

N:o 32.

Ank. till Riksd. kansli den 26 mars 1906, kl. 4 e. m.

Utlåtande, i anledning af väckt motion angående rätt för landsting att själfvt välja ordförande.

Till förberedande behandling af lagutskottet har öfverlämnats en inom Andra Kammaren af herrar *C. G. Johansson* i Aflösa och *J. W. Bengtsson* i Häradsköp väckt motion, n:o 79, i hvilken anföres följande:

»I kungl. förordningen om landsting § 25 är föreskrifvet, att Kungl. Maj:t för hvarje lagtima landsting bland tingets ordinarie ledamöter utser en ordförande. Ett sådant stadgande anse vi numera vara obehöfligt, enär man, enligt vårt förmenande, utan någon som helst risk kan öfverlämna åt tingets medlemmar själfva att välja sin ordförande. Vi äro nämligen fullt förvissade om, att man under dylika förhållanden skulle ägna samma omsorg åt valet af ordförande, som man hittills gjort vid valet af vice ordförande, hvilken landstingen städse haft rätt att åt sig utse.

Utan öfverdrift kan sägas, att svenska folket har mycken insikt i utöfvandet af allmänna värf. Sedan uråldriga tider har det varit ett fritt folk, som, med få undantag när, städse haft stor medbestämmanderätt vid handhafvandet af statens angelägenheter. Att detta förhållande på ett framgångsrikt sätt utöfvat inflytande på det samhällseliga uppfostringsarbetet, ligger i öppen dag.

Härförutom äger ju vårt land en folkundervisning, hvilken med sin verksamhet under generationer i så hög grad spridt upplysning och kunskap bland samhällets bredare lager, att på det området fullt kompetenta domare, vid jämförelse med andra nationer, gifva svenska folket ett mycket framstående rum. Och det torde blifva svårt att uppvisa fullt giltiga skäl för en motsatt åsikt.

Såsom en naturlig följd af detta upplysningsarbete har man i synnerhet under de senare årtiondena kunnat märka en alltjämt fortgående samhällsutveckling i demokratisk riktning. Den folkliga självstyrelsens princip har vunnit allt fastare mark i det allmänna medvetandet. Man vill vara sig själf nog, där det utan fara för statens väl kan ske. Och att Kungl. Maj:t skulle hafva någon verklig olägenhet af att en reform i den ofvan angifna riktningen genomfördes, tro vi lika litet skulle blifva fallet som att Kungl. Maj:t har något men af att öfverståhållaren ej längre fungerar såsom ordförande i Stockholms stadsfullmäktige eller att hushållningssällskapen få välja sina egna ordförande.

På grund af hvad vi sålunda anført, hemställes vördsamt, att Riksdagen ville besluta i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t täcktes låta utarbета och för Riksdagen framlägga förslag till sådan ändring i kungl. förordningen den 21 mars 1862 om landsting, att landstinget själf får välja sig ordförande.»

Gällande förordning om landsting den 21 mars 1862 innehåller i 25 § 1 mom. följande stadgande:

»Kungl. Maj:t utser för hvarje lagtima landsting bland tingets ordinarie ledamöter en ordförande, hvilkens befattning skall fortfara intill nästa lagtima sammankomst».

Denna lydelse, som föreslogs af flertalet i den kommitté, hvilken den 31 oktober 1859 afgaf förslag till förordning om landsting, har dock lagrummet erhållit först genom förordningen den 9 augusti 1894. Före tillkomsten af sistnämnda författning ägde enligt landstingsförordningens ursprungliga lydelse — i förevarande del affattad i öfverensstämmelse med hvad en reservant i nämnda kommitté föreslog — Kungl. Maj:t att utse landstingsordförande inom eller utom tinget.

Omförmälta kommitté motiverade sitt förslag, att ordförande i landsting skulle af Kungl. Maj:t förordnas inom tinget, hufvudsakligen från den

synpunkt, att det icke vore lämpligt, att landshöfdingen, som väl förmenades i de flesta fall skola blifva utsedd till landstingets ordförande, om denne finge förordnas utom tinget, innehade denna förtroendepost. Vid dessa skäl behöfver utskottet icke nu uppehålla sig. Men kommittén upptog till behandling i sammanhang härmed frågan om lämpligheten däraf, att ordförande i landsting utsåges genom val af tinget. En sådan anordning fann kommittén icke vara att förorda i anseende till den betydelse landstinget genom arten och omfånget af sin verksamhet skulle inom administrationen komma att erhålla samt i betraktande ytterligare af den nära förbindelse, som emellan statsförvaltningen och tingets åtgärder och beslut i följd af sakförhållandets natur ovillkorligen ägde rum. Härtill komme den ansvarsfulla ställning en tingets ordförande redan därigenom intoge, att det på hans upplysta och fasta pröfning i många fall måste ankomma att afgöra, huruvida ett ärende kunde anses ligga inom tingets befogenhet ur annan synpunkt än allena såsom föremål för petition. Slutligen vore att taga i öfvervägande, att den tid af regelmässigt sex dagar, som för landstingets sammanvaro blifvit föreslagen, icke borde på bekostnad af den för de egentliga hufvudärendenas pröfning erforderliga tid kunna afkortas genom möjliga meningsstrider om hvilken person till ordförande borde utses, tvister, som genast vid tingets början kunde alstra splittring till skada för hufvudfrågornas lugna behandling.

Frågan om upphäfvande af rätten för Kungl. Maj:t att förordna ordförande i landsting, i hvilket syfte förslag nu blifvit väckt, blef redan tämligen snart efter landstingsförordningens tillkomst föremål för Riksdagens pröfning, i det att framställning om sådan lagstiftningsåtgärd af enskild motionär gjordes vid såväl 1869 som 1870 års riksdag — en framställning, som dock icke ledde till någon åtgärd. Hvad man då ville opponera mot var emellertid ej så mycket Kungl. Maj:ts utnämningssätt i och för sig som rätten att utse ordförande *äfven utom* landstinget. Lagutskottet vid 1869 års riksdag, som i likhet med nästföljande års lagutskott afstyrkte den i ämnet väckta motionen, anförde därvid bland annat, att grunden för gällande stadgande i förevarande hänseende icke vore att söka i något förment behof å regeringsmaktens sida att utöfva kontroll å landstingets åtgärder och beslut. Och 1870 års lagutskott tillade, att, såvidt utskottet hade sig bekant, hvarken från allmänhetens eller landstingens sida någon klagan försports i afseende å lämpligheten af de personer, som dittills blifvit beklädda med ordförandeskap i landsting. Utskottet kunde ej inse, på hvad sätt landstingens förmåga af fri verksamhet

inom de i författningen utstakade gränser skulle kunna vara beroende af den ifrågakämda förändringen.

De skäl, som sålunda blifvit anförda mot en lagstiftningsåtgärd af förevarande innebörd, lära numera efter genomförandet af den förändring, som på sätt ofvan anförts kom till stånd under år 1894, äga ännu större giltighet. Från ett rent teoretiskt betraktelsesätt har framhållits, att bibehållande af Kungl. Maj:ts utnämningssätt i förevarande fall strider mot själfstyrelsens princip. Men det är dock enligt utskottets mening härvid att märka, att man icke i fråga om Kungl. Maj:ts befogenhet att utnämna ordförande i landsting kan tala om tillämpning af någon själfskrifvenhetsgrundsats. Då motionärerna sålunda jämfällt hvad nu uti förevarande hänseende är gällande med det förhållande, som först helt nyligen blifvit genom lagstiftning undanröjdt, att öfverståthållaren var själfskrifven ordförande i Stockholms stadsfullmäktige, är denna jämförelse missvisande. I senare fallet var det en viss ämbetsställning, som ovillkorligen medförde uppdrag att fungera såsom ordförande, under det att Kungl. Maj:t är i sin rätt att utnämna landstingets ordförande väsentligen bunden, då ordföranden måste väljas *bland tingets ledamöter*. Ordförandeskapet i landstinget, som i regel sammanträder endast en gång om året samt under en mycket begränsad tid, läser icke heller kunna jämföras med ordförandeskapet i sådana kommunala församlingar, som regelbundet sammanträda på oftare återkommande tider. Utskottet vill förvisso tillerkänna grundsatsen om den kommunala själfstyrelsen giltighet äfven på nu ifrågavarande område. Men Kungl. Maj:ts af, enligt utskottets mening, hufvudsakligen praktiska skäl betingade rätt att bland landstingets ledamöter utse dess ordförande kan icke enligt utskottets uppfattning utgöra något som helst hinder för landstingets själfstyrelse inom de för dess befogenhet utstakade gränser. Denna Kungl. Maj:ts utnämningssätt kan för öfrigt sägas äfven teoretiskt äga ett visst berättigande i landstingets ofvan framhållna mellanställning såsom på samma gång en kommunal institution och ett led i den allmänna, från staten utgående förvaltningen.

För en lagändring bör gärna föreligga något praktiskt behof. Såvidt utskottet funnit, har något sådant här icke påvisats. Däremot synes det utskottet, som vissa praktiska olägenheter vore förbundna med den föreslagna lagändringen.

Utskottet vill i detta hänseende framhålla, hurusom enligt 18 § i landstingsförordningen landstings lagtima möte icke utom i särskilda undantagsfall får fortfara längre än sex helgfria dagar. I själfva verket förekommer det ofta, att landstings sammanträde icke varar mera än två, tre

eller fyra dagar. För att det skall vara möjligt att på så kort tid medhinna den mängd af ärenden, som landstinget vanligen har att handlägga, är det uppenbarligen af vikt, att de som hafva att leda arbetet, i främsta rummet ordföranden, haft tillfälle att före sammanträdet börja taga kännedom om hvad därvid skall förekomma, såvidt sådant kan låta sig göra. Kungl. Maj:t plägar äfven med hänsyn härtill förordna ordförande i landsting i god tid innan detsamma skall sammanträda. I samma syfte stadgas äfven i landstingsförordningens 32 §, att förslag, som hos landstinget väckes af Konungens befallningshafvande eller enskild medlem af tinget, skall, skriftligen uppsatt, senast fjorton dagar före landstingets början aflämnas till sekreteraren, hvilken det åligger att inom åtta dagar därefter öfver de afgifna förslagen upprätta en lista och den till ordföranden öfverlämna. Vål torde merendels de sålunda inkomna förslagen befordras till trycket och af sekreteraren före tingets sammanträde öfversändas till dess olika medlemmar, men den, som redan fått sig anförtrodt att såsom ordförande leda landstingets förhandlingar, lär hafva anledning att med mera omsorg och äfven ur andra synpunkter än en enskild ledamot på förhand ägna de förekommande förslagen den granskning, som för ärendenas ordentliga och snabba behandling vid själfva landstinget är erforderlig.

Landstingets ordförande, hvilken befattning, såsom ofvan nämnts, fortfar intill nästa lagtima sammankomst, har äfven åtskilliga åligganden att ombesörja under denna mellantid. Enligt 54 § i landstingsförordningen t. ex. har ordföranden att utfärda de invisningar, mot hvilka i landtränteriet för landstingskassans räkning insatta medel af Konungens befallningshafvande utanordnas. I de län, i hvilka ett särskildt af landstinget tillsatt förvaltningsutskott finnes, fungerar landstingets ordförande såsom ordförande i nämnda utskott. Därigenom att Kungl. Maj:t, då ordförande afgår mellan tingen, är i tillfälle att, såsom äfven plägar ske, förordna annan ordförande, undvikas ej blott de kostnader och det besvär, som ett urtima landstingssammanträde allenast för väljande af ordförande skulle medföra, utan äfven onödigt afbrott i den verksamhet, som ordföranden har att utöfva. Äfven om för sådan händelse som den nu förutsatta den af landstinget i öfverensstämmelse med 27 § i landstingsförordningen valde vice ordföranden kunde vid förfall för ordföranden utöfva dennes åligganden, kunde det dock i öfrigt inträffa, att vid sådan händelse icke heller vice ordföranden funnes att tillgå.

Ur alla synpunkter är det utom allt tvifvel mera praktiskt, att ordföranden, såsom nu, utses af Kungl. Maj:t.

På grund af det anförda hemställer utskottet, att förevarande motion icke må till någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 16 mars 1906.

På lagutskottets vägnar:

C. A. SJÖCRONA.

Reservationer:

af herr *Zetterstrand*, som begärt få antecknadt, att han uteslutande på grund af de i utlåtandet angifna *praktiska* skäl biträdt utskottets hemställan;

af herr *Lindhagen*, med hvilken herrar *Segerdahl*, *Jansson*, *Nordin* och *Neiglick* instämt:

»De kommunallagar, som år 1862 antogos, äro som bekant byggda på den kommunala själfstyrelsens princip. I denna princip ligger äfven innesluten rätt för de församlingar, genom hvilka själfstyrelse direkt eller indirekt utöfvas, att själfva välja sin ordförande. Emellertid gjordes vid författningarnes tillkomst undantag därifrån, i det att dels ett själfskrifvet ordförandeskap tillades öfverståhållaren hos Stockholms stadsfullmäktige och kyrkoherde i kyrkostämman samt i kyrkoråd och skolråd och dels Konungen bemyndigades att för hvarje lagtima landsting utse en ordförande, hvilken befattning skulle fortfa ra intill nästa lagtima sammankomst. Hvarje sådan afvikelse från en riktig princip, som ej är af nödvång eller större behof påkallad, kan dock ej i längden upprätthållas. Alltifrån de ofvannämnda lagarnas tillkomst har därför bland annat genom motioner i Andra Kammaren gjorts ständiga anlopp mot alla dessa undantag, och nyligen har öfverståhållarens själfskrifvenhet slutligen fallit för desamma.

Landstingets rätt att själfvälja sin ordförande påyrkades redan

år 1869 af en motionär i Andra Kammaren. Lagutskottet afstyrkte motionen, dock med den erinran att, »sedan landstingsinstitutionen hunnit att mera utvecklas och folket uppnått en större mognad för den själfstyrelse, som med denna institution åsyftas, — då torde en ändring i den af motionären föreslagna syftning finnas lämplig». Andra Kammaren biföll emellertid motionen med 115 röster mot 26, hvaremot Första Kammaren biträdde utskottets förslag. Vid 1870 års riksdag väcktes enahanda framställning, och blef denna utan omröstning bifallen af Andra Kammaren, men afslagen af den Första.

Då denna lilla sak sålunda ej syntes kunna genomföras på en gång, sökte man slå in på de partiella reformernas väg. Sålunda föreslogs år 1884, att ordföranden skulle af Kungl. Maj:ts utses bland landstingsområdets till landstingsmän valbara personer, samt åren 1891, 1892, 1893 och 1894, att valet skulle ske bland landstingets ordinarie ledamöter. Till stöd för det senare förslaget åberopades, utom annat, att »då landstingens dåvarande sammansättning torde erbjuda full trygghet för lämpligheten af ett val inom deras egen krets och förslaget därjämte till en viss grad innebure ett förverkligande af den princip af kommunal själfstyrelse, hvarå jämväl landstingsförordningen hvilar», kunde tiden anses vara inne för en förändring i angifna riktning. Förslagen understöddes alla gångerna af Andra Kammaren. Men först vid 1894 års riksdag lyckades den då väckta motionen vinna jämväl Första Kammarens bifall, hvarefter författning i öfverensstämmelse därmed utfärdades.

Motionärerna i ämnet vid innevarande års riksdag anse nu tiden vara inne att taga äfven det återstående steget. Och häri synes man kunna gifva dem rätt. Har man väl inskränkt Kungl. Maj:ts befogenhet till att välja ordförande åt landstingsmännen bland deras egna led, så är därmed gärdet uppgifvet för den meningen, att detta lika väl kan anförtros åt dem själfva. Den för en sådan befogenhet erforderliga mognaden, hvarom 1869 års lagutskott talade, bör nu verkligen kunna antagas vara uppnådd.

Lagutskottet anser emellertid tillämpningen af själfstyrelsens princip i detta fall hvila endast på »ett rent teoretiskt betraktelsesätt» samt finner den nuvarande ordningen »ur alla synpunkter utom allt tvifvel mera praktisk».

Det torde häremot först böra erinras om, hvad utskottet år 1900 yttrade i fråga om det då väckta förslaget, att Stockholms stadsfullmäktige skulle få själfva utse sin ordförande. Utskottet fann nämligen detta öfverensstämma med den våra kommunallagar eljest genomgående själfstyrelseprincipen, samt yttrade vidare, att »då denna princip

ej är, såsom mången i förevarande fall vill göra gällande, ett blott teoretiskt hugskott utan framgått ur historiens erfarenheter, så ligger i principens rätta tillämpning äfven en förvissning om, att därigenom vinnas betydelsefulla praktiska fördelar af såväl allmännare som mera enskild natur.»

Det kan för öfrigt hvarken vara någon lätt eller angenäm uppgift för Kungl. Maj:t att söka leta ut, hvilken person, som för hvarje län kan vara lämplig till ordförande, och hvars val på samma gång skall med någorlunda tillfredsställelse upptagas af landstingets ledamöter. Förmodligen är i de flesta fall landshöfdingens förslag afgörande; men då blir det ju faktiskt denne, som utser ordföranden, hvilket väl är olämpligt, lika väl som det förr allmänt ansågs olämpligt, att landshöfdingen själf erhöll detta uppdrag. Icke heller är det tilltalande att gifva rum för bemödanden att genom intriger och inställsamhet hos vederbörande söka framhålla sig själf eller någon annan till erhållande af uppdraget, hvartill, enligt hvad det försports, den nuvarande ordningen någon gång gifvit anledning. I en tid, då man letar efter möjligheter att söka befria Kungl. Maj:t från den tilltagande mängden af administrativa småärenden, så synes man böra vara glad öfver hvarje tillfälle därtill, som yppar sig.

Redan dessa exempel visa oriktigheten af utskottets förmenande, att den nuvarande ordningen skulle »ur alla synpunkter» vara mest praktisk. Utskottet har också själf ej kunnat anföra mera än två olägenheter, som förmenats skola uppstå af dess upphäfvande. Ingendera af dessa har dock återopats af 1859 års kommitté eller utfunnits af de lagutskott, som tillförne sökt skäl mot den ifrågasatta befogenheten för landsting att själf välja sin ordförande.

Utskottets första skäl mot förändringen är, att ordföranden därigenom ej skulle få tillfälle att, till påskyndande af ärendenas behandling under tingets kortvariga sammanträde, före dettas början taga kännedom om hvad därvid skall förekomma. Denna invändning jäfvas i viss mån redan af författningens föreskrift, att tinget skall utse en vice ordförande, hvilket förutsätter, att en sådan person skall, ehuru vald vid tinget, kunna på ett tillfyllestgörande sätt leda förhandlingarna. Utskottet upplyser ju dessutom, att handlingarna pläga före tingets sammanträden utdelas i tryck till ledamöterna. Äfven den blifvande ordföranden blir sålunda i tillfälle att på förhand taga del af dem, hvilket han i all synnerhet icke lär underlåta, då han, såsom med tiden i de flesta fall snart skulle inträffa, varit vald till ordförande nästföregående ting och därför äfven har att med vissnet motse ett omval. Slutligen får man ju erinra sig, att själfva beredningen

af frågorna plägar ske i utskott, samt att en vald ordförande torde få lika god tid att bereda sig på den formella ledningen af ärendena i tinget som utskottsledamöterna att fördjupa sig i själfva sakfrågorna.

Men — säger utskottet vidare — ordföranden, hvilkens befattning fortfar intill nästa lagtima sammanträde, har äfven vissa af utskottet angifna åligganden att ombesörja under denna mellantid, och ett förfall för en vald ordförande kunde föranleda nödvändighet att sammankalla urtima landsting, i stället för att nu Kungl. Maj:t är i tillfälle att under mellantiden förordna annan ordförande. Så opraktiskt har väl dock ingen tänkt, att saken bör ställas. Anordningen kan ju blifva den, att tinget utser en ordförande och en vice ordförande, hvilkas befattningar skola båda fortfara intill nästa lagtima sammankomst samt att, såsom landstingsförordningens 27 § äfven förutsätter, tingets ålderspresident för ordet, till dess val af ordförande ägt rum. Och vill man ej äfventyra den antagligen sällsynta undantagshändelse, att båda ordförandena få förfall under mellantiden mellan två ting, kan det ju bestämmas, att i sådan händelse exempelvis landstingets ålderspresident eller möjligen tjänstgörande landssekreteraren skall inträda i utöfning af deras befattning. På detta sätt undviker man både att behöfva sammankalla ett extra landsting och att nödgas såsom nu besvära Kungl. Maj:t med en särskild utnämningsfråga.

Utskottet anmärker i förbigående till stöd för Konungens utnämningssätt äfven landstingets mellanställning såsom både en kommunal institution och ett led i statsförvaltningen. Detta medgifver utskottet dock med fog vara endast en teoretisk synpunkt. Det nära besläktade skäl, som alltid anfördes för öfverståhållarens själfskrifvenhet såsom ordförande i Stockholms stadsfullmäktige, nämligen nödvändigheten att upprätthålla sambandet mellan kommunens olika förvaltningsgrenar och den högsta administrativa myndigheten, måste dock till slut uppgifvas. Den enda uppgift, som skulle kunna i detta afseende ifrågasättas för den kungavalde ordföranden vore att representera de mindre fyrktalen, i den mån desamma kunna anses ej fått tillbörligt inflytande i landstingen. Men en sådan uppgift kan och vill författningen icke tilldela honom, och 1869 års lagutskott afvisade därför också en framkommen förmodan, att grunden för ifrågavarande stadgande vore att söka i något förment »behof å regeringsmaktens sida att utöfva kontroll å landstingets åtgärder och beslut.»

Med stöd af hvad sålunda anförts finna vi motionärens förslag, äfven om det kanske ej innefattar någon stor fråga, dock vara väl grundadt; och få vi därför hemställa,

att Riksdagen, med anledning af förevarande motion, ville i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t låta utarbета och för Riksdagen framlägga förslag till sådan ändring i förordningen om landsting, att landstinget får själfvalt välja sin ordförande.»

Herr *Odqvist* har begärt få antecknadt, att han icke deltagit inom utskottet i behandlingen af detta ärende.
