

N:o 35.

Ank. till Riksd. kansli den 23 mars 1909, kl. 1,30 e. m.

*Utlåtande, i anledning af väckt motion om skrifvelse till Kungl. Maj:t
angående revision af kommunallagstiftningen.*

Lagutskottet har till förberedande behandling förehaft nedanintagna inom Andra Kammaren af herr *Knut A. Tengdahl* väckta motion, n:o 158, hvori herrar *Sven Persson, Ernst Söderberg, Hj. Rissén, K. A. Borg, J. A. Wallin, Joh. Åberg, J. Hasselquist* och *Charles Lindley* instämt.

I motionen har anförts följande:

»Äfven fränsedt bestämmelserna om rösträtten lida de nuvarande kommunalförfattningarna af högst väsentliga brister, som naturligtvis sticka alldeles särskildt bjärt i ögonen under den 100-gradiga skalans regim. Man skulle kunna säga som allmänt omdöme, att öfver det hela hvilar en anda af familjaritet, af patriarkalism, som man icke ansett lämplig då det gällt statens styrelse. Och dock äro kommunerna ingenting annat än staten, d. v. s. statens smådelar. Hvad statens styrelseform har godt att bjuda, synes därför intet skäl finnas att icke tillämpa äfven på styrelsen af statens smådelar.

I åtskilliga delar taga i stället de nuvarande kommunallagarna ett visst afstånd från hvad för statens styrelse ansetts lämpligt — i andra delar stadga de raka motsatsen, i andra slutligen äro de oklara om hvad som egentligen menas.

Redan en flyktig granskning vill gifva vid handen, att de nuvarande kommunallagarnas brister äro mångahanda. Jag vill vidröra endast några af dem, hvarvid det fallit sig helt naturligt för mig att med förkärlek välja mina exempel från Stockholm, hvars kommunala representation jag tillhör, i mindre grad från andra städer och minst från

rena landsbygden. Vissa hufvuddrag i lagstiftningen äro ju emellertid gemensamma för alla kategorier af kommuner:

Kommunen är ej 'offentlig'. Kommunal handlingars offentlighet.

Redan § 1 af förordningen om kommunalstyrelse på landet ger till känna, att det kommunala är icke något offentligt — kommunernas medlemmar skola enligt förordningen vårda sina gemensamma angelägenheter, »såvidt icke det tillkommer offentlig ämbetsmyndighet att dem handhafva». En sådan distinktion som statsligt offentliga och kommunalt offentliga angelägenheter torde icke godkännas af juristiskt tränadt tänkande. Detta är också i stil med hela arrangemangen af vår kommunala organisation som en de förmögna privatangelägenhet i det längsta. I öfverensstämmelse härmed är också det så att säga officiellt kommunalbyråkratiska betraktelsesättet af kommunal-offentliga handlingar såsom icke-offentliga. Från Gäfle föreligger prejudikat på att till och med en stadsfullmäktig, som icke råkar vara medlem af eller revisor för drätselkammaren, förvägrats ta del af handlingar, som han behöft för sitt stadsfullmäktigskap, därför att — de icke ansågos offentliga.

I Stockholm har försök att komma till klarhet om i hur hög grad kommunaloffentliga handlingar böra erkännas som offentliga, strandat. Med anledning af klagomål från anbudsgifvare, att de förvägrats efter pröfningen se sina konkurrenters anbud, har Stockholms stads drätsel-nämnds andra afdelning nyligen beslutat — mot revisorernas åsikt — att anbudshandlingar icke skola vara offentliga, under det däremot samma nämnds första afdelning synes länge tagit det som en afgjord sak, att sådana handlingar äro offentliga. Denna fråga sammanhänger med frågan om

Saknaden af bestämmelser om kommunernas upphandlings- och entrepenadväsen.

Någon sorts skyldighet att annonsera leveranser (eventuellt sådana öfver ett visst, lägre belopp) föreligger icke. I en kommunalrevision, där jag varit med några år här i Stockholm, har man gång efter annan måst anmärka på att stora leveranser till nybyggnader endast utbudits under hand till några få så kallade kända firmor — något som i ett statens verk väl ej varit tänkbart. Dessa förhållanden sammanhänga återigen med en gängse vantolkning af hvad som menas med

Verkställighet och förvaltning.

Enligt den rådande familjära uppfattningen i kommunala frågor tillkommer det icke stadsfullmäktige eller kommunalstämma att befatta sig med att ge några rättesnören åt de förvaltande och verkställande —

allting skall ju gå på förtroende. Förslag om att stadsfullmäktige eller kommunalstämma skulle göra principuttalanden t. ex. i frågor, hur leveranser eller entreprenader skola utbjudas, skulle helt enkelt på de flesta håll — föreställer jag mig — mötas med hänvisning till § 6 i förordningen om kommunalstyrelse på landet, samma § i förordningen om kommunalstyrelse i stad utom Stockholm och § 5 i förordningen för Stockholm. Samtidigt skulle säkerligen framkomma en mängd tal om bristande förtroende för dem, som enligt nämnda paragrafer skola sköta 'verkställighet och förvaltning', hvarmed hvarken stadsfullmäktige äga att 'samfäldt och omedelbart' befatta sig, ej heller kommunalstämman har att göra, då 'verkställighet och förvaltning tillkomma en kommunalnämnd — —.' Formuleringen af de anförda paragraferna — låt vara oklar — beröfvar emellertid visst icke enligt min mening *i och för sig* stämman eller stadsfullmäktige rätt att dra upp grundlinjer för underordnades 'verkställighet och förvaltning', men det är naturligtvis en mycket bekväm tolkning af en viss oklarhet att fränsäga sig själf en solklar rätt och låta de underordnade husera hur de vilja. Ett mycket talande exempel på vantolkningen af begreppet 'verkställighet och förvaltning' lämnade behandlingen af öfveringenjör Andréés motion år 1892 i Stockholms stadsfullmäktige om normal-arbetsdag af 10, i vissa fall 8 timmar, för olika grupper af kommunala arbetare. Alla hörda nämnder och dylika förklarade icke blott

1:o) att saken var omöjlig, utan äfven

2:o) att stadsfullmäktige icke hade med densamma att skaffa — 'det var verkställighet och förvaltning'. Naturligtvis hjälpte det icke, att motionären med värme förfäktade, att detta visst icke var verkställighet och förvaltning — verkställigheten låge begripligtvis i att tillse, att en beslutad arbetstid ej öfverskredes —, utan det var en mycket viktig principfråga, som vore väl värd stadsfullmäktiges uppmärksamhet. Stadsfullmäktige beslöto emellertid att — ingenting besluta.

Reformen genomfördes i det väsentliga ett par år senare af samma nämnder, som förklarat den omöjlig. Men den officiellt giltiga vantolkningen af § 5 i kommunalförordningen för Stockholm var räddad.

Ett annat exempel på denna vantolkning var behandlingen af renhållningsstrejken i Stockholm för några år sedan. Stadsfullmäktiges ordförande ingrep visserligen på ett antal stadsfullmäktiges begäran *under hand*, men någon befogenhet för stadsfullmäktige en corps att ingripa ansågs ej förefinnas. Och när man slutligen kom till en öfverenskommelse med arbetarne, ansågs, enligt en framstående ledamot af drättselnsämndens andra afdelning, detta icke vara något, som vidkom de andra stadsfullmäktige, hvadan det tryckta aftalet först efter påstötningar ut-

delades med det öfriga kommunaltrycket! Det kan synas småaktigt att anmärka på sådant, men man kan icke annat, då man i förfarandet i fråga ser en yttring af en tankegång, som leder till en vantolkning och sist resulterar i ett ohållbart system för behandling af viktiga frågor. Detta system — praktiseradt i alla kommuner — är emellertid något ensidigt. Tjänstemäns löner och pensioner må gärna ta upp stadsfullmäktiges och stämmors tid hur mycket som helst, ty det är icke 'verkställighet och förvaltning', men arbetarnes löner höra under nämnderna. Ty att bestämma dem — det är »verkställighet och förvaltning»! Som man finner en distinktion, som inte har det ringaste reella fog för sig, endast godtycke och vantolkning!

Den rådande vantolkningen af § 5 i Stockholms-förordningen, respektive § 6 i de bägge andra kommunalförordningarna, är betänkelig icke minst ur den synpunkten, att de, som officiellt styra kommunerna — stämman och stadsfullmäktige — realiter äro afskurna från allt inflytande på en mängd saker, som de i allmänhetens ögon i alla fall äro ansvariga för. Det vill säga att maktutöfningen i viktiga frågor är flyttad ett streck längre från befolkningen än denna sannolikt själf har reda på. Detta medansvar för det man icke handlägger må nu vara obehagligt, särskildt för stadsfullmäktige, som äro valda till sina funktioner — stämmornas publik växlar ju. Värst är dock, att hela rader af de allra intressantaste principiella spörsmål — särskildt i fråga om kommunerna såsom arbetsgifvare — förfuskas, smusslas bort, i det de obehörigen stoppas in under 'verkställighets- och förvaltnings'-kategorien, som är — man kan säga absolut — undandragen offentligheten.

Med den nuvarande andan inom kommunalförvaltningarna står det i god öfverensstämmelse att belamra stämmors och stadsfullmäktiges dagordningar med en mängd de förskräckligaste struntsaker, under det att sådant, som framför allt annat borde ägnas största offentliga uppmärksamhet, i stor utsträckning är därifrån uteslutet. Däribland äro just frågor om bland annat kommunernas jordpolitik, särskildt på inköpsfrågors tidigare stadium. En den svåraste försyndelse, en kommun gör mot framtiden, är med all säkerhet detta att icke köpa, medan mark kan fås för relativt hyggligt pris — för att sedan kanske nödgas betala det flerdubbla. Enligt gängse tolkning af verkställighets- och förvaltningsparagrafen är det verkställighet och förvaltning att *undertrycka* ett köpeanbud så, att det aldrig kommer fram till stadsfullmäktige eller stämman, likaväl som det är verkställighet och förvaltning att *föreslå desamma att köpa*. Det är möjligt, att juristerna, som i allmänhet tala ett annat språk än vanliga människor, i ett beslut att icke förorda hos sina öfverordnade att

göra ett köp kunna lägga in något af verkställighet och förvaltning, fast andra kunna ha svårt att begripa det. Det är också möjligt, att stadsfullmäktige och stämmor böra ha det förtroendet för en nämnd, att den får undertrycka föreslagna köp utan att underrätta öfverordnade därom. Men då bör det finnas tydlig lag därpå.

Nyligen föreslog undertecknad i Stockholms stadsfullmäktige, att nämnder skulle gå fram till stadsfullmäktige äfven med beslut om icke-köp, men så tvärsäker ansåg sig den regerande majoriteten på riktigheten af sin tolkning af § 5 — att icke-köp äfven är verkställighet och förvaltning — och att man ej bör rubba på förtroendet till nämnderna, så att motionen blef ihjälslagen utan att ens ha varit remitterad till de nämnder, saken närmast gälde.

Principen om gratisarbete af kommunalmännen.

Denna princip, äfven där den ej har tydligt stöd i författningarna, har blifvit till en trosartikel för allt rättroget konservativt folk.

Så länge kommunerna äro hart när på nåd och onåd utlämnade åt ett förmöget fåtal, går principen naturligtvis också att upprätthålla — de, som inte 'disponera sin tid' utan att samtidigt förlora nödvändig inkomst, få helt enkelt i stort sedt uppge hvarje tanke på att få vara med på ett hörn. Och om någon fattig ändå kommer med, skall han mycket snart finna, hvilken klyfta finnes mellan hans förmåga att sätta sig in i ärendena och tid att vara med på sammanträden och deras, som 'disponera sin tid' och bland annat därför också disponera öfver makten i kommunerna!

Om kommunerna i längden må väl af att eventuellt de mindre förmågorna med den myckna lediga tiden styra i alla detaljer, medan många goda hufvuden, som inte ha tid (utan att förlora pengar) stå utanför — det blir en annan sak.

Principen om icke-betalning för kommunalt arbete har icke kunnat upprätthållas i all sin glans. Ledamotskap i byggnadsnämnd t. ex. betalas nämligen, åtminstone i Stockholm, utan att vederligen platserna skötts sämre eller besatts med lycksökare *därför* att de varit betalda. Så betalas ock för en del uppdrag, som icke i sig äro helt kommunala, men så att säga ha ett sken af att vara det, därigenom, att kommunala myndigheter ge bort dem. Så är förhållandet med revisors- och ledamotskap i Göteborgs-system och i styrelser för järnvägar med kommunal räntegaranti och dylikt.

Hittills har principen om kommunalt gratisarbete i full utsträckning tillämpats äfven på kommittéarbete. På senaste tiden har dock

visat sig i Stockholm, att man ingen vart kommer med en oafönad kommitté i en mer än vanligt svår fråga, t. ex. om omläggning af hela kommunalförvaltningen. Oaktadt förlängdt moratorium flere gånger, har man mycket svårt att få någonting ur händerna på en nu sittande kommitté i den frågan. Men att föreslå att lämna saken åt en aflönad kommitté — det gitter man inte. Den vägen har man dock delvis måst slå in på i en annan fråga — för en omfattande lönereglering bland stadens tjänstemän har tillsatts en kommitté med rätt att inom sig utse ett aflönadt arbetsutskott. Det fanns dock de, som hyste sina dubier, huruvida ett sådant beslut var i öfverensstämmelse med hela andan i vår kommunallagstiftning.

Det förefaller mig nu, att vid en eventuell revision af denna lagstiftning det minsta man kunde begära till brytande af gratisarbetsprincipen vore rätt för kommunerna att själfva afgöra, huruvida kommunala uppdrag skola ersättas, för större kommuner eventuellt skyldighet att betala för dylika uppdrag, respektive för vissa uppdrag med drygare arbetsbörd.

Formen för tjänstetillsättningar.

Som bekant ske tjänstetillsättningar hos staten under medgifvande af klagorätt — fränsedt jämförelsevis få fall. I kommunerna är det tvärtom. Alla möjliga sidoinflytelser kunna ostördt få göra sig gällande utan att egentligen kunna på något sätt påtalas. Det är alltför stora intressen — många gånger mycket större än en hel del statsliga — som stå på spel, för att slik rättslöshet skall längre tolereras. Kommunalförordningarna tala om klagorätt i vissa fall öfver kommunalmyndigheters beslut, när dessa kränka någons enskilda rätt. Men den heligaste af all enskild rätt — rätten att få verka i samhällets tjänst såsom den rätta kraften på den rätta platsen — öfverträdelse af *den* enskilda rätten kan icke komma i betraktande såsom klagogrund!

Bara detta är ett oändligt rikt kapitel ur det kommunala vanstyrets historia. Hur rättskänslan hos de tillsättande aftrubbas af medvetandet, att det egentligen gör detsamma, hur de tillsätta — ingen kan i alla fall med någon utsikt till framgång opponera sig — är lätt att tänka sig.

En annan sida af saken är frågan om rätten att öfverlåta tillsättandet af tjänstemän åt myndigheter af 2:a, 3:e, 4:e ordningen — alltjämt utan klagorätt. Här i Stockholm t. ex. tillsätts tjänstemän vid fattigvårdsinrättningar af större storlek hvar för sig än flere lands-

ortsstäder icke af befolkningen, icke af stadsfullmäktige, icke af en af stadsfullmäktige tillsatt nämnd, utan af en understyrelse under denna nämnd. Detta är fallet vid inrättningar med respektive 1,400 och 2,200 platser.

En minoritet inom en tillsättande myndighet kan tillsätta viktiga tjänster. Så t. ex. ha i Stockholms hälsovårdsnämnd nyligen 3 medlemmar af 7 tillsatt en kamrerartjänst.

Nu vill jag inte alls plädera för att kommunala tjänsters tillsättande exempelvis skulle underställas statslig myndighet. Den klagorätt eller annan reell kontroll, jag önskar, kan mycket väl anordnas inom den kommunala ramen.

I detta sammanhang förtjänar påpekas såsom ett exempel på ojämnheten i kommunal organisation och praxis, att landsortsstäders stadsfullmäktige i rätt stor utsträckning själfva tillsätta tjänstemän, under det i Stockholm med dess efterblifvenhet på många områden stadsfullmäktige tillsätta summa 1 tjänsteman. Och dock äro väl de kommunala tjänsterna i hufvudstaden i anseende till sin samhällliga betydelse minst likställda med landsortens!

Oreviderade styrelser.

I allmänhet anses det nödvändigt, att nämnder och styrelser och andra offentliga myndigheter ha revisorer. Den nuvarande kommunal-lagstiftningen hindrar emellertid icke tillsättande af oreviderade nämnder och styrelser, ofta genom val från andra nämnder. Så t. ex. fungerade under förvecklingarna nyligen i Malmö en välfärdskommission, som tillsatts utan stadsfullmäktigbeslut af förutvarande nämnder och veterligen ej hade några revisorer. Likaså ha nyligen Göteborgs stadsfullmäktige beslutat tillsätta en så kallad aflöningsnämnd, som utan tydlig laglig rätt skall väljas af de andra nämnderna och enligt särskildt beslut (efter votering) icke skall ha några revisorer. Här i Stockholm ha vi flere nämnder, för hvilka drätselnämndens första afdelning är kassaförläggare och som icke revideras vare sig af egna eller drätselnämndens revisorer i vidare mån än att deras penninguttag stå i något så när öfverensstämmelse med budgeten. Deras verksamhet, såvidt den får uttryck i protokollen, granskar däremot ingen. Sådana nämnder äro: byggnadsnämnden, mantalsnämnden, handels- och sjöfartsnämnden. Till denna kategori kan ock räknas styrelsen för Stockholms statistiska kontor, hvilken också utses från andra nämnder och saknar revisorer.

Rätten att vara stadsfullmäktig eller ledamot af kommunalnämnd.

De nu gällande bestämmelserna syfta tydligt till att utestänga kommunernas tjänstemän. Huruvida detta i och för sig är en rättvis princip, kan mycket starkt ifrågasättas. I alla händelser synes den inkräkta på medborgarnes rätt att välja den lämpligaste. Det har sagts mig, att i grannländer, där tjänstemän tillåtas vara stadsfullmäktige, praktiseras sådant föga, men man anser det riktigt, att rätten finnes.

Emellertid — på grund af juristernas rätt allmänna oförmåga att skrifva hjälplig svenska — är man sedan ett 40-tal år i kommunerna rätt rådvill, hvad som menas med förbudet att välja tjänstemän till stadsfullmäktige eller motsvarande. I förordningen för landsbygden meddelas förbud att insätta i kommunalnämnd, utom vissa uppräknade, i allmänhet tjänstemän och betjäning, som äro inför kommunalmyndighet 'redovisning skyldige'. Men i förordningarna för städer utom Stockholm äfvensom Stockholms-förordningen gäller förbudet personer 'redo skyldige'. I det förra uttrycket kan man med god vilja få fram någon mening, men det senare trotsar hvarje försök. Också har man starkt undrat, om förbudet gällde personer, som handha kommunens pengar, eller tjänstemän i allmänhet. I olika städer ha olika tolkningar gjort sig gällande. I Stockholm tar man helt afstånd från att till stadsfullmäktige välja *rent* kommunala tjänstemän, det vill säga sådana, som äro tillsatta af en enbart från borgerligt-kommunalt håll vald nämnd eller styrelse. Men dessutom har man ansett sig förhindrad välja t. ex. förste stadsläkaren, som är tillsatt af en blandad myndighet. Däremot väljer man i Stockholm till stadsfullmäktige folkskollärare, som tillsätts af en halft kyrklig myndighet och delvis aflönas af statsmedel, samt borgmästare och rådmän, som visserligen aflönas af kommunen, men ha kunglig fullmakt. I landsortsstäderna väljer man icke så få af *rent* kommunala myndigheter tillsatta tjänstemän till stadsfullmäktige — jag har antecknat brandchef och föreståndare för arbetsförmedling (till denna sin syssla vald af stadsfullmäktige själfva). På en hel del ställen — åtminstone har jag antecknat fem städer — väljer man stadsläkaren till stadsfullmäktig.

Folkskollärares befogenhet att sitta i Stockholms stadsfullmäktige har nyligen i besvärsväg afgjorts af Kungl. Maj:t. Men om han kan vara stadsfullmäktig, är det svårt att inse, hvarför han inte kan sitta i kommunalnämnd.

Icke-kommunala myndigheters inflytande i kommunen.

Om det kyrkliga inflytandet öfver folkskolan förut kan ha haft något berättigande, måste sådant numera anses icke längre förefinnas. Särskildt i flere storstäder ha stadsfullmäktige öfvertagit hela folkskolebudgeten. Och torde de få anses mer kompetenta än de små kyrkliga skolrådskotterierna att tillsätta folkskolestyrelsen — för närvarande tillsättes i Stockholm till exempel folkskolestyrelsen till $\frac{13}{27}$ af stadsfullmäktige, $\frac{13}{27}$ af skolråden, $\frac{1}{27}$ af konsistorium. (Enligt en reform, som ännu ej hunnit tillämpas, skall sättet för tillsättningen något förändras, samtidigt hela medlemsantalet nedbringas till 21, men det kyrkliga inflytandet, inclusive konsistorii, skall bibehållas).

Kyrkoherdes på landet själfskrifna rätt att deltaga i kommunalnämnds såväl förhandlingar som beslut äfvensom kyrkoherdes i stad själfskrifvenhet såsom medlem af fattigvårdsstyrelse och skolråd torde äfven höra till det, som bör afskaffas. Åtminstone i församlingsfattigvården i Stockholm spela kyrkoherdarne i flere församlingar, hvilkas fattigvårdsstyrelser jag reviderat, alls ingen roll.

Magistratens i Stockholm rätt att välja medlemmar i några kommunala institutioner är gifvet en reminiscens från den tid, då äfven Stockholm hade en magistratsstyrelse såsom fortfarande landsortsstäderna. Magistraten tillsätter nu 2 medlemmar i byggnadsnämnden, som visserligen har till behandling en del rättsfrågor, men öfvervägande är en teknisk-hygienisk institution. Om jurister anses böra sitta där, kunde ju lämpligen föreskrift utfärdas om skyldighet för stadsfullmäktige att invälja juridiskt bildade medlemmar.

Egendomligt nog saknas bestämmelser om val af hygieniskt bildade läkare i byggnadsnämnd — sådana vore vida mera af behovet påkallade än jurister.

Magistratens rätt att tillsätta medlem i hälsovårdsnämnd förefaller åtminstone i Stockholm omotiverad. Om juridisk sakkunskap anses erforderlig, kan den garanteras på annat sätt. Polismästares själfskrifvenhet som medlem i hälsovårdsnämnd synes knappast heller motiverad, i synnerhet som hälsovårdsnämnd därförutan äger besluta åtal och förordna åklagare. Läkareelementet däremot kan måhända synas väl svagt tillgodosedt genom allenast bestämmelsen om stadsläkares själfskrifvenhet.

För såväl byggnadsnämnd som hälsovårdsnämnd kan antecknas som en egendomlighet bestämmelsen om 4 års tjänstgöringstid, det vill säga

dubbelt så lång som för de flesta andra kommunala nämnder, åtminstone i Stockholm.

Konungens befallningshafvandes — i Stockholm öfverståthållarens eller öfverståthållareämbetets — inflytande på kommunala ting torde behöfva grundligt revideras. Särskilt ha vi stockholmare svårt att förstå, hvarför öfverståthållaren, äfven sedan han upphört att vara stadsfullmäktiges själfskrifne ordförande, skall ha rätt att där närvara och att till och med taga ordet framför stadsfullmäktige. Men icke blott det — han har äfven rätt att deltaga i vårt beredningsutskotts och för öfrigt äfven andra kommunala myndigheters sammanträden. I en kommunal nämnd (mantalsnämnden) är han fortfarande själfskrifven ordförande. Detta allt i motsats till de andra landshöfdingarne i sina respektive residensstäder.

Stockholms stadsfullmäktige ha också svårt att inse, hvarför de skola ha vidsträcktare underställningsskyldighet än landsortsstäderna — både hvad beträffar underställning hos Konungens befallningshafvande och Kungl. Maj:t.

En egendomlig sida af icke-kommunala myndigheters makt öfver det kommunala är exempelvis öfverståthållareämbetets i Stockholm oerhörda makt att tillsätta tjänstemän, som aflönas med kommunens pengar, men med hvilkas tillsättande, befordrande och afskedande ingen kommunal myndighet har något att skaffa. Så är till exempel fallet med polisen — en budget på öfver två miljoner —, uppbördsverket m. m. Det är för öfrigt icke bara i Stockholm, som krafvet blir allt starkare på borgerligt inflytande på just polisens tillsättande.

Höga tjänstemän, som helt eller delvis aflönas med Stockholms kommuns pengar, utnämnas af Kungen utan ansökningsrätt, endast efter »nämmande» af kandidater af öfverståthållaren.

Kungl. Maj:ts förbehållna makt att godkänna kommunala nämnders i Stockholm instruktioner, under det motsvarande instruktioner i landsortsstad godkännas af Konungens befallningshafvande, är också en egendomlighet.

Magistratsstyrelse eller verklig kommunal regering?

Enligt hvad försports, skall Svenska stadsförbundet göra en vidlyftig undersökning angående magistrats- och drätselkammarsstyrelsen i flertalet Sveriges städer, hvilken undersökning torde blifva till nytta vid en eventuell revision af kommunalförfattningarna.

Så mycket torde emellertid äfven i denna kortfattade öfversikt kunna sägas, att städerna väl icke i allmänhet hinna blifva så synnerligen stora, förrän olägenheterna af en sammanblandning af rättsväsende och kommunalförvaltning (eller åtminstone uppsikt därå) skola göra sig

kännbara. Äfven för mycket duktigt folk i magistraterna torde det inte gå bra i längden att nödgas hålla det ena ögat på stadsfullmäktige och det andra på stadens brottslingar. Endast den ena uppgiften kan kräfva sin man helt.

Kommunerna, speciellt städerna och mest hufvudstaden, sakna ingalunda styrelser, men väl styrelse. Och fråga torde vara, om det vid en eventuell revision af kommunalförfattningarna icke vore skäl i att pålägga kommuner öfver en viss storlek eller med öfver en viss budget (eller efter annan indelningsgrund) ett hälsosamt tvång att skaffa sig en verklig kommunal regering: ansvariga tjänstemän, valda af stadsfullmäktige eller motsvarande och med rätt att där närvara och yttra sig och göras ansvariga för hvar sina departement.

Kommunalrepresentationernas bristande skyldighet att taga emot framställningar från medborgarne.

Frånsedt löpande ärenden, budget och hvad därtill hör, äro kommunalrepresentationerna egentligen icke skyldiga att lägga hand vid andra ärenden eller taga andra initiativ än dem, som råka intressera dem själfva. Någon rätt att inlämna skrifter till stadsfullmäktige t. ex. existerar inte. I en del landsortsstäder har visserligen utvecklats sig ett slags praxis, utan tydligt stöd i kommunalförfattningarna, att personer få inlämna skrifter intill vissa dagar före stadsfullmäktigemöte och få dem där upplästa. Ibland händer då, att någon medlem 'upptar skriften som egen motion.' Äfven utan detta nekas i allmänhet dock ej behandling inom de åsyftade städernas stadsfullmäktige. Någon skyldighet för en kommunalrepresentation att på detta sätt stå i rapport med allmänheten synes dock ej förefinnas.

Värst är det i Stockholm. Öfverståthållareämbetet förmodas ha någon sorts skyldighet att för vidare befordran taga emot skrifter till stadsfullmäktige, men det beror alldeles på godtycke, om de tagas emot eller icke. Stadsfullmäktiges expedition har heller ingen skyldighet i detta hänseende. Typiskt är ett fall, som jag själf haft någon del i: det var en arbetare, som under sitt 34 års arbete i stadens tjänst blifvit skadad och nu hade ett litet understöd på 300 kronor. På grund af nytillkomna omständigheter önskade han understödet höjdt, och jag hade hjälpt honom författa en skrifvelse, som han inlämnade på stadsfullmäktiges expedition. Den blef emellertid icke mottagen!

Kommunernas beskattningsrätt, inklusive lånerätt.

Denna fråga sammanhänger visserligen med hela den vidlyftiga frågan om vårt skattesystem. Vid en revision af kommunallagstift-

ningen vore det dock kanske möjligt att fristående dryfta, huruvida icke kommunernas rätt att beskatta — naturligtvis under statsmyndigheters kontroll — borde kunna väsentligt utvidgas.

Från konservativt håll har då och då framkastats tanken på att efter utländskt mönster uppsätta ett maximum för rätt att pålägga kommunalskatt — något, som enligt mitt förmenande väl knappast låter sig göra utan att utfinna alltjämt nya inkomstkällor för kommunerna.

Från flera håll har kommunernas rätt att ta upp så kallade korta lån ansetts missbrukas, hvarför ändrade bestämmelser därutinnan, har det sagts, vore af nöden.

* * *

Hvad jag här anfört är endast några exempel, som mest hänföra sig till den egentliga kommunallagstiftningen. Men kommunernas lif regleras äfven af en mängd andra lagar och förordningar, som visst icke alltid befordra kommunernas väl och ve, äfven om detta säges vara meningen. Jag tänker i det hänseendet bland annat på expropriationsförordningen och hvad som eljest ligger till rättesnöre för kommunernas åtgöranden för genomförande af sina stadsplaner. En vidunderlig lagstiftning, som utlämnar både stat och kommun åt moderna rofriddare!

Finnes nu hos Riksdag och regering en verklig allvarlig önskan att göra något effektivt för kommunerna — det vill säga för staten själf i dess smådelar — måste naturligtvis all otidsenlig lagstiftning, som har inflytande på kommunerna, revideras — något som jag här endast tillåter mig antyda.

* * *

På grund af hvad jag här anfört, tar jag mig friheten hemställa, att Riksdagen ville i skrifvelse till Kungl. Maj:t begära utarbetande och framläggande för Riksdagen af förslag till revision af kommunallagstiftningen.»

*Utskottets
yttrande.*

Motionären begär i den förevarande motionen en revision af vårt lands kommunallagstiftning. Denna lagstiftning innehålles, som bekant, förutom i vissa andra författningar, företrädesvis i förordningarna den 21 mars 1862 angående kommunalstyrelse på landet, angående kommunalstyrelse i stad samt angående kyrkostämma, kyrkoråd och skolråd, den 23 maj 1862 angående kommunalstyrelse i Stockholm, den 20 november 1863 om kyrkostämma och kyrkoråd i Stockholm samt den

5 maj 1882 angående kyrkofullmäktige och kyrkonämnd i Göteborg. I motiveringen till sin hemställan framhåller emellertid motionären behovet af en revision af all otidsenlig lagstiftning, som rör kommunerna, därvid han äfven medtager åtskilligt, som ligger utom ramen af de nyss nämnda författningarna, såsom den nuvarande anordningen med afseende å kommunala handlingars offentlighet, saknaden af bestämmelser angående kommunernas upphandlings- och entreprenadväsende samt en del bestämmelser, som röra hälsovårds-, byggnads- och poliväsendet. Motionären angifver, att han valt sina exempel på bristfälligheten af den lagstiftning, han berör, från Stockholm, i mindre grad från andra städer och minst från landsbygden.

Då de nuvarande kommunalförfattningarna tillkommo, betecknade de otvifvelaktigt ett efter sin tid stort framsteg. Det gällde då att närmare utveckla och reglera den kommunala själfstyrelse, som i vårt land har djupt rotfäste, med behörigt aktgifvande samtidigt på kommunernas ställning såsom organer i ett större helt. Likasom de härvid och eljest med mer eller mindre styrka framträdande svårigheterna måste anses genom de nämnda författningarna hafva för sin tid lösts ganska tillfredsställande, så hafva också enligt utskottets mening samma författningar sedermera verkat i det hela välgörande. Uppenbart är emellertid, att större eller mindre delar af dem under årens lopp kräft förändringar. Sådana hafva ock vidtagits och äro i särskilda punkter helt visst ytterligare af behovet påkallade. En viktig lagändring på detta område — nya grunder för den kommunala rösträtten — är ämnad att träda i kraft den 1 januari 1910. Andra frågor af ingripande betydelse stå på dagordningen, såsom frågorna om förändrade grunder i vissa afseenden för den kommunala beskattningen, om jämnare fördelning af kommunala skattebördor, om reglering af kommunernas låneförhållanden, om den kommunala representationens beslutanderätt i folkskolefrågor, om främmande trosbekännares ställning i fråga om kommunala rättigheter m. m. Alla dessa ämnen äro hvart för sig tillräckligt ingripande och betydande för att böra särskildt för sig lösas; att nu sammanföra dem skulle enligt utskottets mening vara synnerligen olämpligt.

Motionären framhåller, att det nyligen bildade Svenska stadsförbundet, som har till närmaste uppgift att tillvarataga städernas, köpingarnas och municipalsamhällellenas gemensamma intressen, ämnar företaga en vidlyftig undersökning angående magistrats- och drätselkammarsstyrelsen i flertalet af landets städer. Det är att antaga, att denna undersökning, som jämte utredning angående åtskilliga andra kommu-

nala spørsmål enligt hvad utskottet inhämtat redan af förbundet påbörjats, kommer att lämna betydelsefulla uppslag särskildt i flera af de omtvistade och svårlösta spørsmål, som vid fråga om reformer på stads-kommunalförvaltningens område framställa sig. I hvarje fall torde genom en sådan undersökning större klarhet vinnas om riktningen af de linjer, hvilka blifvande reformer böra följa, en klarhet, som hittills icke funnits och som ej heller motionären lyckats i någon mån åstadkomma. En grundlig utredning synes särskildt erforderlig för att finna den väg, som bör beträdas vid en eventuell reform af den kommunala förvaltningen för Stockholm, hvars alla detaljer synas utskottet tillräckligt omfattande för att lämpligen kunna, såsom både i lagstiftningen och eljest hittills skett, särskildt för sig behandlas. För Stockholm arbetar en af stadsfullmäktige den 22 maj 1905 tillsatt kommitté, bestående af 7 personer, åt hvilken uppdragits att utreda dels frågan om de ändringar, som böra vidtagas i organisationen af samt arbetsfördelningen emellan de stadsfullmäktige underlydande nämnder och styrelser, som afses uti § 5 af ofvanberörda förordning om kommunalstyrelse i Stockholm den 23 maj 1862, dels huruvida några ytterligare nämnder eller afdelningar af nämnd kunna anses erforderliga, och dels om någon ändring i öfrigt af det kommunala arbetssättet bör ifrågakomma för beredande af ärendenas mera skyndsamma och eljest ändamålsenliga behandling, samt att till stadsfullmäktige inkomma med de förslag, som på grund af den vunna utredningen kunna anses lämpliga. Utskottet kan icke finna det vara skäl, att, såsom motionären påyrkar, statsmakterna skulle föregripa den utredning, som sålunda dels Stockholms stad och dels öfriga städer och stadsliknande samhällen i landet själfva planerat och igångsatt.

Hvad angår kommunalförfattningarna för landet, anser utskottet, att motionären icke uppvisat några dem särskildt vidlådande brister, som borde föranleda till en revision af dem.

På grund af hvad utskottet sålunda anfört, får utskottet hemställa,

att förevarande motion icke måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 19 mars 1909.

På lagutskottets vägnar:

ERNST TRYGGER.

Reservation

af herr *Lindhagen*, som anført:

»Motionären har i sin motivering endast föga belyst de kommunala förhållandena på landet. Visserligen framhålles ett och annat, som i lika mån för land och stad kräfver uppmärksamhet, såsom frågan om behörighet för kommunens tjänstemän att väljas till kommunala uppdrag. Säkerligen gifves det också mycket, som kan vara att förbättra i den kommunala lagstiftningen för landet. I det stora hela ställa sig dock förhållandena där ganska olika mot i städerna. På grundvalen af den nu väckta motionen torde således någon framställning i dess syfte, såvidt rör landsbygden, ej kunna tillstyrkas.

Beträffande åter städerna, med hvilka motionären också hufvudsakligen sysselsätter sig, lägges i motionen tyngdpunkten på behovet af en omorganisation af förvaltningen, ett bättre afvägande af gränserna mellan beslutande och förvaltande myndigheters maktområden.

Här har motionären obestriddligen siktat mot något, som har största aktualitet för närvarande.

Det är nämligen ett allmänt känt förhållande, att med städernas rastlösa utveckling på alla områden går det ej längre med den nuvarande förvaltningen genom oafönade frivillige. Enheten i det hela och samverkan mellan de olika förvaltningsgrenarna äfventyras alltmer och de under nämnderna ställda tjänstemännens eget ansvar försvagas. Däraf vållas också oekonomisk förvaltning och kommunal skuldsättning öfver höfvan.

Detta gäller naturligtvis mest om de större städerna och i all synnerhet hufvudstaden. En undersökning af frågan bör dock omfatta städerna i allmänhet, helst författningarne för dem måste byggas på enhetliga grunder.

Hvilket nytt system bör eftersträfvast, kan man endast genom en utredning komma på det klara med. Mången förordar ett sådant system, som tillämpas i Köpenhamn och tyska städer, där förvaltningen är helt lagd i en eller flera aflönade borgmästares händer, och vid dessas sida står en beslutande församling. Detta kan åter, tror mången, urarta till skadlig byråkrati i många fall. Möjligen skall ett blandadt system visa sig vara för våra nuvarande förhållanden lämpligast.

Kommer en undersökning i denna motionens hjärtpunkt till stånd, skall den med nödvändighet draga med sig ett öfvervägande äfven af åtskilligt annat, som därmed står i samband och jämväl framhållits i motionen. Att motionären berört äfven andra frågor, som ej falla inom lagutskottets befogenhetsområde, behöfver väl ej, såsom utskottetsäger, anses vara synnerligen olämpligt. Ett vidsynt betraktelsesätt leder oundvikligt till insikt om, att mångahanda spörsmål spela in och kräfva ett samfäldt bedömande, om man vill skapa ett harmoniskt kommunalväsende.

Utskottet har också erinrat om, att denna sak är föremål för uppmärksamhet på andra håll. Att äfven Riksdagen samtidigt ägnar den viktiga frågan sin uppmärksamhet kan emellertid ej, såsom utskottet förmenar, sägas vara att föregripa den utredning i ämnet, som kan förberedas annorstädes. Tvärtom bör därigenom frågan erhålla ökad aktualitet, hvilket ej kan annat än befrämja dess tillfredsställande lösning.

På grund häraf hemställes,

att Riksdagen i anledning af förevarande motion ville anhålla, att Kungl. Maj:t måtte taga i öfvervägande, huruvida och i hvad mån organisationen af städernas förvaltning behöfver undergå revision, samt för Riksdagen framlägga förslag till de ändringar i kommunalförfattningarna för städerna, hvartill detta öfvervägande kan föranleda.»

Herr grefve *Hamilton* har begärt få här antecknadt, att han icke deltagit i behandlingen af detta ärende inom utskottet.