

Nr 45

Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av motion om vidgad länsdemokrati.**Motionen**

I motionen 1973:965 av herr Fälldin m. fl. (c) hemställs "att riksdagen hemställer hos Kungl. Maj:t att motionen överlämnas till länsberedningen för att beaktas i dess arbete".

Allmänt framhåller motionärerna att frågor om en fördjupad demokrati genom ökad insyn, vidgat medinflytande för de enskilda människorna och förstärkt lekmannastyre inom förvaltningen under senare år alltmer trängt i förgrunden för den politiska debatten. Kraven i denna riktning får enligt motionärerna ses som en naturlig följd av samhällets alltmer invecklade struktur och de starka centraliserings- och byråkratiseringstendenser som gör sig gällande. Ett positivt gensvar på dessa krav förutsätter delvis djupgående förändringar i samhällsupbyggnaden. Det är enligt motionärerna ofrånkomligt att dessa reformer i stor utsträckning måste inriktas på en förstärkning av den kommunala självstyrelsen på dess båda nivåer, den lokala och den regionala. Särskilt naturligt har det varit för centerpartiet, som betraktar ett decentraliserat samhälle som ett riktmärke för sina politiska strävanden, att värna om den kommunala självstyrelsen, vilken utgör den verkliga decentraliseringen i vårt samhällsliv. Motionärerna erinrar om att krav på väsentlig utbyggnad av den folkliga självstyrelsen på det regionala planet har rests från centerhåll sedan början av 1960-talet. Dessa strävanden mötte till en början ett positivt intresse. Under de senaste åren har emellertid utvecklingen enligt motionärerna tenderat att gå i motsatt riktning, varför det är ofrånkomligt att upprepa de grundläggande kraven. I motionen diskuteras i anslutning till dessa allmänna synpunkter en rad frågor om samhällsarbete på regional nivå. Bl. a. erinras om att riksdagen förra året hemställde hos Kungl. Maj:t att länsberedningens arbete skulle inriktas på vidgad länsdemokrati.

Beträffande motionens innehåll i övrigt hänvisas till den tryckta texten.

Frågans tidigare behandling m. m.

Länsberedningen tillkallades den 20 mars 1970 (C 1970:28) för beredning av vissa frågor rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. I utskottets betänkande (KU 1971:26) över motioner vid 1971 års riksdag angående inriktningen av länsberedningens utredningsarbete lämnas en utförlig redogörelse för det omfattande

utredningsarbete som alltsedan slutet av 1950-talet pågått beträffande den regionala samhällsförvaltningens uppbyggnad. I betänkandet redogörs vidare för länsberedningens direktiv och för 1970 års riksdagsbeslut om riktlinjer för en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen. Motionerna som gick ut på att länsberedningens arbete borde inriktas på en utbyggnad av landstingen till regionala självstyrelseorgan med ansvar för bl. a. den regionala samhällsplaneringen avstyrktes av utskottet. Reservation avgavs av fem ledamöter (3 c, 2 fp). Riksdagen följde utskottet.

Frågan om inriktningen av länsberedningens arbete togs ånyo upp vid 1972 års riksdag i anledning av motionerna 1972:70 av herr Fäldin m. fl. (c) och 1972:166 av herr Helén m. fl. (fp).

I sitt betänkande KU 1972:8 anförde utskottet följande:

Sedan slutet av 1950-talet har frågor om den regionala samhällsförvaltningens organisation och uppgifter gjorts till föremål för ett omfattande utredningsarbete. Därvid har framkommit två skilda huvudlinjer. Gemensamt för båda är att de syftar till ökad samordning i samhällsarbetet på den regionala nivån. Enligt den ena huvudlinjen skall detta ske med bibehållande i huvudsak av den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Denna linje representeras av de till varandra anpassade förslag som 1967 framlagts av länsförvaltnings-, landskontors- och länsindelningsutredningarna. Enligt den andra huvudlinjen, som ligger till grund för länsdemokratiutredningens förslag 1968, skall regionala förvaltningsuppgifter i stor utsträckning – bl. a. såvitt gäller den regionala samhällsplaneringen – överföras från statliga organ till landstingen.

Remissbehandlingen av de olika förslagen gav vid handen att uppfattningen om vilken huvudlinje som borde följas var i hög grad splittrad. Flertalet remissinstanser var emellertid ense om att behov förelåg av en samlad bedömning av de olika förslagen i form av fortsatt utredningsarbete. För detta tillkallades 1970 en särskild parlamentariskt sammansatt utredning, den s. k. länsberedningen, vars arbete nu pågår.

Vid 1970 och 1971 års riksdagar avslogs på utskottets hemställda motioner, vari begärdes att riksdagen skulle ta ställning till förmån för länsdemokratiutredningens förslag. Detta skedde med den motiveringen att länsberedningens arbete inte borde föregripas.

Förevarande motioner aktualiserar ånyo spørsmålet om ett omedelbart ställningstagande från riksdagens sida till frågor som övervägs av länsberedningen. I motionen 1972:166 begärs sålunda att länsberedningens arbete skall inriktas på en utbyggnad av landstingen till regionala självstyrelseorgan med ansvar för bl. a. samhällsplaneringen. Yrkandet i motionen 1972:70 avser ett uttryckligt uppdrag till länsberedningen att "även" utarbeta ett länsdemokratiskt alternativ och genomföra därför erforderliga specialutredningar, bl. a. om förhållandet mellan primärkommuner och landsting i ett sådant alternativ. Bakgrunden till sistnämnda yrkande är enligt motionärerna det angelägna i att positiva åtgärder vidtas för att stärka den folkliga självstyrelsen som ett led i en strävan mot ett decentraliserat samhälle.

Som utskottet uttalade förra året är hithörande frågor av sådan vikt och svårighetsgrad att de bör noggrant övervägas innan beslut fattas. Ett väsentligt led häri är länsberedningens utredning och bedömning. Ett bifall till yrkandet i motionen 1972:166 att länsberedningens arbete inriktas på en utbyggnad av landstingen till regionala självstyrelseorgan skulle innebära att beredningens arbete i allt väsentligt föregrips. Detta

kan utskottet inte heller i år tillstyrka. Även yrkandet i motionen 1972:70 är i motiveringen uppbyggt på ställningstagande till förmån för den ena av de två huvudlinjer som skall utredas vidare genom länsberedningens försorg, nämligen länsdemokratiutredningens förslag. Med hänsyn härtill synes också ett bifall till denna motion innefatta ett föregripande och en bindning av länsberedningens arbete, som utskottet inte är berett att förorda. På grund av det anförda avstyrker utskottet förevarande båda motionsyrkanden.

I motionen 1972:166 begärs vidare att landstinget i Stockholm som ett försök med tillämpad länsdemokrati ges samordningsansvaret för den regionala planeringen. Ett bifall till yrkandet skulle innebära en genomgripande ändring av nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun inom Stockholmsregionen. Utskottet kan inte tillstyrka detta under pågående beredning av den principiella huvudfrågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Utskottet avstyrker därför ifrågavarande motionsyrkande.

I en reservation (3 c, 2 fp, 2 m) hemställdes att riksdagen i anledning av motionerna skulle begära hos Kungl. Maj:t att länsberedningen får i uppdrag att inrikta utredningsarbetet på en utbyggnad av landstingen till regionala självstyrelseorgan med ansvar för bl. a. den regionala samhällsplaneringen. Till stöd för sin hemställan anförde reservanterna bl. a. följande:

Samhällsverksamheten på länsplanet har under senare år fått allt större omfattning, och det är tydligt att denna utveckling kommer att fortsätta. Huvudparten av de nytillkomna uppgifterna åvilar emellertid statliga förvaltningsorgan, främst länsstyrelserna. Detta är enligt utskottets mening ingen tillfredsställande ordning. Det framstår som alltmer angeläget att säkerställa ett mera omfattande folkligt inflytande över de viktiga frågor som numera måste lösas på regional nivå.

De nuvarande folkvalda organen på länsnivå, landstingen, har redan nu viktiga men begränsade uppgifter. Det är naturligt att bygga vidare på den tradition av folklig självstyrelse som landstingen representerar. Landstingen bör således utvecklas till regionala självstyrelseorgan, vilka i omfattande utsträckning får överta uppgifter som nu handhas av länsstyrelserna. Till landstingen bör också kunna decentraliseras uppgifter från de centrala ämbetsverken.

Med landstingen som dominerande styrelseorgan på den regionala nivån uppnår man, att regionen får en mera enhetlig ledning, att de viktiga planeringsfunktionerna kan samordnas och att de avgörande besluten kommer att fattas av folkvalda lekmän, som är direkt ansvariga inför regionens befolkning. Det är således ur olika aspekter synnerligen angeläget, att kravet på en vidgad länsdemokrati realiseras och att det pågående utredningsarbetet inriktas på att få fram förslag som möjliggör detta.

Riksdagen biföll reservationen (RD 1972:36, rskr 1972:24).

Enligt statsrådsprotokoll den 5 maj 1972 (Knr 31) avlät Kungl. Maj:t följande skrivelse till länsberedningen:

I skrivelse den 8 mars 1972 har riksdagen anmält att den i anledning av vissa motioner om vidgad länsdemokrati beslutat hemställa hos Kungl. Maj:t att länsberedningen får i uppdrag att inrikta utredningsarbetet på en utbyggnad av landstingen till regionala självstyrelseorgan med ansvar

för bl. a. den regionala samhällsplaneringen.

Av handlingarna framgår att beslutet grundats på de förslag som länsdemokratiutredningen avgivit i sitt betänkande "Förvaltning och folkstyre" (SOU 1968:47).

Under erinran om att länsberedningen enligt sina direktiv har att pröva de principförslag som länsdemokratiutredningen framlagt, överlämnar Kungl. Maj:t riksdagens skrivelse till beredningen.

Frågor om länsdemokratin aktualiserades vid 1972 års riksdag även i samband med behandlingen av propositionen 1972:111 angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten. I motionen 1972:1812 av herr Fäldin m. fl. (c) hemställdes bl. a. att riksdagen vid behandlingen av propositionen måtte uttala att den regionala utvecklingsplaneringen skall handhas av länskommunalt organ samt hemställa hos Kungl. Maj:t om att i bl. a. detta syfte förslag till länsdemokratireform snarast möjligt föreläggs riksdagen. Utskottet (CU 1972:35) hemställde att riksdagen skulle avslå motionen.

I en reservation (3 c, 2 fp, 2 m) yrkades att riksdagen med anledning av motionen 1972:1812 skulle ge Kungl. Maj:t till känna att det enligt utskottets mening var viktigt att länsberedningens arbete i detta avseende sker skyndsamt för att förslag om länsdemokrati snarast skall kunna föreläggas riksdagen.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Regeringens åtgärder i anledning av den ovannämnda riksdagsskrivelsen 1972:24 angående inriktningen av länsberedningens arbete diskuterades i en frågedebatt i riksdagen den 9 november 1972. Bl. a. rörde debatten frågan huruvida regeringens behandling av riksdagsskrivelsen i fråga var förenlig med god parlamentarisk praxis. Beträffande de synpunkter som framfördes i denna debatt hänvisas till riksdagsprotokollet (RD 1972:113 s. 17 ff.). Frågan togs vidare upp av konstitutionsutskottet i betänkandet 1973:20 med anledning av granskning av statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet erinrade i sitt yttrande om att Kungl. Maj:t överlämnat riksdagsskrivelsen till länsberedningen under erinran om att beredningen enligt sina direktiv har att pröva de principförslag som länsdemokratiutredningen framlagt samt anförde:

Detta innebär enligt utskottet att den av riksdagen aktualiserade frågan blir föremål för en förutsättningslös prövning i samband med utredningens överväganden angående arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna. Det har emellertid gjorts gällande att Kungl. Maj:t genom att ej uttryckligen uppdra åt länsberedningen att ge sitt arbete den inriktning riksdagen begärt skulle ha åsidosatt en viktig princip i det parlamentariska systemet.

I denna del vill utskottet till en början erinra om att utskottet i flera sammanhang framhållit vikten av att Kungl. Maj:t respekterar riksdagens viljeyttringar och i möjligaste mån effektuerar utredningsönskemål från riksdagen.

Arbetet inom offentliga utredningar betraktas traditionellt som ett led i beredandet av regeringsärendena. Ett utredningsbetänkande syftar som

regel till att efter remissbehandling utgöra underlag för en proposition till riksdagen. Den slutliga prövningen i sådana ärenden är således en uppgift för riksdagen. På regeringen ankommer att under parlamentariskt ansvar bereda ärendet i den utsträckning som erfordras. Riksdagsuttalanden om viss inriktning av arbetet i en pågående utredning får därför enligt utskottet självfallet inte leda till att de frågor regeringen anser bör prövas inte blir utredda. Följaktligen måste alltid regeringen ha möjlighet att låta utredningen pröva alla de synpunkter som regeringen själv bedömer som nödvändiga för att kunna bedriva sitt propositionsarbete.

Med hänsyn till det anförda finner utskottet att de i den nu aktuella riksdagsskrivelsen uttryckta önskemålen från riksdagens sida blivit tillbörligen beaktade genom de åtgärder som vidtagits av regeringen.

I en reservation (3 c, 2 fp, 2 m) anfördes följande:

Det är enligt utskottets mening angeläget att riksdagens viljeyttringar blir vederbörligen beaktade av regeringen. Detta gäller även riksdagsbeslut som innebär krav på utredning av angivna frågor eller krav på ändrad inriktning av sittande utredningars arbete.

Den 8 mars 1972 beslöt riksdagen hemställa hos Kungl. Maj:t att länsberedningens arbete skulle inriktas på "en utbyggnad av landstingen till regionala självstyrelseorgan med ansvar för bl. a. den regionala samhällsplaneringen". Detta beslut innebär krav på en betydelsefull precisering av länsberedningens arbetsuppgifter.

Av regeringens skrivelse till länsberedningen den 5 maj 1972 och av civilminister Svante Lundkvists svar på enkla frågor i riksdagen den 9 november 1972 framgår, att regeringen inte ansett sig böra efterkomma riksdagens beslut i den här berörda frågan. Utskottet ger riksdagen detta till känna och vill samtidigt understryka det principiellt betydelsefulla i att regeringen i en demokratisk och parlamentarisk stat alltid söker handla så att folkrepresentationens önskemål förverkligas.

Riksdagen godkände utskottets yttrande.

Utskottet

Frågan om inriktningen av det utredningsarbete rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation som pågår inom länsberedningen har i olika sammanhang diskuterats i riksdagen under senare år. Enligt sina direktiv har beredningen att göra en samlad bedömning av förslag som tidigare lagts fram av en rad offentliga utredningar på detta område.

Utskottet har inhämtat att länsberedningen räknar med att kunna framlägga ett principbetänkande hösten 1974. Vidare har utskottet erfarit att även inom Svenska landstingsförbundet pågår utredning beträffande landstingens ställning och uppgifter. Resultatet av detta arbete beräknas föreligga omkring halvårsskiftet 1974.

Enligt utskottet bör länsberedningens arbete, vilket som nyss framgått beräknas bli redovisat i ett principbetänkande nästa år, inte föregripas genom några uttalanden nu från riksdagens sida angående den regionala samhällsförvaltningens framtida uppbyggnad. Utskottet kan följaktligen

inte tillstyrka bifall till motionen utan hemställer
att riksdagen avslår motionen 1973:965.

Stockholm den 13 november 1973

På konstitutionsutskottets vägnar

HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Henningsson (s), Nelander (fp), Hernelius (m), Boo (c), Sten Andersson i Stockholm* (s), Svensson i Eskilstuna (s), Pettersson i Örebro (c), Bergqvist (s), Karlsson i Malung (s), Fiskesjö (c), Molin (fp), Wictorsson (s), Olsson i Edane (s) och Wijkman* (m).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar Nelander (fp), Hernelius (m), Boo (c), Pettersson i Örebro (c), Fiskesjö (c), Molin (fp) och Wijkman (m), vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Av den ovan lämnade redovisningen framgår att frågan om den regionala självstyrelsens omfattning och organisation sedan länge varit föremål för utredning och debatt.

En huvudfråga i debatten under senare år har varit inriktningen av det utredningsarbete som sedan 1970 bedrivs av länsberedningen.

Utskottet erinrar om att riksdagen den 8 mars 1972 beslöt att hos Kungl. Maj:t begära att länsberedningen skulle få i uppdrag att inrikta utredningsarbetet på en utbyggnad av landstingen till regionala självstyrelseorgan med ansvar för bl. a. den regionala samhällsplaneringen.

Enligt vad som framkommit har regeringen inte efterkommit riksdagens beslut. Länsberedningens direktiv kvarstår oförändrade och utredningsarbetet har inte fått den inriktning som riksdagen angett.

Utskottet finner det ur principiell synpunkt anmärkningsvärt och ur saklig synpunkt synnerligen otillfredsställande att riksdagens beslut den 8 mars 1972 inte fullföljdes. Frågan har genom den förevarande motionen ånyo aktualiserats. Det är enligt utskottet i hög grad angeläget att den inriktning av länsberedningens arbete som riksdagen genom nämnda beslut förordat snarast förverkligas. I annat fall kommer realiserandet av den alltmer nödvändiga vidgningen av länsdemokratins att ytterligare fördröjas, vilket skulle vara mycket olyckligt.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen med anledning av motionen 1973:965 hos Kungl.

Maj:t hemställer att motionen överlämnas till länsberedningen för att beaktas i dess arbete samt i övrigt ger Kungl.

Maj:t till känna vad utskottet anför.