

Nr 543

Av herr Gustafsson i Kårby m. fl., om ny organisation för självstyrelsen på länsplanet.

(Lika lydande med motion nr 456 i Första kammaren)

Debatten om den förestående författningsreformen har i huvudsak gällt de centrala statsorganen — riksdag och regering. Detta är förklarligt, bl. a. med tanke på den starka ställning som den statliga makten numera har. Det kan dock ifrågasättas om frågorna rörande de bästa formerna för folkviljans utövande enbart eller huvudsakligen bör begränsas till dessa centrala statsorgans utformning. Enligt vår mening talar mycket starka skäl för att även andra åtgärder överväges och vidtages.

Statens inflytande och de statliga beslutens räckvidd får nu anses vara större än någonsin tidigare. Dels är de områden eller sektorer som i påtaglig grad är beroende av statliga beslut större än förut, dels har möjligheterna för myndigheterna att effektuera besluten och kontrollera deras efterlevnad ökat till följd av de tekniska förändringarna.

Den allmänna ökningen av samhällsuppgifternas antal och omfattning — och delvis även deras mera komplicerade natur — har medfört både att allt fler betydelsefulla uppgifter och ställningstaganden fått överlätas åt olika förvaltningsorgan och inom dessa befintlig expertis och att möjligheterna till överblick och kontroll försvårats både för folkrepresentationen och för de enskilda.

Ett genomgående drag i utvecklingen är vidare att behovet av samordning och inbördes anpassning av olika åtgärder och beslut — och framför allt av planering — ständigt ökar till följd av de alltmer komplicerade samhällsammanhangen och den allt snabbare utvecklingen. Samordningen och anpassningen — som till största del sker utanför folkrepresentationens räckvidd — får betydande verkningar. Genom förberedelser och planering ställs folkrepresentationen ofta inför mer eller mindre fullbordat faktum.

Förhandlingsöverenskommelser med intresseorganisationer etc. — även då det inte gäller gängse löne- och prisfrågor — liksom måhända förekommande underhandsöverenskommelser med dylika parter företrädare och experter verkar likaledes hämmande på folkrepresentationens möjligheter.

Dessa olika omständigheter får i stor utsträckning ses som en följd av

Bihang till riksdagens protokoll 1964. 4 saml. Nr 543—551

samhällets omvandling. Denna har i många avseenden inneburit oskattbara fördelar. För den folkliga självstyrelsen har den dock medfört konsekvenser som inte är önskvärda. Tendenserna till centralisering och administrativt maktutövande är påtagliga. Detta beror i hög grad på att formerna för folkviljans utövande inte anpassats och utvecklats i takt med samhällsuppgifternas och förvaltningens tillväxt. Ur demokratisk synpunkt föreligger här ett mycket väsentligt problem, som enligt vår mening måste ägnas den största uppmärksamhet och föranleda att folkrepresentativa organ ges ett ökat inflytande.

Härvid bör man utgå från att ovan påtalade företeelser såsom samordning och planering samt experternas medverkan är nödvändiga, om resultatet av ett folkrepresentativt system skall bli det bästa. En reform bör därför främst avses till att tillerkänna från folkrepresentation direkt utgående organ det avgörande inflytandet i berörda betydelsefulla hänseenden, varvid dessa givetvis måste ha tillgång till sådan expertis som krävs i det nutida och troligen än mer i det framtida samhället.

Detta syfte synes bäst kunna uppnås om uppgifter som nu åvilar centrala statliga organ och myndigheter samt statliga myndigheter på länsplanet delegeras till en för ändamålet på länsplanet inrättad självstyrelseorganisation. Härigenom skulle statsmakterna — riksdagen och dess verkställande organ regeringen — i långt större utsträckning kunna ägna sig åt större och riksomfattande uppgifter till följd av att en mängd ärenden, som nu mestadels blir föremål endast för en högst summarisk behandling från folkrepresentanternas sida, skulle avlastas dem. Sistnämnda ärenden skulle i stället kunna behandlas betydligt mera ingående av folkrepresentativa organ på länsplanet. En sådan fördelning synes därjämte sammanfalla med planerings- och samordningsbehoven, vilka gör sig gällande dels på riksplanet, dels på länsplanet.

En reform med detta syfte kan givetvis utformas på olika sätt. Den lämpligaste utformningen torde kunna avgöras först sedan en närmare utredning genomförts. I syfte att belysa vissa möjligheter och tillvägagångssätt skall dock huvuddragen i en enligt vår mening tänkbar utformning återges i det följande.

Självstyrelseorganisationens huvuddrag

Självstyrelseorganisationen på länsplanet bör baseras på en vittgående delegation från den centrala statsmaktens sida och tillerkännas en kompetens, som i betydelsefulla avseenden bör motsvara den kommunala.

Det högsta organet inom självstyrelseorganisationen bör utgöras av en folkförsamling, lämpligen benämnd landstinget. För undvikande av förväxlingar användes dock i denna framställning beteckningen länsparlament. Närmast under länsparlamentet skulle finnas en styrelse eller »länsregering». Denna bör kunna benämnas länsstyrelse, men av nyss nämnda

skäl användes här beteckningen länskollegium. För det mera direkta handhavandet av olika förvaltningsgrenar inom självstyrelseorganisationen bör finnas särskilda organ, vilka bör benämnas länsnämnder. Därjämte bör finnas särskilda organ för vård om rättssäkerheten.

Självstyrelseorganisationen bör handha dels från det centrala planet delegerade uppgifter, dels nuvarande landstingsuppgifter, dels de uppgifter som nu åvilar statliga myndigheter på länsplanet. I sistnämnda hänseende bör dock vissa undantag göras.

Den regionala självstyrelsen bör utöva sin verksamhet på grundval av statsmakternas lagstiftning. Denna lagstiftning bör bl. a. avse dels en allmän kompetens för självstyrelseorganisationen, dels en i speciella författningar närmare reglerad kompetens för de verksamhetsgrenar för vilka en sådan ordning befinnas nödvändig. För att på grundval av denna lagstiftning kunna fullgöra sina uppgifter bör självstyrelseorganisationen utrustas med beskattningsmakt och förordningsmakt.

Det grundläggande för här åsyftade reform bör bli ersättande av gällande landstingslag med lag om länsparlament och självstyrelseorganisation på länsplanet.

Länsparlamenten

Länsparlamenten bör i fråga om storlek, valsätt m. m. i stort sett motsvara nuvarande landsting. De bör sålunda utgöras av genom allmänna, direkta val och enligt proportionell valmetod utsedda folkförsamlingar.

Länsparlamenten bör i fråga om arbetssätt och organisation i vissa avseenden skilja sig från vad som nu gäller för landstingen. Jämfört med landstingen bör sålunda en mera ingående behandling av ärendena säkerställas vid fastställande av arbetsordning, utskottsorganisation, antal parlamentsmöten per år m. m.

Länsparlamenten bör i sin egenskap av representativa folkförsamlingar vara högsta organ inom självstyrelseorganisationen och tillerkännas den beskattnings- och förordningsmakt som förutsättes tillkomma självstyrelseorganisationen. Härav följer att de skall bestämma skatteuttaget, anslå medel för olika ändamål inom självstyrelseorganisationens kompetens- och verksamhetsområde, upprätta inkomst- och utgiftsstat m. m.

Det bör dock uppmärksammas att viss förordningsmakt genom specialförfattning kan böra tillerkännas andra organ inom självstyrelseorganisationen.

Länskollegierna

Närmast under länsparlamentet skulle finnas en styrelse, länskollegiet. Detta bör vara det centrala verkställighets- och beredningsorganet inom självstyrelseorganisationen. Det bör alltså ha det närmaste ansvaret för verkställandet av länsparlamentets beslut och svara för beredning av förslag som

skall föreläggas länsparlamentet. På kollegiet bör även ankomma att upprätta budgetförslag och utgöra det centrala organet för ekonomisk förvaltning. Kollegiet bör även ha den allmänna översikten över olika organ och verksamhetsgrenar inom självstyrelseorganisationen och särskilt ägna sig åt samordnings- och planeringsuppgifter.

Kollegiets storlek bör prövas närmare vid utredning. Härvid bör även uppmärksammas att dess uppgifter är av sådan natur att dess ledamöter lämpligen bör förestå var och en sin avdelning, under vilken länsnämnder etc. inom ett visst eller vissa verksamhetsområden sorterar.

Beträffande länskollegiets sammansättning, formerna för dess tillsättande m. m. kan olika alternativ komma i fråga. En möjlighet synes vara att länskollegiet väljes av länsparlamentet enligt föreskrift om proportionellt val och för en mandattid av samma längd som länsparlamentets. Enkel majoritet borde då vara tillräcklig för beslut inom kollegiet, varav givetvis skulle följa reservationsrätt för ledamöter med avvikande mening. En annan möjlighet vore tillämpning av den parlamentariska principen. Kollegiet och dess olika ledamöter skulle då vara beroende av länsparlamentets förtroende och tillsättningsförfarande och mandattid bli beroende härav.

Länsnämnderna

Den närmare ledningen av uppgifterna på olika områden bör åvila länsnämnder. Ledamöterna i dessa bör utses av länsparlamentet, varvid lika lång mandattid som parlamentets bör tillämpas.

Då länsnämnderna i huvudsak skulle ha att fatta beslut inom ramen av närmare anvisningar och författningar, givna av överordnade organ, bör finnas föreskrift om proportionellt val vid deras tillsättande.

I princip bör man räkna med att länsnämnd skulle få att handlägga ärendegrupper av tre slag: sådana som helt faller inom ramen för den allmänna kompetensen, sådana som faller dels inom den allmänna och dels inom den specialreglerade kompetensens ram — t. ex. om specialförfattningen föreskriver viss miniminivå och lämnar möjligheter därutöver öppna för självstyrelseorganisationen — och slutligen sådana som helt faller inom den specialreglerade kompetensens ram.

Man synes inte böra räkna med en sådan formell indelning att uppgifter av enbart ett av dessa slag kommer att höra till envar länsnämnds verksamhetsområde. Tvärtom bör det vara en för länsnämnd väsentlig uppgift att samordna och leda verksamhet inom ett område där uppgifterna har ett materiellt samband. Sålunda bör uppgifternas naturliga eller materiella samband främst vara vägledande vid fastställande av länsnämndernas verksamhetsområden och mindre avseende fästas vid hur uppgifterna fördelar sig på allmän och specialreglerad kompetens.

För länsnämnderna bör i övrigt gälla att de inom sina områden skall

fatta beslut i större ärenden och i ärenden av principiell karaktär. Det får förutsättas att det inom länsnämnds verksamhetsområde kommer att finnas speciella styrelser och nämnder — t. ex. styrelser för anstalter och inrättningar och nämnder för handläggning av uppgifter enligt specialförfattning.

I stort sett bör länsnämnderna inta samma ställning i förhållande till länsparlament och länskollegium som kommunala nämnder i förhållande till kommunens fullmäktige och styrelse.

Länsnämnderna bör ha det allmänna överinseendet inom sina verksamhetsområden, följa utvecklingen på området i fråga och till länskollegium och länsparlament göra de framställningar etc. som befinnas erforderliga. Länsnämnderna bör även äska för verksamheten inom sina områden erforderliga medel.

Ämbetsmännens ställning

Någon nämnvärd ändring i fråga om ämbetsmännens ställning synes inte behöva följa av självstyrelseorganisationens etablerande. Bestämmelserna rörande ämbetsmannaansvar m. m. bör i allt väsentligt oförändrade kunna överföras från den statliga förvaltningen. Värdet av en i förhållande till de politiska instanserna fri och oberoende ämbetsmannakår bör särskilt uppmärksammas.

Ledamöter av länskollegium, länsnämnder m. fl. bör ha fullt ämbetsmannaansvar och ledamöter av länsparlament partiellt ämbetsmannaansvar.

Rättssäkerhet m. m.

Då decentralisering av förvaltningen är i fråga anföres ofta betänkligheter häremot från rättssäkerhetssynpunkt. Dylika betänkligheter synes ofta ha varit överdrivna. Rättssäkerhetssynpunkterna bör emellertid tillmätas stor betydelse vid självstyrelsereformens genomförande, inte minst emedan det oavsett en sådan reform finns anledning att söka förbättra den enskildes rättssäkerhet i förhållande till förvaltningen.

Inom varje län bör finnas en särskild besvärsinstitution — länsdomstolen. Denna bör inrättas genom den centrala statsmaktens försorg.

Länsdomstolen bör överta de nuvarande länsstyrelsernas befattning med besvär i anledning av kommunala beslut och sålunda utgöra första instans för både kommunalbesvär och förvaltningsbesvär som anförts i anledning av dylika beslut. Den bör också utgöra första instans för den motsvarighet till kommunalbesvär som bör finnas i anledning av beslut av självstyrelseorganisationens organ. Länsdomstolen synes därjämte i viss utsträckning kunna utgöra första instans för förvaltningsbesvär i anledning av inom självstyrelseorganisationen på grundval av specialförfattning fattade beslut. Det bör närmare prövas om och i vilken utsträckning så bör vara fallet och i vilken utsträckning dylika besvär i första instans bör avgöras av centrala ämbetsverk e. d.

Det bör även övervägas att stärka rättssäkerheten genom inrättande vid

länsparlament av en motsvarighet till befattningen som riksdagens justieombudsman.

Beskattningsrätt och ekonomiska fördelningsfrågor

I fråga om möjligheterna till decentralisering framhålles ibland att en sådan medför svårigheter att upprätthålla en materiell likformighet i förvaltningsbesluten. I detta avseende, t. ex. då det gäller storleken på ekonomiska förmåner som i vissa situationer skall tillerkännas medborgarna, bör uppmärksammas att likformigheten och alla medborgares lika rätt är en bärande princip inom förvaltningen, både i envar kommun och inom de statliga förvaltningsorganen.

Inom självstyrelseorganisationen bör nämnda principer gälla. På den allmänna kompetensens område bör det alltså helt ankomma på vederbörande organ att avgöra nivån på olika ekonomiska förmåner etc. På den specialreglerade kompetensens område kommer givetvis statsmakterna att genom sin lagstiftning lämna föreskrifter om den ekonomiska nivån i fall som här är i fråga. I viss utsträckning bör lagreglerna kunna utformas så, att de föreskriver en viss miniminivå men lämnar möjligheten öppen för självstyrelseorganisationen att besluta därutöver. I så fall blir miniminivån beroende av statsmakternas beslut och det övriga på länsparlamentets.

Man torde kunna utgå från att länsparlamenten i förevarande avseenden kommer att eftersträva en viss inbördes likhet, men självfallet kommer vissa olikheter att uppstå mellan olika län, liksom det nu förekommer olikheter kommunerna emellan. Ytterst är detta en fråga om en politisk bedömning från länsparlamentens sida i fråga om vad som skall åvila samhället och vad som skall åvila medborgarna och i fråga om samhällsförmåner i förhållande till skattenivå. Någon egentligen olika behandling av medborgare i olika län blir det således inte fråga om. Därest man i ett län har särskilt stora förmåner följer därav att medborgarna i länet i princip själva får bekosta dessa genom beskattningen.

Av det senaste anförda framgår att länsparlamentens beskattningsrätt måste tillmätas mycket stor betydelse. Länsparlamenten bör bestämma skatteuttagets storlek på grundval av statsmaktens skattelagstiftning.

Självstyrelsereformen skulle medföra en annan uppgiftsfördelning mellan staten och länen än den nuvarande, vilket bör föranleda en motsvarande ändring i nuvarande inkomst- eller skattefördelning. En sådan torde kunna åstadkommas på flera olika sätt, t. ex. genom ändring av nuvarande fördelning av beskattningsrätten eller genom någon form av kvotering av medel till länen. Liksom nu är aktuellt beträffande landstinget bör behovet av skatteutjämning på grund av olikhet i skatteunderlag tillgodoses.

Självstyrelseorganisationens verksamhetsområde

Självstyrelseorganisationen skulle, såsom nämnts, handha dels nuvarande landstingsuppgifter, dels nuvarande statliga förvaltningsangelägen-

heter på länsplanet. I sistnämnda hänseende bör dock vissa undantag göras. Som exempel kan därvid nämnas försvarsangelägenheterna, domstolsväsendet, affärsdrivande verk, såsom post- och televerken samt SJ etc.

Vid prövning av dessa spörsmål bör särskilt uppmärksammas att en viss verksamhet i och för sig kan handläggas av statliga organ men att behovet av samordning med andra verksamhetsgrenar talar för att den inordnas i självstyrelseorganisationens förvaltning. Som exempel härpå kan nämnas socialförsäkringarna, vilkas förmåner etc. givetvis inte skulle ändras till följd av reformen. Det kan synas som om det administrativa handhavandet av dessa försäkringar kan åvila ett statligt organ på länsplanet lika väl som ett organ inom självstyrelseorganisationen. De behov av samordning och samarbete med andra organ som här föreligger, t. ex. beträffande sjukvård, rehabilitering, arbetsvård och utbildning, talar emellertid för att det administrativa handhavandet anförtros ett organ som är inordnat i självstyrelseorganisationens förvaltning. Tillgodoseendet av dylika behov av samarbete och samordning bör i hög grad vara vägledande vid utredning och bedömning av huruvida en viss angelägenhet skall hänföras till den statliga förvaltningen eller till självstyrelseorganisationens förvaltning.

Av vad som anförts rörande reformens syfte m. m. torde ha framgått att självstyrelseorganisationen bör överta även uppgifter och beslutsrätt, som nu tillkommer centrala statsorgan och ämbetsverk.

På senare tid har vissa utredningar genomförts som berör förvaltningen och uppgifterna på läns- och landstingsplanet, och andra utredningar pågår i detta avseende. Främst gäller detta landstingens arbetsformer, den statliga förvaltningsorganisationen på länsplanet samt vissa länsindelningsfrågor. Dessa utredningar har emellertid tillkommit under helt andra förutsättningar och med andra syften än som här är i fråga. Uppenbarligen måste ytterligare utredningsarbete genomföras innan den här skisserade reformen kan genomföras. Vi föreslår därför att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om tillsättande av en särskild utredning för detta ändamål. Utredningen bör ha parlamentariskt inslag.

Med hänvisning till det ovan anförda hemställas,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning av frågan rörande ersättande av nu gällande landstingslag med lag om länsparlament och självstyrelseorganisation på länsplanet i enlighet med vad i motionen anförts.

Stockholm den 26 januari 1964

Einar Gustafsson

i Kårby

Einar Larsson

i Borrbý

Jan-Ivan Nilsson

Anders Dahlgren

Karl Gust. H. Boo