §§, 10 § andra stycket och 11 § kommunallagen (1977:179) om kommunstyrelsen tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetsutskottet och kommitté. Tillkännagivande som avses i 3 kap. 10 § andra stycket nämnda lag skall ske på anslagstavlan i kommun som har valt delegerade.

Arbetsutskottet och kommitté får kalla delegerad eller suppleant för delegerad, ledamot av kommitté eller tjänsteman hos kommun som har valt delegerade eller särskild sakkunnig att närvara vid sammanträde. Den som har kallats får, om utskottet eller kommittén beslutar det, deltaga i överläggningarna men ej i besluten.

Arbetsutskottets och kommittés protokoll och övriga handlingar skall vårdas och förtecknas.

18 § Förslag till budget för kommun enligt den nya indelningen skall göras upp av arbetsutskottet. Därvid tillämpas 4 kap. 4 § första stycket kommunallagen (1977:179) på motsvarande sätt.

Om fastställande av budget finns bestämmelser i 4 kap. 4 § andra och tredje styckena kommunallagen.

19 § Ärende får ej, utom i fall som anges i 2 kap. 16 § tredje stycket och 21 § andra stycket kommunallagen (1977:179), avgöras av delegerade innan det blivit berett på något av de sätt som anges i 14 §. Arbetsutskottet skall alltid få tillfälle att yttra sig i ärende som har beretts av annan än utskottet.

Kostnader för indelningsdelegerades verksamhet m. m.

20 § Kommun som har valt delegerade skall tillhandahålla medel för delegerades verksamhet. Om mer än en kommun skall tillhandahålla medel, skall fördelning ske i förhållande till det antal skattekronor och skatteören som enligt lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. skall ligga till grund för

kommunernas utdebitering för det år då förordnandet om indelningsändringen meddelas. Om endast del av kommun ingår i kommunen enligt den nya indelningen, skall fördelningen ske i förhållande till antalet skattekronor och skatteören för den kommundelen.

21 § Delegerade får besluta att till delegerad, ledamot i arbetsutskottet eller kommitté och suppleant skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner.

Revision

22 § Delegerade väljer tre eller flera revisorer samt minst lika många revisorssuppleanter för granskning av arbetsutskottets och kommittéernas verksamhet. I fråga om valbarhet till revisor eller revisorssuppleant, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse skall bestämmelserna i 15 § om ledamot i arbetsutskottet tillämpas på motsvarande sätt.

Revisorerna skall det år då indelningsändringen träder i kraft till kommunfullmäktige i kommunen enligt den nya indelningen avge berättelse med redogörelse för resultatet av revisionen. Fullmäktige skall vid sammanträde före utgången av detta år besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller åtgärd för att bevara kommunens rätt skall vidtagas.

Beträffande revisionen tillämpas i övrigt bestämmelserna i 5 kap. kommunallagen (1977:179) om revision på motsvarande sätt.

Besvär

23 § Beträffande besvär över beslut av delegerade, arbetsutskottet eller kommitté gäller i tillämpliga delar 7 kap. 1 § första och andra styckena, 2 § första stycket och 4 § kommunallagen (1977:179). Besvär får anföras av varje kommun som har valt delegerade och medlem av sådan kommun.

Beträffande besvär över länsstyrelsens beslut tillämpas 7 kap. 5 § kommunallagen på motsvarande sätt.

Bestämmelserna i 7 kap. 6 § kommunallagen om rättelse av verkställighet tillämpas på motsvarande sätt beträffande beslut av delegerade, arbetsutskottet eller kommitté.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979, då lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade skall upphöra att gälla.

2. Den nya lagen, utom bestämmelserna i 22 § om revision, tillämpas i fråga om sammanläggningsdelegerade, arbetsutskott och kommitté, som har utsetts enligt äldre bestämmelser.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1972:229) om kyrkliga sammanläggningsdelegerade

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1972:229) om kyrkliga sammanläggningsdelegerade

dels att lagens rubrik skall ha nedan angivna lydelse,

dels att 1, 2, 4, 6, 9, 11, 15, 19 och 21 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i rubrikerna närmast före 1, 4 och 19 §§ ordet "sammanläggningsdelegerade" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "indelningsdelegerade" i motsvarande form.

Lag om kyrkliga indelningsdelegerade

Nuvarande lydelse

Föreskriver *Konungen enligt 41 a § lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning* att beslutanderätten i församling skall utövas av *sammanläggningsdelegerade* eller enligt 6 a § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse att beslutanderätten i kyrklig samfällighet skall utövas av sådana delegerade, skall *Konungen fastställa antalet delegerade och suppleanter för varje församling och beröres av indelningsändringen. Är de berörda församlingarna ense om antalet delegerade och suppleanter för varje församling och innebär detta att minst en delegerad och en suppleant skall utses för varje församling, skall antalet fastställas i enlighet härmed.*

Föreslagen lydelse

1 §

Föreskriver *regeringen enligt 3 kap. 7 § lagen (1979:000) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar* att beslutanderätten i församling skall utövas av *indelningsdelegerade* eller enligt 6 a § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse att beslutanderätten i kyrklig samfällighet skall utövas av sådana delegerade, skall *delegerade och suppleanter utses från församling vars område helt eller delvis skall ingå i församling enligt den nya indelningen eller som skall ingå i den kyrkliga samfälligheten.*

Om delegerade skall utses från mer än en församling, fastställer regeringen antalet delegerade och suppleanter från varje församling. Är församlingarna ense om antalet, skall detta fastställas i enlighet härmed.

Om delegerade skall utses från endast en församling, beslutar kyrkofullmäktige eller kyrkostämman i denna församling om antalet delegerade och suppleanter.

2 §

Delegerade och suppleanter för varje församling väljes av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman senast trettio dagar efter det församlingen

Delegerade och suppleanter för varje församling väljes av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman senast trettio dagar efter det församlingen

Nuvarande lydelse

fått del av förordnandet om indelningsändringen. Valbar är den som är fullmäktig i församling eller kyrklig samfällighet, som beröres av indelningsändringen, eller, om fullmäktige ej finns i viss församling, den som enligt 10 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse skulle ha varit valbar till fullmäktig. Bestämmelserna i 25 § fjärde stycket nämnda lag om proportionellt val äger motsvarande tillämpning. Sker ej val av suppleanter proportionellt, skall bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring.

Sedan val ägt rum, skall uppgift om de valdas namn och postadress genast sändas till länsstyrelsen och domkapitlet.

Avgår delegerad före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden, äger 46 § andra stycket lagen (1961:436) om församlingsstyrelse motsvarande tillämpning.

Föreslagen lydelse

fått del av förordnandet om indelningsändringen *eller vid den senare tidpunkt som regeringen bestämmer*. Valbar är den som är fullmäktig *eller suppleant för fullmäktig* i församling eller kyrklig samfällighet, som beröres av indelningsändringen, eller, om fullmäktige ej finns i viss församling, den som enligt 10 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse skulle ha varit valbar till fullmäktig *eller suppleant*. Bestämmelserna i 25 § fjärde stycket nämnda lag om proportionellt val äger motsvarande tillämpning. Sker ej val av suppleanter proportionellt, skall bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring.

4 §

Domkapitlet *förordnar* en av delegerade att utfärda kungörelse om första sammanträdet och att föra ordet där, till dess ordförande valts.

Kungörelsen anslås minst en vecka före sammanträdet på anslagstavlan i varje församling och kyrklig samfällighet som beröres av indelningsändringen samt sändes till varje delegerad och suppleant med posten så tidigt att kungörelsen kan antagas komma honom till handa senast fyra dagar före sammanträdet. Kungörelsen införes samtidigt i de tidningar i vilka församlingarna inför sina tillkännagivanden.

Domkapitlet *skall snarast möjligt förordna* en av delegerade att utfärda kungörelse om första sammanträdet och att föra ordet där, till dess ordförande valts.

6 §

Sammanträden skall hållas på ställe och enligt ordning som delegerade bestämmer. Sammanträde hålls även när länsstyrelsen eller domkapitlet förordnar om det, de flesta delegerade begär det eller ordföranden finner det behövligt.

Sammanträden skall hållas på ställe och enligt ordning som delegerade bestämmer. Sammanträde hålls även när länsstyrelsen eller domkapitlet förordnar om det, de flesta delegerade *eller arbetsutskott som avses i 14 §* begär det eller ordföranden finner det behövligt.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Bestämmelsen i 16 § 2 mom. andra stycket lagen (1961:436) om församlingsstyrelse äger motsvarande tillämpning på delegerade.

9 §

Varje delegerad äger en röst.

Vid delegerades sammanträde har ordföranden eller vice ordföranden i arbetsutskott eller kommitté som avses i 14 § eller i kyrkorådet för församling eller kyrklig samfällighet som beröres av indelningsändringen rätt att närvara och deltaga i överläggningarna men ej i besluten, även om han icke är delegerad. Sådan rätt tillkommer även ordföranden eller vice ordföranden i annan av församling eller kyrklig samfällighet som nyss sagts utsedd nämnd eller beredning vid behandling av ärende som beretts av nämnden eller beredningen.

Vid delegerades sammanträde har ordföranden eller vice ordföranden i arbetsutskott eller kommitté som avses i 14 § eller i kyrkorådet för församling eller kyrklig samfällighet som beröres av indelningsändringen rätt att närvara och deltaga i överläggningarna men ej i besluten, även om han icke är delegerad. Sådan rätt tillkommer även ordföranden eller vice ordföranden i annan av församling eller kyrklig samfällighet som nyss sagts utsedd nämnd eller beredning vid behandling av ärende som beretts av nämnden eller beredningen *eller vid besvarande av interpellation, som framställts till nämndens eller beredningens ordförande.*

Vid delegerades sammanträde har kyrkoherden rätt att närvara och deltaga i överläggningarna men ej i besluten, även om han ej är delegerad. Berör indelningsändringen mer än ett pastorat tillkommer sådan rätt den kyrkoherde som domkapitlet utser.

Enligt delegerades bestämmande har anställd hos församling eller kyrklig samfällighet som beröres av indelningsändringen rätt att närvara vid sammanträde för att tillhandagå delegerade med upplysningar.

11 §

Bestämmelserna i 18 §, 19 § första stycket, 23–28 och 30 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse om fullmäktige och deras ordförande äger motsvarande tillämpning på delegerade och deras ordförande. Tillkännagivande som avses i 27 § fjärde stycket nämnda lag skall ske på anslagstavlan i varje församling och kyrklig samfällighet som beröres av indelningsändringen.

Bestämmelserna i 18 §, 19 § första stycket, 23–28 och 30 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse om fullmäktige och deras ordförande äger motsvarande tillämpning på delegerade och deras ordförande.

Interpellation får framställas förutom till ordföranden i arbetsutskottet och kommitté även till ordföranden i kyrkorådet, annan nämnd eller beredning i församling eller kyrklig samfällighet som beröres av indelningsändringen.

Tillkännagivande som avses i 27 § fjärde stycket nämnda lag skall ske

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

på anslagstavlan i varje församling och kyrklig samfällighet som beröres av indelningsändringen.

15 §

Ledamöter och suppleanter i arbetsutskottet eller i kommitté väljes till det antal delegerade bestämmer och för delegerades tjänstgöringstid. Antalet ledamöter i arbetsutskottet får ej vara under fem.

I fråga om valbarhet till ledamot eller suppleant i arbetsutskottet eller i kommitté, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse äger bestämmelserna i 10 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse om kyrkofullmäktigt motsvarande tillämpning. Vid tillämpningen av 10 § första stycket nämnda lag avses med församlingen alla församlingar som beröres av indelningsändringen.

I fråga om valbarhet till ledamot eller suppleant i arbetsutskottet eller i kommitté, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse äger bestämmelserna i 45 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse om ledamot och suppleant i kyrkorådet motsvarande tillämpning. Därvid skall iakttagas, att utöver delegerad och suppleant för delegerad endast den som är kyrkobokförd inom området för församlingen enligt den nya indelningen eller för den kyrkliga samfälligheten är valbar.

Sker ej val av suppleanter proportionellt, skall bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring.

19 §

De församlingar som beröres av indelningsändringen skall tillhandahålla medel för delegerades verksamhet med fördelning i förhållande till det antal skattekronor och skatteören som enligt lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt skall ligga till grund för de berörda församlingarnas utdebitering för det år då förordnandet om indelningsändringen meddelas. Ingår endast del av berörd församling i församlingen enligt den nya indelningen, sker fördelning i förhållande till antalet skattekronor och skatteören för den församlingsdelen.

Församling som har valt delegerade skall tillhandahålla medel för delegerades verksamhet. Om mer än en församling skall tillhandahålla medel, skall fördelning ske i förhållande till det antal skattekronor och skatteören som enligt lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. skall ligga till grund för de berörda församlingarnas utdebitering för det år då förordnandet om indelningsändringen meddelas. Ingår endast del av berörd församling i församlingen enligt den nya indelningen, sker fördelning i förhållande till antalet skattekronor och skatteören för den församlingsdelen.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

21 §

Bestämmelserna i 89 och 90 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse äger motsvarande tillämpning på talan mot beslut av delegerade, arbetsutskottet eller kommitté.

Talan mot länsstyrelsens beslut föres i den ordning som anges i 91 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse.

Rätt till talan tillkommer även församling eller kyrklig samfällighet som beröres av indelningsändringen.

Rätt till talan tillkommer varje församling eller kyrklig samfällighet som beröres av indelningsändringen och den som har rätt att anföra besvär över beslut av kyrkofullmäktige eller kyrkostämma i sådan församling eller kyrklig samfällighet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

2. De nya bestämmelserna tillämpas i fråga om sammanläggningsdelegerade, arbetsutskott och kommitté, som har utsetts enligt äldre bestämmelser.

4 Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 6 och 8 §§ kommunallagen (1977:179) skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 kap.

6 §

Ledamöter och suppleanter i fullmäktige väljes för tre tjänstgöringsår räknat från och med den 1 november det år då valet har skett.

I Stockholms kommun räknas tjänstgöringstiden från och med den 15 oktober det år då valet har skett.

Om val av ledamöter och suppleanter med anledning av ändring i kommunal eller landstingskommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

8 §

Fullmäktige väljer för den tid som fullmäktige bestämmer bland sina ledamöter en ordförande och en eller två vice ordförande. Till dess valen har förrättats, utövas ordförandeskapet av den som har varit ledamot längst tid. Om två eller flera har varit ledamöter lika länge, har den äldste av dem företräde.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Om varken ordföranden eller vice ordförande kan närvara vid sammanträde, utser fullmäktige annan ledamot att för tillfället föra ordet.

Om ordförandeskapet vid första sammanträdet med kommunfullmäktige som har valts med anledning av ändring i kommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse

Häriigenom föreskrivs att 6 a och 11 §§, 12 § 3 mom. och 14 § lagen (1961:436)¹ om församlingsstyrelse skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

6 a §

I samband med förordnande om bildande av kyrklig samfällighet kan regeringen föreskriva, att beslutanderätten i samfälligheten skall utövas av *sammanläggningsdelegerade* till dess indelningsändringen träder i kraft. Om sådana delegerade finnas särskilda bestämmelser.

I samband med förordnande om bildande av kyrklig samfällighet kan regeringen föreskriva, att beslutanderätten i samfälligheten skall utövas av *indelningsdelegerade* till dess indelningsändringen träder i kraft. Om sådana delegerade finnas särskilda bestämmelser.

11 §

Kyrkofullmäktige och suppleanter väljas för tre år, räknade från och med den 1 januari året näst efter det, då valet skett. Där val sker första gången och icke äger rum under år, då allmänna val av fullmäktige förrättas, skall valet dock ej avse längre tid än till utgången av det år, då sådana allmänna val nästa gång skola äga rum.

Om val av kyrkofullmäktige och suppleanter i anledning av ändring i ecklesiastik indelning är särskilt stadgat.

12 § 3 mom.

Om indelning i valkretsar äga, efter därom av kyrkorådet uppgjort förslag, fullmäktige göra framställning hos länsstyrelsen. Utan föregående framställ-

¹ Lagen omtryckt 1976:500.

Nuvarande lydelse

ning må länsstyrelsen förordna om sådan indelning, sedan tillfälle beretts fullmäktige att avgiva yttrande i ärendet.

Beslut om indelning i valkretsar skall meddelas senast två månader före ingången av det kalenderår, under vilket beslutet skall träda i tillämpning. Det antal fullmäktige varje valkrets skall utse, fastställas av länsstyrelsen det år, då valet skall äga rum, före april månads utgång med giltighet för den period valet avser. Uppgår därvid i någon valkrets det antal fullmäktige, som kretsen äger utse enligt i 2 mom. andra stycket angivna grunder, icke till tio, skall antalet, med motsvarande jämkning av antalet fullmäktige i övriga kretsar, likväl bestämmas till tio; och skall i sådant fall valkretsindelningen omprövas före nästa val.

Föreslagen lydelse

Beslut om indelning i valkretsar skall meddelas senast två månader före ingången av det kalenderår, under vilket beslutet skall träda i tillämpning. *Om det behövs med anledning av beslutad ändring i församlingsindelningen får dock sådant beslut meddelas senare.* Det antal fullmäktige varje valkrets skall utse, fastställas av länsstyrelsen det år, då valet skall äga rum, före april månads utgång med giltighet för den period valet avser. Uppgår därvid i någon valkrets det antal fullmäktige, som kretsen äger utse enligt i 2 mom. andra stycket angivna grunder, icke till tio, skall antalet, med motsvarande jämkning av antalet fullmäktige i övriga kretsar, likväl bestämmas till tio; och skall i sådant fall valkretsindelningen omprövas före nästa val.

Mot länsstyrelsens beslut enligt denna paragraf föres talan hos valprovsnämnden genom besvär. Mot valprovsnämndens beslut får talan ej föras.

14 §

Kyrkofullmäktige välja varje år för nästkommande kalenderår bland sig en ordförande och en vice ordförande samt, då fullmäktige så besluta, jämväl en andre vice ordförande. Underrättelse om dessa val, med angivande av de valdas namn och postadress, skall ofördröjligen insändas till länsstyrelsen för intagande i länskungörelserna samt till domkapitlet.

Vid sammanträde som under år, då allmänna val av kyrkofullmäktige ägt rum, hålles med de nyvalda fullmäktige utövas ordförandeskapet av den som enligt 16 § 2 mom. väljs till ordförande för nästkommande år. Intill dess valet förrättats utövas ordförandeskapet av den som fullmäktige därtill särskilt utsett. *I fråga om ordförandeskapet vid första sammanträdet med fullmäktige som valts i anledning av ändring i ecklesiastik indelning är särskilt stadgat.*

Vid sammanträde som under år, då allmänna val av kyrkofullmäktige ägt rum, hålles med de nyvalda fullmäktige utövas ordförandeskapet av den som enligt 16 § 2 mom. väljs till ordförande för nästkommande år. Intill dess valet förrättats utövas ordförandeskapet av den som fullmäktige därtill särskilt utsett.

Äro både ordförande och vice ordförande hindrade att inställa sig vid fullmäktiges sammanträde, äga fullmäktige utse annan ledamot att för tillfället föra ordet. Intill dess så skett, utövas ordförandeskapet av den till tjänstgöringstiden äldste bland fullmäktige eller, där två eller flera fullmäktige ha lika lång tjänstgöringstid, av den bland dessa, som är till levnadsåren äldst.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

6 Förslag till Lag om ändring i vallagen (1972:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om vallagen (1972:620)¹

dels att 2 kap. 7 och 11 §§, 3 kap. 2 och 3 §§ samt 4 kap. 2 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 1 kap. 4 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

Om ändring i den kommunala indelningen skall träda i kraft den 1 januari året efter det år då val i hela riket av kommunfullmäktige äger rum, avser valet kommunen enligt den nya indelningen. Vad nu sagts tillämpas på motsvarande sätt vid ändring i den landstingskommunala indelningen.

2 kap.

7 §²

Indelningen i valkretsar bestämmas av landstinget, sedan kommunerna har beretts tillfälle att yttra sig. Mot landstingets beslut får talan ej föras.

Beslut om indelning i valkretsar meddelas, om ej regeringen föreskriver annat, före utgången av oktober året före det år då val av landstingsledamöter första gången skall äga rum enligt den beslutade indelningen.

Beslut om indelning i valkretsar meddelas, om ej regeringen föreskriver annat, före utgången av oktober året före det år då val av landstingsledamöter första gången skall äga rum enligt den beslutade indelningen. *Om det behövs med anledning av beslutad ändring i den*

¹ Lagen omtryckt 1976:404.

² Senaste lydelse 1977:187.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

landstingskommunala eller den kommunala indelningen, får dock sådant beslut meddelas senare.

Beslut om indelning i valkretsar skall för att vinna bindande kraft prövas och fastställas av länsstyrelsen. Mot länsstyrelsens beslut föres talan hos valprövningsnämnden genom besvär. Mot valprövningsnämndens beslut får talan ej föras.

11 §¹

Kommunfullmäktige får göra framställning hos länsstyrelsen om indelning i valkretsar. Länsstyrelsen får förordna om valkretsindelning, även om sådan framställning ej har gjorts. I sådant fall skall kommunfullmäktige beredas tillfälle att avge yttrande i ärendet.

Beslut om indelning i valkretsar skall meddelas före utgången av oktober året före det år, under vilket beslutet skall träda i tillämpning. Det antal fullmäktige, som varje valkrets skall utse, fastställs av länsstyrelsen det år, då valet skall äga rum, före april månads utgång med giltighet för den period som valet avser. Uppgår därvid i någon valkrets det antal fullmäktige, som kretsen äger utse enligt de grunder som anges i 10 §, icke till femton, skall antalet, med motsvarande jämkning av antalet fullmäktige i övriga kretsar, likväl bestämmas till femton. I sådant fall skall valkretsindelningen omprövas före nästa val.

Beslut om indelning i valkretsar skall meddelas före utgången av oktober året före det år, under vilket beslutet skall träda i tillämpning. *Om det behövs med anledning av beslutad ändring i den kommunala indelningen, får dock sådant beslut meddelas senare.* Det antal fullmäktige, som varje valkrets skall utse, fastställs av länsstyrelsen det år, då valet skall äga rum, före april månads utgång med giltighet för den period som valet avser. Uppgår därvid i någon valkrets det antal fullmäktige, som kretsen äger utse enligt de grunder som anges i 10 §, icke till femton, skall antalet, med motsvarande jämkning av antalet fullmäktige i övriga kretsar, likväl bestämmas till femton. I sådant fall skall valkretsindelningen omprövas före nästa val.

Mot länsstyrelsens beslut enligt denna paragraf föres talan hos valprövningsnämnden genom besvär. Mot valprövningsnämndens beslut får talan ej föras.

3 kap.

2 §²

I fråga om valnämnd tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 2 §, 3 § första stycket, 4 §, 5 § tredje stycket, 7 och 8 §§, 9 § första stycket och 10–12 §§ kommunallagen (1977:179) på motsvarande sätt. I annan kommun än

¹ Senaste lydelse 1977:187.

² Senaste lydelse 1977:187.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Stockholms kommun tillämpas även bestämmelserna i 3 kap. 5 § första stycket och 6 § nämnda lag på motsvarande sätt.

Om ändring i den kommunala indelningen innebär att ny kommun bildas, skall indelningsdelegerade snarast möjligt under året innan indelningsändringen träder i kraft välja ledamöter och suppleanter i valnämnd för tiden före ikraftträdandet.

Utan hinder av 2 § 2 förvaltningslagen (1971:290) tillämpas bestämmelserna i 4 och 5 §§ nämnda lag i samtliga ärenden hos valnämnd.

3 §¹

Varje kommun är indelad i valdistrikt. Är kommun indelad i valkretsar för val av kommunfullmäktige, skall varje sådan valkrets bilda ett eller flera valdistrikt.

Valdistrikt bör omfatta 1.200–1.500 röstberättigade. Endast om särskilda skäl föranleder det, får valdistrikt omfatta mer än 1.800 eller mindre än 300 röstberättigade.

Länsstyrelsen beslutar om kommuns indelning i valdistrikt på förslag av fullmäktige i kommunen. Det åligger kommun att under år närmast före år då ordinarie val till riksdagen skall äga rum se över indelningen. Om det är påkallat får länsstyrelsen självmant besluta om indelningen i valdistrikt sedan fullmäktige i kommunen har beretts tillfälle att yttra sig.

Beslut om indelning i valdistrikt skall meddelas senast en månad före ingången av det år under vilket beslutet skall träda i tillämpning. Länsstyrelsen skall omedelbart kungöra beslutet i ortstidning inom valdistrikten samt tillställa centrala valmyndigheten avskrift av beslutet.

Beslut om indelning i valdistrikt skall meddelas senast en månad före ingången av det år under vilket beslutet skall träda i tillämpning. *Om det behövs med anledning av beslutad ändring i den kommunala indelningen, får dock sådant beslut meddelas senare.* Länsstyrelsen skall omedelbart kungöra beslutet i ortstidning inom valdistrikten samt tillställa centrala valmyndigheten avskrift av beslutet.

2 §

I allmän röstlängd upptages svensk medborgare som den 1 juni enligt länsstyrelsens personband är kyrkobokförd i valdistriktet och fyllt

I allmän röstlängd upptages svensk medborgare som den 1 juni enligt länsstyrelsens personband är kyrkobokförd i valdistriktet och fyllt

¹ Senaste lydelse 1977:712.

Nuvarande lydelse

eller före den 1 september det år röstlängden upprättas fyller sjutton år.

Under de förutsättningar som i första stycket angives för svensk medborgare upptages i röstlängden även utlänning som enligt länsstyrelsens personband varit kyrkobokförd i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret.

Den som den 1 juni enligt länsstyrelsens personband på grund av domstols förklaring är eller efter uppnådd myndighetsålder skall förbli omyndig upptages dock ej i längden.

För den som ej fyllt aderton år den 1 september det år röstlängden upprättas antecknas den dag då han blir röstberättigad.

För utlänning antecknas att rösträtt ej föreligger vid val till riksdagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

Föreslagen lydelse

eller före den 1 september det år röstlängden upprättas fyller sjutton år. *Skall beslutad ändring i den kommunala indelningen träda i kraft vid följande årsskifte upptages i längden den som skulle vara kyrkobokförd i distriktet om den nya indelningen redan gällde.*

7 Förslag till Lag om ändring i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval¹

dels att 8 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 3 a §, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 a §

Om ändring i församlingsindelningen skall träda i kraft den 1 januari året efter det år då val i hela riket av kyrkofullmäktige äger rum, avser valet församlingen enligt den nya indelningen.

8 §

Vid upprättandet av allmän röstlängd skall utöver vad som sägs i 4 kap. vallagen (1972:620) följande särskilda bestämmelser iakttas.

¹ Lagen omtryckt 1976:405.

Nuvarande lydelse

För den som den 1 juni enligt länsstyrelsens personband ej är medlem av svenska kyrkan eller som enligt personbandet tillhör icke-territoriell församling göres anteckning i röstlängden om detta förhållande.

Omfattar valdistrikt, som avses i vallagen, två eller flera församlingar eller distrikt eller delar av församlingar eller distrikt vid val av kyrkofullmäktige, skall särskild del av röstlängden uppläggas för varje församling eller kyrkligt valdistrikt eller del därav.

Föreslagen lydelse

Omfattar valdistrikt, som avses i vallagen, två eller flera församlingar eller distrikt eller delar av församlingar eller distrikt vid val av kyrkofullmäktige, skall särskild del av röstlängden uppläggas för varje församling eller kyrkligt valdistrikt eller del därav. *Om det behövs med anledning av beslutad ändring i församlingsindelningen, skall särskild del av röstlängden uppläggas för det område av församlingen som indelningsändringen avser.*

Har det beträffande någon gjorts anteckning enligt andra stycket och har anmärkning häremot ej framställts på sätt som föreskrives i 4 kap. 4 § första stycket vallagen, skall länsstyrelsen efter ansökan av honom eller lokala skattemyndigheten besluta om rättelse i röstlängden, om det är uppenbart att anteckningen är felaktig. Sådan ansökan skall ha gjorts hos länsstyrelsen senast den 1 oktober det år då röstlängden upprättades. I fråga om sådan ansökan och beslut med anledning därav äger 4 kap. 8 § vallagen motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

8 Förslag till

Lag om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Om kommuns område ändras vid ingången av ett år, skall vid utdebitering av kommunalskatt för detta år enligt 1 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. antalet skattekronor och skatteören beräknas med hänsyn tagen till indelningsändringen.

Vad som har sagts i första stycket tillämpas på motsvarande sätt då ny kommun bildas.

2 § Har kommuns område ändrats eller har ny kommun bildats, skall från och med det år indelningsändringen träder i kraft vid tillämpning av bestämmelserna i 4 § fjärde stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser.

melser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. om ökat förskott av kommunalskatt invånarantalet i den ändrade eller nybildade kommunen beräknas som om indelningsändringen varit gällande vid den första av de i lagrummet angivna tidpunkterna.

3 § I fråga om område som har överförts från en kommun till en annan skall vid avräkning av uppburna förskott för kommunalskatt på grundval av taxeringarna under året innan indelningsändringen träder i kraft och det följande året fordran hos eller skuld till staten påföras den kommun till vilken området har hört enligt den äldre indelningen.

Har kommun delats, skall sådan fordran eller skuld påföras kommunerna enligt den nya indelningen i förhållande till de olika delarnas andel av skatteunderlaget i den odelade kommunen under det år taxeringen avser. Fordran eller skuld, som avser kommun som har lagts samman med annan kommun, skall påföras den sammanlagda kommunen.

4 § Vad som har sagts i denna lag om kommun och kommunalskatt tillämpas på motsvarande sätt i fråga om landstingskommun och landstings-skatt. Bestämmelserna i 1 och 3 §§ tillämpas på motsvarande sätt i fråga om församling och församlingskatt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979, då förordningen (1948:766) angående taxering och debitering av skatt vid ändring i kommunal eller ecklesiastisk indelning, m. m. skall upphöra att gälla.

9 Förslag till Lag om upphävande av vissa författningar om övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen

Härigenom föreskrivs att lagen (1962:68) om nedsättning av allmän kommunalskatt i anledning av övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen och kungörelsen (1962:69) om övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen skall upphöra att gälla den 1 juli 1979.

Sammanställning av remissyttrandena

Omkring 130 remissinstanser har yttrat sig om indelningslagskommitténs förslag sett som en helhet.

Ett stort antal remissinstanser tillstyrker helt förslagen eller lämnar dem utan erinran. Bland dessa är *Östergötlands, Västmanlands, Jämtlands och Västerbottens läns landstingskommuner, Ekerö, Haninge, Järfälla, Lidingö, Norrtälje, Tyresö, Enköpings, Linköpings, Motala, Mörbylånga, Torsås, Hässleholms, Perstorps, Östra Göinge, Eslövs, Malmö, Sjöbo, Vellinge, Ystads, Falkenbergs, Hylte, Stenungsunds, Öckerö, Alingsås, Marks, Trollhättans, Ulricehamns, Karlskoga, Nora, Hallstahammars, Rättviks, Gävle, Hudiksvalls, Söderhamns, Örnsköldsviks, Bräcke och Piteå kommuner, Västerås Badelunda, Oskarshamns, Tjörnarps, Överluleå, Klara och Sollentuna församlingar, Jäders pastorat samt Malmö och Huddinge kyrkliga samfälligheter.*

Ytterligare ett antal remissinstanser har gjort uttalanden som innebär att de – bortsett från synpunkter eller invändningar i delfrågor – i stort sett tillstyrker eller lämnar förslagen utan erinran. Till dessa remissinstanser hör *kammarkollegiet, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Örebro, Jämtlands och Västerbottens län, kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07), domkapitlen i Skara, Växjö, Göteborg och Luleå, landstingskommunerna i Stockholms, Södermanlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Örebro, Kopparbergs och Västernorrlands län, Solna, Täby, Vaxholms, Nyköpings, Eksjö, Markaryds, Växjö, Kalmar, Oskarshamns, Västerviks, Karlskrona, Sölvesborgs, Helsingborgs, Staffanstorps, Kungsbacka, Varbergs, Uddevalla, Götene, Vara, Hagfors, Torsby, Hallsbergs, Kumla, Örebro, Surahammars, Västerås, Hedemora, Ljusdals, Sundsvalls, Krokoms, Strömsunds, Skellefteå, Umeå, Luleå och Pajala kommuner, Alfta, Bergsjö, Salems, Holmby, Väse, Alnö, Frösö, Jörns, Eskelhems och Hejde församlingar, Norrköpings och Stockholms kyrkliga samfälligheter, Landstingsförbundet och Centralorganisationen SACO/SR.*

Ingen remissinstans avstyrker att kommitténs förslag läggs till grund för lagstiftning.

Några remissinstanser har närmare utvecklat sin syn på kommitténs förslag sett som helhet. Ett positivt omdöme redovisar bl. a. *kammarkollegiet*, som framhåller att 1919 års indelningslag (KIL) sedan länge har behövt ses över både i sakligt och lagtekniskt hänseende till följd av kommunindelningsreformen och vissa andra förändringar i samhället. Kammarkollegiet finner det därför tillfredsställande att ett förslag till ny indelningslag nu läggs fram. Förslaget innebär en modernisering av de regler som föreslås gälla även i fortsättningen och en kodifiering av den praxis som hunnit utvecklas under lång tid, i vissa avseenden alltsedan lagens tillkomst. Kollegiet anser att

indelningsslagskommitténs förslag, sett som helhet, kan läggas till grund för ny lagstiftning inom indelningsrätten. Enligt *länsstyrelsen i Gotlands län* är de regler som föreslås och som avses gälla såväl för kommuner som för landstingskommuner och församlingar lämpligt utformade för att tillgodose kraven både vid större och mindre indelningsändringar. *Eksjö kommun* anser att kommittén väl har tagit till vara de erfarenheter som vunnits vid de omfattande kommunala indelningsändringar som har skett under de senare decennierna.

En mer kritisk hållning intar *Nybro kommun*, som nämner att det i utredningsdirektiven anges att erfarenheterna av kommunindelningsreformen borde tas till utgångspunkt för en översyn och bedömning av indelningsslagstiftningen, som i sina huvuddrag är av gammalt datum. Kommunen ifrågasätter om inte kommittén varit ute lite för tidigt, eftersom den inte inväntat utvärderingen av kommunindelningsreformen. *Jönköpings kommun* ifrågasätter om förslagen innefattar en så genomgripande översyn som erfarenheterna av den senaste kommunindelningsreformen motiverar. En kartläggning av i vart fall de större kommunsammanläggningarna samt de många därvid förekommande problemen av administrativ, juridisk, ekonomisk och organisatorisk art hade enligt kommunen troligen gett underlag för vidgade bedömanden inför en ny indelningsslagstiftning. Sådana bedömanden hade bort sträcka sig även till annan lagstiftning i frågor, som aktualiseras vid en kommunal indelningsändring. Kommunen nämner koncessionslagstiftningen, som anses motverka utjämning av eltaxor i en ny kommunindelning och kommunallagstiftningens likställighetsprincip, som anses försvåra nya gemensamma stadgor. Utifrån Jönköpings kommuns erfarenheter av indelningsreformen konstaterar kommunen att de frågor som kommittén tar upp till behandling är av underordnad, närmast formell betydelse. *Avesta kommun* anser att kommitténs förslag är alltför substanslöst och föreslår därför att en mer konkret indelningsslag utformas. Som motiv härför anför kommunen att lagen i första hand bör ligga till grund för de mindre justeringar av kommungränserna som kan behövas av praktiska och ekonomiska samhälleliga skäl. Vid de stora kommunsammanläggningarna har ju indelningsslagen ändå satts ur spel. Skulle det bli aktuellt med nya kommunsammanläggningar av större omfattning torde enligt kommunen speciallagstiftning bli nödvändig igen.

1 Grundläggande synpunkter

Endast ett fåtal remissinstanser har gjort invändningar mot kommitténs grundläggande synpunkter beträffande indelningsslagstiftningen. Avsnittet kommenteras dock av ett flertal remissinstanser.

Kommitténs uppfattning att den kommunala indelningen inte kan väntas ligga fast ens efter sådana allmänna revisioner som har skett genom de båda s. k. indelningsreformerna delas av bl. a. *länssty-*

relsen i Värmlands län. Länsstyrelsen anför att den sist genomförda kommunindelningsreformen var genomgripande och i de flesta fall gav upphov till så stora kommuner att de kan bedömas livskraftiga under överskådlig tid. Undantag finns dock. I Värmland finns några av de minsta kommunerna i landet. Det finns också enligt länsstyrelsen regioner där de näringsgeografiska sambanden är så starka att en fortsatt sammanläggning kan vara motiverad. *Kristinehamns kommun* har samma uppfattning.

Danderyds kommun konstaterar att särskilt i Stockholmsregionen kräver allt fler frågor interkommunalt samarbete, som så småningom kan leda fram till indelningsändringar. Sådana tankar har enligt kommunen fått viss aktualitet inte minst i samband med den beslutade inomregionala skatteutjämnningen. Vissa kommuners problem skulle kanske ha kunnat lösas den vägen. Kommunen hävdar därför att kommunala indelningsändringar kommer att vara högst aktuella, även om några tendenser till eller krav på en allmän kommunindelningsreform inte kan skönjas.

Länsstyrelsen i Västerbottens län förutsätter emellertid att nuvarande indelning kommer att bestå i sina huvuddrag under lång tid. Enligt länsstyrelsen är det främst mindre indelningsändringar och gränsjusteringar som kan komma att aktualiseras. Om utvecklingen skulle gå mot en situation med obalans mellan kommunala förvaltningsuppgifter och befolkningsunderlag blir det enligt länsstyrelsen nödvändigt att se över inte bara förutsättningarna och formerna för indelningsändringar utan även kompetensfördelningen mellan stat och kommun och principerna för både lokal och regional indelning.

Enligt *Örkelljunga kommun* synes den nuvarande indelningen i huvudsak fungera väl. Den bör därför inte revideras inom överskådlig framtid. Även *Surahammars kommun* anser att behovet av indelningsändringar under lång tid bör vara mycket begränsat. Kommunen anför bl. a. att en kommun efter en indelningsändring behöver en lång tidsperiod för att få arbetsro och för att de olika kommundelarna skall smälta samman till en väl fungerande kommunal enhet. Tjänstemännens centralorganisation (TCO) som anför liknande synpunkter, framhåller vidare att en grundläggande stabilitet i kommunindelningen är starkt önskvärd ur personalsynpunkt. Vid sidan av mätbara kostnader vid en ändring kommer de extra påfrestningar de kommunalanställda utsätts för vid organisationsförändringar. I de fall förändringar ändock måste ske är det enligt TCO nödvändigt att de fackliga organisationerna redan från början ges möjlighet att delta i planeringen och genomförandet av ändringen. En sådan uppfattning om de fackliga organisationernas medverkan redovisar också Landsorganisationen i Sverige (LO).

Enligt *Munkfors kommun* bör man vara uppmärksam på att det inte nödvändigtvis behöver finnas ett motsatsförhållande mellan demokrativärden och effektivitetsvärden. Kommunen anser att det är viktigt att ha fastlagt vilka uppgifter kommunerna resp. landstingskommunerna har att

lösa samt vilka förändringar man här på sikt kan förutse. Kommunen anser att åtskilliga verksamhetsgrenar såsom bl. a. grundskola, barntillsyn och fritidsaktiviteter till sin natur är sådana att något alternativ till lokal placering inte existerar. Detta leder enligt kommunen fram till slutsatsen att åtskilliga relativt små kommuner kommer att finnas så länge som den nuvarande orsstrukturen består i sina huvuddrag. Det är människornas krav och önskemål som måste tillgodoses inte förvaltningsbyråkratins föreställningar om hur en effektiv samhällsapparat lämpligen bör fungera. Detta hindrar inte att just effektivitetsaspekten i allra högsta grad brukar ingå i de enskilda människornas krav och önskemål. Kräver människorna att få en jämbördig service och behandling oavsett man bor i en liten eller i en stor kommun, fordras det förhållandevis mera av de mindre kommunerna, om detta skall kunna tillgodoses. Eftersom den kommunala verksamheten omspanner mycket skilda uppgifter, är det helt nödvändigt också för en liten kommun att ha tillgång till såväl skickliga förtroendemän som en mycket kunnig och rutinerad personal. Om också detta krav är uppfyllt, kan man ändå inte decentralisera beslutsfattandet på skilda områden hur mycket som helst utan att följderna blir en stor förvaltningsapparat i kommunerna och relativt störst i de mindre. Inte minst gäller detta om kraven på att rätt kunna tolka mera komplicerade författningar utökas undan för undan. Samma effekt har givetvis andra åtgärder som går ut på att man mindre beaktar önskemål om en viss omfattning i verksamhetsunderlaget. Vill man att det skall finnas små och väl fungerande kommuner måste man ha klart för sig att en anpassning av resurserna erfordras i motsvarande mån, anför kommunen.

Kommittén anser att kommunindelningen bör vara självständig i förhållande till andra indelningar och i första hand bestämmas av vad som ur kommunal synpunkt är mest ändamålsenligt. Ingen remissinstans har gjort invändningar häremot.

Kommunindelningen bör vidare enligt kommittén vara styrande för andra indelningar så att en ändring av kommunindelningen följs av motsvarande ändringar i andra indelningar. Denna uppfattning delas uttryckligen av bl. a. *länsstyrelsen i Blekinge län*. Enligt *Munkfors kommun* torde en sådan princip kunna följas utan större komplikationer när det gäller den administrativa och judiciella indelningen. Däremot kan man enligt kommunen räkna med att problem skulle uppstå i fråga om den kyrkliga indelningen. Detta gäller särskilt som relativt små gränsförändringar mellan kommuner ofta skulle medföra revolutionerande förändringar för berörda församlingar, eftersom dessa ju i regel är betydligt mindre än kommunerna. Dessutom bör man uppmärksamma den tveksamhet som kan tänkas föreligga hos befolkningen inom ett område i fall man skall ta ställning i en folkomröstning, när starka skäl anses föreligga för ett bejakande av en kommunindelningsändring, om man samtidigt låt vara på känslomässiga grunder önskar oförändrad församlingsindelning. Med hänvisning till föreliggande förslag om relationsändring mellan kyrka och

stat, tar kommittén ganska lätt på detta problem. Många tecken tyder dock på att det långt ifrån är säkert att denna relationsändring kommer till stånd, i varje fall inte inom den tidsrymd man tänkt sig. Enligt kommunens uppfattning bör det därför övervägas om man inte bör bryta den praxis som säger att församlingsindelningen alltid ändras i samband med ändrad kommunindelning, om kommungräns annars kom att skära församlingsgräns. Man har ju ändå i nuläget ganska brokiga förhållanden inom många kommuner. Åtskilliga församlingar och pastorat finns inom samma kommun. Pastorat med församlingar i skilda kommuner förekommer. Den kyrkliga utdebiteringen varierar också många gånger åtskilligt inom samma kommun. Man kan, anför kommunen, utan vidare förutse att om inte denna praxis bryts kommer kommungränserna på många håll att under lång tid framöver följa församlingsgränser, vars sträckning har dragits under tider då i varje fall inga behov av och krav på en ändamålsenlig kommunindelning existerade.

Kommitténs uppfattning att bestämmelsen i 8 kap. 5 § regeringsformen (RF) får anses innebära ett krav på en indelningslagstiftning även beträffande den landstingskommunala indelningen delas av *landstingskommunerna i Kalmar, Hallands och Jämtlands län* samt *Landstingsförbundet*. I övrigt har kommitténs diskussion om vilka krav bestämmelserna i RF om kommunerna och deras verksamhet ställer på indelningslagstiftningen inte kommenterats av remissinstanserna.

Kommittén framhåller i betänkandet att indelningslagstiftningen endast reglerar ändringar i indelningen. Den har inte till uppgift att ange hur indelningen som helhet faktiskt bör vara utformad. Några remissinstanser har tagit upp denna fråga. *Länsstyrelsen i Stockholms län* delar uppfattningen att lagstiftningen bör begränsas på detta sätt. *Svenska kommunförbundet* påpekar att riksdagen inför den senaste kommunindelningsreformen fastlade vissa kriterier för indelningen. Riktpunkter för reformen var att varje kommun skulle utgöra en näringsgeografisk enhet, dvs. bestå av en centralort med dess omland, samt vara så stor att befolkningsunderlag för en tillfredsställande samhällsservice fanns. Denna målsättning bör enligt kommunförbundet även i fortsättningen vara vägledande vid beslut i indelningsärenden. Förutsättningarna för att nå dessa mål kan dock komma att ändras till följd av samhällsutvecklingen. Kriterier av detta slag bör därför inte tas in i en lag som främst reglerar tillvägagångssättet vid indelningsändringar, utan får fastläggas på annat sätt. *Uppsala och Gotlands kommuner* anför liknande synpunkter.

Kammarkollegiet framhåller att de principer som i dag gäller för hur kommunerna skall se ut är desamma som låg till grund för den senaste indelningsreformen. De återfinns i förarbetena till 2 a § KIL. Enligt kollegiet skulle det naturligtvis underlätta, inte endast för vederbörande myndigheter utan också för kommuner och enskilda, om gällande principer för kommunindelningen hade varit konkretiserade i klara och entydiga lagregler. Att så

inte är fallet torde ha sin grund i att indelningslagen vid sin tillkomst 1919 utgick från då gällande indelning, trots att man var väl medveten om att denna i flera hänseenden var bristfällig. När sedan den allmänna samhällsutvecklingen framtvingade först 1952 års och därefter 1962 års kommunindelningsreformer, drogs riktlinjerna för den nya kommunindelningen upp av statsmakterna utan att någon särskild lag i ämnet utarbetades. Den gällande indelningslagen användes endast som instrument vid reformernas genomförande. Vid prövning av förutsättningarna för ändring av den med stöd av 1962 års riktlinjer genomförda kommunindelningen gäller det enligt kollegiet att även väga in och tolka dessa principer som alltså fortfarande gäller och som kommer att gälla så länge riksdagen inte beslutar om ändring av dem.

Kommitténs uppfattning att en ny indelningslag bör reglera alla typer av indelningsändringar och så långt möjligt vara neutral till olika typer tas upp av några remissinstanser. Bland dem som positivt tar upp dessa uttalanden är *länsstyrelserna i Örebro och Västerbottens län* samt *Nybro, Vara och Krokoms kommuner*.

Även kommitténs uttalade strävan att undvika onödig detaljreglering av förfarandet vid indelningsändringar har bemötts positivt av de remissinstanser som tar upp denna fråga. Här kan nämnas *länsstyrelserna i Värmlands, Örebro, Västmanlands och Västerbottens län* samt *Nybro, Kristinehamns och Rättviks kommuner*.

2 Plan för länets indelning i kommuner

I stort sett samtliga remissinstanser som har yttrat sig över kommitténs förslag att slopa den särskilda bestämmelsen om indelningsplan (2 a § KIL) tillstyrker förslaget. Till dessa remissinstanser hör *kammarkollegiet, 19 länsstyrelser, Södermanlands, Malmöhus och Gävleborgs läns landstingskommuner, 23 kommuner, Svenska kommunförbundet, TCO* och *kommunaldemokratiska kommittén*.

Två remissinstanser, *Karlstads kommun* och *Sveriges kommunaljuridiska förening*, avstyrker uttryckligen förslaget.

Kammarkollegiet framhåller att planerna inte längre har någon funktion i och med att kommunindelningsreformen verkstälts. Kollegiet vitsordar att nuvarande regler om indelningsplan onödigtvis komplicerar handläggningen av t. ex. delningsärenden genom att det krävs särskilt remissförfarande och särskilda beslut om ändring i planen vid sidan av utredning och beslut i själva indelningsärendet.

Remissinstanserna delar överlag kommitténs bedömning att den omfattande länsplanering som numera regelbundet sker bör kunna ligga till grund för de bedömningar av kommunindelningens lämplighet som kan behövas i fortsättningen. Enligt *länsstyrelsen i Skaraborgs län* kan kommunindelningens lämplighet löpande bevakas inom ramen för länsplaneringen och bör ses som en självklar uppgift för denna. *Länsstyrelsen i Värmlands län*

framhåller att de indelningsändringar som kan bli aktuella i framtiden sannolikt inte kommer att omfatta kommunindelningen i hela länet. Ändringarna kan därför föras fram inom ramen för länsplaneringsarbetet. En fördel med denna ordning är, enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län*, att kommunerna får möjlighet att framföra synpunkter till länsstyrelserna genom det årliga remissförfarandet. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *Danderyds, Solna, Emmaboda, Karlshamns, Helsingborgs, Vara och Kristinehamns kommuner*. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* menar rentav att en bestämmelse om indelningsplan kan ha en negativ inverkan om den leder till uppfattningen att den kommunala indelningen ständigt skall revideras.

Länsstyrelsen i Örebro län framhåller att ansökningar om indelningsändringar inte kan väntas i sådan mängd och av sådan omfattning i framtiden att särskild planering blir nödvändig för bedömning av indelningsfrågorna. Den uppsikt över kommunindelningens lämplighet som kan behövas bör enligt länsstyrelsens uppfattning kunna ske genom underlagsmaterial från den kommunala och statliga planeringen. Därvid bör länsstyrelsens uppgift vara att i samråd med berörda kommuner påtala behov av indelningsändringar hos kammarkollegiet. I samma riktning uttalar sig *Örebro kommun*.

Några remissinstanser, som i och för sig tillstyrker att bestämmelsen om indelningsplan slopas, ifrågasätter det lämpliga i att anknyta indelningsfrågan till länsplaneringen. *Sålunda är länsstyrelsen i Kristianstads län* tveksam till om indelningsfrågorna kan prövas mer ingående i samband med länsplaneringen. Enligt *Nybro kommun* är länsplaneringen inte tillfyllest för att få en tillräckligt objektiv bakgrund för att kunna bedöma indelningsändringar. Länsplaneringen har i första hand ett regionalt syftande huvudmål. Den har därför inte allt det kommunala detaljbakgrundsmaterial, som vid en indelning syftar till en ingående beskrivning av interkommunala problem. Materialet måste således under alla förhållanden brytas ner till en detaljerad kommunal nivå.

Några kommuner fäster uppmärksamheten på den nya roll som landstingen kan få i länsplaneringsarbetet om länsdemokratikommitténs förslag i betänkandet (SOU 1978:35) Regional utvecklingsplanering – länsplanering m. m. genomförs. *Uppsala kommun* menar att en anknytning av indelningsfrågorna till länsplaneringen kan leda till att landstingskommunerna, om länsplanen skall fastställas av landstinget, kan uppfattas som överkommuner. Indelningsfrågorna bör därför inte knytas till länsplaneringen. Det bör i stället vara en uppgift för berörda kommuner att direkt hos kammarkollegiet aktualisera indelningsändringar. Liknande synpunkter förs fram av bl. a. *Stockholms, Sölvesborgs och Klippans kommuner*.

Svenska kommunförbundet delar kommitténs uppfattning att det saknas skäl att behålla indelningsplanerna. De kan snarare verka förvirrande och försvåra handläggningen av indelningsärenden. Det bör vara en uppgift för berörda kommuner att direkt hos kammarkollegiet aktualisera indelningsärenden. Förbundet understryker att det ur självstyrelsesynpunkt är viktigt,

att vid vägning av skälen för och emot en indelningsändring, berörda kommuners inställning tillmäts särskild vikt.

Karlstads kommun och *Sveriges kommunaljuridiska förening*, som avstyrker förslaget i denna del, framhåller att den nuvarande kommunindelningen inte bör ses som ett bestående förhållande. Ändamålsenliga ändringar bör alltid övervägas. Indelningsplanen är ett institut som håller dessa överväganden aktuella. De förordar därför att institutet indelningsplan behålls samt att en översyn av densamma skall ske vart femte år.

3 Förutsättningar för indelningsändring

Ett sjuttioal remissinstanser behandlar kommitténs förslag i fråga om förutsättningarna för indelningsändring. Förslagen tillstyrks av *kammarkollegiet*, *elva länsstyrelser*, *domkapitlet i Skara*, *kommunaldemokratiska kommittén*, *landstingskommunerna i Malmöhus, Örebro och Gävleborgs län* samt *13 kommuner*. Några av dessa remissinstanser redovisar särskilda synpunkter.

Flera remissinstanser lämnar synpunkter och förslag – ibland av mer eller mindre kritisk natur – i olika delfrågor men lämnar kommitténs förslag i övrigt utan erinran. Dit hör *fyra länsstyrelser*, *26 kommuner*, *Svenska kommunförbundet*, *TCO*, *Sveriges kommunaljuridiska förening* och *Föreningen Sveriges kommunalekonomer*.

Remissinstanserna har i allmänhet inget att invända mot kommitténs uppfattning att bestämmelserna om förutsättningarna för indelningsändring bör vara allmänt hållna och att som allmän förutsättning för indelningsändring bör gälla att den kan antas medföra bestående fördel för kommun eller del av kommun eller annars från allmän synpunkt.

Kammarkollegiet anför att kommitténs förslag till ny förutsättningsparagraf utgör en syntes av de kriterier för indelningsändring som har utvecklats i praxis under den långa tid som nuvarande lagbestämmelse varit i kraft. Kollegiet finner riktigt att systemet med allmänna och kvalificerade förutsättningar avskaffas, eftersom dessa i praktiken smält samman till krav på att samtliga föreliggande omständigheter alltid skall övervägas vid bedömningen av om en indelningsändring skall ske eller ej. Som grundläggande förutsättning för en indelningsändring måste alltid gälla att ändringen inte innebär avsteg från de av statsmakterna fastställda principerna för hur riket skall indelas i kommuner. Vid prövning av skälen för en indelningsändring skall alltså övervägas dels huruvida de kriterier som uppställs i indelningslagen är uppfyllda och dels om indelningsändringen överensstämmer med de allmänna principerna för kommunbildning.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser det riktigt att lagtexten ges en allmän utformning. Förutsättningarna för ändring torde vara alltför olikartade för att kunna fångas in i några enkla exempel. För den praktiska hanteringen av de

allmänt hållna bestämmelserna bör emellertid enligt länsstyrelsen understrykas att begreppet "fördel" måste ges en vid tolkning. Det måste bli en sammanvägning av de intressen som de inom området berörda omgivande kommunerna och samhället i övrigt har. Omgivande kommuner har ett intresse av att kunna påverka en indelningsändring, som inte berör deras områden. Samhället i stort genom staten måste kunna påverka storleken på kommunerna. En förutsättning för decentraliseringen av viktiga samhällsuppgifter till kommunerna är att alla kommuner har praktiska möjligheter att klara av dem. Det innebär i sin tur vissa grundläggande krav på kommunstorlek. Länsstyrelsen framhåller att statens krav på att kommunerna skall ha en tillfredsställande storlek i debatten ofta har uppfattats som ett renodlat effektivitetskrav. Det har därtill hävdats att det skulle stå i motsatsställning till kraven på demokrati och närhet till beslutsfattarna. Länsstyrelsen framhåller att det är ett värde i att skapa kommuner som kan ta hand om stora uppgifter. På det sättet får viktiga frågor sin lösning i nära anslutning till människor som berörs. Det är självklart att man måste lägga mycket stor vikt vid att man inom området är överens om att eventuella ändringar verkligen är till fördel. Den faktorn kan emellertid inte bli helt utslagsgivande i varje läge. De allmänt hållna bestämmelserna får enligt länsstyrelsen inte tillämpas så att den nyligen genomförda kommunindelningsreformen faller samman. Den har varit en grundförutsättning för den decentralisering av tunga samhällsfrågor som skett under senare år. Samma synpunkter framförs av Gävleborgs läns landstingskommun.

Kommunaldemokratiska kommittén anser de förutsättningar som kommittén ställer upp för indelningsändringar vara väl avvägda. *Torsby kommun* delar kommitténs uppfattning när det gäller de allmänna förutsättningar, som bör föreligga för att en indelningsändring skall komma till stånd. Vid bedömning om indelningsändring skall ske bör man framför allt se på de nya kommunernas möjligheter att kunna fullgöra sina uppgifter. För att så skall kunna ske, måste kommunerna befolkningsmässigt vara så stora att de bl. a. kan anställa den personal som behövs. Kommunerna skall enligt de grundläggande värderingar som kommit till uttryck i bl. a. regeringsformen i allt högre grad ombesörja de samhälleliga uppgifterna. Om indelningsändringarna medför att kommunerna blir så små att det krävs ett ökat interkommunalt samarbete genom kommunalförbund eller liknande samarbetsformer för att kommunerna skall kunna fullgöra sina uppgifter, är det enligt *Torsby kommun* risk för att den kommunala demokratin undergrävs.

Även *Norrköpings kommun* anser att det inte är möjligt att i detalj utforma regler om vilka förutsättningar som skall gälla för en indelningsändring. Kommunen pekar dock samtidigt på att det bl. a. med hänsyn till den långsiktiga kommunala planeringen och verksamheten är nödvändigt att kommunindelningen är stabil. Kravet på "bestående fördel" för en indelningsändring måste därför ställas förhållandevis högt. Allmänt har

kommunen den uppfattningen att ändringar i den nyligen fastlagda indelningen i kommuner bör få ske endast undantagsvis. En sådan återhållsamhet är nödvändig bl. a. för att ge kommunerna möjlighet att stabilisera sin verksamhet och organisation. Liknande synpunkter framförs av *Västerås kommun*.

Örkelljunga kommun anger som sin allmänna uppfattning, att framställningar om större ingrepp i den nuvarande kommunindelningen – nybildning av kommuner och överförande av hela församlingar från en kommun till en annan – bör prövas med stor restriktivitet. Sådana indelningsändringar bör endast medges i de fall där man klart kan påvisa, att den ifrågasatta ändringen medför väsentliga fördelar för såväl den ökade som den minskade och – i förekommande fall – nybildade kommunen. Indelningslagens föreslagna utformning får inte tas till intäkt för sådana förändringar i den nuvarande kommunindelningen att man äventyrar syftet med densamma – dvs. att tillförsäkra alla landets invånare en oberoende av kommuntillhörighet allsidig kommunal service. Den nuvarande kommunindelningen synes enligt *Örkelljunga kommun* fungera väl och bör inte inom överskådlig framtid revideras.

Svalövs kommun anser att det efter de allmänna kommunsammanläggningarna finns anledning att låta de nya kommunerna få möjlighet att i lugn och ro försöka smälta samman och genom vettig planering bilda bärkraftiga enheter. Det bör alltså inte ges möjlighet att genom tillfälliga strömningar och kanske konstruerad oppositionell opinionsbildning åstadkomma ändring i kommunindelningen. Det bör enligt kommunen vara mycket svårt att ändra nuvarande indelning. Även *Surahammars kommun* anser att behovet av indelningsändringar under lång tid framåt bör vara mycket begränsat. Kommunen framhåller att kommunerna efter indelningsreformen behöver arbetsro.

Kramfors kommun delar kommitténs mening att det inte är lämpligt eller möjligt att i indelningslagen uppställa detaljerade villkor för framtida ändringar av kommunindelningen. Kommunen tillstyrker den av kommittén föreslagna allmänna förutsättningen för indelningsändring, att denna skall antas "medföra bestående fördel för kommun eller del av kommun". Kommunen utgår då ifrån att ordet "bestående" valts för att garantera att tillfälliga opinioner inte skall kunna få någon avgörande inverkan på ett indelningsändringsförslag.

TCO tillstyrker bestämmelsen i 1 kap. 1 § första stycket i kommitténs förslag till ny indelningslag om de allmänna förutsättningarna för indelningsändring. Det är enligt *TCO* helt nödvändigt att möjligheterna till arbete, service och god miljö för medborgarna får stor inverkan på kommunindelningen i fortsättningen.

Landskrona kommun anser det väsentligt att beslut om mindre ändringar av indelningen, oberoende av antalet invånare och fastigheter som berörs, grundas på ett så allsidigt underlag som möjligt. Ett ovillkorligt krav är att

markanvändningen i berörda kommuner är klarlagd och dokumenterad i den fysiska riksplaneringen.

Några remissinstanser anser att kommitténs förslag bör kompletteras eller preciseras i vissa hänseenden. *Vara kommun* anser att förutsättningarna för indelningsändring enligt kommitténs förslag är oklara och vaga och att de bör kunna preciseras. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* ifrågasätter om inte riktlinjer av det slag som riksdagen antog före kommunindelingsreformerna bör meddelas i indelningslagen. *Domkapitlet i Skara* påpekar att det i betänkandet inte finns något förslag om lämplig kommunstorlek. Domkapitlet anser det önskvärt att man anger vissa latituder beträffande folkmängd och areal för en kommuns storlek. Utredare i indelningsärenden får viss ledning genom ett klarläggande uttalande i motiven. *Oskarshamns kommun* anför att ett antagande på alltför vaga grunder att en indelningsändring medför bestående fördel för kommun eller del av kommun eller annars från allmän synpunkt inte kan anses tillfredsställande. Vissa krav måste enligt kommunen ställas på skälen för en indelningsändring. Detta bör framgå av lagtexten eller motiveringen till denna. *Emmaboda kommun* anser att de indelningsändringar som i vissa fall kan tänkas ske med hänsyn till den regionala utvecklingen av arbetsmarknad och service samt hushållningen med mark- och vattentillgångar motiverar att indelningslagskommitténs förslag till lagtext kompletteras med "fördel för statlig verksamhet", innefattande bl. a. förhållanden med anknytning till regionalpolitik och fysisk riksplanering, som skäl för indelningsändring. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att uttrycket "eller annars från allmän synpunkt" i bestämmelsen om förutsättningar för indelningsändring kan ge upphov till skilda tolkningar. Möjligheterna att ersätta det med ett mindre vagt uttryck borde undersökas.

Några remissinstanser är mera kritiska. *Avesta kommun* anser att de allmänna förutsättningar som anges i 3 § första stycket KIL bör kunna behållas efter viss justering. Kommunen delar således inte kommitténs uppfattning att bestämmelserna i en ny indelningslag måste ges en allmän utformning och att de närmare kriterierna skall överlämnas åt praxis. När kommittén i nästa mening anför att hittillsvarande praxis i viss utsträckning bör kunna tjäna som riktmärke, tycks det som kommittén tar bort grunden för sitt förslag, eftersom hittillsvarande praxis i stor utsträckning utformats efter de förutsättningar som anges i 3 § KIL. Detta borde rimligtvis vara ett starkt skäl för att behålla bestämmelserna i 3 §. *Avesta kommun* delar kommitténs mening att en indelningsändring skall kunna antas medföra bestående fördel för kommun eller del av kommun eller annars från allmän synpunkt. Liknande synpunkter framförs av *Hedemora kommun* som också framhåller att lagen skulle kunna byggas ut med något slags definition av viktiga egenskaper hos en kommun.

Enligt *Uppsala kommuns* mening är förutsättningen att indelningsändring skall medföra bestående fördel för del av kommun uttryckt för ett alltför snävt synsätt. Kommittén synes här ha bortsett från att befolkningen i den

reducerade kommunen kan ha starka skäl för att motsätta sig utbrytning av en del av kommunen, även om utbrytningen kan medföra bestående fördel för den utbrutna delen. Uppsala kommun konstaterar att ändringar i kommunindelningen som regel får olika effekter för befolkningen i olika delar av berörda kommuner. En bestående fördel för befolkningen i en del av kommun kan innebära bestående nackdelar för befolkningen i resten av kommunen.

Erfarenheterna av indelningsreformen ger enligt *Jönköpings kommun* anledning att ifrågasätta om indelningslagskommitténs förslag om förutsättningarna för indelningsändring och utredning därom är tillfyllest. Detta skall sättas i särskild relation till den betydelse kommittén vill tillmätta ortsbefolkningens önskemål och synpunkter. Kommittén har stannat för allmänt hållna bestämmelser och överlämnat åt rättspraxis att tillämpa dem. Kommunen anser att lagparagrafen härigenom blir tämligen intetsägande, särskilt som den skall täcka alla former av indelningsändring. Denna lagstiftningsteknik är otillfredsställande eftersom den omöjliggör en bredare insikt om bedömningen av indelningsfrågorna. Den kan dock möjligen accepteras på de skäl som kommittén åberopar. Kommunen har emellertid invändningar mot det alltför vagt utformade allmänna rekvisitet "om ändringen kan antagas medföra bestående fördel för kommun eller del av kommun eller annars från allmän synpunkt". Mot bakgrund av bristerna i dokumentationen rörande kommunblocksbildningen anser Jönköpings kommun att lagen skall innefatta ett klart formulerat krav som garanterar en allsidig belysning av rekvisitet "bestående fördel" ur primärkommunala aspekter. En mera omfattande indelningsändring – främst då sammanläggning av hela kommuner – är en komplicerad process, vars förutsättningar och konsekvenser inte kan totalt sett bedömas utan ingående studier av de väsentligaste kommunala planerings- och förvaltningsfunktionerna. Den nya kommunbildningen måste sålunda belysas genom ekonomisk prognos, fysisk utvecklingsplan, verksamhetsplaner samt administrativa och organisatoriska planer. Först genom en sådan allsidig utredning kan en helhetsbedömning över huvud taget vara möjlig huruvida en föreslagen kommunsammanläggning kan innebära bestående fördel. Kommunen menar att kommitténs lagförslag bör kompletteras med en uttrycklig föreskrift som garanterar en allsidig prövning av fördelarna med en indelningsändring. Grunden för indelningsreformen angavs i 2 a § KIL. Där föreskrivs uttryckligen att indelningen skulle grundas på bedömanden om befolkningsförhållanden, den ekonomiska utvecklingen samt de kommunala förvaltningsuppgifternas omfattning och beskaffenhet. Indelningslagskommitténs lagförslag bör på motsvarande sätt enligt Jönköpings kommuns mening, grundad på erfarenheterna av indelningsreformen, kompletteras med en till förutsättningarna knuten uttrycklig föreskrift som garanterar en allsidig prövning av fördelarna i indelningsändring.

Sydvästra Skånes Kommunalförbund berör frågan om k o m m u n a l f ö r -

bund som alternativ till indelningsändring. Förbundet anför att ingen kommunindelning blir helt rationell i sydvästra Skåne med dess nästan en halv miljon in vånare fördelade på nio kommuner och en yta på endast ca 1 600 km². Förbundet finner det anmärkningsvärt att kommittén över huvud taget inte har berört fördelarna med kommunalförbund i åtminstone mer tätbefolkade regioner i landet. I relativt enhetliga bostads- och arbetsmarknadsregioner, t. ex. sydvästra Skåne, är det helt naturligt och riktigt att kommunerna bildar samarbetsorgan som neutraliserar effekterna av hårda kommungränser. Länen och landstingsområdena är ofta på grund av sin storlek olämpliga att bilda naturliga samhörighetsområden.

Ett tiotal remissinstanser tar särskilt upp kommitténs förslag att systemet med kvalificerade förutsättningar överges och att det i stället föreskrivs att särskild hänsyn skall tas till önskemål och synpunkter från kommun som närmast berörs av en indelningsändring.

Länsstyrelsen i Jönköpings län framhåller att en vägledande princip bör vara att avgöranden i indelningsfrågor bör ske efter bedömning i varje enskilt fall av samtliga argument för och emot en ändring. Vid en sådan bedömning bör självfallet kommunens uppfattning tillmätas stor betydelse. En sådan ordning kan tillgodose även de intressen, som kan tala för att systemet med kvalificerade förutsättningar behålls. Kommitténs förslag som det utformats i lagtext ger garanti för att de kommunala åsikterna blir tillbörligt beaktade i det enskilda fallet. Länsstyrelsen tillstyrker därför att förslaget förverkligas. Också kammarkollegiet anser det riktigt att systemet med kvalificerade förutsättningar avskaffas.

Surahammars kommun anser att det bör uttryckas tydligare i lagen att önskemål och synpunkter från berörd kommun eller kommuner skall väga mycket tungt innan beslut fattas om ändrad indelning. Skrivningen i 1 § i förslaget till ny lag bör om möjligt klarare fastslå att hänsyn skall tas till den kommun som närmast berörs av förslag om indelningsändring.

Av de remissinstanser som berör frågan om rätt för kommun att inlägga veto mot indelningsändring delar alla utom Nybro kommun kommitténs uppfattning att någon absolut vetorätt för kommun inte bör införas. Nybro kommun ifrågasätter om inte vetorätt trots allt borde införas, eftersom detta är ett egentligt uttryck för den kommunala demokratin med praktisk verkan i den kommun som berörs av förslaget om indelningsändring.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att förslaget om den betydelse som skall tillmätas berörda kommuners inställning är tveksamt. I lagtexten anges bara att särskild hänsyn skall tas till önskemål och synpunkter från kommun som närmast berörs av indelningsändringen. Bestämmelsen uttrycker enligt länsstyrelsens mening inte mycket mer än en självklarhet och täcker knappast vad kommittén anför i sin motivering. I denna uttalar att förslaget avser att bibehålla principen att särskilt starka skäl fordras för att genomföra en indelningsändring mot kommuns bestridande. Kraven på sådana skäl måste enligt kommittén ställas högre ju mer omfattande indelningsänd-

ringen är. En sådan tillämpning av bestämmelsen – som länsstyrelsen för sin del finner riktig – bör bl. a. innebära att upplösning av kommun genom sammanläggning mot kommunens vilja endast kommer att beslutas i absoluta undantagsfall. En direkt vetorätt bör måhända av skäl som kommittén åberopat inte införas. Däremot synes bestämmelsen om särskild hänsyn till kommunens synpunkter böra byggas ut så att den nämnda undantagskaraktären av ingripande indelningsbeslut mot berörd kommuns mening får stöd i lagtexten. Frågan är alltför betydelsefull för att regleras enbart genom motivuttalanden.

Örebro läns landstingskommun påpekar att någon speciell effekt av att en kommun motsätter sig indelningsändring inte längre anges i lagtexten. Av betänkandet framgår dock att särskilt starka skäl måste finnas även i fortsättningen för att en indelningsändring skall genomföras mot berörd kommuns vilja. Landstingskommunen finner det i och för sig godtagbart med mera allmänt angivna förutsättningar för indelningsändringar i själva lagtexten. Detta får dock inte medföra, att verkan av att berörd kommun motsätter sig en sådan ändring inte alls behandlas i lagen. Med en sådan lösning finns risk för ett minskat kommunalt inflytande på dessa frågor. Landstingskommunen föreslår därför att den aktuella bestämmelsen kompletteras med en mening av innehåll, att särskilt starka skäl erfordras för indelningsändring mot berörd kommuns vilja. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser att de kvalificerade skäl som behövs för beslut om indelningsändring mot kommuns vilja borde ha exemplifierats.

Enligt *Hagfors kommun* bör det klargöras tydligare i förarbetena till en ny lagstiftning att man för att driva igenom en indelningsändring mot berörd kommuns vilja måste kräva synnerligen tungt vägande skäl för ändringen. Speciellt gäller detta om ett område från viss kommun, som motsätter sig detta, skall överföras till annan kommun. Den kommun som får lämna ifrån sig ett område har planerat hela omfattningen av sin verksamhet och förvaltning utifrån en kommunstorlek och befolkning som innefattar även det område som går ifrån kommunen. Med hänsyn till bl. a. den arbetsrättsliga lagstiftningen blir det mycket svårt för en kommun att anpassa sina utgifter efter de minskade inkomster som en folkminskning på grund av en sådan indelningsändring medför. I den mån man hänvisar till ortsbefolkningens intresse av en ändrad kommunal indelning bör man kräva att detta intresse är mycket väl dokumenterat, t. ex. genom resultatet av en kommunal folkomröstning. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att en närmare precisering av vad som menas med "särskilt starka skäl" för indelningsändring mot en kommuns vilja är nödvändig. En klarare definition bör införas i anvisningar eller förarbeten för att undvika oklarheter innan någon vägledande praxis har hunnit utvecklas.

Avesta kommun anser att de kvalificerade förutsättningar som anges i 3 § andra stycket KIL bör kunna behållas. Förutsättningen "att viss kommunal uppgift av större vikt finnes vara eftersatt så att avsevärd olägenhet

uppkommit eller kan väntas uppkomma” kan fortfarande ha viss giltighet i gles- och gränsbygder. De två sista kvalificerade förutsättningarna ”att samhällets behov av utrymme för bostäder, industri eller annat dylikt ändamål inte kan i erforderlig mån tillgodoses inom samhällets område eller att bestående indelning lägger hinder i vägen för den ekonomiska utvecklingen inom orten” bör behållas oförändrade i den nya indelningslagen.

Kommitténs förslag att i den nya indelningslagen skall föreskrivas att särskild hänsyn skall tas till ortsbefolkningens inställning i fråga om delning av kommun eller områdesöverföring har föranlett kommentarer från flera remissinstanser.

Kammarkollegiet anför att vissa invändningar kan tänkas resas mot förslaget med hänsyn till att det skulle kunna ifrågasättas om inte detta strider mot principen om den representativa demokratin. Gentemot sådana invändningar kan framhållas att ortsbefolkningens förhållanden ofta är en faktor av stor betydelse i ett indelningsärende. Den skall således vägas in i bedömningen av frågan tillsammans med övriga faktorer som påverkar indelningen, t. ex. planförhållanden, kommunalekonomiska och övriga ekonomiska frågor samt fastighetsfrågor. Ortsbefolkningens spontana inriktning, dess tillgång till kommunikationer och övrig samhällelig service o. d. utgör ofta i sig tillräckliga skäl för indelningsändring. Det är därför naturligt och rimligt att ortsbefolkningens inställning i vissa fall bedöms ha en avgörande betydelse för en indelningsfrågas lösning. Befolkningens mening har också hittills alltsedan den nuvarande indelningslagen trädde i kraft tillmätts stor betydelse i praxis. Kollegiet tillstyrker därför att denna praxis lagfästs enligt kommitténs förslag.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anför att ändringar i kommunindelningen ofta får olika effekter för befolkningen i skilda delar av berörda kommuner. En bestående fördel för befolkningen i en del av en kommun kan innebära bestående nackdelar för befolkningen i resten av kommunen. Länsstyrelsen anser det därför riktigt att särskild hänsyn skall tas till ortsbefolkningens önskemål och synpunkter, om ändringen innebär att kommun delas eller att del av kommun överförs till annan kommun.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att det är bra att kommittén har föreslagit en bestämmelse om att särskild hänsyn skall tas till ortsbefolkningens inställning till en indelningsändring. Domkapitlet i Skara ansluter sig till de tankegångar som kommittén har utvecklat som grund för sitt förslag om hänsyn till folkopinionen.

Föreningen Sveriges kommunalekonomer framhåller att det är tillfredsställande att principen om folkopinionens betydelse vid en indelningsändring har skrivits in i lagtexten. Man kan dock enligt föreningen inte bortse från risken för komplikationer vid tillämpningen av lagen på den sistnämnda punkten. Det finns nämligen risk att det skapas överdrivna förväntningar om folkviljans betydelse vid ifrågasatta indelningsändringar, särskilt delningar. Folkviljan måste även i fortsättningen vägas mot befolknings- och skatteun-

derlag samt möjligheterna att förse kommunmedlemmarna med en tillfredsställande service.

Åsele kommun ifrågasätter om inte bestämmelsen om särskild hänsyn till ortsbefolkningens önskemål och synpunkter borde kunna göras tillämplig på alla typer av indelningsändring, inte enbart delning av kommun eller överförande av del av kommun till annan kommun. De speciella erfarenheter som Åsele kommun har talar för att denna särskilda bestämmelse bör göras tillämplig även på indelningsändring i form av kommunsammanläggning.

Enligt *Svenska kommunförbundet* synes kommittén ha bortsett från att befolkningen i den reducerade kommunen kan ha starka skäl för att motsätta sig utbrytning av ett område. Åtskillig samhällsservice fordrar ett visst befolkningsunderlag medan i andra fall servicen kan behållas endast till priset av en inte obetydlig skattehöjning. En indelningsändring innebär alltså en omställningsprocess för den kommunala förvaltningen som menligt inverkar på effektiviteten under övergångstiden. Vid delning av kommun får den reducerade kommunen också en överdimensionerad förvaltningsapparat som endast på sikt kan anpassas till den nya indelningen. Ändringar i kommunindelningen får i regel olika effekter för befolkningen i olika delar av berörda kommuner. En bestående fördel för befolkningen i en del av en kommun kan innebära bestående nackdelar för befolkningen i resten av kommunen. *Länsstyrelsen i Örebro län* samt *Gotlands* och *Klippans kommuner* framför liknande synpunkter. Också *länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser att hänsyn bör tas även till inställningen hos befolkningen i den minskade kommunen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län understryker att det i första hand måste vara genom kommunfullmäktige som man ger uttryck för folkviljan i kommunen i indelningsärenden såväl som i andra ärenden. Detta gäller också i de fall där bara en viss del av en kommun berörs av ett kommunalt beslut. Den principen tillämpas i alla kommunala frågor och bör gälla som grundregel även i indelningsfrågor. Det finns naturligtvis situationer då fullmäktige inte avspeglar opinionen i en viss del av kommunen. Bara under mycket speciella omständigheter kan det emellertid enligt länsstyrelsen finnas motiv för att en stark lokal opinion skall ges större vikt än en majoritetsuppfattning i kommunens representativa församling. Det kan ske om opinionen är entydig och om fördelarna med en ändring är uppenbart stora i kommundelen och nackdelarna uppenbart ringa för kommunen i övrigt. Liknande synpunkter framförs av *Gävleborgs läns landstingskommun*.

Torsby kommun delar kommitténs uppfattning att det är kommunfullmäktige i berörd kommun eller kommuner, som skall ha ett avgörande inflytande på om indelningsändring skall komma till stånd eller inte. För kommunfullmäktiges ställningstagande kan det dock vara av värde att man genom opinionsundersökningar kan få en uppfattning om hur befolkningen i olika delar av kommunen ser på en indelningsändring. Opinionsyttringen bör få rådgivande karaktär. Det är sedan kommunfullmäktige i berörd kommun

eller kommuner, som – utifrån de allmänna kriterier och värderingar beträffande konsekvensen av en kommunindelingsändring – skall tala för berörd kommun. Det representativa systemet bör självklart inte sättas ur spel.

Vaxholms kommun anser det tacknämligt att principen om folkopinionens betydelse har skrivits in i lagtexten. Det finns emellertid enligt kommunen risker för komplikationer av olika slag. Folkviljan kommer sannolikt i många fall att stå mot andra förhållanden, t. ex. kraven på tillräckligt befolkningsunderlag och tillfredsställande service, då delningar övervägs. Det bör i detta sammanhang erinras om att den viktigaste anledningen till de genomförda indelningsreformerna varit de ökade krav som ställs på kommunerna i fråga om fysisk och ekonomisk planering, nya verksamhetsområden och utveckling av befintlig service. Man kan tänka sig två alternativ i detta läge. Enligt det ena väger folkviljan i praktiken så lätt i konkurrensen med befolknings- och servicekriterierna att de flesta framställningar avslås. Detta utfall kan ge upphov till ny besvikelse hos den berörda befolkningen. Enligt det andra alternativet får folkviljan en sådan vikt att de flesta framställningar beviljas. Detta utfall kan väcka latent opinioner till liv i en sådan omfattning att hela indelningsreformen riskerar att rivas upp. Härtill kommer det icke oväsentliga problemet med att praktiskt genomföra en delning av en kommun som ännu inte helt funnit sina former efter en sammanläggning. Vad som från allmän synpunkt är viktigt i sammanhanget är risken att det skapas överdrivna förväntningar beträffande folkviljans betydelse vid ifrågasatta indelningsändringar. *Vaxholms kommun* förutsätter att folkviljans betydelse i praxis kommer att vägas mot de restriktioner som befolkningsunderlag och servicenivå lägger på indelningsändringar av detta speciella slag.

Skellefteå kommun understryker att kommunernas synpunkter måste tillmätas mycket stor betydelse vid handläggningen av indelningsärenden. Den av kommittén föreslagna bestämmelsen att särskild hänsyn skall tas till ortsbefolkningens inställning då indelningsändringen avser delning av kommun eller överförande av del av kommun till annan kommun måste hanteras med försiktighet. *Skellefteå kommun* kan på denna punkt inte helt dela kommitténs uppfattning att en sådan uttrycklig regel inte skulle innebära ett avsteg från den representativa demokratins princip. Även om man till en del kan instämma i att kommunfullmäktige inte utan vidare kan sägas representera invånarna i enbart en del av kommunen så kan man ändå hävda att den representativa demokratin riskerar att naggas i kanten. *Skellefteå kommun* avstyrker inte förslaget på denna punkt men uttrycker en viss tveksamhet och framhåller att bestämmelsen under alla omständigheter måste hanteras med stor försiktighet. *Pajala kommun* är också tveksam. Kommunen anför att det i en representativ demokrati är ställt utom allt tvivel att den folkvalda församlingen representerar befolkningen. I kommitténs resonemang kring en befolkningsgrupps inställning i förhållande till kommun finns en uppenbar risk att tillfälliga opinioner, som tillkommit

genom välplanerade propagandaaktioner, ges för stor betydelse.

Några remissinstanser redovisar en mera kritisk inställning till kommitténs förslag.

Botkyrka kommun anser att formuleringen om särskild hänsyn både till kommunens och ortsbefolkningens önskemål skapar osäkerhet och en känsla av att ortsbefolkningens önskemål tar över synpunkterna från kommun som närmast berörs. Kommunen anser att särskild hänsyn inte kan tas till både kommun och ortsbefolkning. Det är däremot angeläget att vid prövningen av en indelningsändring väga argumenten från såväl kommun som ortsbefolkning. I likhet med vad som anförts i betänkandet måste detta överlämnas åt praxis. Lagtexten bör revideras i sådan anda att vid utredning om indelningsändring skall prövas om det är möjligt att ta hänsyn till synpunkter från kommun och ortsbefolkning, om ändringen innebär att kommun delas eller att del av kommun överförs till annan kommun.

Nybro kommun anser att kommittén på ett mycket allvarligt sätt har skilt på å ena sidan kommunens allmänna vilja uttryckt genom fullmäktige och å den andra ortsbefolkningens vilja. Enligt de demokratiska principerna anses kommunens vilja också vara ortsbefolkningens. Här får man alltså inte lov att spjälka upp frågorna till ett partsförhållande och ge reglerna en utformning, som skulle leda till ett icke-demokratiskt system i själva lagstiftningen. Nybro kommun framhåller att man inte kan se annorlunda på en indelningsändring för del av kommun än på en ändring för hel kommun. Då det är tal om en indelningsändring för del av kommun berör det i och för sig även hela kommunen.

Danderyds kommun ställer sig tveksam till kommitténs förslag om särskild hänsyn till ortsbefolkningen. För det första hävdar kommunen att man bör vara ytterst restriktiv med kommunala opinionsundersökningar, då de inte annat än i rena undantagsfall går att inpassa i det representativa demokratiska systemet. Stora kommunala frågor kan avgöras i samband med valen till fullmäktige och med tanke på de korta mandatperioderna måste det vara synnerliga skäl för att mellan valen genomföra en kommunal folkomröstning eller opinionsundersökning. Dessutom hävdar kommunen att, om en sådan undersökning skall göras, den inte bör begränsas till enbart den direkt berörda delen av en indelningsändring. Danderyds kommun hävdar att hela kommunen blir berörd av en indelningsändring utom i de fall, då det bara är fråga om en gränsjustering. Genom det sagda har kommunen inte ifrågasatt att särskild hänsyn skall tas till ortsbefolkningens inställning i indelningsfrågor, men kommunen tror att den i första hand skall komma till uttryck i de kommunala valen.

Avesta och Hedemora kommuner ifrågasätter om en liten folkopinions vilja vid en mindre indelningsändring entydigt skall vara utslagsgivande. En indelningsändring tillkommer i allmänhet för att lösa samhällsfrågor på lång sikt för den framtida befolkningen. Tillfälliga och måhända kortsiktiga opinioner av liten numerär bör därvid inte ges så stort inflytande.

Karlstads kommun och *Sveriges kommunaljuridiska förening* avstyrker av principiella skäl den av kommittén föreslagna bestämmelsen att särskild hänsyn skall tas till den inställning som ortsbefolkningen har inom det område som skall överföras till annan kommun. Den föreslagna föreskriften strider mot grunderna för den representativa demokratin. Enligt dessa grunder skall de folkvalda, dvs. kommunfullmäktige, tillvarata den berörda ortsbefolkningens intressen. Opinionsundersökningar enligt bestämmelserna i 2 kap. 18 § kommunallagen bör i sådant fall ligga till grund för kommunfullmäktiges beslut och inte för regeringens prövning.

Kommunaldemokratiska kommittén erinrar om att dess utredningsuppdrag även omfattar frågan om lokalorgan i kommunerna. I direktiven har särskilt framhållits att t. ex. direktvalda kommundelsorgan kan ses som ett alternativ till en indelningsändring som skulle vara önskvärd från rent kommunaldemokratisk synpunkt. I denna del har utredningsarbetet just startat. De förslag som kommunaldemokratiska kommittén kan komma att lägga fram i denna del bör naturligtvis kunna ha betydelse när en indelningsändring i framtiden övervägs.

Några remissinstanser tar upp frågan om statsbidrag till kommun i samband med indelningsändring. *Kungälv kommun* anför att en indelningsändring som avsevärt försvagar den ekonomiska bärkraften hos en kommun inte bör få genomföras mot kommunens vilja. Om ändringen av allmänna skäl ändå skulle anses nödvändig, bör den kommun som skulle få försvagad ekonomisk bärkraft tillförsäkras en motsvarande ekonomisk kompensation, exempelvis genom extra skatteutjämningsbidrag. Enligt *Luleå kommun* bör det vara naturligt att staten genom bidrag eller på annat sätt håller en kommun skadeslös, om en indelningsändring genomförs av allmänna skäl och mot kommunens vilja och kommunen härigenom orsakas ett ekonomiskt avbräck utan motsvarande vinst för annan kommun. Kommittén talar också om att det i speciella fall bör finnas möjlighet till extra skatteutjämningsbidrag men vill inte i lagförslaget ta med någon bestämmelse härom med hänvisning till att detta skulle leda till ett olyckligt köpslående om kommundelar. Mot denna motivering kan enligt *Luleå kommun* anföras att köpslåendet redan existerar genom den ekonomiska reglering som skall genomföras i större indelningsärenden. Någon väsentlig förändring härutinnan kan knappast en regel om statsbidrag i vissa fall medföra. Även *Landskrona kommun* anser att en bestämmelse bör tas in i den nya indelningslagen om att kommun, när särskilda skäl föreligger, skall kunna få statsbidrag.

4 Undersökning om befolkningens inställning

De flesta av de ca 55 remissinstanser som har yttrat sig över kommitténs förslag till bestämmelser om särskild undersökning om ortsbefolkningens inställning till indelningsändring tillstyrker i allt väsentligt förslaget eller

lämnar det utan erinran. Till dessa remissinstanser hör *kammarkollegiet, tio länsstyrelser, domkapitlet i Skara, kommunaldemokratiska kommittén, Gävleborgs läns landstingskommun, 22 kommuner, Svenska kommunförbundet och SACO/SR*. Några av dessa remissinstanser är på vissa punkter tveksamma till kommitténs förslag eller av en annan uppfattning än kommittén.

En mer kritisk hållning till kommitténs förslag intas av *sex kommuner, TCO och Sveriges kommunaljuridiska förening*.

Flera remissinstanser gör allmänna uttalanden om kommitténs förslag.

Enligt *länsstyrelserna i Jönköpings och Älvsborgs län* är det ett framsteg att utvärderandet av befolkningens inställning kan ske i reglerade former inom ramen för utredningen i ett indelningsärende. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser det värdefullt att fasta regler införs om särskild undersökning genom myndighets försorg av befolkningens inställning till indelningsändring. Härigenom kan sådana undersökningar få större stadga. *Rättviks kommun* anser att särskild undersökning om ortsbefolkningens inställning till indelningsändring alltid bör ske.

Kammarkollegiet biträder förslaget att en bestämmelse tas in i den nya lagen (1 kap. 24 §) om särskild undersökning av befolkningens inställning och hur sådan undersökning skall gå till. Även kollegiet finner lämpligt att länsstyrelsen verkställer sådan undersökning. Dels torde länsstyrelserna ha administrativa resurser och sakkunskap för denna uppgift. Dels är länsstyrelserna genom lokalkännedom och geografisk närhet till berörda områden bättre lämpade för uppgiften än en central myndighet. Dessutom är det naturligt att länsstyrelserna ombesörjer opinionsundersökning, eftersom avsikten är att de skall ta en mera aktiv del i utredningsarbetet i indelningsärenden än tidigare. Inte heller *länsstyrelsen i Uppsala län* har något att invända mot förslaget att länsstyrelserna skall verkställa undersökningen om befolkningens inställning och besluta om lämplig form för undersökningen.

Svenska kommunförbundet tillstyrker att länsstyrelsen får i uppgift att verkställa sådan undersökning samt att besluta om lämplig form för denna. Vid uppläggning av undersökningen bör länsstyrelsen samråda med kommunen bl. a. för att garantera att diskuterade alternativ till indelningsändring också förs fram. Sådant alternativ kan vara en utbyggnad av den lokala servicen med exempelvis lokalkontor och lokala förtroendevalda organ. Det är också viktigt att undersökning av befolkningens inställning föregås av en utredning om konsekvenserna av en indelningsändring för service, förvaltning och ekonomi. Först sedan dessa klarlagts har befolkningen erforderligt faktaunderlag för ett ställningstagande. Vad som enligt lagen är bestående fördel kan ändå vara svårt att avgöra. *Länsstyrelsen i Örebro län* och *Gotlands kommun* för fram liknande synpunkter. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att hörande av befolkningen i ett föreslaget överflyttningsområde ofta är ett naturligt led i utredningsförfarandet. Man

kan utgå från att formen för opinionsundersökning av länsstyrelsen kommer att väljas efter samråd med de berörda kommunerna. Väljes omröstning torde det finmaskiga nätet av valdistrikt – i Stockholms län ca 950 distrikt – underlätta mätningen av opinionen i olika kommundelar.

Några remissinstanser anser att folkomröstningar och opinionsundersökningar endast bör förekomma i begränsad utsträckning. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* framhåller att folkomröstningar och opinionsundersökningar bör användas restriktivt med tanke på svårigheterna att finna tillförlitliga metoder. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Gävleborgs läns landstingskommun* anför att möjligheterna att ordna opinionsundersökningar bör utnyttjas endast i undantagsfall och att resultaten måste ses som endast en del i beslutsunderlaget. Den delen måste alltid vägas mot andra för- och nackdelar av en indelningsändring. *Varbergs kommun* uttrycker en viss försiktighet när det gäller mätning av befolkningens vilja med folkomröstning eller opinionsundersökning, eftersom sådana mätinstrument i de flesta fall kan ge utrymme för subjektiva värderingar av undersökningens resultat. *Kramfors kommun* förutsätter att folkomröstning skall ske endast i undantagsfall och bara då fråga är om en indelningsändring av väsentlig betydelse för berörda kommuner. I övriga fall bör mindre omfattande tillvägagångssätt väljas för att utröna orsbefolkningens inställning. Det är önskvärt att lagtexten ger uttryck härför.

Några remissinstanser pekar på olika svårigheter med kommunala folkomröstningar. *Stockholms läns landstingskommun* framhåller att det ofta är svårt att avgränsa de berörda (och således röstberättigade) att ställa frågorna korrekt och begripligt, att lämna tillfredsställande information och att genomföra omröstningen så att resultatet kan tolkas på ett entydigt sätt. I Stockholms län kompliceras bilden av att det i detta län snarast är landstingsområdet och länet som är näringsgeografiskt sammanhållande, medan den primärkommunala indelningen åtminstone i de inre delarna av länet inte grundas på näringsgeografiskt sammanhållna kommuner. Att avgränsa de berörda och få till stånd en rättvisande och informativ folkomröstning i en omstridd indelningsfråga av någon storlek i Stockholms län torde vara svårt. Givetvis är det lättare att i befolkningsmässigt mindre och näringsgeografiskt enhetliga kommuner urskilja vilka som är berörda av en indelningsändring och att tolka resultatet av en omröstning bland dessa. Det är angeläget att de särskilda förhållanden som råder i Stockholms län beaktas när befolkningens inställning till en eventuell indelningsändring skall undersökas. *SACO/SR* betonar de stora tekniska problem som i synnerhet vid opinionsundersökningar eller liknande föreligger när det gäller frågekonstruktion och utvärdering och de stora risker som därför föreligger att en undersökning inte ger entydiga svar. *Munkfors kommun* menar att man, utan att därför ifrågasätta allmänhetens goda omdöme, nog kan räkna med att ur allmän synpunkt viktiga faktorer såsom näringsgeografiska sammanhang och erforderligt befolkningsunderlag för viss verksamhet många gånger torde

få stå tillbaka för önskemål om att traditionella bindningar upprätthålls samt att tillgång till närkontakt föreligger. Det ständiga problemet om vilken hänsyn man skall ta till en sådan opinionsyttring kommer sannolikt att i hög grad föreligga även i dessa sammanhang. Enligt *länsstyrelsen i Jämtlands län* måste man kritiskt och från fall till fall värdera utfallet av lokala opinionsyttringar.

Kommunaldemokratiska kommittén understryker särskilt vikten av att vid en kommundelning ortsbefolkningen i de båda kommundelarna hörs. I det fall en inte helt obetydlig del av kommunen ifrågasätts bli överförd till annan kommun, kan det vara viktigt att befolkningen i båda kommundelarna får möjlighet att lämna sina synpunkter på förslaget om indelningsändring. En indelningsändring kan nämligen i ett sådant fall ha betydande återverkningar på den reducerade kommunen. *Länsstyrelsen i Kalmar län* samt *Nybro, Gotlands* och *Svalövs kommuner* anser att hela befolkningen i en kommun som berörs av en indelningsändring skall omfattas av en opinionsundersökning eller folkomröstning. Även *Svenska kommunförbundet* samt *Danderyds* och *Uppsala kommuner* anser att en undersökning om befolkningens inställning inte bör begränsas till att omfatta endast befolkningen i ett föreslaget utbrytnings- eller överföringsområde.

Flera remissinstanser diskuterar frågan om folkomröstningar och den representativa demokratin.

Emmaboda kommun framhåller att kommunala folkomröstningar eller andra dylika opinionsundersökningar inte får bli så ofta förekommande att de skulle äventyra förutsättningarna för en väl fungerande och medborgerligt förankrad representativ styrelseform. De fall där undersökningar om befolkningens inställning torde aktualiseras är när det på goda grunder kan antas att kommunfullmäktige inte representerar ortsbefolkningens inställning. Detta kan framför allt gälla vid den typ av indelningsändring som innebär överföring av kommundel till annan kommun. *Helsingborgs kommun* förutsätter att bestämmelsen om undersökning om ortsbefolkningens inställning inte hindrar kommunen att på eget initiativ företa folkomröstning eller annan form av opinionsmätning om detta bedöms lämpligt. *Länsstyrelsen i Blekinge län* ansluter sig till kommitténs kritiska inställning till namninsamlingar och andra tillfälliga opinionsundersökningar. Detta bör dock enligt länsstyrelsen inte innebära att spontana opinionsyttringar inte skall beaktas. Den representativa demokratin bör om möjligt utnyttjas. Där detta inte är möjligt bör befolkningens inställning undersökas på sådant sätt som kommittén föreslagit, genom att länsstyrelsen anlitar kommunens valnämnd.

Några remissinstanser redovisar en mera kritisk inställning.

Norrköpings kommun anför att den representativa demokratin bygger på de politiska partierna och deras arbete. Partierna har etablerade former för att inhämta önskemål och synpunkter från befolkningen i olika frågor. Det är därför naturligt att slå vakt om och vid behov vidareutveckla dessa kontaktvägar. Däremot föreligger inte något behov av folkomröstning eller

liknande opinionsundersökning för att utröna befolkningens uppfattning. Dessa synpunkter gäller enligt kommunens uppfattning med samma tyngd när det gäller att utröna folkviljan i fråga om en föreslagen indelningsändring. Norrköpings kommun anser att det är tveksamt om en fråga om indelningsändring lämpar sig för folkomröstning eller liknande opinionsundersökning. Regelmässigt innehåller förslag om indelningsändring mycket komplicerade avvägningsproblem och svårbedömbara intressefrågor i övrigt. Risken är därför påtaglig att en omröstning bland befolkningen eller liknande undersökning kommer att styras av tillfälliga omständigheter och opinioner utan påtagligt samband med sakfrågan.

Ljusdals kommun framhåller att kommunfullmäktige självfallet representerar kommunmedlemmarna och att det får anses vara felaktigt om kommunfullmäktige medelst statistisk bevisföring måste påvisa folkviljan inför en överordnad myndighet. Här bör den överordnade myndigheten kunna överlämna åt kommunfullmäktige att på egen hand bedöma styrkan av eventuella opinionsyttringar.

TCO påpekar att det enligt kommunallagen är kommunfullmäktige som företräder kommuninvånarnas samlade opinion. Den nya kommunallagen innehåller möjlighet för fullmäktige att som led i sin beredning av ett ärende genomföra någon form av opinionsundersökning. Det förslag som nu framläggs är emellertid av helt annan karaktär. Där tänks opinionsundersökningen bli en del i det slutliga beslutsunderlaget som kan tolkas som jämbördigt eller t. o. m. mer representativt än fullmäktiges åsikter. Förslaget strider därför mot principerna för den kommunala demokratin. Till detta avgörande argument mot förslaget kommer även att opinionsundersökningar aldrig kan tolkas som medborgarnas sammanvägda vilja. De föreliggande alternativens för- och nackdelar kan ej på ett tillfredsställande sätt sammanvägas. *TCO* avstyrker därför starkt denna del av indelningslagskommitténs förslag.

Även *Karlstads kommun* avstyrker förslaget om att länsstyrelsens utredning får innefatta opinionsundersökning. Det bör i stället övervägas om kommuns yttrande i indelningsärende inte skall prövas av kommunfullmäktige vid två tillfällen med ett mellanliggande val. Den eventuella försening av handläggningstiden som detta kan medföra kan rimligen inte utgöra hinder mot ett sådant förfarande. Självfallet måste indelningsändringen vara av viss kvalificerad art för att motivera en omständligare handläggning. Den av kommittén förordade modellen med möjligheter för länsstyrelsen att anordna folkomröstning innebär de facto en överprövning i sak av det kommunala beslutet. En sådan överprövning av kommunala beslut som fattas enligt kommunallagsreglerade grunder måste anses tveksam. Samma synpunkter framförs av *Sveriges kommunaljuridiska förening*.

Enligt *Nybro kommun* är det ytterst olämpligt att man i lagstiftning söker precisera hur en befolkningsgrupp deklarerat sin vilja på ett "otvetydigt sätt". Otvetydigheten kan vara frammanad på felaktiga grunder med ledning av

den form de frågor har fått som befolkningen skall ta ställning till. Befolkningsgruppen har då gett uttryck för sin vilja på ett fiktivt sätt eller helt enkelt svarat på fel frågor eller svarat fel på frågorna.

Karlskrona kommun ifrågasätter lämpligheten av att länsstyrelsen verkställer de opinionsundersökningar som syftar till att utröna befolkningens inställning till en föreslagen indelningsändring. Kommunallagen ger kommunfullmäktige möjlighet att inhämta synpunkter från kommunmedlemmarna när så bedöms lämpligt. Någon skillnad när det gäller indelningsfrågorna i detta avseende bör inte göras. Oavsett om länsstyrelsen eller kommunfullmäktige företar opinionsundersökningen bör samma skydd för den enskildes rättstrygghet, likställighet och integritet kunna iakttas. Det är lämpligt att valnämnderna får i uppgift att förrätta opinionsundersökning på samma sätt som ett allmänt val. Länsstyrelsen bör kunna medverka på samma sätt som vid ett allmänt val nämligen genom kontroll av röstsamanräkningen. Resultatet av opinionsundersökningen bör endast vara rådgivande. Enligt *Uppsala kommun* bör kammarkollegiet besluta om lämplig form för undersökningen och verkställa denna. *Jönköpings kommun* finner det oacceptabelt att frågan om undersökning av ortsbefolkningens inställning (folkomröstning) skall överlämnas för prövning och beslut av kammarkollegiet, i vissa fall länsstyrelsen. Fråga härom bör ankomma på de berörda kommunerna och anknytas till lämplig tidpunkt i utredningsarbetet.

Stockholms kyrkliga samfällighet anser att frågan om införande av folkomröstningsinstitutet bör utredas ytterligare.

Länsstyrelsen i Jämtlands län och *Vara kommun* framhåller att det är betydelsefullt att opinionsundersökningar föregås av en allsidig och saklig information. Enligt *Svalövs kommun* är det vid alla undersökningar ytterst viktigt att alla konsekvenser av en indelningsändring blir klart och sakkunnigt redovisade och belysta. Lättfattligt faktaunderlag bör alltså föreligga. *Oskarshamns kommun* anser det viktigt att befolkningen så långt möjligt har en god kännedom om villkoren och konsekvenserna i hela sin vidd av indelningsändringen vid tillkännagivandet av sin mening i frågan. Krav måste därför ställas på att utredningsmaterialet får en sådan utformning att det blir tillgängligt för allmänheten. Inhämtandet av befolkningens önskemål och synpunkter bör inte ske förrän utredningen har framskridit så långt att de problem ärendet rymmer kan redovisas på ett tillfredsställande sätt. Utredningsmyndigheten bör därjämte åläggas att på lämpligt sätt sprida information om de delar av utredningen som kan vara av betydelse för befolkningens bedömningar. Risken för att allmänhetens ställningstagande grundas endast på delfrågor som är av begränsad betydelse men som skjutits i förgrunden av vissa opinionsbildande parter måste elimineras.

Några remissinstanser behandlar frågan om möjlighet för länsstyrelserna att anlita kommunernas valnämnder för genomförandet av omröstningar.

Kammarkollegiet finner tillfredsställande att valnämnderna föreslås kunna

medverka vid omröstningar bland befolkningen. Därigenom torde man kunna uppnå formellt sett mera tillförlitliga resultat och större likformighet vid förfarandet än som kunnat vara möjligt vid omröstningar som anordnats på annat sätt. *Kalmar kommun* förutsätter att länsstyrelsen bereder kommunfullmäktige möjlighet att själv ordna opinionsundersökning genom valnämnden innan det blir aktuellt att länsstyrelsen själv anlitar valnämnden.

Bestämmelsen om kommunfullmäktiges rätt att hindra valnämndens medverkan ter sig enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* verklighetsfrämmande med hänsyn till länsstyrelsernas ansvar för valförberedelser och röstsammanräkning och deras intresse av väl fungerande valnämnder vid den omfattande och svåra arbetsuppgift som de samtida allmänna valen utgör. Det är inte tänkbart att en länsstyrelse skulle äventyra eller försvåra ett allmänt val i kommunen genom att engagera valnämnden i en samtidig opinionsundersökning i indelningsärendet. Inte heller *länsstyrelsen i Kopparbergs län, domkapitlet i Skara* och *Eksjö kommun* anser det lämpligt att införa en bestämmelse som ger kommunen rätt att vägra att valnämndens resurser ställs till länsstyrelsens förfogande.

Uppsala kommun och *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* anser att förslaget bör kompletteras med bestämmelser om hur undersökningar om befolkningens inställning till indelningsändring skall gå till. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* ifrågasätter om inte någon form av reglering bör ske med tanke på det ofta mycket stora intresse indelningsfrågor väcker hos befolkningen, som starkt engagerar sig genom namninsamlingar och opinionsyttringar av skilda slag. Någon bestämmelse finns inte om rätt att föra talan mot kammarkollegiets eller länsstyrelsens beslut om utredningsförfarandet. Enligt länsstyrelsens åsikt bör kommunernas medverkan och inflytande i detta hänseende stärkas antingen genom bestämmelser direkt i lagtexten eller i form av tillämpningsföreskrifter eller anvisningar av annat slag. *Kommunaldemokratiska kommittén* erinrar om att kommittén enligt sina direktiv bör följa tillämpningen av bestämmelserna i 2 kap. 18 § kommunallagen om opinionsundersökningar m. m. och utnyttjandet av de möjligheter som de ger. Kommittén bör vidare enligt direktiven vara oförhindrad att ta initiativ till ytterligare regleringar och kompletteringar för att åstadkomma en lämplig utveckling av folkomröstningsinstitutet som ett led i en fördjupad kommunaldemokrati. Kommittén har ännu inte haft möjlighet att utreda denna fråga. I samband med denna utredning kan kommittén ha anledning att närmare beröra de folkomröstningar, opinionsundersökningar eller liknande förfarande, som föranleds av förslag om indelningsändringar.

Kommittén har utgått från att kommun ersätts för kostnader som föranleds av att valnämnd anlitas och att kostnaderna behandlas som övriga kostnader i indelningsärendet. *Kammarkollegiet* har inget att erinra mot detta. Vad gäller länsstyrelsens arbete med dessa

opinionsundersökningar torde detta enligt kammarkollegiet få anses ingå i länsstyrelsens normala arbetsuppgifter. Särskilda kostnader härför torde därför inte komma att uppstå i indelningsärendet. *Sölvesborgs kommun* ser gärna att det i lagtexten tas in en bestämmelse om att kommunen har rätt att få ersättning för de kostnader som föranleds av att länsstyrelsen anlitar valnämnden. *Vara* och *Bodens kommuner* förutsätter att staten ersätter kommunen för de kostnader kommunen haft på grund av omröstning som har beslutats av statlig myndighet.

5 Decentralisering av beslut och utredning

5.1 Beslutanderätten

Kommitténs förslag att beslutanderätten i vissa indelningsärenden bör decentraliseras godtas av remissinstanserna. Däremot är remissopinionen delad bland det sextiofå instanser som yttrar sig i frågan om kammarkollegiet eller länsstyrelserna bör besluta i dessa ärenden. Till kommitténs ståndpunkt att kammarkollegiet bör anförtros beslutanderätten ansluter sig *kammarkollegiet, riksantikvarieämbetet, sju länsstyrelser, Lunds domkapitel, Södermanlands och Hallands läns landstingskommuner, 18 kommuner, Veckholms och Holmby församlingar, Svenska kommunförbundet, TCO* och *utredningen (Kn 1977:04) om översyn av lagen om församlingsstyrelse*.

Till förmån för att länsstyrelserna bör få beslutanderätten uttalar sig *tretton länsstyrelser, Gävleborgs läns landstingskommun, elva kommuner, decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01)* och *kommunaldemokratiska kommittén*.

Enligt *kammarkollegiets* mening är det i den allmänna strävningen att avlasta regeringen ärenden av rutinbetonad karaktär befogat att beslutanderätten i vissa smärre indelningsärenden delegeras till lägre myndighet. Kammarkollegiet biträder kommitténs förslag i fråga om avgränsningen av sådana ärenden. Kammarkollegiet pekar på sin långa erfarenhet av indelningsärenden och förklarar sig sålunda berett att ta på sig denna uppgift. Kammarkollegiet är däremot frågande inför kommitténs uttalande att saken bör prövas på nytt om den statliga befattningen med den kyrkliga indelningen upphör. Det förhållandet torde tvärtom med än större styrka tala för att beslutanderätten i de relativt få mindre indelningsärenden som blir kvar skall utövas av kammarkollegiet.

Länsstyrelsen i Stockholms län har övertygats av kommitténs utredning om att decentraliseringen bör ske till kammarkollegiet. Länsstyrelsen fäster sig särskilt vid att det övervägande antalet mindre indelningsärenden enbart avser församlingsindelningen samt att kommunindelingsärenden skulle bli sällsynta hos de enskilda länsstyrelserna. Om kammarkollegiet fattar beslut i ärendena främjas enhetlighet och rutin. *Länsstyrelsen i Uppsala län* vill inte heller motsätta sig förslaget, eftersom många praktiska skäl talar för att en central myndighet beslutar i samtliga smärre indelningsärenden. Enligt

länsstyrelsen i Skaraborgs län kan knappast varje länsstyrelse alltid besitta den fackkunskap som krävs, eftersom det endast rör sig om ett fåtal ärenden.

Lunds domkapitel understryker att kammarkollegiet lämpligen är den myndighet som bör handlägga indelningsärenden, särskilt mot bakgrund av detta ämbetsverks rika erfarenhet av kyrkliga indelningsändringar och de hänsyn som måste tas i sådana ärenden. I samma riktning uttalar sig *Veckholms* och *Holmby församlingar*.

Enligt *Uddevalla kommun* kan det ifrågasättas om inte länsstyrelserna med hänsyn till sin roll i samhällsplaneringen hade kunnat fungera som beslutsfattare i mindre indelningsfrågor. Med hänsyn till det ringa antal ärenden som antas bli aktuella kan det dock vara vissa effektivitetsfördelar att uppnå om besluten i dessa frågor ligger hos kammarkollegiet.

Flera andra kommuner betonar att det inte kan vara ändamålsenligt att decentralisera till länsstyrelserna eftersom det rör sig endast om ett fåtal ärenden. Till dessa hör *Örkelljunga*, *Helsingborgs*, *Laxå*, *Västerås* och *Luleå kommuner*.

Södermanlands läns landstingskommun, som ansluter sig till kommitténs förslag i denna del, framhåller att en betydande del av indelningsärendena kommer att beröra två län eller landstingskommuner och då måste det anses naturligt att avgörandet skall ankomma på ett organ med överregionalt ansvarsområde. Samma uppfattning har *länsstyrelsen i Södermanlands län*.

Landstingsförbundet ställer sig avvisande till att kammarkollegiet får beslutanderätten. Förbundet menar att indelningsändringar normalt bör vara frågor som har sådant samband med kommunal självstyrelse att en beslutanderätt kopplad med en låt vara begränsad vetorätt för ett statligt ämbetsverk knappast ter sig tilltalande från principiella utgångspunkter.

Några remissinstanser som uttalar sig till förmån för att länsstyrelserna bör få beslutanderätten åberopar allmänna strävanden att öka decentraliseringen i samhällsförvaltningen. *Länsstyrelsen i Värmlands län* framhåller t. ex. att en delegering av beslutanderätten från central till regional nivå är ett viktigt led i de pågående regionalpolitiska strävandena att bygga upp väl differentierade regioner i landet. Genom en ökad decentralisering minskas avståndet mellan beslutsfattare och allmänhet och detta ger allmänheten ökade möjligheter till direkta kontakter. I samma riktning uttalar sig *länsstyrelserna i Kronobergs*, *Blekinge* och *Västmanlands län*.

Decentraliseringsutredningen, som förordar att länsstyrelserna ges beslutanderätten, föreslår att ansökan om indelningsändring skall ges in till länsstyrelserna. Enligt decentraliseringsutredningens mening är länsstyrelserna i dag fullt kompetenta att avgöra vilka ärenden som enligt den nya indelningslagen skall överlämnas till regeringen. Länsstyrelserna är vidare genom sitt ansvar för samhällsplaneringen i länen och genom sitt regionalpolitiska kunnande bättre lämpade än kammarkollegiet att bedöma lokala och regionala frågor som kommer upp i samband med indelningsändringar.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att beslutanderätten bör läggas på länsstyrelserna. Kravet på en enhetlig praxis torde inte vara särskilt uttalat i de sällan förekommande ärenden som kommittén vill decentralisera. När det gäller kyrkliga indelningar bör kammarkollegiet kunna bistå länsstyrelsen på det sätt som sker i andra ärenden, där ett centralt verk och länsstyrelsen har gemensamma intressen. Dessutom ger länsstyrelsens lokalkännedom och befattning med länsplaneringsuppgifterna klara motiv för att lägga besluten på länsstyrelserna.

Flera andra remissinstanser betonar att länsstyrelsernas lokalkännedom och befattning med länsplaneringsuppgifterna gör dem lämpade att handlägga indelningsfrågorna. Hit hör *länsstyrelserna i Blekinge, Hallands, Värmlands, Örebro och Norrbottens län, Emmaboda, Nybro, Västerviks, Halmstads, Kristinehamns och Kramfors kommuner samt kommunaldemokratiska kommittén.*

Danderyds kommun har inte funnit några bärande skäl för att avvisa tanken på att låta länsstyrelserna besluta i mindre indelningsärenden. Motiven om en enhetlig bedömning vid beslut hos en central myndighet kan inte tillmätas någon avgörande betydelse, då de lokala förhållandena och motiven för indelningsändringar alltid är olika.

Genom beslut i länsstyrelsen får enligt *Kumla kommun* även kommuner i länet som inte direkt berörs av en indelningsändring, men som kanske ändå påverkas, sina synpunkter tillgodosedda genom länsstyrelsens politiska förankring. Värdet av länsstyrelsernas politiskt sammansatta styrelser betonas också bl. a. av *länsstyrelserna i Hallands, Västmanlands, Kopparbergs och Gävleborgs län* samt *Emmaboda och Jokkmokks kommuner.*

Några länsstyrelser, som i och för sig anser att länsstyrelserna bör ha beslutanderätten i mindre indelningsärenden, förordar att ändringar som berör mer än ett län eller kyrkliga indelningsändringar beslutas av kammarkollegiet. Hit hör *länsstyrelserna i Kronobergs, Blekinge, Kristianstads, Gävleborgs och Västerbottens län.*

5.2 Utredningsansvaret

Kommittén diskuterar skälen för och emot att lägga utredningsansvaret i indelningsärenden på länsstyrelserna i stället för kammarkollegiet där det ligger nu. Kommitténs förslag, att kollegiet t. v. bör få behålla huvudansvaret för utredningarna, föranleder delade meningar bland remissinstanserna.

Kammarkollegiet finner i likhet med kommittén att utredningsansvaret alltjämt bör åvila kollegiet. Länsstyrelserna bör emellertid i större utsträckning än f. n. anlitas i utredningsarbetet. Detta är, enligt kammarkollegiets mening, värdefullt för indelningsfrågornas handläggning och befogat med hänsyn till länsstyrelsernas befattning med länsplaneringen. I vissa indelningsärenden av större omfattning är det dessutom nödvändigt med länsstyrelsens medverkan i utredningsarbetet. Det är angeläget att länssty-

relserna får erforderliga resurser för detta. *Riksantikvarieämbetet* tillstyrker också att kammarkollegiet t. v. får behålla utredningsansvaret.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att man genom kommitténs förslag får en lämplig fördelning av utredningsuppgifterna så att länsstyrelsernas större närhet till den berörda befolkningen och tillgång till material till länsplaneringen kan utnyttjas. I samma riktning uttalar sig *länsstyrelserna i Uppsala och Jönköpings län*.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att förslaget är realistiskt. Länsstyrelsen framhåller emellertid att möjligheterna att biträda i utredningsarbetet skulle ökas och underlättas om centrala råd och anvisningar för utredningsarbetet utarbetas.

Länsstyrelsen i Kalmar län, som också tillstyrker förslaget i denna del, poängterar särskilt att i de fall kammarkollegiet väljer att själv utföra utredningen detta sker i nära kontakt med länsstyrelsen för att utredningen skall tillföras den kunskap om de regionala förhållandena som länsstyrelsen besitter. I samma riktning uttalar sig *länsstyrelsen i Skaraborgs län*.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser däremot att huvudansvaret för utredningarna bör ligga på länsstyrelserna. Dessa har genom sin utredningsverksamhet ett omfattande material som kan ligga i botten vid utredningar om indelningsändringar. Kommitténs uppfattning är att samhällsplaneringsarbetet inte har så stor betydelse vid mindre indelningsändringar eftersom det med vissa undantag omfattar hela kommuner. Länsstyrelsen delar inte denna uppfattning. Inom ramen för det utredningsarbete som bedrivs vid länsstyrelsen tas en mängd material fram som är betydelsefullt vid bedömningen av indelningsändringar. Länsstyrelsen framhåller också att planeringen utvecklas och förfinas.

Enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* måste verkställande av utredningar om den kommunala indelningen anses utgöra en del av den regionala samhällsplaneringen. Genom samarbetet med kommunerna och ortskännedomen har länsstyrelserna goda förutsättningar att verkställa dessa utredningar. Att länsstyrelserna får utredningsansvaret förordas också av bl. a. *länsstyrelserna i Kronobergs, Blekinge, Västmanlands och Norrbottens län*.

Eftersom utredningsarbetet i mindre indelningsärenden i stor utsträckning skall ligga på länsstyrelserna skulle det enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* inte medföra någon större ytterligare belastning att också ha utredningsansvaret.

Endast ett mindre antal kommuner tar särskilt upp frågan om utredningsansvaret i indelningsärenden.

Botkyrka, Norrköpings, Karlshamns, Sölvesborgs, Helsingborgs, Vara, Laxå, Rättviks och Åsele kommuner tillstyrker, i huvudsak på de av kommittén anförda skälen, att kammarkollegiet får behålla utredningsansvaret. De har inte något att erinra mot att länsstyrelserna i ökad omfattning engageras i utredningsarbetet.

Enligt *Karlstads kommun* kan utredningens skäl för att länsstyrelserna skall anlitas i större omfattning än f. n. i utredningsarbetet också gälla som skäl för att huvudansvaret skall överlåtas på länsstyrelserna. Enligt kommunens mening borde länsstyrelsernas ansvar för den regionala samhällsplaneringen väga tyngst vid bedömningen av denna fråga. Skulle huvudmannaskapet för samhällsplaneringen överlåtas på landstingskommunerna måste emellertid länsstyrelsernas roll omprövas. I detta instämmer *Sveriges kommunaljuridiska förening*, *Emmaboda*, *Svalövs* och *Kristinehamns kommuner* anser också att utredningsansvaret bör decentraliseras till länsstyrelserna.

Enligt *kommunaldemokratiska kommittén* bör det, mot bakgrund av att länsstyrelserna besitter den bättre lokalkännedomen, övervägas om inte länsstyrelserna skall ha huvudansvaret för utredningar om indelningsändringar inom länet. I detta instämmer *decentraliseringsutredningen*.

6 Ekonomisk reglering

Ett fyrtiotal remissinstanser behandlar kommitténs förslag i fråga om den ekonomiska regleringen mellan kommuner vid en indelningsändring. Drygt hälften av dessa tillstyrker helt förslagen eller lämnar dem utan erinran medan återstoden endast har invändningar i detaljfrågor. Några remissinstanser redovisar speciella synpunkter.

Bland dem som uttryckligen tar upp och helt tillstyrker eller lämnar förslagen utan erinran är *länsstyrelserna i Örebro och Gävleborgs län*, *landstingskommunerna i Örebro och Gävleborgs län*, *Danderyds*, *Solna*, *Uppsala*, *Emmaboda*, *Nybro*, *Karlshamns*, *Svalövs*, *Borås*, *Laxå*, *Rättviks*, *Bodens* och *Pajala kommuner* samt *Svenska kommunförbundet*.

Flera remissinstanser uttrycker sin tillfredsställelse med kommitténs utgångspunkt att den ekonomiska regleringen i första hand är en fråga för kommunerna själva. Enligt *Svenska kommunförbundet* är det mot bakgrunden av denna avtalsfrihet följdriktigt att bestämmelserna får den allmänna utformning som kommittén föreslår. *Östersunds kommun* anser att regeringens beslut, om kommunerna är ense, endast skall ha formen av en bekräftelse av det träffade avtalet. Av samma uppfattning är *Karlstads kommun* och *Sveriges kommunaljuridiska förening*. Enligt dessa remissinstanser bör i lagen föreskrivas en skyldighet för regeringen att fastställa den ekonomiska regleringen i enlighet med ett träffat avtal. Möjlighet för regeringen att fastställa regleringen på annat sätt föreslås reglerad genom en undantagsregel.

Kommitténs uppfattning att all slags egendom bör behandlas lika och att någon vederlagsfri överföring av viss s. k. förvaltningsförmögenhet inte bör förekomma har inte mött några invändningar beträffande de borgerliga kommunerna. *Nybro kommun* framhåller dock att, om kommunerna är överens härom, kan man i avtalet om ekonomisk reglering skriva in att viss förvaltningsförmögenhet övergår vederlagsfritt.

I fråga om omfattningen av den ekonomiska regleringen anför *länsstyrelsen i Skaraborgs län* att det förfarande som i något fall tillämpats vid överföring av mindre områden och som innebär att man inte gör en total uppdelning av tillgångar och skulder har visat sig medföra problem. Som exempel nämns att den ekonomiska regleringen mellan Gullspångs och Kristinehamns kommuner fortfarande är olöst. Länsstyrelsen, som i och för sig inte har något att invända mot kommitténs lagförslag, anser att sådan partiell ekonomisk reglering endast bör användas vid överföring av områden där ett litet antal kommuninvånare berörs. Enligt *Laxå kommun* erbjuder dock denna metod för ekonomisk reglering uppenbara fördelar när det gäller mindre indelningsändringar.

Länsstyrelsen i Jämtlands län, som inte heller har någon erinran mot lagförslagen, anför beträffande fördelningen av kommunägda fastigheter att det är ett allmänt intresse att någon osäkerhet om fördelningen inte kvarstår efter indelningsändringen. Det bör förutsättas att alla av en fördelning berörda kommunägda fastigheter nogga redovisas, både de som är belägna inom ett överflyttningsområde och skall ägas av en ny kommun och de som är belägna inom överflyttningsområdet men fortfarande skall ägas av den gamla kommunen. I vissa fall kan svårigheter föreligga att fullständigt redovisa kommunägda fastigheter, exempelvis i fråga om områden i bihang C till stadsregister eller äldre skolfastigheter, som tidigare ägts av en församling men genom bestämmelse i lagen (1930:262) om skolstyrelse i vissa kommuner övertagits av kommunen. Det vore därför enligt länsstyrelsen lämpligt om i ett beslut om fördelning togs in en generell bestämmelse om att övriga inom överflyttningsområdet belägna fastigheter som kan ägas av den gamla kommunen skall tilldelas den nya kommunen.

Kommittén föreslår att den ekonomiska regleringen liksom f. n. skall fastställas av regeringen i samband med förordnande om indelningsändring. Kommittén föreslår inte någon motsvarighet till nuvarande möjlighet att kunna bestämma att regleringen i visst avseende skall äga rum senare, om det i förordnandet anges i vilken ordning och enligt vilka grunder detta skall ske. Enligt *Uddevalle kommun*, som delar kommitténs uppfattning att beslut om den ekonomiska regleringen bör föreligga samtidigt som beslutet om indelningsändring, är det med hänsyn till den roll de ekonomiska frågorna spelar rimligt att de är lösta, när beslut meddelas om indelningsändring. *Kammarkollegiet* anser dock att en motsvarighet till den nuvarande möjligheten att bestämma att regleringen i visst avseende skall äga rum senare bör finnas i den nya lagen. Kollegiet har i ett aktuellt ärende om delning av kommun gjort den erfarenheten att det kan vara svårt att – redan då avtal om ekonomisk reglering fastställs – helt överblicka de framtida konsekvenserna av delningen för exempelvis kommunalförvaltningen i den minskade kommunen. När förslag till avtal om ekonomisk reglering upprättas, har det således visat sig omöjligt att

beräkna kostnaderna för en eventuell överdimensionering av förvaltningsapparaten och därav föranlett särskilt bidrag för försämrad ekonomisk ställning. För liknande fall anser kollegiet att grunderna för visst villkor i den ekonomiska regleringen bör få fastställas vid förordnandet om indelningsändring, medan den närmare utformningen av villkoret får anstå till en senare tidpunkt.

Länsstyrelsen i Stockholms län tar upp kommitténs förslag att slopa kravet på fordringsägarens samtycke för att flytta över en kommunal förbindelse. Kommitténs motiv till förslaget är att det med dagens kommunstorlek är tämligen likgiltigt för borgenären mot vem han skall rikta sitt anspråk och att den nuvarande ordningen medför ett omfattande arbete. Länsstyrelsen ställer sig tveksam till att generellt och utan garantier för borgenären ta bort kravet på samtycke, eftersom enligt länsstyrelsen borgenären i vissa fall kan tänkas ha ett intresse av saken.

Göteborgs stadskanslis juridiska avdelning har, sedan kommunen avstått från att yttra sig, i ett särskilt yttrande pekat på vissa komplikationer beträffande förbindelser på den utländska kapitalmarknaden. De villkor för denna upplåning som avtalats har enligt avdelningen bl. a. grundats på långivarnas uppfattning om kommunens totala verksamhetsområde, skattekraft, samlade förmögenhet m. m. En mera omfattande förändring av dessa förutsättningar kan i vissa fall medföra en annan uppfattning hos långivarna om låntagarens kreditstyrka. De speciella villkor som kan finnas godtagna i denna typ av civilrättsliga avtal kan i sin tur medföra icke önskvärda konsekvenser för låntagaren – kommunen. I extrema fall kan t. o. m. avtalet sägas upp, varvid lånet i fråga omedelbart förfaller till betalning. Avdelningen framhåller att dessa avtal inte kan påverkas av svensk lagstiftning, eftersom de regelmässigt innehåller klausuler av innebörd att ur avtalet uppkommande tvister skall handläggas vid utländskt forum och i enlighet med utländsk rätt.

Länsstyrelsen i Östergötlands län föreslår en lagteknisk ändring i den grundläggande bestämmelsen om ekonomisk reglering enligt kommitténs förslag. Enligt länsstyrelsen bör bestämmelsen ändras så att det i fråga om överföring av del av kommun till annan kommun anges att ekonomisk reglering skall ske så snart kommunal tillgång eller förbindelse utöver vad som sägs i en särskild bestämmelse om borgensförbindelser m. m. skall föras över till den mottagande kommunen. Länsstyrelsen tar vidare upp frågan om vem som skall göra upp förslag till ekonomisk reglering. Kommittén anser att sådant förslag alltid skall upprättas av den som verkställer utredningen. Länsstyrelsen framhåller att ekonomisk reglering behövs endast om indelningsändring blir aktuell. Regleringen kan vara mycket omfattande. Enligt länsstyrelsen bör möjlighet finnas att låta arbetet med den ekonomiska regleringen anstå till dess länsstyrelsen tagit ställning till om indelningsändring bör komma till stånd eller ej. Länsstyrelsen anser att kammarkollegiet – eventuellt med anlitande

av kommunförbundet – i sådana fall bör svara för förslag till ekonomisk reglering, även om utredningen i övrigt verkställs av länsstyrelsen eller särskild utredare.

Stockholms kommun nämner att de föreslagna bestämmelserna om ekonomisk reglering liksom de nu gällande avser tillgångar och förbindelser. Enligt kommunen torde begreppet förbindelser inte täcka varje fordringsanspråk som kan hänföras till överflyttningsområdet eller berör verksamhet inom detta. Som exempel nämns anspråk på skadestånd som har sin grund i förhållandena före indelningsändringen men som framställs först vid senare tidpunkt då skadan yppas. Även andra typer av till överföringsområdet hänförliga latenta förpliktelser kan tänkas. Den ekonomiska regleringen torde i allmänhet inte omfatta frågan om ansvaret för sådana förpliktelser. Det kan då vara oklart om ansvaret skall bäras av den minskade eller ökade kommunen. Även om en lösning av frågan står att finna i allmänna rättsregler, kan det enligt kommunen ur praktiska synpunkter vara värdefullt att ansvaret för förpliktelser av detta slag regleras genom en bestämmelse i indelningslagen. Bestämmelsen bör enligt kommunen självfallet vara dispositiv.

Enligt *Kalmar kommun* och *SACO/SR* kan det vid nybildning av kommun uppkomma ovisshet angående partsställningen i rättegång, som kan ha inletts kort före beslutet om indelningsändringen men efter det att riktlinjerna dragits upp för avtal om de ekonomiska förhållandena mellan berörda kommuner enligt den nya indelningen. Det exempel på avtal om ekonomisk reglering som finns i betänkandet täcker inte denna fråga. Ej heller i rättegångsbalken finns vägledning för en sådan partssuccession. Såvida inte 1 kap. 8 § i lagförslaget är tillämplig eller entydigt kan tolkas i ett sådant fall, behövs enligt dessa båda remissinstanser en regel i den nya indelningslagen om nybildad kommuns partsställning.

Några remissinstanser berör i detta sammanhang konsekvenserna av lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik, enligt vilken kommunerna tvångsvis kan bli delägare i länsomfattande trafikföretag. *SACO/SR* anser att succession av delägarskap bör behandlas i avtal om ekonomisk reglering, men att fördelningsgrunden för kostnader bör kunna vara även andra förhållanden än skatteunderlaget. Enligt *Kalmar kommun*, som anför liknande synpunkter, bör fördelningsgrunden vara det trafikarbete som utförts i den nybildade kommunen under föregående år. *Karlstads kommun* och *Sveriges kommunaljuridiska förening* påpekar att succession av delägarskap kan tänkas påverka såväl de direkt berörda kommunerna som övriga delägare i trafikföretaget.

Malmöhus läns landstingskommun anser att kommitténs förslag borde kompletteras med en möjlighet för regeringen att besluta att staten skall tillskjuta ett utjämningsbelopp som en kommun enligt den ekonomiska regleringen har att erlægga. Detta skulle enligt landstingskommunen kunna vara aktuellt i ett fall då de allmänna skälen för en

indelningsändring väger mycket tungt och då utjämningsbeloppet för kommunen framstår som oskäligt i förhållande till nyttan för kommunen.

En särskild fråga som flera remissinstanser tar upp gäller de kommunala anställdas förhållanden vid en indelningsändring. Frågan har uppmärksammats av *Kalmar, Gotlands, Klippans, Karlstads* och *Strömsunds kommuner, Svenska kommunförbundet, LO, SACO/SR, Sveriges kommunaljuridiska förening* och *Föreningen Sveriges kommunalekonomer*. Flera av dessa remissinstanser anser att kommittén närmare borde ha utrett bl. a. vilka återverkningar olika typer av indelningsändringar får när det gäller personalen. Speciellt anses problem i fråga om arbetsgivaransvaret kunna uppstå vid delning av en kommun. *Karlstads kommun* och *Sveriges kommunaljuridiska förening* pekar på kommitténs uttalande om att de anställdas ställning bör uppmärksammas vid regeringens fastställelse av den ekonomiska regleringen. *Kommunförbundet* framhåller att det för viss personal kan bli fråga om att inte bara byta stationeringsort utan även att byta arbetsgivare trots att den gamla kommunen består. Om delning av kommun regelmässigt leder till upplösning av den gamla kommunen, torde enligt förbundet ansvarsförhållandet bli något klarare, eftersom något kvarstående arbetsgivaransvar inte kan hävdas mot någon särskild del av den gamla kommunen. De båda nya kommunerna har ett gemensamt och lika ansvar beträffande personalen. Liknande synpunkter förs fram av *Gotlands kommun*. Enligt *SACO/SR* bör ett lagfäst ansvar införas beträffande upplösta kommuners personal. Organisationen kräver därför att den nya indelningslagen får ett stadgande som utsäger att de upplösta kommunernas personal kan – oberoende av kommunernas avtal om ekonomisk reglering – rikta anspråk enligt lagen om anställningsskydd mot den av de av indelningsändringen berörda kommunerna de väljer. *LO* säger sig förutsätta att förhandlingar tas upp med arbetstagarorganisationerna på arbetsgivarens initiativ så tidigt som möjligt innan en indelningsändring. Enligt *Föreningen Sveriges kommunalekonomer* måste garantier skapas för att fungerande arbetsplatser inte splittras på ett drastiskt sätt.

7 Indelningsändrings ikraftträdande och den kommunala beslutanderätten vid sådan ändring

7.1 Indelningsändrings ikraftträdande

Ett fyrtiotal remissinstanser har särskilt kommenterat kommitténs förslag om tidsintervallet mellan förordnande om indelningsändring och ikraftträdandet samt tidpunkten för ikraftträdandet. Av dessa är det ca 20 som helt tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Bland de remissinstanser som tillstyrker märks *kammarkollegiet, åtta länsstyrelser* samt *ca tio kommuner*.

Några remissinstanser anser dock att den föreslagna tidsfristen mellan förordnande och ikraftträdande av indelnings-

ändring är för snäv. Detta gäller framför allt i fråga om vad kommittén kallar större indelningsändringar. Enligt kommitténs förslag skall tidsfristen vid större och medelstora ändringar vara minst ett år men kan vid synnerliga skäl begränsas till åtta månader. Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* bör förordnande om indelningsändring inte ens i undantagsfall meddelas senare än nio månader före ikraftträdandet. Som skäl härför åberopar länsstyrelsen bl. a. gällande regler om beställning av valedlar och fastställelse av antalet fullmäktige i de olika valkretsarna. *Vaxholms kommun* anför att kommunens erfarenheter visar att ett år är en alltför kort tid för att förbereda en sammanläggning av två kommuner. Kommunen förordar att regeringens beslut om indelningsändring fattas minst ett och ett halvt år före ikraftträdandet. Även *Svalövs kommun* och *Föreningen Sveriges kommunalekonomer* vill ha denna tidsfrist. *Staffanstorps kommun* anser att tidsfristen bör vara två år. *Markaryds kommun* föreslår att tidsfristen alltid skall vara ett år och att någon möjlighet således ej skall finnas att vid synnerliga skäl ha en kortare tidsfrist. Av samma uppfattning är TCO. *Svenska kommunförbundet* anser att beslut om större indelningsändringar bör fattas mer än ett år före ikraftträdandet.

Beträffande de medelstora indelningsändringarna anför *Svenska kommunförbundet* och *Uppsala kommun* att det i normalfallet är tillräckligt om tidsfristen mellan regeringens förordnande och ikraftträdandet är åtta månader.

I fråga om de mindre indelningsändringarna som skall beslutas av kammarkollegiet innebär kommitténs lagförslag att ingen särskild tidsfrist anges. Detta har kritiserats av endast ett fåtal remissinstanser. *Riksskatteverket* anser att en minsta tid bör gälla mellan förordnande och ikraftträdande och framhåller vikten av att förordnandet meddelas före mantalsskrivningstidpunkten. Därmed undviks enligt verket olägenheter för såväl enskild person som beskattnings- och folkbokföringsmyndigheter i de fall ändringen avser bebott område. Verket påpekar att kommittén föreslår att besvär skall kunna anföras över sådant beslut om indelningsändring som fattas av kammarkollegiet. Enligt verket bör denna besvärmöjlighet finnas relativt lång tid före årsskiftet om den skall uppfattas som meningsfull. Verket föreslår mot denna bakgrund att kammarkollegiets beslut om indelningsändring fattas senast den 30 september året före ikraftträdandet. *Länsstyrelsen i Uppsala län* förordar att tidsfristen vid mindre indelningsändringar bestäms till åtta månader. Även *statistiska centralbyrån* vill att en minsta tidsfrist anges i den nya indelningslagen. Som motivering härför åberopar centralbyrån att den även vid sådana ändringar automatiskt får arbete med justering av vissa register.

I stort sett samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan godtar kommitténs förslag att indelningsändring alltid skall träda i kraft vid början av ett kalenderår. *Borås kommun* är av den uppfattningen att ärenden om kommunindelning icke är av brådskande

natur, varför kommunen föreslår att indelningsändring alltid skall träda i kraft vid årsskifte efter ordinarie val. *Kammarkollegiet* anför i sitt yttrande att kollegiet utgår ifrån att kommittén inte tänkt sig att beslut skall kunna fattas efter det årsskifte vid vilket det skall träda i kraft och således ges retroaktiv verkan.

7.2 Nyval av kommunfullmäktige vid indelningsändring m. m.

Kommitténs förslag att indelningsändring, som är av sådan omfattning att kommun enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla fullmäktige, skall träda i kraft den 1 januari året efter ordinarie fullmäktigval har tillstyrkts av samtliga remissinstanser som uttalat sig i frågan. Hit hör bl. a. *fem länsstyrelser, ett tiotal kommuner* samt *Svenska kommunförbundet*.

7.3 Den kommunala beslutanderätten vid indelningsändring

Av de ca 40 remissinstanser som särskilt uppehållit sig vid kommitténs förslag om den kommunala beslutanderätten vid indelningsändring tillstyrker ett tjugotal helt förslaget eller lämnar det utan erinran. Till dessa remissinstanser hör *länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs, Kristianstads, Örebro och Gävleborgs län* samt *Emmaboda, Nybro, Karlshamns, Vara, Hedemora, Rätviks och Bodens kommuner*.

Några remissinstanser tar upp frågan hur beslutanderätten under tiden mellan förordnande om indelningsändring och ikraftträdandet skall fördelas mellan företrädare för kommunen enligt den äldre och den nya indelningen. *Länsstyrelsen i Väster-norrlands län* anser att kommitténs förslag inte med tillräcklig exakthet avgränsar vilken beslutskompetens som skall tillkomma företrädare för kommun enligt den äldre resp. nya indelningen. Enligt länsstyrelsen är det lämpligt att en exemplifiering görs i indelningslagen av vilka frågor som skall beslutas av företrädare för kommun enligt den nya indelningen. Även *Karlskrona kommun* är av den uppfattningen att en klarare avgränsning bör göras av kompetensfördelningen mellan företrädare för kommun enligt den äldre resp. nya indelningen. *Krokoms kommun* ifrågasätter om inte samtliga berörda fullmäktige borde åläggas någon form av underställningsskyldighet för beslut som fattas efter det förordnande meddelats om indelningsändring.

Av de remissinstanser som framför särskilda synpunkter på förslaget är det några som uppmärksammar nämndernas verksamhet under övergångstiden mellan regeringens förordnande om indelningsändring och ikraftträdandet. *Stockholms kommun* framhåller att nämndernas förvaltningsbefogenheter särskilt i de större kommunerna är av sådan omfattning att beslut rörande förvaltningen ofta nog kan få betydande verkningar efter

ikraftträdandet av en indelningsändring. Kommunen uttalar vidare att kommitténs förslag att slopa de särskilda besvärgrunderna i indelningslagen gör att nämndernas beslut inte längre kan överklagas på den grund att besluten avser angelägenhet vars ordnande skäligen bör tillkomma kommun enligt den nya indelningen. Detta leder Stockholms kommun till slutsatsen att en reglering av nämndernas verksamhet under övergångstiden är befogad. Även *kommunaldemokratiska kommittén, Kalmar, Västerviks och Karlstads kommuner, SACO/SR* samt *Sveriges kommunaljuridiska förening* uttalar att behov finns att närmare reglera nämndernas verksamhet.

Kommitténs förslag om vilka organ som skall ha rätten att företräda de kommuner som berörs av indelningsändring har särskilt kommenterats av ett tiotal remissinstanser. De framförda synpunkterna är av skiftande slag. *Svenska kommunförbundet* påpekar att viss oklarhet hittills rått om när en ändring skall anses så betydande att särskilda beslutsorgan erfordras. Förbundet framhåller, att om sammanläggning av två eller flera kommuner och delning av kommun regelmässigt leder till att de gamla kommunerna upplöses, så skulle särskilda anordningar för beslutanderättens utövning erfordras endast i sådana fall. Härigenom skulle oklarhet i detta avseende undanröjas. Förbundet uttalar vidare att det i sak inte har några invändningar mot de av kommittén föreslagna bestämmelserna för att reglera beslutanderättens fördelning mellan de gamla fullmäktige, indelningsdelegerade och de nya fullmäktige. När det gäller beslutande organ för tiden mellan förordnande om indelningsändring och ikraftträdandet anser förbundet det vara en brist att kommittén inte närmare analyserat det system som tillämpades vid 1952 års indelningsreform. Vid detta tillfälle valdes de nya fullmäktige vid de allmänna kommunalvalen hösten 1950 och fullmäktiges mandattid började gälla vid årsskiftet 1950/51 medan indelningsändringen trädde i kraft först ett år senare. För att under 1951 besluta i ärenden för kommunen enligt den gamla indelningen förlängdes de gamla fullmäktiges mandattid med ett år. Förbundet påpekar att man genom denna ordning kunde undvika att för den nya kommunen viktiga beslut fattades av på indirekt väg utsett beslutsorgan. Dessutom vanns den stora fördelen av en relativt lång förberedelsestid.

Länsstyrelsen i Östergötlands län tar upp bestämmelsen i 16 § andra stycket i kommitténs förslag till ny indelningslag. Bestämmelsen innebär att det i fall då kommun delas öppnas möjlighet för regeringen att förordna att beslutanderätten för den odelade kommunen skall utövas av de gamla fullmäktige också efter den 1 november, vid vilken tidpunkt mandatperioden utgår, och att deras tjänstgöring skall upphöra först när ändringen träder i kraft. Länsstyrelsen framhåller att även om det i många fall ej torde bli aktuellt med fullmäktigebeslut enligt den äldre indelningen under de två sista månaderna före ikraftträdandet bör möjlighet för dylika beslut alltid stå öppen. Länsstyrelsen förordar därför att 16 § andra stycket ändras så att de gamla fullmäktige i aktuella fall alltid äger företräda kommunen enligt den äldre indelningen

utan något särskilt förordnande av regeringen.

Botkyrka kommun anför att kommunens erfarenheter av indelningsändringar talar för att, i fall då indelningsdelegerade utses, så bör dessa överta gamla kommunfullmäktiges alla arbetsuppgifter intill dess att nya kommunfullmäktige har valts. De gamla kommunfullmäktige bör enligt kommunen finnas kvar endast för eventuella fyllnadsval.

Kungsbacka kommun uttalar, dock utan att presentera förslag till någon alternativ lösning, att det hade varit önskvärt om nuvarande system med parallellt arbetande beslutsorgan under övergångstiden hade kunnat undvikas.

Östersunds kommun ifrågasätter om inte indelningsdelegerade bör kunna utses även vid mindre omfattande indelningsändringar.

Åsele kommun hävdar att det i fall då kommun delas är lämpligt att förlänga de gamla kommunfullmäktiges mandatperiod med omkring åtta månader efter indelningsändringens ikraftträdande. Detta för att möjliggöra för gamla kommunfullmäktige att ta ställning till frågor om motioner, bokslut och ansvarsfrihet avseende kommunernas verksamhet enligt den äldre indelningen.

Kommitténs förslag att slopa de särskilda besvärsgrunder som innebär att vid besvär en materiell prövning (lämplighetsprövning) kan göras av besluten (23 § KIL) har kritiserats endast av någon enstaka remissinstans. Således anför *länsstyrelsen i Stockholms län* att det är viktigt att tillfredsställande möjligheter finns att åstadkomma rättelse om olämpliga beslut skulle forceras fram inför en indelningsändring. Länsstyrelsen framhåller vidare att den strikta laglighetsprövning som sker vid kommunalbesvär inte torde ge samma möjligheter att förhindra olämpliga dispositioner som en skälighetsprövning enligt de särskilda besvärsgrunderna i den nuvarande indelningslagen. Att en rättelse i sådana fall sker av besvärmyndigheterna kan enligt länsstyrelsen knappast anses innebära något intrång i den kommunala självstyrelsen. Länsstyrelsen anser det tvärtom vara ett kommunalt intresse att en effektiv rättelsemöjlighet finns med tanke på de – låt vara sällsynta – fall av kompetensöverskridanden som kan tänkas uppkomma och kanske därvid vålla misstämning och samarbetssvårigheter. Mot angiven bakgrund förordar länsstyrelsen att de särskilda besvärsgrunderna skall bestå även i den nya indelningslagen.

Några remissinstanser anger å andra sidan uttryckligen att de anser att förslaget att slopa de särskilda besvärsgrunderna är bra. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* uttalar således att kommunallagens besvärsgrunder ger tillräckligt skydd mot kompetensöverskridanden under övergångsperioden. Enligt *Östersunds kommun* är det med hänsyn till betydelsen av den kommunala självstyrelsen naturligt att de särskilda besvärsgrunderna tas bort.

8 Ändringar i den landstingskommunala indelningen

Kommitténs förslag till regler om ändring i den landstingskommunala indelningen får överlag ett positivt mottagande. Förslaget kommenteras närmare av *länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Kronobergs, Örebro, Västmanlands och Västerbottens län* samt av *Kalmar, Hallands, Skaraborgs, Örebro, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens läns landstingskommuner och Landstingsförbundet*.

Landstingsförbundet finner det ändamålsenligt och lämpligt att också landstingskommunala indelningsändringar nu kommer att få en bättre preciserad författningsreglering. Kommitténs förslag är, enligt förbundets mening, väl ägnat att läggas till grund för ny lagstiftning på området och förbundet tillstyrker därför att det i huvudsak genomförs.

Flera remissinstanser anser det riktigt att de bestämmelser som föreslås för primärkommunala indelningsändringar i huvudsak också skall tillämpas för ändringar i landstingskommunerna. I den riktningen uttalar sig *länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Örebro och Västmanlands län* samt *Kalmar, Kopparbergs, Västernorrlands och Jämtlands läns landstingskommuner*.

Gävleborgs läns landstingskommun konstaterar att det kan väntas bli få indelningsändringar som berör landstingskommunerna och att det dessutom regelmässigt torde bli följdändringar till indelningsändringar av länsindelningen eller den primärkommunala indelningen. Det kan därför ifrågasättas om det behövs ett speciellt avsnitt som behandlar den landstingskommunala indelningen. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* menar att bestämmelserna i första och andra kapitlet om ändringar i indelningen i kommuner resp. landstingskommuner borde samordnas till ett kapitel. Därigenom skulle man på ett bättre sätt markera indelningslagens anknytning till den nya kommunallagen i språkligt och lagtekniskt hänseende. *Kalmar läns landstingskommun* anser däremot att förslaget med separata kapitel innebär en lämplig lösning, eftersom lagen härigenom blir mer överskådlig.

Enligt kommitténs förslag skall fråga om ändring i landstingskommunal indelning kunna väckas av landstingskommun eller medlem av landstingskommun, som skulle beröras av ändringen. Enligt *länsstyrelsen i Kronobergs län* bör också länsstyrelserna, mot bakgrund av de uppgifter de har enligt bl. a. länsstyrelseinstruktionen, ha rätt att väcka sådan fråga. *Hallands läns landstingskommun* framhåller att kommitténs förslag i denna del i praktiken innebär att en enskild person kan väcka fråga om ändring i länsindelningen. Det kan därför ifrågasättas om inte också kommunerna borde ges samma möjligheter som enskilda personer i detta avseende.

Några remissinstanser kommenterar förslaget att inte ta in någon allmän bestämmelse om förutsättningarna för ändring i den landstingskommunala indelningen. De konstaterar, liksom kommittén, att problemet huvudsakligen ligger i landstingsindelningens anknytning till länsindelningen. *Hallands läns landstingskommun* ansluter sig

till kommitténs ståndpunkt i denna fråga utifrån uppfattningen att i huvudsak samma näringsgeografiska och kommunikationsmässiga skäl för länens omfattning och avgränsning kan åberopas från både den statliga förvaltningen och landstingskommunens utgångspunkter. Också *Örebro läns landstingskommun* anser att det inte kan vara meningsfullt att reglera förutsättningarna för landstingskommunala indelningsändringar så länge sambandet med länsindelningen består. *Länsstyrelsen i Stockholms län* ifrågasätter emellertid om det är riktigt att en kommunal indelningslagstiftning saknar bestämmelser på detta område och om regeringsformens bestämmelser blir iaktagna. Länsstyrelsen framhåller samtidigt att bristen på bestämmelser i sak inte torde vålla någon olägenhet. Landstingskommunala ändringar sker nämligen oftast som följdändringar till primärkommunala indelningsändringar och ändring i länsindelningen av betydelse underställs riksdagen. *Kalmar läns landstingskommun* delar inte kommitténs uppfattning på denna punkt. Enligt landstingskommunen skulle införandet av en allmän regel om förutsättningarna för ändring i indelningen i landstingskommuner motsvarande den som föreslagits för kommuner innebära en konsekvent reglering av denna fråga.

Landstingsförbundet utvecklar några principiella synpunkter på den landstingskommunala indelningsanslutning till länsindelningen. Förbundet framhåller att kommitténs förslag innebär att endast det tekniska indelningsförfarandet blir lagreglerat, men inte den för indelningen i landstingskommuner bestämmande indelningen i län. Detta är otillfredsställande bl. a. mot bakgrund av att grunderna för rikets indelning i kommuner och landstingskommuner enligt 8 kap. 5 § regeringsformen skall bestämmas i lag. Det bemyndigande för regeringen att meddela de föreskrifter som behövs för genomförande av landstingskommunal indelningsändring, som tagits in i 2 kap. 1 § lagförslaget, kan inte uppfattas som avsett att ge lagstöd åt beslut om ändringar i länsindelningen. Landstingsförbundet konstaterar att kommitténs förslag leder till att ändringar i den landstingskommunala indelningen i normalfallet skall beslutas av regeringen. Innebär ändringen på samma gång ett mer omfattande ingrepp i länsindelningen, skall riksdagen ta ställning enligt en oklar praxis. Mindre ändringar skall å andra sidan kunna beslutas av kammarkollegiet. Förslaget leder, enligt förbundets mening, till besvärande oklarheter i gränsfallen. Det synes sålunda inte bli närmare fastslaget vilka ändringar som skall anses så stora att beslutet bör fattas av riksdagen eller vilka som är så små att beslut i kammarkollegiet är tillräckligt. Landstingsförbundet föreslår att ändringar i länsindelningen och i den landstingskommunala indelningen skall beslutas av samma instans och vid samma tillfälle genom ett samordnat förfarande. Förbundet tar däremot inte ställning till vilken instans som slutgiltigt skall fastställa indelningsändringar. I alla viktigare eller mer omfattande fall förutsätter dock förbundet att riksdagen kommer att fatta det avgörande beslutet.

Enligt *Kopparbergs läns landstingskommun* måste ändringar i den lands-

tingskommunala indelningen bedömas som relativt sällsynta och när de förekommer torde de vara av sådan beskaffenhet att de påfordrar ett regeringsbeslut. Ges kammarkollegiet rätt att fatta beslut i vissa ärenden kan gränsdragningsproblem uppkomma.

9 Kyrkliga indelningsändringar

Omkring 50 remissinstanser behandlar i sina yttranden särskilt kommitténs förslag angående kyrkliga indelningsändringar. Förslaget omfattar församlingarna och ansluter sig i alla väsentliga avseenden till de regler som föreslås gälla för kommunerna. Av de remissinstanser som yttrat sig i frågan är det ca 25 som helt tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Till dessa hör bl. a. *tre länsstyrelser, tre domkapitel och tolv församlingar.*

Flera remissinstanser är kritiska till kommitténs förslag att den nya indelningslagen, i likhet med den nuvarande, inte skall vara direkt tillämplig på kyrkliga samfälligheter. Således anser *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* att indelningslagens bestämmelser även skall omfatta de kyrkliga samfälligheterna. Enligt förbundet måste det anses otillfredsställande att ett stort antal kyrkokommuner, som kan bli föremål för indelningsändringar, helt står utanför i detta sammanhang gällande lagstiftning. Den omständigheten att bestämmelserna i nuvarande indelningslagstiftning i praxis tillämpats analogt vid ändringar som gällt kyrkliga samfälligheter innebär enligt förbundet inget reellt skäl mot en utvidgning av kompetensområdet för den nya indelningslagen. Även *Alfta, Bergsjö, Veckholms, Salems, Bäve, Väse, Frösö och Jörns församlingar* samt *Uppsala och Norrköpings kyrkliga samfälligheter* uttalar sig för att den nya indelningslagen uttryckligen bör omfatta kyrkliga samfälligheter.

Domkapitlet i Skara ser däremot med tillfredsställelse att den nya indelningslagen inte görs tillämplig på kyrkliga samfälligheter.

Några remissinstanser tar upp frågan om domkapitlets medverkan i utredning om kyrklig indelningsändring. Enligt *domkapitlet i Skara* bör den nuvarande lagbestämmelsen om samverkan med domkapitlet i utredning om kyrklig indelningsändring tas in i den nya indelningslagen. Även *domkapitlet i Växjö* samt *Frösö, Eskelhems och Hejde församlingar* intar denna ståndpunkt.

Domkapitlet i Visby och *Alfta församling* har den uppfattningen att möjlighet bör finnas för kammarkollegiet att överlåta åt domkapitlet att verkställa utredning i ärende om kyrklig indelningsändring. Enligt *Alfta församling* är motiveringen härför att stiftsstyrelsen har den största kännedomen om kyrkliga förhållanden.

Endast några få remissinstanser diskuterar frågan om förutsättningar för ändring i församlingsindelningen. Kommitténs förslag innebär att samma förutsättningar för sådan ändring skall gälla som

för ändring av kommunindelningen. *Utredningen om översyn av församlingsstyrelselagen* anför i denna fråga bl. a. följande.

Vad som skulle kunna diskuteras är huruvida något särskilt skydd erfordras för församling, som motsätter sig en ändring. Med tanke på den stora skillnad i indelningsstruktur som efter de stora kommunindelningsreformerna har uppkommit mellan kyrkliga och borgerliga kommuner kan det konstateras att sammanslagning av enheter för framtiden måste bli vanligare på den kyrkliga sidan. Därmed blir det också på den kyrkliga sidan som man har främst anledning att överväga om de nya reglerna erbjuder tillräckligt skydd för församling som drabbas av vad som enligt nuvarande lagstiftning är "avsevärd olägenhet". Den nuvarande regleringen erbjuder åtminstone formellt inte något särskilt skydd för församling i detta hänseende. Utredningen anser att indelningslagskommitténs förslag på denna punkt bör kunna godtagas. Enligt utredningens uppfattning torde även i fortsättningen församlingarna ha ett indirekt skydd mot sammanslagningar som de inte önskar genom bestämmelsen i 3 § 1 mom. lagen om församlingsstyrelse. Stadgandet innebär att kyrklig samfällighet får bildas mot församlingarnas vilja endast om åtgärden "finnes påkallad av betydande allmänt behov". På grund av förhållandet mellan samfällighetsinstitutet och församlingsindelningen måste rimligen mer kvalificerade förutsättningar i realiteten vara för handen om en indelningsändring aktualiseras framför en samfällighetsbildning.

Yllestads församling uttalar att den känner viss oro inför tanken att samma regler utan vidare skall gälla för församlingsindelning som för kommunindelning. Församlingen påpekar att kyrkokommunerna i många avseenden har en annan karaktär och funktion än kommunerna. Därför bör särskild hänsyn till församlingarnas villkor tas vid bestämmandet av vilka förutsättningar som skall gälla för ändring i församlingsindelningen.

Holmby församling anser att man vid överväganden om ändring i församlingsindelningen bör utgå från vad som från församlingens krav bedöms vara fördelaktigt.

Frösö församling framhåller att en församling skall vara en gemenskap och att den blir för stor när någon gemenskapskänsla inte längre går att skapa. Enligt Frösö församling bör därför en församling delas redan när medlemsantalet överstiger 20 000.

Enligt *Norrköpings kyrkliga samfällighet* kan ifrågasättas om inte mer kvalificerade förutsättningar bör gälla för ändring i församlingsindelningen än för ändring i kommunindelningen. Som motiv för denna ståndpunkt åberopar församlingen rådande församlingsstruktur.

Föreningen Sveriges kommunalekonomer konstaterar att sambandet mellan kommunala och kyrkliga indelningar behandlats kortfattat av kommittén. Därför har enligt föreningen inte heller den principiellt intressanta frågan om gränsdragningskonflikter berörts närmare av kommittén. Konflikter mellan kyrkliga och kommunala intressen kan inte uteslutas vid kommande indelningsändringar. Föreningen föreslår därför att frågan om lösning av

konflikter av aktuellt slag blir föremål för ytterligare utredning.

Eksjö kommun anser att även kommun skall kunna väcka fråga om ändring i församlingsindelningen. Det är inte ovanligt att en kommun exploaterar ett område som tillhör olika församlingar. Enligt Eksjö kommun kan det vara lämpligt att ett sådant exploateringsområde tillhör samma församling. Om i ett sådant fall varken församling, statlig myndighet eller enskild tar initiativ till ändring av församlingsindelningen, bör kommun kunna göra det.

Flera remissinstanser uppehåller sig vid frågan om ekonomisk reglering i samband med ändring i församlingsindelningen. Enligt kommitténs förslag skall de bestämmelser om ekonomisk reglering som föreslås när det gäller ändring i kommunindelning även gälla på den kyrkliga sidan. *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* uttalar att det råder vissa särskilda ekonomiska förhållanden inom kyrkokommunerna. Det stora antalet kyrkokommunala subjekt jämte de stora skillnader i invånarantal med åtföljande organisatoriska olikheter som förekommer, har enligt förbundet bidragit till att rekommenderade redovisningsprinciper inte kan följas av alla. Således torde i de flesta fall bokförda värden inte förekomma på egentlig kyrklig egendom eller på t. ex. kyrkogårdar. Vid en ekonomisk reglering måste därför samtidig värdering ske också av den kyrkliga egendomen. Dessa värden kommer ofta att bli helt godtyckliga. Enligt förbundet skulle detta kunna utgöra en källa till komplikationer. Liknande synpunkter framförs också av bl. a. *Bäve och Väse församlingar, Uppsala och Norrköpings kyrkliga samfälligheter* samt *utredningen om översyn av församlingsstyrelselagen*.

10 Ändring i kommunal och kyrklig indelning i samband med fastighetsbildning

Enligt 3 kap. 11 § fastighetsbildningslagen får fastighetsbildning som medför ändring av kommungräns ske dels om åtgärden är av väsentlig betydelse för en ändamålsenlig fastighetsindelning, dels om den kommunala indelningen blir lämpligare. Denna bestämmelse bör enligt kommitténs mening stå kvar i sin nuvarande utformning. I de fall då en fastighetsbildningsåtgärd leder till mera betydande ändringar i den kommunala indelningen bör dock frågan om indelningsändringen normalt handläggas enligt indelningslagen. Endast ett fåtal remissinstanser kommenterar detta.

Kammarkollegiet anser att det finns en viss tendens att hellre använda fastighetsbildningsinstitutet för att åstadkomma kommunala indelningsändringar än att anhängiggöra ett ärende enligt indelningslagens regler. Kammarkollegiet finner emellertid inte anledning att förorda någon lagändring som inskränker nuvarande möjligheter till fastighetsbildning. Däremot instämmer kollegiet i kommitténs uttalande att – då en tänkt fastighetsbildningsåtgärd skulle leda till betydande ändringar i indelningen i förvaltningsområden – frågan i stället bör behandlas som ett indelningsärende enligt

indelningslagen. Detta uttalande bör riktas som en rekommendation till de fastighetsbildande myndigheterna.

Statens lantmäteriverk framhåller att om kommitténs tanke skall genomföras synes det praktiska förfarandet få utformas i huvudsak på det sättet att fastighetsbildningsmyndigheten i vanlig ordning anmäler för länsstyrelsen frågan om medgivande enligt 3 kap. 11 § fastighetsbildningslagen. Länsstyrelserna får sedan ta ställning till om en fråga bör behandlas enligt fastighetsbildningslagen eller indelningslagen. Detta förfarande synes inte påkalla någon särskild reglering i indelningslagen eller i fastighetsbildningslagen. Lantmäteriverket bör lämpligen i anslutning till införandet av den nya indelningslagen se över sina tillämpningsanvisningar till 3 kap. 11 § fastighetsbildningslagen. I samma riktning uttalar sig också *länsstyrelsen i Kalmar län*. Enligt *Krokoms kommun* bör det i fastighetsbildningslagen införas en ovillkorlig rätt för berörd kommun att begära att en indelningsändring skall genomföras enligt indelningslagen.

Enligt nuvarande regler påverkas församlingsgräns av fastighetsbildning endast om den sammanfaller med kommungräns som ändras vid fastighetsbildningen. Kommittén, som framhåller att detta förhållande kan medföra olägenheter av olika slag, anser att det finns starka skäl för att öka beroendet mellan församlingsindelning och fastighetsindelning. Kommittén diskuterar en tänkbar lösning, men stannar dock för att inte lägga fram något förslag, främst med hänsyn till förslaget om ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan.

Flera remissinstanser uppehåller sig närmare vid denna fråga, bl. a. *statistiska centralbyrån*, *kammarkollegiet*, *riksskatteverket*, *statens lantmäteriverk*, *16 länsstyrelser*, *Växjö* och *Luleå domkapitel*, *Eksjö*, *Helsingborgs*, *Sundsvalls* och *Umeå kommuner*, *Bergsjö*, *Bäve*, *Alnö*, *Frösö* och *Jörns församlingar*, *Uppsala kyrkliga samsällighet* samt *Svenska kyrkans församlings och pastoratsförbund*. De instämmer allmänt i att det finns starka skäl för att öka beroendet mellan församlingsindelning och fastighetsindelning och beklagar därför att kommittén inte lagt fram något förslag om ändringar i fastighetsbildningslagstiftningen.

Att de nuvarande förhållandena medför betydande olägenheter vitsordas av flera remissinstanser. Enligt *statistiska centralbyrån* uppstår det problem när det gäller arealredovisning på församlingsnivå. *Riksskatteverket* uppger att avsaknaden av bestämmelser om ändring av församlingsgräns vid fastighetsbildning över församlingsgräns som inte samtidigt utgör kommungräns orsakar mycket extra arbete hos flera myndigheter. Bl. a. måste lokal skattemyndighet i särskild ordning utreda församlingstillhörigheten för personer bosatta på sådan fastighet.

Länsstyrelsen i Malmöhus län uppger att fastighetsbildning över församlingsgräns som inte samtidigt utgjort kommungräns har skett i 154 fall i Malmöhus län sedan 1972, då nu gällande bestämmelser infördes. Länsstyrelsen kan vitsorda att betydande olägenheter uppstått vid folkbokföring,

taxering, upprättande av röstlängd, vid förfrågningar hos fastighetsregistermyndighet och vid registreringen av fastighetsbildningen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att rådande regelsystem är olämpligt. Reglerna har inneburit ett trettiotal avvikelser mellan församlings- och fastighetsgräns sedan den 1 januari 1972 inom länet. Avvikelserna ger upphov till oklarheter i olika sammanhang, t. ex. på registerkarta, vid folkbokföring, vid fastighetstaxering och vid beskattning. Liknande synpunkter framförs också av bl. a. *länsstyrelserna i Östergötlands, Kronobergs, Kalmar och Skaraborgs län samt Helsingborgs och Umeå kommuner.*

Flera remissinstanser anser att förslaget om ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan inte bör hindra att fastighetsbildningslagstiftningen snarast möjligt ändras så att församlingsindelningens beroende av fastighetsindelningen ökas. I den riktningen uttalar sig bl. a. *kammarkollegiet, länsstyrelserna i Kronobergs, Gotlands och Skaraborgs län, Bäve församling, Uppsala kyrkliga samfällighet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.* *Statens lantmäteriverk* framhåller att de nuvarande olägenheterna är så besvärande att en ändring snarast möjligt är starkt motiverad. Om frekvensen av fastighetsbildning över församlingsgräns blir ungefär densamma under perioden 1978–1983 som under 1972–1977 kommer, enligt lantmäteriverket, ytterligare ca 1 000 avvikelser mellan fastighetsgräns och församlingsgräns att ha uppkommit redan före den tidigaste tidpunkt då en eventuell ny församlingslagstiftning kan komma till stånd.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att den av kommittén skisserade lösningen är en lämplig utväg. Den innebär att fastighetsbildningsmyndigheten får besluta om sådan anpassning av församlingsgränsen till de nya fastighetsgränserna som behövs för att undvika olämplig indelning. Det skulle således bli fråga om en prövning i varje särskilt fall. Om ändringen avser obebott område bör sådan anpassning regelmässigt ske. Till denna lösning ansluter sig också bl. a. *riksskatteverket och länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings, Kristianstads och Västmanlands län.*

Statens lantmäteriverk föreslår däremot att huvudregeln bör vara att församlingsindelningen automatiskt följer ändringar i fastighetsindelningen. I de fall detta skulle medföra olägenhet borde man kunna besluta om undantag. Denna uppgift skulle t. ex. kunna läggas på fastighetsregistermyndigheten. Den myndigheten kan nämligen med hjälp av registerkartan rutinmässigt följa i vilka fall församlingsgräns över huvud taget berörs av fastighetsbildningsåtgärd. Lantmäteriverket påpekar att av de ca 900 fall av fastighetsbildning över församlingsgräns som skett under perioden 1972–1977 avser ca 800 obebyggda områden. Det övervägande antalet fall utgörs alltså av sådana där enligt kommitténs mening en anpassning av församlingsindelningen till fastighetsindelningen regelmässigt bör ske.

I huvudsak samma lösning förordas också av bl. a. *länsstyrelserna i Kronobergs, Kalmar, Örebro, Gävleborgs och Västernorrlands län.*

Enligt länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län bör en klar och entydig regel införas för såväl kommun- som församlingsgränser. Denna regel bör innehålla att gränserna skall justeras vid förändrad fastighetsbildning. Lämpliga undantagsregler bör kunna formuleras.

Också *kammarkollegiet* anser att församlingsgräns automatiskt bör följa ändring i fastighetsindelningen. Hur man skall lösa problemet med att olämplig församlingsindelning då eventuellt kan uppstå bör man emellertid enligt kammarkollegiets mening utreda närmare. Eventuellt kan kollegiet tänka sig den lösningen att möjlighet till administrativ prövning av indelningsfrågan införs. Om alltså fastighetsbildningsmyndighet eller berörd församling finner att en av fastighetsbildning föranledd ändring av församlingsgräns skulle medföra olämplig församlingsindelning, skall särskilt prövas om församlingsgränsen skall ändras eller ej. Sådan prövning skulle lämpligen kunna verkställas av kammarkollegiet.

11 Övriga frågor

I detta avsnitt behandlas synpunkter som inte kan hänföras till något allmänt kapitel i kommitténs betänkande.

Riksarkivet tar upp frågan om överflyttning av kommunala arkiv i samband med indelningsändringar. Regeringen får enligt kommitténs förslag liksom för närvarande meddela de föreskrifter som behövs för att genomföra en indelningsändring. Med stöd härav kan förfarandet med arkiven regleras. Enligt riksarkivet hade det emellertid varit en fördel om det i indelningslagen hade direkt sagts ut att särskilda bestämmelser finns utfärdade för kommunala arkiv (kungörelsen 1966:568 om överlämnande av kommunala arkiv vid ändring i kommunal indelning). Ändringar i landstingsindelningen får enligt riksarkivet förmodas bli mer sällsynta, varför bestämmelser bör kunna utfärdas från fall till fall enligt bestämmelsen i 2 kap. 1 § i förslaget till ny indelningslag om möjlighet för regeringen att meddela särskilda föreskrifter som behövs för en indelningsändring. Kyrkoarkiv skall enligt 2 § allmänna arkivstadgan (1961:590) behandlas som statliga arkiv, varav följer att stadgan och med den sammanhängande allmänna arkivförfattningar skall tillämpas på dessa. För de kyrkliga arkiven gäller vidare oförändrat kungörelsen (1961:514) med särskilda bestämmelser rörande dispositionen av vissa kyrkliga arkiv vid ändring i den kyrkliga indelningen eller den prästerliga organisationen.

Kammarkollegiet nämner att kommittén inte har ansett det nödvändigt att ge kollegiet rätt att i samband med beslut om indelningsändring meddela särskilda föreskrifter för ändringens genomförande. Sådana föreskrifter behövs enligt kommittén normalt inte i de fall det här är fråga om. Beträffande administrativ indelning som bygger på kommunindelningen föreskrivs ibland i författning att de kommuner som skall ingå i viss indelning avser kommunerna i den omfattning de har vid viss angiven

tidpunkt (t. ex. kungörelsen, 1973:875, om rikets indelning i polisdistrikt). I sådana fall meddelas föreskrift om ändring i den administrativa indelningen i samband med beslutet om ändring i den kommunala indelningen. Dessutom måste den författning som reglerar den administrativa indelningen ändras. Kommittén har ifrågasatt om denna ordning är lämplig. Kammarkollegiet delar uppfattningen att det är olämpligt att i författningar låsa fast indelningsgränser vid de kommungränser som gällde vid en viss tidpunkt. En allmän översyn av dessa författningar bör därför göras. I annat fall bör kollegiet av praktiska skäl få möjlighet att vid beslut om ändring i kommunal indelning meddela erforderliga föreskrifter om ändring i administrativ indelning.

Enligt *lantmäteriverkets* mening bör det för samtliga fall finnas klara beslut eller regler som anger om kostnaden för förrättning enligt 13 kap. fastighetsbildningslagen skall läggas på staten eller på berörda kommuner eller på endera av dessa. Kommitténs förslag är enligt verket i detta avseende inte tillfredsställande, eftersom det förutsätts att fastighetsbildningsmyndighetens behandling av kostnadsfördelningsfrågan i vissa fall kommer att få ske utan stöd av normerande beslut av regeringen eller annan myndighet. Det gäller i fråga om indelningsbeslut som enligt kommitténs förslag får fattas av kammarkollegiet. Om fastighetsbildningsmyndigheten skall besluta i kostnadsfördelningsfrågan utan stöd av lagregel eller beslut i indelningsärendet, kan i vissa fall besvärliga prövningssituationer uppkomma liksom också risk för besvär. Detta förefaller enligt *lantmäteriverket* att vara helt onödigt.

Två länsstyrelser har uppmärksammat kommitténs förslag i fråga om indelningsändrings inverkan på kommunala författningar (1 kap. 11 § förslaget till ny indelningslag). Förslaget innebär att kommunala författningar skall gälla inom samma område som före indelningsändringen till dess de anpassats till den nya indelningen. Enligt *länsstyrelsen i Östergötlands län* är ändringar av kommunala författningar ofta omständliga och tidskrävande. Särskilt vid mindre omfattande indelningsändringar är det ofta uppenbart att de kommunala författningar som gäller i den kommun till vilken ett område överflyttas även skall gälla i överflyttningsområdet. Det är enligt länsstyrelsens uppfattning därför i många fall önskvärt att en sådan bestämmelse tas in i beslutet om indelningsändring. Möjlighet till ett sådant förordnande finns f. n. i 11 § KIL. Även om denna bestämmelse kanske inte har tillämpats i avsedd omfattning, bör den enligt länsstyrelsen behållas och dess tillämpning övervägas i varje särskilt fall. Efter indelningsändring i samband med fastighetsbildning torde för övrigt i praktiken en anpassning ha skett av tillämpningsområdena för kommunala författningar utan särskilt beslut härom. Det kan, anför länsstyrelsen, möjligen sättas ifråga om en sådan automatik även bör författningsregleras. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att den lydelse som kommittén föreslår kan leda till oklarheter om de kommunala författningarnas giltighet efter indelningsändringen.

En utredning i ett indelningsärende skall enligt kommitténs förslag till ny indelningslag omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan (1 kap. 22 §). Enligt *Botkyrka kommun* bör denna föreskrift utgå, eftersom den skulle kunna åberopas för att förhåla utredningsarbetet. Bestämmelsen i 21 § om att behövlig utredning skall verkställas anser kommunen vara en tillräcklig anvisning. Det måste enligt kommunen förutsättas att kammarkollegiet själv kan bedöma vad som behövs för utredningsarbetet. Kommunen anser däremot att bestämmelsen i 22 § om samråd med de kommuner som har intresse av frågan är angelägen och därför bör stå kvar. Av samma uppfattning är *Pajala kommun*.

Krokoms kommun förutsätter att de berörda kommunerna bereds tillfälle att yttra sig innan utredning beslutas i de fall då en enskild kommunmedlem har väckt fråga om indelningsändring. Så snart utredning i ett indelningsärende har beslutats bör enligt kommunen t. ex. länsstyrelsen ta initiativ till viss planering berörda kommuner emellan. Enligt kommunens mening torde en bestämmelse om skyldighet att delta i sådan planering behövas.

Jönköpings kommun säger sig inte kunna acceptera att utredningsuppgiften läggs på kammarkollegiet eller på länsstyrelsen eller särskild utredare. Prövningen av en ny kommunbildning är enligt kommunen i själva verket en fråga om hur två eller flera kommuners planerings- och verksamhetsförutsättningar skall integreras samt fördelar och nackdelar därmed. Dessa utredningsuppgifter och därmed sammanhängande bedömningar kan enligt kommunen inte kompetensmässigt genomföras av andra än de berörda kommunerna, förslagsvis genom ett gemensamt bildat organ för ändamålet. Kommunen anser inte att bestämmelsen i 1 kap. 22 § i kommitténs förslag om samråd med de kommuner som har intresse av frågan är tillfyllest.

Enligt *riksantikvarieämbetet* kan indelningsärenden vara av sådan art att hänsyn till kulturminnesvårdens synpunkter bör tas i utredningsarbetet. Det gäller t. ex. i fall som medför ändring av fastighetsregisterbeteckningar. Riksantikvarieämbetet nämner att kommittén uttalat att kammarkollegiet alltid bör samråda med länsstyrelsen innan beslut fattas om hur en utredning skall ske. Ämbetet tar för givet att den expertis i kulturminnesvård som finns inom länsstyrelsen beaktas såväl vid själva samrådet som i utredningsarbetet.

Jokkmokks kommun tar upp frågan om utredningskostnadernas fördelning (1 kap. 26 § förslaget till ny indelningslag). Om kommunerna inte har beslutanderätt beträffande utredningskostnaderna, bör de enligt kommunen inte heller kunna åläggas att svara helt eller delvis för dessa. Åtminstone bör, anför kommunen, skälighetsrekvisitet i 32 § KIL behållas. – *Jörns församling* föreslår att ordet förskjuta i kommitténs förslag till bestämmelse om utredningskostnader ersätts med förskottera.

Några remissinstanser har berört olika bestämmelser i kommitténs förslag till lag om kommunala indelningsdelegerade.

Enligt 1 § tredje stycket i lagförslaget skall – om delegerade skall utses från endast en kommun – kommunfullmäktige besluta om antalet delegerade och suppleanter. *Kammarkollegiet* delar inte denna uppfattning utan anser att regeringen även i sådana fall bör bestämma antalet delegerade och suppleanter. Enligt kollegiets mening kan man inte bortse från risken att det vid delning av en kommun kan uppstå olika uppfattningar om sammansättningen av indelningsdelegerade så att beslut därom kan fördröjas. För sådana situationer är det lämpligare att avgörandet läggs i regeringens hand liksom föreslås i paragrafens andra stycke för de fall att delegerade skall utses från mer än en kommun. Motsvarande föreslås i fråga om kyrkliga indelningsdelegerade.

I fråga om tidpunkten för val av indelningsdelegerade anför *Botkyrka kommun* att det vore en fördel om valet kunde ske inom två månader i stället för som nu föreslås 30 dagar. Under denna tid måste nomineringar ske inom partierna och överenskommelser träffas mellan partierna om mandatfördelning m. m. Den av kommittén föreslagna tidsfristen kan enligt kommunen leda till att extra sammanträde måste hållas med fullmäktige med de merkostnader detta innebär.

Kungälv kommun nämner att kommitténs förslag innebär att delegerade får kalla tjänsteman i kommun som har valt delegerade eller särskild sakkunnig för att meddela upplysningar vid sammanträde (9 § sista stycket). Enligt 2 kap. 14 § kommunallagen har kommunens ledande tjänsteman rätt att delta i kommunfullmäktiges överläggningar. Kungälv kommun anser att en övrensstämmelse mellan kommunallagen och den nya lagen om kommunala indelningsdelegerade vore att föredra.

LO framhåller att de frågor som bereds av de delegerade och de särskilda kommittéer och arbetsutskott som delegerade kan ha tillsatt, får verkningar långt fram i tiden. Dessa frågor har arbetstagarorganisationerna ett typiskt intresse av att bevaka. *LO* anser därför principiellt att till förslaget till lag om kommunala indelningsdelegerade bör föras en tilläggsbestämmelse, som ger företrädare för arbetstagarorganisationerna rätt att närvara vid sammanträden, om kollektivavtal träffas om detta. Enligt *LO* bör dock den närmare utformningen av denna regel anstå till dess att utredningsarbetet om företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner har slutförts.

Kommunalbesvärskommittén anser att hänvisningsbestämmelsen i 23 § andra stycket förslaget till lag om kommunala indelningsdelegerade bör förtydligas. I bestämmelsen görs beträffande fullföljd av talan från länsstyrelsen till regeringsrätten en hänvisning till 7 kap. 5 § kommunallagen. Den exakta innebörden av hänvisningen framgår inte omedelbart av ordalydelsen. Det naturligaste kan enligt kommunalbesvärskommittén synas vara att tillämpa bestämmelserna så att besvär rätt, då länsstyrelsen bifallit besvär över delegerades eller dess organs beslut eller beslutat om verkställighetsförbud, tillkommer kommunen enligt den nya indelningen och blivande medlemmar av denna. Besvaren till länsstyrelsen riktar sig ju mot

kommunen enligt den nya indelningen. Med hänsyn till att det i första stycket, som reglerar besvärsrätten till länsstyrelsen, talas om kommun som har valt delegerade och medlem av sådan kommun, kan emellertid hänvisningen i andra stycket uppfattas på annat sätt. Kommunalbesvärskommittén illustrerar det sagda med ett exempel. I ett fall där en ny kommunindelning berör flera äldre kommuner (som har valt delegerade) kan besvär ha anförts av en kommun och en medlem av samma kommun som inte blir medlem av den nya kommunen. Vid avslag på besvären har båda klagandena rätt att fullfölja sin talan hos regeringsrätten. Vid bifall till besvären kan ingen av de övriga kommunerna eller de kommunmedlemmar, som inte blir medlemmar i den nybildade kommunen, inträda som motpart genom att överklaga länsstyrelsens beslut. Deras talerätt förfaller med andra ord, vilket enligt kommunalbesvärskommittén synes ologiskt. Såsom 7 kap. 5 § kommunallagen är utformad synes det enligt kommunalbesvärskommitténs mening svårt att ge både den nybildade kommunen och dess medlemmar och de gamla kommunerna och deras medlemmar besvärsrätt vilket kommittén anser vara det sakligt riktiga.

När det gäller förslaget till ändringar i lagen om kyrkliga sammanläggningsdelegerade anför *utredningen för översyn av församlingsstyrelselagen* att förslaget beträffande 15 § möjligen kan orsaka tveksamhet om kyrkoherdens valbarhet m. m., eftersom hänvisningen i lagrummet gäller en bestämmelse i församlingsstyrelselagen som inte är tillämplig på kyrkoherden.

Förslagen till ändringar i vallagstiftningen har föranlett erinringar endast från ett par remissinstanser. *Lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi* anser att länsstyrelsen – och inte som kommittén föreslår indelningsdelegerade – även i fortsättningen bör utse provisorisk valnämnd för det första valet i en nybildad kommun (3 kap. 2 § vallagen). Om en indelningsändring beslutas den 30 april och delegerade väljs den 30 maj, kan enligt myndigheten en valnämnd väljas tidigast den 15 juni om kommitténs förslag genomförs. – Beträffande den föreslagna möjligheten att meddela beslut om ändring i valdistriktsindelningen senare än en månad före ingången av det år under vilket beslutet skall träda i tillämpning (3 kap. 3 § vallagen) anför myndigheten att ADB-systemet bör utformas så att förändringar i valdistriktsindelningen kan tas med i ett så sent skede att röstlängden kan upprättas maskinellt. Myndigheten ifrågasätter därför om inte sista dag för meddelande av beslut om ändring i valdistriktsindelningen bör vara den 31 maj valåret. För att tidsfristerna skall kunna hållas bör enligt myndigheten sådant beslut inte särskilt kunna överklagas hos valprovsningsnämnden. Myndigheten anser att samma besvärsteknik som i 4 kap. 8 § vallagen bör kunna tillämpas, dvs. att besvär får föras endast i samband med talan över valet. Den föreslagna ändringen av 4 kap. 2 § första stycket vallagen innebär att man redan före upprättandet av röstlängden måste hänföra fastigheter till nya valdistrikt. Även för den maskinella valbarhetskontrollen i samband med valet är det därför enligt myndigheten angeläget att administrationen av

röstlängderna inte kompliceras genom för sena beslut om valdistriktsindelningen. Även *lokala skattemyndigheten i Solna fögderi* framhåller i sitt yttrande vikten av att ny valdistriktsindelning beslutas vid sådan tidpunkt att röstlängder för distrikten kan upprättas maskinellt.

I förslaget till lag om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar bör enligt *riksskatteverket* 3 § andra stycket andra punkten brytas ut till ett nytt tredje stycke. Första stycket av denna paragraf kommer då att avse fall då område överförs från en kommun till en annan, andra stycket fall då kommun delas och tredje stycket fall då kommun läggs samman med annan kommun. – Lagen (1962:68) om nedsättning av allmän kommunalskatt i anledning av övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen föreslås upphöra att gälla den 1 juli 1979. Detsamma gäller kungörelsen (1962:69) om övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen. Detta torde enligt riksskatteverket innebära att nuvarande möjlighet att beräkna kommunalskatt enligt särskilda regler vid övergångsbidrag bortfaller. Eftersom denna beräkning är administrativt betungande, biträder verket förslaget.

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	3
1 Förslag till lag om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar	3
2 Förslag till lag om kommunala indelningsdelegerade	13
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1972:229) om kyrkliga sammanläggningsdelegerade	19
4 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1977:179)	25
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse	26
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.	28
7 Förslag till lag om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar	29
8 Förslag till lag om upphävande av vissa författningar om övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen	30
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 22 mars 1979 ..	31
1 Inledning	31
2 Allmän motivering	33
2.1 Grundläggande utgångspunkter	33
2.2 Plan för länets indelning i kommuner	36
2.3 Förutsättningarna för indelningsändring	38
2.4 Undersökning om befolkningens inställning	47
2.5 Decentralisering av beslut och utredning	55
2.5.1 Beslutanderätten	55
2.5.2 Utredningsansvaret	58
2.6 Ekonomisk reglering	59
2.7 Indelningsändrings ikraftträdande och den kommunala beslutanderätten vid sådan ändring	69
2.7.1 Indelningsändrings ikraftträdande	69
2.7.2 Nyval av kommunfullmäktige vid indelningsändring m. m.	73
2.7.3 Den kommunala beslutanderätten vid indelningsändring	76
2.8 Ändringar i den landstingskommunala indelningen	84
2.9 Kyrkliga indelningsändringar	88
2.10 Ändring i kommunal och kyrklig indelning i samband med fastighetsbildning	94
3 Upprättade lagförslag	97
4 Specialmotivering	98

4.1	Förslaget till lag om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar	98
4.2	Förslaget till lag om kommunala indelningsdelegerade	126
4.3	Förslaget till lag om ändring i lagen om kyrkliga sammanläggningsdelegerade	139
4.4	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen	141
4.5	Förslaget till lag om ändring i lagen om församlingsstyrelse	141
4.6	Förslaget till lag om ändring i lagen om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.	141
4.7	Förslaget till lag om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar	142
4.8	Förslaget till lag om upphävande av vissa författningar om övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen	144
5	Hemställan	145
6	Beslut	145

Bilagor

1	Sammanfattning av indelningslagskommitténs förslag	147
2	Indelningslagskommitténs lagförslag	161
3	Sammanställning av remissyttrandena	187

