

Nr 612

Av herr **Bergh, Ragnar, m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till skolstyrelselag m. m.*

Kungl. Maj:ts proposition nr 182 till 1956 års riksdag angående skolstyrelselag m. m. kan knappast anses redovisa ett så fullständigt utredningsmaterial, att innebörden av ett bifall till propositionen kan något så när tillfredsställande överblickas. Bristerna i förevarande avseende torde kunna sammanfattas i följande punkter.

1) Frånvaron av utkast till nya skolstadgor och instruktioner omöjliggör ett nöjaktigt fixerande av de föreslagna administrationsorganens kompetensområden. En såvitt möjligt noggrann beskrivning av dessa är nödvändig icke blott för bedömande av huruvida arbetsuppgifterna i och för sig äro lämpligt tillmätta och avgränsade utan också för bedömandet av administrationsorganens lämpliga sammansättning. I detta sammanhang torde böra särskilt uppmärksammas, att propositionen icke ger någon säker vägledning i den sedan länge aktuella frågan om en decentralisation av vissa ärenden och att detta problem i fråga om yrkesutbildningen över huvud knappast berörts. Särskilt som det är fråga om en nyorganisation, befinner man sig därför på en mycket osäker mark. Likaledes bör i detta sammanhang framhållas, att frågan om vilken myndighet eller vilka myndigheter som skall handha tillsättandet av lärare skjutits på framtiden, ehuru handhavandet av denna uppgift måste påverka icke minst bedömningen av huruvida den föreslagna sammansättningen av länskolnämnden är lämplig.

2) Ett antal uppgifter i fråga om vissa statliga läroanstalters administration och ekonomiska förvaltning tänkas bli överflyttade på kommunala organ utan att kostnadsfrågan samtidigt blivit belyst.

3) Ett genomförande av den tilltänkta organisationen synes förutsätta ståndpunktstaganden som ännu icke föreligga. Sålunda torde den planerade mellankommunala samverkan förutsätta, att det ännu under remissbehandling varande förslaget till ny lag om kommunalförbund i huvudsak antagits av riksdagen. Vidare är tillsynen över och organisationen av den lägre lantbruksundervisningen ännu föremål för utredning. Detsamma gäller yrkesundervisningens centrala ledning.

4) I förvaltningsrättsligt hänseende innehåller propositionen åtskilliga nyheter, vilkas innebörd och anslutning till eljest gällande regler icke äro tillräckligt klarlagda.

Ovan anförda synpunkter komma i det följande att närmare utvecklas.

Gemensam lokal skolstyrelse

a) De av naturliga skäl allmänt hållna formuleringarna i förslaget till skolstyrelselag kunna få konkret innebörd endast genom stadgor och instruktioner. För närvarande sysslar en kommitté med att omarbета stadgor för sådana läroanstalter, som föreslås komma att administreras av den gemensamma skolstyrelsen. Föredragande departementschefen har förklarat sig hysa den förhoppningen, att dessa omarbetade stadgor skola kunna utfärdas före den tid, då den nya skolstyrelselagen tänkes bli gällande. Därtill är att anmärka, att det är fråga om ett tidsödande arbete som kräver en mångfald svåra överväganden. I detta sammanhang bör emellertid framför allt framhållas, att det knappast är möjligt för riksdagen att bedöma möjligheterna för den tilltänkta nya skolstyrelsen att fylla sina uppgifter, förrän dessa blivit något så när exakt angivna. För den skull borde stadgeförslag ha bilagts propositionen, även om dessas avfattning skulle ligga helt inom Kungl. Maj:ts kompetens. En dylik ordning hade varit desto mera angelägen, som olika uppfattningar kommit till uttryck i remissyttrandena om styrelsens arbetsuppgifter och man icke av departementschefens allmänt hållna formuleringar kan få en bild av i vilken omfattning hans egna intentioner kunna tänkas bli förverkligade.

b) Såsom icke minst besvärssakkunniga framhållit, kan från förvaltningsrättsliga utgångspunkter tvekan råda om lämpligheten av att låta ett kommunalt organ administrera statliga läroanstalter. I avsaknad av utkast till detaljföreskrifter är det icke möjligt att nu bedöma, i vilken omfattning kommunalt övertagande av hittills statliga administrationsuppgifter är avsett att ske. Enligt departementschefens uttalande (sid. 58—59) finnes icke anledning att dra en skarp gräns mellan statligt och kommunalt skolväsen och att avhålla sig från att till kommunala myndigheter överflytta visst inflytande över statliga läroanstalter. Han betraktar en dylik anordning som en lämplighetsfråga, som, så länge den erbjuder praktiska fördelar, icke behöver inge några principiella betänkligheter. Tyvärr framgår emellertid icke av detta i och för sig plausibla uttalande, huruvida och i vilken omfattning det innebär ett avståndstagande från skolstyrelseutredningens mening, att kommunen skall vara huvudman i förhållande till personalen även vid vissa angivna statliga läroanstalter och i juridiskt avseende ansvara som dess arbetsgivare. Redan förefintliga skiljaktigheter i fråga om kommunalt eller statligt anställdas rättsliga ställning torde nödvändiggöra ett klarläggande av huvudmannaskapet och dess nu ifrågasatta innebörd, innan ställning tages till frågan om i vilken omfattning den föreslagna skolstyrelsen skall administrera och förvalta statliga inrättningar. I detta sammanhang torde även böra uppmärksammas, att de befogenheter en skolchef i en statlig läroanstalt äger ha sitt ursprung i hans statsanställning, medan för en kommunalt anställd sådan det kommunala organet i första hand bär ansvaret. Även om frågan om tillsättande av lärare utelämnats i

propositionen, förtjänar denna synpunkt att uppmärksammas bl. a. därför, att det icke ifrågasatts, att t. ex. lektorer eller rektorer skola tillsättas anorledes än nu.

c) Mot skolstyrelseutredningens förslag, att de allmänna läroverkens ekonomiska förvaltning skulle väsentligen överflyttas på respektive kommuner, ha i ett flertal remissyttranden gjorts invändningar, som departementschefen funnit befogade. Han begär emellertid bemyndigande åt Kungl. Maj:t att, ifall nu förefintliga hinder undanröjas, bestämma, i vilken omfattning förvaltningen må överflyttas på läroverkskommunen.

De ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av en dylik överflyttning äro icke klarlagda. Därtill kommer att vad departementschefen kallar formella hinder innefatta en rad svårlösta problem: avlöningsfrågor, redogöraransvar, besvärspedagog o. s. v. Icke minst konstruktionen av besvärspedagog torde dessutom kräva riksdagens medverkan. Detsamma torde gälla frågan om nya kommunala uppgifter, som medföra utgifter för kommunerna. Av anförda skäl torde det få anses vara uteslutet att lämna det begärda bemyndigandet.

d) Av kommunalekonomiskt intresse är även frågan om avlöandet av kommunala skolledare samt statsbidrag därtill. Under hänvisning till statsbidragsutredningens pågående arbete framläggas ej bestämda förslag i dessa avseenden, utan propositionen inskränker sig till vissa uttalanden. Då här är fråga om en utvidgning av skolledarorganisationen med därav följande ökade kommunala utgifter, borde material ha förelegat som möjliggjort en åtminstone ungefärlig uppskattning av dessas storlek.

e) Utöver vad ovan anförts torde följande detaljreflexioner kunna göras i anslutning till förslaget till skolstyrelselag.

§ 2. Den i mom. 1 andra stycket åt länsskolnämnden föreslagna befogenheten synes böra utnyttjas i huvudsak endast i de fall, då lärjungar från en kommun åtnjuta undervisning i annan kommuns skola och frivillig överenskommelse icke kunnat träffas. Anordningen synes böra förutsätta, att ifrågavarande lärjungar redovisas som den mottagande kommunens egna lärjungar och denna sålunda administrerar verksamheten. Här skulle alltså vara fråga om en något utvidgad motsvarighet till regeln i § 6 mom. 3 folkskolestadgan. Det kan sålunda knappast vara lämpligt att tillämpa bestämmelsen så, att särskilda administrationsorgan tillskapas i dylika fall. Skulle omständigheterna i övrigt påkalla sådana, synes samverkan böra ske i kommunalförbundets form.

§ 4. Vad departementschefen anför i specialmotiveringen nederst på sidan 285 synes böra understrykas.

§ 5. Därest en ovillkorlig föreskrift sådan som den i andra stycket är påkallad kan ifrågasättas, varför icke av samma skäl sådana läroanstalter som tekniska läroverk, för-, små- och folkskoleseminarier samt dessas öv-

ningsskolor, lantmanna- och lanthushållsskolor samt folkhögskolor medtagits.

§ 13, andra stycket. I fråga om fackrepresentationen synes ett uttalande böra göras av den innebörden, att ärende berörande viss skola eller dess lärarkår icke må upptagas till behandling utan att vederbörande rektor eller representant för dess lärarkår beretts tillfälle att närvara vid sammanträdet.

Länsskolnämnden

Den föreslagna länsskolnämnden skulle få till uppgift att inom sitt geografiska verksamhetsområde samordna och planera skolväsendet, i förekommande fall med främjande av mellankommunal samverkan, att handlägga disciplinärenden rörande lärare, även sådana vid underställda statliga läroanstalter, att pröva förvaltningsbesvär över lokal skolmyndighets beslut, ombesörja en rad löpande ärenden som nu ankomma på bl. a. centrala skolmyndigheter och i övrigt under dessa ha ett allmänt inseende över det obligatoriska skolväsendet, yrkesskolor, allmänna läroverk, såväl realskolor som gymnasier, tekniska läroverk, högre kommunala skolor, handelsgymnasier, eventuellt även lantmanna- och lanthushållsskolor samt jordbrukets yrkesskolor. Varför andra yrkesutbildningsanstalter såsom olika slag av seminarier med tillhörande övningskolor liksom också folkhögskolor ej medtagits är icke redovisat.

a) Även i fråga om länsskolnämnden framträder bristen på reglementariska föreskrifter och tjänsteinstruktioner. Det är följaktligen icke möjligt att få en klar bild av nämndens uppgifter och dess ställning till vare sig de centrala skolmyndigheterna eller lokalstyrelserna. Icke minst anmärkningsvärt är, att frågan om nämndens befattning med lärartillsättningar lämnats öppen. I övrigt torde kunna framhållas, att med hänsyn till det tilltänkta organets vikt borde riksdagens medverkan fått den formen, att ett förslag till lag för länsskolnämnd förelagts densamma.

b) Den befogenhet som föreslås tillagd länsskolnämnden att föreskriva mellankommunal samverkan hade bort förutsätta, att riksdagen dessförinnan tagit ställning till föreliggande förslag om ny lag om kommunalförbund. I de fall, då frivillig samverkan ej kan etableras, skulle det helt visst ha varit fördelaktigt, att en fastställd ordning för samverkan i förbundets form på sätt vederbörande utredningskommitté föreslagit varit känd för kommunalmännen. Även om en ny förbundslag kan tänkas bli antagen före den tidpunkt, då nämnden tänkes träda i verksamhet, tillhör det knappast god ordning att förfara på sätt i propositionen föreslås.

c) Enligt propositionen skall en länsskolnämnd och inom dess verksamhetsområde anställda skolinspektörer tillsammans *utgöra* den regionala skolmyndigheten. De senare sortera nu direkt under skolöverstyrelsen, och någon ändring i detta förhållande synes icke vara ifrågasatt, ehuru inspek-

törerna tänkas få även arbetsuppgifter, för vilka yrkesöverstyrelsen och ifall den lägre lantbruksundervisningen lägges under nämnden även lantbruksstyrelsen äro centralmyndigheter. Enligt skolstyrelseutredningens resonemang skulle också andra inspektörer än nämndens chefstjänsteman kunna underteckna utgående expeditioner på nämndens vägnar, fastän de icke tillhöra nämnden eller äro dess tjänstemän och deras kompetens följaktligen icke härrör från nämnden. Enligt propositionen skulle det vara möjligt att genom instruktioner åstadkomma en tillfredsställande gränsdragning. Icke minst med hänsyn till att nämndens egen ställning till de centrala skolmyndigheterna förefaller vara något oklar skulle det ha varit värdefullt, att riksdagen fått ta del av dylika instruktioner.

Både med hänsyn till att antydda förhållanden torde få anses utgöra incitament till kompetensstvister och med tanke på att den föreslagna länskolnämnden om också icke på grund av sin sammansättning så dock på grund av sina tillämnade uppgifter torde vara att betrakta som ett statligt organ mellan de centrala skolmyndigheterna och kommunerna, skulle sannolikt åtskilliga olägenheter kunna undvikas, om skolinspektörerna underställas nämnden och betraktas som dess tjänstemän. Ett ytterligare skäl till en sådan ordning är, att de vidgade uppgifter den nuvarande folkskolinspektionen tänkes få sannolikt nödvändiggör en differentierad inspektion, till följd varav i realiteten gränserna mellan inspektionsområdena utsuddas och en indelning i särskilda områden för framtiden knappast kan annat än övergångsvis bibehållas.

d) Som en tämligen orealistisk kvarleva från 1945 års folkskolesakkunnigas förslag framstår tanken, att chefstjänstemannen i länskolnämnden lämpligen också skulle medhinna skötseln av ett eget inspektionsområde. För såvitt nämnden skall kunna medhinna de antydda uppgifterna, kräves sannolikt, att chefstjänstemannen helt ägnar sig åt nämndens verksamhet. Befattningen bör ledigförklaras i vanlig ordning och tillsättas av Kungl. Maj:t. Självklart torde vara, att det är riksdagen, som skall fastställa avlöningsförmånerna också för detta slag av statstjänstemän.

e) Det synes kunna allvarligt ifrågasättas, om länskolnämnden bör vara disciplinär myndighet, även om hänsyn tages till att vad som föreslås i propositionen i förevarande avseende erbjuder bestämda fördelar framför skolstyrelseutredningens förslag. Dels äro disciplinärendena så få, att nämnden knappast kan förvärva större erfarenhet av dylika ärendens handläggning, varför de med större fördel borde förläggas till vederbörande centrala skolmyndighet. Dels förutsätter handhavandet av disciplinärenden en oinskränkt inspektionsrätt, som såvitt kunnat utläsas icke tänkes tillagd nämnden i fråga om de statliga högre läroanstalterna.

f) Frågan om länskolnämndernas sammansättning kan knappast bedömas utan mera exakta besked om deras uppgifter. I detta sammanhang träder icke minst deras eventuella befattning med lärartillsättningarna in i

bilden. I varje fall synas goda skäl ha anförts för önskemålet, att ett organ med statliga uppgifter till åtminstone sitt flertal ledamöter bör tillsättas av statliga myndigheter, helst av Kungl. Maj:t efter förslag av vederbörande centrala skolmyndigheter.

Av det anförda torde få anses framgå, att ett flertal hithörande frågor icke för närvarande äro så utredda eller i propositionen så motiverade, att slutgiltig ställning nu kan tagas till de föreliggande organisationsförslagen. Å andra sidan ha goda skäl anförts för dels en sammansmältning av åtskilliga lokala skolstyrelser och dels tillkomsten av en regional mellaninstans i stället för de hittillsvarande.

På grund därav och under hänvisning till att lagen om särskild skolstyrelse i försöksdistrikten bör givas förlängd giltighet tills vidare föreslås riksdagen

att i anledning av proposition nr 182/1956

1. uttala i princip, att i kommun skall inrättas skolstyrelse som förutom för det obligatoriska skolväsendet är styrelse även för åtskilliga andra skolor inom kommunen;

2. uttala i princip, att inom varje län skall inrättas en s. k. länskolnämnd som förutom för det obligatoriska skolväsendet är regional mellaninstans även för åtskilliga andra skolor inom länet;

3. hemställa att Kungl. Maj:t efter ytterligare utredning i ärendet, innefattande även förslag till skolstadgor, reglementariska föreskrifter och instruktioner samt förslag till ordning för tillsättande av lärare, måtte snarast möjligt förelägga riksdagen förslag till lag om skolstyrelse samt förslag till lag om länskolnämnd.

Stockholm den 30 oktober 1956

Ragnar Bergh

Erik Arrhén

K. G. Ewerlöf

Carl Eskilsson