

N:o 82.

Ank. till Riksd. kansli den 3 maj 1898, kl. 3 e. m.

Utlåtande i anledning af väckt motion angående ändrad lydelse af §§ 15, 18, 19 och 32 i förordningen om kommunalstyrelse i Stockholm.

Uti en af herrar Höjer, A. Hedin, F. Berg, D. Bergström, Wallis och Staaff i Andra Kammaren väckt och derifrån till laguskottet hänvisad motion n:o 7 anføres:

»Genom kongl. förordningen af den 23 maj 1862 om kommunalstyrelse i Stockholm är vordet stadgadt, att Stockholms stads öfverståthållare skall på grund af sitt innehafvande einbete fungera såsom kommunalrepresentationens *sjelfskrifne* ordförande. Detta stadgande, som i sig innebär en flagrant kränkning af den sjelfstyrelsens grundsats, på hvilken vår kommunallagstiftning skall vara byggd, är för Sveriges hufvudstad så mycket mer förödmjukande, som stadsfullmäktige i rikets öfriga städer äfvensom kommunalstämmorna på landet ega den rätt att utse sin ordförande, hvilken väl må anses vara ett af kännemärkena på en rådsläggande församlings sjelfständighet. Äfven våra minsta småstäder, hvilka till äfventyrs icke ega stadsfullmäktige, utan låta sina angelägenheter handläggas å allmän rådstuga inför magistraten och under borgmästarens ordförandeskap, äro så till vida i en bättre ställning än Stockholm, som dessa städers invånare, i det afseende, hvarom fråga är, när som helst kunna undandraga sig magistratens och borgmästarens förmynderskap genom att i stadgad ordning öfverlåta sin beslutanderätt åt stadsfullmäktige,

hvilka då ega att sjelfva sin ordförande utse. Oanmärkt bör icke lemnas, att tanken på herr öfverståthållarens sjelfskrifna presidium i hufvudstadens kommunalrepresentation, om den ens var väckt, åtminstone icke tog sig något tydligare uttryck under de vidlyftiga förhandlingar, som föregingo kommunallagarnes utfärdande. Den synes hafva varit fullkomligt främmande för 1858 års kommunalkomité, hvars förslag till förordning om kommunalstyrelse i stad uttryckligen var afsedt att gälla äfven Stockholm, ändock den i sig inneslöt en landshöfding och flere andra tjenstemän. De komiterade åter, som i april 1861 af hufvudstadens magistrat och dess borgerskaps femtio äldste tillsattes för att granska kommunalkomiténs arbete och som slutade med att framlägga ett eget förslag till förordning om kommunalstyrelse i Stockholm, gingo ända derhän, att döma efter deras utlåtande, att de funno herr öfverståthållarens personliga närvaro vid stadsfullmäktiges sammankomster vara för ärendenas lyckosamma gång fullkomligt obehöflig. Magistraten och femtio äldste sjelfve tänkte på samma sätt, och öfverståthållarembetet, som visserligen icke till fullo delade deras mening, ansåg sig i magistratens och borgerskapets förslag i nu ifrågavarande afseende icke böra tillstyrka annan förändring än att, i likhet med hvad i kommunalkomiténs förslag till förordning om landsting vore med hänsyn till Kongl. Maj:ts befallningshafvande i länen stadgadt, öfverståthållaren förklarades berättigad att stadsrepresentationens sammanträden öfvervara och i dess öfverläggningar, men ej i besluten deltaga.» Regeringen gick ett steg längre. Den öfvergaf i en vigtig punkt en af den kommunala sjelfstyrelsens principer och införde i kommunalförordningen för Stockholm ett undantagsstadgande, som visserligen »icke var en utifrån hemtad bestämmelse, utan grundadt på äldre vid förordningens tillkomst bestående förhållanden», men som icke därför blef rimligare eller med författningen i öfrigt mera öfverensstämmande. Måhända hade det icke varit ur vägen, om vederbörande hade tänkt, hvad samtiden tänkte, eller att Stockholms stadsfullmäktige möjligen egde förmåga att sjelfve, utan en påtvungen officiel ledning, på ett förnuftigt sätt sköta kommunens angelägenheter. Vederbörande skulle hafva haft så mycket större skäl för en sådan tanke, som det redan vid tiden för kommunallagarnes utfärdande var alldeles uppenbart, hvad erfarenheten sedermera fullleligen bekräftat, att bland Stockholms stads kommunala representanter alltid skulle komma att finnas icke blott administrativt och juridiskt bildade män med vana vid handläggandet af offentliga värf, utan äfven personer med vilja, tid och kompetens att öfvertaga det ordförandeskap, som den af tusende bestyr öfverhopade öfverståthållaren fått sig anförtrodt. Säkert är, att den glädjande beredvillighet, hvarmed fullt kvalificerade och

dugande män allt hitintills låtit sig år efter år inväljas i kommunalrepresentationen och dess delegationer, inklusive det mycket arbete fordrande beredningsutskottet, icke häntyder på någon oroande motvilja hos samhällets ypperste att, vore det äfven på hedersposten såsom stadsfullmäktiges ordförande, offra tid och krafter i kommunens tjänst.

Den påtagliga anomalien i bestämmelserna om öfverståhållarens sjelfskrifna ordförandeskap i Stockholms stadsfullmäktige framkallade inom kort förslag att förhjelpa hufvudstaden ur dess undantagsställning och på samma gång befria dess högste styresman från en börda, som andra möjligen hade kraft att bära lika väl som han. Redan vid 1869 års riksdag framlades inom Andra Kammaren motion i detta syfte af dåvarande representanten för Stockholms stad friherre J. Liljencrantz, och åtminstone tvenne gånger, 1874 och 1886, har frågan varit föremål för behandling inom Stockholms stadsfullmäktige på grund af väckta förslag, af hvilka det från 1874 var undertecknad af 10 bland kommunalrepresentationens medlemmar. Att den föreslagna reformen mötte motstånd hos majoriteten af stadsfullmäktige, var, skulle vi nästan vilja säga, psykologiskt förklarligt eller åtminstone lika sjelfffallet, som att den på grund af de goda skälen fann understöd af 1869 års lagutskott och vann en lysande seger inom den då mer än nu reformvänliga Andra Kammaren. Allt, som *mot* den samma kunde sägas, sades under Riksdagens debatter och vederlades punkt för punkt med en bevisning, som efter tre årtionden icke förlorat, utan vunnit uti styrka. Den förut ofta åberopade, men från början mycket haltande jemförelsen mellan landshöfdingarnes ordförandeskap i landstingen och öfverståhållarens ordförandeskap i Stockholms stadsfullmäktige torde numera hafva förlorat det mesta af sin öfvertygande förmåga, sedan genom den kongl. förordningen af den 9 augusti 1894 blifvit fastställt, att Kongl. Maj:t vid valet af landstingens ordförande har att hålla sig inom kretsen af tingets ordinarie ledamöter, och landshöfdingens befogenhet sålunda blifvit inskränkt till att »landstingets sammanträden öfvervara och i dess öfverläggningar, men ej i besluten deltaga». Och skulle någon icke förtyvilja vedervåga en jemförelse mellan landstingen och Stockholms stadsfullmäktige på *den* grund, att beggadera fortfarande sakna rätt att sjelfve utse sin ordförande, så kan derpå svaras, att det knappast förefinnes någon verklig analogi mellan öfverståhållarens *sjelfskrifna* ordförandeskap å ena sidan och Kongl. Maj:ts rätt att för hvarje lagtima landsting *bland tingets egna ledamöter* utse ordförande å den andra. För öfrigt må det vara sagdt en gång för alla, hvad redan förut blifvit offentligen uttaladt, att Stockholms stadsfullmäktige, såsom representerande *en enda* kommun, icke utgöra något slags landsting, utan en kommunalrepresentation i likhet med

stadsfullmäktige i de större städer, som icke i landsting deltaga, men hvilkas kommunala representanter dess bättre ega rätt att sjelfva utse sin ordförande.

Såsom skäl för bibehållandet af öfverståthållarens ordförandeskap i Stockholms stadsfullmäktige har man anfört nödvändigheten att åstadkomma och upprätthålla sambandet *dels* mellan kommunens olika förvaltningsgrenar inbördes, *dels* mellan dem å ena sidan och den högsta administrativa myndigheten å den andra. Hvad då först angår sambandet mellan de olika kommunala förvaltningsgrenarna, så utgör beredningsutskottet med dess, efter hvad erfarenheten visat, öfverraskande stabila sammanställning ett fullt tillräckligt enande ferment, hvartill må läggas, att om för ändamålet vinnande öfverståthållarens *personliga* inflytande skall anses vara af behovet påkalladt — hvilket kan ifrågasättas — detta inflytande kan honom tillförsäkras genom bibehållandet i lagen af den i sammanhang med ordförandeskapet honom förlänade rättigheten att i kommunalrepresentationens och dess delegationers öfverläggningar deltaga. Hvad åter beträffar sambandet mellan den kommunala förvaltningen och den högsta administrativa myndigheten, synes oss detta samband, oafsedt det nära förhållande, som *i hvarje fall* mellan stats- och kommunalförvaltningen förefinnes, vara mer än nog betryggadt icke blott genom öfverståthållarens nyss omförmälda rättighet att i stadsfullmäktiges och dess nämnders deliberationer deltaga, utan fastmer genom hans lagstadgade initiativ samt icke minst genom hans visserligen alldeles för långt utsträckta magt att pröfva ej mindre lämpligheten än lagligheten af stadsfullmäktiges fattade beslut. Vi kunna för vår uppfattning i detta fall, åtminstone i hufvudsak, åberopa det yttrande, som vid frågans föregående behandling i Andra Kammaren afgafs af en högt stående embetsman, sedermera Konungens rådgifvare, hvars strängt konservativa och byråkratiska rättrogenhet är öfver hvarje vårt loford. För öfrigt, när man idkeligen talar om öfverståthållarens *ordförandeskap* såsom nödvändigt för hans personliga inflytande i kommunalrepresentationen, så glömmar man, att det förra icke är bevisadt vara ett oundgängligt vilkor för det senare, och man förbiser dessutom å andra sidan allt för mycket, att i den sjelfstyrelse kommunallagarna åsyfta ingår såsom ett hufvudmoment, att kommunen inom det i lag utskade området för sin verksamhet skall intaga en fullt sjelfständig ställning gent emot statsadministrationen.

Ett hufvudargument, såsom sådant åtminstone af vederbörande ansedt, *för* bibehållandet af öfverståthållarens ordförandeskap anfördes 1886 vid frågans behandling inom Stockholms stadsfullmäktige af beredningsutskottet i dess afgifna utlåtande. Utskottet förmenade, att just

på grund af öfverståthållareembetets långt utsträckta pröfningsrätt öfverståthållarens ordförandeskap, i synnerhet i beredningsutskottet, och hans deraf härflytande *personliga* beröring med kommunens representanter vore af yttersta vikt för att »hindra slitningar» mellan stadsfullmäktige och den högsta administrativa myndigheten, »utjemna mindre skiljaktigheter» dem emellan och dymedelst *förekomma* den vägran af stadfästelse å stadsfullmäktiges beslut, som eljest vore att befara. Således på det att Stockolms stadsfullmäktige i ett och annat fall icke må exponeras för en baklexa af öfverståthållaren i öfverståthållareembetet, är det öfvermåttan önskvärdt, att under samme öfverståthållares högt värderade presidium »alla saker i god enighet, sänja och kärlek må utföras» i Stockholms stadsfullmäktige; och på det att detta fortfarande måtte ske, bör en af den kommunala själfstyrelsens grundprinciper kränkas, och hufvudstadens kommunalrepresentation alltjemt vara beröfvad en rätt, som tillkommer stadsfullmäktige i Trosa. *Den* uppfattningen kunna vi ej dela. Vid utskottets hela argumentation hafva vi dessutom en särskild anmärkning att göra. Utskottet, hvars egendomliga resonnement vittnar om en långt gången ringaktning för stadsfullmäktiges förmåga att af sig sjelfva, utan öfverståthållarens benägna medverkan, fatta både formelt rigtiga och för kommunen obestriddligt gagneliga beslut, förbiser, synes det oss, väl mycket, att det *rätta* korrektivet mot ett allt för ofta återkommande bruk eller missbruk af öfverståthållareembetets äfven enligt vår tanke nog långt utsträckta pröfningsrätt ligger i en på laglig väg åstadkommen inskränkning af denna rätt, men deremot alls icke i det största möjliga ökandet af öfverståthållarens mycket omtalade »personliga inflytande» vid de gemytliga privatdiskussionerna i beredningsutskottet.

Man har äfven på många håll ansett såsom gifvet, att ordförandeskapet i stadsfullmäktige och nämnder innebure för öfverståthållaren en helsosam uppfordran eller rent af ett tvång att arbeta för kommunen och lära känna alla dess olika intressen, och man har fruktat, att, om detta tvång bortföle, den höge embetsmannen skulle sakna hvarje kraftigare eggelse att sätta sig in i kommunens angelägenheter, ja, att han kanske icke skulle egna dem någon närmare uppmärksamhet annat än vid de fall, då han hade att med ledning af inkomna skriftliga handlingar pröfva stadsfullmäktiges underställda eller öfverklagade beslut. Denna syn på tingen röjer emellertid en pessimism vid uppfattningen af den högre byråkratiens vilja och förmåga att uppfylla sina skyldigheter, som vi för vår del äro långt ifrån att dela. Utan att på minsta sätt förneka möjligheten, att äfven Stockholms stad någon gång kan komma att begäfas med en oduglig eller för sitt em-

betes höga pligter likgiltig högste styresman, våga vi likväl hysa den förtröstan, att i vanliga fall motsatsen skall inträffa och att i spetsen för Sveriges hufvudstad i regeln skall komma att stå en samvetsgrann och upplyst man med lefvande intresse för kommunens bästa och med vilja att om förefallande frågor inhemta upplysningar äfven på annat sätt än genom det undervisningsmaterial, som förefinnes i öfverståthållarcembetets kansli. En sådan man skall, tänka vi, fylla sin pligt, äfven om han *icke* sitter såsom *ordförande* i kommunalrepresentationen och dess delegationer. Han skall utan tvifvel, lika väl som sina dugande kolleger i orterna, söka förvärfva sig den största möjliga kännedom om personer och förhållanden, hvar till hans embetes mångskiftande natur kan gifva honom ständigt återkommande tillfällen, samt efter förmåga tillgodose kommunens välförstådda intressen, och han skall säkerligen derjemte vid viktiga frågors afgörande infinna sig både i stadsfullmäktige och beredningsutskott för att från sin hedersplats vid ordförandens sida, om icke anställa några »kompositions-försök» eller »förfäkta sina åsikter», så åtminstone gifva och emottaga sakliga upplysningar, allt under iakttagande af den takt och reserverade grannligheten, som räddar honom från faran att på något sätt kompromettera sitt höga embetes auktoritet. Han skall på samma gång vara befriad från den skefva och besynnerliga dubbelställning, som öfverståthållaren för närvarande innehar, då han såsom stadsfullmäktiges ordförande har att med klubbslag befästa beslut, hvilka han sjelf sedermera skall såsom hufvudstadens högsta administrativa myndighet pröfva — och måhända underkänna. Orimligheten af denna anordning framhölls med all önskvärd tydlighet af 1869 års lagutskott i ord, som utskottet efter vederbörliga förändringar lånat ur den stora kommunalkomiténs utlåtande i den punkt, som rörde förslaget att göra landshöfdingarne till ordförande i landstingen. Enligt utskottets mening stod öfverståthållarens ordförandeskap i Stockholms stadsfullmäktige redan i och för sig i uppenbar strid med de principer för kommunal sjelfstyrelse, som i kommunallagarna funnit sin tillämpning, men det blef ännu betänkligare genom den ofvan omnämnda öfverståthållaren tillkommande rätten att pröfva stadsfullmäktiges beslut. »Ty», säger utskottet, »utom det att öfverståthållaren under nuvarande förhållanden ganska lätt kunde blifva försatt i en skef ställning, egnad att framkalla missförstånd och misstydingar, bör ej heller förbises, att det strider mot andan af vår lagstiftning i öfrigt att låta samma ärende i två instanser af samma person handläggas.» Vi erkänna gerna, att hänsynen till detta förhållande varit ett hufvudskäl för oss att å nyo framlägga frågan till Riksdagens upplysta bedömande.

Man skall slutligen säga, att den nuvarande anordningen icke gifvit

anledning till något missnöje eller förorsakat några olägenheter, och att således något skäl att företaga en förändring i lagen icke förefinnes. Utom det att vi för vår del ej kunna godkänna logiken i det anförda resonnementet såsom ovillkorligt bindande, våga vi mycket vördsamt förneka righeten af sjelfva förutsättningen. Det torde knappast lida något tvifvel, att den motion om upphäfvandet af öfverståthållarens sjelfskrifna ordförandeskap i Stockholms stadsfullmäktige, som väcktes på 1869 års riksdag, var uttryck af ett missnöje, berättigadt eller icke — vi lemna det derhän — med dåvarande öfverståthållarens sätt att uppfatta sin dubbelställning såsom på en gång kommunalrepresentationens ordförande och Konungens höge förtroendeman, och att detta missnöje hystes af andra än motionären sjelf. Det bör ej heller anses alltför djerft att uttala den förmodan, att när de 10 ansedda motionärerna i stadsfullmäktige år 1874, vid ett vaktombyte i öfverståthållarembetet, framlade sitt ofvannämnda förslag, de gjorde detta, icke af lust att i otid kritisera och opponera, utan efter vunnen insigt om de väsentliga olägenheterna i den nuvarande anordningen. För öfrigt behöfver man alls icke gå till längesedan försvunna tider för att om tillvaron af dessa olägenheter låta sig öfverbevisas. En för allmänheten välbekant händelse från ett af Stockholms stadsfullmäktiges sammanträden under sistlidne december månad vittnade oförtydbart derom, huru ytterligt svårt, ja omöjligt det är för en öfverståthållare, äfven med den största personliga älskvärdhet och de bästa afsigter, att alltid draga sig till minnes, att, när han sitter såsom stadsfullmäktiges ordförande, han bör vara endast detta med skyldighet att under bevaradt lugn till det yttersta hålla på de parlamentariska formerna och öfverläggningens frihet. Nu bröt han mot de förra och respekterade icke i tillbörligt mått den senare. Och så länge den nuvarande anordningen består, skall det aldrig kunna förekommas, att icke någon gång, såsom vid ofvannämnda tillfälle, intressekonflikter uppstå mellan öfverståthållaren såsom kommunens högsta administrativa myndighet och öfverståthållaren såsom ordförande i stadsfullmäktige, hvarvid den senare får vika för den förre till förfång för yttrandefriheten och ärendenas allsidiga behandling.

På grund af hvad vi sålunda anført, hemställa vi vördsamt, att Riksdagen måtte för sin del besluta, att nedannämnda paragrafer i kongl. förordningen den 23 maj 1862 om kommunalstyrelse i Stockholm må erhålla följande förändrade lydelse:

§ 15.

Nedannämnda personer må, med hänsigt till deras embetes- eller tjänstemannaställning, icke vara stadsfullmäktige, nemligen öfverståthållaren,

underståthållaren, polismästaren och stadens fiskaler, äfvensom de tjänstemän och betjente, hvilka i och för sina befattningar äro inför stadsfullmäktige eller under dem ställda nämnder eller afdelningar redo skyldige.

Vid stadsfullmäktiges sammanträden eger öfverståthållaren eller, der han hindrad är, underståthållaren att vara tillstädes och i öfverläggningarna men ej i besluten deltaga.

§ 18.

Stadsfullmäktige välja årligen bland sig en ordförande och en vice ordförande, om hvilka val underrättelse skall till öfverståthållarembetet insändas.

Äro både ordföranden och vice ordföranden hindrade att vid något stadsfullmäktiges sammanträde närvara, välja de, som tillstädes äro, en annan ordförande för tillfället.

Fullmäktige antaga ock en sekreterare, hvars åligganden bestämmas i den instruktion, som de kunna finna skäligt för honom utfärda.

§ 19.

Stadsfullmäktige, för hvilka tjänstgöringsåret börjar den 1 april, sammanträda å första helgfria dag i februari, april, juni, oktober och december samt deremellan så ofta ordföranden finner sådant af nöden. Kallelse till sammanträde bör ock utfärdas, då tio eller flere af fullmäktige med uppgift om anledningen skriftligen derom anhålla.

§ 33.

Stadsfullmäktige utse bland sig högst tio personer att jemte ordföranden och vice ordföranden hos fullmäktige utgöra ett särskildt utskott, som har att med sin uppmärksamhet följa förvaltningen af stadens angelägenheter i alla riktningar; till fullmäktige göra framställningar och förslag, som i ett eller annat hänseende häraf kunna föranledas; till föredragning bereda alla de ärenden för öfrigt, i hvilka fullmäktige skola utlåtanden eller beslut meddela, samt å stadsfullmäktiges vägnar företrädesvis öfvervaka verkställigheten af fullmäktiges beslut. Detta beredningsutskott eger att ifrån de under stadsfullmäktige lydande nämnder, afdelningar eller tjänstemän infordra de yttranden och upplysningar, som för ärendenas utredande äro af nöden, äfvensom att hos öfverståthållarembetet omedelbart göra framställning om upplysningars infordrande från embetsmyndigheter, på sätt för stadsfullmäktige i § 28 medgifvet är.

Öfverståthållaren är obetaget att beredningsutskottets sammanträden öfvervara samt att i öfverläggningarna, men ej i besluten deltaga.

Den hos stadsfullmäktige anstälde sekreterare tjänstgör ock i sådan egenskap hos beredningsutskottet.»

Det synes utskottet obestridligt, att den för Stockholm gällande bestämmelsen om en sjelfskrifven ordförande i stadsfullmäktige icke står i öfverensstämmelse med den våra kommunallagar eljest genomgående sjelfstyrelseprincipen, hvilken, beträffande öfriga städer, tagit sig ett uttryck, bland andra, uti den kommunalrepresentationen tillerkända rätt att sjelf och inom sig utse den, som skall leda dess förhandlingar. Principielt sedt finnes således intet att invända mot motionärernas förslag, hvarigenom Stockholm skulle i detta afseende komma i samma ställning som rikets öfriga stadskommuner. Likasom det emellertid torde hafva varit praktiska skäl, som motiverat tillkomsten af ifrågavarande stadgande, att öfverståthållaren är ordförande i Stockholms stadsfullmäktige, så synas jemväl förhållandena gifva vid handen, att deraf också i verkligheten följa vissa fördelar. I detta afseende har utskottet inhemtat, dels att det samarbete mellan den beslutande och verkställande myndigheten, som är en följd deraf, att öfverståthållaren är stadsfullmäktiges ordförande, anses leda till en hvad Stockholm beträffar väl behöflig förenkling af det omfattande kommunala arbetet, dels ock att man anser sig icke alltid med säkerhet kunna påräkna att inom stadsfullmäktige i Stockholm finna till det magtpåliggande uppdraget fullt lämpliga personer, som vore villiga att egna sin tid och sina krafter åt det samma. Att hvad sålunda uppgifves icke saknar grund, synes utskottet framgå deraf, att stadsfullmäktige i Stockholm, hvilka nyligen till behandling förehaft ett inom stadsfullmäktige väckt förslag i samma syfte som det nu föreliggande, funnit detsamma icke böra till någon deras åtgärd föranleda. Då således stadsfullmäktige sjelfva synas hafva satt de praktiska fördelarne af nu gällande bestämmelse härutinnan framför rätten att sjelfva utse sin ordförande, finner sig utskottet sakna anledning att nu förorda en förändring som de, hvilka saken närmast gäller, icke ansett önskvärd.

Af hvad sålunda anförts föranlåtes utskottet hemställa,

att förevarande motion icke må af Riksdagen bifallas.

Stockholm den 3 maj 1898.

På lagutskottets vägnar

CARL B. HASSELROT.

Reservation

af herrar *F. Andersson, Nilsson och E. Svensson.*

Herr *P. G. Petersson* har begärt få antecknadt, att han icke deltagit i ärendets behandling inom utskottet.