

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-05-20

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Riksdagens konstitutionsutskott har den 28 april 2003 beslutat inhämta Lagrådets yttrande över "Lagstiftning om Sveriges indelning i landsting m.m."

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslichefen Bertil Wennberg och hovrättsassessorn Margareta Landerholm.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Lagrådet yttrade sig den 21 november 2001 över ett förslag av riksdagens bostadsutskott till lag om Sveriges indelning i län. Förslaget var föranlett av att bostadsutskottet funnit det önskvärt att skyndsamt få till stånd ett beslut om att överföra Heby kommun från Västmanlands län till Uppsala län. Fastän syftet primärt var att genomföra denna speciella ändring, fann Lagrådet att lagförslaget hade fått en generell utformning och att det krav på allmängiltighet som gällde för lagstiftning därför fick anses uppfyllt. Lagrådet ansåg inte heller att det förelåg något principiellt hinder mot att frågor om länsindelningen och kommunernas länstillhörighet, på sätt som föreslagits, reglerades i lag, trots att detta innebar en avvikelse från hur dessa frågor tidigare hade hanterats. Lagrådet ansåg sig emellertid inte kunna tillstyrka att den föreslagna nya lagen antogs av riksdagen förrän den rättsliga problematiken kring lagen analyserats närmare.

Konstitutionsutskottet har nu beslutat inhämta Lagrådets yttrande med stöd av 4 kap. 10 § andra stycket riksdagsordningen, där det föreskrivs att ett utskott, om minst fem av dess ledamöter vid behandlingen av ett ärende begär att ett yttrande skall inhämtas från en myndighet, skall föranstalta om detta. Beslutet har fattats inom ramen för konstitutionsutskottets behandling av vissa motioner om kommunal demokrati och går ut på att Lagrådet skall yttra sig om de lagförslag som ingår i en inom utskottets kansli upprättad promemoria med titeln "Lagstiftning om Sveriges indelning i landsting m.m."

Av 8 kap. 18 § första stycket regeringsformen framgår att Lagrådet har att avge yttranden över lagförslag. Kanslipromemorian innehåller förslag dels till en ny lag om Sveriges indelning i län och landsting, dels till en lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (*indelningslagen*). Något formellt yrkande om att dessa förslag skall antas som lag av riksdagen har inte framlagts, och det kan ifrågasättas om förslagen är av sådan art att de faller in under begreppet lagförslag i 8 kap. 18 § regeringsformen. De har emellertid nära anknytning till ett i en motion framlagt förslag till beslut om en sådan ändring i indelningslagen att indelningsändringar skall beslutas av riksdagen (motion 2002/03:K241), och de har i och för sig en tillräckligt precis utformning för att kunna bli föremål för granskning.

Mindre ändringar i länsindelningen kan enligt gällande praxis beslutas av regeringen, medan mera omfattande ändringar anses böra underställas riksdagen. Vidare får regeringen enligt indelningslagen besluta om ändringar i rikets indelning i kommuner och i landsting, varvid regeringen dock är bunden av de villkor som uppställs i lagen. Regeringen måste också beakta föreskriften i 1 kap. 2 § kommunal-

lagen (1991:900) om att varje landsting omfattar ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Enligt lagförslagen i kanslipromemorian skall rikets indelning i län och landsting, vari inbegrips varje kommuns tillhörighet, fastläggas i lag. Regeringens rätt att ändra denna indelning föreslås alltså försvinna. Sådana ändringar får i stället göras genom att lagen ändras.

En första fråga är om den föreslagna ordningen är förenlig med 8 kap. 5 § regeringsformen där det sägs att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner bestäms i lag. Formuleringen tyder närmast på att beslut rörande rikets indelning i kommuner och landsting – landstingen är att anse som kommuner enligt 1 kap. 7 § regeringsformen – förutsätts ske i annan form än genom lagstiftning men att man i grundlag velat försäkra sig om att det beslutande organet – dvs. regeringen – fattar sina beslut i enlighet med vissa i lag uttryckta principer. Enligt Lagrådets bedömning kan emellertid bestämmelsen inte anses innebära ett förbud för riksdagen att genom lag besluta om indelningen.

Om riksdagen fastställer rikets indelning i kommuner och landsting i lag, kan det synas överflödigt att också grunderna för ändringar i denna indelning anges särskilt i en lag som kan ändras i samma ordning som den lag i vilken indelningen fastställts. Bestämmelsen i 8 kap. 5 § regeringsformen är emellertid på denna punkt entydig, och det finns enligt Lagrådets mening inte utrymme för att avvika från dess klara ordalydelse enligt vilken grunderna för ändringar i indelningen skall anges i lag. Även om indelningen regleras i lag, bör det därför krävas att grunderna för en ändring av indelningen preciseras i lag.

Lagförslagen i kanslipromemorian har endast varit föremål för en

begränsad remissbehandling närmast syftande till att inhämta synpunkter på lagförslagets konstitutionella aspekter. I remissvaren framfördes emellertid erinringar också mot andra delar av den föreslagna lagregleringen, och flera remissorgan betonade behovet av en fortsatt beredning av lagstiftningsärendet. Det är oklart vilka överväganden dessa synpunkter givit anledning till från utskottets sida. Några förändringar i lagtexten har de inte föranlett.

Av handlingarna framgår att utskottet i samband med den begränsade remissen övervägde att senare, efter att ha tagit del av remissinstansernas synpunkter, eventuellt genomföra en mer omfattande remissbehandling. Någon sådan ny remissomgång har dock inte kommit till stånd. De föreslagna lagbestämmelserna kan ses som ett första utkast till lagreglering men är inte så genomarbetade att de bör antas som lag utan att ha gjorts till föremål för ytterligare beredning och bearbetning i ljuset både av de synpunkter som redan framförts under den första remissbehandlingen och av sådana som kan väntas komma att framföras vid en mera omfattande remittering av lagförslagen.

Lagrådet kan sammanfattningsvis inte tillstyrka att förslagen görs till föremål för lagstiftning i föreliggande skick.