

Nr 3.

Av herr **Johansson, Johan Bernhard, m. fl.**, *angående stads rätt att utträda ur landsting.*

Gällande lag om landsting av den 20 juni 1924 har i stort sett visat sig ändamålsenlig. Emellertid går utvecklingen fort i våra dagar, och det har därför ej kunnat undvikas, att vissa av lagens bestämmelser blivit föråldrade och ej längre motsvara de förändrade förhållanden, som nu föreligga. Icke minst synes detta gälla beträffande stadgandena om stads utträde ur landsting.

Enligt landstingslagens 3 § äger stad, som uppnått en folkmängd av minst 50,000, utträda ur landsting. Vill dylik stad ej vidare deltaga i landstinget, skall staden delgiva landstinget sitt beslut att utträda. Sker delgivningen inom två år från det årsskifte, vid vilket staden uppnått nämnda folkmängd, skall utträdet äga rum vid utgången av kalenderåret närmast efter det, under vilket landstinget erhållit del av stadens beslut, men eljest vid utgången av femte kalenderåret efter det, varunder delgivning skett. Beslut att utträda ur landsting skall staden underställas Konungen, som, därest staden finnes till utträde berättigad, efter landstingets hörande meddelar de närmare föreskrifter som för beslutets genomförande äro erforderliga. Stad, som icke deltagit i landsting, äger inträda i landsting, såvida samstämmade beslut därom fattats av staden och landstinget. Även dylikt beslut skall underställas Konungen.

För närvarande deltaga följande sex städer icke i landsting, nämligen Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping, Gävle och Hälsingborg. Stockholm står utanför länsindelningen, och det har aldrig ifrågasatts, att den skulle deltaga i landsting. Göteborg hade redan år 1862 så stor folkmängd, att den från början kom att stå utanför landsting. Malmö utträdde ur landsting år 1871, Norrköping år 1872, Gävle år 1893 och Hälsingborg år 1918.

Vid förarbetena för landstingslagstiftningen utgick man ifrån att städerna borde företrädas i landstingen, med undantag blott för Stockholm. Ständerna beslöto i enlighet härmed vid 1859—60 års riksdag tillstyrka, att första paragrafen i den föreslagna landstingsförordningen skulle få följande lydelse: »I varje län skall finnas ett landsting, sammansatt av valda ombud för länets städer, härader eller tingslag.» Emellertid blev denna bestämmelse — väl närmast med hänsyn till ett i ärendet avgivet yttrande av Göteborgs äldste — vid landstingsförordningens utfärdande ändrad därhän, att förordningen icke skulle äga tillämpning å stad, som hade mera än 25,000 invånare. I statsrådsprotokollet motiveras denna ändring endast med följande: »Beträffande förslaget till förordning om landsting har det tillägg skett att författningen icke skulle äga tillämpning å stad, som har mera än 25,000 invånare, för vilket fall det ansetts mera ändamålsenligt, att stadens angelägenheter till hela deras omfång bleve för sig behandlade av dess särskilda kommunalstyrelse.»

I samband med grundlagsändring år 1894 genomfördes den ändringen av landstingsförordningen § 1, att i stället för en fix befolkningssiffra för stad, som ej skulle deltaga i landsting, bestämdes, att staden skulle hava en folkmängd av minst en etthundrafemtiondedel av rikets hela invånarantal, varjämte föreskrevs, att landstingsförordningen ej heller skulle äga tillämpning å stad, som utträtt ur landsting och vars invånarantal ej minskats under det, som berättigat staden till utträde.

Bestämmelserna i detta hänseende förblevo sedan oförändrade till år 1909, då i samband med omläggning av valkretsindelningen en omformulering gjordes. Förordningens § 1 fick därvid följande lydelse: »I varje län skall finnas ett landsting, sammansatt av valda ombud från länets landsbygd och städer, dock att detta stadgande, ävensom vad här nedan föreskrives, icke äger tillämpning å stad, som har en folkmängd av minst en etthundrafemtiondedel av rikets hela invånarantal, eller å stad som utträtt ur landsting och vars invånarantal ej minskats under det som berättigat staden till utträde.»

Vid 1920 års riksdag väcktes motioner i båda kamrarna (I: 171 och II: 143) med yrkande, dels att i landstingsförordningen § 1 orden »dock att» etc. måtte utgå, och dels att beträffande städer, som redan utträtt ur landsting, måtte vid vad sålunda ägt rum bero. Med anledning av dessa motioner anhöll riksdagen i skrivelse, att Kungl. Maj:t ville »låta utreda, huruvida och under vilka förhållanden de gällande bestämmelserna om stads rättighet och skyldighet att utträda ur landsting må kunna ändras därhän, att i de fall, då såväl stad som landsting önska fortsatt samarbete i landstinget, oaktat stad uppnått den storlek, som berättigar till utträde, den bestående gemensamheten må kunna för viss tid framåt fortfara, ävensom för riksdagen framlägga det förslag var till utredningen kan föranleda.»

Denna utredning anförtroddes kommunalförfattningssakkunniga, vilka år 1923 framlade förslag i ärendet i samband med sitt betänkande med förslag till lag om landsting. De sakkunniga framhöllo därvid, att de ansett, »att mycket starka skäl tala för borttagande helt och hållet av det stadgande i landstingsförordningen, som avhandlar stads utträde ur landsting. Med hänsyn till den ståndpunkt, som riksdagen år 1920 intagit till frågan, och då historiska skäl kunna åberopas för ett bibehållande i begränsad omfattning av stadgandet, hava emellertid de sakkunniga stannat vid en omarbetning av detsamma.» De sakkunniga föreslogo därvid, att skyldigheten för stad, vars folkmängd utgjorde minst en etthundrafemtiondedel av hela rikets folkmängd, att utträda ur landsting skulle ersättas med rätt för dylik stad att besluta om utträde, samt att vissa bestämmelser skulle införas beträffande tillvägagångssättet vid utträde. Förslaget godtogs i stort sett av Kungl. Maj:t, men konstitutionsutskottet ansåg, att ett absolut folkmängdstal i förevarande fall vore att föredraga framför ett relativt, och föreslog, att stad med minst 50,000 invånare skulle äga utträda ur landsting. Riksdagen godkände utskottets förslag, och hithörande bestämmelser erhöles därvid sin ovan relaterade ännu gällande avfattning.

Under de drygt femton år, som dessa bestämmelser varit gällande, har det

emellertid visat sig, att den befolkningsgräns, som sålunda föreskrivits för att stad skulle äga utträda ur landsting, är alltför låg. Orsaken härtill är i första hand den starka utveckling, som de landstingen åliggande uppgifterna, främst hälso- och sjukvården, under denna tid ha att uppvisa.

En del mera perifera uppgifter ha visserligen avlyfts från landstingen, men nya åligganden av stor omfattning och förbundna med betydande kostnader ha i stället pålagts dem. Hit hör i första hand den omfattande socialhygieniska verksamheten. Samtidigt härmed har den slutna sjukvården varit föremål för ett oavlåttligt utbyggande och differentiering på olika specialiteter. De stora ekonomiska krav, som ett tillgodoseende av hälso- och sjukvården numera ställer, ha medfört att ett sjukvårdsområde måste hava en relativt betydande storlek och därmed förenad ekonomisk stabilitet, om det skall på ett tillfredsställande sätt kunna tillgodose denna vård. Under sådana förhållanden kan det icke vara lämpligt eller rationellt att medgiva en stad med relativt liten folkmängd att utträda ur landsting. Stora svårigheter möta nämligen för en dylik stad att själv ordna sin hälso- och sjukvård, så att den tillgodoser de fordringar, som befolkningen blivit van att numera ställa på en dylik. Därtill kommer, att genom ett sådant utträde landstingets mödosamt och under stora uppoffringar uppbyggda sjukvårdsorganisation sönderbrytes eller i vart fall allvarligt skadas.

I och med utträdet ur landstinget skulle staden för övrigt icke bliva helt fristående i förhållande till landstinget, utan ett samarbete dem emellan bleve alltjämt erforderligt för sjukvårdens tillgodoseende. Erfarenheterna från de båda städer, som senast utträtt ur landsting, Gävle och Hälsingborg, ha nämligen givit vid handen, att ett sådant samarbete är oundgängligen nödvändigt. Det synes under sådana förhållanden lämpligast, att staden kvarbliver under landstinget, ty därigenom undvikas att tillskapa särskilda samarbetsformer, vilka ofta bliva invecklade och tungrodda.

En av orsakerna till att vårt svenska sjukhusväsende står så högt, som det för närvarande gör, är att städer och landsbygd inom landstingets ram i samarbete tillgodose denna vård. I våra grannländer Danmark och Norge ha däremot landsbygden och flertalet större städer var sitt sjukhusväsen. En dubbelorganisation har där uppstått, som blivit till men för sjukvårdens utveckling. Det synes då angeläget, att vi här icke spoliera de värden, som de bestående organisationerna medfört. Och risker härför förefinnas, som nämnts, om man bildar sjukvårdsområden med alltför ringa ekonomisk bärkraft och befolkningsunderlag.

Även beträffande landstingens andra arbetsområden äro förhållandena likartade. Organisationen har utbyggts med tanke på hela landstingsområdet, och utbrytes en större stad måste organisationen ändras, vilket är förenat med kostnader såväl för landstinget som för den stad, som utträder ur detta.

Över huvud taget måste, såsom kommunalförfattningssakkunniga framhållit, sägas, att de skäl, som föranledde särbestämmelsen om de större städerna, numera bortfallit. I den mån landstingsförvaltningen utvecklats och spänt över allt vidare områden kan om densamma med allt mindre fog sägas, att den

tillgodoser landsbygdens speciella behov i större omfattning än städernas. Ju längre den tidrymd varit, under vilken en stad tillhört landsting, och ju större gemenskapen mellan staden och det övriga landstingsområdet blivit med avseende å sjukhus och inrättningar av olika slag, desto mindre blir upphävdandet av denna gemenskap förknippat med fördelar för staden. Då stad vid utträde ur landsting måste avstå från sin andel i dessa inrättningar och i landstingets överskott i tillgångar utan att erhålla lösen för nämnda andels värde, måste det tvärt om betraktas såsom ekonomiskt ofördelaktigt för staden att utbrytas ur landstinget. I allt fall kan det väl ur ekonomisk synpunkt knappast vara välbetänkt att genom lagstiftning medverka till upplösningen av en dylik gemenskap och därigenom giva upphov till de större utgifter, som förorsakas, om stad och landsbygd skola var för sig i stället för gemensamt uppföra och administrera vårdanstalter av olika slag.

Vad sålunda anförts synes tala för, att städer icke längre böra äga utträda ur landsting. Emellertid kunna måhända sådana fall inträffa, då det kan vara motiverat, att en stad får utträda ur landsting. Detta synes kunna bliva fallet, om en stad uppnått en folkmängd om cirka 100,000 invånare.

Under åberopande av vad sålunda anförts få vi vördsamt hemställa,

att riksdagen för sin del måtte besluta, att 3 § 1 mom. 1 stycket i lagen om landsting erhåller följande ändrade lydelse: »Har stad, som deltagar i landsting, uppnått en folkmängd av minst 100,000, äger staden utträda ur landstinget.»

Stockholm den 16 januari 1940.

Joh. B. Johansson.

Harald Åkerberg.

L. Tjällgren.