

## Konstitutionsutskottets betänkande

1977/78:34

med anledning av motioner angående omröstningsregler vid lekmanamedverkan i statliga styrelser m. m.

### Motionerna

I motionen 1977/78:1417 av Anne-Marie Gustafsson (c) och Bengt Kindbom (c) hemställs "att riksdagen hos regeringen anhåller att åtgärder vidtas för att införa den kollektiva metoden vid beslutsfattande inom centrala och regionala statliga myndigheters lekmannastyrelser".

I motionen anförs att utvecklingen mot ökat inslag av lekmanamedverkan i beslutsprocessen är tillfredsställande. Det är då angeläget att de former under vilka dessa förtroendemän arbetar i så stor utsträckning som möjligt följer de principer som gäller för politiska församlingar i övrigt. I motionen anförs att det i länsstyrelseinstruktionen och i åtskilliga instruktioner för statliga verk finns regler om s. k. kollegial omröstningsmetod. Enligt motionärerna bör i stället den kollektiva eller parlamentariska metoden tillämpas i organ med lekmannastyrelse.

I motionen 1977/78:1683 av Göthe Knutson (m) och Håkan Winberg (m) hemställs "att riksdagen anhåller att regeringen låter vidta en översyn av länsstyrelseinstruktionen i syfte att anpassa instruktionens bestämmelser om ärendehantering och beslutsfattande till motsvarande bestämmelser i kommunallagen".

I motiveringen anförs att det ur demokratisk synvinkel är föga rimligt att landshövdingen själv avgör vilka ärenden som skall föras vidare till styrelsen. Vidare pekas på landshövdingens skyldighet att i vissa fall besluta ensam i närvaro av den föredragande till vars uppgifter ärendet hör. Såväl bestämmelsen om vilka ärenden som skall behandlas som regler för beslutsfattandet bör enligt motionärerna vara entydigt formulerade i kommunallag och länsstyrelseinstruktion.

Motionen har överlämnats till konstitutionsutskottet från civilutskottet, som därvid bifogat ett eget yttrande.

### Länsstyrelseinstruktionen m. m.

De frågor som berörs i motionerna 1417 och 1683 behandlas i länsstyrelseinstruktionen (26–29 §§). Enligt 26 § länsstyrelseinstruktionen skall styrelsen avgöra följande typer av frågor:

1. viktigare frågor om samhällsplanering eller andra för länet betydelsefulla åtgärder,

2. viktigare författningsfrågor,

3. viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänstföreskrifter.

4. frågor om tillsättning av tjänst som länsråd, länspolischef, biträdande länspolischef, enhetschef, chef för planeringskansli, länsveterinär eller länsantikvarie, tjänst som polismästare och polisöverintendent, tjänst som polisintendent, som är avdelningschef, byråchef eller kanslichef inom den lokala polisorganisationen, samt tjänst som chef för lokal skattemyndighet eller kronomyndighet,

5. frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse,

6. frågor om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning,

7. frågor om annat skiljande från tjänst eller uppdrag än avskedande,

8. andra frågor som landshövdingen hänskjuter till styrelsen.

I civilutskottets yttrande (*bilaga* till detta betänkande) lämnas en närmare redogörelse för tillämpningen av dessa bestämmelser.

Reglerna för beslutsordningen (27 §) stadgar att som styrelsens beslut skall den mening gälla varom de flesta förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder. Denna omröstningsmetod – den kollegiala – utgår från motsvarande principer i rättegångsbalken. Den tillämpas också i de centrala ämbetsverkens styrelser. Kommunallagens regler för beslut i kommunfullmäktige (22 §) innebär att fullmäktige skall ta ställning till en proposition som kan besvaras med ja eller nej. Utgången bestäms genom enkel majoritet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst utom när ärendet avser val eller tillsättande av tjänst då lotten faller avgörandet. Denna s. k. kollektiva eller parlamentariska metod tillämpas vanligen i representativa församlingar. Skillnaden ligger i princip i att, när det finns mer än två meningar, den kollegiala metoden ställer alla dessa mot varandra och ger ett beslut i enlighet med den mening som fått de flesta rösterna, medan den kollektiva metoden genom beslut om kontrapositioner reducerar det slutliga avgörandet till ett val mellan två alternativ.

### Civilutskottets yttrande

Civilutskottet har överlämnat motionen 1683 till konstitutionsutskottet med motiveringen att de frågor som tas upp i motionen i väsentliga och centrala delar täcks av förslagen i de till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna 1414 och 1417. Beträffande beslutsnivåerna inom länsstyrelsen anför civilutskottet i sitt yttrande (CU 1977/78:2 y) bl. a.:

Enligt civilutskottets mening kan uppenbarligen i vissa situationer yppas skilda meningar i fråga om på vilken beslutsnivå ett visst ärende skall avgöras. Det är lika uppenbart praktiskt sett ogörligt att helt uttömmande reglera vilka ärenden som skall avgöras av länsstyrelsens styrelse. Bedömningarna kan även växla mellan skilda länsstyrelser. En anpassbar regel av den typ som nu finns i länsstyrelseinstruktionen kan enligt civilutskottets mening därför inte avstås.

Det måste å andra sidan förutsättas att vid tillämpning av instruktionen genom föreskrifter i arbetsordning eller i enskilda fall intresset av en snabb och rationell ärendehantering inte får effekter som kan uppfattas som att de valda styrelseledamöternas meningar inte får komma till uttryck. Med hänsyn emellertid även till att länsstyrelsernas styrelser själva fastställer styrelsernas arbetsordningar och även indirekt torde kunna uttrycka principiella eller till visst ärende knutna önskemål torde en föreslagen riksdagens begäran om översyn av länsstyrelseinstruktionen i denna del inte nu vara påkallad. Regeringen har självfallet att som tidigare följa utvecklingen och fastställa de ändringar i normalarbetsordningen som kan finnas påkallade.

Beträffande omröstningsreglerna i länsstyrelserna anför civilutskottet bl. a. följande:

Länsstyrelsens ställning av statligt regionalt organ medför enligt civilutskottets mening att skäl nu inte finns för att överge den princip som också tillämpas i statliga centrala organ. Omröstningsreglerna för länsstyrelserna bör bedömas i samband med motsvarande regler för de centrala verksamhetsstyrelserna. Motionärernas förslag i denna del torde delvis utgå från en uppfattning av länsstyrelsernas roll där sättet att välja ledamöter ställts i förgrunden – länsstyrelsen uppfattas i princip som en representativ församling. Denna uppfattning har emellertid ett direkt samband med den pågående, fortsatta utredningen om länsdemokratifrågorna. Denna utredning genom länsdemokratikommittén skall bl. a. pröva i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar de regionala samhällsuppgifterna skall flyttas från den statliga länsstyrelsen till landstingskommunernas representativa organ.

Vad civilutskottet ovan förordat har grundats på en bedömning av enbart motionen 1977/78:1683(m). Den vidare prövning av motsvarande frågor som kan ske inom ramen även för förslagen i motionerna 1977/78:1414 (c) och 1417 (c) föranleder, med hänsyn till gränserna för civilutskottets beredningsområde, inte något särskilt uttalande i detta sammanhang.

### Utskottet

I motionerna 1417 och 1683 tas upp frågor angående beslutsordningen inom statliga myndigheter med förtroendemannastyrelser, t. ex. länsstyrelserna. I motionen 1683 föreslås vidare en översyn av länsstyrelseinstruktionen i syfte att anpassa instruktionens bestämmelser om ärendehantering och beslutsfattande till motsvarande bestämmelser i kommunallagen. Motionen 1683 har med eget yttrande överlämnats från civilutskottet.

Enligt länsstyrelseinstruktionen (27 §) skall som styrelsens beslut gälla den mening varom de flesta förenar sig. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Denna omröstningsmetod – den kollegiala – utgår, som civilutskottet anför i sitt yttrande, från motsvarande principer i rättegångsbalken. Den tillämpas också i de centrala ämbetsverkens styrelser. Kommunallagens regler – den parlamentariska metoden – innebär att fullmäktige skall ta ställning till en proposition som kan besvaras med ja eller nej. Om fler förslag finns skall därvid de olika alternativen successivt ställas mot varandra i s. k. kontrapositionsvoteringar så att i slutskedet endast två alternativ återstår.

Denna voteringsordning tillämpas också i riksdagen och dess utskott.

I motionerna föreslås att den senare metoden – den parlamentariska – skall tillämpas även i de statliga styrelser som har förtroendemannamedverkan. Det framhålls i motionen att det är angeläget att de former under vilka dessa förtroendemän arbetar i så stor utsträckning som möjligt följer de principer som gäller för politiska församlingar i övrigt.

Omröstningsreglerna i de statliga ämbetsverkens styrelser grundar sig på en lång tradition som går tillbaka på tiden före förtroendemannastyrelsernas tillkomst. När ämbetsverken ännu i första hand hade uppgifter av myndighetsutövande karaktär var det naturligt att tillämpa samma beslutsregler som i domstolarna. Utvecklingen har emellertid inneburit att många myndigheters arbetsuppgifter fått en annan karaktär samtidigt som allt fler verk erhållit förtroendemannastyrelser. I länsstyrelserna tillkom dessa fr. o. m. 1971. För länsstyrelserna gäller också att deras arbetsuppgifter inom centrala områden är föremål för överväganden inom främst länsdemokratikommittén. Som anförs i motionen är det med hänsyn till det anförda lämpligt att man nu tar upp frågan om omröstningsreglerna till prövning. En sådan prövning bör utgå från en analys av arbetsuppgifternas karaktär och beakta de förändringar som skett beträffande både länsstyrelserna och andra verk under de senaste årtiondena. Det ankommer på regeringen att bedöma i vilka former en sådan prövning bör ske. Detta bör ges regeringen till känna.

Beträffande den ytterligare översyn av länsstyrelseinstruktionen som föreslås i motionen 1683 får utskottet anföra att det givetvis är av största betydelse att de bestämmelser som reglerar beslutsordningen inom länsstyrelsen är så utformade att en likformig praxis så långt möjligt tillämpas i olika länsstyrelser. De bestämmelser som finns i dag i länsstyrelseinstruktionen och som preciseras i normalarbetsordningen har i vissa fall lett till en skiftande praxis beträffande vilka ärenden som beslutas av styrelsen resp. på andra nivåer inom länsstyrelsen. Motionärernas erinringar mot fördelningen av beslutskompetensen inom länsstyrelserna torde ytterst syfta till att tillförsäkra länsstyrelsens styrelse beslutsrätt i ärenden av vikt vilken uppfattning utskottet ansluter sig till. Utskottet delar civilutskottets mening att det är väsentligt att intresset av en snabb och effektiv ärendehantering i länsstyrelsen inte får effekter som kan uppfattas som att de valda styrelseledamöternas mening inte får komma till uttryck. Länsstyrelsen har emellertid en möjlighet att, när den fastställer sin arbetsordning, bevaka att arbetsfördelningen inom länsstyrelsen blir ändamålsenlig. Det ankommer dessutom på regeringen att liksom hittills följa utvecklingen och fastställa de ändringar i normalarbetsordningen som kan finnas påkallade. Då det enligt utskottets mening sålunda kan förutsättas att de frågor som berörs i motionen i denna del kommer att bli föremål för regeringens uppmärksamhet även utan ett särskilt initiativ från riksdagens sida avstyrker utskottet motionens förslag i denna del.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet  
att riksdagen

1. ger regeringen till känna vad utskottet anført angående omröstningsreglerna i de statliga förtroendemannastyrelserna samt förklarar motionen 1977/78:1417 besvarad med vad utskottet anført,
2. avslår motionen 1977/78:1683.

Stockholm den 30 mars 1978

På konstitutionsutskottets vägnar

KARL BOO

*Närvarande:* Karl Boo (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Holger Mossberg (s), Bertil Fiskesjö (c), Ove Karlsson (s), Lars Schött\* (m), Bengt Kindbom (c), Yngve Nyquist (s), Britta Hammarbacken\* (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kerstin Nilsson\* (s), Marianne Stålberg\* (s), Daniel Tarschys (fp) och Arne Fransson\* (c).

\* Ej närvarande vid justeringen.

## Civilutskottets yttrande

1977/78:2 y

med anledning av motion om översyn av länsstyrelseinstruktionen

### *Till konstitutionsutskottet*

Till civilutskottet har hänvisats motionen 1977/78:1683 av Göthe Knutson (m) och Håkan Winberg (m), vari hemställs att riksdagen anhåller att regeringen måtte låta vidtaga en översyn av länsstyrelseinstruktionen i syfte att anpassa instruktionens bestämmelser om ärendehantering och beslutsfattande till motsvarande bestämmelser i kommunallagen.

Till konstitutionsutskottet har hänvisats motionerna 1977/78:1414 (c) och 1417 (c). I den förra motionen förordas en allmän översyn av principerna för den statliga förvaltningens ställning, organisation och verksamhetsformer. I den senare förordas åtgärder för att införa den kollektiva omröstningsmetoden inom centrala och regionala statliga myndigheters lekmannastyrelser.

Förslagen i den förstnämnda till civilutskottet hänvisade motionen täcks i väsentliga och centrala delar av förslagen i de till konstitutionsutskottet enligt ovan hänvisade motionerna. Civilutskottet har i syfte att åstadkomma en enhetlig och samlad behandling av förslagen beslutat att, under förutsättning av konstitutionsutskottets medgivande, överlämna motionen 1977/78:1683 till konstitutionsutskottets fortsatta beredning. I samband därmed avger civilutskottet följande yttrande över den sålunda överlämnade motionen. Yttrandet har utgått från de bedömningar som kan falla inom civilutskottets beredningsområde.

Regleringen av *beslutsnivåerna* – vilka ärenden som skall avgöras av länsstyrelsens styrelse och sålunda inte av landshövdingen ensam eller av tjänsteman – ges i första hand i länsstyrelseinstruktionen (26 §). Där anges att – i den mån inte länsstyrelsen meddelat andra föreskrifter om personalens tjänsteutövning, m. m. – styrelsen skall avgöra "viktigare frågor om samhällsplanering eller andra för länet betydelsefulla åtgärder", vissa andra särskilt angivna frågor samt "andra frågor som landshövdingen hänskjuter till styrelsen". I den av regeringen fastställda normalarbetsordningen för länsstyrelserna hänvisas till dessa regler. I en bilaga 2 till normalarbetsordningen anges för ett stort antal angivna ärendegrupper den beslutsnivå på vilken ett ärende av sådan typ skall avgöras. Där anges inte endast fördelningen av beslutanderätten mellan landshövding och skilda tjänstemän utan också ärendetyper som skall avgöras av styrelsen. I normalarbetsordningen sägs vidare att inom de ärendegrupper som i den nämnda bilagan anges som styrelseärenden kan förekomma ärenden av mindre vikt eller utan

principiell betydelse samt föreskrivs att sådana ärenden bör efter landshövdingens bestämmande avgöras av landshövdingen eller annan tjänsteman. Det anges också att inom de ärendegrupper som enligt bilagan avgörs av tjänsteman kan förekomma ärenden av större vikt eller av principiell betydelse. Det föreskrivs att dessa ärenden bör hänskjutas till styrelsen.

Enligt den nämnda 26 § länsstyrelseinstruktionen skall styrelsen också avgöra viktigare frågor om arbetsordning.

När det gäller brådskande ärenden av sådan karaktär att de bör avgöras av styrelsen ges i 27 § länsstyrelseinstruktionen en regel som möjliggör att ärendet avgörs genom meddelanden mellan landshövdingen och minst sju andra ledamöter. Kan ärendet inte lämpligen avgöras på detta sätt, får landshövdingen besluta ensam i närvaro av den föredragande till vilken ärendet hör. Beslut fattat på dessa sätt skall anmälas för styrelsen vid nästa sammanträde.

Motionärernas erinringar mot fördelningen av beslutskompetensen torde ytterst syfta till att tillförsäkra länsstyrelsens styrelse beslutsrätt i vissa ärenden av vikt. Som exempel anges det fall när länsstyrelsen går emot en kommuns önskemål i planärenden. För plan- och byggnadsfrågor gäller enligt den nämnda bilagan till arbetsordningen att ärenden om region- och generalplaner, övriga fysiska översiktsplaner, dispositionsplaner och yttrande/anmälan till regeringen enligt 136 a § byggnadslagen lagts på styrelsens avgörande. Ärenden om bl. a. detaljplaner, utomplansbestämmelser och avstyckningsplaner kan avgöras av landshövdingen eller avdelningschef.

Enligt civilutskottets mening kan uppenbarligen i vissa situationer yppas skilda meningar i fråga om på vilken beslutsnivå ett visst ärende skall avgöras. Det är lika uppenbart praktiskt sett ogörligt att helt uttömmande reglera vilka ärenden som skall avgöras av länsstyrelsens styrelse. Bedömningarna kan även växla mellan skilda länsstyrelser. En anpassbar regel av den typ som nu finns i länsstyrelseinstruktionen kan enligt civilutskottets mening därför inte avstås.

Det måste å andra sidan förutsättas att vid tillämpning av instruktionen genom föreskrifter i arbetsordning eller i enskilda fall intresset av en snabb och rationell ärendehantering inte får effekter som kan uppfattas som att de valda styrelseledamöternas meningar inte får komma till uttryck. Med hänsyn emellertid även till att länsstyrelsernas styrelser själva fastställer styrelsernas arbetsordningar och även indirekt torde kunna uttrycka principiella eller till visst ärende knutna önskemål torde en föreslagen riksdagens begäran om översyn av länsstyrelseinstruktionen i denna del inte nu vara påkallad. Regeringen har självfallet att som tidigare följa utvecklingen och fastställa de ändringar i normalarbetsordningen som kan finnas påkallade.

När det därefter gäller *omröstningsreglerna* förordas i motionen att de bör utformas i överensstämmelse med kommunallagens regler. För länsstyrelserna gäller enligt 27 § länsstyrelseinstruktionen att som styrelsens beslut

gäller den mening varom de flesta förenar sig. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Denna omröstningsmetod – den kollegiala – utgår från motsvarande principer i rättegångsbalken. Den tillämpas också i de centrala statliga verkens lekmannastyrelser. Kommunallagens regler för beslut i kommunfullmäktige (22 §) innebär att fullmäktige skall ta ställning till en proposition som kan besvaras med ja eller nej. Utgången bestäms genom enkel majoritet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst utom när ärendet avser val eller tillsättande av tjänst då lotten faller avgörandet. Denna s. k. kollektiva eller parlamentariska metod tillämpas vanligen i representativa församlingar. Skillnaden ligger i princip i att, när det finns mer än två meningar, den kollegiala metoden ställer alla dessa mot varandra och ger ett beslut i enlighet med den mening som fått de flesta rösterna, medan den kollektiva metoden genom beslut om kontrapositioner reducerar det slutliga avgörandet till ett val mellan två alternativ.

Länsstyrelsens ställning av statligt regionalt organ medför enligt civilutskottets mening att skäl nu inte finns för att överge den princip som också tillämpas i statliga centrala organ. Omröstningsreglerna för länsstyrelserna bör bedömas i samband med motsvarande regler för de centrala verksstyrelserna. Motionärernas förslag i denna del torde delvis utgå från en uppfattning av länsstyrelsernas roll där sättet att välja ledamöter ställts i förgrunden – länsstyrelsen uppfattas i princip som en representativ församling. Denna uppfattning har emellertid ett direkt samband med den pågående, fortsatta utredningen om länsdemokratifrågorna. Denna utredning genom länsdemokratikommittén skall bl. a. pröva i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar de regionala samhällsuppgifterna skall flyttas från den statliga länsstyrelsen till landstingskommunernas representativa organ.

Vad civilutskottet ovan förordat har grundats på en bedömning av enbart motionen 1977/78:1683 (m). Den vidare prövning av motsvarande frågor som kan ske inom ramen även för förslagen i motionerna 1977/78:1414 (c) och 1417 (c) föranleder, med hänsyn till gränserna för civilutskottets beredningsområde, inte något särskilt uttalande i detta sammanhang.

Stockholm den 28 februari 1978

På civilutskottets vägnar  
KJELL A. MATTSSON

*Närvarande:* Kjell A. Mattsson (c), Per Bergman (s), Oskar Lindkvist (s), Sven Eric Åkerfeldt (c), Lars Henrikson (s), Thure Jädestig (s), Anna Eliasson (c), Maj-Lis Landberg (s), Kerstin Andersson i Hjärtum (c), Eric Hägelmark (fp), Göthe Knutson (m), Wilhelm Gustafsson (fp), Lennart Nilsson (s) och Rolf Dahlberg (m).