

Nr 282.

Av herrar **Lyberg** och **Wallés** i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om landsting m. m.

I proposition nr 188 har Kungl. Maj:t framlagt förslag till lag om landsting m. m. Detta ansluter sig nära till det av kommunalförfattningssakkunniga den 31 januari 1923 i betänkande IV avgivna förslaget. Bland ändringar, som företagits i de sakkunnigas förslag, synas de, som avse bestämmelserna om underställning av landstingens beslut, vara av särskild vikt.

Enligt hittillsvarande bestämmelser (landstingsförordningen § 59) skola landstingsbeslut för att vinna bindande kraft godkännas av länsstyrelsen. Undantag från denna regel gäller för dels de ärenden, som kräva Kungl. Maj:ts fastställelse, och dels vissa särskilt angivna ärenden, som ankomma ensamt på landstingets avgörande. Bestämmelsernas formulering synes giva vid handen, att länsstyrelsen är berättigad och skyldig att underkasta landstingets beslut såväl saklig prövning som formell granskning. I själva verket torde emellertid denna underställning, såsom kommunalförfattningssakkunniga framhållit, hava inskränkt sig till prövning, huruvida besluten stå i överensstämmelse med lag och författningar, och i allmänhet blivit en rent formell expeditionsåtgärd utan reell betydelse. Vid sådant förhållande och då anledning icke syntes finnas att i allmänhet låta landstings beslut, utom dem, som erfordra Kungl. Maj:ts fastställelse, bliva för sin giltighet beroende av statlig myndighet, hava de sakkunniga föreslagit upphävande av stadgandet om underställning hos länsstyrelse, utom beträffande beslut om differentierad landstingskatt.

Att landstingens beslut i olikhet med primärkommunernas skulle generellt underställas länsstyrelsen motiverades i 1859 års kommittébetänkande, vilket ligger till grund för våra nuvarande kommunalförordningar, på följande sätt:

»Vad åter särskilt angår den omständigheten att, utom de Kungl. Maj:ts omedelbara prövning förbehållna frågor, även de flesta andra av landstingets beslut skulle, för sin giltighet, erfordra Konungens befallningshavandes fastställelse, har den sin grund däruti, att ju mera omfattande och mångsidig landstingets verksamhet, i följd av sin egen natur, måste bliva, och ju lättare dess beslut alltså kunde komma i beröring och kollision med den gällande, allmänna ekonomiska lagstiftningen, desto angelägnare är det, att en till avböjande av en sådan kollision erforderlig prövning måtte i tid varda anställd;

och detta särskilt även därför, att, då gränserna för landstingets verksamhet icke torde lämpligen kunna uti bestämda ordalag uttryckas, eller genom uppräknings av ärendena punktvis uppdragas, den tänkbara våda för den allmänna förvaltningens obehindrade gång, som härav möjligen vore att befara, genom den föreslagna ordningen på ett enkelt sätt avlägsnas.»

De skäl, som sålunda i det citerade betänkandet åberopades för hittillsvarande vidsträckt tillämpning av underställningsförfarandet med avseende å landstingens beslut, torde, framhålla de sakkunniga, hava haft sin giltighet i begynnelsen av landstingens verksamhet. Men de sakkunniga erinra, att detta numera icke kan sägas vara fallet, sedan gränserna för landstingens verksamhet genom praxis och i betydande mån även genom särskild lagstiftning måste anses så noggrant fixerade, att någon orsak att befara osäkerhet eller missförstånd från landstingens sida angående räckvidden av deras befogenheter numera icke syntes vara för handen. Så till vida torde i varje fall, enligt de sakkunniga, berörda generella bestämmelse om underställning icke vara mera påkallad beträffande landstingen än i fråga om primärkommunernas beslutande församlingar, för vilkas vidkommande sådan bestämmelse icke finnes.

Det har sitt särskilda intresse, att frågan om borttagande av underställningsbestämmelsen väckts av en länsstyrelse, nämligen länsstyrelsen i Södermanlands län, vilken uti ett till Kungl. Maj:t den 7 mars 1921 avgivet utlåtande anfört härom:

»Slutligen tillåter sig Eders Kungl. Maj:ts befallningshavande i detta sammanhang uttala den uppfattningen, att bestämmelsen därom att landstingets, hela länskommunens, beslut *i regeln* för att erhålla bindande kraft måste godkännas av Eders Kungl. Maj:ts befallningshavande, är föråldrad och olämplig, något som synnerligen tydligt framgår, bland annat, vid en jämförelse därmed, att, vad angår de smärre kommunerna och municipalsamhällena, beslut av stadsfullmäktige, allmän rådstuga, kommunal- eller municipalstämma samt kommunal- eller municipalfullmäktige *endast i vissa angivna fall* erfordra Eders Kungl. Maj:t befallningshavandes godkännande.

Med hänsyn till landstingsärendenas ökade antal och omfattning låter det sig numera svårligen göra att få landstingsbesluten underställda Eders Kungl. Maj:ts befallningshavandes prövning och godkännande inom den i 60 § landstingsförordningen angivna tiden, senast fjorton dagar efter landstingets slut. De handlingar, som Eders Kungl. Maj:ts befallningshavande vid prövning av besluten äger att tillgå, lämna i åtskilliga fall ej fullt tillräcklig ledning för bedömande, huruvida beslutet är i laga ordning tillkommet och i övrigt med lag överensstämmande. Vid prövning av landstingets beslut anser sig Eders Kungl. Maj:ts befallningshavande icke kunna taga hänsyn till, huruvida beslutet må vara lämpligt och av behovet påkallat, utan endast till, huruvida det är *lagligt* eller icke. I allmänhet torde länsstyrelserna draga sig för att vägra godkännande på andra landstingsbeslut än de, som synas uppenbart överskrida landstingens befogenhet. Här i länet torde åtminstone under de senaste tjugua åren icke hava förekommit något fall, då Eders Kungl. Maj:ts befallningshavande vägrat fastställelse å landstingsbeslut. I minst ett fall har dock förekommit tvekan, huruvida icke landstingets beslut överskred landstingets befogenhet; detta beslut blev sedermera på underdåniga besvär av samme klagande som i nu ifrågavarande ärende av Eders Kungl. Maj:t upphävt. Därest Eders Kungl. Maj:ts befallningshavande vägrar godkännande å ett landstings-

beslut, kan en sådan vägran, åtminstone i sådana fall, där större enighet rått om landstingets beslut, komma att av åtskilliga landstingsledamöter missuppfattas, såsom om Eders Kungl. Maj:ts befallningshavande sökte utöva något slags förmynderskap över landstinget. Å andra sidan kan Eders Kungl. Maj:ts befallningshavande försättas i den situationen att behöva formligen godkänna ett beslut, varigenom en av Eders Kungl. Maj:ts befallningshavande på eget initiativ hos landstinget gjord framställning blivit i väsentliga delar av landstinget avslagen.»

Mot de sakkunnigas förslag att borttaga bestämmelsen om underställelse hos länsstyrelse hava erinringar framställts allenast av länsstyrelserna i Uppsala och Skaraborgs län samt av Skaraborgs läns landsting.

Till dessa tre opponenter mot sakkunnigas förslag i denna del har departementschefen anslutit sig under hänvisning till vad han på annat ställe (vid behandling av 17 §) anfört beträffande vikten att vid en reform av landstingsförvaltningen samverka mellan länsstyrelse och landsting främjades. Så vitt möjligt finge en sådan reform icke innebära ett undanskjutande av länsstyrelsen, utan denna borde bibehålla sina nuvarande möjligheter att till fromma för landstingsförvaltningen öva inflytande på densamma.

Ehuru vi fullständigt dela departementschefens uppfattning angående betydelsen av samarbete mellan länsstyrelsen och landstinget, kunna vi icke finna, att han i någon mån vederlagt vad de sakkunniga anfört till förmån för sagda underställnings borttagande. Ett prövningsförfarande, vilket utvecklats till en rent formell expeditationsakt, och vilket bland annat på grund av den knappa tid som står till förfogande icke kan bli annat än en expeditationsakt, lär nämligen icke kunna på något sätt verka befrämjande för samarbetet mellan länsstyrelse och landsting. Det är genom länsstyrelsens rätt till initiativ hos landstinget, genom landshövdingens rätt att själv eller genom någon av sina avdelningschefer deltaga i landstingets förhandlingar och genom landshövdingens självskrivna ledamotskap i styrelser för sjukvårdsanstalter m. m., som detta samarbete effektivt främjas.

Vi instämma sålunda i allo med vad de sakkunniga anfört rörande denna fråga. Erfarenheten har visat, att länsstyrelsens prövning å ena sidan icke kan verkställas med vederbörlig noggrannhet utan ett tidskrävande arbete men å andra sidan numera icke är av förhållandena påkallad. Landstingets kompetensområde är icke mindre tydligt avgränsat än t. ex. landskommunens. Den väsentliga och fullt betryggande garantien mot olagliga beslut av betydelse har hittills legat i och måste fortfarande sökas i besvärshöjden. I det fåtal fall besvär över landstingsbeslut blivit anförda, har det icke sällan inträffat, att en länsstyrelse efter att först vid den summariska granskningen hava godkänt detsamma, i sitt yttrande över besvären nödgats konstatera dess olaglighet.

Såsom en följd av att Kungl. Maj:t föreslagit bibehållande av nuvarande bestämmelser om underställning hos länsstyrelse, har den erkänt olämpliga föreskriften i landstingsförordningens 54 § om protokollsjustering måst bibehållas (propositionens § 37). Detta stadgande, vilket föreskriver, att varje dags protokoll skall vid början av påföljande dags sammanträde justeras, har, såsom de

sakkunniga framhåller, varit i dubbel måtto olämpligt. De sakkunniga anföra härom:

»Å ena sidan har det visat sig många gånger stöta på hart när oöverkomliga svårigheter att medhinna protokollets uppsättande i den för justering slutgiltiga formen under tiden mellan det ifrågavarande sammanträdet avslutande — kanske sent på kvällen — och påföljande dags sammankomst. Och å andra sidan förutsätter den omförmälda bestämmelsen en föredragning å varje sammanträde av föregående dags protokoll, som understundom kan vara rätt tidskrävande, utan att dock någon större uppmärksamhet därvid torde vara att påräkna från landstingsmännens sida och följaktligen ej heller någon värdefullare garanti, att protokollet blir vederbörligen avfattat, därigenom skulle vara för handen. På grund av dessa omständigheter har en ändring i berörda hänseende befunnits vara av nöden, varvid syftet syntes fullt ut bliva tillgodosett genom en föreskrift, som med överlämnande åt landstinget självt att närmare bestämma, i vilken ordning justeringen må äga rum, allenast uttryckligen angiver, att protokollet för varje möte skall vara justerat inom viss kortare tid efter mötets slut. Denna tid har av de sakkunniga föreslagits till fjorton dagar. Genom en bestämmelse av nu angiven art skulle landstinget bliva i tillfälle att antingen en gång för alla genom föreskrift i sin arbetsordning eller genom särskilt beslut i varje fall överlåta exempelvis åt sitt förvaltningsutskott eller åt för ändamålet utsedda ledamöter att ombesörja justeringen.»

Med anslutning till de sakkunnigas förslag i denna del anse vi, att bestämmelserna i tredje stycket av 37 § angående protokollsjustering allenast böra innehålla, att landstinget skall hava att besluta rörande den ordning, vari protokollet skall justeras, dock att justering skall ske sist fjorton dagar efter landstingets avslutande.

Vidare är bestämmelsen i 56 § angående behandlingen av beslut, som erfordra länsstyrelsens godkännande, i viss mån beroende av den generella underställningens bibehållande eller avskaffande och bör i händelse av bifall till vad vi härutinnan föreslå lämpligen erhålla den av de sakkunniga föreslagna lydelsen.

Den kungl. propositionen upptager emellertid icke blott de nuvarande bestämmelserna om underställning utan även ett nytt stadgande härom. I 54 § har nämligen den förändring vidtagits i de sakkunnigas förslag, att landstingsbeslut om indelning i valkretsar skall underställas Kungl. Maj:ts godkännande. Enligt nuvarande 58 § 2 mom. och enligt sakkunnigas förslag skall sådant beslut delgivas länsstyrelsen, som kungör det till efterrättelse; »dock att, därest beslutet avviker från vad för landstinget föreslagits och finnes därutinnan icke vara lagligen grundat, befallningshavanden har att hänskjuta frågan till Kungl. Maj:ts bestämmande».

Den av Kungl. Maj:t föreslagna anordningen att beslut om valkretsindelning alltid skall underställas Kungl. Maj:ts godkännande, motiveras av departementschefen med hänvisning till de förändrade grunder för valkretsindelning, som i anslutning till en riksdagsskrivelse år 1920, nr 104, och i enlighet med kommunalförfattningssakkunnigas betänkande föreslagits i 8 § 2 mom., varigenom nu gällande bestämmelse, att land och stad ovillkorligen skola välja var för sig, upphäves. I regel torde det visserligen, enligt departementschefen, förhålla sig så, att i fråga om de ärenden, som förekomma inom ett landsting, städerna hava gemensamma intressen mera med den bygd, där de äro belägna, än

med länets övriga städer. Då det emellertid kan tänkas, att städer understundom hava speciellt intresse av att välja för sig och då det, om landstinget ensamt har avgörandet beträffande valkretsindelningen, kan inträffa, att städernas intressen härvid icke bliva vederbörligen tillgodosedda, har departementschefen ansett, att såsom garanti i detta avseende bör stadgas, att landstings beslut härutinnan skall underställas Kungl. Maj:ts prövning.

Till Kungl. Maj:ts förslag i berörda hänseende kunna vi icke ansluta oss. Mot detsamma må till en början anföras, att man näppeligen behöver räkna med att landsbygdsrepresentanterna i landstinget skulle vara särskilt benägna att, trots sakliga skäl mot stads och landsbygds förening till gemensam valkrets, lämna företräde åt en dylik anordning. Särskild garanti mot missbruk utöver den gällande och av de sakkunniga förordade bestämmelsen för tryggande av en formellt laglig valkretsindelning torde därför vara alldeles obehörlig. Då vidare Kungl. Maj:ts godkännande i dessa fall synes oss såsom garanti skäligen betydelslös — vi betvivla nämligen, att Kungl. Maj:t skulle vilja underkänna ett i laga ordning tillkommet landstingsbeslut, — och då därav sålunda endast föranledes tidsutdräkt och överflödigt expeditions- och granskningsarbete, anse vi, att bestämmelsen i fråga icke bör intagas i landstingslagen. Det synes oss i allt fall uppenbart, att det av Kungl. Maj:t avsedda syftet lämpligare kunnat tillgodoses genom en särskild föreskrift, att Kungl. Maj:t i händelse av besvär äger göra den jämkning i kretsindelningen, som en riktig tillämpning av valkretsbestämmelserna befinnes påkalla.

De i landstingsförordningens 62 § givna föreskrifterna angående besvär hava av de sakkunniga, delvis med anledning av det föreslagna upphävandet av stadgandet om länsstyrelsens godkännande av landstingsbeslut, omformulerats till närmare överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i förordningarna om kommunalstyrelse på landet och i stad. Huvudsakligen med hänsyn till förslaget att bibehålla länsstyrelsens prövning av landstingsbeslut har departementschefen ansett lämpligt att i stort sett återföra besvärshänvisningarna till den lydelse de hava i 62 § landstingsförordningen. Såsom en följd av vad vi i det föregående föreslagit angående borttagande av sagda prövning, och då vi även i övrigt anse den av de sakkunniga föreslagna lydelsen av förevarande lagrum vara att föredraga framför den av Kungl. Maj:t föreslagna, synas oss bestämmelserna i fråga lämpligen böra givas en lydelse i huvudsaklig överensstämmelse med de sakkunnigas förslag.

Med stöd av vad sålunda anförts få vi hemställa,

att riksdagen ville för sin del besluta,

dels att 54 § mom. d) skall utgå ur förslaget till lag om landsting;

dels att 37 § tredje stycket gives följande lydelse: Protokollet skall, i den ordning landstinget beslutar, justeras sist fjorton dagar efter landstingets avslutande;

dels att till 54 § fogas ett stycke av följande lydelse: Landstingets beslut, som i 8 §, 5, 6, 7 och 8 mom. avses, skall del-

givas länsstyrelsen, som kungör det till efterrättelse; dock att, därest beslutet avviker från vad för landstinget föreslagits och finnes därutinnan icke vara lagligen grundat, länsstyrelsen har att hänskjuta frågan till Konungens bestämmande;

dels ock att 55, 56 och 58 §§ givas följande lydelse:

55 §.

Länsstyrelsens godkännande erfordras för att giva bindande kraft åt beslut enligt 46 § 2 mom. om befrielse från eller lindring i skyldighet att till visst företag bidra och om beviljande av anslag för dylikt företag.

56 §.

De beslut, som erfordra länsstyrelsens godkännande, böra skyndsamt justeras och skola genast därefter anmälas hos länsstyrelsen, som bör varje särskilt beslut antingen oförändrat godkänna eller ogilla. Länsstyrelsens svar skall, såvitt ske kan, under landstingsmötet meddelas landstinget men eljest i länskungörelserna offentliggöras senast fjorton dagar efter landstingets avslutande.

Vägrar länsstyrelsen sitt godkännande, bör skäl därtill uppgivas.

58 §.

Kommun inom landstingsområdet eller medlem av sådan kommun äger över landstingets beslut anföra besvär, om klaganden tilltror sig kunna visa att beslutet kränker hans enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund, eller att det icke i laga ordning tillkommit, eller att det står i strid med allmän lag eller författning eller annorledes överskrider landstingets befogenhet; och skola i ty fall hans till Konungen ställda besvär ingivas till länsstyrelsen inom sextio dagar från den dag, landstinget avslutats.

Det åligger den klagande att inom fjorton dagar efter det tiden för besvärs anförande utgått till landstingets ordförande ingiva diariiuutdrag däröver, att han sig besvärat. Försummas det, må beslutet gå i verkställighet.

Landstings beslut, som angår landstingsskatten, må oansett besvär gå i verkställighet.

Länsstyrelsen skall efter landstingets avslutande ofördröjligen i länskungörelserna ävensom i en eller flera av länets mest spridda tidningar införa tillkännagivande ej mindre om dagen för landstingets avslutande än även under rättelse om den tid, inom vilken de till Konungen ställda besvären böra till länsstyrelsen ingivas, ävensom därom, att tryckta exemplar av landstingets protokoll och övriga handlingar komma att, på sätt i 57 § sägs, inom kommunerna hållas tillgängliga.

Över landstingets beslut, som i 8 § 5, 6, 7 och 8 mom. avses, må ej klagas.

Stockholm den 31 mars 1924.

Ernst Lyberg.

J. G. Waller.