

Nr 5.

Ankom till Riksdagens kansli den 18 februari 1913 kl. 6 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av dels motion om skrivelse till Kungl. Maj:t angående revision i angivna avseenden av förordningen om kommunalstyrelse i stad, dels ock motion om skrivelse till Kungl. Maj:t angående utveckling och förtydligande av § 18 mom. 2 punkten b) av samma förordning.

Närvarande: Herrar Edén, Branting, Hellberg, Clason, Bellinder, Mannheimer, Ekman*, von Geijer, Sehlin, Wavrinsky*, Bergqvist*, von Bahr, Larsson i Säby, Nyström, Cederborg, Larsson i Västerås, Waldén, Karlsson i Fjäl, Jönsson i Slätåker* och Lundström i Göteborg.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Till konstitutionsutskottets behandling hava hänvisats motionerna i Andra kammaren, nr 33, av herr *Sommelius*, och nr 31, av herr *Lemke*.

I motionen nr 33 har herr *Sommelius* föreslagit, 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 hvad det rör de förhållanden, som av motionären i motiveringen till motionen blivit närmare antydda.

I motionen nr 31 har herr *Lemke* föreslagit, »att Riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t vidtaga erforderliga åtgärder för genomförande av en lagändring i syfte att § 18 mom. 2 punkt b) av kungl. förordningen om kommunalstyrelse i stad den 21 mars 1862 måtte utvecklas och förtydligas».

Bihang till Riksdagens protokoll 1913. 5 saml. 5 häft. (Nr 5.)

I fråga om de skäl, som motionärerna anförde till stöd för sina förslag, hänvisas till motionerna.

De yrkanden, som innefattas i motiveringen till herr Sommelius' motion, tillåter sig utskottet att sammanfatta sålunda:

1) yrkande om förändring i magistratens ställning till stadsfullmäktige;

2) yrkande om ändring i § 18 mom. 2 b) (resp. § 41) i förordningen om kommunalstyrelse i stad;

3) yrkande om ändring i mom. 3 av samma §; samt

4) yrkande om åläggande av skyldighet i viss utsträckning för medlem av stadskommun att åtaga sig kommunalt förtroendeuppdrag.

Utskottet har tagit under öfvervägande vart och ett av ovanstående yrkanden för sig samt därvid behandlat herr Lemkes hemställan i samband med herr Sommelius under 2) återgivna yrkande.

i.
Magistratens
ställning.
a) Historik.

Magistratens ställning till kommunen och kommunalrepresentationen har under tidernas lopp undergått ganska avsevärda förändringar.

Redan i urkunder från 1200-talet omförmäles magistraten, eller, såsom den då kallades, rådet. I den av Magnus Eriksson utfärdade allmänna stadslagen meddelas närmare bestämmelser om rådets organisation och uppgift.

Enligt nämnda lag handhades stadens styrelse af den kunglige fogden och rådet, vilka gemensamt utövade såväl den dömande som den förvaltande myndigheten. Fogden utgjorde därvid Konungens ställföreträdare, medan rådet var stadskommunens representant, som i främsta rummet hade att tillvarata stadens rätt och bästa. I spetsen för rådet stodo borgmästarne, vilka utsågos av och inom rådet självt. Deras uppgift var emellertid ursprungligen allenast att leda rådets förhandlingar. Vid stadsstyrelsens sida deltog borgerskapet, samladt till allmän rådstuga, i avgörandet av stadens viktigare angelägenheter.

Så småningom framträdde den uppfattningen, att rådet ej uteslutande eller ens företrädesvis var en kommunalviljans representant utan tillika, framför allt såsom utövare av den dömande verksamheten, ett organ för statsmakten. Den kunglige fogdens betydelse inom stadsstyrelsen minskades, och i stället tilltog regeringsmaktens inflytande inom rådet självt. Framför allt blev detta fallet, sedan det från medlet av 1600-talet blivit vanligt, att borgmästareämbetet, som allt starkare börjat framträda såsom

en med särskilda rättigheter utrustad ämbetsmyndighet, besattes av Konungen.

Emellertid hade med städernas tillväxt i omfång och folkmängd allmänna rådstugan visat sig vara en alltför otymplig form för borgerskapets direkta deltagande i de allmänna angelägenheterna. Fördenskull framträdde från slutet av medeltiden i de större städerna en slags representation för borgerskapet.

Sagda representation, som efter hand fick namnet »de äldstes råd», ordnades närmare genom 1619 års bekanta stadga angående städernas administration. I enlighet med denna skulle de äldstes råd, då magistraten hade på stadens vägnar med menigheten att handla, kallas till rådstugan att där förnimma vad som av nöden var samt därefter samlas å gillestugan att emellan sig överväga vad i samma ärende stod till att göra. Vad de äldste beslutade med rådet, det skulle stånda och av hela borgerskapet fullbordas utan gensago.

De äldstes råd ägde fortfarande bestånd ända till våra nuvarande kommunalförfattningars tillkomst år 1862. Emellertid var den för de äldstes och magistratens inbördes ställning betydelsefulla frågan, huru förfaras skulle, för den händelse att de bägge korporationerna stannade i olika beslut, ej närmare reglerad. I praxis torde den uppfattningen i allmänhet hava gjort sig gällande, att beslutanderätten principiellt tillkom magistraten.

Först med 1862 års förordning om kommunalstyrelse i stad blev magistratens och kommunalrepresentationens förhållande till varandra otvetydigt reglerad. Med utgångspunkt i den kommunala självstyrelseprincipen stadgar förordningen i sin 6 §, att stadskommunens beslutanderätt utövas vid allmänna rådstugan eller genom stadsfullmäktige. Magistraten däremot intager en beredande, verkställande, kontrollerande och i viss mån initiativtagande ställning. Sålunda äger magistraten att hos allmän rådstuga eller stadsfullmäktige väcka förslag i alla ämnen, som röra stadens allmänna angelägenheter. Vidare åligger det magistraten att bereda ärendena till allmänna rådstugan, att tillhandagå stadsfullmäktige med alla erforderliga handlingar och upplysningar, att utöva kontroll över lagenligheten av fattade beslut, att handhava överinseendet över verkställighet och förvaltning, att för detta ändamål ombesörja föreskriven underställning ävensom att taga befattning med stadens drätsel och uppbörd m. m.

I vad magistratens ställning rörer har förordningen om kommunalstyrelse i stad ej undergått någon förändring.

b) Utskottets
yttrande.

Av den föregående utredningen torde hava framgått, att den ställning, som magistraten i det nutida stadssamhället intager, är av dubbel natur. Dels är magistraten i första hand en *statens* dömande och förvaltande myndighet, dels har den ock åtskilliga *kommunala* förvaltningsuppgifter. Det är mot magistratens ställning som ett kommunalt organ, herr Sommelius i sin motion riktar sig.

Till en början lär det böra påpekas, att den av motionären lämnade framställningen av magistratens kommunala verksamhet i flera stycken är missvisande. Sålunda torde det bero på en missuppfattning av de åsyftande lagrummens innebörd, då motionären påstår, att nära nog i alla avseenden i strid mot den anda, åt vilken man i § 1 av kommunalförordningen för stad givit uttryck, den kommunala bestämmanderätten förlagts i magistratens händer. *Beslutanderätten* i kommunala angelägenheter tillkommer allmänna rådstugan respektive stadsfullmäktige; verkställighet och förvaltning däremot åligga dels drätselkammaren och andra av stadsrepresentationen tillsatta styrelser och nämnder, dels i viss mån även magistraten. Sistnämnda myndighet tillkommer ock en allmänt övervakande och kontrollerande uppgift, som finner sitt starkaste uttryck i magistratens rätt och plikt att vägra handräckning till verkställighet av sådant kommunalrepresentationens beslut, som är stridande mot gällande författningar eller särskilda föreskrifter. Varken i detta eller andra av motionären framdragna fall lär magistratens verksamhet göra något intrång på kommunalrepresentationens beslutanderätt.

Det bör ock särskildt framhållas, att motionärens med hänvisning till § 48 i förordningen framställda påstående, att det är magistraten, som tillsätter de vid stadens förvaltning anställda tjänstemän och betjante, endast såtillvida är med verkliga förhållandet överensstämmande, att magistraten äger denna rätt för den händelse, att ej särskilda författningar eller reglementen annorlunda stadga. Det bör dock ej vara obekant, att dylika särskilda föreskrifter i de flesta fall finnas, vadan bestämmelsen om denna magistratens befogenhet i verkligheten endast sällan kommer till användning och sålunda kan betraktas närmast såsom en för sådana undantagsfall av behovet påkallad lämplighetsföreskrift.

Vad därefter beträffar motionärens yrkande, att magistratens kommunala verksamhet bör bringas att upphöra eller åtminstone väsentligen inskränkas, så finner utskottet icke de av motionären till förmån för en dylik förändring förebragta skäl tillräckliga för ett ingripande i angivna syfte.

Icke heller har utskottet förspott, att några mer avsevärda olägenheter skulle vara förbundna med det nuvarande systemet. Däremot torde detsamma mången gång visat sig hava varit till gagn för det kommunala arbetet. Framför allt har det varit av värde för kommunalrepresentationen att vid behov kunna anlita den juridiska sakkunskap, som inom magistraten alltid måste vara till finnandes. Det torde med skäl kunna ifrågasättas, huruvida man bör bringa magistratens kommunala funktioner att upphöra utan att samtidigt sörja för att kommunalrepresentationen på annan väg får tillgång till denna sakkunskap. Även om i de större städerna utvägar härutinnan stå öppna, så torde dock i mindre stadskommuner ett tillgodoseende av nämnda behov möta ganska stora svårigheter.

Om och när frågan om en omorganisation av den svenska stadsförvaltningen i dess helhet upptages till behandling, lärers jämväl spörsmålet om magistratens kommunala ställning bliva föremål för uppmärksamhet. Likaså kan tilläventyrs den väntade omgestaltningen av vårt rättegångsväsen komma att medföra konsekvenser i fråga om magistratens ställning såväl överhuvudtaget som särskilt i förevarande avseende. Redan dessa omständigheter göra, att man efter utskottets mening måste ställa sig betänksam gentemot förslag att ensamt för sig upptaga frågan om en omreglering av magistratens kommunala verksamhet. Att, såsom motionären tyckes tänka sig saken, utan vidare avskaffa magistraten utan att sätta något annat i dess ställe, lärers väl i alla händelser få anses uteslutet.

Härtill kommer, att, såsom motionären själv påpekar, meningarna på intresserade håll äro mycket delade ej blott i frågan, huruvida överhuvudtaget någon förändring i magistratens ställning bör äga rum, utan även bland dem, vilka anse en revision påkallad, rörande spörsmålet, i vilken riktning revisionen bör gå.

Riktigheten av en avvaktande ståndpunkt synes utskottet än vidare bestyrkas av det jämväl av motionären påvisade förhållandet, att ifrågasättande spörsmål inom svenska stadsförbundet, hvilket som bekant utgör ett de svenska stadskommunernas samfälliga organ för kommunala önskemål, för närvarande är föremål för utredning. Skulle på denna eller annan väg så småningom en mer stadgad mening framväxa om behovet av förändringar på förevarande område, lärers densamma säkerligen bliva framförd till statsmakternas beaktande.

På grund av vad sålunda anförts finner sig utskottet föranlätet att avstyrka bifall till motionen i denna del.

II.
*Ang. ändring
 i § 18 mom.
 2 b) av förord-
 ningen om
 kommunalsty-
 relse i stad.*

I § 18 mom. 2 b) av förordningen om kommunalstyrelse i stad, vartill § 41 hänvisar, föreskrives, att för beslut, som avse »beviljande av anslag till nya ändamål eller behov» kräves en majoritet av två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Såväl herr Lemke som herr Sommelius framställa anmärkningar mot förevarande stadgande, som motionärerna finna alltför svävande och obestämt avfattat.

Då förslag om införande av förevarande stadgande i den allmänna kommunalförordningen för stad genom kungl. proposition till 1907 års riksdag förelades Riksdagen till prövning, yttrade särskilda utskottet nr 1, som förehade propositionen till behandling, på tal härom följande: »Särdeles angeläget synes det utskottet vara, att kvalificerad majoritet göres till villkor för sådana beslut, vilka avse att föra in den kommunala verksamheten på nya banor, att anlita kommunens medel för ändamål, hvilka förut ansetts vara för kommunens intressen främmande. Givet är, att en bestämmelse i antydd riktning alltid måste bliva i viss mån svävande och att dess tillämpning kommer att bero av ett förnuftigt skön efter de i varje fall föreliggande omständigheterna. Det synes utskottet emellertid härvid i främsta rummet vara av nöden, att stadgandet icke erhåller en avfattning, som inbjuder till en alltför vittgående tolkning. Den av Kungl. Maj:t i nu ifrågavarande hänseende föreslagna bestämmelse har sin förebild i förordningen om kommunalstyrelse i Stockholm, § 23, däri bifall av två tredjedelar bland dem, vilka i beslutet deltaga, sättes såsom villkor för 'beviljande av anslag till nya ändamål eller behov'.» Sedan utskottet därefter refererat en del rättsfall från bestämmelsens tillämpning i huvudstaden, fortsätter utskottet: »En bestämd praxis har sålunda utbildat sig i fråga om räckvidden av berörda, i Stockholmsförordningen intagna stadgande. Det torde då ock vara lämpligt, att när den tanke, som uppbär detsamma, skall föras ut på ett vidsträcktare lagstiftningsområde, den redan antagna ordalydelsen bibehålles oförändrad». På grund härav föreslog utskottet och beslöt Riksdagen, att det i propositionen föreslagna uttrycket »nya företag eller behov» skulle utbytas mot »nya ändamål eller behov».

Den gjorda framställningen torde hava visat, att man redan vid förevarande stadgandes tillkomst varit fullt medveten om att dess tillämpning komme att lämna ett visst spelrum åt vad särskilda utskottet kallar »ett förnuftigt skön». Att så måste vara fallet ligger ock enligt utskottets mening i öppen dag. Ett närmare angivande eller upp-

räknande av de fall, som böra hänföras under den ifrågavarande bestämmelsen, lärer väl näppeligen låta sig göra utan att alltför mycket klavbinda utvecklingen på förevarande område.

Visserligen torde särskilda utskottets påstående, att vid stadgandets införande i den allmänna kommunalförfattningen för stad en bestämd praxis tack vare stadgandets tillämpning i Stockholm redan utbildats, hava varit förhastat. Efter vad utskottet av tillgängliga rättsfall kunnat finna, lär det icke ens i närvarande stund med fog kunna påstås, att en dylik fast praxis hunnit arbeta sig fram. Även denna omständighet synes utskottet tala för att icke utan trängande skäl vidtaga någon förändring, som alltid mer eller mindre måste äventyra den utsikt, som eljest förefinnes, att på rättstillämpningens väg så småningom åt stadgandet gives ett fastare innehåll. Då härtill kommer, att den begynnande praxis, vartill ansatser redan kunna förmärkas, så till vida tyckes gå i en gynnsam riktning, som den ej genom en hårdragen tolkning av stadgandets innebörd lägger en alltför stark hämsko på den kommunala utvecklingen, finner utskottet än mindre skäl föreligga för ett ingripande från lagstiftningens sida.

På grund av vad sålunda anförts, avstyrker utskottet motionärernas yrkande på åtgärder i omhandlade avseende.

III.

Herr Sommelius riktar sig jämväl mot föreskriften i 3 mom. av 18 § i förordningen om kommunalstyrelse i stad, vilket moment innehåller stadgande om att beslut om beviljande av anslag skall tillika innefatta, huruvida anslaget skall utgå av tillgängliga medel eller erforderligt belopp uttaxeras eller upplåning därav ske.

Ang. ändring i § 18 mom. 3 i förordningen om kommunalstyrelse i stad.

Till motivering av denna bestämmelse, som genom Riksdagens initiativ år 1909 infördes i förordningen, yttrar särskilda utskottet nr 1 vid 1907 års riksdag: »Det lär icke hava saknats exempel på att de nu för kommunalstämma och landsting gällande föreskrifter om kvalificerad majoritet för beslut angående lån utav angivet slag visat sig mindre effektiva. Ehuru en ifrågasatt utgift uppenbarligen varit av den betydelse att för dess bestridande sådant lån måste upptagas, har till en början med enkel majoritet avgjorts blott att *utgiften* skall ske, varav sedermera blivit en given följd att *upplåning* måste äga rum. Till förekommande härav torde det lämpligen böra stadgas att beslut, varigenom anslag beviljas, tillika skall innefatta ett angivande av sättet för utgiftens bestridande, och att beslut, som föranleder upplåning av medel,

skall, ej mindre än beslutet om själva lånet, hemfalla under bestämelsen om två tredjedels röstövertikt.»

De skäl, som särskilda utskottet sålunda anført till stöd för förvarande bestämmelse, äga uppenbarligen alltjämt samma giltighet. Då, såvitt till utskottets kännedom kommit, några avsevärda blägenheter vid stadgandets tillämpning icke försports, samt motionären ej ens angivit, i vilken riktning en förändring enligt hans uppfattning bör gå, har utskottet ansett sig sakna anledning att närmare ingå på denna del av motionen.

IV.

Ang. skyldighet att åtaga sig kommunalt förtroendeuppdrag.

Slutligen har herr Sommelius i sin motion gjort gällande, att viss skyldighet borde för medlem av stadskommun stadgas att åtaga sig kommunalt förtroendeuppdrag.

Ej heller härutinnan kan utskottet biträda motionärens uppfattning. Enligt utskottets mening har något verkligt behov ej framträtt i förvarande avseende.

På grund av vad sålunda anförts, får utskottet hemställa,

a) att herr Sommelius' motion, nr 33, i Andra kammaren ej måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda; samt

b) att herr Lemkes motion, nr 31, i samma kammare ej heller måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 18 februari 1913.

På utskottets vägnar:

NILS EDÉN.

Reservation

av herr *Lundström* i Göteborg i fråga om vissa delar av motiveringen.