

## Nr 33.

Av herr **Sommelius**, om skrivelse till Kungl. Maj:t angående revision i angivna avseenden af förordningen om kommunalstyrelse i stad.

Vid en blick tillbaka på stadssamhällellenas inom Sverige utveckling under de 50 år, som förflutit, sedan Kungl. Maj:ts nådiga förordning om kommunalstyrelse i stad blev till efterrättelse gällande, torde säkerligen ingen, som något studerat de kommunala förhållandena, kunna undgå att göra den iakttagelsen, att stadsfullmäktigeinstitutionen vid omhändertagandet av stadskommunernas inre angelägenheter, visat sig fungera på ett i allo synnerligen tillfredsställande sätt samt motsvara de vittomfattande och olikartade uppgifter, som ställts å densamma.

För att endast i korthet beröra de viktigaste av de uppgifter, som stadsfullmäktige under sin tillvaro haft att ordna, vill jag här blott nämna frågor rörande kommunikationsväsendet såsom anläggning och underhåll av gator och vägar, hamnanläggningar samt understödjande av järnvägsbyggnader, ärenden rörande hälso- och sjukvård såsom ordnande av vatten- och kloakledningar, slakthus, köttbesiktninganstalter, saluhallar, epidemi-, tuberkulos- och barnsjukhus, badhus m. m., frågor av kulturell art såsom anordnande av högre och lägre bildningsanstalter av olika slag, museer, bibliotek och idrottsplatser, ävensom åtgärder för städernas förskönande genom parkanläggningar och promenadplatser samt slutligen, mycket annat att förtiga, handhavandet av de rent kommunala affärsföretag, vilka väl numera torde finnas i nästan alla städer, nämligen vatten-, gas- och elektricitetsverk samt i vissa städer även spårvägar.

Utan överdrift torde även kunna sägas, att den höga ståndpunkt beträffande samhälleliga institutioner av här ovan angiven art, vilken

Sveriges städer i allmänhet intaga, utgör frukten av stadsfullmäktiges målmedvetna arbete, och den uppfattningen torde ej vara förmäten, att stadsfullmäktigeinstitutionen numera nått den mogenhet och stadga, att åt densamma bör kunna inrymmas rätt att — i motsats till vad hittills varit fallet — fullt självständigt utöva samt till verkställighet befordra den kommunen i 1 § ovannämnda förordning tillförsäkrade beslutande-rätt beträffande gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter.

1862 års kommunalförordning för stad har — möjligen endast av historiska skäl, möjligen även av försiktighetsskäl, innan det visat sig, huru stadsfullmäktigeinstitutionen skulle komma att verka — vid stadsfullmäktiges sida ställt en myndighet, magistraten, vilken, enligt § 47 mom. 1 i berörda författning »såsom stadens styrelse äger vaka däröver att de av — — — — stadsfullmäktige lagenligt fattade beslut bringas till verkställighet», varjämte magistraten enligt mom. 2 nyssnämnda § är pliktig att vägra handräckning till verkställighet av stadsfullmäktiges beslut, vilka magistraten kan finna stridande mot gällande författningar och föreskrifter.

Bortsett från att de skäl, vilka år 1862 möjligen talade för nödvändigheten av en dylik stadsfullmäktige sidoordnad kontrollerande myndighet, enligt vad jag ovan sökt visa, numera bortfallit, förefaller det den, som något reflekterar över stadsfullmäktiges och magistrats ställning inbördes, minst sagt oegentligt, att en av staden själv, beträffande rådmännen eller åtminstone genom dess medverkan, beträffande borgmästare, tillsatt och dessutom av kommunen själv avlönad institution, skall äga sätta sig till doms över lagligheten eller olagligheten av de beslut, som fattas av den kommunala representationen.

Av mig härovan påpekade förhållande framstår i en så mycket egen-domligare dager, om man anställer en jämförelse med föreskrifterna beträffande andra primärkommuner, socknar och kyrkoförsamlingar, vilka utan någon kontroll själva få bringa till verkställighet de å kommunal- eller kyrkostämma fattade besluten, vilkas laglighet eller olaglighet — med några få undantag — komma under högre myndighets bedömande endast för så vitt desamma överklagas.

Med skäl synes man kunna fråga, varför kommunalstyrelsen i stad skall nödgas vara underkastad en strängare kontroll beträffande lagligheten av de utav densamma fattade beslut än en landskommun, då det likväl ej torde kunna bestridas, att kompetensen hos den förra säkerligen är minst lika stor som hos den senare.

I detta sammanhang torde även förtjäna påpekas den oegentlighet, som framträder vid en jämförelse mellan § 47 mom. 2 samt § 76 i kommunalförordningen för stad.

Enligt den förra paragrafen åligger det magistrat såsom tjänsteplikt att vägra handräckning till verkställighet av ett enligt magistratens uppfattning olagligt stadsfullmäktigebeslut och samtidigt tillförsäkras den senare paragrafen varje medlem av kommunen rätt att överklaga ett beslut, som står i strid med allmän lag eller författning. Enligt författningens ordalydelse synes det senare fallet ej kunna inträffa utan försumlighet från magistratens sida att fullgöra sin granskningsplikt beträffande de fattade beslutens laglighet.

Den omständigheten, att endast ett försvinnande fåtal konflikter under de gångna 50 åren förekommit mellan stadsfullmäktige och magistrater i våra städer, torde även i sin mån ådagalägga, att stadsfullmäktige visat sig fullt vuxna sin uppgift att inom de av lag och författningar föreskrivna gränser självständigt utöva stadskommunernas beslutanderätt.

Men även i andra avseenden ha stadsfullmäktige ställts under ett slags förmynderskap av magistraten. Enligt § 48 tillsätter magistraten de vid stadens förvaltning anställda tjänstemän och betjante.

I denna paragraf betages, så vitt vanligt förstånd räcker till, stadsfullmäktige all rätt att tillsätta de tjänster och befattningar, som kommunen behöver för att kunna utföra den ekonomiska verksamhet, vars ledning den lämnat åt sina fullmäktige. I kommentarierna till denna paragraf, utgivna av C. G. Hammarsköld, anföres visserligen, att »intet hinder finnes, att tillsättning av såväl stadsläkare som en mängd andra kommunala befattningar — — — förbehålles stadens beslutande organ.» Det torde dock vara tvifvelaktigt, om någon laglig rätt att bestrida denna funktion kan åt stadsfullmäktige vindiceras, då författningen synes tala i detta fall ett tydligt språk. Endast med avseende å val av drätselkammare finnes i § 56 angivet, att detta val skall av stadsfullmäktige utföras, men något undantag i övrigt från den allmänna regeln i § 48 finnes icke i författningen anført. Lydelsen af § 49 är följande:

»Alla av stadskommunen tillsatta särskilda styrelser stå i och för sin förvaltning under magistratens överinseende.»

I denna paragraf upphäver sålunda författningen fullkomligt innehållet i § 1 om rätten att själva vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter.

Det torde för en och var, som är förtrogen med kommunalt arbete, vara påfallande, att magistraten är fullkomligt urståndsatt att kunna bestrida den uppgift, som pålægges densamma i § 49, redan i ett mindre stadssamhälle och ännu mer i städer av något större omfång. Redan denna omständighet, att en myndighet har laglig skyldighet att fullgöra vissa funktioner, som äro av sådant omfång, att de icke kunna omfattas eller medhinnas, må vara en allvarlig maning till författningsändring. Det kan dessutom ifrågasättas, huruvida det kan vara lämpligt, att annan myndighet än den, som bär det ekonomiska ansvaret, bör äga överinseendet över en förvaltning. I det praktiska livet skulle ett sådant förhållande snart nog visa sig ohållbart, även om det kan gå i en stadsförvaltning, där lyckligtvis all den makt och myndighet, som magistraten innehar, ej på långt när av densamma tages i anspråk, men denna omständighet motiverar väl i intet avseende ett fortsatt tillämpande av förhållanden sådana som de nuvarande, då stadsfullmäktige synas övertagit en hel del av de funktioner, som det åligger magistraten att bestrida. I sammanhang härmed må det dock erinras om, att å vissa platser intet av stadsfullmäktige fattat beslut, även ett sådant, som avser någon underordnad myndighet, får expedieras, förrän magistraten å beslut tecknat sitt godkännande av dess laglighet.

§ 50 har följande lydelse:

»Framställningar och utlåtanden, som ifrån allmänna rådstugan, stadsfullmäktige eller för särskilt ändamål tillsatt styrelse till högre myndighet avgivas, skola genom magistraten insändas.»

Härav synes, att stadsfullmäktigeinstitutionen, som i 50 år fungerat på ett synnerligen tillfredsställande sätt, ännu icke äger förmånen eller rättigheten att direkt kunna hänvända sig till högre myndighet, vare sig Konungens befallningshavande eller Kungl. Maj:t — ett i sanning oförtjänt underskattande av stadsfullmäktiges ställning såsom kommunal myndighet.

I § 55 mom. 2 anges, att förslag till reglemente för drätselkammare skall av magistraten uppsättas. Man kan väl fatta, att ett dylikt reglemente kan av en magistrat upprättas första gången en drätselkammare skall börja sin verksamhet, men hur det skulle kunna vara möjligt för en magistrat att komma till insikt om, när eller hur ett redan befintligt reglemente behöver ändras, torde vara svårare att inse, då väl knappast annan myndighet än drätselkammaren själv är kompetent att döma härom.

§ 60 har följande lydelse:

»Magistraten åligger att, med ledning av de från drätselkammaren infordrade upplysningar, årligen uppgöra ett utgifts- och ett inkomst-förslag, samt uti det förra upptaga etc.»

Samma åligganden att avlämna uppgifter i berörda avseenden åligger ock särskilda styrelser, såsom hamndirektion, fattigvård m. m. Synnerligen stort förtroende har lagstiftningen till synes icke haft för den kommunala organisationen, då den lagt i magistratens händer även denna viktiga funktion, som väl helt naturligt från magistratens sida måste inskränka sig till ett ordnande av de insamlade uppgifterna, ty hur skulle det vara möjligt för magistraten att kunna räkna till för ett så omfattande arbete, som väl knappast kan utföras av andra än dem, som dagligen handlägga dessa angelägenheter och på sätt och vis äro fackmän på området.

I § 71 föreskrifves, att, då räkenskaperna avslutats, dessa skola avlämnas till magistraten, och i § 72, att revisionsberättelsen likaså till samma myndighet skall avgivas; enligt § 74 skola »beslut och förslag, som böra underställas Kungl. Maj:ts nådiga prövning, av magistraten, åtföljt av dess underdåniga utlåtande i ämnet, insändas till Konungens befallningshafvande», och i följande paragraf fastställles samma förfarande om frågor, som skola underställas Konungens befallningshavandes prövning.

Många ytterligare påvisanden av den konsekvent genomförda principen att nära nog i alla avseenden i strid mot den anda, åt vilken man i § 1 givit uttryck, förlägga den kommunala bestämmanderätten i magistratens händer kunna framdragas, men de anförda fallen torde tillräckligt bevisa detta.

I de flesta fall påläggas magistraten en orimlig arbetsbörda, som denna myndighet icke skulle kunna bestrida, i många fall äro magistratens uppgifter av den beskaffenhet, att de onödigtvis komplicera en del kommunalt arbete, och i alla fall synes magistratens författningensliga ställning i kommunen illudera avsikten med 1862 års kommunala lagstiftning.

Jag skall ingalunda förneka, att magistraten i ett och annat avseende genom sin juridiska kompetens skulle kunna gagna det kommunala livet, vars dock svagaste och betänkligaste punkt, skuldsättningen, framkallad av tidens kulturella strävanden, magistraten helt säkert på ingen plats lyckats begränsa.

Utöver de av mig här ovan framställda anmärkningarna mot ifrågasvarande förordnings innehåll torde denna dessutom i tvenne hänseenden behöva en klarare och tydligare form,

*dels* i § 18 (resp. § 41) mom. 2 b.

»För beslut erfordras två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster, efter röstvärdet, då beslutet avser: beviljande av anslag till nya ändamål eller behov»,

vilken punkt ganska ofta torde sätta stadsfullmäktiges omdöme på för starkt prov, och därför borde göras till föremål för en tydligare tolkning, och detta så mycket mer som det allra minst torde vara lämpligt, att stadsfullmäktige själva för tvistiga fall besluta, om ärendet skall avgöras med två tredjedelar av de avgivna rösterna eller genom enkel majoritet.

Fastställandet i förordningen av den 26 maj 1909 att för beslut i vissa kommunala ärenden kräves två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna synes visserligen hava tillkommit för att i någon mån begränsa städernas skuldsättning, men å andra sidan torde måhända denna begränsning lika ofta leda till andra olägenheter, ty det torde ingalunda kunna bestridas, att många av kommunernas viktigaste spörsmål hittills hava avgjorts med knapp majoritet.

*dels* i samma § mom. 3.

»Beslut om beviljande av anslag skall tillika innefatta, huruvida anslaget skall utgå av tillgängliga medel eller erforderligt belopp uttaxeras eller upplåning därav ske».

Då i en stadsförvaltning oavbrutet behandlas anslagsfrågor, som förutsätta ett avgörande därjämte om det sätt, varpå medlen till anslaget skola anskaffas, är det också klart, att fastare formulerade anvisningar i författningen böra finnas att tillgå. Om en förvaltning icke skulle anse det vara lämpligt att uttaxera ett föreslaget belopp för något givet ändamål, t. ex. anslag till inköp för ett stadsbibliotek och man ej heller anser sig kunna lägga posten på konto avsett för upplåning, så väljer man första förslaget att ur tillgängliga medel bestrida utgiften. Senare upplyser måhända drätselkammaren, att denna icke har några tillgängliga medel, men väl kan lyfta beloppet å en skuldräkning i bank, eller också, att den mottagit en redovisning av elektricitetsverket och sålunda kan bestrida betalningen. Följden härav blir då naturligtvis den, att resultatet av åtgärden ingenting annat blir än ett lån, som i början be-

strides genom medel, vilka influtit från en för förevarande ändamål fullkomligt främmande kommunal verksamhetsgren.

Slutligen anhåller jag få framhålla, att kommunalförordningen icke lämnar stadsfullmäktige i händerna något maktmedel, varigenom samhället kan tillförsäkra sig visshet om, att de personer, vilka utses till vissa funktioner, verkligen mottaga desamma. Många äro de uppdrag, till vilkas utförande kommunen måste utse sina samhällsmedlemmar, och då dessa uppdrag äro oavlönade, uppstår alltid svårigheter att fördela befattningarna. En viss skyldighet i detta fall borde varje samhällsmedlem vara lagligen underkastad, om statsförvaltningen icke alltför ofta utsättas för svårigheter att påräkna lämpliga personer till bestridande av sina funktioner.

Frågan om förändring av kungl. förordningen om kommunalstyrelse i stad väcktes redan vid 1868 års riksdag, utan att den gjorda framställningen föranledde någon Riksdagens åtgärd, och då samma yrkande upptogs vid 1870 års riksdag, blev framställningen även då lämnad utan avseende.

Vid Svenska stadsförbundets konstituerande kongress år 1908 väcktes av Göteborgs stadsfullmäktiges sekreterare, v. häradshövding F. Hegardt, motion om föranstaltande genom styrelsens försorg av en genomgripande omarbetning i vissa angivna riktningar av gällande förordning om kommunalstyrelse i stad.

Stadsförbundets styrelse lät med anledning härav genom sin sekreterare utarbета en redogörelse för stadsförvaltningens organisation i Sverige och utlandet, och på grundval härav utsändes en enquête till stadsmyndigheter och kommunalmän rörande grundlinjerna för den ifrågasatta omarbetningen af kommunalförordningen. Resultatet av denna enquête torde få anses ganska egendomlig särskilt som just de stadsfullmäktige, som lämnat svar, icke synas hava synnerligen starkt intresserat sig för en revision, i vilket avseende magistratsmyndigheterna haft mera intresse av en förändring. Särskilt torde i detta fall magistraten i Landskrona visat en påfallande blick för behovet av tidsenliga reformer.

Vilken ställning de olika myndigheterna sålunda intagit till de ifrågasatta förändringarna i magistratens ställning, framgår av nedanstående tablå.

Uttalanden rörande inskränkningarna i magistratens kommunala befogenheter.

Myndigheter, som uttalat sig.	Bör magistraten upphöra att fungera som stadens styrelse och ej vidare taga befattning med verkställigheten av kommunala beslut?		Bör dess befattning med stadens drätsel, uppbörd och redovisning likaså upphöra?		Dess befattning med tillsättandet av kommunala tjänstemän?	
	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
Stadsfullmäktige . .	7	19	10	13	16	8
Magistraten . . . . .	3	4	6	2	7	2
Summa	10	23	16	15	23	10

En fråga, som i de lämnade svaren ganska ingående berörts, var skapandet av det organ, som eventuellt skulle upptaga magistratens funktion, och synes man i detta fall alltför mycket vidhållit behovet av en sådan myndighet.

Jag skall emellertid icke uppehålla mig vid de mycket intressanta svaren och ej heller vid den överläggning, som vid stadsförbundets kongress i Göteborg 1911 avhölls i denna fråga, utan tillåter mig endast anföra, att denna kongress beslöt på framställning av rektor Dahlman:

»att frågan måtte upptagas vid nästa kongress, och att kongressen lämnar styrelsen i uppdrag att på sätt densamma finner lämpligast förbereda dess behandling.»

De splittrade meningar, som dels i de avlämnade svaren och dels under kongressens behandling av detta ärende blivit framförda, synes mig giva föga hopp om en snar och gynnsam lösning av denna viktiga fråga.

Sedan jag här i korthet anfört de fall, då denna fråga varit föremål för officiell behandling, tillåter jag mig slutligen med fog kunna häfda,



att stadsfullmäktigeinstitutionen under sin femtioåriga tillvaro på ett berömvärt sätt löst sin uppgift samt att förhållandena synas kräva, att också kommunalförordningen moderniseras efter tidsförhållandena, och att allt i densamma, som är onödigt och onyttigt och måhända till och med skadligt, borttages till befrämjande av det ingalunda lätta arbete, som nu påvilar städernas förtroendemän. Framför allt bör förordningens syfte, angivet i dess första paragraf, gå ut på att underlätta den kommunala verksamheten, befordra företagsamheten och höja intresset för allt, som kan befordra samhällenas framgång och trevnad, och får jag därför under åberopande av det anförda hemställa,

att Riksdagen ville besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om revision av nu gällande förordning om kommunalstyrelse i stad av den 21 mars 1862 med däri genom lagen den 26 maj 1909 verkställda ändringar, i vad det rör de förhållanden, som av mig här ovan blivit antydda. Tillika hemställer jag, att svenska stadsförbundet och dess styrelse må sättas i tillfälle att i frågan uttala sig.

Stockholm den 20 januari 1913.

*Malte Sommelius.*