



## Ändring i läns- och landstingsindelningen

---

### Sammanfattning

Sedan regeringen avslagit Heby kommuns ansökan om att kommunen skall överföras från Västmanlands län till Uppsala län behandlar utskottet i detta betänkande två motioner från den allmänna motionstiden år 2000 som gäller länsstillhörigheten för Heby kommun.

Utskottet föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen att en utredning tillsätts med syfte att öka medborgarnas inflytande över sådana förändringar i läns- och landstingsindelningen som gäller deras kommun.

Utskottet utgår från att regeringen, efter ett riksdagens bifall till utskottets förslag, kommer att avgöra indelningsfrågor i enhetlighet med riksdagens ställningstagande, vilket t.ex. bör bli fallet om Heby kommun förnyar sin ansökan.

Utskottets beslut är inte enhälligt. I en reservation föreslår en minoritet (s, v) att motionerna skall avslås. Minoriteten har också i ett särskilt yttrande framfört synpunkter på ärendets behandling.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Utskottets överväganden .....	5
Bakgrund .....	5
Länstillhörigheten för Heby kommun.....	5
Frågans tidigare behandling under riksmötet.....	5
Regeringens prövning.....	7
Ändringar i länsindelningen .....	8
Ändringar i landstingsindelningen.....	9
Indelningslagskommitténs överväganden .....	12
Propositionen till indelningslagen .....	13
Ändringar i kommunindelningen.....	14
Kammarkollegiets utredning och yttrande i indelningsärenden.....	14
Kommunala folkomröstningar m.m.....	15
Kommundemokratikommitténs uppdrag .....	16
Utskottets ställningstaganden .....	18
Ändring i läns- och landstingsindelningen .....	18
De nya reglernas huvudsakliga innebörd.....	20
Reservation.....	25
Ändring i läns- och landstingsindelningen (s, v) .....	25
Särskilt yttrande.....	26
Behandlingen av ärendet (s, v) .....	26
Bilaga: Förteckning över behandlade förslag .....	29
Motioner från allmänna motionstiden.....	29

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Med hänvisning till den motivering som framförs under Utskottets överväganden föreslår utskottet att riksdagen fattar följande beslut.

## **Ändring i läns- och landstingsindelningen**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför. Tillkännagivandet görs med anledning av motionerna 2000/01:Bo302 och 2000/01:Bo303.

Stockholm den 31 maj 2001

På bostadsutskottets vägnar

*Knut Billing*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Knut Billing (m), Lennart Nilsson (s), Bengt-Ola Rytting (s), Lilian Virgin (s), Owe Hellberg (v), Ulla-Britt Hagström (kd), Sten Andersson (m), Inga Berggren (m), Anders Ygeman (s), Siw Wittgren-Ahl (s), Sten Lundström (v), Carl-Erik Skårman (m), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rigmor Stenmark (c), Yvonne Ångström (fp), Carina Adolfsson Elgestam (s) och Harald Bergström (kd).

## Redogörelse för ärendet

Under den allmänna motionstiden hösten 2000 väcktes två motioner, 2000/01:Bo302 (m, kd, c, fp) och 2000/01:Bo303 (kd), i vilka förordas att regeringen skyndsamt skall bifalla Heby kommuns ansökan om ändrad läns-tillhörighet. Utskottet behandlade i sitt betänkande 2000/01:BoU7 bl.a. de två motionerna. Vid kammarbehandlingen av betänkandet beslutade riksdagen den 14 mars 2001 att återförvisa ärendet till utskottet för förnyad beredning. Vid den förnyade beredningen av det återförvisade ärendet beslutade utskottet att behandlingen av de två motionsförslagen om Heby kommun skulle anstå i avvaktan på ett kommande regeringsbeslut i frågan. De övriga i betänkande BoU7 upptagna indelningsfrågorna behandlade utskottet på nytt i sitt betänkande 2000/01:BoU11. Detta betänkande har slutbehandlats av riksdagen.

I detta betänkande behandlar utskottet på nytt motionerna om Heby kommuns länsstillhörighet.

# Utskottets överväganden

## Bakgrund

### Länstillhörigheten för Heby kommun

#### *Frågans tidigare behandling under riksmötet*

Heby kommun, som tillhör Västmanlands län, ansökte den 7 december 1998 hos regeringen om att kommunen skulle överföras till Uppsala län. Ansökan skedde efter en folkomröstning som genomfördes i kommunen i samband med 1998 års allmänna val. Vid omröstningen uttalade sig en majoritet för ett länsbyte. Västmanlands läns landsting och länsstyrelsen i Västmanlands län motsatte sig Heby kommuns ansökan.

Vid folkomröstningen röstade 57,7 % för ett byte av länstillhörighet till Uppsala län, medan 39,9 % röstade för att kommunen även fortsättningsvis skulle tillhöra Västmanlands län.

Ärendet överlämnades av regeringen till Kammarkollegiet för utredning. Som ett första steg i sin beredning tillfrågade Kammarkollegiet länsstyrelserna och landstingen i Västmanlands respektive Uppsala län om kollegiet skulle utreda frågan om Hebys landstings- och länstillhörighet. Såväl länsstyrelse som landsting i Uppsala län tillstyrkte en sådan utredning. Däremot avstyrkte länsstyrelsen och landstinget i Västmanlands län att en utredning skulle göras. Yttrandena från Västmanland var dock inte enhälliga. Kammarkollegiet uppdrog därefter åt Svenska Kommunförbundet att utreda förutsättningarna för ett byte av landsting för Heby kommun. Kommunförbundet har i en rapport den 22 november 1999 redovisat resultatet av sitt uppdrag (Heby kommun till Uppsala läns landsting? Förutsättningar och konsekvenser).

I rapporten sägs starka skäl tala för ett länsbyte, men det anges också finnas starka skäl som talar emot. Mot den bakgrunden måste frågan enligt rapporten hanteras extra omsorgsfullt. Utredningens principiella ståndpunkt är dock att Heby kommuns uppfattning bör tillmätas stor vikt när det gäller ärendets fortsatta prövning, eftersom samtliga politiska partier står bakom kommunens ansökan om ett länsbyte.

Rapporten har av Kammarkollegiet remitterats för yttrande till länsstyrelserna och landstingen i de båda berörda länen. Länsstyrelsen och landstinget i Västmanlands län avstyrker i sina remissyttranden att Heby förs till Uppsala län. Landstinget i Uppsala län uttalar bl.a. att ett länsbyte varken ger avsevärda fördelar eller nackdelar för Uppsala läns landsting och att eventuella problem och svårigheter synes vara tämligen lätta att överbygga. Länsstyrelsen i Uppsala län uttalar i sitt remissyttrande att något hinder för en ändring inte föreligger och att det faktum att samtliga politiska partier står bakom ansökan om ett länsbyte bör tillmätas stor betydelse.

Sedan remissförfarandet avslutats har Kammarkollegiet den 26 september 2000 i ett yttrande till regeringen föreslagit att länsindelningen den 1 januari 2003 skall ändras på så sätt att Heby kommun överförs från Västmanlands län till Uppsala län.

Under den allmänna motionstiden hösten 2000 väcktes de båda motionerna 2000/01:Bo302 (m, kd, c, fp) och 2000/01:Bo303 (kd) i vilka förordas att regeringen skyndsamt skall bifalla Heby kommuns ansökan om ändrad läns-tillhörighet. Enligt motionerna är det viktigt för den kommunala demokratin att statsmakterna visar respekt för den politiska viljan som den kommit till uttryck i folkomröstningen i Heby kommun.

Utskottet behandlade i sitt betänkande 2000/01:BoU7 de två motionerna och anförde följande (s, v, mp).

Vid sin tidigare behandling av motionsförslag om länsstillhörigheten för Heby kommun har utskottet uttryckt uppfattningen att det funnits grundad anledning att förutsätta att regeringen vid sin prövning av frågan skulle komma att ta tillbörlig hänsyn till den lokala opinionen som den kommit till uttryck i folkomröstningen. Sedan bostadsutskottet och riksdagen senast tog ställning i frågan har Kammarkollegiet, som framgår ovan, föreslagit att en överflyttning skall ske. Utskottet har mot denna bakgrund inte heller nu grund för någon annan uppfattning än att regeringen vid sin pågående prövning kommer att ta tillbörlig hänsyn såväl till resultatet av folkomröstningen hösten 1998 som till Kammarkollegiets yttrande. Mot bakgrund härav är utskottet inte berett att göra det av motionärerna begärda tillkännagivandet. Den nu pågående beredningen av ärendet bör avvaktas. Motionerna 2000/01:Bo302 (m, kd, c, fp) och 2000/01:Bo303 (kd) avstyrks av utskottet.

I en reservation som fogats till betänkandet anförde en minoritet av utskottets ledamöter (m, kd, c, fp) följande.

Den i samband med 1998 års val genomförda folkomröstningen visar att en klar majoritet av de boende i Heby vill att kommunen i framtiden skall ingå i Uppsala län. Den på detta sätt tydligt uttalade folkviljan måste enligt vår mening bli helt vägledande när det gäller att bestämma länsstillhörigheten. När dessutom Kammarkollegiet föreslagit att länsindelningen fr.o.m. den 1 januari 2003 ändras så att Heby kommun överförs från Västmanlands län till Uppsala län finns det enligt vår mening nu inga som helst skäl för att inte ändra länsstillhörigheten.

Vad vi nu med anslutning till motionerna 2000/01:Bo302 (m, kd, c, fp) samt 2000/01:Bo303 (kd) förordat beträffande länsstillhörigheten för Heby kommun bör riksdagen tillkänna för regeringen som sin mening.

Vid kammarbehandlingen av betänkandet 2000/01:BoU7 beslutade riksdagen den 14 mars 2001 att återförvisa ärendet till utskottet för förnyad beredning.

Vid sin förnyade beredning av det återförvisade ärendet beslutade utskottet att behandlingen av de två motionsförslagen om Heby kommun skall anstå i avvaktan på ett kommande regeringsbeslut i frågan. I ett särskilt yttrande till det betänkande där de övriga indelningsfrågorna behandlades (bet. 2000/01:BoU11) anförde en minoritet av utskottets ledamöter (s, v) följande:

Det finns enligt vår mening flera invändningar som kan resas mot hur det nu aktuella ärendet har hanterats. Först har en minoritet av riksdagens ledamöter av mer eller mindre politisk-taktiska skäl fått till stånd en åter-

förvisning av hela ärendet. Därefter har utskottets majoritet (m, kd, c, fp, mp) beslutat att skjuta upp behandlingen av de två motionsförslag som avser länsstillhörigheten för Heby kommun. Det är enligt vår mening ett oriktigt beslut.

Riksdagen har genom indelningslagen överlåtit på regeringen att fatta beslut i indelningsfrågor som gäller kommun- och landstingsindelningen. När nu regeringen i fallet Heby står i begrepp att med bl.a. bestämmelserna i indelningslagen som grund fatta sitt beslut tas det av majoriteten till intäkt för att utskottet skall avvakta med behandlingen av de motionsförslag som avser just denna fråga. Avsikten är uppenbarligen att man skall invänta regeringens ställningstagande för att sedan agera utifrån detta. Det rimliga hade naturligtvis varit att utskottet tagit ställning till motionsförslagen på deras egna meriter.

Om regeringen vid sin bedömning kommer fram till ett annat resultat än det utskottsmajoriteten eftersträvar är det endast ett utfall av de regler och den praxis som i dag gäller. Det är mot den bakgrunden inte regeringens tillämpning av gällande lagregler m.m. i det enskilda fallet som skall angripas som motionärerna föreslår. Om utskottsmajoriteten vill att en ändring i länsindelningen alltid skall komma till stånd i de situationer som Heby kommun är ett exempel på, så får det i stället åstadkommas genom att lagstiftningen ses över så att den ger uttryck för detta. Utskottsmajoritetens agerande strider mot den bakgrunden enligt vår mening mot regeringsformens anda när det gäller hur riksdagen bör agera bl.a. när det är fråga om enskilda ärenden.

### *Regeringens prövning*

Som redan framgått överlämnade Kammarkollegiet den 26 september 2000 till regeringen ett yttrande i ärendet. Kollegiet tillstyrkte under närmare angivna förutsättningar att Heby kommun överförs till Uppsala län.

Regeringen avsåg den 19 april 2001 Heby kommuns ansökan. I sitt beslut angav regeringen följande skäl.

Några författningsbestämmelser om förfarandet vid och kriterierna för ändringar i länsindelningen finns inte. Eftersom läns- och landstingsindelningen sammanfaller såvida inte annat är särskilt föreskrivet, se 1 kap. 2 § kommunallagen (1991:900), blir de villkor som gäller för indelningen i landsting i praktiken styrande också för indelningen i län. Det innebär att en indelningsändring får ske endast om ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller en del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt, se 2 kap. 1 § lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen).

Ändring i indelningen av kommuner får – i de fall att en kommun som närmast berörs av ändringen motsätter sig denna – enligt 1 kap. 1 § indelningslagen meddelas endast om det finns synnerliga skäl för ändringen. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för det fall att ett landsting motsätter sig att en kommun överförs till ett annat län och därmed också till ett annat landsting. Att ett landsting är emot att en av dess kommuner överförs är naturligtvis ändå en omständighet som regeringen inte kan bortse ifrån. I detta ärende har Västmanlands läns landsting motsatt sig Heby kommuns ansökan om att överföras till Uppsala län. Landstinget har därvid bland annat åberopat att ett överförande skulle innebära att Sala lasarett måste läggas ner på grund av ett försvagat underlag. Om så blir fallet får det återverkningar inte bara för Salaregionen utan också för landstingsområdet som helhet. Landstinget har nämligen en sammanhållen länsövergripande organisation, som bygger på att det finns fyra

stora sjukhus – Västerås, Köping, Fagersta och Sala – med olika inriktning och kompetenser som kompletterar varandra. Enligt vad landstinget anfört finns det heller inte förutsättningar att behålla Sala sjukhus genom samarbetsavtal med närliggande landsting.

Kammarkollegiet har bedömt att en ändrad landstingsindelning skulle innebära fördelar från näringsgeografiska synpunkter. Eventuella fördelar av sådant slag måste dock enligt regeringens mening ställas mot de nackdelar som kan uppkomma för sjukvården i Västmanlands läns landsting. I det sammanhanget måste vikt tillmätas det förhållandet att sjukvården är en huvuduppgift för landstingen. I det nu aktuella fallet finns det en risk för att, som landstinget hävdar blir fallet, Sala sjukhus kommer att läggas ner i händelse av en indelningsändring, vilket i så fall skulle försämra sjukvården både för innevånarna i Heby kommun och för övriga innevånare i Västmanlands län. Detta talar för att den nuvarande läns- och landstingsindelningen behålls.

En majoritet av dem som deltog i folkomröstningen i Heby kommun har uttalat stöd för ett länsbyte. Dock visar utredningen på en tydlig skillnad i innevånarnas uppfattning mellan kommunens östra respektive västra delar. Innevånarna i de östra delarna av kommunen har till övervägande del röstat för att tillhöra Uppsala län medan innevånarna i de västra delarna i stor utsträckning velat fortsätta att tillhöra Västmanlands län. Väljaropinionen i de olika delarna av kommunen synes i huvudsak överensstämma med den opinion som fanns redan före kommunsammanslagningarna på 1970-talet. Dessa förhållanden skulle kunna tyda på att en kommunindelning snarare än enbart ett länsbyte vore en mer långsiktigt hållbar lösning. Det är emellertid inte den frågan som nu omfattas av regeringens prövning.

Vid en sammantagen bedömning finner regeringen att de villkor som lagen ställer upp för att överföra Heby kommun från Västmanlands län till Uppsala län inte är uppfyllda. Heby kommuns ansökan härom skall därför avslås.

### **Ändringar i länsindelningen**

I 1974 års regeringsform finns inte några bestämmelser om länsindelningen. Regeringsformen förutsätter dock att Sverige är indelat i län eftersom den anger att länsstyrelserna lyder under regeringen (11 kap. 8 § första stycket). Det kan i sammanhanget nämnas att i 1634, 1719 och 1720 års regeringsformer länen var uppräknade. Någon sådan uppräkning fanns däremot inte i 1772 års regeringsform. Regeringsformen från år 1809 innehöll endast en bestämmelse om att landet skall vara indelat i län. Regleringen medförde att ändringar i länsindelningen, avseende såväl länens antal som deras storlek, kunde företas utan grundlagsändring. Endast ett upphävande av indelningen i län skulle ha stridit mot den föregående regeringsformen.

Det finns inte heller några andra bestämmelser i lag eller förordning som reglerar länsindelningen (jfr dock nedan vad som sägs om ändringar i landstingsindelningen). Inte heller förfarandet vid ändring i länsindelningen är reglerat i lag eller förordning.

Regeringen anses ha rätt att besluta om mindre ändringar i länsindelningen. Frågor om mera omfattande ändringar av det område som utgör ett län anses böra underställas riksdagen (se t.ex. prop. 1978/79:157 s. 85, prop. 1995/96:38 s. 7 f., SOU 1995:27 s. 428 och s. 487). Eventuella förändringar

rörande länsnamnen eller residensstäder anses också kräva riksdagens ställningstagande. Ett exempel är ändringen av benämningen Kopparbergs län till Dalarnas län (se prop. 1995/96:38 s. 4 och 31 ff.).

Regeringen har när det gäller de rättsliga grundvalarna för länsindelningen i en proposition som behandlar förändringar i länsindelningen konstaterat, i likhet med vad som inledningsvis sagts, att regeringsformen inte innehåller några bestämmelser om länen eller länsindelningen. Vidare att inte heller förordningen (1990:1510) med länsstyrelseinstruktion ger några anvisningar om landets indelning i län. Regeringens uppfattning är att indelningen får anses vila på sedvanerättslig grund och att den kan härledas ur den liggare över rikets indelning som förs av Kammarkollegiet (prop. 1995/96:38 s. 7; jfr SOU 1967:23 s. 59 f.).

Sveriges indelning i län ges publicitet – åtminstone indirekt – genom tillkännagivanden från regeringen om länens indelning i kommuner. Senast ett tillkännagivande utfärdades var den 29 oktober 1998 (SFS 1998:1349). Det anger indelningen fr.o.m. den 1 januari 1999. I departementspromemorian Riktlinjer för författningsskrivning (Ds 1998:66) anges att tillkännagivanden kan användas när det finns behov av att upplysa en större krets om faktiska förhållanden och att det i dessa fall inte är fråga om någon normgivning utan enbart om att lämna information i en viss fråga.

I 1 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) anges att varje landsting omfattar ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Lagrummet ger uttryck för en princip om att läns- och landstingsindelning skall sammanfalla. Förutom de undantag om att vissa kommuner inte blivit landstingsindelade (Gotland och tidigare Göteborg och Malmö) torde, enligt vad utskottet erfarit, i vart fall under det senaste årtiondet endast någon temporär avvikelse från denna princip ha förekommit. Principen kommer också till uttryck i 2 kap. 1 § lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen) dels genom en hänvisning till det nämnda lagrummet, dels genom stadgandet att regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i landsting, om hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen.

I den tidigare kommunallagen (1977:179) angavs att varje län utgör en landstingskommun, om ej annat är föreskrivet (1 kap. 1 § andra stycket). Av den lagens förarbeten framgår att varje avvikelse från principen att varje län skall utgöra en landstingskommun får anses vara av sådan principiell betydelse att beslut om detta bör ges i form av lag (prop. 1975/76:187 s. 328 f.). I propositionen till den nuvarande kommunallagen anges de nu behandlade kommunallagsbestämmelserna motsvara varandra (prop. 1990/91:117 s. 147).

### **Ändringar i landstingsindelningen**

I regeringsformen anges att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner samt att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner bestäms i lag (1 kap. 7 § och 8 kap. 5 §). Av kommunallagen framgår att varje landsting omfattar ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet (1 kap. 2 §).

Begreppet landstingskommun har använts i författningar men inte i övrigt fått särskild stor användning. Genom 1991 års kommunallag anpassades kommunallagsbestämmelserna till det vanliga språkbruket så att i dessa enbart talas om landsting (prop. 1990/91:117 s. 23). Detta har lett till en bristande samstämmighet med regeringsformens terminologi. Med landsting menas i kommunallagen både det geografiska området och den juridiska personen. Begreppet primärkommun har inte kommit till användning varken i författningsspråket eller i annat språkbruk.

I 2 kap. lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen) regleras bl.a. förutsättningarna för och förfarandet vid indelningsändringar i fråga om landstingen jämte befogenheterna att besluta om sådan indelningsändring (prop. 1978/79:175; bet. 1978/79:KU40). Lagen innebar en modernisering av indelningslagstiftningen både i sakligt och formellt hänseende. Tidigare hade en del knapphändiga regler om landstingsindelningen funnits i lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (den kommunala indelningslagen; KIL). Dessa regler ansågs inte uppfylla de krav som 1974 års regeringsform (8 kap. 5 §) ställer på lagstiftning i fråga om grunderna för rikets indelning i kommuner (prop. 1978/79:157 s. 86; jfr SOU 1978:32 s. 173 och där gjord hänvisning). Det ansågs även från övriga synpunkter olämpligt att i stora delar lämna ändringarna i landstingsindelningen utanför indelningslagstiftningen. Det ifrågasattes från Indelningslagskommitténs sida om det var rimligt att regeringen skulle få genomföra ändringar i landstingsindelningen utan annat författningsstöd än det som indirekt gavs av bestämmelsen i 1 kap. 1 § andra stycket den dåvarande kommunallagen (1977:179) om att varje län utgör en landstingskommun. Skillnaden mellan en utförlig lagreglering av ändringar i den primärkommunala indelningen och avsaknaden av bestämmelser om ändringar i landstingsindelningen ansågs svår att motivera. Det konstaterades samtidigt att indelningsändringar av det senare slaget visserligen förekommer relativt sällan men att man inte kunde bortse från dem (SOU 1978:32 s. 173).

En ansökan om en ändring i landstingsindelningen skall enligt indelningslagen ges in till Kammarkollegiet. Ansökan kan göras av ett landsting eller en medlem av ett landsting som skulle beröras av ändringen (jfr nedan under rubriken Kommunens ansökan om indelningsändring). Regeringen och Kammarkollegiet kan också på eget initiativ ta upp frågan om en indelningsändring. Det ankommer på Kammarkollegiet att göra den utredning som behövs. Kammarkollegiet har möjlighet att uppdra åt en särskild utredare att göra utredningen. Utredningen skall omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan. Vid utredningen skall samråd ske med de landsting som har intresse av frågan. Om den aktuella indelningsändringen bör föranleda en ändring också i någon annan indelning, skall utredningen omfatta även denna ändring.

Om Kammarkollegiets utredning visar att landstingsindelningen 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

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

Om Kammarkollegiet anser att en undersökt indelningsändring bör komma till stånd överlämnar kollegiet ärendet till regeringen med ett eget yttrande. Kollegiet får avslå en ansökan om indelningsändring, om kollegiet finner att ändringen inte bör ske.

Regeringen *får* besluta om ändring i landstingsindelningen om hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. En ändring i landstingsindelningen får dock ske endast om ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller en del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt (jfr ovan om sambandet mellan dessa indelningar). Regeringen får meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande. När det är fråga om en indelningsändring som bör ske med anledning av en sådan ändring i den kommunala indelningen som avses i 1 kap. 3 § indelningslagen får dock en indelningsändring beslutas av Kammarkollegiet. Det är här fråga om mindre ändringar beroende t.ex. på fastighetsindelningen.

Om kollegiet avslår en ansökan om indelningsändring (eller beslutar ändring) får beslutet överklagas till regeringen.

Principen om överensstämmelse mellan indelningen i län och landsting innebär att regeringen inte kan genomföra större förändringar av landsting utan riksdagens medverkan.

Vid bildandet av det nya Skåne län föreslogs riksdagen godkänna dels att Kristianstads och Malmöhus län den 1 januari 1997 skulle läggas samman till Skåne län, dels att länsstyrelserna i de nämnda länen vid samma tidpunkt skulle läggas samman till en länsstyrelse. Regeringen angav som sin uppgift att genomföra en ändrad länsindelning sedan riksdagen godkänt ett förslag om förändringen. I propositionen citerades 1 kap. 2 § kommunallagen om att varje landsting omfattar ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Det senare ledet i bestämmelsen antydde syfta endast på Göteborgs, Malmö och Gotlands kommuner som då samtliga stod utanför landstingsindelningen. Regeringen uttalade i anslutning till detta att om två eller flera län läggs samman, skall en sammanläggning därför ske också av landstingen. I propositionen redovisade regeringen sin avsikt att genom kontakter med berörda landsting och kommuner inhämta deras synpunkter i de frågor som avser en förändrad landstingsindelning. Regeringen skulle återkomma till riksdagen i den utsträckning den fortsatta beredningen gav anledning till detta (se prop. 1995/96:38 s. 28 ff.). För regleringen av den landstingskommunala beslutanderätten i samband med bildandet av Skåne läns landsting föreslog regeringen senare införandet av en särskild lag om sammanläggningsdelegerade (prop. 1995/96:224).

Vid bildandet av Västra Götalands län lämnade regeringen förslag om att riksdagen bl.a. skulle godkänna att Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län utom Habo och Mullsjö kommuner den 1 januari 1998 läggs samman till Västergötalands län (riksdagen godtog inte det namnet). Något godkännande av de nämnda kommunernas överförande till Jönköpings

län begärdes inte genom regeringens förslag till riksdagsbeslut även om det framgick av propositionen i övrigt att denna omfattade frågan (prop. 1996/97:108 s. 5 och s. 29 ff.). Regeringens förslag innefattade för Habo och Mullsjö kommuners del att kommunerna under år 1998 fortfarande kom att ingå i Skaraborgs läns landsting trots att de indelningsmässigt under denna tid hörde till Jönköpings län (prop. s. 46). Riksdagen beslutade den 15 maj 1997 godkänna regeringens förslag. Den 27 november beslutade regeringen (In97/2666/KL) att de nämnda länens landsting den 1 januari 1999 skulle läggas samman till Västra Götalands läns landsting. Det beslutades då också att Habo och Mullsjö kommuner samtidigt skulle tillhöra Jönköpings läns landsting. I regeringsbeslutet gjordes en hänvisning bl.a. till att riksdagen beslutat att länen skulle läggas samman.

Det skall också nämnas att indelningslagen innehåller bestämmelser om den ekonomiska regleringen vid en indelningsändring, ikraftträdandet av en sådan ändring och frågor om beslutanderätt för landstinget enligt den nya indelningen m.m. samt beträffande förfarandet vem som skall betala utredningskostnaderna.

#### *Indelningslagskommitténs överväganden*

Det kan vara värt att uppmärksamma att Indelningslagskommittén, som utarbetat förslaget till den nuvarande indelningslagen, ansåg att det med hänsyn till landstingsindelningens anknytning till länsindelningen enligt 1 kap. 1 § kommunallagen (1 kap. 2 § nuvarande lag) inte var möjligt att i den nya indelningslagen ta in en allmän bestämmelse om förutsättningar för en ändring i landstingsindelningen. Kommittén noterade bl.a. följande. En ändring i länsindelningen medför alltid motsvarande ändring i den landstingskommunala indelningen. Å andra sidan kan länsindelningen inte ändras utan att hänsyn tas till ändringens lämplighet från landstingskommunal synpunkt. Avsaknaden av författningsbestämmelser om förutsättningarna för ändring i länsindelningen noterades. Så länge sambandet mellan de båda indelningarna består ansågs en reglering inte meningsfull utan att det samtidigt infördes materiella regler om förutsättningarna för ändring i länsindelningen. Sådana överväganden konstaterade kommittén inte ingå i dess uppdrag. Kommittén utgick vid sina överväganden också från att principen om att landstingsindelningen skall följa länsindelningen skall stå fast och att länen skall anses som lämpligt område för den landstingskommunala verksamheten. Det ansågs mot denna bakgrund inte möjligt att göra bestämmelserna om förutsättningarna för ändring i den kommunala indelningen tillämpliga på ändringar i landstingsindelningen eller på annat sätt i den nya indelningslagen ange förutsättningarna för sådana ändringar. Det praktiska behovet av förutsättningsbestämmelser ifrågasattes också. Det gjordes mot bakgrund av att de flesta ändringar i landstingsindelningen som hade förekommit – och kunde förväntas förekomma i fortsättningen – hade skett på grund av en ändring i länsindelningen som i sin tur föranletts av en ändring i den primärkommunala indelningen. En ändring i landstingsindelningen hade i dessa fall karaktären av en följdändring till de

andra indelningsändringarna. Några vitala landstingskommunala intressen konstaterades i allmänhet inte stå på spel. Kommittén ansåg därför att den nya indelningslagen inte borde kompletteras med regler om förutsättningarna för en indelningsändring. På grund av detta blev särskilda bestämmelser om hänsyn till ortsbefolkningens önskemål och synpunkter och undersökning om befolkningens inställning till en landstingskommunal indelningsändring inte aktuella. Kommittén föreslog dock att en hänvisning till 1 kap. 1 § den dåvarande kommunallagen (1 kap. 2 § nuvarande lag) skulle tjäna som en erinran om landstingsindelningens anknytning till länsindelningen (SOU 1978:32 s. 174 f.).

Kommittén ansåg det naturligt att förfarandet i ärenden angående ändring i landstingsindelningen i huvudsak skulle följa samma regler som vid ändring i kommunindelningen eftersom de båda typerna av ärenden nästan alltid handläggs gemensamt (SOU 1978:32 s. 175).

### *Propositionen till indelningslagen*

Kommitténs förslag om att inte reglera förutsättningarna för landstingsindelningen kritiserades under remissbehandlingen bl.a. mot bakgrund av att enligt 8 kap. 5 § regeringsformen grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner och landsting skall bestämmas i lag. Regeringen ansåg en lagreglering nödvändig men anförde att bestämmelserna ”emellertid” måste utformas med den speciella utgångspunkten att länsindelningen är bestämmande för indelningen i landsting. Därför infördes i förslaget till riksdagen ett stadgande om att en ändring inte får genomföras, om hinder möter mot en ändring i länsindelningen. I övrigt utformades lagförslagets förutsättningsbestämmelser med förebild i vad som föreslogs gälla vid ändringar i kommunindelningen (prop. 1978/79:157 s. 86 f.).

Regleringen avvek dock på några punkter från vad som gäller den kommunala indelningen. En ändring i landstingsindelningen bedömdes knappast påverka andra landsting än de som direkt berörs av ändringen. Ändringarna antogs i allmänhet vara av mindre omfattning och oftast ske som en följd av ändringar i den kommunala indelningen. Principen om att landstingsindelningen bör vara knuten till länsindelningen rubbades inte av regeringen. Av de nu nämnda omständigheterna ansåg regeringen det inte vara nödvändigt att införa en bestämmelse om att särskild hänsyn skall tas till de närmast berörda landstingen eller om att synnerliga skäl skall krävas för en indelningsändring mot ett sådant landstings vilja (se prop. 1978/79:157 s. 87; jfr 1 kap. 1 § andra stycket indelningslagen som gäller kommunindelningsändringar och regeringens beslut om Heby kommun).

I propositionen uttrycks också att i det fall det är fråga om att en hel kommun flyttas från ett landsting till ett annat det är naturligt att kommunfullmäktige företräder ortsbefolkningen. Vidare angav departementschefen att han anser det vara självklart att landstingens och ortsbefolkningens intressen och synpunkter alltid skall beaktas i ärenden om ändringar i landstingsindelningen (prop. 1978/79:157 s. 87).

## Ändringar i kommunindelningen

I 1 kap. indelningslagen regleras förutsättningarna för och förfarandet vid indelningsändringar i fråga om kommuner. Denna reglering skiljer sig i vissa avseenden från den reglering som gäller förändringar av landstingsindelningen. Lagen innehåller en särskild bestämmelse om att vid prövningen av frågan om en indelningsändring särskild hänsyn skall 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. I lagen anges att särskild hänsyn också skall tas till befolkningens önskemål och synpunkter. Som redan framgått saknas motsvarande bestämmelser i 2 kap. indelningslagen om indelningsändring beträffande landsting.

En ansökan om ändring i den kommunala indelningen kan göras av en kommun eller medlem av en kommun som skulle beröras av ändringen. Ansökan skall ges in till Kammarkollegiet. Beslut fattas antingen av regeringen, Kammarkollegiet eller länsstyrelsen vilka samtliga kan ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ. Utredningen i ärendet skall göras av Kammarkollegiet respektive länsstyrelsen. Mot varandra svarande utredningsbestämmelser gäller vid indelningsändringar både vad gäller kommuner och landsting. Det finns dock en skillnad. Beträffande kommunförändringar stadgas att en särskild undersökning skall göras i fråga om befolkningens inställning, när det finns skäl till det. Kammarkollegiet beslutar i frågan såvida det inte gäller en undersökning i ett ärende som länsstyrelsen utreder vilket är fallet när länsstyrelsen har beslutanderätten i huvudsaken. Undersökningen av befolkningens inställning skall göras av länsstyrelsen. Den kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Länsstyrelsen får anlita valnämnden i kommunen, om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras. Skall undersökningen ske genom en omröstning får länsstyrelsen besluta att det, med tillämpning av vallagen (1997:157), skall framställas röstlängd och röstkort för undersökningen.

Enligt propositionen kan ortsbefolkningen aldrig anses tala för kommunen i ett indelningsärende. Det kan bara kommunfullmäktige göra (prop. 1978/79:157 s. 45 f.). Det underströks att vid bedömningen av resultatet av en folkomröstning hänsyn måste tas inte bara till hur de deltagande röstat utan också hur många av de röstberättigade som deltagit, vilket ansågs vara en bra mätare på intresset för frågan i området (prop. 1978/79:157 s. 118).

## Kammarkollegiets utredning och yttrande i indelningsärenden

Den kommunala indelningslagen från år 1919 innehöll en särskild bestämmelse om att Kammarkollegiet skulle avge utlåtande i ärende som hänskjutits till regeringens avgörande. Denna bestämmelse bedömdes i likhet med vissa andra bestämmelser om förfarandet innebära en sådan detaljreglering av förfarandet som utan vidare kunde undvaras i den nya indelningslagen. Det förutsattes att Kammarkollegiet även utan en uttrycklig föreskrift skulle vidta

sådana åtgärder som angavs i den utmönstrade bestämmelsen (prop. 1978/79:157 s. 114).

Som redan framgått är bestämmelserna om utredning till största delen överensstämmande vad gäller både kommun- och landstingsindelningsändringar.

I propositionen till indelningslagen beskrivs ordningen för utredningen i indelningsärenden (prop. 1978/79:157 s. 115 ff.). Beskrivningen avser bestämmelserna om kommunindelningsändringar, men dessa skall tillämpas på motsvarande sätt vid landstingsändringar (2 kap. 12 § indelningslagen). Av den framgår bl.a. följande.

Kammarkollegiet har huvudansvaret för att lämplig utredning kommer till stånd i alla typer av indelningsärenden vare sig det är regeringen eller kollegiet som är beslutande. 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 förekomma, framför allt i ärenden av mindre omfattning, att det finns en tillräcklig utredning redan vid ansökningstillfället. Det är självklart att det i sådana fall inte behöver göras någon särskild utredning. Det anses lämpligt att kollegiet på ett så tidigt stadium som möjligt inhämtar preliminära synpunkter och att det många gånger kan vara värdefullt att bereda berörda kommuner tillfälle att yttra sig innan utredningsformen beslutas, bl.a. om den skall ske hos kollegiet, länsstyrelsen eller särskild utredare. Det är självklart att under utredningen samråd skall ske med de kommuner som direkt berörs av indelningsändringen. Även kringliggande kommuner, som inte direkt skulle beröras av ändringen, kan också ha ett visst intresse av frågan, och i den mån ändringen är av betydelse för dessa, t.ex. genom att ett mellankommunalt samarbete påverkas, bör samråd ske med dessa.

I det nu i riksdagen genom motionsförslagen aktuella Hebyfallet framgår att regeringen för utredning till Kammarkollegiet överlämnat ärendet som formellt endast avsett ändrad länsstillhörighet. Här kan erinras om det principiella sambandet mellan läns- och landstingsindelningen.

### **Kommunala folkomröstningar m.m.**

Fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen. Motsvarande gäller även beträffande ett landsting. Synpunkter kan inhämtas genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande (5 kap. 34 § kommunallagen). Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Folkomröstning kan ske på initiativ av en nämnd genom en framställning till fullmäktige, av en ledamot i fullmäktige genom en motion eller ett yrkande i anslutning till en överläggning i en viss fråga. En sådan omröstning kan också genomföras efter ett folkinitiativ (5 kap. 23 § sista

stycket kommunallagen). Rätten till folkinitiativ innebär att fullmäktige måste behandla folkomröstningsfrågan men den innebär inte att fullmäktige måste besluta att hålla den begärda omröstningen (prop. 1993/94:188). Resultatet av omröstningen är endast rådgivande.

Konstitutionsutskottet uttalade i samband med att bestämmelsen om möjligheterna till kommunal folkomröstning infördes bl.a. följande (bet. 1976/77:KU25 s. 74 f.).

Den representativa demokratins princip innebär att medborgarna vid regelbundet återkommande val med allmän och lika rösträtt väljer en beslutande församling. Härigenom får de valda representanterna på medborgarnas uppdrag ansvaret för skötseln av de gemensamma angelägenheterna. – – – Enligt utskottets mening kan en rådgivande kommunal omröstning i vissa fall vara lämplig som ett led i beredningen av ett särskilt ärende av stor betydelse. Resultatet av en sådan omröstning kan få stor betydelse för beslutet i en viss fråga, men det är ändå de förtroendevalda ledamöterna i den beslutande kommunala församlingen, kommunfullmäktige respektive landstinget, som har det fulla ansvaret för beslutets innehåll. En sådan omröstning måste sålunda ses om ett extra led i det sedvanliga beredningsförfarandet, som syftar till att ge fullmäktige ett så tillförlitligt beslutsunderlag som möjligt. I detta ligger också att de i omröstningen ställda frågorna självfallet måste rymmas inom ramen för den kommunala kompetensen, dvs. gälla ämne i vilket fullmäktige har rätt att fatta beslut.

Kommundemokratikommitténs uppdrag omfattar att utvärdera erfarenheterna av folkinitiativ till kommunala folkomröstningar (se följande avsnitt).

### **Kommundemokratikommitténs uppdrag**

En parlamentariskt sammansatt kommitté har tillkallats med uppdrag att föreslå åtgärder som skall dels öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin, dels stärka den kommunala representativa demokratins funktionssätt och former (dir. 1999:89 och 2001:36). Utredningens uppdrag omfattar vissa frågor om kommunala indelningsändringar.

Övervägandena görs bl.a. mot bakgrund av den i olika sammanhang framförda ståndpunkten att kommunindelningar är ett sätt att öka den kommunaldemokratiska aktiviteten hos medborgarna. Kommunstorleken skulle alltså vara en faktor att ta med i beräkningen när det gäller att öka medborgarnas delaktighet i den lokala demokratin. Bakom uppdraget ligger också att riksdagen har begärt att regeringen återkommer med förslag till riksdagen som gör det enklare att dela kommuner genom att procedurerna som har samband med kommunindelningar underlättas (se bet. 1998/99:KU21).

Enligt nuvarande bestämmelser i indelningslagen träder större indelningsändringar i kraft året efter det att ordinarie val har hållits i riket. Skälet för detta är att sådana ändringar i de flesta fall påverkar fullmäktiges sammansättning och att kommunala extraval inte är tillåtna. I olika sammanhang har det framförts önskemål om att kommunindelningar skall kunna träda i kraft under en pågående mandatperiod.

Lokaldemokratiutvecklingskommittén har behandlat frågan om extraval vid en indelningsändring i sitt slutbetänkande Lokal demokrati i utveckling (SOU 1993:90). I sina överväganden anförde kommittén bl.a. att det ofta finns en stor entusiasm och ett stort engagemang bland de lokala politikerna och medborgarna både i samband med att man verkar för en kommunindelning och vid själva delningsbeslutet. Kommittén menade att frågan om nyval skulle behöva aktualiseras vid ett införande av fyraåriga mandatperioder. Reformen med fyraåriga mandatperioder är sedan valet år 1994 genomförd.

Regeringen har mot den givna bakgrunden funnit anledning att se över bestämmelserna i indelningslagen i vilka förutsättningarna för att genomföra en indelningsändring läggs fast. Det handlar om att söka efter förbättringar som innebär att de procedurer som har samband med kommundelningar underlättas. Det finns också ett behov av att göra en utvärdering av de allmänna lokaldemokratiska erfarenheterna från de kommundelningar som genomförts under 1990-talet. Vidare har det konstaterats finnas skäl att överväga behovet av och formerna för en lagreglerad möjlighet att besluta om extraval med anledning av en indelningsändring.

Uppdraget har formulerats enligt följande. Kommittén skall se över bestämmelserna i indelningslagen, i vilka förutsättningarna för att genomföra en indelningsändring läggs fast, samt föreslå de ändringar som kan anses motiverade (jfr också Lokal demokrati i utveckling, SOU 1993:90). Kommittén skall därför se över hur de procedurer som har samband med kommundelningar kan underlättas, dvs. hur ärendena utreds, vem som beslutar samt möjligheten att genomföra en snabb indelningsändring när beslut väl fattats (se även bet. 1998/99:KU21). Kommittén skall också göra en utvärdering av de allmänna kommunaldemokratiska erfarenheterna från de kommundelningar som genomförts under 1990-talet i syfte att bl.a. se om och i så fall på vilket sätt medborgarnas engagemang ökat genom delningen. Kommittén skall vidare överväga behovet av och formerna för en lagreglerad möjlighet att besluta om extraval med anledning av en indelningsändring. Om det behövs skall kommittén i detta sammanhang också överväga bl.a. hur extraval skall genomföras, vem som skall besluta om extraval och när det skall hållas.

Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som anses befogade. Kommittén skall i sitt arbete beakta den kommunala självstyrelsens betydelse för den svenska folkstyrelsen och i sina förslag till åtgärder ta hänsyn till kommunernas ansvar för att utveckla den lokala demokratin. Kommittén skall i detta sammanhang bl.a. lämna förslag till hur vikten av att demokratins idéer blir vägledande i kommunal verksamhet kan tydliggöras i kommunallagen.

Kommitténs uppdrag omfattar också att utvärdera erfarenheterna av folkinitiativ till kommunala folkomröstningar enligt kommunallagen. Enligt direktiven finns det goda skäl att såväl utvärdera behovet av folkinitiativet som sådant som dess utformning. Kommittén skall också bedöma de demokratiska effekterna av folkomröstningsinstitutet.

Enligt sina direktiv skall kommittén samråda med de statliga myndigheter och utredningar som berörs av utredningens förslag samt med företrädare för kommuner och berörda organisationer. Kommittén kommer att redovisa sitt uppdrag i nu behandlade delar i sitt huvudbetänkande den 5 juni 2001.

## Utskottets ställningstaganden

### Ändring i läns- och landstingsindelningen

#### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör tillkännage för regeringen som sin mening att en utredning skall göras med syfte att öka medborgarnas inflytande över sådana förändringar i läns- och landstingsindelningen som gäller deras kommun. Utskottet lämnar sitt förslag med anledning av två motioner (m, kd, c, fp) respektive (kd). *Jämför reservationen (s, v) och det särskilda yttrandet (s, v).*

Utskottet gör med utgångspunkt i den givna bakgrundsbeskrivningen följande ställningstaganden.

I de direktiv som givits Kommundemokratikommittén tecknas en motsägelsefull bild av demokratin.

Inledningsvis nämns att under senare år ett flertal utredningar, bl.a. Kommunala förnyelsekommittén och Demokratiutvecklingskommittén, har behandlat frågor som rör medborgarnas insyn och deltagande i den kommunala demokratin. Den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen (SB 1997:01) som analyserat den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet uppmärksammas också. Utredningarna visar en bild av demokratin som är motsägelsefull – motsägelsefull i den meningen att den inrymmer starka inslag av såväl engagemang, kunskap, systemtillit och högt deltagande i samhällslivet som utanförskap, missnöje och avståndstagande.

Bland de positiva inslagen nämns att det finns ett starkt opinionsstöd bland medborgarna för demokrati som den bästa styrformen. Medborgarna upplever goda möjligheter till inflytande och påverkan. De har höga anspråk och förväntningar på det politiska systemet. Vidare är medborgarnas engagemang för och kunskaper om gemensamma angelägenheter och samhällsfrågor goda. Intresset för politik ökar över tiden och deltagandet i samhällslivet ligger på en hög nivå. Det pågår bl.a. lokala och kommunala demokratiförsök runt om i landet vilka vittnar om ett spännande, livfullt och nyfiket lokalsamhälle. Ur demokratisk synvinkel har det lokala föreningslivet och folkbildningen ofta en stor betydelse genom sin demokratiska uppbyggnad, genom att ge röst åt medborgaropinioner och genom att de också är utförare av uppgifter.

Den negativa bilden kännetecknas, enligt direktiven, av att valdeltagandet vid 1998 års allmänna val till riksdagen minskade från 87 % år 1994 till strax över 81 % år 1998. Även valdeltagandet vid de allmänna valen till kommun-

och landstingsfullmäktige minskade från drygt 84 % år 1994 till ca 78 % år 1998. Det var framför allt gruppen personer med kort utbildning och låg lön som minskade sitt redan låga valdeltagande. En bekymmersam utveckling är det sjunkande valdeltagandet bland de röstberättigade utländska medborgarna. En annan mycket bekymmersam utveckling är att antalet förtroendevalda och förtroendeuppdrag fortsätter att minska och att antalet avhopp ökar. Medborgarligt deltagande i samhällslivet som kräver större arbetsinsatser och permanent engagemang minskar. Allt färre vill ägna sig åt politiska uppdrag på heltid. Det gäller bl.a. yngre medborgare. Allt fler väljer att enbart engagera sig i enstaka händelser eller aktiviteter som direkt berör dem själva. Negativt är också att medborgarnas förtroende för de politiska institutionerna minskar och att medborgarnas deltagande i de etablerade politiska partierna och förtroende för deras förmåga att lösa problem och visa handlingskraft försvagas successivt. Andelen medborgare som uppger sig ha ett mycket litet eller ganska litet förtroende för politiker har ökat från 55 % år 1988 till nästan 90 % år 1998. Så långt beskrivningen i direktiven.

Det pågår ett kontinuerligt arbete för att öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i vår demokrati. Ett exempel på detta är den av regeringen tillsatta – och redan nämnda – Kommundemokratikommittén. Kommittén har i uppdrag att föreslå åtgärder som skall dels öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin, dels stärka den kommunala representativa demokratin funktionssätt och former.

En allmän utgångspunkt för arbetet med att fördjupa demokratin bör enligt utskottets mening vara att beslut såväl i gemensamma som i individuella frågor skall ligga så nära individen som möjligt. Frågorna om att ge mer makt åt kommunerna och deras medborgare, som vanligen förutsätter överväganden om motsvarande inskränkningar hos de centrala maktorganen, bör lämpligen tas upp till behandling allteftersom brister i det demokratiska systemet visar sig.

Enligt utskottets mening är regeringens beslut i fråga om Heby kommun inte acceptabelt ur en demokratisk synvinkel. Utskottet har därför ifrågasatt om regeringens handlingsfrihet i fråga om indelningsändringar på något sätt bör begränsas genom lagstiftning. Utskottet har gjort följande bedömning.

Regeringens avgörande av frågan om Heby kommuns läns- och landstingstillhörighet påvisar enligt utskottets mening att lagstiftningen inte tillgodoser rimliga krav på inflytande för den befolkning som närmast skulle beröras av ett beslut om ändrad läns- och landstingstillhörighet, dvs. medborgarna i den kommun indelningsändringen gäller. Bristen är av ett sådant väsentligt slag att den snarast bör rättas till. Utskottet föreslår därför att riksdagen nu skall ta ett initiativ i frågan. Det bör ske genom att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet nu anför.

Som utgångspunkt för sina närmare ställningstaganden tar utskottet situationen i det nu aktuella Hebyärendet. Det gäller alltså främst när befolkningen i en kommun genom en särskild folkomröstning tagit ställning för en indelningsändring och Kammarkollegiet genom sitt yttrande med anledning av den

utredning som genomförts av frågan tagit ställning för samma ändring. Utskottet, som övervägt att självt utarbeta förslag till de lagändringar som erfordras, har funnit det mest lämpligt att på sedvanligt sätt en utredning ges i uppdrag att utföra detta arbete. Utredningsuppdraget bör få följande inriktning och omfatta följande frågeställningar.

Förutsättningarna för och förfarandet vid ändringar i länsindelningen har inte på motsvarande sätt som för landstingsindelningen reglerats i lag. Genom den starka koppling som finns mellan indelningen i län och landsting torde det vara tillräckligt att begränsa lagstiftningen till ändringar i indelningslagen. Utredningsuppdraget bör dock omfatta överväganden om inte också ändringar i länsindelningen bör lagregleras med den utgångspunkt som nu gör sig gällande. Det kan här erinras om Regionberedningens ställningstagande att det inte behövs någon särskild lagstiftning om Sveriges indelning i län eller om ändringar i länsindelningen. Nuvarande ordning som bygger på praxis bedömdes av beredningen vara tillräcklig (SOU 1995:27 s. 486 ff.).

#### *De nya reglernas huvudsakliga innebörd*

Utgångspunkten bör vara att ge särskild tyngd åt folkviljan vid avgöranden av sådana ansökningar som avser att en hel kommun skall byta landstingstillhörighet. En ansökan om ett landstingsbyte kommer enligt de principer som nu gäller utan undantag att väcka också frågan om byte av län. Om kommuninvånarna på ett entydigt sätt genom en folkomröstning tagit ställning för att en sökt indelningsändring bör komma till stånd, skall folkomröstningsresultatet tillmätas särskild tyngd. Visar Kammarkollegiets undersökning att indelningen bör ändras, och således kollegiet i sitt yttrande till regeringen tillstyrkt indelningsändringen, bör regeringen ha små möjligheter att gå emot resultatet av folkomröstningen. Regeringen bör kunna meddela ett sådant beslut endast om det föreligger synnerliga skäl.

#### Folkomröstningen

Den folkomröstning som bör tillmätas särskild tyngd i ett indelningsärende utgör, som utskottet ser det, främst en kommunaldemokratisk fråga. Det bör därför ankomma på kommunen att föranstalta om omröstningen med tillämpning av kommunallagen och den särskilda lagen om kommunala folkomröstningar. En kommunal folkomröstning kan initieras genom kommunal nämnd, ledamot i kommunfullmäktige eller av röstberättigade kommunmedlemmar. Mot denna bakgrund finns det inte anledning att närmare överväga om Kammarkollegiet eller t.ex. länsstyrelsen bör ges ett ansvar för frågan om en folkomröstning skall genomföras (jfr 1 kap. 24 § indelningslagen). Det bör inte heller ges specifika föreskrifter om eller när en folkomröstning skall hållas.

Mot bakgrund av den kommunaldemokratiska inriktningen av förslaget bör den av utskottet förordade regelförändringen endast gälla i ärenden där en kommun ansökt om en indelningsändring (jfr under rubriken Kommunens ansökan om indelningsändring). Skulle en folkomröstning ha genomförts i en kommun och kommunen, trots en övervägande positiv inställning hos de

röstande till en förändring, ändå inte ansöker om en indelningsändring, t.ex. för att valdeltagandet varit för lågt eller någon ny omständighet tillstött, skall de för regeringen begränsande bedömningsreglerna inte utlösas. Det sagda ligger i linje med att en kommunal folkomröstning inte är bindande för kommunen.

Folkomröstningens resultat bör få den nu angivna verkan endast om det på ett entydigt sätt visar att flertalet av de i omröstningen deltagande kommunmedlemmarna tagit ställning för den förändring som saken gäller. Ett krav på resultatets entydighet innebär bl.a. att den fråga som är föremål för omröstning måste vara tydligt ställd och, närmast för det fall att flera omröstningsalternativ förekommer, att det av resultatet klart kan utläsas att flertalet är för just den förändring som är eller kommer att bli föremål för Kammarkollegiets undersökning. Eftersom det råder ett principiellt och intimt samband mellan Sveriges indelning i landsting och län bör i allmänhet en kommunal folkomröstning som – i formell mening – enbart avsett en av indelningsändringarna kunna grundlägga säkra slutsatser om befolkningens inställning. Enligt utskottets mening utvisar en sådan folkomröstning på ett entydigt sätt de röstandes inställning också i den korresponderande indelningsfrågan med mindre någon särskild omständighet påvisar något annat.

För att en folkomröstning skall få den nu beskrivna verkan bör naturligtvis krävas att den är aktuell. Följs den relativt snart av en ansökan om indelningsändring bör aktualitetskravet dock alltid anses uppfyllt, även om regeringsbeslutet skulle dröja.

Det närmare resultatet av en folkomröstning bör inte i det nu behandlade sammanhanget ges någon egentlig betydelse. Majoritetens omfattning eller olikheter i majoritetsförhållandena i olika kommundelar bör således inte spela någon roll. Kammarkollegiet bör i sitt yttrande till regeringen ta ställning till frågan om en i en kommun genomförd omröstning är av ett sådant slag att dess resultat bör garanteras genom de förordade bestämmelserna. Det bör dock ankomma på regeringen att avgöra frågan.

#### Kammarkollegiets utredning och yttrande

De förordade *nya* bestämmelserna bör inte påverka de kriterier efter vilka Kammarkollegiet företar sin utredning eller med vilka utgångspunkter kollegiet skall avge sitt yttrande. På samma sätt som i dag skall kollegiet utreda den sökta indelningsförändringen och yttra sig i frågan till regeringen (om kollegiet inte finner skäl att avslå ansökan). Kammarkollegiets utredning skall omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan men de nya bestämmelserna bör alltså inte i detta sammanhang ge någon ökad tyngd åt ett folkomröstningsresultat.

#### Regeringens ställningstagande i indelningsfrågan

Om Kammarkollegiets yttrande innehåller ett avstyrkande, vilket normalt torde grundas på att kollegiets utredning visar att indelningen inte bör ändras, bör regeringens handläggning och ställningstagande ske enligt vad som nu

gäller. Tillstyrker däremot kollegiet indelningsändringen och föreligger vid avgörandet en folkomröstning som entydigt visar att de i denna deltagande kommuninvånarna är för den förändring som är föremål för prövning, bör det få betydelse för regeringens handläggning. Den nya regeln bör i detta fall kraftigt begränsa regeringens handlingsfrihet. Endast om det finns synnerliga skäl att gå emot de likalydande resultaten av både folkomröstningen och Kammarkollegiets överväganden i sitt yttrande bör regeringen ha möjlighet att avslå ansökan om indelningsändringen.

Ett avslagsbeslut torde med den skisserade ordningen komma att förutsätta att regeringen gör en väsentligen annorlunda bedömning än Kammarkollegiet gjort av de omständigheter som inverkar på frågan. Det kan naturligtvis också röra sig om att regeringen till grund för sitt avgörande lägger sådana omständigheter som inte omfattats av Kammarkollegiets utredning. Det kan gälla ett förhållande som inte varit känt för kollegiet, t.ex. regeringens avsikt att ta initiativ till en större indelningsändring vilken avses omfatta den närmast av ansökan berörda kommunen. I något fall kan det kanske också röra sig om att under utredningen någon omständighet av större tyngd förbisetts.

De skäl som regeringen i de nu diskuterade fallen skall kunna grunda ett avslagsbeslut på måste vara av betydande tyngd. Således måste t.ex. negativa förändringar av förutsättningarna för den sjukvård som det tappande landstinget bedriver i sig bedömas som mycket omfattande och de måste i mycket hög grad överskugga de fördelar som indelningsändringen skulle föra med sig.

Enligt utskottets mening finns skäl att överväga ett obligatorium för regeringen att höra riksdagen innan den avslår en ansökan enligt den angivna undantagsregeln. Riksdagen skulle därmed ges möjlighet att ta ställning till om den anser att det finns tillräckliga skäl för att avslå ansökan. Som framgår ovan innebär dagens praxis att frågor om mera omfattande ändringar i länsindelningen bör underställas riksdagen.

Den föreslagna ordningen medför att regeringen blir kraftigt bunden till ett ställningstagande som en under regeringen lydande myndighet gör i ett yttrande. Någon motsvarande ordning förekommer inte, enligt vad utskottet känner till, på något annat område inom förvaltningen. Inom hyresrätten – som faller inom utskottets beredningsområde – är domstol i en skadeståndstvist enligt särskilt lagstadgande (12 kap. 57 a § hyreslagen) bunden till ett yttrande av hyresnämnden men denna reglering motsvarar inte på ett principiellt plan vad som nu förordas. Enligt utskottet bör det undersökas om det finns några bärande invändningar mot den skisserade ordningen. En fråga som naturligtvis kan ställas i sammanhanget är om man inte i stället bör överväga att ge Kammarkollegiet beslutanderätt också vid bifallsbeslut i anledning av en kommuns ansökan om indelningsändring. Utskottet har tagit ställning mot en sådan lösning eftersom det är väsentligt att riksdagen även fortsättningsvis bör underställas större indelningsändringar beträffande länen. Utskottet vill poängtera att det också är väsentligt att regeringen bibehåller ett inflytande i indelningsfrågorna.

## Kommunens ansökan om indelningsändring

En fråga om ändring i Sveriges indelning i landsting kan väckas av landsting eller medlem av ett landsting som skulle beröras av ändringen (2 kap. 10 § indelningslagen). Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget. Medlem av en kommun är bl.a. den som äger fast egendom i kommunen (1 kap. 4 § kommunallagen). En kommun kan således genom ett fastighetsinnehav – i annan kommun – vara medlem i ett landsting.

Under remissbehandlingen av Indelningslagskommitténs förslag till den nuvarande indelningslagen uppmärksammade en remissinstans att kommittéförslaget – som motsvarar den antagna lagen – i praktiken innebar att en enskild person kan väcka frågan om en ändring i länsindelningen. Instansen ifrågasatte mot denna bakgrund om inte också kommunerna skulle ges samma möjligheter som enskilda personer i detta avseende. Regeringen ansåg att rätten att ta initiativ till en indelningsändring i princip bör begränsas, såvitt i detta sammanhang är aktuellt, till de landstingskommuner vars områden berörs av ändringen och medlemmarna i dessa. Regeringen biträdde därför kommitténs förslag om rätten att väcka fråga om ändring i den landstingskommunala indelningen. Regeringen anförde att kommunen i fråga om de sällsynta undantagsfall då ändringen inte sker som en följd av en ändring i kommun- och länsindelningen, till vilken kommunen har rätt att ta initiativ, torde ha tillräckliga möjligheter att göra sin mening gällande på andra vägar (prop. 1978/79:157 s. 87 f.).

Utskottets överväganden innebär en förstärkning av det kommunala inflytandet över indelningsförändringar. Det är därför naturligt att kommunerna ges en rätt att direkt ansöka om förändring i landstingsindelningen. Som redan framgått behandlar regeringen en kommuns ansökan om länsindelningsändring.

Genom utskottets förslag tydliggörs att frågan om en kommuns tillhörighet till ett visst landsting är en viktig kommunal angelägenhet.

## Utskottets ställningstaganden i övrigt

Utskottet har angivit den utgångspunkt som den förordade utredningen bör ha och i stora drag inriktningen på de överväganden som utskottet önskar. Skulle utredningen konstatera att den skisserade ordningen har avgörande nackdelar eller påvisa att det finns betydande fördelar med en annan modell bör förslag i enlighet med sådana ställningstaganden lämnas.

De av utskottet efterlysta utredningsinsatserna bör också omfatta ställningstaganden till om andra förändringar av indelningslagen bör genomföras därför att de är konsekvensenliga eller bedöms som skäliga ur ett demokratiskt perspektiv.

Utskottet föreslår således att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför. Utskottet lämnar förslaget med anledning av motionerna 2000/01:Bo302 (m, kd, c, fp) och 2000/01:Bo303 (kd).

Genom ett tillkännagivande i enlighet med vad utskottet nu föreslår kommer riksdagen otvetydigt att ta ställning för att en fråga om indelningsändring,

under angivna förutsättningar, skall avgöras med betydligt ökad tyngd lagd till den folkliga opinionen. Utskottet utgår från att regeringen efter tillkännagivandet kommer att avgöra indelningsfrågor i enhetlighet med riksdagens ställningstagande. Så bör t.ex. bli fallet om Heby kommun förnyar sin ansökan.

## Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

### **Ändring i läns- och landstingsindelningen (s, v)**

av Lennart Nilsson (s), Bengt-Ola Rytting (s), Lilian Virgin (s), Owe Hellberg (v), Anders Ygeman (s), Siw Wittgren-Ahl (s), Sten Lundström (v) och Carina Adolfsson Elgestam (s).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motionerna 2000/01:Bo302 och 2000/01:Bo303.

#### *Ställningstagande*

Förslagen i motionerna innebär att riksdagen skall uppmana regeringen att agera på ett visst sätt i ett ärende som den har att bereda. Det är enligt vår mening tveksamt om riksdagen över huvud taget bör göra ett uttalande av denna innebörd i ett förvaltningsärende. Motionerna bör sålunda avstyrkas redan på denna grund. I den mån motionärerna önskar en annan handläggning eller beslutsordning bör denna önskan komma till uttryck genom lagstiftning eller andra generella åtgärder som är så utformade att de inte i praktiken kommer att avse ett fall eller ett enskilt ärende.

När det gäller de nu aktuella motionerna kan vi dessutom konstatera att regeringen så sent som den 19 april har avslagit Heby kommuns ansökan om ändrad länstillhörighet. Även om ett uttalande om att bifalla ansökan i enlighet med förslagen i motionerna skulle bedömas som lämpligt, vilket vi alltså inte anser, kan det mot den bakgrunden inte nu anses tjäna något syfte. Motionerna bör därför avstyrkas också av detta skäl.

## Särskilt yttrande

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttrande.

### Behandlingen av ärendet (s, v)

Lennart Nilsson (s), Bengt-Ola Rytting (s), Lilian Virgin (s), Owe Hellberg (v), Anders Ygeman (s), Siw Wittgren-Ahl (s), Sten Lundström (v) och Carina Adolfsson Elgestam (s) anför:

Utskottets behandling av motionsförslagen om länsstillhörigheten för Heby kommun kan enligt vår mening kritiseras av en rad skäl.

Det är nu tredje gången under det här riksmötet som utskottet behandlar samma motionsförslag. Vid det första tillfället avstyrkte vi som representerar Socialdemokraterna och Vänsterpartiet tillsammans med Miljöpartiets företrädare förslagen. Grunden för vårt ställningstagande var att det i första hand är regeringen som har att besluta om indelningsändringar på grundval av gällande lagstiftning och rådande praxis. Det är enligt vår mening en riktig utgångspunkt för hur dessa frågor bör behandlas nu och i framtiden. Vid kammarbehandlingen av det betänkande där förslagen ingick lyckades en minoritet, av vad som måste beskrivas som politisk-taktiska skäl, få hela ärendet återförvisat. Vid utskottets förnyade behandling av det återförvisade betänkandet beslutade en nybildad utskottsmajoritet (m, kd, c, fp, mp) att skjuta upp behandlingen av de två motionsförslag som avser länsstillhörigheten för Heby kommun.

Redan när beslutet om att skjuta upp behandlingen av motionerna fattades uttryckte vi uppfattningen att det var ett oriktigt beslut. Vi pekade bl.a. på att riksdagen genom indelningslagen har överlåtit på regeringen att fatta beslut i indelningsfrågor som gäller kommun- och landstingsindelningen. Vår kritik avsåg också utskottsmajoritetens uppenbara avsikt att invänta regeringens ställningstagande för att sedan agera utifrån detta. Vi menar, nu som då, att det rimliga hade varit att utskottet tagit ställning till motionsförslagen på deras egna meriter. Vi kan också konstatera det närmast självklara att när regeringen väl avgjort Hebyärendet förfaller de förslag som förs fram i motionerna. Det gäller antingen regeringens beslut blir bifall eller avslag till ansökan. I det förra fallet har motionärernas mål redan uppnåtts och i det senare finns inte längre någon inläggande ansökan som kan bifallas. Det enda rimliga ställningstagandet blir i båda fallen att motionerna bör avslås av riksdagen.

När nu regeringen har avslagit Hebys ansökan betraktas det av majoriteten som ett felaktigt beslut som måste korrigeras. Det är naturligtvis ett alldeles för enkelt sätt att se på saken. Även om en majoritet i Heby har sagt ja till ett länsbyte och även om Kammarkollegiet har tillstyrkt ett byte så finns det fortfarande starka skäl som talar mot att länsstillhörigheten ändras. Vi vill erinra om att en betydande minoritet, eller 40 % av de röstande, motsatt sig en

överflyttning till Uppsala län. I den utredning av frågan som Kammarkollegiet har låtit genomföra uttalas visserligen att det finns starka skäl som talar för ett länsbyte men det sägs också att det finns starka skäl som talar emot. Enligt utredningen måste frågan mot den bakgrunden hanteras extra omsorgsfullt och varsamt.

Majoritetens ställningstagande baseras i hög grad på den folkomröstning som genomförts i Heby. Resultatet av denna omröstning är dock långt ifrån så entydigt som majoriteten vill påskina. Som regeringen redovisar i skälen för sitt avslagsbeslut har invånarna i de östra delarna av kommunen till övervägande delen röstat för att tillhöra Uppsala län, medan invånarna i de västra delarna i stor utsträckning velat fortsätta att tillhöra Västmanlands län. Enligt regeringsbeslutet skulle detta kunna tyda på att en kommunindelning snarare än enbart ett länsbyte vore en mer långsiktigt hållbar lösning. Vi kan för vår del också se demokratiska vinster med en sådan lösning. Med tanke på hur de partier som nu bildar majoritet har agerat i andra kommundelningsfrågor borde även de kunna se fördelarna med det ökade lokala inflytande som följer av en kommunindelning.

Vid en sammanvägning av de faktorer som vi nu helt kort har redovisat är det inte alls så självklart som majoriteten tycks anse att ett länsbyte skall komma till stånd. Flera av de partier som nu bildar majoritet brukar i andra sammanhang hävda behovet av att tillvarata också minoritetens intressen. Det självklara faktum att en överflyttning av Heby till Uppsala län också påverkar övriga kommuner och invånare i Västmanlands län väljer man från majoritetens sida att helt bortse från. Inte heller det skilda utfallet i olika delar av kommunen beaktas. Även om vi naturligtvis har stor respekt för resultatet av den folkomröstning som genomförts så kan den mot den bakgrunden inte ges den kraftigt ökade tyngd som majoriteten förespråkar, inte ens i kombination med Kammarkollegiets ställningstagande. Frågan om ett länsbyte är ändå till sist en politisk fråga, där alla förhållanden av betydelse måste beaktas. Det är också av detta skäl som alla större ändringar även bör underställas riksdagen.

Vi har tidigare uttalat att om utskottsmajoriteten vill att en ändring i länsindelningen alltid skall komma till stånd i de situationer som Heby kommun är ett exempel på, så får det åstadkommas genom att lagstiftningen ses över så att den ger uttryck för detta. Majoriteten har nu tagit fasta på detta och den vill uppdra åt regeringen att arbeta fram ett förslag till ändringar i indelningslagen. Även om det är den i princip riktiga vägen att gå, så bör lagstiftningen naturligtvis inte användas på ett sådant sätt att den kommer att avse ett enskilt fall. Ett krav som ställs på all lagstiftning är att den skall vara generellt syftande. Även om de ändringar i indelningslagen som majoriteten nu förespråkar kan synas ha en generell utformning är det uppenbart att ändringarna bara har ett enda syfte, att tvinga fram ett länsbyte för Heby kommun. Den av utskottsmajoriteten förordade lagutformningen präglas också starkt av detta. Förslaget tar sålunda inte hänsyn till de rättsprinciper, den logik och de krav på enkelhet och tydlighet som bör prägla ett lagstiftningsärende.

Enligt vår bestämda uppfattning borde förslaget aldrig ha förts fram med den utformning det nu har. Det innebär dock inte att vi utesluter att förutsättningarna för och förfarandet vid ändringar i läns- och landstingsindelningen kan behöva ses över. En utgångspunkt för en översyn bör dock under alla omständigheter vara att översynen är bred och förutsättningslös och att den inte ges den snäva inriktning som majoriteten föreslår.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Motioner från allmänna motionstiden

*2000/01:Bo302 av Per Bill m.fl. (m, kd, c, fp):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att bifalla Heby kommuns framställan om att snarast få tillhöra Uppsala län.

*2000/01:Bo303 av Magnus Jacobsson (kd):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om Heby kommuns ansökan om att få tillhöra Uppsala län.