



En lag om Sveriges indelning i län och landsting

Betänkande av Utredningen om indelningsändringar

Stockholm 2004



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2004:128





SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
<http://www.regeringen.se/sb/d/242/a/3652>

Tryckt av XGS Grafisk Service
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22275-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Sven-Erik Österberg

Regeringen beslutade den 18 mars 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. undersöka förutsättningarna för att beslutanderätten rörande landstingsindelningen skall kunna föras över från regeringen till riksdagen samt lämna förslag till lagreglering. Samma dag förordnades som särskild utredare generaldirektören Sture Johansson.

Den 5 april 2004 förordnades som sakkunniga kammarrådet Ingrid Backlund, enhetschefen BoPer Larsson samt ekonomen Björn Sundström. Samma dag förordnades som experter rättssakkunniga Eva Bjurman, ämnesrådet Peter Ehn, departementssekreteraren Emma Sterky samt kanslirådet Katrin Hollunger Wågnert.

Den 15 juni 2004 entledigades experten Eva Bjurman fr.o.m. den 28 juni 2004 och förordnades som expert från den 1 augusti 2004 rättssakkunniga Klara Cederlund.

Den 26 oktober 2004 entledigades experten Emma Sterky och förordnades som expert departementssekreteraren Anna Kessling.

Som sekreterare anställdes från den 13 april 2004 hovrättsassessorn Emma Mesán.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om indelningsändringar, överlämnar härmed betänkandet *En lag om Sveriges indelning i län och landsting* (SOU 2004:128).

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i december 2004

Sture Johansson

/Emma Mesán

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	15
1 Förslag till lag om Sveriges indelning i län och landsting.....	15
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting	23
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade	26
4 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	36
1 Inledning	37
1.1 Uppdraget.....	37
1.2 Utredningsarbetet och betänkandets uppläggning.....	37
2 Bakgrund	39
2.1 Kommun- och landstingsindelning	39
2.1.1 Historik.....	39
2.1.2 Nuvarande regler och tillämpning	40
2.2 Länsindelning.....	56
2.2.1 Historik.....	56
2.2.2 Nuvarande regler och tillämpning.....	57
3 En lag om Sveriges indelning i län och landsting	59
3.1 Bakgrund	59
3.1.1 Bostadsutskottets lagförslag	61

3.1.2	Konstitutionsutskottets lagförslag	63
3.1.3	Kommundemokratikommitténs förslag.....	64
3.2	Indelningsändringar i andra länder.....	67
3.3	Regeringsformens förutsättningar	71
3.4	Landstingskarta – en möjlig lösning?.....	76
3.5	Den valda lösningen	78
3.5.1	Lag om Sveriges indelning i landsting.....	78
3.5.2	Länsindelningen	82
3.5.3	Namnändring	84
4	Vad skall gälla vid ändring i landstingsindelningen?	87
4.1	Grunderna för ändring i landstingsindelningen	87
4.2	Förutsättningarna för ändring i landstingsindelningen	90
4.2.1	Den grundläggande förutsättningen.....	90
4.2.2	Beaktandet av landstingens och kommunernas inställning	92
4.2.3	Beaktandet av befolkningens inställning	93
4.3	Ekonomisk reglering	95
4.4	Tidpunkt för beslut och ikraftträdande	96
4.5	Landstinget under övergångstiden	97
4.6	Förfarandet	100
5	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	103
6	Konsekvenser av förslagen	105
6.1	Allmänt om konsekvenser	105
6.2	Ekonomiska konsekvenser	105
6.2.1	Undersökning av befolkningens inställning.....	105
6.2.2	Staten svarar för utredningskostnaderna	106
6.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	107
6.4	Vissa konsekvenser av principiell natur	108

7	Författningskommentar	111
7.1	Förslaget till lag om Sveriges indelning i län och landsting	111
7.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting ..	117
7.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade	118
7.4	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	120
Bilaga		
	Kommittédirektiv.....	121
	Käll- och litteraturförteckning	131

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att beslutanderätten rörande landstingsindelningen skall kunna föras över från regeringen till riksdagen samt lämna förslag till lagreglering. Utredningen har vidare haft att, med utgångspunkten att riksdagen skall fatta beslut om ändringar i länsindelningen, överväga en lagreglering rörande förfarandet vid sådana ändringar. Utredningen har också haft att överväga en lagreglering rörande förfarandet vid namnändring av län och landsting. Ändring av läns- och landstingsgräns kan komma att ske genom att en kommungräns ändras, och i uppdraget har även ingått att överväga om också denna typ av indelningsändringar bör prövas av riksdagen. Det har stått utredningen fritt att även lämna förslag till övriga författningsändringar som kan behövas, men det har inte ingått i uppdraget att föreslå ändring av grundlag eller andra författningar som rör konstitutionella ämnen.

Bedömningar och förslag

Beslutanderätten rörande indelnings- och namnändringar

I regeringsformen stadgas att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Indelningen i kommuner omfattar hela landet men indelningen i landsting är inte heltäckande, då Gotlands kommun står utanför landstingsindelningen. Enligt 1 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) omfattar varje landsting ett län om inte något annat är särskilt föreskrivet. Sveriges indelning i län har i äldre tider varit angiven i grundlag. Den nuvarande länsindelningen är inte bestämd i lag, men den framgår av regeringens tillkännagivande om länens indelning i kommuner (f.n. SFS 2002:808).

Någon reglering beträffande ändringar i länsindelningen finns inte. Enligt rådande praxis har regeringen rätt att besluta om mindre ändringar i länsindelningen medan större ändringar skall underställas riksdagen. I 8 kap. 5 § regeringsformen föreskrivs bl.a. att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner (härvid avses även landsting) bestäms i lag. Ändringar i kommun- och landstingsindelningen avgörs i dag som förvaltningsärenden i enlighet med lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelninglagen). Enligt denna lag beslutar som huvudregel regeringen om sådana ändringar. Den nämnda kopplingen mellan läns- och landstingsindelningen medför dock att regeringen inte anses kunna besluta om en större ändring i landstingsindelningen utan att riksdagen beslutar om en ändring i länsindelningen.

8 kap. 5 § regeringsformen synes i och för sig inte innebära något förbud för riksdagen att besluta om den kommunala indelningen, även om det som bestämmelsen är formulerad och som framgår av förarbetena är förutsatt att det är regeringen som skall fatta de enskilda besluten. Vid utformningen av ett förslag till ordning där riksdagen beslutar om landstingsindelningen måste emellertid också andra konstitutionella aspekter beaktas. Enligt 11 kap. 8 § regeringsformen får rättskipnings- eller förvaltningsuppdrag inte fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Det är således inte möjligt att i indelninglagen föreskriva en ordning där riksdagen i vissa fall har beslutanderätten, eftersom riksdagen då skulle, i strid med nämnda bestämmelse, genom lag tillägga sig själv förvaltningsuppdrag.

Mot bakgrund härav och då regeringsformen bygger på att lagar skall ha generell giltighet föreslår utredningen att riksdagen i en ny lag reglerar hela landets indelning i landsting. Den föreslagna lagen bestämmer landstingsområdena utifrån gällande kommunindelning genom angivande av vilka kommuner som ingår i respektive landsting. Ändringar i landstingsindelningen beslutas således av riksdagen genom lagändring beträffande uppräkningslistan av landsting och kommuner.

Enligt utredningens mening bör det inte göras någon ändring i beslutanderätten avseende kommunindelningsändringar och ändring av landstingsgräns som kan komma att ske genom att en kommungräns ändras bör alltjämt beslutas enligt gällande ordning.

Med hänsyn till att den föreslagna lagen anger rikets landstingsindelning och till det gällande territoriella sambandet mellan län och landsting är det enligt utredningens bedömning lämpligt att även

länsindelningen anges i denna lag och att förfarandet vid ändringar blir det som allmänt gäller i lagstiftningsärenden. Utredningen föreslår därför att lagen benämns lagen om Sveriges indelning i län och landsting.

Det finns inte någon lagreglering beträffande länsnamnen. Vid bildandet av ett nytt län beslutar riksdagen om länets namn, och även förändringar rörande länens namn anses kräva riksdagens ställningstagande. Regeringen fastställer namn på kommuner och landsting med stöd av indelningslagen, som dock inte uttryckligen reglerar denna befogenhet. I den föreslagna lagen anges vilka län och landsting som skall finnas i Sverige. Därigenom blir de enskilda länen och landstingen lagfästa såväl till existens som till namn. I enlighet med den formella lagkraftens princip innebär denna reglering att riksdagen ensam har kompetens att ändra de i lagen angivna namnen. Fråga om namnändring skall således enligt utredningens förslag hädanefter väckas som ett lagstiftningsärende och eventuella namnändringar kommer att ske i form av lagändring

Förfarandet vid ändring i landstingsindelningen

En konsekvens av att sådana förändringar i landstingsindelningen som avser hela kommuner enligt förslaget skall beslutas genom lagändring, är att det inte längre blir möjligt för ett berört landsting eller en medlem av landstinget att ansöka om sådan ändring. Frågor härom skall i stället väckas i riksdagen i enlighet med vad som stadgas i riksdagsordningen, vilket innebär att den som vill åstadkomma en indelningsändring får uppvakta regeringen eller vända sig till riksdagsledamöter som kan tänkas motionera i frågan.

Indelningsändringar föregås som regel av ett omfattande utredningsarbete och indelningslagens huvudregel är att ärendena utreds av Kammarkollegiet. Enligt förslaget kommer alltså vissa landstingsindelningsändringar att utgöra lagstiftningsärenden, men utredningen skall i praktiken kunna ske enligt i stort sett samma ordning som hittills.

Förutsättningarna för ändring i landstingsindelningen

Som nämnts skall enligt 8 kap. 5 § regeringsformen grunderna för rikets indelning i kommuner bestämmas i lag. I den föreslagna lagen anges den grundläggande förutsättningen för att en ändring i den lagstadgade landstingsindelningen skall få ske i enlighet med vad som gäller i dag, dvs. att den kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller för en del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt.

Till skillnad från vad som gäller vid kommunindelningsändringar finns i dag ingen reglering om vilka särskilda hänsyn som skall tas vid prövning av en fråga om ändring i landstingsindelningen. Kommuner och landsting är likställda i regeringsformen och behandlas på samma sätt i kommunallagen. Mot bakgrund av den principiella likställigheten mellan de båda kommuntyperna bör även hänsynstagandet till berörda landsting och dess medlemmar vid fråga om ändring i indelningen uttryckligen regleras i lag. Enligt utredningens bedömning bör av den föreslagna lagen framgå att särskild hänsyn skall tas till önskemål och synpunkter från det eller de landsting och den eller de kommuner som berörs av ändringen. Med hänsyn till kopplingen mellan läns- och landstingsindelningen bör det dock inte i den föreslagna lagen införas någon bestämmelse, motsvarande vad som gäller vid kommunindelningsändringar, om att det skall krävas synnerliga skäl för att landstingsindelningen skall kunna ändras mot ett berört landstings vilja. Enligt utredningens mening bör beslut om förändringar i landstingsindelningen bygga också på särskilda hänsyn till inställningen hos befolkningen i ett landsting som berörs av en indelningsändring. Enligt vår uppfattning är det vid ändringar i landstingsindelningen emellertid inte nödvändigt att särskilt inhämta opinionen annat än hos medlemmar i kommuner som berörs av ändringen. Med en berörd kommun avses i dessa fall en kommun som genom ändringen skulle komma att ligga inom området för ett annat landsting. En större ändring i landstingsindelningen kan dock, på grund av sambandet med länsindelningen, vara föranledd av statens önskan att ändra den administrativa indelningen. Det kan bl.a. i sådana fall finnas skäl att inte närmare utreda och beakta befolkningens inställning. Utredningen föreslår därför att det i lagtexten inte anges att särskild hänsyn *skall* tas till synpunkter från ovan angiven befolkning utan att sådan hänsyn *bör* tas.

Övriga regler vid ändring i landstingsindelningen

Beträffande vad som i övrigt skall gälla vid en ändring i landstingsindelningen enligt den föreslagna lagen föreslås en reglering som i stort sett överensstämmer med vad som gäller i dag. Utredningen har dock gjort bedömningen att lagen bör vara anpassad för större landstingsindelningsändringar så att det t.ex. blir möjligt att utse indelningsdelegerade. Regleringarna skiljer sig vidare åt med hänsyn till att landstingsindelningsändring skall bestämmas genom lagändring. Bl.a. har utredningen inte funnit det möjligt att i lagen reglera tidpunkter för beslut om och ikraftträdande av en indelningsändring. Därtill får sådana beslut som i dag tas som en del av själva beslutet om indelningsändring, t.ex. fastställande av ekonomisk reglering och beslut om rätten att företräda landstinget under övergångstiden, i stället tas som verkställighetsbeslut med anledning av beslutet om lagändring.

Konsekvenser

Förslagen kan leda till ökade kostnader för staten dels med hänsyn till de föreslagna reglerna om undersökning av befolkningens inställning till en ändring i landstingsindelningen, dels med hänsyn till att staten enligt förslaget skall stå för utredningskostnaderna i fråga om ändring i den lagstadgade landstingsindelningen. Vilka kostnader det handlar om beror bl.a. på i vilken utsträckning indelningsändringar aktualiseras och vilken omfattning undersökningarna får. Utredningens bedömning är att det inte kommer att röra sig om några mer betydande ekonomiska konsekvenser.

I ett avslutande avsnitt belyses ett antal principiella och praktiska problem med den i direktiven efterfrågade beslutsordningen, vilka utredningen utifrån givna förutsättningar inte funnit någon väg att undgå.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om Sveriges indelning i län och landsting

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna lag anges vilka län och landsting som skall finnas i Sverige samt vilka kommuner som ingår i dessa.

I lagen anges också vad som skall gälla vid ändring i landstingsindelningen enligt första stycket.

Föreskrifter om ändringar i Sveriges indelning i andra fall finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

2 § Stockholms län/Stockholms läns landsting

1. Botkyrka kommun 2. Danderyds kommun 3. Ekerö kommun
4. Haninge kommun 5. Huddinge kommun 6. Järfälla kommun
7. Lidingö kommun 8. Nacka kommun 9. Norrtälje kommun
10. Nykvarns kommun 11. Nynäshamns kommun 12. Salems kommun
13. Sigtuna kommun 14. Sollentuna kommun 15. Solna kommun
16. Stockholms kommun 17. Sundbybergs kommun
18. Södertälje kommun 19. Tyresö kommun 20. Täby kommun
21. Upplands-Bro kommun 22. Upplands-Väsby kommun
23. Vallentuna kommun 24. Vaxholms kommun 25. Värmdö kommun
26. Österåkers kommun

Uppsala län/Uppsala läns landsting

1. Enköpings kommun 2. Håbo kommun 3. Knivsta kommun
4. Tierps kommun 5. Uppsala kommun 6. Älvkarleby kommun
7. Östhammars kommun

Södermanlands län/Södermanlands läns landsting

1. Eskilstuna kommun 2. Flens kommun 3. Gnesta kommun
4. Katrineholms kommun 5. Nyköpings kommun 6. Oxelösunds kommun
7. Strängnäs kommun 8. Trosa kommun 9. Vingåkers kommun

Östergötlands län/Östergötlands läns landsting

1. Boxholms kommun 2. Finspångs kommun 3. Kinda kommun
4. Linköpings kommun 5. Mjölby kommun 6. Motala kommun
7. Norrköpings kommun 8. Söderköpings kommun 9. Vadstena kommun
10. Valdemarsviks kommun 11. Ydre kommun
12. Åtvidabergs kommun 13. Ödeshögs kommun

Jönköpings län/Jönköpings läns landsting

1. Aneby kommun 2. Eksjö kommun 3. Gislaveds kommun
4. Gnosjö kommun 5. Habo kommun 6. Jönköpings kommun
7. Mullsjö kommun 8. Nässjö kommun 9. Sävsjö kommun
10. Tranås kommun 11. Vaggeryds kommun 12. Vetlanda kommun
13. Värnamo kommun

Kronobergs län/Kronobergs läns landsting

1. Alvesta kommun 2. Lessebo kommun 3. Ljungby kommun
4. Markaryds kommun 5. Tingsryds kommun 6. Uppvidinge kommun
7. Växjö kommun 8. Älmhults kommun

Kalmar län/Kalmar läns landsting

1. Borgholms kommun 2. Emmaboda kommun 3. Hultsfreds kommun
4. Högsby kommun 5. Kalmar kommun 6. Mönsterås kommun
7. Mörbylånga kommun 8. Nybro kommun 9. Oskarshamns kommun
10. Torsås kommun 11. Vimmerby kommun 12. Västerviks kommun

Gotlands län

1. Gotlands kommun

Blekinge län/Blekinge läns landsting

1. Karlshamns kommun 2. Karlskrona kommun 3. Olofströms kommun
4. Ronneby kommun 5. Sölvesborgs kommun

Skåne län/Skåne läns landsting

1. Bjuvs kommun 2. Bromölla kommun 3. Burlövs kommun
4. Båstads kommun 5. Eslövs kommun 6. Helsingborgs kommun
7. Hässleholms kommun 8. Höganäs kommun 9. Hörby kommun
10. Höörs kommun 11. Klippans kommun 12. Kristianstads kommun
13. Kävlinge kommun 14. Landskrona kommun 15. Lomma kommun
16. Lunds kommun 17. Malmö kommun 18. Osby kommun
19. Perstorps kommun 20. Simrishamns kommun 21. Sjöbo kommun
22. Skurups kommun 23. Staffanstorps kommun 24. Svalövs kommun

kommun 25. Svedala kommun 26. Tomelilla kommun 27. Trelleborgs kommun 28. Vellinge kommun 29. Ystads kommun 30. Åstorps kommun 31. Ängelholms kommun 32. Örkelljunga kommun 33. Östra Göinge kommun

Hallands län/Hallands läns landsting

1. Falkenbergs kommun 2. Halmstads kommun 3. Hylte kommun 4. Kungsbacka kommun 5. Laholms kommun 6. Varbergs kommun

Västra Götalands län/Västra Götalands läns landsting

1. Ale kommun 2. Alingsås kommun 3. Bengtsfors kommun 4. Bollebygds kommun 5. Borås kommun 6. Dals-Eds kommun 7. Essunga kommun 8. Falköpings kommun 9. Färgelanda kommun 10. Grästorps kommun 11. Gullspångs kommun 12. Göteborgs kommun 13. Götene kommun 14. Herrljunga kommun 15. Hjo kommun 16. Härryda kommun 17. Karlsborgs kommun 18. Kungälv kommun 19. Lerums kommun 20. Lidköpings kommun 21. Lilla Edets kommun 22. Lysekils kommun 23. Mariestads kommun 24. Marks kommun 25. Melleruds kommun 26. Munkedals kommun 27. Mölndals kommun 28. Orusts kommun 29. Partille kommun 30. Skara kommun 31. Skövde kommun 32. Sotenäs kommun 33. Stenungsunds kommun 34. Strömstads kommun 35. Svenljunga kommun 36. Tanums kommun 37. Tibro kommun 38. Tidaholms kommun 39. Tjörns kommun 40. Tranemo kommun 41. Trollhättans kommun 42. Töreboda kommun 43. Uddevalla kommun 44. Ulricehamns kommun 45. Vara kommun 46. Vårgårda kommun 47. Vänersborgs kommun 48. Åmåls kommun 49. Öckerö kommun

Värmlands län/Värmlands läns landsting

1. Arvika kommun 2. Eda kommun 3. Filipstads kommun 4. Forshaga kommun 5. Grums kommun 6. Hagfors kommun 7. Hammarö kommun 8. Karlstads kommun 9. Kils kommun 10. Kristinehamns kommun 11. Munkfors kommun 12. Storfors kommun 13. Sunne kommun 14. Säffle kommun 15. Torsby kommun 16. Årjängs kommun

Örebro län/Örebro läns landsting

1. Askersunds kommun 2. Degerfors kommun 3. Hallsbergs kommun 4. Hällefors kommun 5. Karlskoga kommun 6. Kumla kommun 7. Laxå kommun 8. Lekebergs kommun 9. Lindesbergs kommun 10. Ljusnarsbergs kommun 11. Nora kommun 12. Örebro kommun

Västmanlands län/Västmanlands läns landsting

1. Arboga kommun 2. Fagersta kommun 3. Hallstahammars kommun 4. Heby kommun 5. Kungsörs kommun 6. Köpings kommun

7. Norbergs kommun 8. Sala kommun 9. Skinnskattebergs kommun 10. Surahammars kommun 11. Västerås kommun

Dalarnas län/Dalarnas läns landsting

1. Avesta kommun 2. Borlänge kommun 3. Falu kommun 4. Gagnefs kommun 5. Hedemora kommun 6. Leksands kommun 7. Ludvika kommun 8. Malungs kommun 9. Mora kommun 10. Orsa kommun 11. Rättviks kommun 12. Smedjebackens kommun 13. Sätters kommun 14. Vansbro kommun 15. Älvdalens kommun

Gävleborgs län/Gävleborgs läns landsting

1. Bollnäs kommun 2. Gävle kommun 3. Hofors kommun 4. Hudiksvalls kommun 5. Ljusdals kommun 6. Nordanstigs kommun 7. Ockelbo kommun 8. Ovanåkers kommun 9. Sandvikens kommun 10. Söderhamns kommun

Västernorrlands län/Västernorrlands läns landsting

1. Härnösands kommun 2. Kramfors kommun 3. Sollefteå kommun 4. Sundsvalls kommun 5. Timrå kommun 6. Ånge kommun 7. Örnsköldsviks kommun

Jämtlands län/Jämtlands läns landsting

1. Bergs kommun 2. Bräcke kommun 3. Härjedalens kommun 4. Krokoms kommun 5. Ragunda kommun 6. Strömsunds kommun 7. Åre kommun 8. Östersunds kommun

Västerbottens län/Västerbottens läns landsting

1. Bjurholms kommun 2. Dorotea kommun 3. Lycksele kommun 4. Malå kommun 5. Nordmalings kommun 6. Norsjö kommun 7. Robertsfors kommun 8. Skellefteå kommun 9. Sorsele kommun 10. Storumans kommun 11. Umeå kommun 12. Vilhelmina kommun 13. Vindelns kommun 14. Vännäs kommun 15. Åsele kommun

Norrbottens län/Norrbottens läns landsting

1. Arjeplogs kommun 2. Arvidsjaurs kommun 3. Bodens kommun 4. Gällivare kommun 5. Haparanda kommun 6. Jokkmokks kommun 7. Kalix kommun 8. Kiruna kommun 9. Luleå kommun 10. Pajala kommun 11. Piteå kommun 12. Älvsbyns kommun 13. Övertorneå kommun 14. Överkalix kommun

Förutsättningar för indelningsändring

3 § Ändring i landstingsindelningen får ske om hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. Om sambandet mellan landstingsindelningen och länsindelningen gäller vad som är föreskrivet i 1 kap. 2 § kommunallagen (1991:900). 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.

Vid prövning av frågan om indelningsändring skall särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från det eller de landsting samt den eller de kommuner som berörs av ändringen.

Särskild hänsyn bör också tas till önskemål och synpunkter från befolkningen i den eller de kommuner som berörs av en ändring i landstingsindelningen.

4 § Om riksdagen har beslutat om ändring i indelningen, får regeringen meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande.

Ekonomisk reglering

5 § När ett landsting delas, skall de inbördes ekonomiska förhållandena mellan landstingen enligt den nya indelningen regleras. När en del av ett landsting överförs till ett annat landsting skall sådan reglering ske, om någon av landstingets tillgångar eller förbindelser, som kan hänföras till den delen bör överföras till det andra landstinget eller om det finns särskilda skäl till reglering. Regleringen skall ha till syfte att på ett ändamålsenligt och skäligt sätt fördela landstingets förmögenhet eller en del av denna.

Regleringen fastställs av regeringen sedan riksdagen har beslutat om ändring i indelningen. Om landstingen är ense om regleringen, bör denna fastställas. Härvid tillämpas bestämmelserna i 1 kap. 6 § tredje stycket och 7–10 §§ lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting på motsvarande sätt.

Landstingets beslutanderätt vid indelningsändring

6 § Om riksdagen har beslutat om ändring i rikets indelning i landsting som skall träda i kraft vid årsskiftet efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum, skall regeringen i enlighet med 10 § besluta om landstinget enligt den nya indelningen skall företrädas av indelningsdelegerade eller ej.

Ett landsting enligt den nya indelningen kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter sedan regeringen har meddelat beslut i

enlighet med första stycket eller, om indelningsdelegerade enligt regeringens beslut skall utses, sedan delegerade har valts, eller sedan riksdagen i annat fall än som anges i första stycket har beslutat om indelningsändring.

7 § Från tidpunkten då landstinget enligt den nya indelningen kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter till dess ändringen träder i kraft skall den beslutanderätt som tillkommer landstingsfullmäktige utövas av företrädare för landstinget enligt den nya indelningen, om beslutet sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet.

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

8 § I fråga om rätten att företräda de landsting som berörs av en indelningsändring skall till dess ändringen träder i kraft gälla att landstingsfullmäktige i varje landsting företräder detta landsting enligt såväl den äldre som den nya indelningen om inte annat följer av 9 eller 10 §.

9 § Om en indelningsändring skall träda i kraft vid årsskiftet efter det år då val i hela riket av landstingsfullmäktige har ägt rum, skall de nyvalda fullmäktige i det landsting som bildas genom sammanläggning av landsting även företräda dessa landsting enligt den äldre indelningen.

Om ändringen innebär att ett landsting delas eller att en eller flera kommuner förs över till ett annat landsting, får regeringen besluta att landstinget 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.

10 § Om en indelningsändring innebär att ett nytt landsting bildas eller om ändringen annars är av sådan omfattning att landstinget enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla landstingsfullmäktige, skall regeringen bestämma att landstinget enligt den nya indelningen skall företrädas av indelningsdelegerade från det att dessa har valts till dess de nyvalda fullmäktige börjar sin tjänstgöring. Bestämmelser om sådana delegerade finns i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade.

11 § För beredningen och verkställigheten i ärenden som avser landstinget enligt den nya indelningen får de nyvalda landstingsfullmäktige till dess indelningsändringen träder i kraft anlita indelningsdelegerades arbetsutskott och kommittéer samt nämnder och beredningar i det eller de landsting som berörs av indelningsändringen.

12 § Beslut, som från tidpunkten då landstinget enligt den nya indelningen kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter till dess ändringen träder i kraft fattas av landstingsfullmäktige, landstingsstyrelsen eller en annan nämnd hos landstinget, överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Ett beslut får överklagas, förutom av medlemmar av landstinget, också av andra landsting som berörs av indelningsändringen och av medlemmar av ett sådant landsting.

Om länsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas också av andra landsting som berörs av indelningsändringen och av medlemmar av ett sådant landsting.

Förfarandet

13 § I ärenden om indelningsändringar skall regeringen sörja för den utredning som behövs. Regeringen får uppdra åt Kammarkollegiet, en länsstyrelse eller en särskild utredare att göra utredningen.

14 § Utredningen om en ändring i landstingsindelningen skall omfatta alla de omständigheter som inverkar på frågan. Vid utredningen skall samråd ske med de landsting som har intresse av frågan.

Om den ändring i landstingsindelningen som utredningen avser bör leda till en ändring också i någon annan indelning, skall utredningen omfatta även en sådan ändring.

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

16 § När det finns skäl till det skall en särskild undersökning göras om befolkningens inställning till en indelningsändring. Undersökningen får göras av kommunen eller landstinget. Om ingen av dessa har gjort någon undersökning och den som erhållit uppdrag att göra

utredningen finner att en undersökning bör göras eller att en gjord undersökning är otillräcklig, skall detta anmälas till regeringen som beslutar i frågan.

Om regeringen beslutar om undersökning skall den göras av den länsstyrelse som regeringen bestämmer. Den kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Länsstyrelsen får då anlita valnämnden i en kommun som berörs av ändringen. Om undersökningen skall göras även i andra kommuner inom landstinget får valnämnden anlitas även i sådana kommuner. Valnämnden får anlitas endast om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras av detta.

Om undersökningen skall ske genom omröstning får länsstyrelsen besluta att det skall framställas röstlängd och röstkort för omröstningen med tillämpning av 7 kap. vallagen (1997:157).

Röstlängden och röstkorten framställs av Valmyndigheten.

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

18 § Staten svarar för kostnaderna för en utredning som beslutats av regeringen enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2005.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting¹ att 1 kap. 1 § samt 2 kap. 1 och 4 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

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.

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. *Regeringen får dock besluta om sammanläggning av kommuner i olika landsting endast om riksdagen prövat frågan om sådan ändring i indelningen enligt lagen (2005:000) om Sveriges indelning i län och landsting.* 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. Särskild hänsyn skall också tas till befolkningens önskemål och synpunkter.

¹ Lagen omtryckt 1988:198.

2 kap.

1 §

Rikets indelning i landsting är bestämd i lagen (2005:000) om Sveriges indelning i län och landsting.

Regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i landsting, om hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. Om sambandet mellan landstingsindelningen och länsindelningen gäller vad som är föreskrivet i 1 kap. 2 § kommunallagen (1991:900). 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. 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 §

Regeringen får trots detta besluta om sådan ändring i rikets indelning i landsting som sker genom överföring av ett område från en kommun till en annan. En ändring i landstingsindelningen får dock ske endast om hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. Om sambandet mellan landstingsindelningen och länsindelningen gäller vad som är föreskrivet i 1 kap. 2 § kommunallagen (1991:900). En ytterligare förutsättning för ändring i landstingsindelningen är att ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller en del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt. Regeringen får meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande.

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

Vad som sägs i detta kapitel om ändring i landstingsindelningen gäller endast en sådan ändring som avses i denna paragraf.

4 §

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

När en del av ett landsting överförs till ett annat landsting skall de inbördes ekonomiska förhållandena mellan landstingen enligt den nya indelningen regleras, om någon av landstingets tillgångar eller förbindelser, som kan hänföras till den delen bör överföras till det andra landstinget eller om det finns särskilda skäl till reglering. Regleringen skall ha till syfte att på ett ändamålsenligt och skäligt sätt fördela landstingets förmögenhet eller en del av denna.

I fråga om den ekonomiska regleringen tillämpas 1 kap. 6 § andra och tredje styckena, 7, 8 och 10 §§ på motsvarande sätt.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2005. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ett ärende om ändring i landstingsindelningen som anhängiggjorts före ikraftträdandet. Finner regeringen att ansökningen inte skall avslås skall dock frågan underställas riksdagen för prövning enligt lagen (2005:000) om Sveriges indelning i län och landsting.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade

Härmed föreskrivs i fråga om lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade

dels att 1–2, 4, 7, 9–12, 14–15, 17–18, 20, och 22–23 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Om regeringen enligt 1 kap. 17 § lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting bestämmer att en kommun skall företrädas av indelningsdelegerade, skall delegerade och ersättare 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 ersättare från varje kommun. Är kommunerna ense om antalet, skall detta fastställas i enlighet med det.

Om delegerade skall utses från

Föreslagen lydelse

1 §¹

Om regeringen enligt 1 kap. 17 § lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting *eller 10 § lagen (2005:000) om Sveriges indelning i län och landsting* bestämmer att en kommun *eller ett landsting* skall företrädas av indelningsdelegerade, skall delegerade och ersättare utses från varje kommun *respektive landsting* vars område helt eller delvis skall ingå i kommunen *respektive landstinget* enligt den nya indelningen.

Om delegerade skall utses från mer än en kommun *eller mer än ett landsting*, fastställer regeringen antalet delegerade och ersättare från varje kommun *respektive landsting*. Är kommunerna *respektive landstingen* ense om antalet, skall detta fastställas i enlighet med det.

Om delegerade skall utses från

¹ Senaste lydelse 1991:1694.

endast en kommun, beslutar *kommunfullmäktige* i denna kommun om antalet delegerade och ersättare.

endast en kommun eller ett landsting, beslutar fullmäktige i denna kommun *eller detta landsting* om antalet delegerade och ersättare.

1 a §

Länsstyrelsen skall ta emot underrättelse enligt 2 § och besluta förordnande enligt 4 § samt har rätt att väcka ärenden enligt 10 §. Vid indelningsändringar som berör mer än ett landsting bestämmer regeringen vilken länsstyrelse som dessa bestämmelser skall avse.

2 §²

Delegerade och ersättare 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 ersättare i fullmäktige i kommunen. Föreskrifterna i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt skall därvid tillämpas. Om ersättarna inte väljs proportionellt, skall det vid valet också bestämmas i vilken ordning som de skall kallas in till tjänstgöring.

Delegerade och ersättare skall väljas av fullmäktige inom trettio dagar efter det att kommunen *eller landstinget* fick del av beslutet om *att indelningsdelegerade skall utses* eller vid den senare tidpunkt som regeringen bestämmer. Valbar är den som är ledamot eller ersättare i fullmäktige i kommunen *respektive landstinget*. Föreskrifterna i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt skall därvid tillämpas. Om ersättarna inte väljs proportionellt, skall det vid valet också bestämmas i vilken ordning som de skall kallas in till tjänstgöring.

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

² Senaste lydelse 1992:348.

Om en delegerad avgår under tjänstgöringstiden, skall 6 kap. 14 § kommunallagen (1991:900) tillämpas.

4 §³

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 varje kommun som har valt delegerade och inom samma tid sändas med posten till varje delegerad och ersättare. Kungörelsen införs samtidigt i de tidningar där kommunen inför sådana tillkännagivanden som avses i 5 kap. 10 § kommunallagen (1991:900).

Kungörelsen skall minst en vecka före sammanträdesdagen anslås på anslagstavlan i varje kommun *eller landsting* som har valt delegerade och inom samma tid sändas med posten till varje delegerad och ersättare. Kungörelsen införs samtidigt i de tidningar där kommunen *eller landstinget* inför sådana tillkännagivanden som avses i 5 kap. 10 § kommunallagen (1991:900).

7 §⁴

Bestämmelsen i 5 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) om kungörelse om sammanträde med *kommun*fullmäktige tillämpas på motsvarande sätt i fråga om sammanträde med delegerade. Kungörelsen skall anslås på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade och införs i de tidningar där kommunen inför tillkännagivanden som avses i 5 kap. 10 § nämnda lag.

Bestämmelsen i 5 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) om kungörelse om sammanträde med fullmäktige tillämpas på motsvarande sätt i fråga om sammanträde med delegerade. Kungörelsen skall anslås på anslagstavlan i varje kommun *eller landsting* som har valt delegerade och införs i de tidningar där kommunen *eller landstinget* inför tillkännagivanden som avses i 5 kap. 10 § nämnda lag.

³ Senaste lydelse 1991:1694.

⁴ Senaste lydelse 1991:1694.

9 §⁵

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. ledamöter i det arbetsutskott som avses i 14 § eller i *kommunstyrelsen* i en kommun som har valt delegerade och sådana ledamöter i styrelsen för ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ kommunallagen (1991:900) vid besvarandet av en interpellation som har överlämnats för att besvaras av dem,

4. i den mån delegerade har beslutat det, ledamöter eller ersättare i ett arbetsutskott eller en kommitté som avses i 14 § eller i *kommunfullmäktige*, *kommunstyrelsen*, någon annan

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 styrelsen i en kommun *eller ett landsting* som har valt delegerade,

2. ordföranden eller vice ordförande i annan nämnd eller i beredning i en kommun *eller ett landsting* 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. ledamöter i det arbetsutskott som avses i 14 § eller i styrelsen i en kommun *eller ett landsting* som har valt delegerade och sådana ledamöter i styrelsen för ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ kommunallagen (1991:900) vid besvarandet av en interpellation som har överlämnats för att besvaras av dem,

4. i den mån delegerade har beslutat det, ledamöter eller ersättare i ett arbetsutskott eller en kommitté som avses i 14 § eller i fullmäktige, styrelsen, någon annan nämnd eller bered-

⁵ Senaste lydelse 1991:1694.

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.

ning i en kommun *eller ett landsting* som har valt delegerade.

Delegerade får kalla en tjänsteman i en kommun *eller ett landsting* 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.

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. fullmäktige eller styrelsen i en kommun *eller ett landsting* som har valt delegerade.

11 §⁶

Föreskrifterna i 4 kap. 11 § och i 5 kap. 18–20, 36–46 och 48–62 §§ kommunallagen (1991:900) skall tillämpas också på delegerade och deras ordförande.

Interpellationer och frågor som avses i 5 kap. 49–56 §§ kommunallagen får framställas, förutom till ordföranden i arbetsutskottet och i en kommitté, även till ordföranden i *kommunstyrelsen* eller i någon annan nämnd eller beredning i en kommun som har valt delegerade.

Tillkännagivanden som avses i 5 kap. 62 § kommunallagen skall ske på anslagstavlan i varje

Interpellationer och frågor som avses i 5 kap. 49–56 §§ kommunallagen får framställas, förutom till ordföranden i arbetsutskottet och i en kommitté, även till ordföranden i styrelsen eller i någon annan nämnd eller beredning i en kommun *eller ett landsting* som har valt delegerade.

Tillkännagivanden som avses i 5 kap. 62 § kommunallagen skall ske på anslagstavlan i varje

⁶ Senaste lydelse 1992:348.

kommun som har valt delegerade. kommun *eller landsting* 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.

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

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.

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

15 §⁷

Ledamöter och ersättare 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 inte vara mindre än fem.

I fråga om valbarhet till ledamot eller ersättare i arbetsutskottet eller i en kommitté tillämpas 4 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen (1991:900). Därvid skall iakttas, att utöver delegerad och ersättare för delegerad endast den som är folkbokförd inom området för kommunen

I fråga om valbarhet till ledamot eller ersättare i arbetsutskottet eller i en kommitté tillämpas 4 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen (1991:900). Därvid skall iakttas, att utöver delegerad och ersättare för delegerad endast den som är folkbokförd inom området för kommunen

⁷ Senaste lydelse 1991:1694.

enligt den nya indelningen är valbar. Om en ledamot eller ersättare upphör att vara valbar, upphör hans uppdrag genast.

eller landstinget enligt den nya indelningen är valbar. Om en ledamot eller ersättare upphör att vara valbar, upphör hans uppdrag genast.

Delegerade skall befria en ledamot eller ersättare från hans uppdrag, om han vill avgå och särskilda skäl inte talar mot det.

Om ersättare inte väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken de skall kallas in till tjänstgöring.

17 §⁸

Bestämmelserna i 4 kap. 7, 8 och 11 §§, 6 kap. 10, 11, 14, 18 och 23–31 §§ samt i 7 kap. kommunallagen (1991:900) tillämpas i fråga om arbetsutskottet och kommittéer. Sådana tillkännagivanden som avses i 6 kap. 30 § andra stycket kommunallagen skall ske på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade.

Arbetsutskottet och en kommitté får kalla en delegerad eller ersättare 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 inte i besluten.

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

Bestämmelserna i 4 kap. 7, 8 och 11 §§, 6 kap. 10, 11, 14, 18 och 23–31 §§ samt i 7 kap. kommunallagen (1991:900) tillämpas i fråga om arbetsutskottet och kommittéer. Sådana tillkännagivanden som avses i 6 kap. 30 § andra stycket kommunallagen skall ske på anslagstavlan i varje kommun *eller landsting* som har valt delegerade.

Arbetsutskottet och en kommitté får kalla en delegerad eller ersättare för en delegerad, en ledamot av en kommitté eller en tjänsteman hos en kommun *eller ett landsting* 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 inte i besluten.

⁸ Senaste lydelse 1991:1694.

18 §⁹

Förslag till budget för kommunen enligt den nya indelningen skall göras upp av arbetsutskottet. Därvid tillämpas 8 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen (1991:900).

Om fastställande av budgeten finns bestämmelser i 8 kap. 8–10 §§ kommunallagen.

Förslag till budget för kommunen *eller landstinget* enligt den nya indelningen skall göras upp av arbetsutskottet. Därvid tillämpas 8 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen (1991:900).

20 §¹⁰

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 de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomster 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 de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna för den kommundelen.

En kommun *eller ett landsting* som har valt delegerade skall tillhandahålla medel för delegerades verksamhet. Om mer än en kommun *eller mer än ett landsting* skall tillhandahålla medel, skall skyldigheten fördelas mellan kommunerna *eller landstingen* i förhållande till de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomster 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 *eller en del av ett landsting* ingår i kommunen *respektive landstinget* enligt den nya indelningen, skall fördelningen ske i förhållande till de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna för den kommun- *respektive landstingsdelen*.

⁹ Senaste lydelse 1991:1694.

¹⁰ Senaste lydelse 1999:1245.

22 §¹¹

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

Revisorerna skall det år då indelningsändringen träder i kraft avge en berättelse om resultatet av revisionen till *fullmäktige* i kommunen *eller landstinget* 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 *eller landstingets* rätt skall vidtas.

I fråga om revisionen tillämpas i övrigt bestämmelserna om revision i kommunallagen (1991:900).

23 §¹²

Beslut av delegerade, arbetsutskottet, kommittéer eller partssammansatta organ får överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900). Besluten får överklagas av varje kommun som har valt delegerade och av den som är medlem av en sådan kommun.

När 10 kap. 14 § kommunallagen tillämpas gäller, om länsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit

Beslut av delegerade, arbetsutskottet, kommittéer eller partssammansatta organ får överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900). Besluten får överklagas av varje kommun *eller landsting* som har valt delegerade och av den som är medlem av en sådan kommun *eller ett sådant landsting*.

När 10 kap. 14 § kommunallagen tillämpas gäller, om länsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit

¹¹ Senaste lydelse 1999:626.

¹² Senaste lydelse 1995:47.

att det verkställs, att domstolens beslut får överklagas även av en kommun som har valt delegerade och den som är medlem av en sådan kommun.

att det verkställs, att domstolens beslut får överklagas även av en kommun *eller ett landsting* som har valt delegerade och den som är medlem av en sådan kommun *eller ett sådant landsting*.

Bestämmelserna i 10 kap. 15 § kommunallagen om rättelse av verkställighet tillämpas på beslut av delegerade, arbetsutskottet, kommittéer eller partssammansatta organ.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2005.

4 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)¹ att 1 kap. 3 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 3 §²

Föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

Föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (2005:000) om Sveriges indelning i län och landsting samt i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

Föreskrifter om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Föreskrifter om kommuners och landstings organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid finns i lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2005.

¹ Lagen omtryckt 2000:277.

² Senaste lydelse 2002:835.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Bakgrunden till regeringens direktiv till denna utredning är att riksdagen, med bifall till en reservation till konstitutionsutskottets betänkande 2003/04:KU3, har funnit att regeringen, med utgångspunkt i ett av utskottet upprättat lagförslag, borde bereda frågan om beslutsformer och förfarande vid ändringar i Sveriges indelning i län och landsting samt överlämna erforderliga lagförslag till riksdagen.

Utredningens uppdrag har varit att undersöka förutsättningarna för att beslutanderätten rörande landstingsindelningen skall kunna föras över från regeringen till riksdagen samt lämna förslag till lagreglering. Utredningen har vidare haft att, med utgångspunkten att riksdagen skall fatta beslut om ändringar i länsindelningen, överväga en lagreglering rörande förfarandet vid sådana ändringar. Utredningen har också haft att överväga en lagreglering rörande förfarandet vid namnändring av län och landsting. Ändring av läns- och landstingsgräns kan komma att ske genom att en kommungräns ändras, och i uppdraget har även ingått att överväga om också denna typ av indelningsändringar bör prövas av riksdagen.

1.2 Utredningsarbetet och betänkandets uppläggning

Utredningen har hållit sex sammanträden, varav ett i internatform. Utredningens sekreterare har besökt Kammarkollegiet och Svenska kommunförbundet samt haft myndighetskontakter per telefon. Under arbetets gång har samråd skett med Ansvarskommittén (Fi 2003:02). Utredningen har studerat framväxten av gällande regelverk och praxis beträffande kommun- landstings- och länsindelningsändringar, som redovisas inledningsvis (kapitel 2). Utredningen har tagit del av de senaste årens diskussioner kring frågan om beslutanderätten beträffande läns- och landstingsindelningen, inhämtat

kunskap om beslutsordningen i indelningsfrågor i andra nordiska länder och genom studier av bl.a. förarbeten och doktrin utrett förutsättningarna för att i Sverige åstadkomma den i direktiven efterfrågade ordningen. Utredningen lämnar ett förslag till lagreglering i detta avseende (kapitel 3). I kapitel 3 redovisas även utredningens överväganden vad gäller lagreglering rörande förfarandet vid ändringar i länsindelningen samt vid namnändring av län och landsting. Därefter diskuteras vilka övriga lagbestämmelser som bör finnas för det fall riksdagen på förslaget sätt skall besluta om landstingsindelningsändringar (kapitel 4, där avsnitt 4.6 har författats av f.d. kanslichefen Tom T:son Thyblad). Sedan frågorna om ikraftträdande och övergångsbestämmelser behandlats (kapitel 5) redovisas avslutningsvis konsekvenser av förslagen (kapitel 6) och författningskommentarer (kapitel 7). I en bilaga till betänkandet redovisas utredningens direktiv.

2 Bakgrund

2.1 Kommun- och landstingsindelning

2.1.1 Historik

Redan landets medeltida indelning i socknar kunde ändras genom sammanläggning, delning eller fastighetsöverflyttning efter beslut av högre myndighet. Mera genomgripande åtgärder av sådant slag tycks emellertid regelmässigt ha förutsatt initiativ eller medgivande från vederbörande församling. Genom 1862 års kommunalförordningar genomfördes slutligt klyvningen av socknen i en borgerlig kommun och en kyrklig församling (SOU 1978:32 s. 60).

Landsting, eller landskapsting, är en beteckning med medeltida rötter. De nuvarande landstingen kom till genom 1862 års landstingsförordning (SFS 1862:16). Dessa har egentligen endast namnet gemensamt med sina medeltida motsvarigheter och inrättades för att ansvara för sådana, ofta resurskrävande, uppgifter av kommunal natur, som är gemensamma för större geografiska områden än enskilda kommuner och som inte lämpligen kan läggas på dessa kommuner. Vid införandet av landstingen fann man länet som det naturliga område inom vilket den nya institutionen borde bildas och valde därför länen som grund för landstingen (SOU 1995:27 s. 64 f.). Möjlighet fanns dock att dela upp ett län i mer än ett landsting. Denna möjlighet utnyttjades endast i Kalmar län och de båda landstingen i detta län sammanfördes sedermera år 1971 till ett landsting. Möjligheten till uppdelning upphörde genom tillkomsten av 1954 års landstingslag, som stadgade att varje län utgör ett landsting. Landstingsindelningens anknytning till länsindelningen har medfört att landstingens gränser alltid har ändrats som en följd av ändringar av länsgränserna (SOU 1978:32 s. 63).

Fram till antagandet av lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (KIL) avgjorde Kungl. Maj:t uppkommande indelningsärenden. I KIL fanns regler om villkor och tillvägagångs-

sätt för ändring i indelningen i kommuner och församlingar. Beträffande ändringar i landstingsindelningen innehöll lagen däremot endast ett par detaljbestämmelser. I praktiken tillämpade regeringen vid behov reglerna om ändring i kommunindelningen analogivis (prop. 1978/79:157 s. 84 f.).

När de stora kommunsammanslagningarna ägde rum på 1950- och 1970-talen var gällande regler i stor utsträckning satta åt sidan genom speciallagstiftning.

2.1.2 Nuvarande regler och tillämpning

Allmänt om indelningen och indelningslagen

Enligt 1 kap. 7 § första stycket regeringsformen 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. Indelningen i kommuner omfattar hela landet. Indelningen i landsting är inte riktigt heltäckande. 1 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) stadgar att varje landsting omfattar ett län om inte något annat är särskilt föreskrivet. Sedan Malmö och Göteborgs kommuner i samband med bildandet av Skåne läns landsting respektive Västra Götalands läns landsting inträtt i respektive landsting, överensstämmer landstingens indelning med länsindelningen med undantag för Gotland, där kommunen ansvarar för de uppgifter som landstinget har i andra län. På så sätt är landstingens territorier bestämda i lag. För kommunerna finns ingen sådan fixering av områdena.

Enligt 8 kap. 5 § regeringsformen skall grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner bestämmas i lag. Med kommuner avses därvid även landsting (prop. 1978/79:157 s. 34).

Som ovan nämnts fanns det i KIL en del knapphändiga regler om landstingsindelningen. Vid översyn av lagen ansågs dessa regler inte fylla de krav som regeringsformen ställer i fråga om grunderna för rikets indelning i kommuner och det anfördes att även ändringar i landstingsindelningen borde regleras i indelningslagstiftningen. Det ansågs även från övriga synpunkter olämpligt att i stora delar lämna ändringarna i landstingsindelningen utanför indelningslagstiftningen (SOU 1978:32 s. 173, prop. 1978/79:157 s. 85 f.).

Bestämmelser om indelningsändringar finns numera i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och lands-

ting (indelningslagen). Ändringar i kommunindelningen regleras i lagens första kapitel och ändringar i landstingsindelningen i dess andra kapitel. Reglerna i de båda kapitlen överensstämmer i stora delar med varandra, vilket vid lagens tillkomst ansågs vara naturligt med hänsyn till att flertalet ändringar i landstingsindelningen sker i samband med att kommunindelningen ändras och till att i övrigt i stort sett enhetliga regler gäller för de båda kommuntyperna (prop. 1978/79:157 s. 119).

Tre typer av indelningsändringar är tänkbara:

- Sammanläggning av flera kommuner eller flera landsting.
- Delning av kommun eller landsting.
- Överföring av ett område från en kommun till en annan kommun eller av ett område från ett landsting till ett annat landsting.

Avsikten har varit att lagen så långt möjligt skall vara neutral i förhållande till alla tänkbara typer av indelningsändringar. En annan avsikt har varit att lagstiftningen inte i allt för hög grad skall detaljreglera genomförandet av indelningsändringar, eftersom en sådan reglering skulle kunna utgöra ett hinder för lämpliga åtgärder i enskilda fall (prop. 1978/79:157 s. 35).

Fastighetsbildningslagen m.m.

Bestämmelser som rör kommunindelningen finns även på fastighetsbildningsnivå. I 3 kap. 11 § fastighetsbildningslagen (FBL) anges som förutsättning för att fastighetsbildning som medför ändring av gräns för kommun skall få ske, att åtgärden är av väsentlig betydelse för en ändamålsenlig fastighetsindelning eller att den kommunala indelningen blir lämpligare. Av bestämmelsen framgår vidare att regeringens eller länsstyrelsens medgivande till sådan fastighetsbildning i vissa fall skall inhämtas. I lagen (1970:991) om ändring i kommunal indelning i samband med fastighetsbildning fastslås principen att kommungräns anpassas efter ändringar i fastighetsindelningen. Denna lag reglerar också förfarandet i ärenden rörande fastighetsbildning enligt 3 kap. 11 § FBL. I 13 kap. FBL ges bestämmelser om fastighetsbildning för samordning med kommunal indelning. Om osäkerhet råder om den rätta sträckningen av fastighetsgräns, kan frågan prövas vid fastighetsbestämning enligt 14 kap. FBL.

Förutsättningarna för indelningsändring

Den grundläggande förutsättningen enligt indelningslagen för att en indelningsändring skall ske är att ändringen kan antas medföra bestående fördel för en kommun respektive ett landsting eller en del av en kommun respektive ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt.

I förarbetena till indelningslagen angavs att de indelningsändringar som kan tänkas förekomma är 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. Prövningen av en fråga om indelningsändring innebär i allmänhet en skälighetsbedömning där olika intressen vägs mot varandra och alla omständigheter som talar för eller mot en indelningsändring bör uppmärksammas. Vilka skäl för indelningsändring som måste finnas och hur tungt de skall väga i förhållande till eventuella skäl mot en ändring måste enligt förarbetena i huvudsak överlämnas åt praxis. I förarbetena anges dock ett antal faktorer som skall beaktas vid bedömningen (prop. 1978/79:157 s. 41 och 99 ff.). Fördelar med en mindre indelningsändring kan vara exempelvis att kommun- eller landstingsgränsen kommer att dras på ett lämpligare sätt, vilket kan underlätta den kommunala verksamheten. En indelningsändring kan göra det lättare att planlägga och exploatera ett markområde som är beläget i två kommuner. Som fördel för en kommun kan vidare nämnas att den genom indelningsändringen får sitt behov av mark för bostäder och industri täckt.

Den fördel som en indelningsändring skulle medföra för en kommun eller ett landsting måste alltid vägas mot de effekter som ändringen kan ha för en annan kommun eller ett annat landsting. Om kommunerna eller landstingen 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 inte heller något 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 för att bilda en egen kommun. Motsvarande gäller även för landsting. Det kan exempelvis vara fråga om invånarnas närhet till kommunal eller annan service, deras tillgång

till kommunikationer eller 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 annat sådant fall. I fråga om mindre ändringar av gränsdragningen, som innebär att denna förbättras, kan fördelar uppnås inte bara för kommunerna eller landstingen utan även för den statliga verksamheten.

Större indelningsändringar, dvs. sammanläggningar, delningar och överföringar av större områden från en kommun till en annan eller från ett landsting till ett annat, motiveras sällan av ett enda skäl. En rad olika faktorer inverkar på bedömningen. Man kan t.ex. inte bortse från befolkningsutvecklingen. Även de näringsgeografiska frågorna har stor betydelse. Det gäller t.ex. tätortsstruktur, avstånds-förhållanden, arbetsmarknad, sysselsättning, bostäder och kollektivtrafik. Indelningsändringens inverkan på kommunal service och kommunalekonomiska frågor, såsom förvaltningskostnader och kommunalskatt, måste beaktas. De kommunaldemokratiska frågorna om förändringar i antalet förtroendevalda och alternativa former för medborgarinflytande genom lokala organ är ytterligare en viktig faktor i bedömningen.

För att en ändring i rikets indelning i landsting skall få ske krävs vidare att hinder inte föreligger mot en ändring i länsindelningen. Denna begränsning är nödvändig med hänsyn till den ovan nämnda föreskriften i 1 kap. 2 § kommunallagen (1991:900), som stadgar att varje landsting omfattar ett län om inte något annat är särskilt föreskrivet. Denna bestämmelse har av regeringen tolkats så att om flera län läggs samman skall en sammanläggning ske också av landstingen (prop. 1995/96:38 s. 29). En erinran om kommunallagens föreskrift har också tagits in i indelningslagen. Ändringar i landstingsindelningen kan föranledas inte endast av omständigheter som hänger samman med landstingens verksamhet utan även av en ändring i länsindelningen som orsakas av förhållanden som har med den statliga regionala förvaltningen att göra, eller av en ändring i kommunindelningen över en länsgräns (prop. 1978/79:157 s. 120).

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. Om någon form av mellankommunalt samarbete kan vara ett alternativ till indelningsändring, bör frågan om sådana samarbetsformer finnas med i bilden vid indelningsfrågans bedömning.

Särskild hänsyn till kommunens och befolkningens inställning

Vid prövning av en aktualiserad ändring i kommunindelningen 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. När man vid prövning av en fråga om indelningsändring väger styrkan av de intressen som talar för ändringen mot styrkan av dem som talar mot denna fäster man alltså särskilt stor vikt vid kommunernas inställning. Enligt förarbetena kan det dock inte uteslutas att det kan förekomma fall när det är befogat att låta kommunen stå tillbaka för andra intressen. Bestämmelsen om synnerliga skäl har således inte den innebörden att en kommun har vetorätt mot en indelningsändring. Vid bedömningen av om de skäl som talar för en kommunindelningsändring har den tyngden att de bör föranleda en ändring mot en kommuns bestridande, ställs kraven på sådana skäl högre ju mer ingripande indelningsändringen är för kommunen (prop. 1978/79:157 s. 44). Sedan indelningslagen trätt ikraft har regeringen år 1981 i tre fall (Vaxholm, Vara och Botkyrka) beslutat om indelningsändringar i strid med de berörda kommunernas vilja. I alla andra fall har ansökan avslagits när kommunen sagt nej till den sökta ändringen.

Vid prövning av frågan om ändring i kommunindelningen skall särskild hänsyn också tas till befolkningens önskemål och synpunkter. I propositionen användes termen *ortsbefolkning*, vilket hade innebörden att särskild hänsyn behövde tas endast till befolkningen i den del av en kommun som skulle överföras till en annan kommun eller bilda en egen kommun – inte till befolkningen i den minskade kommunen eller i en hel kommun som skulle läggas samman med en annan kommun. I de senare fallen företrädde befolkningens inställning enligt propositionen alltid av fullmäktige. Vid utskottsbehandlingen i riksdagen ändrades termen *ortsbefolkning* emellertid

till *befolkning*. Ändringen innebar att särskild hänsyn skulle tas till befolkningens inställning i hela den kommun som berörs av en indelningsändring (bet. 1978/79:KU40 s. 5). Regleringen om att särskild hänsyn skall tas till befolkningens inställning innebär enligt förarbetena inte att befolkningens önskemål skall ha företräde framför kommunens. Om en kommun är negativ till en indelningsändring måste en lokal opinion för ändringen, som kommit till klart uttryck, vägas mot de intressen som kommunen företräder. Föredragande statsrådet ansåg det inte vara möjligt att närmare ange hur denna prövning, som kan vara mycket komplicerad, bör utfalla i olika situationer (prop. 1978/79:157 s. 45).

Vid ändringar i landstingsindelningen finns det ingen bestämmelse om att särskild hänsyn skall tas till landstingens eller dess medlemmars uppfattning. I propositionen anförde det föredragande statsrådet att han ansåg det vara självklart att landstingens och befolkningens intressen och synpunkter alltid skall beaktas i ärenden om ändringar i landstingsindelningen men att någon uttrycklig lagreglering av detta inte behövdes av följande skäl. En ändring i landstingsindelningen påverkar knappast andra landsting 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. Det är därför inte nödvändigt att införa en bestämmelse om att särskild hänsyn skall tas till de närmast berörda landstingens eller om att synnerliga skäl skall krävas för en indelningsändring mot ett sådant landstings vilja. När ändringar i landstingsindelningen sker som följdändringar till ändringar i kommunindelningen skall särskild hänsyn tas till befolkningens önskemål och synpunkter enligt bestämmelserna om ändring i indelningen i kommuner. Det behövs ingen uttrycklig bestämmelse om att särskild hänsyn dessutom skall tas till samma befolknings synpunkter på ändringen i landstingsindelningen. Om en hel kommun flyttas från ett landsting till ett annat är det naturligt att kommunfullmäktige företräder befolkningen (prop. 1978/79:157 s. 87).

Omfattningen av indelningsändringar i praxis

De senaste åren har i genomsnitt ca fem ansökningar om indelningsändring per år inkommit till Kammarkollegiet. Ansökningarna gäller till ungefär hälften var kommundelningar och gränsjusteringar. Inga

ansökningar om kommunsammanläggning har gjorts. Genom kommunindelingsbeslut efter indelningslagens ikraftträdande år 1979 har elva nya kommuner bildats, varav fem under 1980-talet, fem under 1990-talet och en hittills under 2000-talet. De enda ändringar i landstingsindelningen, utan samband med kommunindelingsändring, som förekommit under denna tid skedde i samband med bildandet av Skåne län och Västra Götalands län.

Initiativrätten

En fråga om ändring i kommunindelningen kan väckas av en kommun eller en medlem av en kommun, som skulle beröras av ändringen. En fråga om ändring i landstingsindelningen kan väckas av ett landsting eller en medlem av ett landsting, som skulle beröras av ändringen. Ansökningen om ändring skall ges in till Kammarkollegiet.

Dessutom kan regeringen, Kammarkollegiet och, när det gäller ändringar i kommunindelningen, länsstyrelsen ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ.

Det vanligaste är att ansökningar om indelningsändringar görs av enskilda; ofta rör det sig om ganska stora aktionsgrupper.

Vid indelningslagens tillkomst väcktes frågan om en kommun borde ha rätt att ta initiativ till en ändring i landstingsindelningen. I förarbetena avfärdades dock en sådan möjlighet med motiveringen att i de sällsynta fall när en ändring i landstingsindelningen inte sker som en följd av en ändring i kommunindelningen, till vilken en kommun har rätt att ta initiativ, torde en kommun ha tillräckliga möjligheter att göra sin mening gällande på andra vägar (prop. 1978/79:157 s. 87 f.). Ett sådant fall aktualiserades beträffande Heby kommun, vars ansökningar om byte av läns- och sedermera även landstingstillhörighet togs upp till prövning av regeringen.

Utredningen

Indelningslagens huvudregel är att indelningsändringar utreds av Kammarkollegiet. I praktiken utreder Kammarkollegiet på egen hand dock endast mindre indelningsändringar. Alla större utredningar uppdrar kollegiet åt en särskild utredare (såsom Svenska kommunförbundet, högskolor eller annan expertis) eller, undantagsvis, länsstyrelsen att göra. Enligt förarbetena kan det i många fall vara värde-

fullt att bereda berörda kommuner eller landsting möjlighet att yttra sig redan före valet av utredningsform (prop. 1978/79:157 s. 115).

För att en utredning om indelningsändring skall startas anses krävas att en preliminär analys visar att förutsättningar kan finnas för att genomföra ändringen. Om det inte är kommunen eller landstinget som har ansökt om indelningsändringen, inleds i praxis förfarandet med en preliminär remiss för att ta reda på berörda kommuners och landstings inställning till en ändring. Remissen innebär att kommunen, landstinget och länsstyrelsen ombeds att yttra sig över ansökan. Om en berörd kommun eller ett berört landsting säger nej till en föreslagen ändring i indelningen eller nej till utredning av en sådan ändring, görs i praxis oftast ingen ytterligare utredning utan ansökan avslås. Över huvud taget behöver en utredning inte 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. I sådant fall behöver någon särskild utredning inte göras (prop. 1978/79:157 s. 115).

Vid utredningen skall samråd ske med de kommuner respektive landsting som "har intresse" av frågan. Detta innebär enligt förarbetena att samråd skall ske inte bara med kommuner respektive landsting som direkt skulle beröras av ändringen utan även med kringliggande kommuner respektive landsting i den mån en ändring skulle vara av betydelse för dessa, t.ex. genom att ett mellankommunalt samarbete påverkas (prop. 1978/79:157 s. 115 f.).

Upplysningar brukar inhämtas från statliga myndigheter, t.ex. Skatteverket. Kontakter tas även bl.a. med den kommun eller det landsting som är aktuellt för indelningsändring och med aktionsgrupper.

Utredningen remitteras på detta stadium till kommunen, landstinget och länsstyrelsen.

Vid ändringar i kommunindelningen skall, när det finns skäl till det, en särskild undersökning göras av befolkningens inställning till en indelningsändring. Enligt förarbetena bör undersökningen inte genomföras förrän utredningen framskridit så långt att frågorna blivit ordentligt belysta och information kunnat spridas till dem som skall delta i undersökningen. Om befolkningens mening redan står klar, t.ex. för att kommunen som ett led i sin behandling av frågan har hört befolkningen, behöver naturligtvis någon särskild undersökning som regel inte ske (prop. 1978/79:157 s. 117). Om den sär-

skilda utredaren finner skäl till en sådan undersökning, anmäler han eller hon detta till Kammarkollegiet, som beslutar i frågan. Länsstyrelsen beslutar om sådana undersökningar i ärenden som länsstyrelsen utreder. Indelningslagens regleringar om utredning är i princip överensstämmande vad gäller ändringar i kommun- respektive landstingsindelningen men beträffande landstingsindelningsändringar finns det ingen bestämmelse om att befolkningens inställning skall undersökas. I de fallen finns dock möjlighet att med stöd av 5 kap. 34 § kommunallagen (1991:900) inhämta befolkningens synpunkter t.ex. genom en folkomröstning. En sådan rådgivande folkomröstning kan omfatta hela eller delar av ett landsting eller bara ett urval av dess medlemmar.

Undersökningen av befolkningens inställning skall enligt indelningslagen göras av länsstyrelsen, som därvid bör samråda med respektive kommun i fråga om valet av undersökningsform och den närmare uppläggningsformen av undersökningen. Undersökningen kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande och det är länsstyrelsen som bestämmer genom vilket förfarande undersökningen skall göras samt hur omfattande den skall vara. Länsstyrelsen får anlita valnämnden i kommunen, om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras genom detta.

I praktiken görs dock undersökningen om befolkningens inställning oftast inte av länsstyrelsen utan av berörd kommun, som då också bekostar den. Kommunen och Kammarkollegiet kommer då överens om att kommunen skall göra undersökningen. Detta förfarande har stöd i förarbetena, där det anges att kommunfullmäktige i första hand bör ges tillfälle att inhämta synpunkter från befolkningen, eftersom detta är den mest naturliga vägen (prop. 1978/79:157 s. 51 och 117, bet. 1978/79:KU40 s. 6). Om kommunen gör undersökningen, är det också kommunen som beslutar om den skall göras genom folkomröstning eller opinionsundersökning samt hur omfattande den skall vara.

När resultatet av en folkomröstning bedöms måste hänsyn tas inte bara till hur de deltagande röstat utan även till hur många som deltagit i omröstningen. Detta är enligt förarbetena en bra mätare på intresset för frågan i området (prop. 1978/79:157 s. 118).

I praktiken utreds befolkningens inställning i alla större ärenden om ändring i kommunindelningen. När det gäller ändringar i landstingsindelningen undersöktes befolkningens inställning i samband med bildandet av Västra Götalands läns landsting angående överflyttningen av Mullsjö och Habo kommuner från Skaraborgs läns

landsting till Jönköpings läns landsting. I övrigt förekom inte någon undersökning av befolkningens inställning när Västra Götalands läns landsting och Skåne läns landsting bildades (SOU 2002:33 s. 71).

Sedan befolkningens inställning undersökts, remitteras ärendet åter till kommunen, landstinget och länsstyrelsen, som i detta skede avger sitt definitiva ställningstagande till indelningsändringen.

Om utredningen visar att den kommunala indelningen bör ändras, skall ett förslag upprättas till ändring samt till den ekonomiska reglering (se särskilt avsnitt nedan) och de övriga föreskrifter som ändringen kan ge anledning till. Om även någon annan indelning, t.ex. en statlig administrativ indelning, en judiciell indelning eller en indelning i fastighetsregisterområden, behöver ändras, skall förslag upprättas också till en sådan ändring.

Den utredande myndigheten får bestämma att sökanden eller det allmänna skall förskotta utredningskostnaden. Möjligheten att låta en enskild sökande betala utredningskostnaden bör enligt förarbetena utnyttjas ytterst sparsamt (prop. 1978/79:157 s. 118), vilket också varit fallet i praxis. I samband med att slutligt beslut i indelningsärendet meddelas får den beslutande myndigheten besluta att sökanden eller en kommun respektive ett landsting, som har fördel av indelningsändringen, slutligen helt eller delvis skall stå för utredningskostnaden. Om ett sådant beslut inte meddelas skall staten svara för utredningskostnaden.

Beslutsfattandet

Som huvudregel beslutar regeringen om indelningsändringar. Den ovan redovisade principen om överensstämmelse mellan indelningen i landsting och län medför att regeringen inte anses kunna besluta om en större ändring i landstingsindelningen utan att riksdagen beslutar om en ändring i länsindelningen (prop. 1978/79:157 s. 120). Vid beslut om indelningsändring får regeringen även meddela de föreskrifter som behövs för genomförandet av ändringen i den mån dessa frågor inte berörts i den ekonomiska regleringen (prop. 1978/79:157 s. 101).

Kammarkollegiet får besluta om sådan indelningsändring som behövs på grund av oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighetsförhållandena och som inte föranleder ekonomisk reglering mellan kommunerna. Det torde enligt förarbetena i allmänhet röra sig om områden med enstaka fastigheter eller delar av fastig-

heter där få (inte mer än 10–20) eller inga människor bor (prop. 1978/79:157 s. 55 ff., bet. 1978/79:KU40 s. 6 f.). Det är mycket ovanligt att Kammarkollegiet med stöd av denna bestämmelse beslutar om indelningsändring. Länsstyrelsen får besluta om sådan ändring om ändringen avser kommuner i samma län, som är ense om ändringen. Beslut av en länsstyrelse får överklagas till Kammarkollegiet och kollegiets beslut får överklagas till regeringen.

Kammarkollegiet får även avslå en ansökan om indelningsändring om kollegiet finner att ändringen inte bör ske. I förarbetena anges att politiskt känsliga ärenden alltid bör underställas regeringens prövning (prop. 1978/79:157 s. 104). I praxis har endast något enstaka ärende underställts regeringen. Kammarkollegiets avslagsbeslut överklagas dock som regel till regeringen, vilket hittills sällan har lett till ändring.

Tid från beslut till ikraftträdande

En indelningsändring träder i kraft den 1 januari det år som bestäms i beslutet om ändringen. Redan enligt KIL gällde att indelningsändring alltid skulle träda i kraft vid ett årsskifte. Vid indelningslagens tillkomst diskuterades bl.a. om man kunde avstå från begränsande regler om när små indelningsändringar, där beslutanderätten föreslogs decentraliseras till Kammarkollegiet, skall träda i kraft. Det anfördes att sådana ändringar endast skulle komma att avse överföring av för kommunerna obetydliga områden. Därför torde hänsynen till taxeringsarbetet, folkbokföringen, upprättandet av röstlängd eller kommunernas budgetarbete, dvs. de huvudsakliga grunderna för att indelningsändring enligt KIL skulle träda i kraft vid årsskifte, inte lägga hinder i vägen för en sådan ordning. Indelningslagskommittén stannade dock för att alla indelningsändringar bör träda i kraft vid ett årsskifte, och förslaget biträdde av föredragande statsrådet (SOU 1978:32 s. 158 ff. och s. 195 f., prop. 1978/79:157 s. 73).

I fråga om mera omfattande indelningsändringar måste nyval till fullmäktige hållas innan ändringen kan träda i kraft. Om en ändring i kommunindelningen 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. De fall som avses är dels sådana sammanläggningar och delningar som medför nybildning av en kommun, dels sådana indelningsändringar som leder till en större

ökning eller minskning av folkmängden (som regel minst 15 procent) för någon av de kommuner som berörs av ändringen (prop. 1978/79:157 s. 109). En av de få bestämmelser i KIL som gällde landstingsindelningen gällde nyval av landstingsledamöter och suppleanter i samband med indelningsändring (33 §). Indelningslagskommittén ifrågasatte reglerna härom, eftersom indelningsändringar av den storleken att nyval av landsting krävs är sällsynta, och anförde att det inte torde finnas något behov av att kunna sätta sådana ändringar i kraft vid andra tillfällen än årsskiftet efter ordinarie landstingsval. Reglerna om förordnande av nyval gavs ingen motsvarighet i indelningslagen och någon motsvarighet till bestämmelsen gällande större kommunindelingsändringar om ikraftträdande vid årsskiftet efter ordinarie fullmäktigeval infördes inte beträffande landsting (SOU 1978:32 s. 176, prop. 1978/79:157 s. 88).

Om regeringen skall besluta om ändringen, skall beslutet meddelas senast ett år innan ändringen skall träda i kraft. Anledningen till denna tidsfrist är bl.a. att de berörda kommunerna eller landstingen skall hinna genomföra sitt budget- och övriga planeringsarbete på ett tillfredsställande sätt. Om det finns synnerliga skäl, får beslutet meddelas vid en senare tidpunkt, dock inte senare än åtta månader före ikraftträdandet. Undantagsbestämmelsen kan enligt förarbetena användas om utredningen har försenats på grund av att den behövt kompletteras på ett sätt som inte varit möjligt att förutse tidigare, men den skall inte utnyttjas rutinmässigt när utredningen dragit ut på tiden, så att beslut inte kan meddelas före ett årsskifte (prop. 1978/79:157 s. 71 f.). I praktiken undviker man att utnyttja denna undantagsbestämmelse.

Om Kammarkollegiet eller länsstyrelsen skall besluta om ändringen, skall beslutet meddelas senast tre månader innan ändringen skall träda i kraft. Anledningen till detta är att berörda myndigheter skall få tillräcklig tid för följdåtgärder som behövs med anledning av ändringen (prop. 1978/79:157 s. 71).

Kommunen eller landstinget under övergångstiden

Sedan en indelningsändring har beslutats eller, såvitt avser kommuner, indelningsdelegerade (se särskilt avsnitt nedan) har valts, kan en kommun respektive ett landsting enligt den nya indelningen förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter.

Från den tidpunkten till dess att ändringen träder i kraft skall den beslutanderätt som tillkommer fullmäktige utövas av företrädare för kommunen respektive landstinget enligt den nya indelningen, om beslutet sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet. Företrädare för kommunen respektive landstinget enligt den äldre indelningen får under samma tid utöva den beslutanderätt som tillkommer fullmäktige endast i frågor som uteslutande avser denna kommun respektive detta landsting och som inte sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet. Som exempel på beslut som bör fattas av företrädare för kommunen respektive landstinget enligt den nya indelningen nämndes i förarbetena investeringsbeslut, antagande av planförslag, beslut om taxor, reglementen och stadgor, inrättande av nya tjänster och fastställelse av budget för kommunen respektive landstinget enligt den nya indelningen samt beslut i frågor som rör denna kommuns respektive detta landstings organisation. Företrädare för kommun respektive landsting enligt den äldre indelningen bör enligt förarbetena i princip endast fatta beslut som ryms inom befintlig verksamhetsnivå och befintliga ekonomiska ramar. Det uttalades också att det i tveksamma fall bör överlämnas åt företrädare enligt den nya indelningen att avgöra ärendet (SOU 1978:32 s. 164, prop. 1978/79:157 s. 78 f.).

Fullmäktige i varje kommun eller landsting som berörs av en indelningsändring företräder denna kommun eller detta landsting enligt såväl den äldre som den nya indelningen. Detta innebär att fullmäktige som har valts för kommunen eller landstinget enligt den äldre indelningen även företräder kommunen eller landstinget enligt den nya indelningen. Om en ändrad landstings- eller kommunindelning skall träda i kraft den 1 januari året efter det år då ordinarie val hålls till landstings- och kommunfullmäktige, skall enligt 1 kap. 14 § vallagen (1997:157) redan det valet avse landstinget och kommunen enligt den nya indelningen. När de nyvalda fullmäktige tillträder den 1 november företräder de alltså även kommunen eller landstinget enligt den äldre indelningen. För kommunernas (men inte för landstingens) del finns det emellertid undantag från nämnda huvudregel. Dessa blir i praktiken tillämpliga vid alla större kommunindelningsändringar och tar sikte på beslutanderätten enligt såväl den äldre som den nya indelningen.

Undantaget beträffande kommunen enligt den äldre indelningen avser de två sista månaderna av övergångsperioden i de fall en indelningsändring skall träda i kraft den 1 januari året efter det år då val i hela riket av kommunfullmäktige har ägt rum. Då skall de nyvalda

fullmäktige i den kommun som bildas genom sammanläggning av kommuner företräda, förutom den kommun som bildas, även de kommuner enligt den äldre indelningen som ingår i sammanläggningen. Innebär ändringen att en kommun delas eller att en del av en kommun överförs till en annan kommun, får regeringen besluta att de gamla fullmäktige skall sitta kvar och utöva beslutanderätt för kommunen enligt den äldre indelningen till dess indelningsändringen träder i kraft och att deras tjänstgöring först då skall upphöra. Ett sådant beslut blir alltid nödvändigt vid delning av en kommun som innebär att den delade kommunen upplöses och bör enligt förarbetena i övriga fall meddelas om nyvalda fullmäktige inte framstår som tillräckligt representativa för kommunen enligt den äldre indelningen (prop. 1978/79:157 s. 111).

Undantaget beträffande kommunen enligt den nya indelningen är tillämpligt när en indelningsändring innebär att en ny kommun bildas eller när ändringen är av sådan omfattning att kommunen enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kommunfullmäktige; som ovan nämnts menas enligt förarbetena med detta sådana indelningsändringar där ökningen eller minskningen av befolkningen uppgår till minst 15 procent (prop. 1978/79:157 s. 111 f.). I dessa fall skall regeringen bestämma att kommunen enligt den nya indelningen skall företrädas av indelningsdelegerade från det att dessa har valts tills de nyvalda fullmäktige börjar sin tjänstgöring.

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. För de nyvalda fullmäktige kommer indelningsdelegerades arbetsutskott, framför allt vid nybildning av en kommun, i praktiken att fungera som en kommunstyrelse (prop. 1978/79:157 s. 113).

Nämndernas beslutsbefogenheter under övergångstiden regleras inte självständigt i lagstiftningen. En redogörelse för vad som gäller i detta avseende återfinns i prop. 1978/79:157 s. 77 och 79 f.

Beslut som fattas under övergångstiden får överklagas enligt kommunallagens (1991:900) bestämmelse om laglighetsprövning. Ett beslut får överklagas, förutom av medlemmar av kommunen eller landstinget, också av andra kommuner eller landsting som berörs av indelningsändringen och av medlemmar av en sådan kommun eller ett sådant landsting. Grunden för denna utvidgade överklagande-

rätt är risken för kompetensöverskridanden i förhållande till kommunen eller landstinget enligt den indelning man inte representerar (prop. 1978/79:157 s. 84).

Indelningsdelegerade

Som framgått av det ovan redovisade gäller vid större kommunindelningsändringar att indelningsdelegerade skall utses att företräda kommunen enligt den nya indelningen till dess de nyvalda fullmäktige börjar sin tjänstgöring, dvs. till den 1 november året innan indelningsändringen träder i kraft. Syftet är att ge kommunen enligt den nya indelningen ett beslutande organ som är representativt för denna kommun. Indelningsdelegerade utses enligt lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade.

Regeringen eller, om delegerade skall utses från endast en kommun, fullmäktige bestämmer antalet delegerade. Fullmäktige väljer de delegerade. Valbar till delegerad är ledamot eller suppleant i fullmäktige och vid valet är det enligt förarbetena lämpligt att i första hand välja personer som kommer att vara valbara även till kommunfullmäktige i den nybildade eller ändrade kommunen (prop. 1978/79:157 s. 128). Den eller de kommuner som har valt delegerade skall bekosta de delegerades verksamhet.

För beredning och verkställighet skall delegerade utse ett arbetsutskott, som även gör upp förslag till budget för kommunen enligt den nya indelningen. De delegerade får även utse kommittéer. Det finns inte någon bestämmelse som möjliggör delegation från indelningsdelegerade till arbetsutskott och kommittéer. Beslut av de delegerade, arbetsutskottet och kommittéer får överklagas genom laglighetsprövning av varje kommun som har valt delegerade och av medlem i sådan kommun.

Det finns inga regler om indelningsdelegerade vid ändringar i landstingsindelningen. Sådana regler ansågs i förarbetena till indelningslagen inte vara nödvändiga. Som motivering till detta ställningstagande anfördes att ändringar i landstingsindelningen normalt inte är av den omfattningen att det under övergångsperioden mellan ändringsbeslutet och ikraftträdandet måste finnas ett särskilt organ som utövar landstingets beslutanderätt. En ändring i landstings- och länsindelningen, som är så omfattande att ett sådant organ blir nödvändigt, torde enligt förarbetena under alla förhållanden inte kunna genomföras utan att riksdagen tar ställning till denna, varvid

även frågan om indelningsdelegerade kan lösas (prop. 1978/79:157 s. 121).

Vid bildandet av Skåne läns landsting och av Västra Götalands läns landsting stiftades särskilda lagar (SFS 1996:945 respektive SFS 1997:222) om sammanläggningsdelegerade för respektive landsting. Dessa lagar upphävdes efter sammanläggningarna.

Ekonomisk reglering

När en kommun eller ett landsting delas skall de inbördes ekonomiska förhållandena mellan kommunerna eller landstingen enligt den nya indelningen regleras. När en del av en kommun eller ett landsting överförs till en annan kommun eller ett annat landsting skall sådan reglering ske om en kommunal tillgång eller förbindelse som kan hänföras till den delen bör överföras till den andra kommunen eller det andra landstinget eller om det finns särskilda skäl till reglering. Regleringen fastställs av regeringen när beslutet om indelningsändringen meddelas. De ekonomiska frågorna anses vara av så avgörande betydelse för kommunerna och landstingen att de i princip bör vara lösta när beslutet om indelningsändring meddelas. Förordnandet om indelningsändring bör dock inte hindras av att någon mindre detalj i den ekonomiska regleringen återstår (prop. 1978/79:157 s. 62 f.). Vid sammanläggning av kommuner eller landsting övergår kommunens eller landstingets tillgångar och ansvarigheten för dess förbindelser till den kommun eller det landsting som bildas genom sammanläggningen.

Den ekonomiska regleringen skall ha till syfte att på ett ändamålsenligt och skäligt sätt fördela kommunens eller landstingets förmögenhet eller en del av denna.

Är kommunerna eller landstingen överens om regleringen, bör denna fastställas enligt överenskommelsen. Kommunerna eller landstingen är i regel ense om den preliminära ekonomiska regleringen när förslaget till denna läggs fram.

I praktiken fungerar det så att Kammarkollegiets uppdrag till utredaren i första skedet inte innehåller något om ekonomisk reglering. Om det efter remissrunda och eventuell folkomröstning visar sig finnas förutsättningar för indelningsändring får utredaren ett särskilt uppdrag att upprätta förslag till ekonomisk reglering. Det görs då en ganska omfattande preliminär ekonomisk reglering innan regeringen fattar sitt beslut. Slutlig reglering mellan parterna görs

sedan sista årsbokslutet för tiden före indelningsändringens ikraftträdande är färdigställt.

2.2 Länsindelning

2.2.1 Historik

Det svenska länsväsendet uppkom redan under medeltiden. Från att tidigare ha avsett ett kungligt förvaltningsuppdrag över ett visst område kom begreppet län under 1300-talets senare del att beteckna förvaltningsområdet som sådant. Den nuvarande ordningen och dagens länsindelning har sitt ursprung i 1634 års regeringsform. Genom denna skapades en verklig länsindelning med en överallt lika organiserad styrelse. Landet delades in i 23 län (hövdingedömen), varav i det egentliga Sverige elva län jämte överståthållardömet Stockholm, vilka räknades upp i regeringsformen. Länsindelningen utsträcktes senare till de från Danmark-Norge i mitten av 1600-talet vunna landskapen Jämtland, Härjedalen, Gotland, Blekinge, Skåne, Halland och Bohuslän.

Sedan bl.a. Stockholms, Kronobergs och Västerbottens län hade tillkommit fastställdes i 1719 och 1720 års regeringsformer antalet län i det dåvarande egentliga Sverige till tjugo, förutom överståthållardömet.

I 1772 års regeringsform var länen inte längre uppräknade utan däri stadgades angående länsindelningen endast (33 §): "Landtregeringen består af de vanlige hövdingedömen, alldeles som de nu sig befinna, ... och komma således att fördelas i den ordning, de nu och efter 1720 års regeringsform innehafva." I slutet av 1700-talet bildades Gävleborgs län samt delades Närke och Värmlands län i två.

Inte heller i 1809 års regeringsform räknades länen upp, utan denna föreskrev (46 §): "Landet skall förblifva indeladt i hövdingedömen under den vanliga landtregeringen." Ändringar avseende länsindelningen kunde således företas utan grundlagsändring. Endast ett upphävande av indelningen i län skulle ha stridit mot regleringen.

Länsindelningen har, fränsett vissa mindre justeringar, bestått sedan år 1810 då Jämtlands län och Norrbottens län bildades. Frågan om ändrad länsindelning har vid skilda tillfällen framförts i riksdagen eller i annat sammanhang upptagits till prövning av Kungl. Maj:t. Fränsett mindre justeringar av gränserna har emellertid läns-

indelningen bestått fram till våra dagar. Sverige är numera indelat i 21 län.¹

2.2.2 Nuvarande regler och tillämpning

Som framgått av ovanstående angavs i äldre regeringsformer, med början i 1634 års, uttryckligen landets indelning i län. 1974 års regeringsform innehåller emellertid inte några bestämmelser om länen eller länsindelningen. I 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen anges dock bl.a. att länsstyrelserna lyder under regeringen, vilket innebär att regeringsformen förutsätter att det skall finnas länsstyrelser och att landet är indelat i län. Att landet är indelat i län framgår uttryckligen bl.a. av förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion där det (1 §) anges att det i varje län finns en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Förordningen ger dock inte några anvisningar om själva länsindelningen och det finns inte heller några andra författningsbestämmelser som reglerar länsindelningen. Landets indelning i län får i stället anses vila på sedvanerättslig grund. Den kan härledas ur den liggare över Sveriges indelning som i enlighet med 6 § förordningen (1994:634) med instruktion för Kammarkollegiet förs av kollegiet. Liggaren förs länsvis och innehåller uppgifter om indelningen i bl.a. kommuner och domsagor, om gällande församlingsindelning per den 1 januari 2000 då kyrka-stat-reformen trädde i kraft samt om den senast gällande socken- och häradsindelningen.

Den nuvarande länsindelningen framgår – åtminstone indirekt – av regeringens tillkännagivande om länens indelning i kommuner (SFS 2002:808). Tillkännagivandet är inte normgivande utan anger endast hur Sveriges länsindelning ser ut vid viss tidpunkt.

Inte heller förfarandet vid eller kriterierna för ändring i länsindelningen är reglerat i lag eller förordning. Det anses att regeringen har rätt att på egen hand besluta om mindre ändringar i länsindelningen (närmast som en följd av ändringar i den kommunala indelningen) medan frågor om mera omfattande ändringar skall underställas riksdagen (prop. 1978/79:157 s. 85, prop. 1995/96:38 s. 7 f.). Regeringen har, mot bakgrund av att läns- och landstings-

¹ För en mer utförlig historisk beskrivning se Nationalencyklopedin 1993 tolfte bandet s. 551, SOU 1967:23 s. 12 ff. och SOU 1995:27 s. 59 ff., från vilka uppgifterna i detta avsnitt huvudsakligen är hämtade. Citaten är hämtade från Hildebrand 1891, s. 134 f. och s. 165.

indelningen sammanfaller såvida inte annat är särskilt föreskrivet, funnit att de villkor som gäller för indelningen i landsting i praktiken blir styrande också för indelningen i län.²

Som ovan angetts har landets indelning i län i princip varit gällande sedan år 1810. Under de senaste decennierna har dock tre större ändringar i indelningen genomförts. År 1968 lades Stockholms stad (överståthållardömet) och Stockholms län samman till ett nytt län kallat Stockholms län. Vid bildandet av Skåne län föreslogs riksdagen godkänna att Kristianstads och Malmöhus län den 1 januari 1997 läggs samman till Skåne län. Vid bildandet av Västra Götalands län lämnade regeringen förslag om att riksdagen skulle godkänna att Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län, med undantag för Habo och Mullsjö kommuner, den 1 januari 1998 läggs samman till Västergötlands län. Riksdagen biföll förslagen med undantag för namnet Västergötlands län. Regeringen beslutade därefter om respektive landstingsindelning med hänvisning till att riksdagen beslutat om länssammanläggning. Således beslutade regeringen att Kristianstads läns landsting och Malmöhus läns landsting skulle läggas samman till Skåne läns landsting den 1 januari 1999 och att Malmö kommun samma dag skulle träda in i det nybildade landstinget. Beträffande Västra Götalands län beslutade regeringen att landstingen i de tre sammanlagda länen skulle läggas samman till Västra Götalands läns landsting, att Göteborgs kommun skulle bli en del av det nya landstinget samt att Habo och Mullsjö kommuner skulle tillhöra Jönköpings läns landsting per den 1 januari 1999. Dessa läns- och landstingssammanläggningar kom till stånd på initiativ av olika statliga utredningar (se t.ex. SOU 1995:27), och riksdagen och regeringen var överens om att genomföra dessa förändringar.

² Regeringsbeslut 2001-04-19 i ärende Ju 2000/4841/K

3 En lag om Sveriges indelning i län och landsting

3.1 Bakgrund

Som huvudregel har regeringen rätt att i enlighet med lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen) självständigt besluta om indelningsändringar. Vid en större indelningsändring beträffande ett landsting medför kopplingen mellan landstingens och länens områden att regeringen inte kan besluta om en ändring i landstingsindelningen utan att riksdagen beslutar om en ändring i länsindelningen. Vid arbetet med stiftandet av indelningslagen synes det inte ha varit aktuellt att diskutera frågan om beslutanderätten vad gäller ändringar i länsindelningen eller en lagreglering beträffande dessa ärenden. Vad gäller regeringens beslutanderätt i ärenden om ändring i kommun- och landstingsindelningen var det inte aktuellt med någon annan förändring än en decentralisering av beslutanderätten beträffande mindre indelningsändringar från regeringen till Kammarkollegiet eller till länsstyrelserna.

Frågan om denna ordning skall vara den gällande har emellertid de senaste åren behandlats i olika sammanhang. Som nämnts i kapitel 2 har regeringen och riksdagen varit överens om att genomföra de större ändringar i läns- och landstingsindelningen som har ägt rum sedan indelningslagens tillkomst. Beträffande en indelningsändring som aktualiserats men som inte har kommit till stånd har det däremot rått skilda meningar. Heby kommun, som tillhör Västmanlands län, tillställde den 7 december 1998 regeringen en begäran om att kommunen skulle överföras till Uppsala län. Ärendet överlämnades av regeringen till Kammarkollegiet för utredning. Efter företagen utredning föreslog kollegiet i ett yttrande till regeringen att indelningen skulle ändras på så sätt att Heby kommun överförs från Västmanlands län och Västmanlands läns landsting till Uppsala län och Uppsala läns landsting. Hösten 2000 väcktes motioner i bostadsutskottet i vilka förordades att regeringen skyndsamt skulle

bifalla Heby kommuns ansökan om ändrad länstillhörighet. Utskottet behandlade motionerna i betänkande 2000/01:BoU7. Utskottet förklarade sig därvid inte vara berett att göra det av motionärerna begärda tillkännagivandet utan menade att den pågående beredningen av ärendet borde avvaktas, varför motionerna avstyrktes. Vid kammarbehandlingen av betänkandet beslutade riksdagen den 14 mars 2001 att återförvisa ärendet till utskottet för förnyad beredning. Vid sin förnyade beredning beslutade utskottet att behandlingen av de två motionsförslagen om Heby kommun skulle anstå i avvaktan på ett kommande regeringsbeslut i frågan. Regeringen avsåg den 19 april 2001 Heby kommuns ansökan. Motionerna om Heby kommuns länstillhörighet behandlades på nytt av bostadsutskottet i betänkandet 2000/01:BoU13, och utskottet föreslog då att riksdagen borde 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 och anförde därutöver: "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 enlighet med riksdagens ställningstagande. Så bör t.ex. bli fallet om Heby kommun förnyar sin ansökan." Utskottets förslag till tillkännagivande bifölls av riksdagen den 12 juni 2001. Heby kommun inkom den 26 juni 2001 till regeringen med en ny ansökan, som avsåg kommunens byte av landstings- och länstillhörighet. Ansökan överlämnades till Kammarkollegiet, som i yttrande till regeringen hänvisade till sitt tidigare yttrande. Regeringen beslutade den 11 oktober 2001 att avslå kommunens ansökan.

Synpunkter har i detta sammanhang framförts om att beslut om vissa större indelningsändringar är av sådan vikt att ett avgörande inflytande bör ligga hos den folkvalda församlingen och frågorna avgöras i en mer tydligt politisk ordning. Försök har också gjorts att åstadkomma en sådan ordning (se avsnitt 3.1.1 och 3.1.2). Konstitutionsutskottet behandlade hösten 2003 i betänkandet 2003/04:KU3 ett antal motioner angående indelningsändringar. Utskottet avstyrkte motionerna mot bakgrund av att beredning av kommendemokratikommitténs förslag (se avsnitt 3.1.3) pågick inom Regeringskansliet. I en reservation till beslutet anfördes bl.a. att regeringen, med utgångspunkt i det av utskottet upprättade och

till Lagrådet remitterade lagförslaget samt i Lagrådets yttrande häröver (se avsnitt 3.1.2), borde bereda frågan om beslutsformer och förfarande vid ändringar i Sveriges indelning i län och landsting samt överlämna erforderliga lagförslag till riksdagen. Nämnda reservation bifölls av riksdagen den 13 november 2003.

3.1.1 Bostadsutskottets lagförslag

Sedan regeringen för andra gången avslagit Heby kommuns begäran om att kommunen skulle överföras till Uppsala län behandlade bostadsutskottet hösten 2001 två motioner om Heby kommuns länsstillhörighet. I samband härmed upprättade utskottet på eget initiativ ett förslag till en ny lag som bestämmer kommunernas länsstillhörighet.

Avsikten med förslaget var att riksdagen skulle öka sin kontroll över de större länsändringarna (med en större länsändring avsåg utskottet att en kommun förs över till ett annat befintligt eller nybildat län). Utskottet ansåg att en lag som direkt anger kommunernas länsstillhörighet skulle tydligare markera riksdagens ansvar för länsindelningen och dessutom innebära att formen för riksdagens beslutsfattande rörande indelningsändringar anknyts till regeringsformens bestämmelser. Utskottets lagförslag benämndes Förslag till lag om Sveriges indelning i län. Lagförslaget innehöll en enda bestämmelse, vilken föreskrev vilka län som skall finnas i Sverige och vilka kommuner länen skall omfatta. Någon ändring i indelningslagen föreslogs inte.

Större länsändringar skulle således fordra lagändring. Utskottet anförde att regeringen skulle kunna handlägga indelningsfrågor enligt i princip samma ordning som hittills men att förändringen dock skulle innebära att regeringens propositioner till skillnad från tidigare måste innehålla ett lagförslag. Det uttalades att vissa beslut, som det inte ankommer på riksdagen att fatta, bl.a. kommunindelningar, kommunsammanslagningar och kommunernas namn, skulle komma att föranleda behov av följdändring i den föreslagna lagen.

Lagen som föreslogs ansågs av utskottet inte vara tillräcklig för att uppnå målsättningen att riksdagen skulle öka sin kontroll över de större länsändringarna, utan den skulle ses som ett första steg. Vad som ytterligare ansågs behövas var en ordning enligt vilken regeringen också skulle underställa riksdagen eller åtminstone för riksdagen redovisa de beslut varigenom regeringen lämnar en kommuns

ansökan om ändrad landstings- eller länsstillhörighet utan bifall. Riksdagen skulle då ges tillfälle att efter eget initiativ genom lag besluta om en indelningsändring som den anser bör genomföras. I första hand avsågs enligt utskottets mening att på detta sätt tillgodose intressen som har med den lokala demokratin att göra. Också andra alternativa ordningar ansågs tänkbara.

Lagförslaget gick inte ut på remiss, men bostadsutskottet beslutade att inhämta Lagrådets yttrande över förslaget. Lagrådet avgav den 21 november 2001 yttrande i huvudsak enligt följande. Lagrådet fann att lagförslaget hade en sådan generell utformning att det krav på allmängiltighet som gäller för lagstiftning fick anses uppfyllt. Lagrådet ansåg att det inte heller förelåg något principiellt hinder mot att frågor om länsindelningen och kommunernas länsstillhörighet på föreslaget sätt regleras i lag trots att det skulle innebära en avvikelse mot hur dessa frågor tidigare hanterats. Enligt Lagrådet var dock den föreslagna lagens förhållande till indelningslagen inte helt problemfritt, eftersom indelningslagen ger regeringen rätt att besluta om ändringar. Lagrådet uppfattade syftet med den föreslagna lagen så att den dels skulle registrera de beslut om ändringar i kommunindelningen som fattas av regeringen, dels skulle ge riksdagen möjlighet att själv ingripa och besluta om ändringar som inte beslutats av regeringen. Beträffande registreringsfunktionen fann Lagrådet det stämma dåligt med hierarkin mellan normerna att beslut som fattas av regeringen förutsätter att en lag ändras för att registrera regeringens beslut. Regeringens beslut skall principiellt vara förenliga med tidigare antagen lag och det skall inte vara lagen som måste anpassas till regeringens beslut. I den utsträckning lagen syftar till att ge riksdagen nya handlingsmöjligheter ansåg Lagrådet resultatet snarast bli att det skulle komma att råda oklarhet om fördelningen av uppgifter mellan riksdagen och regeringen. Denna oklarhet förstärktes enligt Lagrådet av att dessa frågor behandlas i två separata och inte samordnade lagar. Problemet skulle enligt Lagrådet kunna lösas genom att det, förslagsvis i indelningslagen, infördes bestämmelser som preciserade gränserna för regeringens beslutanderätt på detta område eller klargjorde under vilka förhållanden riksdagen vill förbehålla sig att reglera dessa frågor genom lagstiftning. För utarbetande av sådana bestämmelser saknades, framhöll Lagrådet, tillräckligt beredningsunderlag. Lagrådet ansåg sig inte kunna tillstyrka att den föreslagna lagen antogs av riksdagen förrän den berörda rättsliga problematiken analyserats närmare.

3.1.2 Konstitutionsutskottets lagförslag

Sedan det hösten 2001 hade föreslagits att konstitutionsutskottet skulle ta initiativ till en ändring av indelningslagen, främst andra kapitlet, på så sätt att det är riksdagen i stället för regeringen som beslutar om rikets indelning i landsting, upprättades våren 2002 inom utskottet en promemoria, vari behandlades möjligheterna att förverkliga detta. Promemorian innehöll Förslag till lag om Sveriges indelning i län och landsting. Lagförslaget innehöll samma bestämmelse angående länsindelningen som bostadsutskottets ovan redovisade lagförslag och föreskrev därutöver, i ett andra kapitel, vilka landsting det skall finnas i Sverige och vilka kommuner landstingen skall omfatta. Ändring i indelningen skulle således kunna uppnås genom att uppräkningsen av kommunernas tillhörighet till län och landsting ändrades. Regleringen skulle enligt utskottet få till följd att de föreskrifter i indelningslagens andra kapitel som gäller regeringens beslut i förvaltningsärenden om ändringar i indelningen i landsting samt rätten att ansöka om sådan ändring måste upphävas. I övrigt lämnades reglerna i kapitlet orubbade och avsågs gälla för riksdagens beslut om lagstiftning varigenom riksdagen ändrar landstingsindelningen.

Utskottets promemoria remitterades till Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK), Kammarkollegiet, Kammarrätten i Stockholm och Valmyndigheten för yttrande.

JO avstyrkte en omedelbar lagstiftning enligt promemorian. JO anförde bl.a. att det i lagen helt skulle komma att saknas bestämmelser om under vilka förutsättningar en ändrad indelning bör komma till stånd och att det fanns risk för oklarhet vad gäller fördelningen av uppgifter mellan riksdagen och regeringen. JO pekade även på att förslaget innebar att riksdagen vid lagstiftningen skulle bli bunden av bestämmelser som fastslagits i en annan lagstiftning på samma konstitutionella nivå. JK fann inte några konstitutionella eller andra rättsliga hinder för riksdagen att slå in på den väg som stakats ut i promemorian och de remitterade lagförslagen. JK hade dock vissa synpunkter beträffande lämpligheten av den föreslagna lösningen vad gällde frågan om slopande av materiella riktlinjer för prövning i ärenden om indelningsändringar, frågan om beredningen av dessa ärenden som lagstiftningsärenden samt frågan om en principiellt viktig ändring beträffande beslutsordningen för landstingsindelningsändringar bör göras utan att samma ändring övervägs även i fråga om kommunindelningen. Kammarkollegiet hade ett antal syn-

punkter vad gällde den konstitutionella frågan, frågor av tillämpningskaraktär samt frågan om medborgarnas inflytande. Kammarrätten i Stockholm påpekade bl.a. att det inte framgick närmare hur man hade tänkt att förberedelsearbetet inför indelningsändringar i fortsättningen skulle gå till och ansåg sammanfattningsvis att det krävdes ytterligare överväganden utöver vad som kan rymmas inom ett remissförfarande. Utskottet beslöt därefter, den 28 maj 2002, att inte ta initiativ till någon lagändring.

Våren 2003 remitterade utskottet, sedan detta begärts med stöd av 4 kap. 10 § andra stycket första meningen riksdagsordningen, lagförslagen i promemorian till Lagrådet för yttrande. I yttrande den 20 maj 2003 tog Lagrådet upp om den föreslagna ordningen är förenlig med bestämmelsen i 8 kap. 5 § regeringsformen om att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner bestäms i lag. Enligt Lagrådet tyder formuleringen närmast på att beslut rörande rikets indelning i kommuner och landsting förutsätts ske i annan form än genom lagstiftning men att man i grundlag velat försäkra sig om att det beslutande organet – dvs. regeringen – fattar sina beslut i enlighet med vissa i lag uttryckta principer. Bestämmelsen kan enligt Lagrådets bedömning inte anses innebära ett förbud för riksdagen att genom lag besluta om indelningen. Mot bakgrund av nämnda bestämmelse menade Lagrådet vidare, att även om indelningen regleras i lag bör det krävas att grunderna för ändringar i indelningen preciseras i lag. Lagrådet fann att de föreslagna lagbestämmelserna kunde ses som ett första utkast till lagreglering, men att de inte var så genomarbetade att de borde antas som lag utan att ha gjorts till föremål för ytterligare beredning och bearbetning i ljuset både av de synpunkter som redan framförts under den första remissbehandlingen och av sådana som kunde väntas komma att framföras vid en mera omfattande remittering av lagförslaget.

3.1.3 Kommundemokratikommitténs förslag

Den 27 september 2001 beslutade regeringen att lämna kommundemokratikommittén tilläggsdirektiv, enligt vilka kommittén skulle se över förutsättningarna för och förfarandet vid ändringar i landstings- och kommunindelningen samt lämna förslag till behövliga lagändringar. Översynen skulle innefatta övervägande bl.a. om förfarandet vid ändringar i länsindelningen bör lagregleras samt om det finns någon anledning att ha kvar skillnaderna när det gäller rättsliga villkor

för delning av landsting respektive kommuner. Kommittén lämnade i mars 2002 sitt betänkande *Ändrad indelning? En översyn av reglerna för indelningsändringar* (SOU 2002:33). Kommitténs förslag gick ut på remiss under tiden juni – september 2002. Någon vidare åtgärd har förslagen ännu inte föränlett.

Kommittén menade att regleringarna om indelningsändringar för kommuner och landsting bör harmoniseras genom att de så långt det är möjligt görs enhetliga. Kommittén anförde härvid att både kommuner och landsting fungerar som lokala, självstyrande organ för folkviljans förverkligande och att de i kommunallagen regleras huvudsakligen på samma sätt. Utgångspunkten måste enligt kommittén därför vara att kommuner och landsting skall regleras likadant, om inte sakliga skäl talar för annat. De skäl som ligger bakom skillnaderna i indelningslagen mellan reglerna för kommuner och reglerna för landsting fann kommittén inte heller längre relevanta. Detta uttalande gjordes mot bakgrund av konstaterandet att utvecklingen efter indelningslagens tillkomst har, tvärtom mot vad förarbetena förutspådde, visat att även större ändringar i landstingsindelningen ägt rum och att dessa inte har skett som en följd av ändringar i kommunindelningen. Kommittén föreslog att 2 kap. indelningslagen, som reglerar ändring i indelningen i landsting, skulle upphävas och att bestämmelserna om landsting skulle föras in i de bestämmelser som gäller kommuner, dvs. hittillsvarande 1 kap. indelningslagen (SOU 2002:33 s. 105 ff.).

Kommittén ansåg det vara en brist att förfarandet vid ändringar i länsindelningen inte är lagreglerat. Kommittén ansåg det vidare vara otillfredsställande att ändringar i landstings- och länsindelningen beslutas på helt olika sätt. Eftersom varje landsting som huvudregel skall omfatta ett län menade kommittén att ändringar i läns- och landstingsindelningen bör beslutas i ett sammanhang och av samma instans, för att på så sätt kunna undvika konflikter vid tillämpningen. Kommittén menade att reglerna om vem som skall besluta om ändringar i läns-, landstings- och kommunindelningen borde ses över i ett sammanhang och att en samlad översyn inte rymdes inom kommitténs direktiv eller den tid kommittén hade till sitt förfogande. Kommittén tog således inte ställning till hur en harmonisering av bestämmelserna för ändring i läns-, landstings- och kommunindelningen skulle utformas men angav att det kunde ske på flera sätt och att man förenklat kunde tala om åtminstone fyra alternativ, vilka redovisades: *riksdagsalternativet*, innebärande att riksdagen (sedan Kammarkollegiet berett ärendet och regeringen lämnat en

proposition) genom lagstiftning beslutar om alla indelningsändringar, *regeringsalternativet*, innebärande att regeringen beslutar om alla indelningsändringar, *kompetensdelningsalternativet*, innebärande att regeringen och riksdagen delar på beslutskompetensen så att riksdagen som huvudregel beslutar om alla indelningsändringar men att regeringen får besluta i alla ärenden om mindre ändringar, samt *frikopplingsalternativet*, innebärande att bestämmelsen om att varje landsting skall omfatta ett län slopas (SOU 2002:33 s. 85 ff.).

Flertalet remissinstanser var positiva till förslagen eller lämnade dem utan erinran. Bland de remissinstanser som yttrade sig särskilt beträffande frågan om harmonisering av reglerna om indelningsändringar för kommuner och landsting genom att de så långt det är möjligt görs enhetliga, anslöt sig samtliga till kommitténs bedömning. Kammarkollegiet menade dock att man borde avvakta med de föreslagna ändringarna till dess att det föreligger en samlad översyn av en rad frågor i nuvarande reglering, bl.a. kopplingen mellan läns- och landstingsindelningen. Ett antal remissinstanser yttrade sig även i frågan om en eventuell samordning av reglerna för läns-, landstings- och kommunindelningen. Så instämde Länsrätten i Värmlands län, Statistiska centralbyrån, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Trosa kommun, Heby kommun, Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting i att det är en brist att förfarandet för ändringar i länsindelningen inte är lagreglerat. Av dessa uttalade merparten, samt även Söderköpings kommun och Nätverket ”Nya kommuner”, att bestämmelserna för ändring i läns- och landstingsindelningen bör harmoniseras, men olika meningar rådde kring vilket alternativ som härvid bör väljas. Länsstyrelsen i Västmanlands län anförde dock att det inte är självklart att samma regler bör gälla för en ändring i länsindelningen som för en ändring i kommun- eller landstingsindelningen och uttalade att man särskilt bör överväga ”frikopplingsalternativet”, som enligt länsstyrelsens mening knappast kan sägas ha till syfte att harmonisera förfarandet.

3.2 Indelningsändringar i andra länder

Även i våra nordiska grannländer finns det lagar som reglerar respektive lands indelning.¹

Danmark

Liksom i Sverige råder i Danmark grundlagsskyddad kommunal självstyrelse. Amtskommuner (amt) är den danska motsvarigheten till våra landsting. De fungerar således som sekundärkommuner för uppgifter (främst inom sjukvård men även inom bl.a. utbildningsområdet och miljöplanering) som kräver ett större befolkningsunderlag än varje enskild kommun. Det finns 13 amtskommuner. Därtill kommer Bornholms regionskommun, Köpenhamns kommun och Frederiksberg kommun, som alla fungerar både som amtskommun och kommun. Amtskommunerna och Bornholms regionskommun sammanfaller geografiskt med de 14 statsamt, som tillsammans med Köpenhamns överpresidium utgör indelningen för den regionala statsförvaltningen. Köpenhamns statsamt täcker därvid också Frederiksberg kommun. Danmark består av 271 kommuner och Bornholms regionskommun.

För närvarande gäller beträffande indelningsfrågor lov nr. 194 af 24. maj 1972 om fremgangsmåden ved ændring af landets inddeling i kommuner og amtskommuner. Enligt denna lag beslutar inrikes- och hälsoministern om ändring i landets indelning i kommuner och amtskommuner. I vissa fall kan beslutet tas endast med samtycke från Folketingets kommunalutskott: om fler än 500 invånare förs över från en kommun till en annan, om en kommun delas upp i eller mellan flera kommuner, om två eller flera kommuner eller delar av kommuner läggs samman till en ny kommun eller om den amtskommunala indelningen ändras utan en samtidig ändring i den kommunala indelningen. Ministern är aldrig förpliktad att förelägga en ansökan om indelningsändring för Folketingets kommunalutskott om han inte önskar följa ansökningen. Det finns ingen begränsning i lagen om vem som kan ansöka om ändring i den kommunala eller amtskommunala indelningen, utan det står i princip

¹ Uppgifterna i detta avsnitt är i huvudsak hämtade från respektive lands officiella hemsidor danmark.dk, norge.no, odin.dep.no, suomi.fi samt intermin.fi. Därifrån, samt från lovdata och finlex, är också de redovisade lagtexterna hämtade.

öppet för envar att ansöka. Ministern kan också på eget initiativ väcka fråga om indelningsändring.²

I Danmark är det f.n. aktuellt med förändringar inom den offentliga sektorn. Regeringen och dess stödparti har i juni i år träffat ett avtal om en strukturreform, som, i stora drag, går ut på följande. De nuvarande amtskommunerna försvinner och man skapar i stället fem regioner, som bl.a. skall ansvara för sjukvården, en rad institutioner för grupper med särskilda behov samt utarbetandet av regionala utvecklingsplaner. Regionerna skall styras av direktvalda politiker men skall inte ha någon beskattningsrätt. Amtskommunernas övriga nuvarande uppgifter fördelas mellan staten och kommunerna. Kommunerna skall bli större och därmed klara av fler uppgifter. De nuvarande bestämmelserna om statsamt och statsamtsmän upphävs och i stället inrättas det under Inrikes- och Hälsodepartementet fem nya regionala statliga byråer, som skall handha uppgifter inom bl.a. familjerätt och tillsyns- och klagomålshantering. Dessa skall få samma geografiska gränser som regionerna. Lagförslag med anledning av avtalet är tänkt att läggas fram för Folketinget senast i januari/februari 2005. Den regionala indelningen och en ny indelningsslag för kommuner ingår i detta lagarbete. Den regionala indelningen skall fastställas i lag. Den kommunala indelningen är tänkt att fastställas i administrativ ordning av inrikes- och hälsoministern i enlighet med reglerna i en ny indelningsslag senast den 1 juli 2005.

Norge

Även i Norge råder kommunal självstyrelse, som dock inte är grundlagsskyddad. Fylkeskommunen är en självständig förvaltningsnivå, som arbetar med uppgifter av regional art. Dess uppgifter har tidigare motsvarat de som handhas av våra landsting, men numera har staten tagit över ansvaret för sjukvården. Fylkeskommunerna har ansvar för bl.a. tandvård, vidareutbildning, kollektivtrafik och näringsutveckling. Geografiskt sammanfaller de i stort med fylkena, som är Norges indelning för den statliga regionala förvaltningen och som vart och ett leds av en fylkesman. Enligt 3 § 1 p. kommunallagen (Lov 1992-09-25 om kommuner og fylkeskommuner 'kommuneloven') utgör varje fylke, med undantag för Oslo, en fylkeskommun. Det finns 19 fylkeskommuner medräknat Oslo

² von Eyben m.fl. 2004, s. 348.

kommun, som har status både som kommun och fylkeskommun. Det finns i Norge 434 kommuner.

Enligt 3 § 2 p. kommunallagen avgörs ändring i den kommunala och fylkeskommunala indelningen efter regler bestämda i lag. Den 1 januari 2002 trädde Lov 2001-06-15 nr 70: Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) i kraft och ersatte då Lov om endring i kommunal inndeling från år 1956. Ansökan om att utredning skall göras om gränsjustering (dvs. att ett område flyttas över från en kommun till en annan eller att ett område, även en hel kommun, flyttas över från ett fylke till ett annat) kan göras av invånare, fastighetsägare eller näringsidkare som har registrerat säte i den kommun ansökan gäller och av kommunfullmäktige eller fylkestinget i den kommun eller fylkeskommun ansökan gäller. Ansökan om att utredning skall göras om sammanslagning eller delning kan endast göras av kommunfullmäktige eller fylkestinget i den kommun eller fylkeskommun ändringsförslaget gäller. Kommunal- och regionaldepartementet kan också på eget initiativ utreda frågor om indelningsändring. Beslutanderätten är enligt den norska indelningslagen fördelad mellan Kungen (Kungen i statsrådet, dvs. regeringen) och den norska lagstiftande församlingen, Stortinget, på följande sätt. Stortinget beslutar om sammanslagning och delning av fylken. Kungen beslutar om sammanslagning och delning av kommuner när de berörda kommunerna har anslutit sig till förslaget om ändring. Om någon av kommunerna har uttalat sig mot ändringsförslaget skall saken läggas fram för Stortinget för avgörande. Kungen beslutar om justering av gränser mellan kommuner respektive fylken. Om gränsjusteringen får verkan för ett större antal invånare än vad som motsvarar varje stortingsmandat i fylket skall ärendet läggas fram för Stortinget för avgörande. Det är i förarbeten till lagen förutsatt att kungens beslutanderätt i vissa ärenden delegeras till departementet eller fylkesmännen. Kommunal- och regionaldepartementet har i ett cirkulär (H-37/01) gett utfyllande riktlinjer för hur indelningsärenden skall hanteras. Detta innehåller också bl.a. delegation till fylkesmännen att besluta i vissa indelningsärenden bl.a. mindre ärenden om gränsjustering när kommunerna är eniga om en lösning.

Finland

I Finland är indelningen i landskap den primära indelningen inom statens regionalförvaltning. Utgående från den har länen och andra regionala förvaltningsområden bildats av ett eller flera hela landskap. Finland är indelat i sex län, vilka finns uppräknade i 1 § länsstyrelselagen (nr 22/1997), och dess områden m.m. framgår av statsrådsbeslut (nr 121/1997). I Finland är den kommunala självstyrelsen på regional nivå helt annorlunda uppbyggd än i de övriga nordiska länderna. Någon direkt folkvald sekundärkommun finns inte utan delar av den kommunala verksamheten, t.ex. den specialiserade sjukvården, bedrivs i kommunalförbund (samkommuner). En form av samkommuner är landskapsförbunden, som numera övertagit länsstyrelsernas roll gällande bl.a. ansvaret för den regionala utvecklingen och planeringen samt beslut om statliga utvecklingsanslag. Finland indelades i 19 landskap plus landskapet Åland genom statsrådets beslut (nr 147/1998) om landskapen. Det finns lika många landskapsförbund dvs. sammanlagt 20. Något grundlagsskydd för samkommunerna finns inte. Den kommunala självstyrelsen på lokal nivå är däremot grundlagsskyddad. Antalet kommuner i Finland är för närvarande 444.

Enligt 122 § grundlagen utfärdas bestämmelser om grunderna för kommunindelning genom lag. Dessa bestämmelser finns i Kommunindelningenslag (nr 1196/1997). I dess inledande bestämmelse anges att ändring i kommunindelningen antingen bestäms genom lag eller beslut därom fattas av statsrådet eller ministeriet enligt kommunindelningenslagen. Statsrådet beslutar om ändring i kommunindelningen eller om förkastande av en framställning eller ett initiativ som gäller detta. Inrikesministeriet kan dock besluta om vissa närmare angivna mindre ändringar i kommunindelningen, om inte fullmäktige i någon berörd kommun har motsatt sig ändringen, eller förkasta en framställning eller ett initiativ som gäller en sådan ändring, om fullmäktige i någon berörd kommun har motsatt sig ändringen. En framställning om ändring i kommunindelningen som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar kan göras av fullmäktige i en berörd kommun. I annat fall kan framställning om en ändring i kommunindelningen göras av fullmäktige i eller en medlem av en berörd kommun. Ett ärende om ändring i kommunindelningen kan anhängiggöras även på initiativ av ministeriet.

3.3 Regeringsformens förutsättningar

Nuvarande ordning i Sverige bygger som framgått på att riksdagen genom indelningslagen har överlämnat åt regeringen att genom administrativa beslut i enskilda fall med tillämpning av de generella lagreglerna bestämma om rikets indelning i kommuner och landsting. Detta hindrar naturligtvis inte att riksdagen genom beslut om ändring av lagen ändrar detta förhållande och i stället inför en annan beslutsordning.

Regeringsformens reglering av kommun- och landstingsindelningen inskränker sig till två bestämmelser. I 1 kap 7 § första stycket regeringsformen anges att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Därutöver föreskriver 8 kap. 5 § regeringsformen bl.a. att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner (härvid avses som tidigare nämnts även landsting) bestämmas i lag.

Föreskrifterna om detta hade i grundlagsberedningens förslag sin motsvarighet i 1 kap. 5 § första stycket. Den föreslagna bestämmelsen löd: "Riket är indelat i kommuner. Grunderna för ändringar i indelningen bestämmas genom lag." Till motivering av den föreslagna bestämmelsen anförde beredningen att den kommunala självstyrelsen borde betraktas som en av statsskickets grunder och att en bestämmelse därom alltså borde finnas i grundlagens första kapitel. Ett moment i den kommunala självstyrelsen är enligt beredningen vidare att regeringen inte skall kunna ändra indelningen i kommuner oberoende av en medborgerlig opinion. Det skulle enligt beredningen å andra sidan i hög grad komplicera förfarandet vid indelningsändringar, om varje sådan skulle behöva underställas riksdagen. En rimlig medelväg, väl överensstämmande med praxis, fann beredningen vara att riksdagen skall medverka vid fastställandet av grunder för ändringar i indelningen. I enlighet härmed föreslog beredningen alltså att grunderna för ändringar i kommunindelningen skall bestämmas genom lag (SOU 1972:15 s. 122).

I regeringsförslaget återfinns bestämmelsen om grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner i sin ännu gällande lydelse i 8 kap. 5 §. Departementschefen anförde att den borgerliga kommunala verksamheten alltsedan kommunreformen år 1862 hade varit förlagd till en lokal och en regional nivå och utövats av primärkommuner (kommuner) och sekundärkommuner (landsting). Denna grundläggande struktur borde enligt departementschefen inte kunna överges utan sådana överväganden som föregår en grundlagsändring, varför han föreslog att det skulle slås fast att det i riket skall finnas

såväl primärkommuner som sekundärkommuner (1 kap. 7 § regeringsformen). En sådan regel skulle emellertid enligt vad departementschefen vidare anförde skänka endast vaga hållpunkter för indelningen i kommuner, och han ansåg liksom beredningen att den borde kompletteras med en bestämmelse som tillförsäkrar riksdagen ett avgörande inflytande på den kommunala indelningen genom att slå fast att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner skall bestämmas i lag. Med en sådan bestämmelse avsågs inte endast formellt betonade regler om kommunala indelningsändringar, jfr den vid tiden gällande lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastisk indelning. Också de materiella principerna för sådana indelningsreformer som den år 1952 avslutade storkommunreformen och den vid tiden för propositionen pågående sammanläggningen av kommuner inom kommunblock borde enligt departementschefen i anslutning till praxis anges i lag. Liksom tidigare borde det enligt departementschefen ankomma på regeringen att i de enskilda fallen förordna om ändring i den kommunala indelningen (prop. 1973:90 s. 189).

8 kap. 5 § regeringsformen synes i och för sig inte innebära något förbud för riksdagen att besluta om den kommunala indelningen, men som bestämmelsen är formulerad och som framgår av förarbetena är det förutsatt att det är regeringen som skall fatta de enskilda besluten (jfr Lagrådets yttrande över konstitutionsutskottets lagförslag, se avsnitt 3.1.2).

Vid utformningen av ett förslag till ordning där riksdagen beslutar om landstingsindelningen måste dock även andra konstitutionella aspekter beaktas.

Riksdagen är den lagstiftande instansen, men för riksdagens möjlighet att genom lag föreskriva ändringar i landstingsindelningen finns en begränsning genom att regeringsformen bygger på att lagar (och andra föreskrifter) skall ha generell giltighet och att lagformen således inte får användas för beslut som endast avser ett enskilt fall. Vid regeringsformens tillkomst menade visserligen grundlagsberedningen att det borde vara möjligt för riksdagen att genom lag fatta ett beslut som uttryckligen anges avse endast ett visst konkret fall. Departementschefen anslöt sig emellertid inte till denna uppfattning. Han menade att även om en lag blir tillämplig endast i fråga om ett enskilt fall kan lagen inte uttryckligen anges avse endast detta konkreta fall utan den måste vara generellt utformad. Enligt departementschefen är det inte helt lätt att ange innebörden av detta krav på generell tillämpbarhet, men det får enligt honom anses

uppfyllt om lagen exempelvis: ”avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer” (prop. 1973:90 s. 203 f.).

Således är landstingsindelningsbeslutens karaktär av betydelse. Distinktionen mellan beslut i enskilda fall och generella föreskrifter har annars stor betydelse på grund av att rätten att meddela föreskrifter kan delegeras endast om stöd för detta finns i regeringsformen medan det inte finns samma begränsningar beträffande att i lag eller förordning ge offentliga organ rätt att meddela beslut i enskilda fall. Det har med anledning bland annat härav resonerats kring frågeställningen i olika sammanhang.³ Håkan Strömberg, som behandlar frågan i Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, menar att det i regel inte torde bereda några svårigheter att dra en klar skiljelinje mellan generella föreskrifter och beslut i enskilda fall men att rättsordningen trots allt uppvisar exempel på beslutstyper som intar en svårbestämbar mellanställning.⁴ Enligt Strömberg är i förarbetena angivna kännetecknen på en generell norm lättast att tillämpa på handlingsregler. Beträffande kvalifikations- och kompetensregler finns det dock fall som enligt Strömberg kan ge anledning till tvekan: ”Ett kvalifikationsbeslut kan förefalla att ha en konkret innebörd: vad som kvalificeras är t.ex. en viss namngiven myndighet, ett landområde eller ett objekt. Men indirekt kan den rättsliga kvaliteten, som regeln avser att ge upphov till, ha vidsträckta verkningar genom att den utgör rekvisit för tillämpningen av andra, generella regler.” Det kan, såsom Strömberg anför, ibland finnas goda skäl att vid en avgränsning av regeringsformens normbegrepp fästa avgörande vikt vid de indirekta verkningarna och betrakta dessa beslut som generella. Det finns dock en gräns för möjligheten att beteckna ett beslut som generellt på grund av dess indirekta verkningar. Detta gäller enligt Strömberg särskilt beträffande kvalifikationsbeslut, vilkas omedelbara innebörd är konkret men som kan ha rättslig betydelse i en mängd olika sammanhang. Han anför därvid som exempel just att ett beslut om ändring i kommunindelningen kan ha rättsverkningar i många olika sammanhang, men att det ändå i praktiken lär betraktas som ett beslut i ett enskilt fall.

³ Se t.ex. Holmberg/Stjernquist 2003, s. 139 med där gjorda hänvisningar, Angående skydd för samhällsviktiga anläggningar, prop. 1989/90:54 s. 39 och 1989/90:KU4y s. 2 f., Angående tillfälliga bilförbud, prop. 1989/90:143 s. 4 ff. och Lagrådet i bilagedelen s. 46 f., Strömberg, 1989, s. 197–203, RÅ 1986 ref 108, RÅ 2001 not 42.

⁴ Beträffande detta och följande resonemang se Strömberg 1999, s. 39 ff.

I vart fall så länge landstingsindelningen i enlighet med indelningslagen bestäms genom beslut i enskilda fall är det inte möjligt för riksdagen att genom ett lagstiftningsbeslut åstadkomma enskilda ändringar, t.ex. beträffande att en viss kommun skall omfattas av ett visst landsting.

Riksdagen kan dock fatta beslut i annan form än lag. Betydelsefulla begränsningar av riksdagens kompetens i detta avseende är emellertid de som följer av 11 kap. 8 § regeringsformen. I denna bestämmelse föreskrivs att rättskipnings- eller förvaltningsuppgift inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

Grundlagsberedningen framhöll beträffande de föreslagna föreskrifter som motsvarar den sedermera beslutade 11 kap. 8 § att dessa tjänar som ett skydd för myndigheternas självständighet, samtidigt som de förhindrar att riksdagen ägnar sig åt sådan verksamhet som den på grund av sin storlek och sina verksamhetsformer är mindre lämpad att utöva (SOU 1972:15 s. 201).

Departementschefen framhöll i specialmotiveringen att principen bör vara att riksdagen inte skall vara ett förvaltande eller rättskipande organ utan att förvaltnings- och rättskipningsuppgifterna skall ligga hos regeringen, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Han anförde att riksdagen redan på grund av sin organisation och sammansättning som regel inte är lämpad att handha sådana uppgifter, utan att den i huvudsak bör ägna sig åt de uppgifter som följer med dess innehav av normgivnings- och finansmakten och åt kontrollen av rikets styrelse och förvaltning. I och för sig kunde principen sägas komma till uttryck redan i de i regeringsformens första kapitel föreslagna bestämmelserna om statsskickets grunder. Enligt departementschefen fanns det emellertid, i likhet med vad grundlagsberedningen föreslagit, anledning att i det kapitel som handlar om rättskipning och förvaltning ta in en klarläggande bestämmelse rörande kompetensfördelningen mellan å ena sidan riksdagen och å andra sidan regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Som ovan nämnts gjorde departementschefen bedömningen att lagstiftningsvägen inte står öppen för det direkta avgörandet av konkreta fall, och han menade därför att förevarande bestämmelse borde utformas med utgångspunkt från att ett avgörande i enskilt rättskipnings- eller förvaltningsärende inte kan komma till stånd genom lag. I propositionen anfördes vidare att bestämmelsen först och främst bör innebära att riksdagen inte skall kunna besluta i sådana rättskipnings- eller förvaltningsangelägenheter som enligt särskilda

föreskrifter ankommer på regeringen, domstol eller annan myndighet. Detta var emellertid enligt departementschefens mening inte tillräckligt, utan riksdagen bör i princip inte heller kunna genom lag tillägga sig själv förvaltnings- eller rättskipningsuppgifter, exempelvis att besluta om näringstillstånd eller expropriation. Även denna grundsats borde enligt departementschefen komma till tydligt uttryck i regeringsformen (prop. 1973:90 s. 401).

Något undantag från förbudet för riksdagen att fullgöra förvaltningsuppgift som är tillämpligt i nu aktuellt hänseende finns inte. Det är således inte möjligt att inom ramen för det nuvarande systemet beträffande indelningsändringar öka riksdagens inflytande genom att såsom i Norge föreskriva att frågan skall läggas fram för riksdagen för avgörande t.ex. då det rör större ändringar, eller att i likhet med vad som gäller i Danmark föreskriva att regeringen i vissa angivna fall – t.ex. ändring över landstingsgräns – måste inhämta riksdagens godkännande. Genom att på sådant sätt ändra beslutsordningen för ändringar i landstingsindelningen enligt indelningslagen skulle riksdagen i strid med bestämmelsen i 11 kap. 8 § regeringsformen genom lag tillägga sig själv förvaltningsuppgift.

Således hindrar 11 kap. 8 § regeringsformen riksdagen från att i vanlig lag ge sig själv rätt att fullgöra förvaltningsuppgift och riksdagen kan inte heller kringgå grundlagsbestämmelsen genom att välja lagformen för ett beslut av förvaltningskaraktär eftersom det skulle stå i strid med det principiella förbudet mot lagstiftning i enskilt fall.

Vad som i enlighet med de ovan behandlade principerna bör avgöras genom ett normbeslut respektive ett förvaltningsbeslut är dock som ovan angetts inte alldeles klart. Att en absolut gräns inte kan dras mellan normbeslut och förvaltningsbeslut har i litteraturen exemplifierats med att ändringar i kommunindelningen brukar göras genom förvaltningsbeslut men att den judiciella indelningen ändras genom förordning.⁵ Beträffande kvalifikationsbeslut som rör geografiska områden kan också nämnas att områden förklaras som naturreservat genom förvaltningsbeslut medan områden förklaras som nationalpark genom förordning. I de angivna fallen sker detta genom generella normer.⁶ Även om beslut om ändring i kommun- eller landstingsindelningen till sin karaktär närmast är att se som beslut i enskilda

⁵ Holmberg/Stjernquist 1980, s. 242.

⁶ Förordning (1982:996) om rikets indelning i domsagor, Förordning (1992:128) om hovrätternas domkretsar, Förordning (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m., Nationalparksförordning (1987:938).

fall och också hanteras på detta sätt i dag, torde hinder inte föreligga mot att riksdagen på liknande sätt beslutar om landstingsindelningen genom normbeslut i en generell lag om Sveriges landstingsindelning.

En avgörande fråga för utredningen har således varit hur man skall åstadkomma en normreglering av ifrågavarande indelning.

3.4 Landstingskarta – en möjlig lösning?

För att riksdagen skall kunna besluta om landstingsindelningen måste detta, såsom framgått av föregående avsnitt, göras genom normbeslut. Fråga blir då hur landstingsområdena kan anges i lag.

Som framgått av avsnitt 3.1.1 och 3.1.2 har det tidigare presenterats förslag i detta avseende. Förslagen, som innebar att ange vilka kommuner som omfattas av respektive län/landsting, fick kritik av Lagrådet. Med förslagen avsågs att kommunindelningen alltså skulle hanteras av regeringen enligt indelningslagen och att det därför skulle bli nödvändigt med ändringar i den föreslagna lagen till följd av regeringens beslut t.ex. om kommunindelning eller byte av kommunnamn. Lagrådet fann det stämman dåligt med hierarkin mellan normerna att ett beslut som fattas av regeringen förutsätter att en lag ändras för att registrera regeringens beslut.

Genom att använda kommunerna som ”byggstenar” för landstingsindelningen blir riksdagens inflytande över landstingsindelningen begränsat till att gälla hela kommuner. Ändring av läns- och landstingsgräns kan komma att ske genom att en kommungräns ändras. En uppgift för utredningen är att överväga om också denna typ av indelningsändringar bör prövas av riksdagen.

En möjlighet att undvika att använda kommunerna vid bestämmande av landstingsområdena skulle vara att beskriva dessa geografiskt, dvs. genom kartbilder. Det skulle således finnas en karta med normstatus utvisande landstingens yttre gränser. Den nuvarande indelningen finns inte illustrerad i Kammarkollegiets liggare. I de akter som ligger till grund för beslut om ändringar i indelningen, som fattats enligt indelningslagen och förts in i liggaren, kan man dock se kartor över det aktuella området, vilka ibland utgör del av beslutet. Att ha kartbilder intagna i norm förekommer redan. I nationalparksförordningen (1987:938) räknas t.ex. bildade nationalparker upp till namn och syfte och i 2 § stadgas att nationalparkerna är belägna på mark som tillhör staten samt att deras huvudsakliga

gränser anges i bilagor till förordningen. Dessa bilagor utgörs av kartor.

På liknande sätt skulle i lag kunna anges vilka landsting som finns i Sverige och att deras huvudsakliga gränser framgår av i lagen intagen karta. Syftet med att använda termen "huvudsakliga gränser" skulle därvid vara att lämna öppet för andra instanser att besluta om mindre ändringar, t.ex. för Kammarkollegiet att besluta om mindre ändringar över landstingsgräns och lantmäterimyndigheten att besluta om fastighetsbildning över sådan gräns. Sådana ändringar skulle inte ge utslag på (och därmed inte heller stå i strid med) kartan och skulle således alltjämt utgöra förvaltningsbeslut. I vilken utsträckning det skulle kunna ske skulle bero på vilken detaljgrad man bestämt att kartorna skulle ha. Att reglera de exakta landstingsgränserna genom karta har över huvud taget inte ansetts vara en framkomlig väg bl.a. med hänsyn dels till att normbesluten då skulle ligga på fastighetsbildningsnivå, dels till att erforderlig mängd kartmaterial inte skulle lämpa sig för att tas in i lag.

På detta sätt skulle endast förändringar av landstingens yttre gränser och namn bli frågor för riksdagen. Övriga indelningsändringar skulle såsom i dag ske genom förvaltningsbeslut och det skulle inte finnas något behov av följdändringar i lag på grund av dessa beslut. Riksdagen skulle också kunna ta initiativ till ändrad landstingsindelning i enlighet med kartan.

Genom en ändring av den "huvudsakliga" gränsen skulle det emellertid inte ges något klart besked om var den nya gränsen går. Det skulle av material i ärendet (detaljerade kartbilder, fastighetsbeteckningar eller dylikt) framgå vilket område som avses med ändringen, men på grund av att det inte skulle vara en exakt karta som användes i normen skulle inte heller den exakta ändringen framgå. Själva uttrycket förutsätter ju att de exakta gränserna bestäms någon annanstans. Riksdagens beslut om lagändring, som endast skulle visa en ny ungefärlig landstingsgräns, skulle således behöva fyllas ut med förvaltningsbeslut för att få ett fullständigt innehåll. Vidare skiljer landstingen och kommunerna i Sverige sig mycket åt storleksmässigt, befolkningsmässigt m.m., men med ett kartsystem skulle endast det berörda områdets geografiska storlek vara avgörande för om en indelningsändring skall underställas riksdagen eller inte. Med systemet skulle man möjligen också riskera att tveksamheter uppkommer om en viss ändring är i huvudsaklig överensstämmelse med kartan eller inte.

Att lösa utredningens uppgifter genom ett alternativ med kartor i normbeslut synes i och för sig möjligt, men närmare analyser har ökat tveksamheten inför ett sådant system. Att riksdagen fastställer de "huvudsakliga" gränserna för landstingen förebygger normkonflikter i förhållande till fastighetsbildningslagen m.fl. lagar inom fastighetsbildningsområdet liksom i vissa fall regeringens eller Kammarkollegiets beslut enligt indelningslagen. Systemet inrymmer emellertid enorma spänningar beträffande den inexakta gräns som skapas på detta sätt och den exakta gräns som av hänsyn till enskildas och kommuners förhållanden likväl måste fastställas. Regeringsformens 8 kap. 5 § kräver dessutom att systemet återges i lag, d.v.s. i lag måste anges vem som fastställer den exakta landstingsgränsen och kanske också förhållandet mellan den exakt fastställda gränsen och den huvudsakligt fastställda vid tvister om de rätta förhållandena. Dessa omständigheter i förening med ovan redovisade brister har fått utredningen att avskriva kartvarianter som lösning.

3.5 Den valda lösningen

Utredningens förslag: Riksdagen skall i lag föreskriva om rikets indelning i län och landsting. Lagen skall bestämma läns- och landstingsområdena genom angivande av vilka kommuner som ingår i respektive län och landsting. Härigenom lagfästs länens och landstingens existens och namn, varför eventuella namnändringar skall ske genom lagändring.

Utredningens bedömning: Enligt utredningens mening bör det inte göras någon ändring i beslutanderätten avseende kommunindelningsändringar.

3.5.1 Lag om Sveriges indelning i landsting

Mot bakgrund av vad som ovan anförts har utredningen uppfattningen att man för att inom gällande konstitutionella ramar åstadkomma den önskade ordningen är hänvisad till den redan tidigare föreslagna lagkonstruktionen. Det handlar således om att i lag dels bestämma vilka landsting som skall finnas i riket, dels bestämma indelningen i landsting utifrån befintliga kommuner. Som utredningen uppfattar

det får en sådan reglering också anses i princip ha godtagits av Lagrådet.

Till skillnad från indelningslagen, som endast anger regler för genomförande av ändringar i indelningen, kommer av den föreslagna lagen den gällande landstingsindelningen att framgå. Med en sådan konstruktion kan riksdagen ändra Sveriges landstingsindelning genom sammanläggning av landsting, delning av landsting och överföring av en eller flera kommuner från ett landsting till ett annat.

Ändring av läns- och landstingsgräns kan även komma att ske genom att en kommungräns ändras och utredningen skall enligt direktiven överväga om också denna typ av indelningsändringar bör prövas av riksdagen. Som ovan konstaterats är det inte möjligt att i gällande regelverk för gränsändringar införa ett krav på riksdagens prövning i särskilda fall. Utredningen har ovan också gjort bedömningen att det inte bör införas ett system där landstingsgränserna bestäms genom i norm intagna kartor. Den möjlighet som återstår torde vara att även kommunindelningen bestäms av riksdagen genom en generell norm. För övervägande av en sådan lösning talar att kommunindelningen i så fall skulle bestämmas i samma ordning som landstingsindelningen, vilket kan framstå som motiverat med hänsyn till den principiella likställigheten mellan de båda kommuntyperna (jfr JK:s yttrande över konstitutionsutskottets lagförslag, se avsnitt 3.1.2). Att på samma sätt som i den föreslagna lagen bestämma indelningen utifrån i administrativ ordning fastställda enheter låter sig emellertid knappast göras vad gäller kommuner på ett sätt som dels skulle innebära en lagtekniskt godtagbar reglering, dels skulle ge möjlighet till flexibilitet t.ex. vad gäller möjligheten att överföra mindre områden från en kommun till en annan. Att lagreglera kommunindelningen skulle också innebära att möjligheten att ansöka om ändring i denna försvinner, vilket torde vara till nackdel främst för enskilda och intressegrupper. Enligt utredningens mening bör en sådan ordning inte införas om inte goda skäl talar för det. Det torde också vara förenligt med rådande praxis att alltjämt låta det ankomma på regeringen att, utan riksdagens ställningstagande, besluta om sådana mindre ändringar av landstingsgräns som kan tänkas ske genom att en kommungräns ändras. Områdesöverföringar över landstingsgräns genom en kommungränsändring är över huvud taget inte vanligt förekommande hos Kammarkollegiet och regeringen enligt de nuvarande reglerna; det har under de senaste drygt tio åren rört sig om två fall. Det är som regel inte heller fråga om större områden utan det har rört sig

endast om några enstaka fastigheter eller byar. Att föreslå att beslutanderätten rörande hela kommunindelningen förs över till riksdagen kan inte anses rymmas inom utredningens uppdrag och utredningen finner redan med hänsyn till det ovan sagda inte heller skäl föreligga att förespråka en sådan ordning. Mot bakgrund av ovanstående föreslår utredningen således inte någon ändring beträffande beslutanderätten enligt indelningslagen för de fall landstingsgräns ändras genom att en kommungräns ändras (se dock nedan beträffande kommunsammanläggning över landstingsgräns).

Av stor betydelse är då, i likhet med vad som påtalades av Lagrådet i yttrandet över bostadsutskottets lagförslag, att reglera samexistensen mellan indelningslagen och den föreslagna lagen så att oklarhet så långt möjligt undviks om uppgiftsfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Vad gäller den föreslagna lagen reglerar den landstingsindelningen utifrån befintliga kommuner. Det bör i lagens inledande paragraf, genom en hänvisning till indelningslagen, erinras om att såväl kommunindelningen som sådan ändring i landstingsindelningen som sker genom att ett område överförs från en kommun till en annan regleras i annan ordning.

I och med att riksdagen genom indelningslagen överlåter åt regeringen att besluta om tillkomst eller upplösning av kommuner, kan riksdagen i princip inte underlåta att på förslag från regeringen ändra i den föreslagna lagen så att en kommun som upphör att existera tas bort ur uppräkningsfunktionen eller att en kommun som tillkommer läggs till. Denna ”registreringsfunktion” kritiserades av Lagrådet i yttrandet över bostadsutskottets förslag, men har av utredningen inte befunnits möjlig att undvika. De föreslagna regleringarna innebär dock att riksdagen har den fulla beslutanderätten vad gäller att bestämma vilket landsting en nybildad kommun skall omfattas av, vilket enligt utredningens mening i princip bör stå klart redan då beslut tas om bildande av en ny kommun. För övrigt finns det redan i dag i lag reglerad indelning, valkretsindelningen i 2 kap. 2 § vallagen (1997:157), som bygger på den i administrativ ordning fastställda kommunindelningen och där det således kan komma att krävas lagändring på grund av regeringens beslut om ändrad kommunindelning.

Som ovan framgått innebär utredningens förslag att riksdagen skall besluta om landstingsindelningen utifrån hela kommuner, medan sådan ändring av landstingsgräns som kan komma att ske genom att en kommungräns ändras skall beslutas i enlighet med indelningslagens regler. Det är dock möjligt att en kommungräns

ändras på så sätt att en kommunsammanslagning anses innebära att en kommun består som en vidgad kommun. Vid indelningslagens tillkomst konstaterades att sammanslagning i allmänhet innebär att en ny kommun bildas. Det anfördes att flertalet kommunsammanslagningar som dittills ägt rum hade inneburit nybildning av kommun. När en eller flera mindre kommuner lagts samman med en väsentligt större, hade detta dock i allmänhet inte betraktats som nybildning. Beslutet hade i sådana fall givits den innebörden att den större kommunen bestått som en vidgad kommun. Tidigare exempel på sammanslagningar med denna innebörd var de fall då landskommun eller köping lades samman med stad (SOU 1978:32 s. 147). Någon sammanslagning av kommuner har inte ägt rum sedan indelningslagen trätt i kraft. För att tydliggöra att alla ändringar som innebär att området för en hel kommun flyttas över till ett annat landsting kräver riksdagens prövning föreslås en lagreglering i indelningslagens första kapitel, enligt vilken regeringen inte får besluta om sammanslagning av kommuner inom olika landsting utan att riksdagen prövat frågan enligt den föreslagna lagen om Sveriges indelning (se vidare avsnitt 4.2.1). Detta innebär visserligen att riksdagens beslut om lagändring måste ske utifrån ett förväntat förvaltningsbeslut. Detta är dock inte helt främmande för svensk lagstiftningstradition, t.ex. skapades lagarna om sammanslaggningsdelegerade för Skåne läns landsting (SFS 1996:945) respektive Västra Götalands läns landsting (SFS 1997:222) innan regeringen hade beslutat om bildandet av dessa landsting. Beträffande indelningslagens första kapitel föreslås i övrigt inga ändringar.

Däremot kommer reglerna i lagens andra kapitel, till skillnad från vad som gäller i dag, inte att gälla alla former av landstingsindelingsändringar, utan endast sådana områdesöverföringar mellan landsting som sker genom att en kommun inom ett landstingsområde blir större och en kommun inom ett annat landstingsområde blir mindre. Detta bör uttryckas i kapitlets första paragraf genom en hänvisning till den föreslagna lagen samt ett förtydligande av vilken sorts ändringar det kan bli fråga om enligt indelningslagen. Övriga regler i kapitlet behålls i stort sett oförändrade då avsikten inte är att göra någon ändring beträffande vad som redan i dag gäller för den aktuella typen av indelningsändringar. Reglerna om ekonomisk reglering anpassas dock med hänsyn till att det endast kan bli fråga om att en del av ett landsting överförs till ett annat landsting. Det torde endast i mycket sällsynta fall bli aktuellt med ekonomisk reglering enligt dessa regler.

3.5.2 Länsindelningen

Förfarandet vid ändring i länsindelningen är inte lagreglerat utan det grundar sig som redovisats i kapitel 2 på praxis enligt vilken mindre förändringar avgörs av regeringen medan större indelningsändringar underställs riksdagen. Enligt direktiven skall utredningen överväga en lagreglering rörande förfarandet vid ändringar i länsindelningen med utgångspunkten att det är riksdagen som skall fatta beslut om sådana ändringar. Utredningen har inte tolkat detta så att riksdagen skall fatta beslut om alla ändringar utan så att en eventuell lagreglering skall vara i överensstämmelse med vad som i dag anses gälla.

Länen är en regional indelningsform för den statliga förvaltningen, medan landstingsindelningen är en indelning för den kommunala självstyrelsen på regional nivå. Trots dessa skilda syften med indelningarna stadgar 1 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) att dessa som huvudregel skall sammanfalla. Ett sådant samband bestämdes redan vid införandet av landstingen och sambandet har sedan dess, med fåordig eller ingen uttrycklig motivering i förarbetena, bibehållits i de grundläggande landstingsregleringarna (se t.ex. prop. 1954:119 s. 48 och s. 56 ff., prop. 1975/76:187 s. 327 ff., prop. 1990/91:117 s. 22 och s. 147).

För frågan om en lagreglering beträffande förfarandet vid ändringar i länsindelningen är det till att börja med av betydelse om sambandet mellan landstingsindelningen och indelningen i län skall finnas kvar. Indelningslagskommittén fann vid sitt arbete med den nya indelningslagen att kommittén hade att utgå från att principen att landstingsindelningen skall följa länsindelningen skall stå fast och att länen skall anses som lämpligt område för den landstingskommunala verksamheten (SOU 1978:32 s. 174). Den parlamentariska regionkommittén (PARK) hade till uppgift att dels följa upp och utvärdera den försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun som riksdagen hade beslutat om, dels utforma vissa förslag om den framtida regionala organisationen. Kommittén resonerade i sitt delbetänkande, Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion, kring att det inte är självklart att den statliga regionala organisationens och det regionala självstyrelseorganets territoriella gränser behöver sammanfalla. Det anfördes i detta sammanhang också att det inte är självklart att de nuvarande länen utgör den lämpligaste indelningsgrunden för den statliga regionala organisationen (SOU 1998:166 s. 122 f.). Konsti-

tutionsutskottet uttalade i sina överväganden i samband med det i avsnitt 3.1.2 redovisade förslaget om lag om Sveriges indelning i län och landsting, att ingenting talar för att sambandet mellan indelningen i län och landsting bör brytas. Konstitutionsutskottet menade att det därför bör säkerställas att frågor om länsindelningen blir beaktade vid prövningen av frågor om indelningen i landsting och att gällande ordning som innebär att större ändringar i länsindelningen prövas av riksdagen därför bör lagfästas samtidigt med att landstingsindelningen bestäms genom lag.

Regeringen gjorde i propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning bedömningen att en översyn bör genomföras av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen (prop. 2001/02:7 s. 55). För ett sådant uppdrag har därefter en parlamentarisk kommitté tillkallats, Ansvarskommittén (Fi 2003:02). Kommittén skall enligt tilläggsdirektiv givna den 23 juni 2004 bl.a. särskilt analysera om det samlade kommunala uppdraget skall vara fördelat på en eller två direktvalda nivåer. Kommittén skall också, om den finner det motiverat, lämna övergripande förslag på förändringar av nuvarande kommun-, landstings- och länsindelning. Att undersöka och utvärdera förutsättningarna för att bryta upp det aktuella sambandet är inte en uppgift för denna utredning utan denna fråga kommer att behandlas av Ansvarskommittén. Likaså är överväganden om kriterier för en lämplig länsindelning, och därmed för ändringar i denna indelning, en fråga för nämnda kommitté. Utgångspunkten för utredningens bedömning blir således att det befintliga sambandet skall bestå.

Med hänsyn till att den föreslagna lagen anger rikets landstingsindelning och till det gällande sambandet mellan län och landsting är det enligt utredningens bedömning lämpligt att även länsindelningen anges i denna lag och att förfarandet vid ändringar blir det som allmänt gäller i lagstiftningsärenden. Eftersom de ändringar i länsindelningen som har aktualiserats antingen har varit mycket små – enstaka fastigheter eller byar – eller ganska stora – hela kommuner eller län – är det i dag inte alldeles klart var gränsen går för vad som skall anses vara en sådan större ändring i länsindelningen som riksdagen skall besluta om. Dock anses i vart fall en ändring som omfattar en hel kommun vara en sådan större ändring. Detta blir också fastlagt genom den föreslagna lagregleringen. Mindre ändringar kommer alltså i enlighet med rådande praxis att ankomma på regeringen att besluta om; med mindre ändringar kommer således hädanefter att avses ändringar som omfattar ett område som är

mindre än en kommun. Större ändringar i länsindelningen skall beslutas av riksdagen genom ändring av den föreslagna lagen. Enligt rådande praxis har riksdagens beslut om ändringar i länsindelningen hittills skett i form av godkännanden av regeringens förslag i enskilda fall (beträffande de senaste se prop. 1995/96:38, rskr. 1995/96:206, prop. 1996/97:108, rskr. 1996/97:228). Frågorna om länsindelningen i sig kan möjligen sägas ha mindre karaktär av förvaltningsbeslut än beslut om kommunindelningsändringar. Det är i högre grad fråga om politisk prövning och sker inte på samma sätt i enlighet med fastställda regler att följa i varje enskilt fall med verkan för enskilda. Enligt utredningens mening kan det möjligen ändå ifrågasättas om detta inte strider mot regeringsformens bestämmelser (jfr redogörelsen i avsnitt 3.3 om 11 kap. 8 § regeringsformen). Förfarandet tycks emellertid utgöra en etablerad konstitutionell praxis. Genom en lagreglerad länsindelning ges dock riksdagens beslut om ändring i denna indelning en form som torde stå i överensstämmelse med regeringsformen. Slutligen fyller en sådan reglering dessutom ett upplysande syfte, som hittills tillgodosetts genom regeringens tillkännagivanden (f.n. SFS 2002:808) om länens indelning i kommuner.

3.5.3 Namnändring

Utredningen skall enligt direktiven överväga en lagreglering rörande förfarandet vid namnändring av län och landsting.

Länsbenämningarna har olika historiska ursprung. Några län – t.ex. Kronobergs – är namngivna efter tidigare befästa slott. Andra – Stockholms, Kalmar m.fl. – har fått namn efter residensstäderna. En tredje grupp – Skåne m.fl. – har fått namn efter de i länen ingående landskapen. De tre nordligaste länen har fått namn efter äldre landsdelsbenämningar (SOU 1995:27 s. 62). Det finns inte någon lagreglering beträffande länsnamnen. Vid bildandet av ett nytt län beslutar riksdagen om länets namn. I samband med bildandet av det nya västsvenska länet föreslogs riksdagen godkänna regeringens förslag att Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län utom Habo och Mullsjö kommuner läggs samman till Västergötlands län (prop. 1996/97:108). På hemställan av bostadsutskottet godkände riksdagen inte detta utan i stället att det nya länets namn skulle vara Västra Götalands län (bet. 1996/97:BoU13, rskr. 1996/97:228).

Eventuella förändringar rörande länens namn anses också kräva riksdagens ställningstagande (prop. 1995/96:38 s. 8). Så föreslog

regeringen i nämnda proposition att riksdagen skulle godkänna att Kopparbergs län från den 1 januari 1997 i stället skulle benämnas Dalarnas län, vilket bifölls (rskr. 1995/96:206). Beslutsformen har således varit godkännande av namnförslag sedan initiativ tagits av regeringen.

Landstingens officiella namn står i överensstämmelse med respektive länsnamn. Regeringen fastställer namn på kommuner och landsting med stöd av indelningslagen. Till beslut om ändring av rikets indelning (t.ex. delning av en kommun eller ett landsting) hör beslut om namn för de nya kommunerna eller landstingen. Beslut om själva namnet är dock inte reglerat i indelningslagen. Däremot finns namnfrågan behandlad i förarbetena till lagen (prop. 1978/79:157 s. 101). Där sägs att när en ny kommun bildas måste namn bestämmas för den nybildade enheten och att det ankommer på regeringen att besluta i namnfrågan, varvid berörda kommuners synpunkter skall beaktas. I propositionen anges också att samråd bör ske med bl.a. riksantikvarieämbetet vid bestämmande av kommunnamn.

Frågan om ändring av landstingsnamn utan samband med indelningsändring är inte lagreglerad. Ortnamnsutredningen angav i sitt betänkande Ortnamns värde och vård (SOU 1982:45 s. 26) att förslag till ändring av namn på bl.a. kommun eller landsting utan samband med ändring av rikets indelning handlades av utbildningsdepartementet, oftast i gemensam beredning med dåvarande bostadsdepartementet och i förekommande fall även andra departement. I betänkandet föreslogs en ortnamnslag i vilken skulle regleras bl.a. vilka myndigheter som skulle vara ansvariga för den offentliga ortnamnsverksamheten. Namn på bl.a. landsting skulle enligt förslaget fastställas av regeringen och ansökan om ändring skulle få göras av landsting eller medlem av landstinget. Regeringen tog i prop. 1984/85:100 (bilaga 10 s. 467 ff.) ställning till betänkandet, varvid förslaget om ortnamnslag avvisades med motiveringen att regler för ortnamnsskicket, såsom föreslagits, med nödvändighet måste vara mycket allmänt hållna och därför knappast kan ge önskvärd vägledning. En lagreglering skulle också strida mot regeringens strävan efter förenkling och avreglering och dess inställning att ny lagstiftning inte bör införas om det inte finns ett klart dokumenterat behov. Ortnamnsfrågan har behandlats också av kulturarvsutredningen i betänkandet Skyddet av kulturmiljön (SOU 1996:128 s. 197 ff.). Betänkandet innehåller en sammanställning över vid tidpunkten rådande ansvarsfördelning för namnsättning och namn-

granskning (s. 220 f.). Där anges att regeringen är beslutande myndighet beträffande namn på bl.a. landsting och att indelningslagen är tillämplig reglering. I en kommentar till sammanställningen anges att regleringen i många fall inte uttryckligen avser befogenheten att bestämma namn, utan den får utläsas indirekt.

Att besluta om bildandet av nya landsting kommer enligt den föreslagna lagen om Sveriges indelning i län och landsting att ankomma på riksdagen i stället för som i dag på regeringen. I lagen anges vilka län och landsting som skall finnas i Sverige. Därigenom är de enskilda länens och landstingens existens och namn lagfästa. I enlighet med den formella lagkraftens princip innebär denna reglering att riksdagen ensam har kompetens att ändra de i lagen angivna läns- och landstingsnamnen. Fråga om sådan namnändring skall således hädanefter väckas som ett lagstiftningsärende och eventuella namnändringar kommer att ske i form av lagändring.

4 Vad skall gälla vid ändring i landstingsindelningen?

Utredningens bedömning: Enligt 8 kap. 5 § regeringsformen skall grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner – landstingen är enligt 1 kap. 7 § regeringsformen att anse som kommuner – bestämmas i lag. Denna föreskrift innebär enligt utredningens bedömning ett krav på att även om landstingsindelningen bestäms i lag, så skall i lag också anges grunderna för ändring i denna indelning. Med anledning härav, av ändamålsskäl samt med hänsyn till den kommunala likställigheten bör vad som skall gälla vid ändringar enligt den föreslagna lagen i huvudsak stämma överens med vad som gäller vid kommunindelningsändringar enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen).

Utredningens förslag: I den föreslagna lagen om Sveriges indelning i län och landsting tas, i enlighet med ovanstående, in bestämmelser om vad som skall gälla vid ändring i landstingsindelningen enligt lagen.

4.1 Grunderna för ändring i landstingsindelningen

Som redogjorts för i avsnitt 3.3 föreskrivs i 8 kap. 5 § regeringsformen att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner skall bestämmas i lag. Det var vid bestämmelsens tillkomst förutsatt att beslutanderätten beträffande den kommunala indelningen liksom tidigare skulle ligga hos regeringen. Med denna grundlagsbestämmelse har man velat tillförsäkra riksdagen ett avgörande inflytande på indelningen genom att slå fast att besluten om indelningsändringar skall fattas i enlighet med vissa i lag uttryckta principer.

Om riksdagen i enlighet med den i avsnitt 3.5.1 föreslagna ordningen hädanefter själv fastställer Sveriges indelning i landsting, kan

det framstå som överflödigt att i lag också ange grunderna för ändringar i denna indelning. Något som hindrar ett sådant fastställande av grunderna torde i och för sig inte finnas. Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen utövas den offentliga makten under lagarna. Riksdagen är således vid utövandet av sin beslutanderätt bunden av gällande lagar, i första hand givetvis av grundlagarna, men även av andra lagar så länge de är gällande. Värdet av att bestämma grunderna i lag kan dock ifrågasättas, eftersom en sådan reglering skulle kunna upphävas genom ett enkelt lagstiftningsbeslut i samband med att riksdagen genom lagändring beslutar om ändring i landstingsindelningen. Regler som är avsedda att reglera riksdagens handlingsutrymme återfinns därför som regel i bestämmelser i grundlag eller i riksdagsordningen. Utredningen delar dock den av Lagrådet i yttrandet över konstitutionsutskottets lagförslag framförda synpunkten, att bestämmelsen i 8 kap. 5 § regeringsformen är entydig på denna punkt och att det inte finns utrymme för att avvika från dess klara ordalydelse enligt vilken grunderna för ändringar i kommunindelningen skall bestämmas i lag. Det finns för övrigt redan i gällande lagstiftning exempel på att riksdagen på lagnivå har meddelat föreskrifter som avser att binda riksdagen själv, t.ex. budgetlagstiftningen.

Mot bakgrund av det sagda och då det inte ankommer på utredningen att lämna förslag till grundlagsändringar bör den föreslagna lagen om Sveriges indelning i län och landsting även innehålla bestämmelser om grunderna för ändringar i landstingsindelningen.

Beträffande den närmare innebörden av begreppet ”grunderna för ändring” anförde departementschefen vid lagbestämmelsens tillkomst bara att med bestämmelsen inte avses endast formellt betona regler om kommunala indelningsändringar av det slag som fanns i den då gällande lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (KIL), utan att också materiella principer för indelningsreformer bör anges i lag (prop. 1973:90 s. 189). Vid indelningslagens tillkomst ansågs i förarbetena bestämmelsen innebära ett krav på en indelningslagstiftning av ungefär den omfattning KIL hade (SOU 1978:32 s. 173, prop. 1978/79:157 s. 34). Indelningslagen kom också att innehålla i stort sett samma slags regleringar som KIL, varvid de utsträcktes till att omfatta även landsting. Indelningslagens bestämmelser riktar sig inte enbart mot det beslutande organet utan reglerar t.ex. också vad som gäller för kommunen eller landstinget i samband med indelningsändringen. Oavsett vilka av indelningslagens bestämmelser som är att hänföra till de egentliga grunderna för indelningen är det enligt utredningens mening på

grund av förutsebarheten för berörda kommuner och landsting och av ändamålsskäl erforderligt att bestämmelser i huvudsak motsvarande indelningslagens innehåll är tillämpliga även vid ändringar enligt den föreslagna lagen. I den föreslagna lagen bör i enlighet med det sagda regleras vad som skall gälla vid sådan ändring i landstingsindelningen som beslutas enligt lagen.

I sina överväganden angående ändringar i landstingsindelningen anförde indelningslagskommittén att en reglering avseende sådana indelningsändringar i den nya indelningslagen borde övervägas i fråga om befogenheten att besluta om indelningsändringar, förutsättningar för indelningsändring, ekonomisk reglering, indelningsändrings ikraftträdande, beslutanderättens fördelning och förfarandet vid indelningsändring. Bestämmelserna härom i den nya indelningslagen borde enligt kommittén i likhet med motsvarande bestämmelser om ändringar i den kommunala indelningen kunna tillämpas på alla typer av indelningsändringar. Med hänsyn till kommunallagens bestämmelse om att län och landsting skall sammanfalla ansågs det inte vara sammanläggning och delning av landsting utan främst överföring av område från ett landsting till ett annat som kunde komma i fråga. Det fanns dock enligt kommittén ingen anledning att uttryckligen utesluta de båda först nämnda typerna av indelningsändring från indelningslagens tillämpningsområde. Med hänsyn bl.a. till att det enligt kommunallagen gäller i stort sett enhetliga regler för landsting och kommuner ansåg kommittén att bestämmelser om ändring i landstingsindelningen så långt möjligt borde stämma överens med de bestämmelser som föreslogs i fråga om ändring i kommunindelningen och anförde att särregler bör förekomma ”endast när det är nödvändigt på grund av särskilda landstingskommunala förhållanden, t.ex. landstingsindelningens anknytning till länsindelningen” (SOU 1978:32 s. 173 f.).

Man har således vid indelningslagens tillkomst inte uteslutit att lagen skall kunna tillämpas även på större indelningsändringar som sammanläggning eller delning av landsting. En del av reglerna för landsting täcker uttryckligen en sådan ändring. Indelningslagen är dock inte helt anpassad till större indelningsändringar, bl.a. saknas bestämmelser om indelningsdelegerade, vilket konstaterades i samband med den ändrade läns- och landstingsindelningen i Skåne och Västsverige (SOU 1995:27 s. 488, prop. 1995/96:38 s. 30, prop. 1996/97:108 s. 39). Detta förhållande är föranlett av att man vid indelningslagens tillkomst utgått från att större ändringar i landstingsindelningen i princip inte kommer att förekomma. Man har

också tänkt att eventuella sådana situationer kan lösas genom att riksdagen på grund av sambandet mellan län och landsting ändå blir delaktig i förfarandet. Det kan nu konstateras att det vid flera tillfällen har aktualiserats större ändringar i landstingsindelningen. Den lag som föreslås bör därför vara ägnad även för sådana situationer.

Till utgångspunkt för regleringar i den föreslagna lagen beträffande större indelningsändringar kan indelningslagens bestämmelser om kommunindelingsändringar användas. Även i övrigt är dessa bestämmelser av betydelse enligt följande. Såsom framgår av de i 1 kap. 7 § regeringsformen fortfarande använda beteckningarna primärkommuner och landstingskommuner är båda dessa juridiska personer kommuner. De utgör båda, på lokal respektive regional nivå, organ för förverkligande av den svenska folkstyrelsen. De båda kommuntyperna regleras också i kommunallagen huvudsakligen på samma sätt. Utredningen delar den bedömning indelningslagskommittén gjorde redan vid indelningslagens tillkomst och som senare även har gjorts av kommundemokratikommittén vid dess översyn av lagen, att bestämmelserna om ändring i kommun- respektive landstingsindelningen på grund av den principiella likställigheten mellan kommuner och landsting så långt möjligt bör stämma överens.

Det kommer dock att förekomma skillnader i regleringarna beträffande kommun- respektive landstingsindelningsändringar bl.a. med hänsyn till de skilda sätt på vilka de olika indelningarna skall beslutas enligt förslaget.

De regleringar som föreslås kommenteras i huvudsak nedan; i övrigt hänvisas till specialmotiveringen.

4.2 Förutsättningarna för ändring i landstingsindelningen

4.2.1 Den grundläggande förutsättningen

I uppdraget ingår att överväga och lämna förslag om materiella kriterier för att en indelningsändring skall få ske. Den grundläggande förutsättningen för ändring i landstingsindelningen är enligt gällande regler att ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller en del av ett landsting eller andra fördelar från någon allmän synpunkt. En ytterligare förutsättning är att hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. Någon ändring i detta avseende föreslås inte och föreskrift härom införs i den föreslagna lagens 3 §.

En erinran om det i kommunallagen stadgade sambandet mellan läns- och landstingsindelningen bör också finnas i bestämmelsen. Vid de ändringar som riksdagen avser att genomföra på egen hand görs de aktuella bedömningarna endast i ett led. Riksdagen kan således besluta om sammanläggning eller delning av landsting eller om överföring av en eller flera kommuner från ett landsting till ett annat om förutsättningarna för detta är uppfyllda. Vad gäller vissa sådana ändringar som föranleds av regeringens åtgärder enligt indelningslagen är det svårt att helt tydligt hålla isär kompetensen enligt de båda lagarna.

Om regeringen genom beslut om sammanläggning eller delning bildar en ny kommun inom området för ett landsting kan riksdagen, som nämnts i avsnitt 3.5.1, i princip inte underlåta att föra in denna kommun i 2 § lagen om Sveriges indelning i län och landsting. Regeringen måste dock i samband med bildandet av den nya kommunen vända sig till riksdagen med förslag om vilket landsting kommunen skall ingå i. Riksdagen kan då besluta om ändring i 2 § i enlighet härmed. Riksdagen har dock möjlighet att under de i 3 § angivna förutsättningarna göra bedömningen att kommunen bör ingå i ett annat landsting. Detta skulle kunna aktualiseras då en kommun bildas vid en befintlig landstingsgräns. I sådana fall bör utredningen belysa alternativa placeringar av den nybildade kommunen. Det kan också tänkas att regeringen i vissa fall redan innan sitt beslut att bilda kommunen vänder sig till riksdagen för att inhämta kännedom om dess inställning i frågan.

Enligt den föreslagna lagen skall det ankomma på riksdagen att besluta om sådana ändringar av landstingens områden som berör hela kommuner. Detta medför att om regeringen skulle finna förutsättningar föreligga att på grund av kommunala skäl lägga samman kommuner över en läns- och landstingsgräns så kommer det alltid att krävas en prövning i två led. Bedömningen av om en sådan sammanläggning är till bestående fördel för de berörda kommunerna får anses slutligt överlämnad till regeringen genom indelningslagen. Då det ankommer på riksdagen att besluta vilket av de berörda landstingen den tilltänkta eller, om indelningsändringen skall ges den innebörden att den ena kommunen utökas med territoriet för den andra kommunen, den utökande kommunen skall ingå i, kommer prövningen av om ändringen innebär bestående fördel för ett landsting eller en del av ett landsting slutligt att ligga på riksdagen. Riksdagen kommer vidare i dessa fall att ha möjlighet att vägra föra in en tilltänkt kommun eller ta bort en kommun som avses upplösas

på grund av att hinder möter mot en sådan ändring i länsindelningen. I ett sådant läge får regeringen anses förhindrad att besluta om den tänkta kommunsammanläggningen. Riksdagen har således i detta avseende ett inflytande även över kommunindelningsändringar om än utifrån en annan utgångspunkt. Lagtekniskt bör detta framgå av en ny bestämmelse i indelningslagen enligt vilken regeringen inte får besluta om sammanläggning av kommuner i olika landsting utan att riksdagen prövat frågan enligt lagen om Sveriges indelning i län och landsting.

4.2.2 Beaktandet av landstingens och kommunernas inställning

Som redovisats i avsnitt 2.1.2 ansåg föredragande statsrådet vid indelningslagens tillkomst det vara självklart att landstingens intressen och synpunkter alltid skall beaktas i ärenden om ändringar i landstingsindelningen men att någon uttrycklig lagreglering av detta inte behövdes. Mot bakgrund av vad som anförts i avsnitt 4.1 bör en bestämmelse om att särskild hänsyn skall tas till önskemål och synpunkter från det eller de landsting som berörs av ändringen tas in i lagen om Sveriges indelning i län och landsting. Sådan hänsyn bör också tas till den eller de kommuner som berörs av en sådan landstingsindelningsändring.

När det gäller den viktiga frågan om vad som avses med *berört* landsting respektive *berörd* kommun ansluter utredningen sig till de kriterier som angavs av kommundemokratikommittén (se SOU 2002:33 s. 136). Med ett berört landsting avses således ett landsting som delas, nybildas, slås ihop, får ett område överfört från sig eller får ett område överfört till sig. Med en berörd kommun avses i dessa fall en kommun som genom ändringen skulle komma att ligga inom området för ett annat landsting.

Enligt indelningslagen gäller vidare beträffande kommunindelningar att det krävs synnerliga skäl för att meddela ett beslut om ändring mot en berörd kommuns vilja. Frågan om en motsvarande bestämmelse borde införas i indelningslagen beträffande landstingen diskuterades av kommundemokratikommittén. Kommittén konstaterade att frågan om ändrad landstingsindelning genom sambandet mellan läns- och landstingsindelningen blir mer komplex än frågan om ändrad kommunindelning. Kommittén anförde att en kommuns motiv för att vilja tillhöra ett annat län och därmed ligga inom ett

annat landstings område, t.ex. kan hänföras till politikområden där både kommuner och landsting kan ha viktiga intressen att tillvarata. Med hänsyn till detta riskerar det enligt kommittén att rubba den nuvarande balansen mellan kommuner och landsting att kräva synnerliga skäl för ett beslut om ändring i landstingsindelningen mot ett berört landstings vilja (SOU 2002:33 s. 107 f.). Utredningen gör i detta avseende samma bedömning som kommundemokratikommittén och menar således att någon bestämmelse om att det skall krävas synnerliga skäl för att landstingsindelningen skall kunna ändras mot ett berört landstings vilja inte bör införas i den föreslagna lagen.

4.2.3 Beaktandet av befolkningens inställning

Enligt direktiven skall utredaren i sammanhanget överväga och lämna förslag om vilka hänsyn som skall tas till den lokala opinionen. I uppdraget ingår såväl att överväga vilka formella krav på samtycke från berörda som i lagstiftningen skall ställas upp i olika situationer som att överväga de rena demokratiaspekterna på aktuella typer av indelningsändringar.

Vid prövning av frågan om ändring i kommunindelningen skall enligt indelningslagen särskild hänsyn tas till befolkningens önskemål och synpunkter. Kännedom härom kan inhämtas enligt kommunallagens bestämmelse (5 kap. 34 §) om att fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget, vilket kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. I indelningslagen (1 kap. 24 §) stadgas beträffande kommunindelingsändringar att det när det finns skäl till det skall göras en särskild undersökning om befolkningens inställning till en indelningsändring. Har kommunen gjort detta, behöver den undersökande myndigheten som regel inte anordna någon egen undersökning av befolkningens inställning.

Vid ändringar i landstingsindelningen finns det i indelningslagen inga bestämmelser om att särskild hänsyn skall tas till befolkningens uppfattning. Som redovisats i avsnitt 2.1.2 ansågs det av föredragande statsrådet vara självklart att befolkningens intressen och synpunkter alltid skall beaktas i ärenden om ändringar i landstingsindelningen. Någon uttrycklig lagreglering av detta ansågs dock inte

behövas med motiveringen att om en ändring i landstingsindelningen sker som en följdändring till ändring i kommunindelningen så följer det av reglerna för kommunindelningsändringar att hänsyn skall tas till befolkningens inställning och om en hel kommun flyttas från ett landsting till ett annat är det naturligt att kommunfullmäktige företräder befolkningen.

Kommundemokratikommittén menade i avseende på hänsynstagande till befolkningens inställning att harmonisering av bestämmelserna härom skulle ske beträffande kommuner och landsting och föreslog att: "Särskild hänsyn skall också tas till önskemål och synpunkter från befolkningen i en kommun eller ett landsting som berörs av en ändring i kommun- eller landstingsindelningen." Som skäl härför anförde kommittén att statsrådets uttalande vilade på regeringens uppfattning att befolkningens inställning aldrig skulle behöva undersökas om en indelningsändring berörde en hel kommun. Riksdagen delade emellertid inte regeringens uppfattning på denna punkt utan ansåg att befolkningens inställning kunde behöva utredas även i sådana situationer. De skäl som anges i propositionen mot en regel om undersökning av befolkningens inställning vid ändring i landstingsindelningen ansågs således av kommittén inte längre relevanta. Kommittén anförde vidare att det enligt dess mening inte finns några bärande skäl för att låta bli att undersöka och beakta befolkningens inställning vid ändringar i landstingsindelningen (SOU 2002:33 s. 108). Kommittén föreslog också att lagtexten i indelningslagen formuleras om så att det tydligare framgår vilken avgränsning som avses; i indelningslagen sägs att särskild hänsyn skall tas till befolkningens önskemål och synpunkter, medan kommittén, som ovan angetts, föreslog att sådan hänsyn skall tas beträffande befolkningen i en kommun eller ett landsting som berörs av en indelningsändring (SOU 2002:33 s. 91 f., 135 f.). Betänkandet har remissbehandlats med en i allt väsentligt positiv inställning hos remissinstanserna.

Mot den bakgrund som här redovisats är det i föreliggande utredningsarbete ofrånkomligt att ta utgångspunkten i kommundemokratikommitténs förslag. Beträffande den föreslagna lagen gäller detta inte minst som lagen inte tar sikte på följdändringar till kommunindelningen, då befolkningens inställning beaktas enligt reglerna om kommunindelningsändringar. Enligt den föreslagna lagen kan endast aktualiseras ändringar som berör hela kommuner. I de fall en sådan ändring är föranledd av en ändring i kommunindelningen, t.ex. delning av en kommun där den nybildade kommunen avses ingå

i ett annat landsting, beaktas befolkningens inställning visserligen enligt reglerna om kommunindelningsändringar. Det innebär dock inte någon nackdel med en uttrycklig reglering beträffande hänsynstagande till samma befolknings synpunkter vad gäller ändringen i landstingsindelningen.

Riksdagens beslut om förändringar i landstingsindelningen bör följaktligen bygga på sådana särskilda hänsyn till befolkningens önskemål och synpunkter i ett landsting som berörs av en indelningsändring. Enligt utredningens uppfattning är det vid ändringar i landstingsindelningen emellertid inte erforderligt att särskilt inhämta opinionen hos medlemmar i kommuner som inte berörs av ändringen. Den föreslagna lagen bör således innehålla en föreskrift om detta.

Så länge sambandet mellan läns- och landstingsindelningen består blir emellertid en konsekvens av regleringar beträffande landstingsindelningen att dessa aktualiseras även vid sådana ändringar som skall ske till följd av ändring i länsindelningen. Som angetts i avsnitt 3.5.2 har utredningen inte sett det som sin uppgift att bestämma några kriterier vad gäller länsindelningen. Mot denna bakgrund föreslås att det i lagtexten inte anges att särskild hänsyn *skall* tas till önskemål och synpunkter från ovan angiven befolkning utan att det *bör* göras. Det kan t.ex. finnas skäl att inte närmare utreda och beakta befolkningens inställning till en större ändring i landstingsindelningen när ändringen är betingad av statens önskemål att åstadkomma en mer ändamålsenlig indelning.

Att en avgränsning görs i lagtexten beträffande till vilken befolkning särskild hänsyn bör tas utesluter givetvis inte att önskemål och synpunkter från befolkningen i andra delar av landstinget inhämtas och beaktas när skäl kan anses föreligga till det.

4.3 Ekonomisk reglering

I utredningens uppdrag ingår också att analysera vilken instans som skall fastställa den ekonomiska regleringen.

Dagens bestämmelser i indelningslagen om ekonomisk reglering är exempel på att man inte helt uteslöt att större ändringar i landstingsindelningen skulle komma att äga rum. 2 kap. 4 § indelningslagen hänvisar till första kapitlets samtliga bestämmelser om ekonomisk reglering, vilka bl.a. avser såväl delning som sammanläggning. Något behov av ändring i detta avseende finns således inte.

Vad gäller fastställandet av den ekonomiska regleringen görs det i dag av regeringen som en del av förvaltningsbeslutet om indelningsändring. Ett sådant beslut om fastställande av ekonomisk reglering kan riksdagen inte ta vid sitt beslut om lagändring. Det bör alltså ankomma på regeringen att fastställa den ekonomiska regleringen, vilket då blir en form av verkställighet till följd av riksdagens lagstiftningsbeslut i indelningsfrågan.

Vid indelningslagens tillkomst uttalades att de ekonomiska frågorna är av så avgörande betydelse för de berörda kommunerna eller landstingen att de i princip bör vara lösta när beslutet om indelningsändring meddelas och att det inte bör finnas någon bestämmelse som gör det möjligt att skjuta upp en viss fråga. Förordnandet om indelningsändring bör dock inte hindras av att någon mindre detalj i den ekonomiska regleringen återstår. Principerna för en eventuell bidragsskyldighet bör fastställas när förordnandet om indelningsändring meddelas. När kostnaderna blir kända bör det i allmänhet vara möjligt för kommunerna eller landstingen att direkt räkna fram bidragets storlek (prop. 1978/79:157 s. 62 f.). Någon samtidighet beträffande besluten går inte att åstadkomma då riksdagen skall besluta om indelningsändringar. Vid riksdagens beslut om ändring i den lagstadgade indelningen skall emellertid ett förslag till ekonomisk reglering finnas upprättat och det kan förutsättas att regeringen tämligen omgående efter riksdagsbeslutet kan ta beslut om fastställelse av regleringen.

4.4 Tidpunkt för beslut och ikraftträdande

Som redovisats i avsnitt 2.1.2 reglerar indelningslagen vid vilken tidpunkt ett beslut om ändring skall träda i kraft och hur lång övergångsperioden mellan beslutet om indelningsändring och ikraftträdandet minst skall vara. Skulle man på samma sätt i den föreslagna lagen reglera när framtida ändringar i denna skall träda i kraft torde detta inte ha någon motsvarighet i andra lagar. Även om ändamåls-skäl även i andra fall än beträffande indelningsändringar motiverar att en lagändring träder i kraft vid ett årsskifte är ju ikraftträdandetidpunkten för en lagändring en fråga för själva ändringslagen att reglera. Det torde vidare av samma skäl saknas exempel på att en lag innehåller handlingsregler för riksdagen beträffande vid vilken tidpunkt beslut om ändring i lagen senast skall fattas. Det är enligt utredningens mening inte möjligt att i en grundförfattning på nämnt

sätt reglera tidpunkter för beslut om ändring och ändrings ikraftträdande. Utredningen anser därför att några regler om detta inte skall förs in i den föreslagna lagen.

Det måste dock förutsättas att riksdagens beslut om indelningsändringar, trots att en särskild bestämmelse härom saknas, tas med lämplig framförhållning och ikraftträdandetidpunkt. De tidsmässiga ramar som i praktiken blir aktuella torde därför vara de som anges i indelningslagen beträffande kommunindelningsändringar. Detta innebär att indelningsändring bör träda i kraft vid ett årsskifte. Om ändringen är av sådan omfattning att ett landsting enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla landstingsfullmäktige bör ikraftträdandet ske vid årsskifte efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum. Som kommer att framgå nedan bygger vissa regler i förslaget på att så blir fallet. Vidare bör beslut om ändring i den lagstadgade landstingsindelningen som huvudregel fattas senast ett år innan ändringen skall träda i kraft.

Över huvud taget bör understrykas vikten av att tiden till dess ändringen träder i kraft är tillräckligt tilltagen för att ett nybildat landsting på ett bra sätt skall hinna förbereda sin organisation och verksamhet. Besluten att bilda Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting den 1 januari 1999 togs i juni respektive november 1997. I såväl nybildningsfall som andra fall av ändringar i landstingsindelningen bör stor hänsyn tas till berörda kommuners och landstings uppfattning om behovet av övergångstid.

En ändring kan såsom framgått vara föranledd av att regeringen avser att i enlighet med indelningslagen lägga samman kommuner i olika landsting. Att riksdagen i dessa fall först skall pröva frågan i enlighet med den föreslagna lagen innebär att regeringen måste ha så god framförhållning att såväl riksdag som regering hinner fatta beslut inom de i indelningslagen stadgade tidsfristerna. Detta torde dock inte innebära ett mer utdraget förfarande än vad som skulle bli fallet om en sådan fråga aktualiserades enligt gällande ordning, då riksdagens godkännande till länsindelningsändringen skulle få inhämtas.

4.5 Landstinget under övergångstiden

Som redovisats i avsnitt 2.1.2 reglerar indelningslagen fördelningen av den kommunala beslutanderätten mellan kommunen eller landstinget enligt den nya respektive den äldre indelningen under tiden

till dess att den beslutade indelningsändringen har trätt i kraft. Under denna tid skall fullmäktiges beslutanderätt vad gäller beslut som sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet utövas av företrädare för kommunen eller landstinget enligt den nya indelningen, dvs. den kommun eller det landsting som bildas eller kommunen eller landstinget av dess omfattning efter indelningsändringen.

Indelningslagen bygger alltså på principen att en kommun eller ett landsting av den omfattning som skall gälla efter indelningsändringen, har rättskapacitet redan innan ändringen träder i kraft. Även den gamla indelningslagen, KIL, byggde på denna princip och uttryckliga bestämmelser härom infördes i indelningslagen på förslag från indelningslagskommittén (SOU 1978:32 s. 163). Beträffande landsting återfinns bestämmelsen i 2 kap. 6 §: "Sedan en indelningsändring har beslutats, kan ett landsting enligt den nya indelningen förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter." Bestämmelserna är avsedda främst för de fall då en ny kommun eller ett nytt landsting bildas, men de är tillämpliga även vid andra typer av indelningsändringar (prop. 1978/79:157 s. 110). Någon ändring kan enligt utredningens bedömning, i vart fall inte utan ytterligare utredning, inte göras i det aktuella avseendet. Bl.a. måste det då ett nytt landsting bildas finnas möjlighet för detta att redan innan beslutet träder i kraft bestämma sin organisation, planera sin verksamhet och fastställa budget. Det får således i den föreslagna lagen anges att riksdagens beslut om lagändring inte, såsom enligt vårt lagstiftningssystem annars är fallet, får verkan först vid ändringens ikraftträdande utan redan i samband med att själva beslutet har tagits. Förutom den principiella tveksamheten i detta bör påpekas att medan regeringens förvaltningsbeslut om indelningsändring expedieras till berörda instanser kommer en lagändring till allmänhetens kännedom först i samband med promulgation. I enlighet med vad som nedan föreslås kommer dock verkan av riksdagens beslut i flera fall att inträda först efter regeringsbeslut, som kan delges den det kan anses beröra. I praktiken torde inte heller ett beslut om indelningsändring av ifrågakarande storlek att undgå berörda instansers kännedom.

En förutsättning för att landstinget enligt den nya indelningen skall ha beslutanderätt är att det ändrade eller nybildade landstinget har ett beslutande organ. Enligt gällande regler i indelningslagen företräder landstingsfullmäktige i varje landsting detta landsting enligt såväl den äldre som den nya indelningen till dess ändringen träder i kraft och så snart en indelningsändring har beslutats kan

alltså beslutanderätt utövas för landstinget enligt den nya indelningen. Som redovisats i avsnitt 2.1.2 har det emellertid ägt rum så stora ändringar i landstingsindelningen att särskilda lagar om sammanläggningsdelegerade har behövt skapas. Även vid andra ändringar i landstingsindelningen skulle det kunna bli aktuellt med indelningsdelegerade för att landstinget enligt den nya indelningen skall ha ett beslutande organ som är representativt för detta. Med nuvarande praxis vid kommunindelningsändringar, dvs. att indelningsdelegerade skall utses vid en befolkningsförskjutning uppåt eller nedåt med minst 15 procent, skulle det mycket sällan finnas behov av indelningsdelegerade när en enstaka kommun enligt den föreslagna lagen flyttas från ett landsting till ett annat. Kommundemokratikommittén menade emellertid att även en indelningsändring som medför en förhållandevis liten befolkningsförskjutning (åtminstone fem procent) medför att en kommun eller ett landsting enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla fullmäktige (SOU 2002:33 s. 117 f.). Utredningen konstaterar att om praxis skulle utvecklas i den riktningen, kan frågan om indelningsdelegerade komma att aktualiseras i betydligt fler fall av landstingsindelningsändring. I enlighet med vad som anförts i avsnitt 4.1 bör lagen om Sveriges indelning i län och landsting vara anpassad även för större ändringar i landstingsindelningen. Detta innebär att det, till skillnad från vad som gäller i dag, bör vara möjligt att utse indelningsdelegerade. Således föreslås att bestämmelser härom tas in i lagen. Vidare föreslås att lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade görs tillämplig även beträffande landsting.

Enligt indelningslagens regleringar skall regeringen vid större kommunindelningsändringar besluta att indelningsdelegerade skall utses och detta sker då som en del av förvaltningsbeslutet om indelningsändring. Till beslutet om att indelningsdelegerade skall utses är det enligt lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade knutet andra beslut, såsom hur många delegerade som skall utses från varje kommun då delegerade skall utses från mer än en kommun samt eventuellt en senare tidpunkt för val av delegerade och ersättare än den i lagen stadgade. Då ett motsvarande förfarande skall regleras i den föreslagna lagen får ett regeringsbeslut om indelningsdelegerade tas som en verkställighetsåtgärd med anledning av riksdagens beslut om lagändring. Utredningen föreslår följande konstruktion. Förutsättningen för att det skall vara aktuellt med indelningsdelegerade bör, i enlighet med vad som gäller för kommunindelningsändringar, vara att indelningsändringen innebär att ett nytt landsting bildas eller

att ändringen annars är av sådan omfattning att landstinget enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla landstingsfullmäktige. I sådana fall skall regeringen bestämma att landstinget enligt den nya indelningen skall företrädas av indelningsdelegerade från det att dessa har valts till dess de nyvalda fullmäktige börjar sin tjänstgöring. Möjligheten för regeringen att besluta om indelningsdelegerade bör naturligtvis även i landstingsfallen vara knuten till att ändringen träder i kraft vid årsskifte efter ordinarie fullmäktigeval. Till skillnad från vid kommunindelingsändringar kommer det emellertid enligt förslaget alltid att krävas ett beslut av regeringen vid landstingsindelingsändring som skall träda i kraft vid nämnda tidpunkt. Detta blir nödvändigt eftersom det i dessa fall inte förrän det beslutats om indelningsdelegerade skall utses eller ej blir klarlagt vilket organ som skall företräda landstinget enligt den nya indelningen. Detta gäller således oavsett om landstinget i enlighet med huvudregeln skall företrädas av fullmäktige eller om indelningsdelegerade skall utses. Detta torde i sig inte innebära någon avsevärd olägenhet.

Mot denna bakgrund blir alltså tidpunkten för ikraftträdandet av lagändringen beträffande indelningen utgångspunkten för när beslutanderätt för landstinget enligt den nya indelningen kan utövas. Om riksdagen beslutar att ändringen skall träda i kraft vid årsskifte efter ordinarie fullmäktigeval blir detta sedan regeringen beslutat att indelningsdelegerade inte skall utses eller, om indelningsdelegerade enligt regeringens beslut skall utses, sedan delegerade har valts. I andra fall blir detta då riksdagen har beslutat om indelningsändring.

Med denna utgångspunkt för när ett landsting enligt den nya indelningen kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter, som skiljer sig något från indelningslagens, föreslås i övrigt regler med anknytning till beslutanderätten i överensstämmelse med indelningslagens bestämmelser härom beträffande kommunindelingsändringar.

4.6 Förfarandet

Den omständigheten att riksdagen beslutar i lag om ändringar i landstingsindelningen förändrar inte i större mån det förfaringsätt som i dag skall ske enligt gällande indelningslag.

Den största förändringen är att ansökan om ändring i dessa fall inte längre blir möjlig. Upptakten till en indelningsändring får i

stället antas komma att ske genom att berörda intressenter uppvak- tar regeringen eller får länsbänkens riksdagsledamöter att motionera i frågan.

Skulle regeringen finna fog för begäran om en indelningsändring skall regeringen föranstalta om den utredning som behövs. Rege- ringen får därvid uppdra åt Kammarkollegiet, länsstyrelse eller sär- skild utredare att göra utredningen. På sätt som i indelningslagen skall utredningen omfatta alla omständigheter som inverkar på frå- gan. Samråd skall ske med landsting som har intresse av frågan. Upp- lysningar och biträde skall ges av statliga och kommunala myndig- heter när den som gör utredningen begär detta. När det finns skäl skall särskild undersökning göras om befolkningens inställning till en indelningsändring. Om den som fått uppdraget att göra utred- ningen finner skäl till en sådan skall detta anmälas till regeringen som beslutar i frågan. Undersökningen skall göras av den länsstyrelse som regeringen bestämmer. Förfaringssättet skiljer sig i övrigt inte från det gällande i indelningslagen. Övervägande skäl talar för att kostnadsansvaret för utredning som beslutats av regeringen skall åvila staten.

Finner regeringen att en indelningsändring bör göras lämnar rege- ringen i proposition till riksdagen förslag till erforderlig lagändring. Efter gängse beredning fattar därefter riksdagen beslut i frågan. Be- slutas om en lagändring ges ikraftträdandebestämmelsen en sådan marginal att berörda kommuner och landsting hinner förbereda sig för indelningsändringen och att regeringen hinner fatta nödvändiga förvaltningsbeslut.

Skulle initiativet till en ändrad indelning uppkomma i riksdagen genom att denna bifaller ett motionsyrkande eller ett utskottsinitia- tiv kommer detta till uttryck genom att riksdagen tillkännager för regeringen att den anser att frågan bör utredas och att regeringen bör återkomma med förslag i frågan. Regeringen skall i detta fall föranstalta om den utredning som behövs. Efter utredning kan rege- ringen finna att någon ändring inte bör ske och underlåter därför att lämna något förslag till riksdagen. Skulle riksdagsmajoriteten vara av annan uppfattning och vilja bifalla en motion om ändring eller vilja ta ett utskottsinitiativ kan frågan med den gjorda utred- ningen som grund beredas i utskott och därefter bli föremål för beslut.

5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: De föreslagna lagändringarna skall träda i kraft den 1 december 2005.

Enligt en övergångsbestämmelse till lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i län och landsting (indelningslagen) skall äldre föreskrifter fortfarande gälla för ett ärende om ändring i landstingsindelningen som anhängiggjorts före ikraftträdandet, men om regeringen finner att ansökningen inte skall avslås skall frågan underställas riksdagen för prövning enligt lagen (2005:000) om Sveriges indelning i län och landsting.

Utredningens bedömning: I övrigt krävs inga övergångsbestämmelser.

Sedan lagen om Sveriges indelning i län och landsting har trätt i kraft kan den indelning som regleras i lagen, med hänsyn till den formella lagkraftens princip, inte ändras på annat sätt än genom lagändring. En ansökan enligt indelningslagen om sådan ändring kan således inte längre vinna bifall om ärendet inte har avgjorts före ikraftträdandet. Att ett förvaltningsförfarande på detta sätt övergår till att utgöra lagstiftningsärenden torde inte ha någon jämförelse. Utredningen föreslår att eventuella ansökningar om landstingsindelningsändring som har inkommit innan de föreslagna lagändringarna träder i kraft skall hanteras i enlighet med indelningslagen i dess nuvarande lydelse. Om regeringens bedömning är att den aktualiserade ändringen i indelningen bör genomföras, skall frågan dock underställas riksdagen för prövning enligt lagen om Sveriges indelning i län och landsting.

För de lagändringar utredningen i övrigt föreslår krävs det inte några övergångsbestämmelser.

6 Konsekvenser av förslagen

6.1 Allmänt om konsekvenser

En utredning är enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) skyldig att redovisa vilka konsekvenser förslagen i ett betänkande innebär i en rad olika avseenden. Enligt utredningens mening har förslagen inte betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. I detta kapitel redovisas utredningens bedömningar av vilka ekonomiska konsekvenser förslagen kan få och om de påverkar den kommunala självstyrelsen. Vidare redovisas ett antal övriga konsekvenser av principiell natur som utredningen funnit anledning att särskilt belysa.

6.2 Ekonomiska konsekvenser

6.2.1 Undersökning av befolkningens inställning

Utredningens förslag att särskild hänsyn bör tas till befolkningens önskemål och synpunkter till ändring i landstingsindelningen enligt den föreslagna lagen samt det till detta knutna förslaget om undersökningar av befolkningens inställning kan leda till att mer omfattande utredningsåtgärder måste vidtas i dessa ärenden.

I vilken mån förslaget i aktuellt avseende påverkar statens kostnader är beroende av bl.a. hur många och hur omfattande indelningsändringar som aktualiseras. Kostnaderna påverkas även av sättet för inhämtande av befolkningens inställning, t.ex. opinionsundersökning eller folkomröstning i eller utan samband med ett allmänt

val.¹ Utredningens förslag i denna del har inte någon direkt påverkan på kommunernas och landstingens kostnader. Om en kommun eller ett landsting beslutar om och genomför en undersökning av befolkningens inställning står, i enlighet med vad som gäller i dag, kommunen eller landstinget själv för kostnaderna för denna undersökning. Hur förslaget påverkar statens kostnader beror således även på i vilken omfattning kommuner och landsting på eget initiativ undersöker befolkningens inställning.

6.2.2 Staten svarar för utredningskostnaderna

Möjligheten att besluta att kostnaderna för utredningen i ett ärende om indelningsändring, i stället för att stanna på staten, helt eller delvis skall betalas av annan (t.ex. en kommun eller ett landsting som har fördel av ändringen) försvinner enligt förslaget i aktuella fall.

De stora läns- och, till följd därav, landstingssammanläggningarna till Skåne län och Skåne läns landsting samt Västra Götalands län och Västra Götalands läns landsting skedde på initiativ av statliga utredningar. Något utredningsförfarande i enlighet med indelningslagens bestämmelser företogs inte utan förutsättningarna för indelningsändringarna redovisades i betänkanden och rapporter. En del av utredningskostnaderna vid indelningsändringar enligt indelningslagen är hänförliga till utredning om ekonomisk reglering. Vid sammanläggning av landsting övergår landstingens samtliga tillgångar och förbindelser till det landsting som bildas genom sammanläggningen. Att det vid ovan nämnda sammanläggningar ändå fastställdes ekonomiska regleringar var föranlett av de tidigare landstingsfria kommunernas, Malmö respektive Göteborg, inträde i de nybildade landstingen, varvid landstingsverksamheten i kommunerna skulle föras över till de nybildade landstingen. De berörda parterna föranstaltade själva om och bekostade utredning om ekonomisk reglering. Delning av landsting har inte varit aktuellt i modern tid. Några relevanta utredningskostnader för sådana regionförändringar som kan bli aktuella kan mot bakgrund av ovanstående inte redovisas. Som en indikation kan nämnas att genomsnittlig utredningskostnad för en kommunindelningsändring är ca 200 000 kr.

¹ Kostnaderna för att anordna en folkomröstning i en kommun eller ett landsting har beräknats av kommundemokratikommittén i betänkandet Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48 s. 421 f.).

Vad gäller överföring av en kommun från ett landsting till ett annat har detta sedan indelningslagens tillkomst varit aktuellt vid två tillfällen. Beträffande Habo och Mullsjö kommuner, vilka tidigare omfattades av Skaraborgs läns landsting, skedde utredningen i samband med ovan nämnd utredning om läns- och landstingssammanslagning. I september 2000 överlämnade Kammarkollegiet till regeringen ett yttrande i ärendet angående överföring av Heby kommun från Västmanlands läns landsting till Uppsala läns landsting med förslag till regeringsbeslut, av vilket framgår att statens kostnader för utredningen uppgick till drygt 238 000 kr.

Mot bakgrund av hur utredning tidigare har företagits vid större regionförändringar samt med hänsyn till den hittillsvarande frekvensen av indelningsändringar av aktuella slag och de relativt begränsade kostnader det handlar om, torde de ekonomiska konsekvenserna för staten av utredningens förslag bli marginella. I den mån statens kostnader ökar till följd av denna del av förslaget innebär det i princip en motsvarande minskning av kommunernas eller landstingens kostnader.

6.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen, som ett instrument för förverkligandet av den svenska folkstyrelsen, är grundlagsfäst i regeringsformens inledande bestämmelse. Att större frågor om landstingsindelningen enligt förslaget skall avgöras som lagstiftningsärenden får konsekvensen att ett landsting eller dess medlemmar inte längre kan ansöka om en indelningsändring som landstinget skulle vara berört av. Själva indelningen är naturligtvis helt grundläggande för landstingens organisation och verksamhet. Det kan därför hävdas att förslaget innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Någon rätt att besluta i dessa frågor finns dock inte på kommunal nivå utan sådan rätt tillkommer även enligt gällande ordning statsmakten. Bestämmelsen om den kommunala självstyrelsen innebär alltså inte att en kommun eller ett landsting kan bestämma att dess område skall ändras, vara oförändrat eller ens att kommunen eller landstinget skall bestå. Att det enligt förslaget är riksdagen i stället för regeringen som skall avgöra dessa ärenden påverkar enligt utredningens mening inte i sig den kommunala självstyrelsen. Vidare innebär utredningens förslag om att särskild hänsyn skall tas till berörda landstings önskemål och synpunkter till indelningsfrågor av aktuella

slag i någon mån en ökning av landstingens inflytande jämfört med vad som hittills gällt. Med hänsyn till ovanstående finner utredningen att förslaget innebär ett godtagbart ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

6.4 Vissa konsekvenser av principiell natur

I det föregående framträder på ett flertal ställen svårigheter som har sin grund i nödvändigheten av att utredningen håller sitt förslag inom direktivens ram. Till att börja med utgör Hebyfallet som exemplifierats på flera ställen en typisk illustration av ett dilemma i utredningsarbetet. Beträffande Heby fann sig riksdagen förhindrad att gå vidare med frågan på annat sätt än att i ett tillkännagivande till regeringen begära att regeringen bereder frågan om beslutsformer och förfarande vid ändringar i indelningen i län och landsting.

Utredningens uppgift har varit att undersöka förutsättningarna för att överföra beslutanderätten när det gäller landstingsindelningen från regeringen till riksdagen. Det är tydligt att det när det gäller enskilda fall saknas sådana förutsättningar. Som redovisats i det föregående tillåter regeringsformen inte det. Det mest påtagliga hindret för en sådan ordning är regleringen i 11 kap. 8 § regeringsformen, som bl.a. föreskriver att riksdagen inte får fullgöra förvaltningsuppgift i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Något undantag från bestämmelsen i här tillämpligt avseende finns inte. Enligt direktiven skall utredningen presentera ett lagförslag men får inte föreslå grundlagsändringar eller ändringar i andra författningar som rör konstitutionella ämnen. Med förutsättningar som dessa framstår det som en uppenbar konsekvens att utredningens valmöjligheter och handlingsutrymme har varit starkt begränsade.

Utredningens förslag till lösning är att bestämma landstingsindelningen genom en generell lag utifrån i varje landsting ingående kommuner, där de enskilda ändringarna åstadkoms i form av lagändringar, vilket enligt utredningens bedömning inte står i strid med 11 kap. 8 § regeringsformen. En konsekvens av den föreslagna ordningen är dock att den inte helt torde undgå den kritik Lagrådet, i sitt yttrande över bostadsutskottets förslag, framförde beträffande den ”registreringsfunktion” en sådan lag får med hänsyn till sådana ändringar i kommunindelningen som regeringen beslutar om.

När ett instrument skapas för riksdagen att besluta om de aktuella indelningsändringarna visar sig vidare problem som föranleds av indelningsärendenas och de där till knutna beslutens karaktär. Dagens system bygger på förvaltningsbeslut som fattas efter erforderliga förberedelser och där hela genomförandet i detalj kan följas upp i själva beslutet. Det slutliga beslutet om indelningsändring ersätts i den föreslagna ordningen av en lagändring som riksdagen beslutar, vilket i regel måste följas av beslut av regeringen. Att landstingsindelingsändringar inte är avsedda att inrymmas inom ett lagstiftningsförfarande blir särskilt påtagligt vad gäller verkan av riksdagens beslut om indelningsändring – dvs. att ett landsting enligt den nya indelningen skall få rättskapacitet redan innan riksdagens beslut om ändring har trätt i kraft, vilket inte torde ha sin motsvarighet i något annat sammanhang.

Även den tid som stått till utredningens förfogande har varit mycket begränsad. När valmöjligheterna varit få har utredningen fått inskränka sig till att finna ett alternativ som överhuvudtaget kan fungera i enlighet med direktivens förutsättningar. Eftersom uppgiften har varit att ”undersöka förutsättningarna” för ett sådant alternativ är det i detta avsnitt på sin plats att framhålla att det föreslagna alternativet enligt utredningens uppfattning inte har förutsättningar att fungera lika väl som dagens väl etablerade ordning.

Till detta kommer att värdet av att i lag ange grunderna för ändring i indelningen kan ifrågasättas. Visserligen är riksdagen bunden av sina egna lagar så länge de är i kraft men riksdagen kan ändra dessa regler i samma ordning som den fattar beslut om själva indelningsändringen. Detta kan sägas minska förutsägbarheten och genomskinligheten i den nya ordningen.

En annan mycket iögonenfallande konsekvens av förslaget uppträder när det gäller det lokala inflytandet från medborgarna och deras intressegrupper, som ju inte längre kommer att ha några möjligheter att anhängiggöra ärenden. Detta kommer i fortsättningen att följa riksdagsordningens bestämmelser, vilket innebär att medborgargrupper som vill påverka indelningsärenden som avgörs i riksdagen är hänvisade till att uppvakta regeringen eller att ha kontakt med riksdagsledamöter.

Kommittédirektiv



Beslutsformer och förfarande vid indelningsändringar

**Dir.
2004:34**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 mars 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att undersöka förutsättningarna för att beslutanderätten rörande landstingsindelningen skall kunna föras över från regeringen till riksdagen. Utredaren skall också lämna förslag till lagreglering. Utredaren skall vidare överväga en lagreglering rörande förfarandet vid ändringar i länsindelningen. Utgångspunkten skall vara att det är riksdagen som skall fatta beslut om sådana ändringar.

Ändring av läns- och landstingsgräns kan komma att ske genom att en kommungräns ändras. I sammanhanget bör därför övervägas om också denna typ av indelningsändringar bör prövas av riksdagen.

Det står utredaren fritt att även lämna förslag till övriga författningsändringar, med undantag för grundlagsändringar, som kan behövas.

Gällande bestämmelser om indelningsändringar m.m.

Ändringar i länsindelningen

Den nuvarande länsindelningen har, bortsett från några mindre justeringar av gränserna, bestått sedan år 1810. I 1634, 1719 och 1720 års regeringsformer var länen uppräknade. I 1809 års regeringsform angavs att landet skulle vara indelat i hövdingedömen. Rege- ringsformen i sin nuvarande lydelse innehåller inte några bestämmelser om länen eller länsindelningen. Rege- ringsformen anger dock att det skall finnas länsstyrelser och därmed att Sverige är indelat i län.

Länsstyrelsen lyder under regeringen (11 kap. 6 § regeringsfor- men). Av 1 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) följer vidare att varje landsting omfattar ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Inte heller ger förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion några anvisningar om landets indelning i län. I förordningen anges endast (1 §) att det i varje län finns en länsstyrelse. Indelningen får i stället anses vila på sedvanerättslig grund. Den kan härledas ur den liggare över rikets indelning som förs av Kammarkollegiet (jfr SOU 1967:23 s. 59 och 60, SOU 1995:27 s. 486 och 487 och prop. 1995/96:38 s. 7).

Hur länsindelningen ser ut i Sverige framgår indirekt av regeringens tillkännagivanden om länens indelning i kommuner. Regeringen utfärdade senast ett sådant tillkännagivande den 14 november 2002 (SFS 2002:808). Tillkännagivandena upplyser endast om hur Sveriges indelning i län och kommuner ser ut vid en viss tidpunkt och är således inte normgivande.

Det finns inte heller några författningsbestämmelser om förfarandet vid ändring i länsindelningen. Regeringen anses dock ha rätt att besluta om mindre ändringar i länsindelningen. När det är fråga om mera omfattande ändringar har det ansetts att sådana bör underställas riksdagen (jfr prop. 1978/79:157 s. 85 och prop. 1995/96:38 s. 7 och 8).

Ändringar i landstingsindelningen

I regeringsformen anges att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner (primärkommuner och landstingskommuner) bestäms i lag (8 kap. 5 §). Enligt 1 kap. 2 § kommunallagen omfattar varje landsting ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet (Gotlands kommun står utanför landstingsindelningen). Om två eller flera län läggs samman, skall en sammanläggning därför ske också av landstingen.

I 2 kap. lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting, den s.k. indelningslagen, regleras bl.a. förutsättningarna för och förfarandet vid indelningsändringar i fråga om landstingen samt befogenheterna att besluta om sådan indelningsändring. Regeringen får enligt 2 kap. 1 § indelningslagen besluta om ändring i landstingsindelningen om hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. Landstingsindelningen får dock ändras endast om det kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt. Regeringen får meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande. När det är fråga om mindre ändringar

enligt 1 kap. 3 § indelningslagen får en indelningsändring beslutas av Kammarkollegiet.

En ansökan om ändring i landstingsindelningen skall enligt 2 kap. 10 § indelningslagen ges in till Kammarkollegiet. Ansökan kan göras av ett landsting eller en medlem av ett landsting som skulle beröras av ändringen. Regeringen och Kammarkollegiet kan också på eget initiativ ta upp frågan om en indelningsändring. Det är Kammarkollegiet som har till uppgift 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.

Visar Kammarkollegiets utredning 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. Behöver någon annan indelning ändras, skall Kammarkollegiet också upprätta förslag till en sådan ändring. Därefter skall Kammarkollegiet överlämna ärendet till regeringen med ett eget yttrande. Kollegiet får avslå en ansökan om indelningsändring, om kollegiet finner att ändringen inte bör göras. Ett sådant beslut får överklagas till regeringen.

Beslutar regeringen om ändring i landstingsindelningen skall enligt 2 kap. 4 § och 1 kap. 6 § indelningslagen de inbördes ekonomiska förhållandena mellan landstingen regleras. Regleringen fastställs av regeringen, när beslutet om indelningsändring meddelas.

Regeringen kan alltså ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ. Principen om överensstämmelse mellan indelningen i landsting och län innebär dock att regeringen inte bör genomföra större förändringar av landsting utan riksdagens medverkan.

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 det vid prövningen av frågan om indelningsändring skall tas särskild hänsyn 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.

En ansökan om ändringar 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.

Kammarkollegiets utredning och yttrande i indelningsärenden som rör kommuner och landsting

Kammarkollegiet har huvudansvaret för att lämplig utredning kommer till stånd i alla typer av indelningsärenden. Normalt bör någon form av utredning göras i varje indelningsärende. Utredningen behöver dock inte ges större omfattning än vad som krävs i det enskilda fallet och den kan alltid avbrytas om det framkommer att någon ändring inte bör komma till stånd.

När det gäller ändringar i indelningen av kommuner föreskrivs att en särskild undersökning skall göras i fråga om befolkningens inställning, när det finns skäl till det. Kammarkollegiet beslutar om en sådan undersökning skall göras. Om kommuner som berörs av en mindre indelningsändring är ense om denna och ändringen avser kommuner i samma län, har länsstyrelsen rätt att besluta om ändringen. Undersökningen av befolkningens inställning skall i sådant fall göras av länsstyrelsen. Den kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande.

Kommunala folkomröstningar

Enligt 5 kap. 34 § kommunallagen får fullmäktige, som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga, inhämta synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget. Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. I lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar finns bestämmelser om förfarandet vid sådana folkomröstningar. Det finns inte någon lagreglerad möjlighet att hålla folkomröstningar inom ett län. Med stöd av bestämmelserna i kommunallagen kan dock en folkomröstning hållas i ett landsting. En folkomröstning

kan omfatta hela eller delar av en kommun eller ett landsting eller ett urval av dess medlemmar (prop. 1993/94:188 s. 50).

Förarbetena till lagen (prop. 1978/79:157 s. 45, 46 och 118) klargör att ortsbefolkningen aldrig kan anses tala för kommunen i ett indelningsärende. Det kan bara kommunfullmäktige göra. Vidare understryks att det vid bedömningen av resultatet av en folkomröstning måste tas hänsyn inte bara till hur de deltagande röstat utan också till hur många av de röstberättigade som deltagit.

Kommundemokratikommittén

Kommundemokratikommittén hade enligt sina ursprungliga direktiv (dir. 1999:98) bl.a. i uppdrag att se över bestämmelserna i indelningslagen och föreslå de ändringar som var motiverade med inriktning på behovet och formerna för en lagreglerad möjlighet att besluta om extra val med anledning av en indelningsändring. I sitt huvudbetänkande Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48) gjorde kommittén bedömningen att någon förändring av själva proceduren från ansökan till eventuellt beslut om indelningsändring inte var påkallad. Kommittén ansåg vidare att det vore önskvärt att det tillskapas en möjlighet till extra val, så att en begränsad indelningsändring kan genomföras inom kortare tid än vad som nu är möjligt. Kommittén ansåg att de författningsändringar som behövs för att möjliggöra ett sådant extra val borde bedömas ytterligare.

Den 12 juni 2001 biföll riksdagen vad bostadsutskottet hemställt i sitt betänkande Ändring i läns- och landstingsindelningen (bet. 2000/01:BoU13, rskr. 2000/01:267). I betänkandet föreslogs att riksdagen skulle som sin mening tillkännage för regeringen att en utredning skall göras med syfte att öka medborgarnas inflytande över sådana förändringar i läns- och landstingsindelningen som gäller deras kommun. Enligt utskottets mening tillgodosåg inte lagstiftningen rimliga krav på inflytande för den befolkning som närmast skulle beröras av ett beslut om ändrad läns- och landstings-tillhörighet, dvs. medborgarna i den kommun indelningsändringen gäller.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2001:75) fick Kommundemokratikommittén i uppdrag att göra en översyn av förutsättningarna för och förfarandet vid ändringar i landstings- och kommunindelningen samt att vid behov lämna förslag till lagändringar. En annan

fråga som skulle utredas var om förfarandet vid ändringar i länsindelningen borde lagregleras. I uppdraget ingick också att utreda om det borde vara möjligt med folkomröstning i sådana områden som indirekt berördes av en ansökan om indelningsändring. Vilken tyngd befolkningens inställning i en indelningsfråga bör ha skulle också övervägas i detta sammanhang.

Kommittén lämnade i betänkandet Ändrad indelning (SOU 2002:33) förslag till ändringar. I sina allmänna överväganden framhöll kommittén att indelningen i kommuner och landsting bör präglas av en viss stabilitet men att det knappast är troligt att den nu gällande indelningen är den för alltid bästa. Kommittén ansåg att reglerna för indelningsändringar för kommuner och landsting borde harmoniseras genom att de så långt det är möjligt görs enhetliga. Bestämmelsen om hänsynstagande till befolkningens inställning bör enligt kommittén utsträckas till ändringar i landstingsindelningen. Medlemmarnas möjligheter till inflytande på ett tidigt stadium i berednings- och beslutsprocessen vid indelningsändringar borde enligt kommittén ytterligare öka, såväl när det gäller kommuner som när det gäller landsting. Kommittén lämnade också förslag till ändringar i indelningslagen.

I betänkandet anförde kommittén vidare att det är en brist att förfarandet vid ändringar i länsindelningen inte är lagreglerat och att det inte heller är tillfredsställande att ändringar i läns- och landstingsindelningen beslutas på helt olika sätt. Eftersom varje landsting som huvudregel skall omfatta ett län, ansåg kommittén att ändringar i läns- och landstingsindelningen bör beslutas i ett sammanhang och av samma instans. Vidare anförde kommittén att om bestämmelserna om länsindelningen samordnas med bestämmelserna om landstingsindelningen kan konflikter undvikas vid tillämpningen.

Kommittén påpekade att en harmonisering av bestämmelserna för ändring i läns-, landstings- och kommunindelningen kan utformas på flera olika sätt, men tog inte ställning till alternativen, utan ansåg att frågan bör utredas i ett vidare sammanhang och hänvisade till den översyn av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen som regeringen aviserat.

Ansvarskommittén

I januari 2003 beslutade regeringen om direktiv för en översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (dir. 2003:10).

Den parlamentariskt sammansatta kommittén skall bedriva sitt arbete i två etapper. I den första etappen skall kommittén bl.a. identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, landsingen och kommunerna. För den första etappen har kommittén redovisat ett delbetänkande den 18 december 2003. I delbetänkandet angav kommittén att en central fråga i kommitténs fortsatta arbete rör ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala nivån som helhet samt den statliga styrningen av de uppgifter som de kommunala organen står för. Kommittén angav vidare att den närmare utformningen av den kommunala nivån är en sekundär fråga i den meningen att den är avhängig av hur det samlade kommunala uppdraget kan komma att se ut. I detta sammanhang uppmärksammade kommittén frågan om det kommunala uppdraget kräver några förändringar i den kommunala nivåns geografiska indelning. Kommittén angav också att en fördjupad kommunal samverkan kan vara ett alternativ till sammanslagningar eller andra indelningsförändringar.

I den andra etappen skall kommittén göra en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen. Kommittén skall också i de delar där den finner det motiverat föreslå förändringar. Regeringen avser att återkomma med tilläggsdirektiv för denna del av uppdraget.

Tidigare riksdagsutskotts förslag om ändringar i indelningen

Bostadsutskottet föreslog i en lagrådsremiss i november 2001 att en särskild lag skulle skapas för landets indelning i län. Genom lagen skulle det framgå att Heby kommun skulle vara en del av Uppsala län. Lagrådet avstyrkte i yttrande den 21 november 2001 förslaget och pekade bl.a. på den föreslagna lagens förhållande till indelningslagen. Någon ändring i indelningslagen föreslogs inte i samband med det remitterade lagförslaget och meningen var alltså att de två lagarna skulle gälla vid sidan av varandra. Lagrådet anförde att det hade

uppfattat syftet med den föreslagna lagen så att den dels skall registrera de beslut om ändringar i kommunindelningen som fattas av regeringen, dels skall ge riksdagen möjlighet att själv ingripa och besluta om ändringar som inte beslutats av regeringen. Den avsedda registreringsfunktionen stämde enligt Lagrådet dåligt med hierarkin mellan normerna. Regeringens beslut skall principiellt vara förenliga med tidigare antagen lag, och det skall inte vara lagen som måste anpassas till regeringens beslut. I den utsträckning lagen syftar till att ge riksdagen nya handlingsmöjligheter ansåg Lagrådet att resultatet snarast skulle bli att det kommer att råda oklarhet om fördelningen av uppgifter mellan riksdagen och regeringen.

I mars 2002 upprättades inom konstitutionsutskottets kansli en promemoria där det föreslogs en lag som skulle reglera Sveriges indelning i län och landsting. I förslaget till lagen reglerades vilket län respektive vilket landsting en kommun tillhör. Vidare föreslogs att den ekonomiska reglering som skall göras vid en indelningsändring även fortsättningsvis skall göras av regeringen. Lagförslaget remitterades. Flera av remissinstanserna var kritiska och avstyrkte förslagen. JO ansåg bl.a. att lagen i och för sig stod i överensstämmelse med RF 8 kap. 5 § men att den lämnade oklart under vilka omständigheter en ändring i indelningen skulle kunna ske och vilken hänsyn som skall tas till exempelvis folkomröstningar. JO anförde vidare att lagen ledde till oklarheter i förhållandet mellan riksdag och regering. Vidare påpekades att riksdagen skulle bli bunden av lagstiftning på samma konstitutionella nivå. Justitiekanslern (JK) fann det märkligt att riksdagen skulle anta lagregler för att binda den egna tillämpningen. Vidare var JK tveksam till att slopa alla materiella kriterier för indelningsändringar. Kammarkollegiet anförde bl.a. att ändringen i indelningen typiskt sett är en förvaltningsuppgift som inte bör åvila riksdagen. Vidare menade Kammarkollegiet att avsaknaden av materiella kriterier skulle leda till problem i tillämpningssituationen. Valmyndigheten påpekade vissa administrativa problem och Kammarrätten i Stockholm ansåg att frågan krävde ytterligare överväganden utöver vad som kunde rymmas inom ramen för ett remissförfarande.

Den 28 april 2003 beslutade konstitutionsutskottet att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i den tidigare framtagna promemorian. Lagrådet konstaterade att den föreslagna ordningen fick anses vara förenlig med bestämmelserna i 8 kap. 5 § regeringsformen som anger att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner bestäms i lag. Lagrådet angav bl.a. att utformningen av bestämmelserna i regeringsformen närmast tyder på att beslut rörande rikets

indelning i kommuner och landsting förutsätts ske i annan form än genom lagstiftning men att lagstiftaren velat försäkra sig om att det beslutande organet – dvs. regeringen – fattar sina beslut i enlighet med vissa i lag uttryckta principer. Enligt Lagrådets bedömning innebär inte bestämmelsen ett förbud för riksdagen att genom lag besluta om indelningen.

Lagrådet anförde vidare att om riksdagen fastställer rikets indelning i kommuner och landsting i lag, kan det synas överflödigt att också grunderna för ändringar i denna indelning anges särskilt i en lag som kan ändras i samma ordning som den lag i vilken indelningen fastställs. Enligt 8 kap. 5 § regeringsformen skall dock grunderna för ändringar i indelningen anges i lag. Mot bakgrund härav ansåg Lagrådet att det därför också bör krävas att grunderna för en ändring av indelningen preciseras i lag.

Lagrådet konstaterade att de föreslagna lagbestämmelserna krävde ytterligare beredning och kunde därför inte tillstyrka förslagen i föreliggande skick.

Konstitutionsutskottets betänkande 2003/04:KU3

Den 13 november 2003 biföll riksdagen en reservation till vad utskottets hemställt i sitt betänkande Frågor om kommunal demokrati (bet. 2003/04:KU3, rskr. 2003/04:34) rörande indelningsfrågor. I tillkännagivandet till regeringen angavs att regeringen – med utgångspunkt i det lagförslag som utskottet remitterat till Lagrådet och i Lagrådets yttrande – bör bereda frågan om beslutsformer och förfarande vid ändringar i Sveriges indelning i län och landsting samt överlämna erforderliga lagförslag till riksdagen. Eftersom ändring av läns- och landstingsgränser enligt indelningslagen kan komma att ske genom att en kommungräns ändras, bör i sammanhanget övervägas om också denna typ av indelningsändringar bör prövas av riksdagen.

Utredarens uppdrag

En särskild utredare skall tillkallas för att undersöka förutsättningarna för att beslutanderätten rörande landstingsindelningen skall kunna föras över från regeringen till riksdagen. Utredaren skall också lämna förslag på lagreglering. Utredaren skall vidare överväga en lagreglering rörande förfarandet vid ändringar i länsindelningen.

Utgångspunkten skall vara att det är riksdagen som skall fatta beslut om sådana ändringar. Utredaren skall också överväga en lagreglering rörande förfarandet vid namnändring av län och landsting.

Ändring av läns- och landstingsgräns kan komma att ske genom att en kommungräns ändras. I sammanhanget bör därför övervägas om också denna typ av indelningsändringar bör prövas av riksdagen.

Utredaren skall i sammanhanget överväga och lämna förslag om

- materiella kriterier för att en indelningsändring skall få ske,
- vem som skall kunna väcka en fråga om indelningsändring,
- vem som skall ha huvudansvaret för att lämplig utredning kommer till stånd i alla typer av indelningsärenden för det fall riksdagen skall besluta om indelningsändringar,
- vilken hänsyn som skall tas till den lokala opinionen.

I uppdraget ingår också att utreda hur förfarandet vid den ekonomiska regleringen skall gå till. I detta sammanhang skall särskilt analyseras vem som skall ansvara för att en ekonomisk reglering görs och vilken instans som skall fastställa regleringen.

Det står utredaren fritt att även lämna förslag till övriga författningsändringar som kan behövas. Det ingår dock inte i uppdraget att lämna förslag till ändring av grundlag eller andra författningar som rör konstitutionella ämnen.

Utredaren skall samråda med Ansvarskommittén (Fi 2003:02).

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 16 december 2004.

(Finansdepartementet)

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

SOU 1967:23 Ny länsindelning
SOU 1972:15 Ny regeringsform Ny riksdagsordning
SOU 1978:32 Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar
SOU 1982:45 Ortnamns värde och vård
SOU 1995:27 Regional framtid
SOU 1996:128 Skyddet av kulturmiljön En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn
SOU 1998:166 Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion
SOU 2001:48 Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting
SOU 2002:33 Ändrad indelning? En översyn av reglerna för indelningsändringar

Prop. 1954:119 med förslag till landstingslag m.m.
Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
Prop. 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.
Prop. 1978/79:157 med förslag till lag om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar, m.m.
Prop. 1984/85:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1985/86
Prop. 1989/90:54 om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.
Prop. 1989/90:143 om lag om tillfälliga bilförbud
Prop. 1990/91:117 om en ny kommunallag
Prop. 1995/96:38 Länsindelningen i Skåne och Västsverige m.m.
Prop. 1996/97:108 Ändrad länsindelning och försöksverksamhet i Västsverige
Prop. 2001/02:7 Regional samverkan och statlig länsförvaltning

Bet. 1978/79:KU40 med anledning av propositionen 1978/79:157 med förslag till lag om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar, m.m. jämte motioner
1989/90:KU4y Skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.
Bet 1996/97:BoU13 Länsindelningen i Västsverige m.m.
Bet. 2000/01:BoU7 Vissa indelnings- och länsstyrelsefrågor
Bet. 2000/01:BoU13 Ändring i läns- och landstingsindelningen
Bet. 2003/04:KU3 Frågor om kommunal demokrati

Rskr. 1995/96:206

Rskr. 1996/97:228

Litteratur

von Eyben B./Pedersen J./Rørdam T. (red.), Karnovs lovsamling, 19 udgave, Köpenhamn 2004
Hildebrand E., Sveriges regeringsformer 1634–1809 samt konungaförsäkningar 1611–1800, Stockholm 1891
Holmberg E./Stjernquist N., Grundlagarna med tillhörande författningar, Stockholm/Lund 1980
Holmberg E./Stjernquist N., reviderad av Isberg M./Regner G., Vår författning, 13 uppl., Stockholm 2003
Strömberg H., Några aktuella problem om delegation av normgivningsmakt, i Förvaltningsrättslig tidskrift 1989
Strömberg H., Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl., Lund 1999
Nationalencyklopedin tolfte bandet, Höganäs 1993

Rättsfall

RÅ 1986 ref 108

RÅ 2001 not 42

Övrigt

Regeringsbeslut 2001-04-19 i ärende Ju2000/4841/K
Bostadsutskottets lagrådsremiss med förslag till lag om Sveriges indelning i län samt Lagrådets yttrande 2001-11-21

Konstitutionsutskottets PM 2002-03-20 med förslag till lag om Sveriges indelning i län och landsting (återfinns i bet. 2003/04:KU3 bilaga 2), remissyttranden i ärende RD 2001/02:5187 samt Lagrådets yttrande 2003-05-20 (återfinns i nämnda betänkande bilaga 3)

Remissyttranden över betänkandet Ändrad indelning? En översyn av reglerna för indelningsändringar (SOU 2002:33) i ärende Fi2003/167/KLBA/KL

Statens offentliga utredningar 2004

Kronologisk förteckning

1. Ett nationellt program om person-säkerhet. Ju.
2. Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
3. Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. S.
4. Förnybara fordonsbränslen. Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. M.
5. Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. Fö.
6. Översyn av personuppgiftslagen. Ju.
7. Ledningsrätt. Ju.
8. Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. U.
9. Bokpriskommissionens fjärde delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. Ku.
10. Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. N.
11. Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
12. Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. S.
13. Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. S.
14. Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. Fi.
15. Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. Ju.
16. Digital Radio. Ku.
17. Turistfrämjande för ökad tillväxt. N.
18. Brottsförebyggande kunskapsutveckling. Ju.
19. Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
20. Genetik, integritet och etik. S.
21. Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. Ju.
22. Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter. Ju.
23. Från verksförordning till myndighetsförordning. Fi.
24. Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. UD.
25. Informera om samhällets säkerhet. Fö.
26. Arbetstid vid vägtransporter – förslag till ny lag. N.
27. En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. U.
28. Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. Fi.
29. Tre vägar till den öppna högskolan. U.
30. Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. U.
31. Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. UD.
32. Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. Fö.
33. Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. Ju.
34. Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
35. Utan timplan – med målen i sikte. U.
36. Reformerade egendomsskatter. Fi.



37. Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. M.
38. Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. M.
39. Nytt regelverk för marksänd digital-TV. Ku.
40. Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation. M.
41. Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn. Fö.
42. Lärare, forskare och läkare – tre kompetenser i en befattning. U.
43. Den könsuppdelade arbetsmarknaden. N.
44. Kan vi räkna med de äldre? Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
45. Nationaldagen – ny helgdag. Ju.
46. Svensk kod för bolagsstyrning. Förslag från Kodgruppen. Ju.
47. Näringslivet och förtroendet. + Bilagedel. Ju.
48. Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag. Ju.
49. Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. Ju.
50. Skolans ansvar för kränkningar av elever. U.
51. Vem får vara med? En belysning av folkbildningens relation till icke deltagarna. U.
52. Samhällets behov av betaltjänster. N.
53. Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering. U.
54. Handikappolitisk samordning – organisation för strategi och genomförande. S.
55. Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering. Ju.
56. E-tjänster för alla. Fi.
57. Tillsyn för säkra varor och öppna marknader. UD.
58. Försvarshögskolan. En översyn. Fö.
59. Kvinnors organisering. Ju.
60. Samspel och integration. Nationell organisation för deltagande i EU:s forsknings- och utvecklingsarbete. U.
61. En översyn av Brottsoffermyndigheten. Ju.
62. Handla för bättre klimat – handel med utsläppsrätter 2005–2007, m.m. N.
63. Skatt på väg. Fi.
64. Allmänna vattentjänster. M.
65. En statsförvaltning i utveckling och förnyelse. Fi.
66. Egendomsskatter. Reform av arvs- och gåvoskatter. Fi.
67. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2004. M.
68. Sammanhållen hemvård. S.
69. Marknadsmisbruk. Fi.
70. Tid och pengar – dela lika? Bilaga 13 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
71. Sexuell exploatering av barn i Sverige. S.
72. Utsädeskontroll i förändring. Jo.
73. Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
74. Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv. UD.
75. Insyn och sekretess
– i statliga företag
– i internationellt samarbete. Ju.
76. Godstransporter – noder och länkar i samspel. N.
77. Snö, mörker och kyla. Fö.
78. Byggnadsdeklarationer. Inomhusmiljö och energianvändning. M.
79. Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal? Förslag till nationellt utvärderingsprogram. Ju.
80. Kompletterande bestämmelser till den nya Bryssel II-förordningen. Ju.
81. Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande. Ju.
82. Sluta strunta i EU
– EU 2004-kommitténs förslag till permanent bidragsgivning och utåtriktad verksamhet. SB.
83. Hjälpmedel. + Lätläst, DAISY och sammanfattning på teckenspråk. S.
84. SWENTEC AB – för en nationell kraftsamling på svensk miljöteknik. N.
85. Genomförande av direktivet om information och samråd. N.
86. Var går gränsen? S.





87. Ny reglering för transporter av farligt gods. Fö.
88. Tobakskontroll i internationellt perspektiv. S.
89. Verksamheten vid IMEGO AB. U.
90. Bokpriskommissionens femte delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter V. Ku.
91. Reformerad hyressättning. Ju.
92. En samlad järnvägslagstiftning. + Bilagedel. N.
93. Lönegarantiförsäkring – en partsfråga. Fi.
94. K-märkt. Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. K.
95. PROSPEKT. Nya regler om prospekt m.m. Fi.
96. Remissvaren på 2003/04 års Långtidsutredning. Fi.
97. Att lyfta matematiken – intresse, lärande, kompetens. U.
98. För oss tillsammans. Om utbildning och utvecklingsstörning. U.
99. Kärnavfall – demokrati och vetenskap. M.
100. Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn. Fi.
101. Genomförande av tjänstepensionsdirektivet. Fi.
102. Ekonomisk brottslighet inom taxinärningen. N.
103. LSS – Särskilt personligt stöd. + Lätläst sammanfattning, DAISY och sammanfattning på teckenspråk. S.
104. Att lära för hållbar utveckling. U.
105. Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet. S.
106. Folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna. Integritet – Effektivitet – Tillgänglighet. Ku.
107. Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting. + Bilaga. Fi.
108. Personskyddet för den centrala statsledningen. Ju.
109. Energideklarering av byggnader. För effektivare energianvändning. N.
110. Gränskontrollag – effektivare gränskontroll. Ju.
111. Ny vallag. Ju.
112. Frågor om Förmyndare och ställföreträdare för vuxna. Band I-III. Ju.
113. Utveckling av god företagshälsovård – ny lagstiftning och andra åtgärder. N.
114. Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen, målhandläggningsfrågor m.m. Ju.
115. Den könade förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i skolans pedagogiska arbete. U.
116. Skolans ledningsstruktur. Om styrning och ledning i skolan. U.
117. Nytt nationellt kunskapscentrum. Ombildning av RKC. N.
118. Beviljats med inte fått. + Lätläst sammanfattning, Daisy och kassett. S.
119. Hållbara laster. Konsumtion för en ljusare framtid. Jo.
120. KÄRNAVFALL Tillbakablick och framtidsperspektiv i KASAM:s verksamhet. Rapport från ett seminarium tillägnat Camilla Odhnoff. Stockholm 22 oktober 2002. M.
121. Slag i luften. En utredning om myndigheter, mansväld, och makt. N.
122. Ingripanden mot unga lagöverträdare. Ju.
123. Ett nationellt register över yrkesutövare av alternativ- eller komplementärmedicin. S.
124. Utredning rörande organisation av ett Östersjöcentrum. UD.
125. Betalningsansvaret för kärnavfallet. + Underlagsrapporter. M.
126. Vänd på kuttingen! Tillväxt- och utveckling i ett nytt perspektiv. N.
127. Försäkringskassan. S.
128. En lag om Sveriges indelning i län och landsting. Fi.

Statens offentliga utredningar 2004

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Sluta strunta i EU
– EU 2004-kommitténs förslag till permanent bidragsgivning och utåtriktad verksamhet. [82]

Justitiedepartementet

Ett nationellt program om personsäkerhet. [1]
Översyn av personuppgiftslagen. [6]
Ledningsrätt. [7]
Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. [15]
Brottsförebyggande kunskapsutveckling. [18]
Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. [21]
Allmänhetens insyn i partiernas och valkandidaternas intäkter. [22]
Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. [33]
Nationaldagen – ny helgdag. [45]
Svensk kod för bolagsstyrning. Förslag från Kodgruppen. [46]
Näringslivet och förtroendet. + Bilagedel. [47]
Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media, och vardag. [48]
Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. [49]
Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering. [55]
Kvinnors organisering. [59]
En översyn av Brottsoffermyndigheten. [61]

Insyn och sekretess
– i statliga företag
– i internationellt samarbete. [75]
Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal?
Förslag till nationellt utvärderingsprogram. [79]
Kompletterande bestämmelser till den nya Bryssel II-förordningen. [80]
Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande. [81]
Reformerad hyressättning. [91]
Personskyddet för den centrala statsledningen. [108]
Gränskontrollag
– effektivare gränskontroll. [110]
Ny vallag. [111]
Frågor om Förmyndare och ställföreträdare för vuxna. Band I–III. [112]
Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen, målhandläggningsfrågor m.m. [114]
Ingripanden mot unga lagöverträdare. [122]

Utrikesdepartementet

Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. [24]
Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. [31]
Tillsyn för säkra varor och öppna marknader. [57]
Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv. [74]
Utredning rörande organisation av ett Östersjöcentrum. [124]



Försvarsdepartementet

Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. [5]
Informera om samhällets säkerhet. [25]
Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. [32]
Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn. [41]
Försvårshögskolan. En översyn. [58]
Snö, mörker och kyla. [77]
Ny reglering för transporter av farligt gods. [87]

Socialdepartementet

Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. [3]
Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. [12]
Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. [13]
Genetik, integritet och etik. [20]
Handikappolitisk samordning – organisation för strategi och genomförande. [54]
Sammanhållen hemvård. [68]
Sexuell exploatering av barn i Sverige. [71]
Hjälpmedel. + Lättläst, DAISY och sammanfattning på teckenspråk. [83]
Var går gränsen? [86]
Tobaks kontroll i internationellt perspektiv. [88]
LSS – Särskilt personligt stöd. + Lättläst sammanfattning, DAISY och sammanfattning på teckenspråk. [103]
Utdelning av överskott i inkomstpensions-systemet. [105]
Beviljats med inte fått. + Lättläst sammanfattning, Daisy och kassett. [118]
Ett nationellt register över yrkesutövare av alternativ- eller komplementär medicin. [123]
Försäkringskassan. [127]

Finansdepartementet

Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. [2]
Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. [11]

Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. [14]
Långtidsutredningen 2003/04. [19]
Från verkförordning till myndighetsförordning. [23]
Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. [28]
Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. [34]
Reformerade egendomsskatter. [36]
Kan vi räkna med de äldre? Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04. [44]
E-tjänster för alla. [56]
Skatt på väg. [63]
En statsförvaltning i utveckling och förnyelse. [65]
Egendomsskatter. Reform av arvs- och gåvoskatter. [66]
Marknadsmisbruk. [69]
Tid och pengar – dela lika? Bilaga 13 till Långtidsutredningen 2003/04. [70]
Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04. [73]
Lönegarantiförsäkring – en partsfråga. [93]
PROSPEKT. Nya regler om prospekt m.m. [95]
Remissvaren på 2003/04 års Långtidsutredning. [96]
Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn. [100]
Genomförande av tjänstepensionsdirektivet. [101]
Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting. + Bilaga. [107]
En lag om Sveriges indelning i län och landsting. [128]

Utbildningsdepartementet

Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. [8]
En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. [27]
Tre vägar till den öppna högskolan. [29]



- Folkbildning i brytningstid
– en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. [30]
- Utan timplan – med målen i sikte. [35]
- Lärare, forskare och läkare – tre kompetenser i en befattnings. [42]
- Skolans ansvar för kränkningar av elever. [50]
- Vem får vara med? En belysning av folkbildningens relation till icke deltagarna. [51]
- Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering. [53]
- Samspel och integration. Nationell organisation för deltagande i EU:s forsknings- och utvecklingsarbete. [60]
- Verksamheten vid IMEGO AB. [89]
- Att lyfta matematiken
– intresse, lärande, kompetens. [97]
- För oss tillsammans. Om utbildning och utvecklingsstörning. [98]
- Att lära för hållbar utveckling. [104]
- Den könade förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete. [115]
- Skolans ledningsstruktur. Om styrning och ledning i skolan. [116]

Jordbruksdepartementet

- Utsädeskontroll i förändring. [72]
- Hållbara laster. Konsumtion för en ljusare framtid. [119]

Kulturdepartementet

- Bokpriskommissionens fjärde delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. [9]
- Digital Radio. [16]
- Nytt regelverk för marksänd digital-TV. [39]
- Bokpriskommissionens femte delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter V. [90]
- K-märkt.
Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. [94]
- Folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna. Integritet – Effektivitet – Tillgänglighet. [106]

Miljödepartementet

- Förnybara fordonsbränslen. Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. [4]
- Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. [37]
- Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. [38]
- Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation. [40]
- Allmänna vattentjänster. [64]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2004. [67]
- Byggnadsdeklarationer. Inomhusmiljö och energianvändning. [78]
- Kärnavfall – demokrati och vetenskap. [99]
- KÄRNAVFALL**
Tillbakablick och framtidsperspektiv i KASAM:s verksamhet.
Rapport från ett seminarium tillägnat Camilla Odhnoff.
Stockholm 22 oktober 2002. [120]
- Betalningsansvaret för kärnavfallet.
+ Underlagsrapporter. [125]

Näringsdepartementet

- Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. [10]
- Turistfrämjande för ökad tillväxt. [17]
- Arbetstid vid vägtransporter – förslag till ny lag. [26]
- Den könsuppdelade arbetsmarknaden. [43]
- Samhällets behov av betaltjänster. [52]
- Handla för bättre klimat – handel med utsläppsrätter 2005–2007, m.m. [62]
- Godstransporter – noder och länkar i samspel. [76]
- SWENTEC AB – för en nationell kraftsamling på svensk miljöteknik. [84]
- Genomförande av direktivet om information och samråd. [85]
- En samlad järnvägslagstiftning.
+ Bilagedel. [92]
- Ekonomisk brottslighet inom taxinäringen. [102]
- Energideklarering av byggnader. För effektivare energianvändning. [109]



Utveckling av god företagshälsovård
– ny lagstiftning och andra åtgärder.
[113]

Nytt nationellt kunskapscentrum.
Ombildning av RKC. [117]

Slag i luften.

En utredning om myndigheter,
mansvåld, och makt. [121]

Vänd på kuttingen! Tillväxt- och
utveckling i ett nytt perspektiv. [126]

