

Nr 14.

Ankom till riksdagens kansli den 3 maj 1938 kl. 1 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner
angående landstingens arbetsformer m. m.*

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft dels de likalydande motionerna nr 42 i första kammaren av herrar *Mannerskantz* och *Karl Magnusson* och nr 89 i andra kammaren av herr *Jonsson* i Skedsbygd m. fl., dels ock motionen nr 155 i andra kammaren av herr *Lundqvist* m. fl.

I motionerna I: 42 och II: 89 hemställas om sådana författningsändringar: a) att tidsbestämningen i 19 § 2 stycket sjukhusstadgan ändras till 15 juni; b) att förslag till landstingen enligt 17 § 1 mom. landstingslagen skola vara inlämnade senast den 1 juli; samt c) att de tryckta förslagen enligt 17 § 2 mom. samma lag skola översändas till vederbörande länsstyrelse och landstingsmän om möjligt 14 dagar före landstingsmötets början.

I motionen II: 155 föreslås antingen direkt sådana ändringar i landstingslagen eller skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om utredning och förslag till nästa års riksdag: a) att motionstiden till landsting skall utgå förslagsvis den 15 juli; b) att landstingshandlingarna skola vara landstingsmännen tillhanda senast 15 dagar före landstingets sammanträde; c) att garantier erhållas för att åtminstone alla viktigare utskottsutlåtanden alltid bliva mångfaldigade och utdelade till landstingsmännen senast dagen före ärendets behandling i plenum; d) att beslut om urtima landstingsmötes hållande skall kunna fattas med vanlig enkel röstpluralitet; e) att minimiantalet medlemmar i förvaltningsutskottet höjes till 9; samt f) att förvaltningsutskottet in pleno alltid skall bereda och avgöra alla frågor av större betydelse.

Beträffande motiveringen för de i motionerna framförda förslagen får utskottet hänvisa till vederbörande motioner.

Utskottet har berett svenska landstingsförbundets styrelse tillfälle yttra sig över motionerna. Det av styrelsen avgivna yttrandet är såsom bilaga fogat till utlåtandet.

Gällande rätt. Den på administrativ väg utfärdade sjukhusstadgan med närmare bestämmelser beträffande sjukvårdsanstalter, varom stadgas i 1928 års lag om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus, innehåller i 19 § 2 stycket en föreskrift om att direktionen vid lasarett, för vars driftkostnad landsting i sista hand helt ansvarar, före den 15 juli varje år till landstingets förvaltningsutskott skall insända förslag till inkomst- och utgiftsstat för nästkommande år. Samma regel gäller enligt stadgan för sjukstuga samt för tuberkulossjukvårdsanstalt.

Enligt landstingslagen bör förslag till lagtima landsting för att kunna komma under behandling bl. a. vara senast den 1 augusti avlämnat till landstingets expedition; dock äger förvaltningsutskott även efter nämnda tid men ej senare än fjorton dagar före början av landstingets möte väcka förslag. Denna regel angående tiden för förslags avlämnande utgör icke hinder för landstinget att, då synnerligen viktiga skäl därtill föranleda, genom särskilt beslut medgiva upptagande till behandling av förslag, som blivit väckt senare, dock sist första dagen av landstingets möte; för sådant beslut erfordras kvalificerad majoritet. I annan än nu nämnd ordning väckt förslag får icke komma under landstingets överläggning, såvida icke förslaget av Konungen hänskjutits till landstinget eller härleder sig från och står i sammanhang med förut i behörig ordning väckt förslag. Till landstinget i behörig ordning inkomna förslag skola tryckas och, såvitt ske kan, minst åtta dagar före mötets början översändas till länsstyrelsen ävensom till samtliga landstingsmän.

I fråga om landstingets förhandlingar föreskrives i landstingslagen bl. a., att annat ärende än val ej må företagas till avgörande, innan det under landstingets möte blivit av utskott berett, såvida icke landstinget på därom framställt yrkande enhälligt annorlunda beslutar. Framställes under landstingets möte av minst två ledamöter yrkande om bordläggning av ärende, vilket förut icke blivit uppskjutet, eller som uppskjutits allenast för beredning, då skall med ärendets slutliga avgörande anstå så länge som påyrkats, dock icke utan landstingets medgivande längre än till nästa dag, då sammanträde hålles. Landstinget äger i en arbetsordning meddela de föreskrifter, som utöver lagens bestämmelser anses behövlige för landstingets sammanträden och ärendenas behandling.

Landstingslagen innehåller icke såsom den äldre landstingsförordningen någon bestämmelse om den tid som landstingets lagtima möte längst må fortfara. Som en garanti mot en onödig förlängning av detta gäller dock att traktamente till landstingsman icke utgår under längre tid än 10 dagar i följd, räknat från mötets början. Vad urtima landstingsmöte beträffar stadgas härom i lagen, att landstinget endast sammanträder till sådant möte i de fall att Konungen omedelbart eller på framställning av länsstyrelsen därom förordnar, eller att sådant möte för handläggning av vissa bestämda ärenden beslutas av tre fjärdedelar av landstingets på lagtima möte såsom närvarande antecknade medlemmar.

Beträffande landstingets förvaltningsutskott gäller enligt landstingslagen bl. a., att landstinget antager reglemente för utskottet. I reglementet bestämmer landstinget det antal ledamöter jämte suppleanter för dem, varav utskottet skall vara sammansatt; dock får antalet ledamöter icke vara under fem eller över femton och antalet suppleanter icke utgöra mindre än hälften av ledamöternas antal. I reglementet äger landstinget tillika bestämma, huruvida och i vilken omfattning de utskottet tillkommande bestyren skola fördelas å två eller flera särskilda avdelningar av utskottet. Där utskottet skall vara uppdelat på avdelningar, äger landstinget i reglementet föreskriva, att

dessa avdelningar skola av landstinget utses genom särskilda val. Har uppdelning skett, ankommer dock å utskottet samfällt att uppgöra det förslag till utgifts- och inkomststat, som skall föreläggas landstinget. I övrigt skall genom reglementet bestämmas den ordning, i vilken utskottet har att fatta beslut samt eljest utöva sin befogenhet och fullgöra sina åligganden.

U t s k o t t e t. Utskottet delar det av styrelsen för svenska landstingsförbundet i dess avgivna yttrande fällda slutomdömet om de förevarande motionerna, att dessa icke böra föranleda någon riksdagens åtgärd. Utskottet anser sig därför kunna begränsa sig till några allmänna uttalanden över de väckta förslagen. Ett flertal åtgärder för underlättande av landstingens arbete kunna utan ändring i landstingslagen företagas av landstingen själva och hava enligt det av landstingsförbundets styrelse avgivna yttrandet också redan vidtagits. Sålunda pläga vissa landsting utsända landstingshandlingarna i flera omgångar allteftersom de föreligga i tryck, varigenom landstingsmännen beredas bättre tillfälle att i förväg sätta sig in i de ärenden, som skola förekomma vid landstingsmötet. Landstingen hava vidare genom bestämmelser i sina arbetsordningar i allmänhet sökt tillgodose önskemålet, att utskottsutlåtanden skola mångfaldigas och utdelas till landstingsmännen senast viss tid före ärendenas behandling i landstinget; man har därvid sökt så smidigt som möjligt anpassa tillvägagångssättet efter föreliggande olika behov. Denna frihet att ordna på området efter omständigheter synes utan olägenhet kunna bibehållas för landstingen, allra helst landstingslagen, såsom ovan redogjorts för, innehåller bestämmelser, varigenom överrumplingsbeslut kunna förhindras. Vad beträffar förslaget om öppnande av möjlighet för landstingen att fatta beslut om urtima landstingsmöte med endast enkel röstövertikt, vore en reform i sådan riktning betänkelig. Med hänsyn till den vidlyftiga och kostsamma apparat, som ett urtima landstingsmöte utan gensägelse innebär, ligger det stor vikt uppå, att dylikt möte icke sammankallas i andra fall, än när verkligt behov föreligger. Som en garanti härför har uppställts fordran på viss kvalificerad majoritet för fattande av beslut härutinnan. I fråga om en obligatorisk höjning av minimiantalet medlemmar i landstingens förvaltningsutskott må erinras om att enligt vad landstingsförbundets styrelse påvisat en tendens redan finnes till utökande av utskottens ledamotsantal. I den mån behov av ökat antal ledamöter i dessa utskott gör sig gällande, komma landstingen säkerligen, har styrelsen anfört, att tillgodose detta behov, varför det icke synes vara anledning att lagstiftningsvägen ingripa härvidlag. Vad till sist beträffar förslaget om att förvaltningsutskottet i sin helhet alltid in pleno skall bereda och avgöra frågor »av större vikt», har intet behov påvisats föreligga att i landstingslagen intaga detaljerade bestämmelser om, vilka ärenden som skola behandlas av vederbörande avdelningar och av utskottet in pleno, för den händelse dylik uppdelning kommer till stånd. Det måste dessutom möta svårigheter att på förhand gradera ärendena efter deras betydelse.

Utskottet hemställer alltså,

1) att motionerna I: 42 och II: 89 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda;

2) att motionen II: 155, i den mån den icke kan anses besvarad genom vad utskottet härövan under punkt 1) hemställt, icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 3 maj 1938.

På konstitutionsutskottets vägnar:

C. A. REUTERSKIÖLD.

Närvarande: Herrar *Reuterskiöld, Hallén**, *Lindmark, Sandegård**, *Källman**, *Karl Bodin, Nils Andersson, Anders Andersson**, *Härdin, Öman**, *Albertsson, Andersson* i Igelboda, *Andersson* i Ovanmyra, *Lundqvist**, *Hällgren, Johansson* i Tväråselet, *Fält, Mosesson**, *Sundström* i Skövde och *Nolin*.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herr *Lundqvist*.

Bilaga.

Till riksdagens konstitutionsutskott.

Genom remiss den 8 februari har riksdagens konstitutionsutskott berett Svenska landstingsförbundets styrelse tillfälle att avgiva yttrande över dels de likalydande motionerna nr I: 42 och II: 89 om »förlängning» av tiden för väckande av förslag, som skola komma under landstings prövning, dels motion nr II: 155 angående landstingens arbetsformer. Med anledning härav får förbundsstyrelsen vördsamt anföra följande.

Vad först angår de framkomna kraven på förkortning av tiden för väckande av förslag till landstinget må erinras, att den tidpunkt, före vilken dylikt förslag borde väckas, i landstingsförordningen ursprungligen var fixerad till 14 dagar före mötets början. Samtidigt med att år 1913 den nyheten infördes, att de till mötet inkomna förslagen skulle tryckas och såvitt möjligt minst åtta dagar före mötet delgivas landstingsmännen, ändrades sagda tidpunkt till 20 dagar före mötet. Denna ändring motiverades endast med önskvärdenheten av erforderlig tid för förslagens tryckning och utsändande.

I sitt år 1923 avgivna betänkande ansågo kommunalförfattnings-sakkunniga med hänsyn till den beredning, förvaltningsutskottet skulle ägna inkomna förslag, oundgängligt att berörda tidpunkt tillbakaflyttades ytterligare åtminstone två å tre veckor. »Man måste härvid», framhöllo de sakkunniga, »icke blott räkna med att beredningsarbetet skall vara avslutat före mötets början utan bör också sörja för att beredningens resultat såvitt möjligt må kunna i tryckt form delgivas landstingsmännen samtidigt med själva förslagens utsändande.» Från denna utgångspunkt och då kommittén efter en ingående undersökning icke ansåg sig kunna förorda en framflyttning av tiden för landstingsmötet, ansågs den 25 juli vara ett lämpligt datum. Förslag från förvaltningsutskottet skulle kunna ingivas efter sagda tid, dock senast fjorton dagar före landstingets början. I yttrande över förslaget framhöll förbundsstyrelsen, att den allmänna motionstidens utgång icke borde sättas tidigare än den 1 augusti, och Kungl. Maj:t anslöt sig till denna ståndpunkt. I propositionen framhölls sålunda, att även med en dylik ändring borde förvaltningsutskottet med ett intensivt arbete kunna hinna med en tillfredsställande beredning. Riksdagen beslöt också i enlighet härmed.

Under de år, som gått sedan 1924, har landstingens verksamhet varit underkastad en oavbruten expansion, och antalet ärenden, som skola beredas av förvaltningsutskotten och behandlas av landstingen, hava vuxit i motsvarande grad. Samtidigt härmed har beredningsarbetet intensifierats och blivit allt mera ingående. Kraven på det beredande organet ha sålunda avsevärt ökat, och svårigheterna att i tid få beredningsarbetet färdigt ha självfallet blivit större. Föregående år blev på grund av en del samverkande omständigheter påfrestningen på det beredande organets kapacitet ovanligt stor. Sålunda förelågo omfattande nyorganisationer av distrikts-, dispensär- och barnmorskeväsendet samt den förebyggande mödra- och barnavården. Därtill kom, att flera av de författningar, som reglera sagda reformer, kommo landstingen tillhanda först i slutet av juli eller i början av augusti, vilket ytterligare försinkade beredningsarbetet. Även om under kommande år förhållandena torde bliva mera normala, har dock utvecklingen av arbetsuppgifterna varit så stor, att man måste till allvarlig omprövning upptaga frågan, huruvida icke förlängning av tiden för beredningsarbetet är motiverad.

Beträffande ett visst slag av handlingar, förslag till inkomst- och utgifts-stater för landstingens lasarett, sjukstugor och tuberkulosvårdanstalter, har i sjukhusstadgan föreskrivits, att de skola vara inkomna före den allmänna motionstidens utgång, nämligen senast den 15 juli. Den ökade tid, som sålunda står till buds för prövning av dessa omfattande och ekonomiskt synnerligen betydande anslagskrav, har emellertid icke visat sig tillfyllest. I flera landstingsområden har man därför plägat införskaffa sagda stater — liksom även staterna för landstingets övriga underlydande anstalter och institutioner — väsentligt tidigare, på sina håll redan i början av juni månad. Härigenom underlättas beredningsarbetet väsentligt, och i dylika fall har det i regel varit möjligt att medhinna beredningen i så god tid, att de tryckta handlingarna kunnat vara landstingsmännen tillhanda senast åtta dagar före mötets början. Om detta tillvägagångssätt tillämpas mera allmänt, blir någon ändring av landstingslagens bestämmelser i förevarande hänseende knappast behöfelig. Emellertid är det, såsom av motionerna framgår, ett allmänt önskemål, att landstingsmännen beredas längre tid än åtta dagar för granskning av de till landstingen insända handlingarna och förslagen. Då dessa handlingar kunna omfatta 500—600 sidor och ofta innehålla ett flertal omfattande byggnadsförslag och organisationsfrågor av avsevärd räckvidd, synes det önskvärt, att förslagen kunde vara landstingsmännen tillhanda senast 14—15 dagar före mötet. Detta skulle emellertid nödvändiggöra en motsvarande avkortning av motionstiden, varför denna i dylikt fall borde avslutas omkring den 20 juli.

För att bereda landstingsmännen längre tid för granskning av de inkomna förslagen, praktiseras i flera landstingsområden det förfarandet, att handlingarna utsändas i olika omgångar, i regel tre, den första ungefär sex veckor före mötet och de följande med ett par veckors mellanrum. På så sätt kommer större delen av de inkomna förslagen landstingsmännen tillhanda i relativt god tid före mötet.

Emellertid måste tydligen vid det nu behandlade tillvägagångssättet staterna uppgöras mer än ett halvt år tidigare än de skola träda i kraft, vilket ju knappast förlikar sig med det allmänna önskemålet, att minsta tid förflyter mellan dessa båda tidpunkter. Ur denna synpunkt vore det givetvis till fördel, om landstingsmötena kunde framflyttas till oktober månad. Även andra betydelsefulla motiv kunna, såsom kommunalförfattningssakkunniga i sitt år 1923 avgivna betänkande framhållit, anföras för en dylik reform. Man skulle därigenom bl. a. kunna undvika det koncentrerade beredningsarbetet under sommarmånaderna, då jordbruket har en synnerligen bråd tid, och semestrar och ledigheter försvåra hållande av sammanträden. — I samband med en dylik ändring av tidpunkten för landstingssammanträdena synes man även böra taga under övervägande en avkortning av besvärstiden, vilken för närvarande är onödigt lång. — Med hänsyn till att landstingskatten debiteras och uppbäres tillsammans med kronoskatten och svårigheten att utan en genomgripande reform på området åstadkomma ändring av debiteringstiden, har det hittills varit ogörligt att framflytta tiden för sagda sammanträden. Emellertid pågår för närvarande utredning inom 1936 års uppborssakkunniga angående omläggning av debiteringen och uppörden av samtliga skatter och i samband därmed överväges möjligheten av en ändring av det kommunala budgetåret. Under sådana förhållanden synas skäl tala för, att man avvaktar de sakkunnigas förslag och de resultat, detta eventuellt kan leda till, innan man vidtager någon lagändring i syfte att förkorta motions-tiden till landstingsmötena.

Vad därefter angår det i motion II: 155 framförda önskemålet, att alla viktigare utskottsutlåtanden skola mångfaldigas och utdelas till landstingsmän-

nen senast dagen före ärendets behandling i plenum, må erinras, att flera landsting i sina arbetsordningar intagit bestämmelser om dylikt utlåtandes mångfaldigande. Som regel gäller sålunda att valnämndens förslag skola genom nämndens försorg, såvitt tiden det medgiver, alltid och utskottsutlåtande, där landstinget sådant beslutat eller utskottet på grund av utlåtandets beskaffenhet eller ärendets vikt så prövar lämpligt, genom utskottets försorg befordras till trycket eller på annat sätt mångfaldigas och tillhandahållas landstingsmännen i god tid före det sammanträde, under vilket de skola för landstinget föredragas. Några arbetsordningar innehålla preciserade bestämmelser i förevarande avseende. I Östergötlands läns, Kalmar läns norra och södra, Malmöhus och Västerbottens läns landsting gäller sålunda, att nämnda förslag och utlåtanden skola vara tillgängliga en timme och i Jönköpings och Värmlands län två timmar före sammanträdet i fråga. Enligt arbetsordningen för Kronobergs läns landsting skall utskottsutlåtande, i de fall, där yrkande därom vid remissen gjorts, senast dagen före ärendets behandling i landstinget vara för landstingsmännen tillgängligt.

Av det sålunda anförda framgår, att landstingen genom bestämmelser i sina arbetsordningar i allmänhet sökt tillgodose det önskemål, motionären gjort sig till tolk för. Man har därvid sökt så smidigt som möjligt anpassa tillvägagångssättet efter föreliggande olika behov. Det synes enligt styrelsens mening önskvärt, att denna frihet att ordna förhållandena bibehålles för landstingen. Styrelsen anser sig därför icke kunna förorda den av motionären föreslagna lagändringen i detta hänseende.

I motion II:155 föreslås vidare, att bestämmelserna om urtima landstingsmöte skola uppmjukas, så att beslut därom kan fattas med enkel röstpluralitet i stället för nu erforderlig tre fjärdedels majoritet. Den fördelen skulle därigenom bl. a. vinnas, att, därest ytterligare utredningar i en viss fråga vore önskvärda, sådana skulle kunna beslutas utan att avgörandet av själva sakfrågan av denna anledning så ofta som nu måste skjutas på ett helt år. Med hänsyn till den vidlyftiga och kostsamma apparat, som ett urtima landstingsmöte utan gensägelse innebär, ligger det emellertid enligt styrelsens mening stor vikt uppå, att dylikt möte icke sammankallas i andra fall, än när verkligt behov föreligger, och som en garanti härför har uppställts fordran på viss kvalificerad majoritet för fattande av beslut härutinnan. Den motivering, som av motionären anförts för borttagande av denna garanti, synes enligt styrelsens mening icke härande. Det av motionären angivna syftet kan nämligen tillgodoses med gällande bestämmelser, vilket bl. a. framgår därav, att under senare år vid flera tillfällen urtima landsting sammankallats för att besluta om byggnads- m. fl. frågor, som krävt kompletterande utredning.

Slutligen har motionären ansett, att minimiantalet ledamöter i förvaltningsutskottet bör ökas från fem till nio, samt att, därest utskottet är uppdelat på avdelningar, utskottet samfällt alltid skall ha ej blott att uppgöra förslaget till inkomst- och utgiftsstat utan jämväl bereda och avgöra andra frågor av större betydelse. För närvarande ha fjorton förvaltningsutskott mindre än nio ledamöter. Av dessa utskott ha tre minimiantalet eller fem ledamöter, ett utskott sex ledamöter och tio utskott sju ledamöter. Tendens till utökande av förvaltningsutskottens ledamotsantal har under senare år förefunnits. Under det sista decenniet har sålunda antalet ledamöter ökat i fyra förvaltningsutskott. I den mån behov av ökat antal ledamöter i dessa utskott gör sig gällande, komma landstingen säkerligen att tillgodose detta behov, varför det icke synes vara anledning av lagstiftningsvägen ingripa härvidlag.

Vad angår frågan om förvaltningsutskottens uppdelning på avdelningar må omnämnas, att för närvarande tio utskott, nämligen de i Stockholms,

Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Kopparbergs och Gävleborgs län, äro uppdelade på avdelningar. Enligt landstingslagen skall, även om utskottet uppdelats på avdelningar, utskottet samfällt uppgöra det förslag till utgifts- och inkomststat, som skall föreläggas landstinget. Därjämte brukar som regel enligt utskottsreglementena åligga det samfällda utskottet att behandla ärenden, som uttryckligen blivit hänskjutna till utskottet i dess helhet, av Kungl. Maj:t eller vederbörande länsstyrelse överlämnats till utskottet eller från avdelning dit hänskjutits, att avgöra mellan avdelningarna uppkommen fråga, till vilkenderas behandling ett ärende rätteligen hör, samt att besluta i frågor angående tillsättande och entledigande samt tjänstledighet åt utskottets (landstingets) tjänstemän. I flertalet fall, där förvaltningsutskottet är uppdelat på avdelningar, åligger det därjämte utskottet samfällt att i mål, där landstinget är part, förordna ombud att föra tingets talan.

Då ett förvaltningsutskotts uppdelning på avdelningar är beroende av landstingets beslut i varje särskilt fall, synes det icke riktigt att i lagen in- taga detaljerade bestämmelser, vilka ärenden, som skola behandlas av vederbörande avdelningar och utskottet in pleno, för den händelse dylik uppdelning kommer till stånd. Därtill kommer, att det är synnerligen vanskligt att på förhand gradera ärendena efter deras betydelse. Lämpligare synes enligt styrelsens mening vara, att den nuvarande friheten får bibehållas och att landstingen i sina förvaltningsutskottsreglementen angiva, huru fördelningen av ärendena skall ske. Genom minimikravet, att utgifts- och inkomst- staten alltid skall behandlas av det samfällda utskottet, få tydligen samtliga förvaltningsutskottsledamöter möjlighet att pröva de olika anslagsäskan- dena vare sig dessa behandlats av den ena eller andra utskottsavdelningen.

Under åberopande av vad sålunda anförts, får förbundsstyrelsen vörd- samt hemställa, att förevarande motioner icke måtte till någon riksdagens åt- gård föranleda.

Stockholm den 2 mars 1938.

För Svenska landstingsförbundets styrelse:

ANDERS RÅSTOCK.

Ivar Dahlgren.