



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

X. A
S. O. U.
STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1944:37
SOCIALDEPARTEMENTET



KOMMUNINDELNINGSKOMMITTÉN I.

DEN LANTKOMMUNALA
FÖRFATTNINGSREGLERINGENS
HISTORIA

EN ÖVERSIKT MED SÄRSKILT AVSEENDE Å
LANDSBYGDENS PRIMÄRKOMMUNER

AV

ERIK SCHALLING

S T O C K H O L M

1 9 4 4

Statens offentliga utredningar 1944

Kronologisk förteckning

1. Jordbruksbefolkningens levnadskostnader. Av E. Lindahl och L. Lemne. Marcus. 71 s. Jo.
2. Betänkande med förslag angående långtjänstunderbefäl m. m. Beckman. 91 s. Fö.
3. Betänkande angående nykterhetstillståndet under krigsåren. Marcus. 336 s. Fi.
4. Promemoria med förslag till lag med bestämmelser om allmänna behörighetsvillkor för vissa kommunala uppdrag m. m. Heggström. 66 s. S.
5. Betänkande med förslag till civilförsvarslag m. m. Beckman. 262 s. S.
6. Betänkande med förslag till byordningar och instruktioner för ordningsmännen i lappbyarna. Marcus. 85 s. Jo.
7. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 1. Marcus. 215 s. Fi.
8. Betänkande med förslag angående revision av riksdagens arbetsformer. Norstedt. 114 s. Ju.
9. Processlagberedningens förslag till lag om införande av nya rättegångsbalken m. m. 1. Lagtext. Norstedt. viii, 192 s. Ju.
10. Processlagberedningens förslag till lag om införande av nya rättegångsbalken m. m. 2. Motiv m. m. Norstedt. 500 s. Ju.
11. Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 4. Tiden juli 1942—juni 1943. Idun. 559 s. Fo.
12. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 2. Investeringsutredningens betänkande med förslag till investeringsreserv av statliga, kommunala och statsunderstödda anläggningsarbeten för budgetåret 1944/45. Marcus. 272 s. Fi.
13. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 3. Bilagor till investeringsutredningens betänkande med förslag till investeringsreserv av statliga, kommunala och statsunderstödda anläggningsarbeten för budgetåret 1944/45. Marcus. 77 s. Fi.
14. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 4. Marcus. 153 s. Fi.
15. Socialvårdskommitténs betänkande. 7. Utredning och förslag angående lag om allmän sjukförsäkring. Beckman. 360 s. S.
16. Socialvårdskommitténs betänkande. 8. Kostnadsberäkningar angående lag om allmän sjukförsäkring. Beckman. 91 s. S.
17. Betänkande med förslag till åtgärder för främjande av litteraturtjänsten inom de tekniska fackområdet. Heggström. 165 s. E.
18. Betänkande med förslag till vägtrafikstadga m. m. Beckman. 84 s. K.
19. Om inrättande av ett samhällsvetenskapligt forskningsråd. Heggström. 23 s. E.
20. 1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. 1. Skolan i samhällets tjänst. Frågeställningar och problemläge. Idun. 138 s. E.
21. 1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. 2. Sambandet mellan folkskola och högre skola. Idun. 354 s. E.
22. 1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. 3. Utredning och förslag angående vidgade möjligheter till högre undervisning för landsbygdens ungdom. Idun. 104 s. E.
23. 1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. Bilaga 3. Förhandlingarna vid sammanträde den 15—den 17 juni 1943 med 1940 års skolutrednings rådgivande nämnd. Idun. (2), 148 s. E.
24. Betänkande med förslag rörande revision av lagstiftningen om kvinnas behörighet att innehava stats-tjänst och annat allmänt uppdrag. Norstedt. 65 s. Ju.
25. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 5. Promemoria angående yrkesutbildning för arbetslösa m. m. Heggström. 92 s. E.
26. Befolkningspolitik i utlandet. Beckman. 239 s. S.
27. Betänkande med utredning och förslag angående rätten till vissa uppfinningar m. m. Marcus. 83 s. H.
28. 1941 års reumatikeravårdsakkunnigas betänkande. Del 2. Utredning och förslag rörande behovet av och formen för statligt understöd till utbyggande inom landets sjukvårdsväsen av efterbehandling och konvalescentvård. Sv. Tryckeri AB. 101 s. 6 ritn. S.
29. Socialutbildningsakkunniga. 1. Utredning och förslag rörande den högre socialpolitiska och kommunala utbildningen. Heggström. 192 s. E.
30. Ungdomsvårdskommitténs betänkande 1 med utredning och förslag angående psykisk barn- och ungdomsvård. Norstedt. 277 s. Ju.
31. Ungdomsvårdskommitténs betänkande 2 med utredning och förslag angående stöd åt ungdomens föreningsliv. Norstedt. 195 s. Ju.
32. Slututlåtande avgivet av besparingsberedningens järnvägssakkunniga. Marcus. 169 s. Fi.
33. Socialvårdens omfattning och kostnader efter 1930. Beckman. 69 s. S.
34. Socialvårdskommitténs betänkande. 9. Utredning och förslag angående revision av lagstiftningen om barnavårdsanstalter och fosterbarnsvård. Beckman. 296 s. S.
35. Betänkande med förslag till lag om skyldighet för innehavare av järnväg eller spårväg att hålla stängsel. Norstedt. 76 s. Ju.
36. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 6. Marcus. 130 s. Fi.
37. Kommunindelningsskommittén. 1. Den lantkommunala författningsregeringens historia. Av E. Schalling. Marcus. 108 s. S.

Ann. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet. Enligt kungörelsen den 3 febr. 1922 ang. statens offentliga utredningars yttre anordning nr 98) utgavs utredningarna i omslag med enhetlig färg för varje departement.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1944:37
SOCIALDEPARTEMENTET



KOMMUNINDELNINGSKOMMITTÉN I.

DEN LANTKOMMUNALA
FÖRFATTNINGSGREGLERINGENS
HISTORIA

EN ÖVERSIKT MED SÄRSKILT AVSEENDE Å
LANDSBYGDENS PRIMÄRKOMMUNER

AV

ERIK SCHALLING

STOCKHOLM 1944

ISAAC MARCUS BOKTRYCKERI-AKTIEBOLAG

448230



STATENS OFFENTLIGA LÄROBOKSÄMNE
KONSTFÄRHANDLINGSBOK



KOMMUNINDDELNINGSKOMMITTÉN I

DEN LANTKOMMUNEN

FÖRFATTNINGSRÄGELFÖRNINGENS

HISTORIA

EN ÖFRISIT MED SÄRSKILT AVSEENDE PÅ

LANDSBEKÄNNSKETS FÖRSTÄLLNINGAR

AV
FRANZ SCHWABING

STOCKHOLM 1909

ISAAK HANSSON BOKFÖRLAGS-ÅRSTYRELSEN

1909

Innehållsförteckning.

	Sid.
Förkortningar	4
Kommunindelningsskommitténs skrivelse juni 1944	5
I. Den äldre menighetsförvaltningen	7
De medeltida menigheterna och dessas självstyrelse (byn, häradet, landskapet, staden, socknen) s. 7. — Nya förvaltningsuppgifter s. 9. — Förvaltningsorganisation före 1800-talet s. 13.	
II. Reglering av självstyrelsens former och uppgifter	17
Prästvalen s. 17. — Sockenstämmoförordningen 1817 s. 19. — Folkundervisningen s. 24. — Förarbeten till ny kommunallagstiftning s. 28. — Sockenstämmoförordningen 1843 s. 32. — Fattigvårdslagstiftningen s. 36. — Avvecklingen av vissa häradets förvaltningsuppgifter s. 40.	
III. Det moderna kommunbegreppet	41
Ideerna s. 41. — Kommunallagsskommitténs betänkande 1859 s. 44. — Riksdagsbehandlingen 1859—1860 s. 51. — Lagstiftningen 1862 s. 53. — Utvecklingen efter 1862 s. 58. — Köpingar och municipalsamhällen s. 67.	
IV. Förvaltningsuppgifterna efter 1862	69
Ordningsväsen s. 70. — Brandskydd s. 72. — Försvarsväsen s. 73. — Byggnads- och planväsen s. 75. — Kommunikationsfrågor s. 76. — Kommunal representation vid vissa allmänna förrättningar m. m. s. 76. — Stiftelseförvaltning s. 78. — Hälsovård och sjukvård s. 79. — Tandvård s. 81. — Undervisning och folkupplysning s. 82. — Socialvård s. 84 (Fattigvård s. 84; Barnavård s. 86; Folkpensionering s. 88; Nykterhetsvård s. 89; Arbetslöshetsfrågor s. 90; Arbetarskydd s. 90; Egnahemsverksamhet s. 91; Bostadsfrågor s. 92; Befolkningsfrågan s. 94; Butikstängning s. 95; Socialvårdens administration s. 95.) — Kristidsuppgifter s. 96. — Egenförvaltning s. 96.	
V. Indelningsändringar och reglerna därför	97
Kyrksocknen och pastoratet s. 97. — Jordebokssocknen s. 98. — Den borgerliga kommunen s. 99. — Kyrkogemenskap s. 99. — Särskilda skoldistrikt s. 100. — Oregelbundenhetskommittén s. 101. — Kommunala nybildningskommittén s. 101. — Indelningslagstiftningen 1919 s. 103. — Sammansatta fattigvårdssamhällen s. 105. — Kommunalförbund s. 105. — Häradet, tingslaget och väghållningsdistriktet s. 106.	

Förkortningar.

BB	=	Byggningabalken
FKL	=	KF 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet
FKst	=	» » » » » kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd
FKS	=	» » » » » kommunalstyrelse i stad
JB	=	Jordabalken
Kbfde	=	Kungl. Maj:ts befallningshavande, länsstyrelse
KBr	=	Kungl. brev
KF	=	Kungl. förordning
KK	=	Kungl. kungörelse
KRegl	=	Kungl. reglemente
LFS	=	Lag 6 juni 1930 om församlingsstyrelse
LKL	=	» » » » » kommunalstyrelse på landet
LKS	=	» » » » » » i stad
RF	=	Regeringsformen
RO	=	Riksdagsordningen
RSt	=	Rikets ständer
SOU	=	Statens offentliga utredningar

Till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Socialdepartementet.

Genom beslut den 30 juni 1943 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för socialdepartementet att utse en kommitté bestående av högst sju personer med uppdrag att utreda frågan om åstadkommande av en mera rationell kommunal indelning och framlägga därav föranledda förslag.

På grund av detta bemyndigande tillkallades samma dag såsom ledamöter i kommittén landshövdingen Malte Jacobsson, ledamöterna av riksdagens andra kammare J. E. G. Fast, Nässjö, och G. E. Nilsson, Varberg, redaktören A. Olsson, Mora, ledamoten av riksdagens första kammare I. Persson, Skabersjö, kammarrådet E. H. Schalling och undervisningsrådet J. J. E. Weijne. Därjämte uppdrogs åt undertecknad Jacobsson att såsom ordförande leda kommitténs arbete.

Till sekreterare åt kommittén utsågs länsassessorn Sven Johan Nilsson och till biträdande sekreterare länsnotarien Erik Tage Eugén Kilander.

Kommittén har antagit namnet »Kommunindelningsskommittén».

På kommitténs uppdrag har dess ledamot, kammarrådet Schalling utarbetat en översikt över den lantkommunala författningsregleringens historia med särskilt avseende å landsbygdens primärkommuner, vilken översikt kommittén härmed får vördsamt överlämna.

Göteborg i juni 1944.

För kommunindelningsskommittén:

MALTE JACOBSSON.

/ Tage Kilander.

Öfverstyrelsen för den tekniska skolan för kvinnor i Stockholm har den 27 juni 1944 beslutat att utnämna till lärare i fysik och kemi i denna skola fru *Marta Jacobson* och till lärare i kemi i denna skola fru *Ellen Nilsson*. Utnämningarna äro tillfälliga och förbehållna för återbesked. Från den 1 juli 1944 tillträda de utnämnda lärarna sina nya befattningar. Detta beslut meddelas härmed till den tekniska skolan för kvinnor i Stockholm.

Stockholm, den 1 juni 1944.

För rektorsämbetet: *Marta Jacobson*

MARTE JACOBSON

Den tekniska skolan för kvinnor i Stockholm.

I. Den äldre menighetsförvaltningen.¹

De medeltida menigheterna och deras självstyrelse.

Den moderna kommunens ursprung är att söka i menigheten, det naturliga förbundet av närboende i trängre och vidare kretsar. Vid början av historisk tid möter oss menigheten i byn (byalaget), i häradet eller hundaret och staden, i landet eller landskapet samt i socknen. Vad som sammanhöll menigheten var givetvis då som nu behovet av samverkan och regler för denna. Därtill kommo gemensamma tillgångar (t. ex. allmänningar, »alla grannars mark»); bruket av dessa krävde hänsyn till allas rätt. Rätten till vad menigheten ägde var en *samäganderätt*. På den gemensamma stämman, där menigheten beslöt om sina angelägenheter, hade på landet inga andra talan än innehavare av jord (»bolfaste män»); i stad fordrades borgskap d. v. s. medlemskap i borgerlig yrkeskorporation av handels- eller hantverkskaraktär. Även i stad torde innehav av gård och grund varit det normala för en borgare. Ehuru köpenskap och hantverk voro förbehållna borgare i stad, kunde på landet få finnas »gärningsmän» för lantbefolkningens eget behov (landslagen Köpm. B. 7). I princip skulle menighetsbeslut vara *enhälligt*, behovet av en fullständig solidaritet gjorde det nödvändigt, att menighetens alla medlemmar deltog däri, »förenade sig» — framför allt de mera betydande, som kunde påverka de mindre eller i vidrigt fall med maktmedel förhindra verkställigheten. En uppdelning mellan en majoritet med befogenhet att bestämma menighetens beslut och en minoritet var ännu en helt främmande tanke; och om någon graderad röstskala kunde det följaktligen icke vara tal.

Bystämmans uppgifter hänförde sig till regleringen av byamännens inbördes förhållanden — brukandet av den samfällda marken, byallmanningen, kreaturens bete på denna, stängselskyldighet och trafik över den under enskilt bruk liggande jorden o. dyl. — samt deras gemensamma intressen utåt, gentemot andra byar. Andelstalet i byalaget (byamålet) eller skattetalet (hemmantalet) blev norm för andelen i rättigheter och skyldigheter, som kunde och fingo delas. Oskift skog och mark samt fiskevatten ägde alla jordägare i byn utan avseende å andelstal nyttja till husbehov. Dessa förhållanden reglerades i allmänna lagen.

¹ För denna avdelning jfr N. Herlitz, *Svensk självstyrelse* (1933) s. 15—55; A. W. Boisman, *Om rättskontrollerna i den svenskfinska inre förvaltningen etc.* (1908); R. Gullstrand, *Bidrag till den svenska sockensjälvstyrelsens historia under 1600-talet* (1923); K. H. Johansson, *Svensk sockensjälvstyrelse 1686—1862* (1937). Se ock B. H. Dahlberg, *Bidrag till svenska fattiglagstiftningens historia intill mitten av adertonde århundradet* (1893).

Häradsmännen — hundaresbenämningen utträngdes så småningom av häradsnamnet — mötte på sitt ting, som, under ledning av häradshövdingen (domaren), bildade den lägsta offentliga domskretsen. Förutom brott- och tvistemål handlades å tinget ärenden om härad sallmanning, om väghållning (häradsväg och häradbro), om brandstod, om skallgång och varggård, om öppenållande av båtled och fiskeled (kungsådra), om anläggning av kvarn (med dess inverkan på vattenståndet i förhållande till den odlade jorden), om gästgiveri och skjutsning, senare (då tingen började hållas under tak) även tingshusbyggnad. Sidoordnad med häradet var *staden*, som utgjorde egen domskrets; stadsdomstolen, rådet, liksom häradstinget ett förvaltningsorgan, sammanträdde med borgarne på den allmänna rådstugan under ledning av konungens fogde, senare av valda borgmästare.

Landskapets till ting samlade menighet, landstinget, bildade under lagmannens ledning den högsta domskretsen — lagsagan — men var också lagstiftande och skattebeviljande, innan riksdagen övertagit dessa uppgifter. Den samfällda jordegendomen kallades landsallmanning. I Norrland, där häradindelning saknades, hade, innan tingslagsindelning uppkom, landskapet de uppgifter, som i riket i övrigt tillkommo häradet. Även landskapets män kunde hålla väg och bygga bro (landsväg, landsbro). Västgöta och Östgöta lagsagor delades under 1600-talet vardera i två, de övriga omfattade enligt den dåvarande indelningen ofta mera än ett landskap. Landsallmanningarna övergingo så småningom till kronan eller skiftades mellan häraderna. År 1849 upphävdes lagsago- och lagmansinstitutionerna.

Uppkomsten av *socknen*, den yngsta av de gamla menighetsbildningarna, sammanhänger med kristendomens införande på 1000- och 1100-talen. Benämningen avsåg den menighet, som besökte samma kyrka; socknemännen hade att sörja för kyrkans byggnad och underhåll samt avlöna präst och klockare. Förutsättning för att kyrka fick invigas och därmed ny socken bildas var, att den på förhand var försedd åtminstone med prästgård, helst även med annan jord, vars avkastning kom kyrkan till godo. Lagarna utgå från att sockenkyrkan och icke socknemännen är ägare till jorden. I Upplandslagens kyrkobalk — vilken under den senare medeltiden i praxis blev förhärskande i hela landet — heter det om nybyggnad av kyrka, att alla de som äga jord i socknen skola utgöra dagsverken efter bondatal och körslor efter jordatal. Då fråga var om lagning och bättring av kyrkan, skulle bönderna föra fram virke därtill, och kyrkan skulle själv lega män till arbetet och hålla kosten åt dem. Detta förutsatte, att kyrkan hade egna inkomster; dessa bestodo regelmässigt av viss del av tionden, inkomst av egen jord samt smärre avgifter, för gravplatser, klockringning m. m., ävensom frivilliga gåvor. På prästgården skulle socknemännen bygga och underhålla laga hus; omvårdnaden ankom på prästen. Denne åtnjöt andel av tionden samt — jämväl av icke jordägare — avgifter för särskilda förrättningar såsom vigsel, barndop och jordfästning. Om klockaren sägs icke mycket i lagarna. I regel innehade han klockarebol eller stuga, någon lön (i spannmål, smör eller penningar) samt avgifter för förrättningar.

De å sockenstämma fullmyndiga socknemännen — vilka för träffande av föreningar mötte i sockenstugan där sådan fanns — voro jordägarne. Dessa svarade för att kyrkan hölls vid makt, och att hennes inkomster rätt förvaltades, samt att präst- och kyrkojorden icke förskingrades. Då emellertid kyrka och präst voro till även för icke-jordägares räkning, fingo de senare bidraga till kyrkans och prästens behov, brukare av annans jord i stället för ägaren och övriga efter skiftande regler. Kyrkans och prästens jord fick icke säljas eller bytas utan biskopens tillåtelse samt prästens och socknemännens vilja. Två kyrkvårdar och prästen som tredje skulle enligt yngre Västgöotalagen förvalta kyrkans medel och inkassera dess fordringar samt årligen redovisa inför socknen. Kontrollen utövades av biskopen. Tidigt erhöll sockenmenigheten — där icke konungen eller enskild var patronus — en patronatsrätten närstående presentations- eller förslagsrätt till präst; utnämningen tillkom biskopen. Denna socknens rätt utvecklades senare till en valrätt. Även socknemännen kunde ha samfälld jord, sockenallmänning, både i jord och vatten, samt hålla egna vägar (sockenvägar).

Sockenmännens jord bildade socknens territorium. Då tionden i huvudsak utgick av jordens avkastning, innehöllo redan landskapslagarna förbud mot att — utan vederbörligt tillstånd — lägga gård till annan sockens kyrka och präst. Stad utgjorde i regel egen socken; stadens styrelse, borgmästare och råd, utövade ett bestämmande inflytande på den kyrkliga förvaltningen. Där fråga uppkom om bidrag till gemensamma ändamål, som ej voro påbjudna i lag, eller utöver de skyldigheter, som voro stadgade, kunde frivilliga föreningar träffas, men dessa voro bindande blott för dem som togo del däri.

Nya förvaltningsuppgifter.

Såsom en analogi till den kunglige fogdens, sedermera landshövdingens, ställning i städernas förvaltning utvecklades under 1600-talet motsvarande företeelse på landsbygden. Landshövdingen ägde närvara vid häradsrätternas sammanträden och torde ej sällan ha presiderat i rätten. I realiteten var han den bestämmande, då förvaltningsmål förekommo, även om hans befogenheter ej alltid voro klart fixerade. På 1630-talet organiserades en kronopostföring genom indelning av bondehemman till *postföring*, i regel kronohemman vilka såsom vederlag åtnjöto, förutom lega, vissa friheter i avseende å andra allmänna besvär samt utskylder. Ehuru landshövdingarna beslöto om dylik indelning, voro häradsrätterna inordnade i systemet såsom remiss- och kontrollinstanser. För den nyvunna stormaktsställningens uppehållande blev det regelbundna underrättelseväsen, som postföringen möjliggjorde, av synnerlig betydelse.

De första skogsordningarna, av åren 1647 och 1664, tillkommo i syfte att bereda bättre *vård av skogen*, vars nationalekonomiska betydelse man fått ögonen öppnade för. För ändamålet lades nya uppgifter på häradet. Dess gamla rättigheter till häradsallmänningarna hade inneburit befogen-

het att förbjuda eller medgiva svedjande och odlingar på skogsmarken. Nu skulle domare och nämnd under landshövdingens inseende vaka över att skyddet för bärande träd (ek, bok, apel, oxel) efterlevdes, att oskift skogsmark icke utöddes, och att odlingar samt svedjande ej ägde rum utan lov.

Med indragningen under Gustaf Vasa till staten av kyrko- och biskopstionden stadgades skyldighet att hålla magasin för tiondepersedlarnas förvaring, *kyrkohärbärgen*. I fogdeinstruktionen 1583 anbefalles fogden att sörja för att tionden inlevereras i kyrkohärbärgen, och i 1602 års instruktion för ståthållare och fogdar i Finland åläggas dessa att låta vid var sockenkyrka upphugga ett kyrkohärbärke samt förordna kyrkans sexmän att jämte prästen uppbära tionden. Enligt 1609 års förslag till förordning om fogdars, länsmäns och fjärdingsmäns befattning med uppbörden skulle fogden i vart prästgäll förordna en *fjärdingsman* och i vart härad en *länsman* till att utkräva utskylderna av undersåtarna. Ofta utsågos dessa funktionärer under medverkan av häradstinget. När fjärdingsmannen i vart gäll uppburit räkningen, skulle han vid rätt tingsstad leverera uppbörden till länsmannen, vilken sedan skulle redovisa för fogden. I 1688 års häradsfogdeinstruktion betonades fjärdings- och sexmännens uppgifter vid uppbörden. I 1635 års landshövdingeinstruktion ålades landshövdingarna att vinnlägga sig om att vägar och broar röjdes och uppehölls, och för detta ändamål togs häradstingets medverkan i anspråk. I 1734 års landshövdingeinstruktion ålades befallningsmän (kronofogdar), läns- och fjärdingsmän att — under landshövdingens inseende — tillse det vägarna årligen röjdes och lagades. Vid bro- och vägsyn skulle, förutom kronobetjäningen, två av nämnden vara tillstädes.

Såvitt fråga ej var om jordägarerättsliga befogenheter gällde under medeltiden för all menighetsförvaltning, att skyldigheterna voro fastslagna men också begränsade genom lag, vare sig skriven eller av sedvanerätts karaktär. Denna lagstiftning, som i stort sett stått stilla från den tidigare medeltiden, blev efter reformationen utvidgad. Den utveckling påbörjades, som skulle införa en allt mäktigare ämbetsorganisation och så småningom skapa den moderna förvaltningsstaten. Konungen och de kungliga förvaltningsorganen övertogo i huvudsak biskopens administrativa befogenheter, socknemännens fick mera karaktär av hjälp åt statsorganen. Den kyrkliga jordens ställning av offentlig egendom betonades och fick ett uttryck i de statliga myndigheternas inseende över densamma. De facto erkändes dock socknemännen såsom intressenter, och kyrkvårdar eller andra socknens förtroendemän handhade i regel förvaltningen av sockenkyrkans egendom. I de nyförvärvade provinserna, där dansk-norsk rättsutveckling än mer framhävt statsmaktens supremati men lämnat sockenkyrkornas jord orubbad, stod denna under särskilda av statsmyndighet utsedda förvaltare. Prästjorden däremot sköttes före 1800-talets mitt av boställshavarna själva, men socknemännen voro vanligen representerade vid syner och andra förrättningar.

Med reduktionen av kyrkogodsets huvudmassa följde, att de kyrkliga institutionerna, som förut i huvudsak sörjt för barmhärtighetsverksamheten, för-

lorade förmågan att uppehålla *vården av fattiga och sjuka*.¹ Endast hospitalen, som ställdes under kronans uppsikt och försågos med statsanslag, kunde något så när bibehålla sina funktioner. I 1571 års hospitalsordning rekommenderades, att »några små sjukstugor underhölles i socknarna för 4—6 personer». Ett av Gustav II Adolf för 1624 års riksdag framlagt projekt till en hospitalsorganisation för riket med stöd av kronoanslag jämte bidrag från städer och socknar samt landskapen var avsett att fylla behovet av fattigvård men blev aldrig genomfört. I 1642 års tiggareordning (p. 8) föreskrevs däremot, att vid kyrkorna i städerna och på landsbygden skulle efter var församlings storlek och förmögenhet uppbyggas stugor, där sådana icke redan funnes, i vilka församlingens gamla och sjuka fattiga kunde inflytta och av staden eller socknen få allmosor samt försörjas men icke gå omkring och tigga. Och i 1686 års kyrkolag (28: 4) stadgades, att adeln i socknen (såsom främsta medlemmar) skulle tillika med kyrkoherden, kyrkvårdar och sexmän vårda sig om sjukstugorna på landet. »Och där som inga sjuk- eller fattigstugor äre uppsatte, bör sådant utan dröjsmål ske i var socken.» Vart härad och socken skulle föda sina fattiga och icke föra dessa in i andra socknar dem till last (28: 5). Emellertid förblev fattigvården i övrigt — utanför hospitalen — i huvudsak grundad på enskild välgörenhet ända till 1700-talets senare del. Nödstända, som förmådde gå och tigga, kunde redan enligt 1642 års författning av prästerskapet få s. k. tiggarpass, vilka först gällde inom hela stiftet. Genom 1698 års tiggareordning (p. 2) begränsades det legala tiggeriet till hemstaden eller hemsocknen, och i 1734 års lag (BB 26: 1) föreskrevs, att fattigstuga skulle byggas och uppehållas av socknemännen efter hemmantal.² I hospitalsordningen 1763 bekräftades socknens skyldighet att försörja sina fattiga. Kostnaden härför skulle fördelas på invånarna i förhållande till »andra utskylder». Även i stad — där flera kyrksocknar, församlingar, kunde finnas — var församlingen ansvarig för fattigvården. Enligt 1763 års hospitalsordning skulle »dårar, borttagne och sådane uslingar, som av smittosamme eller obotlige sjukdomar vore besvärade», intagas å kronans hospital för livstidsförsörjning mot viss engångsersättning från hemsocknen. Sedvanerättsligt hade i många orter utvecklats en lokal reglering i syfte att hålla löst folk ute från sockengemenskapen, och den allmänna lagstiftningen uppehöll 1788—1847 förbud för visst slag av personer att inflytta i en socken utan att sockenstämman därtill lämnat medgivande.

Den lokala skötseln av fattigvården var anordnad på olika sätt. Under det i mera betydande städer relativt välinrättade fattighus och arbetsinrättningar funnos, intogos på landet vanligen de, som voro i behov av direkt vård, i fattigstugor och försörjdes där; de som ej behövde vård, fingo penningunderstöd, och barn inackorderades hos fosterföräldrar. Där fattigstuga icke fanns

¹ Visserligen hade landskapslagarna bestämmelser om vanfört och fattigt folk, men innebörden av] dessa anses oklar. Den del av tionden, som benämndes fattigtionde, kom i någon mån hospitalen till godo men ingick i övrigt i de kyrkliga tillgångar, som möjliggjorde barmhärtighetsverksamheten.

² Med förmedling i hemmantal följde nedsättning i allmänna utskylder.

eller var otillräcklig, fingo de behövande turvis cirkulera mellan socknemännen med rätt för dessa att taga deras arbetskraft i anspråk. I andra orter var socknen uppdelad i rotar, vilka var och en sörjde för sina fattiga. Enligt en KK 14 februari 1811 kunde beslut, fattat av en sockenstämmodommajoritet, om avgifter till fattigvårdsändamål underställas Kungl. Maj:t för fastställelse. Sedan sådan meddelats, blev beslutet gällande även gent emot en minoritet och mot dem, som ej deltagit däri.

En egenartad *kyrkotuktsrättskipning* inom socknarna, »sockentukt», utvecklades mer eller mindre sedvanerättsligt men med utgångspunkt från ett beslut av prästeståndet vid 1611 års riksdag »att obotfärdiga syndare, som ej lyda prästerskapets förmaningar, skola bannlysas med prostens, kyrkoherdens och församlingens dom och samtycke».¹ Denna rättsutveckling, som letts av biskoparna i form av stifts- och andra lokala stadgor, kodifierades i de prästerliga privilegierna, och landshövdingarna kunde vid behov anlitas för straffexekutionen. Sockenförvaltningen kom härigenom att innefatta en med den civila jurisdiktionen konkurrerande rättskipning, vilken dock i följd härav efter enväldets tillkomst alltmera inskränktes. I 1650 års prästerliga privilegier hetter det i p. 23: »Särdeles skall prästerskapet då hava makt att ställa dem för rätta, som genom grova eder, svärjande och bannande sig försett eller eljest med sabbatsbrott, Guds ords förakt och försummelse till att göra sin gudstjänst på allmänna årshögtider, söndagar och helgdagar förargelse åstadkomma, vilka, eftersom de skyldige finnas och deras leverne tillförne varit haver, måste tillbörligen plikta och straffas.» I 1675 års privilegier tillades: »Och skall landshövdingen vara förbunden att låta exekvera det som då slutes genom kyrkvårdarna med borgmästare och råd i städerna och på landet med länsmans och fjärdingsmannens assistans antingen det då sker genom den brottsligas ställande på något bättrings rum eller förmedelst annat straff.» Senare blev denna sockenrättskipning alltmera inskränkt såsom ingripande i de allmänna domstolarnas befogenheter, men år 1723 utvidgades den åter genom införandet av stockstraffet, som försvann först år 1841.² I 1723 års privilegier utformades i övrigt institutet på ett sätt, som mera gjorde det till ett pastoralt varningsmedel.

»Förefallande mål, för vilka lagen ej egentligen något straff utsätter, eller så grova att de äntligen böra komma under domaren, såsom ogudaktighet i husen, förargelse och försummelse i gudstjänsten, må kyrkoherden med någon av de förnämste i församlingen och sexmännen i sockenstugan slika obetänksamma personer deras elaka förhållande föreställa och, om de därmed ej avstå, överlägga saken samt sedan låta den vanartige en eller flere söndagar av kyrkovaktaren med läns-, fjärdings- eller sexmännens tillhjälp uti stocken utanför kyrkodörren sätta eller ock efter omständigheterna med arbete till kyrkan eller penningböter såsom den sista varningsgraden belägga. Framhärdar en sådan ändå i sin ondska, angives saken i sitt foro. Skulle kronobetjänterna ej räcka prästerskapet häri handen, åligger landshövdingen att hålla dem därtill.»

¹ Se närmare K. H. Johansson ovan anf. arb. s. 330 ff.

² Stockstraffet var såsom icke kyrkligt straff i bruk redan under medeltiden. Se ock missgärningsbalken 3 kap. i 1734 års lag.

På landsbygden förekommo sockentuktsmålen i regel på allmänna sockenstämmor; i städerna, där sådana voro mera sällsynta, i de mer eller mindre av magistratsledamöter rekryterade fullmäktigekorporationer, *kyrkoråd*, som fungerade i sockenstämmas ställe.

I kyrkolagen (24: 31) stadgades, att klockare skulle vara boklärd samt kunna sjunga och skriva, så att han däri kunde undervisa församlingens ungdom. Detta gav på många håll upphov till *sockenskolor*, vilket dock berodde på frivillighet. Ännu i slutet av 1830-talet saknade över hälften av socknarna på landet skolor.

Under 1700-talet utfärdades *hälsovårdsföreskrifter* till förebyggande av vissa särskilda sjukdomar eller farsoter. Åtskilliga författningar reglerade utbildningen av *barnmorskor* (jordegummor) och deras verksamhet. År 1812 utfärdades ett kungl. cirkulär angående anställande av *vaccinatörer* i varje socken, och år 1813 ålades församlingarnas prästerskap närmaste bestyret med den allmänna hälsovårdens handhavande.

Av ålder hade *bondeståndets riksdagsrepresentanter* utsetts häradsvis på tinget (i Norrland landskaps-, senare tingslagsvis); hinder mötte dock icke för flera härad att utse gemensam representant. I 1723 års riksdagsordning (p. 7) stadfästes denna regel med förklaring tillika, att allmogen lämnades fritt val »utan landshövdingens, häradshövdingens, häradsfogdens eller annans intrång». Riksdagsordningen 1810 byggde på samma grundsats. Röst-rätten utövades efter hemmantal av sockenvis å sockenstämmor utsedda elektor (§§ 11, 18).¹

Förvaltningsorganisation före 1800-talet.

Såsom ovan nämnts förutsattes av ålder, att menighetsbesluten i princip voro grundade på enhällighet. Till åstadkommande av något så när fasta normer utbildades på 1600-talet under hägn av det på nytt i betydelse växande episkopatet en lokal lagstiftning i form av stadgor för kyrkotukt och fattigvård. I sådana stadgor förekommo, i syfte att skapa underlag för funktionsdugliga beslut, bestämmelser om böter för förfallolös frånvaro från sockenstämma. Detta fick allmän giltighet genom en kungl. resolution på prästerskapets besvär 17 december 1697, där det heter att ingen utan laga förfall skulle understå sig att utebli från sockenstämma; om han gjorde det, skulle han icke äga rätt »kvälja eller ogilla vad de närvarande beslutit hava», d. v. s. han skulle vara bunden av å stämman träffad överenskommelse. I andra fall, då giltigt beslut icke kunde åstadkommas, hade man möjlighet att hänskjuta frågan till häradstinget, där rätten »dömde» i frågan. Då det gällde bristande fullgörande av allmänna besvär, voro landshövdingarna, åtminstone till dess 1669 års exekutionsordning försåg dem med exekutivmakt, hänvisade till häradsrätternas medverkan. Försummelse kunde anmälas hos rätten av kronobetjäningen, men rätten kunde också ex officio upptaga

¹ Enligt 1866 års riksdagsordning förrättades val till andra kammaren domsagovis intill 1919.

sådana frågor. En viss legalitetskontroll över statsförvaltningen kunde sålunda utövas av domstolen.

Vare sig en förpliktelse ålåg härad eller socken, föreskrev häradsrätten i vad omfattning prestationen skulle utgå och efter vilken grund den skulle fördelas på de förpliktade. Medelst viten kunde de motspänstiga bringas till lydning, och åt ledamöter av den utav häradshövdingen utsedda häradsnämnden uppdrogs att övervaka verkställigheten, liksom nämndens ledamöter kunde betros med att skifta jord. Denna gamla förbindelse mellan förvaltning och rättsskipning började upplösas, när genom 1664 års gästgivareordning och 1687 års landshövdingeinstruktion landshövdingarna fingo rätt att till- och avsätta gästgivare ävensom tillse, att vägar och broar i rätt tid lagades och uppehölls, samt genom 1669 års stadga en allmän rätt till uppsikt över författningars efterlevnad. I olika etapper samlades allt mera av häradsrättens kontrolluppgifter hos landshövdingarna, vilkas styrelse enhetligt för hela riket dirigerades av det överordnade centrala styrelseverket, kammarkollegium; och häradsrättens funktion blev alltmera den, som tillkom en remissinstans, att avgiva utlåtanden som kunde ligga till grund för landshövdingens beslut.¹ Enligt 1687 och 1734 års landshövdingeinstruktioner skulle landshövdingen tillse, att vägar och broar i rätt tid lagades och uppehölls, och i 1734 års lag (BB 25: 1) stadgades, att landsväg skulle läggas, där den tarvades, och skulle Konungens befallningshavande låta rannsaka härom vid tinget. Någon dom av häradsrätten omtalas ej. I praxis meddelades också åläggandet av landshövdingen. Enligt 1734 års lag skulle förening om brandstod mellan häradsborna ske å tinget i Kbfdes närvaro. Häradshövdingen och landshövdingen skulle nämna synemän, som skulle besiktiga skadan. Häradsrätten skulle därefter pröva, huru stor brandstod skulle utgå av varje hemman. Kbfde skulle så förordna, att brandstoden utan dröjsmål skulle uppbäras (BB 24: 6). Om skjuts- och gästgivaregårdar heter det (BB 28: 1), att »Kbfde äger å häradsding dem lägga och inrätta i varje härad».

Bland de befogenheter, Kungl. Maj:t genom reformationsbesluten 1527 övertagit från episkopatet, var att tillse, det kyrkor och prästgårdar samt andra allmänna byggnader hölles vid makt. Enligt den första landshövdingeinstruktionen 1635 skulle landshövdingen hava en noga uppsikt över att icke allenast kyrkor utan ock skolor och hospitaler efter nödtorften hölles vid makt, vilken bestämmelse upprepades i instruktionerna 1687 och 1734. Enligt KBr 10 dec. 1695 borde biskoparna och prostarna giva landshövdingen del av »allt det som ej strax av dem kan ställas i säkerhet på det han vidare efter sakens beskaffenhet därom må kunna ransaka eller ock sådant till lag och rätt remittera eller till exekution befordra, så att kyrkones rätt icke må utan effekt och eftertryck komma att stanna i deras visitationsprotokoller, emedan biskoparna och konsistorierna i de mål som angå — — — kyrkornes byggnad intet hava någon exekution om händer». Å prästboställen tillämpades reglerna i byggningsbalken 27: 1 om syn vart tredje år. Enligt

¹ Sannolikt fanns ett visst sammanhang mellan denna utveckling och den jordägande adelns undanträngande genom yrkesjurister från häradshövdingeämbeten.

1734 års landshövdingeinstruktion skulle å prästgårdar, kapellans- och klockarbol ekonomiska besiktningar hållas av prosten med biträde av kronobetjänt och i socknemännens närvaro. Vid tjänsteombyten och när eljest prövades nödigt — när besvär anfördes över ekonomisk besiktning — skulle »ordentlig husesyn» (av- och tillträdessyn, laga syn) hållas av häradshövding och nämnd. (Nya bestämmelser om ekonomisk besiktning meddelades i kungörelser 1824 och 1830.) Tingshusbyggnad och häradsfängelse skulle enligt 1734 års lag vart härad bygga efter gårddatalet (BB 26:4). Beslutande-rätten tillkom Kbfde.

I *städerna* kom, i sammanhang med en gradvis skeende emancipation från den direkta statskontrollen, den överordnade förvaltningsmakten i realiteten att utövas av magistraterna d. v. s. borgmästare och råd. I sin dubbla egenskap av dömande och förvaltande myndigheter kunde de bibehålla den maktställning, som häradsrätten gradvis förlorat. Praktiskt taget alla stads-
menighetens beslut kunde kontrolleras av magistraten. I tivelaktiga fall söktes också magistratens fastställelse. Så småningom tillkom ett representativt organ i form av borgerskapets äldste. Vid sidan av dessa myndigheter nyskapades, särskilt under 1800-talets förra del, en rik samling av förvaltningsorgan för speciella uppgifter. Utformningen växlade i de olika städerna. Av dessa organ gjorde sig särskilt gällande de finansiella, vanligen kallade drätselkammare. Redan under 1600-talet hade emellertid en utom de borgerliga yrkena stående stadsbefolkning börjat uppväxa, vilken tog del i vissa kommunala skyldigheter, och vissa industriella yrken befriades efter hand från burskapstvånget.

Under det de yttre formerna för organisationen av härads- och i viss mån även stadsmenigheten ännu vid 1800-talets mitt bestodo i huvudsak oförändrade sedan medeltiden, hade *sockenorganisationen* efter reformationen undergått en skiftande utveckling. På sockenstämmorna samlades under 1600- och 1700-talet ej blott jordägare utan även obesuttet folk av båda könen. Detta sammanhänge sannolikt med den viktiga plats sockentukten fått i det folkliga självstyret.

I varje socken utsågos förtroendemän av olika slag. På sina håll funnos sedan gammalt särskilda utskott eller fullmäktige i form av *sexmän* eller *tolvmän* vid sidan av eller över kyrkovärdarna eller ock *kyrkoråd*, i vilka kyrkovärdarna ingingo. I de prästerliga privilegierna (1650, 1675, 1723) erkändes prästerskapets rätt att hålla sockenstämmor. I städerna voro i stället för sockenstämmor kyrkoråd vanliga: »I städerna, där antingen kyrkoråd eller sockenstämma hålles, förfares efter vanligheten» Det är att läsa ut för mycket av dessa stadganden, om man däri ser ett uttryck för självstyrelse i modern mening såvitt ekonomiska ting angå. Församlingens deltagande i sockenstämma uppfattades fortfarande såsom en skyldighet och avsåg väl huvudsakligen beslut om erforderliga arbeten och anskaffande av behövliga medel samt kontroll av medelsdispositionen. Det heter härom i 1723 års privilegier p. 23: »Prästerskapet på landsbygden skall årligen efter Jacobi och Michaëlis tid, jämväl dessutom när så omtränger och försam-

lingen det begärer — — — hava makt att hålla allmänneliga socknestäm-
mor uti sine socknestugor eller vanliga ställen, varest alle socknemännen
utan enskyllan och med all talans förlust, om någon utan laga förfall ute-
bliver, böra på den utsatte terminen komma tillsammans och, sedan kyrko-
herden föreställt kyrkans angelägenheter och vad till kyrkodisciplinen hörer,
där rådslå och beställa om kyrkans inkomst och räkenskaper, vilken riktig
och verificerad av kyrkoherden och kyrkovårdarna hållas och vid årets ända
sluten vara bör samt, sedan den av socknemännerna då blivit uti allmän
sockenstämma översedd och erkänd, till vederbörande prosts och biskops
eller, om så nödigt finnes, landshövdingens vidare efterfrågan försändas såväl
som medlen, i kyrkokistan eller eljest förvaras — — —.» Den slutliga
granskningen tillkom alltså icke socknemännen utan förvaltningsmyndighe-
terna. Det förutsattes emellertid, att sockenstämman kunde ha andra angelä-
genheter att besörja än sådana, som voro hänförliga till kyrkan och kyrko-
disciplinen: »I samma sockenstämma skall ock handlas om kyrko- och präst-
gårdsbyggnad och flera enskilda ekonomiska mål, som kyrkoherden eller
församlingen hava att föredraga, församlingens tarvor och beställningar an-
gående.» Bland sådana enskilda ekonomiska mål må nu nämnas fattigvårds-,
hälsovårds- och undervisningsfrågor, anställande av sockenskräddare och
sockenskomakare, byggande av sockenmagasin (för utlåning av spannmål),
löneavtal med prästerskapet, överenskommelser om penningsammanskott ut-
över eller i stället för naturaprestationer. Det förekom också, att man å soc-
kenstämma överenskom om utsättande av viten och böter för försummelse
av skyldigheter. Det var icke ovanligt, att viktigare sockenstämmobeslut
underställdes Kbfdes prövning och fastställelse för vinnande av förstärkt auk-
toritet. Därvid kunde förekomma, att Kbfde liksom tidigare häradsrätt änd-
rade beslutet.

Där fråga var om fullgörande av lagstadgade allmänna onera förelåg regel-
mässigt prövningsrätt för Kbfde. Besvär över dess beslut fördes i särskild
stadgad ordning, vanligen hos *kammarkollegiet*, i vilket fanns »fröet till ett
centralt organ för landsbygdens kommunalförvaltning»,¹ och därifrån till
Kungl. Maj:t. Genom 1847 års fattigvårdsförordning inskränktes emellertid
kollegiets uppgifter; fattigvårdsmålen fullföljdes direkt hos Kungl. Maj:t.
Kommunallagstiftningen 1862, den därpå följande successiva avvecklingen av
fastighetsonera² och inrättandet år 1909 av regeringsrätten hava medfört av-
veckling av huvudparten av kollegiets befattning med kommunala besvärsmål.

En ansats gjordes på 1700-talet att ge *byalaget* en fastare menighetsorga-
nisation. Det starka intresse för självverksamhet på jordbruksområdet, som
kännetecknade frihetstiden och fick sitt första synliga uttryck i den år 1725
tillsatta, med kammarkollegiet förenade s. k. ekonomikommissionen, gav upp-
hov till ett byordningsprojekt, innefattat i en skrivelse av riksdagen år 1741
och i Kungl. Maj:ts cirkulär 1742 till landshövdingarna angående landskultu-
ren. Här rekommenderades, att jordägarna i varje by antoge stadgor om ge-

¹ N. Herlitz, Svensk stadsförvaltning på 1860-talet (1924) s. 443. Jfr s. 28 nedan.

² Jfr s. 83 och 85 nedan med not.

mensamma angelägenheter (ägornas hägnande, diken, vägar, vallgång, brun-
nar och vattningsställen, åkerjordens brukning, slätter av samfällda ängar
o. s. v.). En ålderman, eventuellt med bisittare (i form av byrätt), skulle
utöva domsrätt över förseelser mot byordningen och även ha exekutions-
befogenheter. Det förutsattes, att förslag om förbättringsåtgärd kunde mot
tredskande genomföras, sedan det genom syn av »utbya män och grannar,
som äro förståndige och gode hushållare jämte någon landsbetjänt, om så
nödigt prövas», konstaterats, att åtgärden vore tjänlig för ändamålet. Pro-
jektet, som på många håll avsatte byordningar av i huvudsak angivet inne-
håll, syftade synbarligen till att ge nya former för menighetsförvaltning
under rättslig kontroll och detta under förhållanden, som satte ett utskott
av menigheten själv till domstol samt därigenom gav menigheten en tvångs-
rätt mot egna medlemmar.¹

Under 1600-talet medgåvos vissa städers borgare rätt att på landsbygden
vid vissa handelsplatser, *köpingar*, utöva sin verksamhet. Det var endast i
näringsrättsligt hänseende dessa platser lydte under stadsrätt, de tillhörde i
alla andra hänseenden var och en sin socken. Ett antal dylika »lydköpingar»
tillkommo på 1600-talet i Östergötland och Småland samt på Öland. I Skåne
funnos redan under dansk tid platser med egna begränsade handelsrättig-
heter (»fläckar»), och år 1667 tillkom en »friköping», Strömmen (den nu-
varande staden Strömstad), som icke lydte under någon stad. Flera dylika
friköpingar följde, och på 1700-talet blevo de flesta lydköpingar fria från
respektive städer. Sedan näringsfriheten år 1864 utsträckts till landsbygden,
intogo köpingarna i rättsligt hänseende ingen principiell särställning i för-
hållande till den omgivande landsbygden.

II. Reglering av självstyrelsens former och uppgifter.

Prästvalen.²

Såsom förut nämnts var sockenbornas prästvals rätt enligt landsskapsla-
garna mera en förslags- än en utnämningss rätt. »Skiljer sig socken åt om präst,
råde de som flera äro, och give biskopen präst åt kyrkan, då tre veckor
förgått» heter det emellertid i yngre Västgötalagen; detta närmar sig en verk-
lig valrätt. Att valrätt tillkom blott jordägare lærer kunna tagas för givet, men
av intresse är, att den kanoniska rättens majoritetsprincip, visserligen icke
fattad rent matematiskt utan med en viss företrädesrätt för den högre ställ-
ningen och auktoriteten, här vunnit insteg. Enligt Upplandslagen ägde sockne-
männen, om de vore ense, att utse präst, dock att biskopen skulle pröva hans
kompetens; blevo socknemännen ej ense, skulle biskopen utse prästen. Un-
der den senare medeltiden synes denna socknemännens rätt ha i stor utsträck-

¹ Det förekom stundom, att sockenstämman utgjorde överinstans till bystämman.

² För denna avdelning se närmare Betänkande med förslag till ändrade bestämmelser ang.
tillsättning av prästerliga tjänster 31 dec. 1932 (SOU 1932: 35).

ning gått förlorad till förmån för den biskopliga utnämningssrätten. Gustav Vasa, som lät indraga många prästtjänster och förena smärre socknar till pastorat (gäll), reserverade för sig, förutom de s. k. gamla konungsgällen (kungliga patronatsrätter), av biskopens utnämningssrätt vissa »huvudgäll», stadspastorat och andra betydande prästlägenheter. Dessa grupper bildade vad som senare kallades regala pastorat. Från slutet av 1500-talet (1571 års kyrkoordning och 1611 års konungaförsäkran) torde emellertid socknarna under inflytande av reformatoriska grundsatser ha återvunnit en väsentlig del av sin gamla valrätt. Denna kom också att avse de hjälppräster (kapellaner, komminister), som så småningom tillkommo i stora socknar eller vid avlägsna kapell- och annexkyrkor. Undantag bildade regala och patronella pastorat. På 1600-talet stadgades den kompromissen mellan kyrkostyrelsen och socknens anspråk, att den förra (domkapitlet) fick uppsätta tre personer på förslag till tjänsten, och att socknen fick välja mellan dessa. På grund härav och under inflytande av den allmänna politiska utvecklingen under frihetstiden utbildades en fast röstberäkning, som enligt en kungl. resolution 1731 följde hemmantalet, »varigenom de, som åbo oskattlagda hemman och torp, samt bruksfolk och andra, som ej bruka något skattlagt hemman, uti valet ingen delaktighet hava». Ägare av bruk eller masugn skulle emellertid även vid prästval ha sin röst, och skulle »var härd eller masugn lika anses härutinnan med ett helt hemman». Denna grundsats bibehölls i 1739 års prästvalsförordning, som därjämte fastslog, att vid prästval i städerna rösträtt finge utövas allenast för hus eller gårdar i församlingen. Enligt en kungl. förklaring 1746 tillkom rösträtt även boställshavare och brukare av andras hemman, där ägaren ej bodde i socknen. Majoriteten bestämdes av de vid valtillfället närvarande (KM:ts utslag 14 nov. 1798). Skyldigheten att delta i kyrkobyggnad, vilken förut utgick efter mantal, såvitt angick körslor, och efter bondetal (matlag) i avseende å dagsverken, utsträcktes år 1741 till bruk och skattlagda kvarnar.

Genom majoritetsprincipens och en graderad röstskalas knäsättande vid prästval hade ett sprängämne införts i det gamla menighetsbepettet, vars sammanhållande element var förpliktelsen till enhällighet och solidaritet i rättigheter och skyldigheter, men rösträttens förbindelse med jordinnehav måste å andra sidan verka i riktning mot de obesuttnas uteslutande från stämmorna, alltså en återgång till ett äldre rättsläge.¹ Såsom en konsekvens av majoritetsprincipens genomförande framkom behovet att för minoriteten skapa rättssäkerhet mot maktmissbruk och andra fel vid prästval. I 1739 års prästvalsförordning (p. 12) stadgades, att valförrättande prostens skulle inom tre veckor (21 dygn) anmäla vid valet förelupna olagligheter, varefter domkapitlet hade att härom underrätta landshövdingen. Denne ägde förordna om rannsaking genom vederbörande domare samt »befalla vederbörande fiskal att därvid göra sitt ämbete». Missnöjd församlingsmedlem ägde inom enahanda tid hos domkapitlet anföra besvär över valet »eller metoden därvid». Målet finge hos Kungl. Maj:t fullföljas inom fyra veckor (från Got-

¹ I städerna föreskrevs graderad röstskala år 1743 för borgmästare- och rådmansval, och systemet fick en vidsträckt användning även för andra städernas angelägenheter.

land och Finland två månader) från dagen för domkapitlets utslag. Enahanda besvärstider skulle enligt en förordning 26 december 1805 gälla vid besvär över tillsättande av »mindre, ecklesiastika beställningar» (klockare, organister o. dyl.), varå fullmakt eller konstitutorial utfärdades av pastor genom utdrag av sockenstämmoprotokoll.

Sockenstämmoförordningen 1817.

Det låg nära till hands att tillämpa det sålunda införda besvärsinstitutet även på andra sockenangelägenheter. I en motion i prästeståndet vid 1809—10 års riksdag (prot. 2 s. 144) erinrade prosten C. M. Livin i Flisby om sexmännens samt kronobetjäningens och landshövdingens uppgifter för verkställande av sockenstämmobeslut, men att intet vore bestämt, när besluten vunne laga kraft, och alltså ej om fatalietider för deras överklagande, ej heller om forum för besvär. Därför hände det, anförde motionären, att vad församlingen beslutit kunde efter lång tid på framställning av klagande ändras. Därför borde stadgande meddelas om besvärstid och besvärsforum. Riksdagen gjorde i anslutning till motionen framställning hos Kungl. Maj:t om meddelande av erforderliga föreskrifter, men Kungl. Maj:t gav frågan en vidare omfattning. Den 18 januari 1810 uppdrogs nämligen åt en kommitté under ordförandeskap av justitierådet, sedermera presidenten i kammarkollegiet O. E. Lagerheim att granska de angående sockenstämmor utkomna stadganden samt uppgöra förslag till en allmän författning om allt vad därtill hörde. Den rådande tendensen var att i görligaste mån befria menigheterna från trycket av statliga myndigheters uppsikt.

Det var ingen tillfällighet, att kommitténs uppdrag fick ett större omfång än riksdagen begärt. De styrande centrala förvaltningskollegierna, som med ledning av en vidlyftig samling av ekonomiska författningar hade hand om »rikets allmänna hushållning» — kammar-, bergs- och kommerskollegierna, under vilka länsstyrelserna voro inordnade — ansågos allmänt ha nått gränsen för möjligheten att överblicka och genom planhushållning leda den ekonomiska utvecklingen. Ett vidlyftigt författningsväsen försvårade sikten över förvaltningsstatens normsystem och krävde allt mera stegrade kvalifikationer hos ämbetsmännen. Författningarna rörande jorden, statens inkomster och utgifter, hemman åliggande besvär samt allmän ordning och hushållning beräknades vid denna tid till omkring 15 000. Förvaltningsförfarandet hade därför kommit att lida av en tyngd och en omständlighet, som till olägenhet för allmänheten försvårade ett raskt avgörande av ärendena. Nya idéer om den fria konkurrensens livgivande kraft och en allmän näringsfrihets välsignelse hade gjort sig gällande redan på 1700-talet. Efter 1809 års regimskifte befunno de sig i ständig framryckning och riktade sig naturnödvändigt mot statsförvaltningens planhushållning och dess reglementering av näringslivet. Besläktat härmed var intresset för alla associativa rörelser, som kunde giva stimulans åt den enskilda företagsamheten, samt för utveckling — i decentraliserande riktning — av kommunal verksamhet över huvud. Man föreställde sig, att en stimulans av sådan verksamhet skulle innebära ska-

pande av kraftcentra för utveckling och upplysning över allt i landet. Alla dessa rörelser avspeglas i häradshövdingen *Johan Mannerstams* den 21 december 1809 framlagda motion hos ridderskapet och adeln om dels utsöndring ur byggningabalken av de stadganden, vilka borde såsom ekonomiska skiljas från civil- och kriminallag, samt upphävande av onödiga och ändring av olämpliga författningar, dels ock inrättande av hushållningssällskap, förutom ett för hela riket och ett i varje län, jämväl ett i varje socken (ad. prot. dec. 1809 s. 1274 ff.). Motionären erinrade bl. a. om äldre uttalanden angående nödvändigheten att i varje socken utse ett antal förnuftiga och beprövade lanthushållare, vilka kunde råda och styrka övriga sockenbor i det som bäst och nyttigast vore, samt om ett kungl. cirkulär 9 december 1771 om lantbrukssällskaps inrättande i socknarna, »vilket också förordats i kammarkollegiets relation av år 1776».¹ Om detta kommit till verkställighet någonstades, anförde M., vore det blott på få ställen. Men inrättningen av kyrkoråd eller socknens äldste funnes i de flesta orter. Motionären förordade, att i varje församling eller av flera församlingar bestående pastorat socknemännen å sockenstämma skulle välja lämpligt antal i socknen boende jordägande män för att utgöra socknens äldste eller de äldres råd, vari församlingens pastor och, där skollärare funnes, denne borde vara självskrivna ledamöter. Detta sockenråd, hushållssällskap eller vad namn man ville giva detsamma, borde varje söndag och oftare, där så befunes nödigt, samlas efter gudstjänstens slut samt, jämte besörjande av kyrkorådets skyldigheter, bl. a. överlägga om frågor rörande hushållningen i församlingen samt bland sockenborna söka utbreda kunskap och undervisning i jordbruket och andra näringsfång, som där idkades eller med fördel kunde idkas. Detta organ borde också ha överinseendet över socknens skolor, där sådana funnes eller komme att inrättas, samt vaka över ungdomens uppfostran till sedlighet. Man kunde ock vänta, att till detsamma skulle överlämnas »avgörandet av mindre tvister och stridigheter dels efter antagande byordningar, dels efter de sålunda alltid till hands varande gode männens urskillning och jämkning, varigenom sådana tvister ofelbart skulle till större delen minskas och försvinna utan kostnad, omgång och domstolsåtgärd och såmedelst de allra enklaste och kanske närmast till ändamålet ledande förlikningsrätter uppkomma».²

År 1815 avgav 1810 års kommitté sitt betänkande. Den förklarade sig anse »varje kyrkosocken vid sockenstämma utgöra en korporation». Socken var alltså enligt kommittén en juridisk person, och därmed följde, att dess tillgångar i princip skulle vara *skilda från medlemmarnas*, icke längre föremål för dessas samäganderätt. Det låg också i sakens natur, att för socknen bindande beslut skulle kunna fattas, även om icke enhällighet förelåg. Kommittén utgick ifrån att under sådan förutsättning *majoriteten* skulle bli avgörande. De historiska förutsättningarna gjorde det naturligt, att rösträtt — som av kommittén förbands med röstplikt — blev beroende av äganderätt

¹ 1774 års relation om den allmänna hushållningens tillstånd i riket (tryckt 1776).

² Rikets ständer beslöt i april 1810 överlämna förslaget till KM:ts beaktande med anhållan, att KM:t måtte genom Kbfde låta uppmuntra landets inbyggare att såväl socknevis som länsvis inrätta hushållningssällskap eller hushållningsnämnder.

till fast egendom. Det hade, anfördes i betänkandet, icke undgått kommitténs uppmärksamhet, att torpare, inhysesshjon och flera socknens invånare deltog i vissa socknens allmänna skyldigheter, om vilkas utgörande och fördelning överlades i sockenstämman, men då kommitterade ej kunnat finna »någon grund till jämförelse mellan deras och jordägarnes rätt» och de i alla fall vid överläggningar i sockenstämma borde anses vara representerade av den, vars jord de brukade och vars arbetare de i visst avseende kunde anses vara, hade kommitterade inskränkt rättigheten till ledamotskap i sockenstämman till dem, som hade rätt till röst vid prästval, och vid förefallande omröstningar även stadgat samma grund. Kommitterade hade dock insett, att grunden icke vore tillämplig i alla ärenden, såsom vid frågor om prästgårdsbyggnad, däri säterier ej deltog, och vid val av elektorer till riksdagsmän, därifrån alla ståndspersoner vore uteslutna, ävensom att frågor kunde förekomma, som endast rörde personer och deras rättigheter och förbindelser. Vissa undantag hade därför gjorts. (»I de ärenden, där i anseende till särskilde stånd olika förhållanden inom församlingens ledamöter i desse delar uppkomma, gälla vad därom i varje särskilt fall är förordnat.»)¹ Anginge fråga endast *vissa* hemmans eller lägenheters rätt och skyldigheter, borde blott de, som för dem ägde rösträtt, deltaga i omröstningen. Vid lika röstetal borde ordföranden — kyrkoherden eller hans ställföreträdare — ha utslagsröst. Besvär mot sockenstämmas beslut borde anföras, i frågor om tillsättning av klockare och kyrkans övriga betjänte, redogörelse för kyrkans räkenskaper samt anstalter till »allmänna uppfostringen och undervisningen» i socknen hos domkapitlet, men i alla andra ärenden hos Kbfde. I fråga om besvärstid borde tillämpas samma grunder, som gällde i fråga om prästval, och tiden räknas från justering av beslutet eller, där enskild rätt för icke röstberättigad berördes, delgivning av detsamma. Inom Härnösands stift borde besvärstiden bliva dubbelt så lång (42 dagar) för mål, som ginge till domkapitlet från Jämtland samt Västerbotten och Lappmarken. Beträffande frågan, vilka ärenden borde tillkomma sockenstämmas behandling, förutsatte kommittén synbarligen, att därom borde gälla vad redan blivit stadgat; någon utsträckning av befogenheterna ifrågasattes ej. Emellertid uppräknades i kommitténs författningsförslag under rubriken »mål som röra kyrkans vård samt socknens eller församlingens hushållning och allmänna angelägenheter» 17 grupper av ärenden, som enligt då gällande författningar redan tillhörde sockenstämmas handläggning, bland dem även ärenden rörande »socknens enskilda kassor». Till yttermera visso kompletterades förteckningen med anvisningen: »Den åtgärd till upplysning, överläggning eller beslut, som sockenstämma i dessa mål tillkommer, stadgas i de författningar, som röra varje särskilt ärende, dem det tillhör sockenstämma att noga iakttaga.» Detta betydde bl. a., att kostnader för uppgifternas fullgörande fördelades i enlighet med de speciella föreskrifterna.

Sockenstämmans domsmyndighet hade, anförde kommittén, under gången

¹ Jfr 1817 års sockenstämmoförordning § 7: »I de fall där endast vissa medborgare äga rätt att rösta, förhållas på sätt författningarna härom särskilt i varje händelse stadga.»

tid antingen av sig själv upphört eller överflyttats till pastor och några av församlingens medlemmar under namn av kyrkoråd. Detta borde bibehållas för handhavande av kyrkodisciplinen samt vad till religionens och sedernas vård hörde — under ordförandeskap av kyrkoherden eller hans ställföreträdare — både på landet och i stad och bestå av 4—8 medlemmar. Sexmännen (vilka från ställningen såsom äldste eller fullmäktige sjunkit till ett slags sockenordningsmän) borde vara närvarande vid kyrkorådets sammanträden för att lämna upplysningar och sedermera verkställa rådets beslut.

I städerna borde den nya författningen kunna tillämpas, om den ej strede mot vad därstädes vore brukligt.

I huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs förslag utfärdades *KF 26 februari 1817 angående socknestämmor och kyrkoråd*. De avvikelser, som förekommo, voro huvudsakligen att, i stället för röstberättigades skyldighet att inställa sig vid sockenstämma, sattes rättighet att bevista denna; icke röstberättigade uteslötos från närvaro (§ 4). Dessutom räknades besvärstiden från beslutets kungörande å predikstolen eller delgivning med enskild.¹ Där skyndsamt verkställighet av beslut vore påkallat, kunde detta ske utan hinder av besvär, såvida ej domkapitlet eller Kbfde utfärdade förbud (§ 10). För besvär över kyrkoråds beslut gällde samma besvärstid som för sockenstämmas beslut. I Stockholm och de städer, där sockenstämmor mera sällan hölles, skulle iakttagas vad dittills kunde vara stadgat och kyrkorådet av församlingen uppdraget (§ 15).

Vidare må erinras om bestämmelsen, att ledamots frånvaro icke hindrade stämmas fortgång, och »må man, sedan beslutet taget är, icke eller vidare där i ämnet äga något att anföra» (§ 4).

Till exemplifiering av socknens förvaltningsuppgifter uppräknades följande grupper:

»1:o. Klockares, organisters och annan kyrkobetjänings tillsättande och föravske-dande; 2:o. Kyrkovårdars, sexmäns och rotemästares utnämmande; 3:o. Granskning av räkenskaperna för kyrkans medel samt frågor om deras användande; 4:o. Undervisningsanstalter inom församlingen; 5:o. Hushållningen och vården om kyrkoegendomar och lägenheter samt socknens enskille kassor såsom fattig- och brandstodskassor m. fl.; 6:o. Byggnaden och underhållandet av kyrkan och vad därtill hörer jämte alla socknens hus såsom prästgård, fattig- och socknestuga m. fl.; 7:o. Bänkfördelningar; 8:o. Sockenhantverkars antagande; 9:o. Brandstodsföreningar; 10:o. Frågor om socknens fattigas försörjande och överläggningar om mindre arbetsföra personers inflyttande från andra socknar; 11:o. Verifikation av rest- och avkortningslängder och granskning av erlagd betalning för kronoskjutsar; 12:o. Utväljande av fullmäktige för socknen såväl i allmänhet som för särskilda ärenden såsom vid sockneberedningskommitté² o. dyl.; 13:o. Tillsyn å socknemagasiner samt redogörelse därför; 14:o. Intygande om personers förhållande, vilka anmälas till belöningar hos sällskapet Pro Patria, Patriotiska sällskapet samt andra allmänna eller länet särskilt tillhörande sällskap, som äga rätt att tilldela belöningar, ävensom yttrandet om gjorda uppodlingar och bevis om tillverkad salpeter; 15:o. Vaccinations befordrande och jordegummors antagande; 16:o. Överenskommelse om salpetersskattens

¹ Ändringarna föranleddes av anmärkningar från Högsta domstolen.

² Se bevillningsstadgan 18 aug. 1812 art. V § 2. 4 mom.

utgivande, väghållning, snöplogning, brobyggnad m. m. dylikt; 17:o. Överenskommelser till befordrande av allmän ordning och sedlighet inom församlingen, för vilkas noggranna efterlevnad socknestämman äger å vederbörlig ort anhålla om vitesföreläggande, där sådant finnes nödigt.»

Någon utsträckning av kompetensområdet var icke avsedd, och beträffande vissa av uppgifterna var i lag eller författning redan bestämt, huru och av vilka de skulle fullgöras, men till besvärsinstitutets konsekvenser hörde att den, som icke överklagade sockenstämmans beslut, icke vidare kunde föra talan mot detsamma. I avseende å socknens »enskilda angelägenheter», vartill hörde inrättande av fattig- och brandstodskassor samt sockenmagasin, disposition eller anskaffande av egendom o. dyl., blevo de, som ej deltagit i beslutet och ej besvärat sig i laga tid, bundna av detsamma.¹ Då administrativ myndighet blev besvärforum, var sockenförvaltningen definitivt skild från häradsrättens domsområde.

Besvärspövingen innebar liksom vid besvär över förvaltande myndigheters beslut, »förvaltningsbesvär», fortfarande en *realprövning*, d. v. s. i alla avseenden även beträffande lämpligheten och med befogenhet för den prövande myndigheten att sätta nytt beslut i stället för det överklagade.

Såsom en erinran om statsförvaltningens uppsikt över sockenförvaltningen stadgades rätt för ej blott Kbfde utan även kronofogde och länsman att äska sockenstämmas hållande. I övrigt skulle två årliga stämmor hållas, i maj och oktober, samt när ordföranden så prövade erforderligt, eventuellt på framställning av röstberättigad.

Förordningen kan möjligen anses ha innefattat det första steget till den gamla jordägaresocknens upplösning genom medgivande av rösträtt — med undantag för brukare som icke hade ägarens fullmakt — åt alla som hade valrätt till präst. Men då alla dessa innehade fastighet, även där fastigheten, såsom fallet kunde vara med bruk och masugn, låg på annans grund, uppehölls ändock i sak den gamla principen om anknytningen till jordinnehav av rättigheter och skyldigheter. Såsom »ledamot av socken» räknades blott den som hade rösträtt på sockenstämma (§§ 5, 8). Detta var en konsekvens av kommitténs uppfattning om socknen såsom en korporation. I anslutning härtill skapades också ett reservat för jordbrukaregruppen, den särskilda stämman för handläggning av frågor om vissa hemmans eller lägenheters rätt och skyldigheter, den s. k. jordbruksstämman. Inom dess rättsområde kunde de röstberättigade fortfarande i fråga om vissa tillgångar vara samägare (t. ex. beträffande sockenallmänningar). Gemensam stämman för socknarna i ett pastorat kunde hållas. Något stadgande, huru gemensamma kostnader skulle bestridas, meddelades däremot icke; man torde ha förutsatt, att detta fick avgöras med hänsyn till de bestämmelser, som redan voro meddelade för bestridande av den ena eller andra förvaltningsuppgiften.

Kyrkorådets uppgifter angåvos avse handhavandet av kyrkodisciplinen samt vad till religionens och sedernas vård hörde. Med »egentliga lagbrott

¹ Se t. ex. Lag- samt allm. besvär- och ekonomiutskottens gemens. utl. nr 37 vid 1828—30 års riksdag.

eller sådana mål som till domstols handläggning höra» finge dock kyrkorådet ej befatta sig. Rådet borde i synnerhet låta sig angeläget vara att med förmaningar och föreställningar söka förmå felande till rättelse men ägde också att »för de förseelser, som enligt särskilda författningar med böter eller arbete till kyrkan eller stockstraff beläggas och till kyrkoråds upptagande höra», döma till ansvar. Någon uppgift som berednings- och verkställighetsorgan för stämman fick kyrkorådet icke.

Förordningen blev snart föremål för ändring. Redan vid 1823 års riksdag hemställde ständerna (skr. nr 421), att »då vid sockenstämmor överläggningarna icke angå några slags onera eller prestationer utan endast vad för ordningen eller sedligheten inom församlingen iakttagas bör, rösträttighet måtte få utövas av alla dem, som äga sådan rättighet vid prästval sig förbehållen, utan att de, vilka bruka andras jord, skola därifrån uteslutas». Den 24 mars 1824 utfärdades en KK i enlighet härmed (»utan att för utövningen av denna rättighet någon särskild fullmakt av ägaren må erfordras»).

Folkundervisningen.¹

Vid 1823 års riksdag förekom en fråga, som medelbart skulle få betydelse för en förbättrad anordning av folkundervisningen. I skrivelse till KM:t (nr 296) anförde Rikets ständer bl. a., att icke icke överallt föräldrar ägde skicklighet eller tillfälle att undervisa sina barn, att värnlösa barn någon gång kunde komma att sakna den första undervisningen, samt att ett livligare begär hos allmogen efter en mera utbildad odling krävde, utom religionskunskap, även färdighet i skrivning, räkning och övriga allmänna medborgerliga kunskaper. Det vore därför en billig önskan, att undervisningstillfällen i dessa delar bereddes mera jämnt. Ständerna erinrade tillika om den på flera ställen införda växelundervisningen samt, då denna icke överallt kunde komma till stånd, om klockarens skyldighet att bestrida barnundervisningen. Ständerna anhöllo under åberopande av dessa omständigheter, att domkapitlen måtte anbefallas dels att hålla allvarsam hand däröver, att klockarne fullgjorde detta sitt åliggande, där de vore anständigt avlönade, dels att låta sig angeläget vara att på allt sätt befrämja barnundervisningen på landet i synnerhet genom ett allmänna antagande av växelundervisningen samt tillsyn, att vid antagande av klockare gjordes avseende på kunskap om växelundervisningen. År 1824 beslöts tillsätta en kommitté — den senare 1825 års kommitté — som skulle till behandling i hela dess vidd upptaga frågan om de offentliga undervisningsanstaltens beskaffenhet.

Statsmakterna hade under äldre tid visat intresse för nedläggande av små annexkyrkor och deras sammanbyggande med andra i bättre och rymligare byggnader. Detta intresse ökades under 1800-talet på grund av särskilda förhållanden. Ständerna, som i nyssnämnda skrivelse förklarade sig anse »statens förbindelse endast vara att anvisa men icke att bekosta» medel för en allmänna barnundervisning, visade på möjligheten att genom indrag-

¹ För denna avdelning se närmare Svenska folkskolans historia (1940—42).

ning av prästtjänster erhålla medel till avlönande av skolpräster. KM:t anbefalldes år 1824 domkapitlen att söka åvägabringa sammanbyggnad av kyrkor, där så kunde ske. Någon större effekt synes detta dock ej ha haft, ty år 1830 (skr. 368) gjorde ständerna en ny framställning i syfte att genom sammanbyggnad av kyrkor erhålla medel till förbättring av folkskolan, »där hon finnes, och stifta henne, där hon saknas». Ehuru den 19 juni 1830 en KK utfärdades angående villkoren för kyrkors sammanbyggnad och behandlingssättet av därom uppkomna frågor med prövning genom Kbfde och biskopsämbete, skedde, såvitt utrönts, ingen indragning av avlöningstillgångar eller andra medel till förmån för skolväsendet — mot vilket för övrigt hinder mötte i prästerskapets privilegier.

I sitt år 1828 avgivna betänkande hade 1825 års *undervisningskommitté* förordat allmän skolplikt för barn, som uppnått åtta års ålder, samt statsbidrag för skolundervisning åt socknar med stort antal värnlösa barn. Staten borde sörja för lärarnas utbildning och skolväsendet i varje socken ställas under ledning av kyrkorådet eller andra församlingsmedlemmar under kyrkoherdens ordförandeskap. Lärare borde tillsättas av kyrkoherden och församlingen gemensamt bland kvalificerade sökande enligt av kyrkoherden upprättat förslag. Menigheten borde bestämma lärarens lön och äga rätt att vid dåligt uppförande avskeda honom, dock först efter resultatlös varning. Vid 1834—35 års riksdag gävo ständerna i skrivelse till KM:t (nr 299) uttryck för en önskan, att »genom ett vaksamt nit å regeringens sida kommunerna uppmuntras och uppmanas att besörja folkskolors inrättande», samt sin övertygelse om nyttan och behovet av folkskolors inrättande i alla de församlingar, där sådana ännu saknades. Emellertid ansågo ständerna, att kostnaden därför icke borde bestridas genom beskattning eller allmänna anslag, eller att kommunerna skulle tvingas genom allmän lag eller föreskrift, utan att detta borde få bero på frivilliga överenskommelser och beslut. Biskopar och landshövdingar borde anbefallas att med verksamt nit vaka över denna angelägenhet och på därtill utlysta sockenstämmor uppmana församlingarna till inrättande av folkskolor samt att med församlingarna samråda om sättet och medlen för deras tillvägabringande. Bl. a. borde övervägas, huruvida någon tillgång av kyrkornas forna eller nuvarande egendom kunde vara att påräkna, samt huruvida någon del kunde anslås av de inkomster, som fölle av lediga pastors- och komministersbeställningar, då tvister uppstode om deras återbesättande. Vidare uttalades önskemål, att domkapitlen borde varje år avgiva berättelse om folkundervisningsanstalternas fortgång och de hinder, som i detta avseende kunde på ett eller annat ställe möta, att kommunerna måtte tillåtas att genom årliga kollekter bereda inkomster till förmån för sina skolor, och att KM:t för övrigt måtte vidtaga och begagna alla de åtgärder och utvägar, som kunde bidra till ifrågavarande ändamål och därtill funnes lämpliga.

I proposition till 1840—41 års riksdag (nr 7) meddelade KM:t, att från samtliga domkapitel infordrade uppgifter gäve vid handen, att genom den mängd nya skolor, som under de senare 30 åren tillkommit, folkundervisningen blivit betydligt utvidgad och förbättrad, men också att den mången-

städes ännu vore bristfällig och otillräcklig (1 009 fasta skolor funnos och 377 församlingar hade flyttande sådana, men 1 211 församlingar av 2 308 saknade helt skola). KM:t, som ansåge det vara ett statens åliggande att avhjälpa bristen på skickliga lärare, framlade förslag till inrättande av ett folkskollärareseminarium i varje stiftsstad och äskade erforderligt anslag därför samt för understöd åt behövande och skickliga lärarelever. Vidare föreslogs bl. a., att i varje socken eller skoldistrikt sammansatt av flera socknar skulle vara minst en skollärare, som antingen i fast eller flyttande skola meddelade undervisning, smärre socknar obetaget att förena sig om en skola. Kyrkoherden skulle ha inseende över församlingens skolverk. Varje lärare skulle ha en minimilön samt av varje barn uppbära en avgift. Socknen skulle, med bidrag från staten till fattiga socknar, svara för löneförmånerna. I varje socken eller större skoldistrikt skulle finnas en skolstyrelse med kyrkoherden såsom ordförande och av församlingen valda ledamöter. Klockare- och skollärarebefattningarna skulle, där så ske kunde och församlingen det önskade, kunna förenas. Ett i viss mån begränsat skoltvång borde införas.

Rikets ständer godkände i huvudsak vad KM:t föreslagit (skr. nr 412 år 1841) men förordade, att barnavgifterna inginge till skolkassan, samt antogo för sin del ett förslag till lag om folkundervisningen i riket. Förutom föreslagen lön åt skolläraren förordades, att denne skulle av församlingen förses med tjänlig bostad och nödigt bränsle samt sommarbete och vinterfoder för en ko eller ersättning därför, om möjligt även planteringsland dels för eget behov, dels ock för att giva tillfälle till undervisning i trädplantering och trädgårdsskötsel. Med denna inställning hade tanken att bereda avlöningsmedel från prästerliga avlöningstillgångar förfallit. Skolstyrelsen skulle vid tillsättning av lärare upprätta förslag och de i socknen röstberättigade genom val utse tjänstens innehavare. Folkskoleväsendet skulle ställas under inseende av biskopen och domkapitlet, som också skulle granska de reglementen för undervisningen, som av vederbörande styrelser upprättades.

Den 18 juni 1842 utfärdades *KM:ts stadga angående folkundervisningen i riket*. I varje stadsförsamling och varje socken på landet borde finnas minst en, helst fast skola med vederbörligen godkänd, i regel från seminarium utexaminerad lärare. Dock skulle två eller flera till samma pastorat hörande stadsförsamlingar eller socknar på landet kunna förena sig om en skola, där en ringare folkmängd påkallade en sådan förening. Där medelöshet eller lokala förhållanden hindrade inrättandet av fast skola, finge tillvidare barnundervisningen besörjas i flyttbara skolor med en eller flera behörigen godkända lärare. Dylika flyttbara skolor borde även inrättas där, i ett vidsträcktare pastorat, byar, hemman, torp eller lägenheter vore så avlägsna från den fasta skolan, att hinder för dess begagnande för många av församlingens barn uppkomme. Lärares anskaffande och folkskolors inrättande borde sättas i verket inom 5 år från författningens ikraftträdande. Varje skoldistrikt hade att anskaffa och underhålla tjänliga rum för sina folkskolor. Kostnaden härför skulle bestridas efter de grunder, som inom orten följdes i fråga om kyrkobyggnad, såframt ej annorlunda överenskommes.

Fattiga församlingar kunde efter ansökan erhålla statsunderstöd till lärare-avlönningar, under förutsättning att de gått i författning om ett ändamålsenligt ordnande av sitt skolverk.¹ Kostnaderna för skolors underhåll och lärares avlönande borde utgöras gemensamt av varje skoldistrikt för alla inom distriktet befintliga fasta och flyttbara skolor, såvida ej annorlunda därom överenskommes. Vid tillsättande av lärare skulle efter kungörelse om ledigheten skolstyrelsen uppföra tre på förslag. Av dessa ägde sockenstämman med majoritetsval välja en. Besvär över »olagligheter begångna vid förslags upprättande eller vid val av lärare» kunde anföras hos domkapitlet och därifrån fullföljas till KM:t. Domkapitlet kunde medgiva förening av lärare- och klockaretjänst. Sökande till sådan förenad tjänst skulle innehava klockare på landet ålagd färdighet i vaccination och åderlåtning. Domkapitlet kunde medgiva förening av skollärare- och prästtjänster. Oskicklig lärare eller sådan, som ådagalade dåligt uppförande, kunde skolstyrelsen efter fruktlös befunnen varning skilja från tjänsten och lönen.

Skolplikt infördes för alla barn, som ej på annat sätt bereddes tillfredsställande undervisning. Varje församling ägde i samråd med skolstyrelsen bestämma den ålder vid vilken barnens skolgång borde taga sin början; dock borde denna ej uppskjutas längre än till slutet av nionde året, med rätt för föräldrar och målsmän att välja en tidigare ålder. De barn, vilkas föräldrar och målsmän ej ägde tillgång att bekosta barnens kläder och underhåll vid skolan, borde genom församlingens fattigvård understödjas häri.

År 1850 gjordes ett tillägg till stadgan av innehåll, att verk och lägenheter, som vore befriade från kyrkobyggnad, borde, i förhållande till den rösträtt de ägde jämfört med hemman, delta i kostnaden för skolhus, såvitt denna utginge efter hemmantal. År 1853 medgavs, genom ändring i stadgan, inrättande av flyttbar skola, där medellöshet eller lokala förhållanden hindrade inrättande av fast sådan, samt infördes en ny skoltyp, »mindre skola», avsedd för så avlägsna trakter, att dit hörande barn icke utan svårighet kunde begagna skola med examinerad lärare. Sådana mindre skolor kunde förses med icke examinerad lärare, som prövats på visst sätt. Dessa mindre skolor, som skulle bekostas av husfäderna inom skolans verksamhetsområde, fingo enligt en ändring i stadgan 1858 inrättas över allt på landet oberoende av avståndet från folkskola, försedd med examinerad lärare, och skulle avse inhämtande av det första förberedande kunskapsmättet för nybörjare (»småskolor»). Skola med examinerad lärare skulle därefter företrädesvis hava till föremål de mera försigkomna barnens undervisning. Samtidigt medgavs statsbidrag för sådan »högre folkskola», som kunde komma att inrättas för mera begåvade barn och förses med lärare med akademisk examen. Dessa skolor voro avsedda för att lärjungarna skulle »vinna något högre mått av bildning och inhämta gagneliga kunskaper utan att dragas från vanliga levnadsförhållanden eller nödig övning för duglighet och härdighet vid kroppsarbete».

¹ Ang. statsbidragens historia se Sv. folkskolans hist. III (1942) s. 69—83, 101; IV (1940) s. 109—112 samt kommunalskatteberedningens betänkande III (1943) s. 257 ff.

Förarbeten till ny kommunallagstiftning.

Rikets ständer hade redan 1810, närmast med hänsyn till behovet av sparsamhet efter det ryska kriget med dess landförluster, gjort framställning hos KM:t om tillsättande av en kommitté med uppdrag att utarbeta en plan för besparingar genom förenkling av statsorganisationen. Denna framställning syftade även till en omläggning av statsförvaltningen i enlighet med näringsfrihetens program. Ett med anledning härav genom en särskild kommitté åren 1811—1812 utarbetat betänkande intog emellertid en negativ inställning till frågan. Vid 1817—18 års riksdag framlades däremot ett utskotts-betänkande, som förordade en långt gående beskärning av de centrala verken, och år 1819 tillsattes under ordförandeskap av presidenten i kammarkollegiet S. Löfvenskiöld den s. k. styrelseverkskommittén, vilken år 1822 avgav en utredning. I denna förordades överflyttning av kollegiernas styrande förvaltningsbefogenheter till regeringen samt indragning av vissa ämbetsverk. Betänkandet överlämnades till 1823 års riksdag för yttrande samt remitterades där till särskilt utskott, som den 25 augusti 1823 avgav ett vidlyftigt, för den tidiga liberalismen typiskt utlåtande (nr 3). I detta yttrade utskottet bl. a., att municipal- eller menighetsstyrelsen borde utgöra »slutstenen i statsförvaltningsbyggnaden», samt att ämbetsmäns åtgärd i själva verket endast borde vara påkallad för de fall, då folket icke vore i tillfälle att självt bestyra om sina närmaste angelägenheter. Det vore således, enligt utskottets mening, en väl ordnad municipalstyrelse, som till slut mer och mer skulle minska de underordnade tjänstemännens stora antal. Sockenstyrelsen hade genom 1817 års förordning erhållit en mera stadgad form, varjämte länens berednings-, taxerings- och prövningskommittéer rätteligen vore att anse såsom menighetsstyrelser, liksom åtskilliga enskilda associationer och de i länen inrättade hus-hållningssällskapen. Utskottet hade därför upprättat förslag till municipal- eller menighetsstyrelse och hemställde, att, sedan förslaget granskats och länens invånare däröver hörts, KM:t måtte föranstalta om en sådan menighetsstyrelsens organisation, som kunde finnas nyttig och lämplig. Med skrivelse 22 dec. 1823 (nr 458) överlämnade ständerna betänkandet till KM:t och anhöllo, under åberopande av däri anförda huvudgrunder, att KM:t måtte till verkställighet befordra de delar av förslaget, som KM:t funne leda till styrelsens förenkling och till inskränkning i ämbetsmännens antal.

Styrelseverkskommitténs och utskottets betänkanden föranledde under 1820- och 1830-talen en del omregleringar inom statsförvaltningen¹ samt mellan denna och de allmänna domstolarna men ingen åtgärd i avseende å menighetsstyrelsens organisation.

Vid 1834—35 års riksdag anförde Rikets ständer i skrivelse till KM:t 24 juli 1834 (nr 80), att den tidpunkt visserligen ännu icke vore inne, då man av municipalstyrelser finge vänta all möjlig verksamhet och inflytelse, men

¹ Kollegiernas styrelsebefogenheter upphörde. Se närmare Kammarkollegiets historia (1941) s. 212—17, 306—35, 359—63.

härifrån borde icke något skäl hämtas för uraktlåtenhet att ägna uppmärksamhet och vård åt vad i den delen redan blivit hos oss åstadkommet, såsom hypoteksföreningar, sundhetsnämnder, sockenstämmor, lasarets-, fattigvårds- och skoldirektioner, sparbanker, frivilliga brandkårer jämte andra kommittéer och förvaltningar för varjehanda ändamål. Dessa municipalbestyr erbjöde icke allenast ett naturligt och föga kostsamt förvaltningssätt av folkets närmaste angelägenheter utan lämnade ock tidiga väckelser för den medborgerliga anda och den självständighet, vilken på en gång utgjorde den konstitutionella frihetens kännetecken och borgen för dess bestånd. Ständerna hade därför ansett sig böra hos KM:t anhålla, att KM:t måtte infordra sakkunnige mäns yttranden om det mest ändamålsenliga sättet för införande av en ordnad och sammanhängande kommunal- och municipalstyrelse samt därefter vidtaga de åtgärder, KM:t kunde finna med nationens behov och framskridande bildning förenliga. Ständerna anmälde senare vid samma riksdag i skrivelse till KM:t 9 februari 1835 (nr 286), att de i anledning av gjorda framställningar om ändringar och tillägg till sockenstämmoförordningen funnit en fullständigare lagstiftning i omförmälda avseende vara av behovet påkallad, helst som icke någon lag utan endast sedvänja låge till grund för omröstning å sockenstämma i städerna och föreskrift saknades rörande sockenstämma och kyrkoråd samt dessa myndigheters konstituerande i de församlingar, vilka utgjordes av både städer och hemman på landet. Dessutom syntes åtskilliga ändringar i gällande stadganden vara erforderliga, men då ständerna saknade kännedom om de olikartade plägseder och förhållanden, som i förenämnda avseende ägde rum, och ej heller vore i tillfälle att därom inhämta upplysning eller att uppgöra förslag till författning i detta ämne, hade ständerna ansett sig böra hos KM:t anhålla, att KM:t måtte efter stadsförsamlingarnas hörande uppdraga åt kommitterade för kyrkolagens överseende eller åt andra sakkunniga män att utarbета förslag till en fullständig författning angående sockenstämmor och kyrkoråd i städerna och på landet samt överlämna detta förslag till ständernas bedömande.

Med anledning härav och efter erhållna uppdrag utarbetade de 1828 och följande år utsedda *kyrkolagskommitterade* (ordförande biskopen C. I. Heurlin) ett år 1839 avgivet förslag till förordning om sockenstämmor och kyrkoråd, vilket i huvudsak bibehöll 1817 års grunder, samt den år 1837 förordnade stora *kommittén för fattigvårdsanstalterna* (ordförande f. d. presidenten i Göta hovrätt S. A. Leijonhufvud, 16 andra ledamöter) ett förslag till kommunallag s. å. Fattigvårdskommitténs betänkande är i många avseenden märkligt både genom vidden av sitt synfält, som innefattade de flesta inre samhällsproblemen, och de förslag den i olika hänseenden framställde. Fattigvården vore — anförde kommittén (s. 67) — »ett statens åliggande såsom oundviklig för statens bestånd och dess bestämmelse att lämna möjlighet för varje samhällsmedlems existens». Det vore således intet tvivel om att fattigvårdskostnaden rättsenligt borde av staten bestridas med gemensamma bidrag av dess medlemmar såsom enda utväg för bördans rättvisa och jäm-

na fördelning. Av praktiska skäl, närmast svårigheten att åvägabringa tillfredsställande kontroll mot missbruk, om handhavandet lades i statsförvaltningens hand, förordades emellertid, att detta borde bibehållas vid socknar på landet och församlingar i stad. I avseende å rösträtten i kommunerna ansågo kommitterade, att denna i allmänhet borde bero ej på innehav av jord utan av beskattningen för lön, egendom och rörelse under förutsättning att bidragen för de gemensamma behoven utginge efter samma grund, där icke vore annorlunda stadgat, och borde vars och ens inverkan på besluten utmätas efter hans andel i det gemensamma intresset för ämnet, varom beslutet handlade. Tanken på en allmän rösträtt var därför kommittén främmande. Tvärtom betonades, att från deltagande i sockenstämma borde uteslutas löst folk samt de, som vore »underkastade mindre bevillningsbelopp»¹ och vanligen stode i beroende av andra, vilket hindrade den för överläggningen och besluten nödiga självständigheten. Men å andra sidan underströks, att den, som icke ägde deltaga i sockenstämma, icke heller borde kunna av den beskattas. Kommitterade hade ansett sig böra föreslå inrättande av en kommunal förvaltningsmyndighet under namn av sockennämnd (i st. f. kyrkoråd). Att denna nämnd huvudsakligen borde tillsättas genom val av menigheten överensstämde — fortsatte kommittén — med vad redan vore stadgat om förvaltningen av sådana ärenden, som vore åt dem uppdragna, och följde dessutom av ärendenas egenskap att utgöra angelägenheter och åligganden, som mera enskilt tillhörde menigheterna, för vilka nämnden icke handlade annorlunda än såsom ombud. Dock hade kommitterade ansett varje församlings kyrkoherde, på vilken ledningen av socknarnas angelägenheter dittills väsentligen berott, även fortfarande böra, såsom självskrivnen ledamot i nämnden, deltaga däri och vid behandlingen av ärenden, som närmare rörde hans prästerliga åliggande, vara nämndens ordförande för att så mycket fullkomligare kunna bevaka den honom åliggande grannlaga vården därom (s. 27, 28). »För en allmännare omfattning av mera vidsträckta samhällsintressen och en sammanhållande tillsyn å förvaltningen inom de särskilda inskränkta samfundet» föreslog kommittén inrättande av en länsnämnd för varje län, bestående av valda menighetsombud (s. 30). Tanken på ett överförande till kommunalförvaltningen av uppgifter, som för det dåvarande bestredes av statsförvaltningen, berördes i betänkandet men upptogs icke till närmare skärskådande. »Troligen äro flera ärenden» — anförde kommittén — »för vilka en sådan överflyttning kunde bliva lämplig; men kommitterade hava ansett varsamheten fordra att, innan en sådan mera ingripande åtgärd vidtages, den föreslagna inrättningen må vinna stadga och erfarenheten närmare visa i vad mån överflyttningen kan finnas nödig eller gagnelig» (s. 31). Åtskilliga reservationer anfördes, dels (prosten N. J. Anjou) till förmån för kyrkoherdens ordförandeskap i sockennämnden och bibehållande av 1817 års rösträttsregler samt mot inrättande av läsnämnder, dels (riksgäldsfullmäktigen Hans Janson) mot kyrkoherdens själv-

¹ Genom 1812 års bevillningsförordning hade stadgats bevilling till staten för bl. a. tjänst, fastighet, kapital och inkomst.

skrivenhet i vissa fall till ordförande i sockennämnden, *dels* (riksgäldsfullmäktigen Janson och landssekreteraren G. P. Möller) för inrättande av kommunalstyrelser för härad eller tingslag i stället för länsnämnder, *dels* (generaldirektören C. Livijn, kammarherren W. P. Morath, majoren A. A. Palander, landssekreteraren Möller och bryggaren D. Helsingius) mot kyrkoherdens självskrivenhet såsom ordförande i sockenstämma.

Båda kommittéförslagen överlämnades av KM:t vid 1840—41 års riksdag till ständerna (skr. nr 9 och 35).

I ny skrivelse till KM:t den 12 juni 1841 (nr 400) anförde Rikets ständer bl. a. följande.

Rättigheten att deltaga i sockenstämma hade dittills, såvitt bestämmelser funnits, varit uteslutande fäst vid fastigheterna; delaktigheten hade varit beräknad efter fastigheternas storlek, och bidrag för kommunala behov hade vanligen utgått efter enahanda grunder. Detta gällde dock egentligen endast om landet. I avseende å städerna funnes i 1817 års förordning intet annat stadgande än att, där sockenstämmor förut varit brukliga, de ock på lika sätt därefter finge hållas, varemot alla övriga föreskrifter i författningen tydligen visade, att man därmed endast haft avseende på landet. För administrationen inom städerna funnes särskilda äldre stadsganden, som tydligen förutsatte, att de kommunala angelägenheterna inom dessa samhällen skulle huvudsakligen endast röra borgerskapet och i någon mån fastighetsägarna. Emellertid vore, i följd av så beskaffade bestämmelser, från delaktighet i de kommunala angelägenheterna uteslutna flera slags medlemmar, som borde vara därtill berättigade till följd av sin ställning i samhället. Då genom författningar i senare tid föreskrifter blivit givna om ett vidsträcktare deltagande i kostnaden för de kommunala behoven, hade det likväl icke blivit stadgat efter vad grund sådant deltagande skulle beräknas.¹ Härav hade följd blivit, att tillämpningen av dessa författningar på de flesta ställen alldeles uteblivit. Det borde emellertid icke förbises, att sådana de kommunala angelägenheterna dittills visat sig, de måste anses huvudsakligen och särskilt på landet vara förenade med innehav av fastighet. För dem, som därförutan vistades inom ett samhälle, vore verkan av de anstalter, som vidtoges, beroende av vistelsens mer eller mindre långvarighet och därigenom i många fall snart övergående. Dessa anstalter kunde således icke för dem vara av samma vikt som för fastighetsinnehavarna, vilka därvid måste taga i betraktande ett för framtiden varaktigt bestående förhållande. Därför ansåge Rikets ständer, att fastigheterna fortfarande borde utgöra den huvudsakliga grunden för delaktighet i de kommunala angelägenheterna. För övrigt syntes denna delaktighet böra avmätas efter vars och ens hägningsvillkor och förmåga att förvärva. Och som bevillingstaxeringen för lön och rörelse måste antagas såsom den allmännast giltiga grunden för bedömandet därav, ansåge ständerna att, där delaktigheten icke bestämdes efter fastighet, den borde bero av berörda taxering i förhållande till fastigheterna, varigenom iakttoges den övervikt, som ständerna ansett böra tillerkännas dessa.² Då Rikets ständer ansåge dessa bestämmelser vara tillämpliga även för städerna i allmänhet och jämväl lämna erforderlig ledning för behandlingen av ärenden, som anginge församlingar, som utgjordes både av stad och hemman på landet, måste likväl därifrån undantagas Stockholms stad, där särskilta förhållanden företedde sig, som väckte betänklighet mot en lagstiftning i detta ämne, och varom Rikets ständer, liksom vid sista riksdag, saknade de närmare underrättelser, för vilkas inhämtande Rikets ständer då hos Kungl. Maj:t begärt att undersökning måtte anställas. Därför mötte

¹ Se t. ex. 1817 års sockenstämmoförordning.

² År 1818 hade i England en efter inkomst graderad röstskala införts för sockenstämman. S. Bendixon, Kommunernas historia (1926) s. 289.

alltfört samma hinder, som då varit för handen, för uppgörande av förslag till lagstiftning i denna del.

I avseende på det närmare handhavandet av de egentliga menighetsbestyren, hade väl blivit ifrågasatt en lagstiftning om fullständigt ordnade kommunalstyrelser, vilket även i sin mån varit åsyftat med det av kommitterade för fattigvårdsärendena avgivna förslag till kommunallag; men, ehuru Rikets ständer insåge vikten av en sådan anstalt, mötte dock betänkligheter mot en mera omfattande lagstiftning därom, då av menigheternas rätt att själva råda över sina angelägenheter, under förutsättning att statens rättsenliga fordringar fullgjordes, måste följa att ordnandet av förvaltningen borde bero av menigheterna själva, så att varje lagbud därom vore en inskränkning av den kommunala frihet, som lagstiftningen borde häva till föremål att hägna och utbilda. Dessutom vore föremålen för den så olika på särskilda orter, att allmänna bestämmelser därom svårligen överallt skulle finnas fullt tillämpliga och ändamålsenliga. Det funnes likväl vissa menigheterna åliggande angelägenheter, som, vad landet beträffade, kunde anses över allt vara i den mån likartade, att de kunde bli föremål för en likformig förvaltning och även sinsemellan stode i det sammanhang, att de lämpligen borde gemensamt handhas. Såsom sådana angelägenheter ansåge Rikets ständer folkundervisningen, sundhetsvården och fattigförsörjningen, vilka tillika vore av egenskap att ingripa i statsskicket på ett sådant sätt, att staten måste anses äga rätt att av menigheterna fordra en garanti för deras behöriga handhavande. Denna garanti ansåge Rikets ständer böra beredas genom sockennämnder, som vore ansvariga för förvaltningen och innehade en detta ansvar motsvarande, från menigheterna delegerad myndighet, som genom lag bestämdes, och för vars grannliga utövning menigheterna borde äga säkerhet genom det fria valet av nämndens ledamöter. För övrigt syntes det böra bero av menigheterna själva att besörja förvaltningen av sina angelägenheter genom uppdrag åt dessa nämnder eller på annat sätt, som kunde finnas lämpligt, varigenom kommunalinstitutionerna torde säkrast och mest ändamålsenligt utbildas och stadgas. — — —

De förhållanden, varefter en lagstiftning om kommunalförvaltningen i städerna borde lämpas, vore väsentligen skiljaktiga från dem, som å landet förededde sig, och även inom särskilda stadssamhällen olika, så att det föreslagna stadgandet om sockennämnden icke kunde till städerna utsträckas och allmänna föreskrifter därom svårligen kunde meddelas. Det vore likväl känt att organisationen av städernas styrelse ingalunda överallt vore fullständig och ändamålsenlig, varförutan närmare bestämmelser därom bleve nödvändiga såsom följd av vad som föreslagits om sockenstämmor, så vida detta förslag antoges.

Ständerna överlämnade därjämte ett av dem antaget förslag till lag om sockenstämmor för riket utom Stockholms stad samt sockennämnder för landet.

De grundsatser, som sålunda framstälts i riksdagsskrivelsen, voro starkt påverkade av föreställningen om fördelarna av en kommunal emancipation från statskontrollen. I en reservation till kyrkolagskommitténs betänkande år 1839 hade professorn P. E. Bergfalk framhållit liknande synpunkter.¹ De fingo även ett uttryck i förslaget, att sockenstämman själv skulle äga utse ordförande och vice ordförande i sockennämnden.

Sockenstämmoförordningen 1843.

Ännu enligt 1817 års förordning var socknen en förvaltningskorporation av fastighetsägare med vissa offentligrättsliga befogenheter även gent emot

¹ Se härom s. 41 nedan.

icke fastighetsägare. Ämbetsprincipen härskade i ledningen, men sammanträdena voro slutna. Den nya lagstiftning, som föranleddes av 1841 års riksdagsskrivelse, bröt i avsevärd mån med dessa principer. I huvudsaklig överensstämmelse med riksdagsförslaget — dock att omfattningen av sockenstämmans uppgifter i väsentlig mån kom att bero på sockenstämmans beslut — utfärdades *KF om sockenstämmor i riket 29 augusti 1843*, gällande för både stad och land med undantag för Stockholms stad; förbehåll gjordes dock för de för vissa stads- och landsförsamlingar gällande privilegier i avseende å deras styrelse. Förordningen tillerkände rätt att deltaga i sockenstämmas överläggningar och beslut åt ägare eller innehavare av skattlagd fastighet samt arrendator eller brukare därav, såvida ägaren icke bodde inom församlingen eller i annat fall förbehållit sig denna rättighet i kontraktet, samt därjämte åt alla socknens invånare, som innehade fabrik eller annat särskilt bebyggt verk och inrättning, samt åt dem, som njöto lön, drevo hantverk eller idkade annan näring och därför erlade visst minimibelopp av bevillning till staten. Röstvärdet å sockenstämma beräknades efter hemmantal, där sådant var åsatt; i annat fall bestämdes röstvärdet av bevillningsbeloppets storlek, varvid visst belopp i bevillning skulle svara mot visst mantal.¹ Ifrån rösträtt undantogos emellertid de icke-hemmansägare, som hade mindre än 2 ½ rdr i bevillning, och de, som stodo under annans husbondevälde. Den särskilda jordbruksstämman bibehölls med fastighetsinnehav såsom röstgrund. Förbehåll gjordes även för sådan stämman, där endast vissa medborgare ägde rätt att rösta, och för vilken särskilda föreskrifter om röstberäkningen gällde. Gemensam sockenstämma kunde hållas för flera socknar inom samma pastorat. Röstägande ägde till annan överlåta sin talan och rösträtt genom fullmakt. Vid lika röstetal ägde ordföranden — som fortfarande var kyrkoherden eller hans ställföreträdare — utslagsröst. Även andra än röstberättigade kunde vara närvarande såsom åhörare vid sockenstämma (§ 13). Offentlighetsprincipen var härigenom fastslagen. Metoden för angivande av sockenstämmans uppgifter överensstämde i sak med 1817 års förordning. Enligt ett av de betänkanden av förenade lag- samt allmänna besvärs- och ekonomiskottens (nr 29 s. 4) vid 1840—41 års riksdag, som lågo till grund för 1841 års riksdagsskrivelse, hade utskottet »stannat vid den förutsättningen att icke överlämna åt menigheterna andra besvär än dem förut tillhört, därför också föremålen för utskottens förslag måst huvudsakligen inskränkas till fulländande av formerna för de redan till menigheterna överlämnade ärendenas behandling».

En viss omredigering och komplettering av förvaltningsuppgifternas bestämning skedde, i väsentlig mån hänförlig till 1842 års skollagstiftning, såsom framgår av uppräknningen i § 9:

- 1:o. Frågor rörande folkundervisningen och därtill hörande anstalter.
- 2:o. Kyrkovärdars, skoldirektioners, skollärares, klockares, orgelnists och

¹ Genom KK 22 april 1853 trädde det förmedlade mantalet, där sådant fanns, i stället för det oförmedlade, som fortfarande i regel var delningsgrund vid skifte av jord.

annan kyrkobetjänings tillsättande och avskedande, där ej annorlunda stadgat eller övligt är.

3:o. Granskning av kyrko- och skolräkenskaper samt frågor om kyrko-medlens användande.

4:o. Överenskommelser om gravställen.

5:o. Utväljande och entledigande av sexmän och andra ordningsmän samt av de styrelser, åt vilka socknen uppdragit förvaltning av dess enskilda angelägenheter.

6:o. Nämndemäns utväljande enligt förordningen den 18 december 1823.

7:o. Hushållning med och vård om kyrkoegendomar.

8:o. Byggnad och underhåll av kyrkan och vad därtill hörer jämte alla socknens hus och lägenheter, såsom prästgård, skolhus, skolmästares boning, sockenstuga, fattigstuga m. fl.

9:o. Överenskommelser rörande prästerskapets, skollärares samt kyrkobetjänings löneförmåner.

10:o. Avgifters bestämmande till kyrka, skola, fattig- och hälsovård samt andra fromma ändamål.

11:o. Bänkfördelningar.

12:o. Frågor om socknens fattigas försörjande samt vad därmed sammanhang äger.

13:o. Frågor om sockenmagasins anläggande och vård.

14:o. Allmänna hälsovården, koppypningens befrämjande och barnmorskors antagande.

15:o. Brandstodsföreningar.

16:o. Överenskommelser om väghållning, snöplogning och brobyggnad med mera dylikt.

17:o. Överenskommelser till sedlighets samt allmän ordnings befrämjande.

18:o. Bestyrkande av mantals-, rest- och avkortningslängder samt granskning av längder i avseende å kronoskjuts och därför erlagd betalning.

19:o. Utväljande av fullmäktige för socknen, när sådana erfordras.

20:o. Intyg om personer, vilka anmälas till allmänna belöningar, ävensom yttranden om gjorda uppodlingar m. m.

21:o. Sockenhandverkarens antagande.

I alla nämnda ärenden ägde sockenstämman jämväl att »meddela föreskrifter om var och en tillhörande göromål med iakttagande av vad för särskilda fall genom denna förordning eller eljest gällande lagbud finnes stadgat». Dessutom ägde stämman hos vederbörande ämbetsmyndighet begära vitesföreläggande för efterlevnad av dess beslut. För ärenden, som enligt särskilda författningar borde vid sockenstämma företagas, gällde vad därom vore föreskrivet (§ 9). Alla avgifter, varom sockenstämma beslutade, skulle utgå efter den bestämda grunden för rösträtt i sockenstämma, såvida ej särskilt därom blivit stadgat eller särskild överenskommelse därom träffad (§ 10). Härigenom tillgodosågs den i 1839 års fattigvårdsbetänkande uttalade grundsatsen, att den som icke ägde deltaga i sockenstämma, icke heller borde av den beskattas. Uttaxering av kontanta bidrag till fullgörande av

förvaltningsuppgifter hade förekommit även tidigare men då efter överenskommelse härom. Tillkomsten av nya grupper av skattskyldiga nödvändiggjorde nu, att rätten till överenskommelse utbyttes mot en tvångs rätt för majoriteten gent emot minoriteten. Fortfarande kunde dock uttaxering avse blott de i förordningen uppräknade ändamål.

Tiden för besvär över sockenstämmas beslut utsträcktes till 30 dagar och dubbelt längre för mål till domkapitlet i Härnösand från »Jämtland, Västerbotten, Norrbotten och Lappmarken».

KF om kyrkoråd 29 augusti 1843 motsvarade i huvudsak vad som stadgats om kyrkoråd i 1817 års förordning dock att i enlighet med kyrkolagskommitténs förslag 1839 till förordning om sockenstämmor och kyrkoråd stadgandet om rätten att döma till ansvar borttagits (stockstraffet hade upphävts genom KF 10 juni 1841). Denna del av sockentukten tillades de nya sockennämnderna. Besvär över kyrkoråds beslut skulle anföras inom tid, som vore stadgad i fråga om besvär över sockenstämmas beslut.

Genom *KF samma dag om sockennämnder på landet* stadgades bl. a., att i varje socken på landet skulle å sockenstämma utses en sockennämnd, som från kyrkorådet — vilket genom KK 27 febr. 1828 fått detta uppdrag — skulle övertaga inseendet över den allmänna hälsovården, vartill enligt nämnda kungörelse hörde » uppsikt däröver att nyfödda och späda barn icke vanskötas samt över fattiga barns uppfostran och ungdomens sysselsättande i förhållande till dess kroppskrafter, att befordra nykterhet — — —, att med uppmärksamhet följa ungdomens lekar och tidsfördriv till förekommande därav att de ej må urarta till utsvävningar, att handhava efterlevnaden av vad som utkomna eller utkommande medicinalförfattningar föreskriva, att tillse att sjuka, vare sig invärtes eller utvärtes, söka råd hos läkare samt, enär läkarevård ej kan erhållas, hos pastor eller annan upplyst av församlingens invånare, och att de ej överlämna sig åt okunnige och kvacksalvare, att de nödvändigaste läkemedel inom församlingen må vara att tillgå, och att genom överenskommelse å sockenstämma något bidrag till deras inköp anskaffas, samt därjämte laga, att de underrättelser, som i ett och annat avseende av ortens läkare meddelas för att förekomma rådande missbruk och befrämja hälsovården, ibland allmänheten bliva kända och iakttagna». Sockenämnden ägde dessutom anställa undersökning om mödrar, som av våda förkvävt sina barn, upptaga frågor om ovarsamt umgående med eld och om tjänstefolks olydnad mot husbönder samt handhava och tillämpa de överenskommelser till befordrande av allmän ordning och sedlighet, som å sockenstämma blivit fattade. Däremot finge nämnden icke befatta sig med »egentliga lagbrott» eller sådana mål, som hörde till domstols handläggning. Menighet kunde därutöver åt sockennämnd uppdraga sådana gemensamma ekonomiska angelägenheter, som icke tillhörde ämbets- eller tjänstemäns befattning. Sockenämnd kunde uppdelas i avdelningar med hänsyn till beskaffenheten av ärendena (§ 2). Nämnden skulle bestå av en å sockenstämma vald ordförande samt lämpligt antal där valda ledamöter. För sådant ändamål borde socknen uppdelas i rotar eller distrikt, och från envar

av dessa utses en ledamot, vilken tillika såsom ålderman eller ordningsman inom roten hade närmaste uppsikten å alla förhållanden, som tillhörde nämndens åligganden, och besörjde därtill hörande verkställighetsåtgärder. Rätt att avböja val hade den, som redan tjänstgjort en period och vore i tur att avgå, den som vore 60 år gammal, den som hade svag hälsa eller annat hinder, som sockenstämma ägde pröva, samt ämbets- och tjänstemän som av sina befattningar hindrades att fullgöra nämndens åligganden. (§§ 3, 4.) Nämnden skulle förvalta medel och tillgångar, som vore anvisade för dess verksamhet, samt låta indriva restantier å kommunalutskylder ävensom årligen redovisa för sin förvaltning (§§ 6—9). För handhavande av ordning och sedlighet skulle nämnden helst söka genom förmaningar och föreställningar förmå felande till rättelse men dock för uppenbara förseelser äga ådöma böter och viten, som genom författning eller myndighet stadgats för överträdelse av ordningsstadgor, över vilkas efterlevnad nämnden skulle vaka (§ 10). Genom sistnämnda bestämmelse övertog sockennämnden i realiteten huvudparten av kyrkorådets gamla domsrätt. Besvär mot nämndens beslut skulle anföras inom tid, som gällde för besvär över sockenstämmas beslut. Flera socknar, tillhörande samma pastorat, kunde förena sig om gemensam sockennämnd (§ 1). Däremot intogs icke en av riksdagen föreslagen bestämmelse, att köping i allmänhet skulle ha gemensam sockennämnd med »det lant-distrikt, varmed detta utgör gemensam socken», men att för större köpingar överenskommelse inom socknen skulle kunna träffas om särskild sockennämnd.

Den 16 mars 1847 utfärdades KF om sockenstämmor i Stockholms stad, varefter en ensartad lagstiftning var uppbyggd för hela riket. Denna KF meddelade ock regler för behandling av frågor som rörde »hela huvudstaden samfällt» genom en bland de olika församlingarnas ledamöter vald sockenstämmonämnd.

Genom KK 24 november 1857 infördes vissa modifikationerna i 1843 års KF:s bestämmelser om förhållandet mellan mantal och bevillningsbelopp vid rösträttens utövande.

Fattigvårdslagstiftningen.

Såsom ovan nämnts utövade sockenstämman under åren 1788—1847 en viss vetorätt mot inflyttning av icke önskvärda personer. Genom KK 5 december 1788 förklarades, att den socken, där fattighjon antingen haft eget hemman eller såsom inhyses- och tjänstehjon senast varit i skatt antecknat, borde vidkännas dess vård, när det icke kunde uppehålla sig med eget arbete. Men tillika prövade KM:t både nödigt och billigt, att varje församling mot ovannämnda skyldighet ägde den rättighet att »icke något inhyses-hjon bör få sig där nedsätta eller något gammalt och mindre arbetsfört tjänstehjon antagas, innan sådant först blivit i allmän sockenstämma anmält och församlingen därtill lämnat sitt bifall». Då församlingens ledamöter således ägde yttra sig, huruvida den sökande finge inflytta, hade de att

skylla sig själva, om de från andra socknar mottoge sådana, som med tiden kunde bliva dem till tunga. Genom KK 14 februari 1811 förklarades, efter riksdagens hörande, att skyldigheten att försörja de fattiga, vare sig äldre eller barn, skulle åligga var och en, som icke själv vore i behov av andras hjälp, samt att i följd härav de beslut, som av städer och församlingar på landet genom pluralitet vidtoges om avgifter till de fattigas försörjande, sedan desamma blivit av KM:t prövade och gillade, skulle anses förbinda dem, vilka oaktat föregången offentlig kallelse varit frånvarande eller till beslutet nekat, ävensom dem, vilka sedermera inflyttade till staden eller församlingen. Därvid syntes noga böra iakttagas, att å ena sidan icke en överdriven tunga pålades någon mot hans vilja och icke heller å den andra någon undandroge sig en plikt, den både »kristendom, mänsklighet och medborgerlighet gjorde helig och ovillkorlig». De överenskommelser, som kunde i städer och församlingar på landet träffas, ville KM:t alltid vara benägen att stadfästa, och erinrade KM:t, att lika nödvändigt som det vore att draga försorg om dem, som vore i verkligt behov av hjälp och understöd, lika angeläget vore ock att söka förekomma tiggeri och armod genom omsorgen att öppna utvägar till arbete och förtjänst.

Fördelningen av fattigvårdskostnaderna mellan socknemännen synes hava skett efter olika grunder på olika håll. I Gnosjö socken i Jönköpings län utgjordes på 1820-talet kostnaderna efter matlag. Småbönderna i socknen yrkade, att fördelningen skulle ske efter förmedlat mantal, men deras framställning lämnades av sockenstämman utan avseende. Kfbde förklarade 1828, på besvär, att yrkandet överensstämde både med billighet och grunderna för 1811 års brev, och att fördenskull förmedlade mantalet men icke matlaget skulle tjäna till grund för fattigförsörjningens fördelning mellan Gnosjö socknemän, av vilka emellertid även de, som icke ägde eller bebodde hemman men i övrigt vore oberoende, borde i sin mån efter råd och lägenhet till de fattigas försörjande bidra. Kammarkollegiet fastställde, på besvär, Kbfdes beslut såsom överensstämmande ej mindre med kyrkolagen än KBr. 15 juni 1773 om tiggeriets hämmande,¹ församlingen dock obetaget att sig emellan samråda och besluta vad torpare eller mindre bemedlade sockenbor borde efter råd och lägenhet till de fattigas underhåll bidra. På besvär häröver fastställde KM:t 30 dec. 1830 kollegiets beslut. Efter detta avgörande torde praxis ha rättat sig, intill dess fattigvården på 1840-talet blev föremål för ny lagstiftning.

För 1840—41 års riksdag framlade KM:t fattigvårdskommitténs år 1839 avgivna förslag till allmän stadga om fattigvården i riket, vilket förslag byggde på principen, att fattigvården skulle åvila varje socken på landet och varje stad för sig såsom en skyldighet.² Från vissa håll framhölls vid riks-

¹ Genom KBr 1773 hade förklarats, att prästerna i landsorten lika med socknens övriga invånare skulle vara förbundna att i mån av prästbolets hemmantal bidra till fattigvårdskostnaderna.

² Fattigvården hade i Stockholm genom en kungl. stadga 12 aug. 1807 blivit i viss mån och blev senare helt genom en ny stadga 1 april 1843 en stadens gemensamma angelägenhet.

dagen, att fattigvårdstungan mångenstädes vore synnerligen tryckande, och att den oskäligt hårt drabbade de mindre kommunerna, i det att, i samma mån som fattigvårdskommunernas omfattning inskränktes, tungan oundgängligen bleve allt mer ojämnt fördelad. Yrkanden framställdes därför, att fattigvårdskommunerna skulle utsträckas att avse härad eller prosterier. Dessa synpunkter vunno emellertid icke riksdagens bifall. I sin skrivelse till KM:t (nr 401) framhöllo ständerna i anslutning till fattigvårdskommittén,¹ att fattigvården vore ett gemensamt åliggande för samhället i dess helhet eller staten, och att den icke kunde anses tillhöra socknarna enskilt annorlunda än till följd av en fördelning av detta statens åliggande. Liksom kommittén stannade emellertid ständerna av praktiska skäl vid att bibehålla det vid socknarna. Emellertid — anförde ständerna — om hinder för flyttning mellan socknarna icke kunde helt upphävas, kunde och borde de dock minska genom närmare bestämmelser än de, som dittills varit givna om socknarnas rättigheter i detta avseende. I den mån hindren kvarstode, måste de fördragas såsom en nödvändighet, vilken icke kunde avböjas, där fattigvården måste bero av borgerlig lagstiftning. I förening med stadgande, att fattigvården i allmänhet borde, på sätt dittills skett, besörjas av socknar och städer var för sig med rätt till överenskommelse om gemensam fattigvård för flera socknar, erfordrades bestämmelser till förekommande därav, att fattigvårdsansvaret godtyckligt överflyttades från en socken till en annan. Det kommunala fattigvårdsansvaret borde därför knytas till mantalsskrivningen men staten övertaga ansvaret, där det ej kunde utredas, var en person varit mantalsskriven. Då största delen av de fattigvårdsbehövande utginge från den egentliga arbetsklassen eller lejda arbetare och dessas fortfarande förmåga av självförsörjning väsentligen berodde av den behandling de rönte av dem, som begagnade deras arbete, ansåge ständerna, att husbonde borde, i viss mån och under vissa villkor, vidkännas en större andel än socknens övriga medlemmar i fattigvårdskostnaden för sina underhavande, »på det den egna fördelen, där andra bevelser saknades, kunde giva väckelse åt vårdnaden om arbetarnes bärgning». En annan anledning till enskild fattigvårdsansvarighet vore förhållandet mellan anhöriga. Varje fattigvårdssamhälle borde, under förutsättning att de stadgade fordringarna fullgjordes, få föranstalta om fattigvården på sätt, som det funne lämpligt. Till det allmännas fordringar ansåge ständerna höra, att det omedelbara handhavandet av fattigvården borde inom varje samhälle överlämnas åt ändamålsenligt sammansatta styrelser, som av samhället utsåges. För övrigt ansåge ständerna det höra till en fullständig fattigvårdslagstiftning, att de förbindelser, fattighjonen emot understödets åtnjutande vore underkastade, noga bestämdes, på det å ena sidan styrelserna måtte äga erforderlig myndighet för fattigvårdens ändamålsenliga handhavande och å den andra allt godtycke och överflödigt stränghet mot fattighjonen måtte förebyggas. Vid riksdagsskrivelsen var fogat ett förslag till stadga om fattigvården i riket. I 1842 års folkskolestadga intogs, såsom ovan nämnts, ett stadgande, att de barn, vilkas föräldrar eller målsmän icke ägde

¹ Se s. 29 ovan.

tillgång att bekosta barnens kläder och underhåll vid skolan, skulle härutinnan understödjas genom församlingens fattigvård.

Enligt *KF angående fattigvården i riket 25 maj 1847* skulle varje socken och varje stad lämna nödtorftig vård och försörjning åt sådana dess medlemmar, som i anseende till bristande arbetsförmåga samt i saknad av andra medel och lovliga utvägar till sitt uppehälle icke kunde försörja sig själva. Dock finge flera socknar på landet, vilka tillhörde samma pastorat, förena sig om gemensam fattigvård (§ 1).¹ Ingen finge i och för äventyret av framtida fattigvårdstunga inskränkas i rättigheten att välja vistelseort (§ 15). Hemortsrätten fästes i princip vid mantalsskrivning före 55 års ålder samt tre års vistelse i fattigvårdskommunen utan åtnjuten fattigvård (§§ 14—16), med skyldighet för vissa kategorier av arbetsgivare att helt eller delvis svara för behovets tillgodoseende (§§ 5, 10). Statsverket svarade för fattigvård åt manskap vid armén och flottan samt åt personer, vilkas försörjningsort ej kunde utrönas. Vidare kunde statsanslag utgå till fattigvårdsbehov, som föränletts av »allmänna olycka» (§§ 5, 14). Varje fattigvårdssamhälle ägde att, under iakttagande av föreskrifterna i förordningen, ordna fattigvården på sätt, som efter ortens beskaffenhet och särskilda förhållanden funnes lämpligast, dock så att bettlande icke finge tillåtas. Särskilda fattigvårdssamhällen kunde förena sig om gemensam arbetsinrättning eller annan åtgärd i avseende å fattigvården. Överenskommelse härom prövades dock av KM:t (§ 2). På landet skulle sockennämnden utgöra fattigvårdsstyrelse, med rätt för kyrkoherden att, även om han icke valts till ordförande eller ledamot, såsom ledamot delta i fattigvårdsstyrelsens förhandlingar. För stad skulle sådan styrelse utses i den ordning, varom antingen redan kunde vara bestämt eller kunde överenskommas eller framdeles bli föreskrivet. I och för verkställighetsåtgärder kunde fattigvårdssamhälle vara uppdelat i rotar, med en ledamot av fattigvårdsstyrelsen såsom ordningsman i varje rote (§ 3). Vid ordnande av fattigvården skulle, efter förslag av fattigvårdsstyrelsen, närmare bestämmelser (reglemente) meddelas för varje fattigvårdssamhälle genom beslut å sockenstämma eller, i stad, vid allmänt sammanträde med invånarna inför magistraten. Beslutet skulle underställas Kbfde, som »tillsär huruvida det överensstämmer med gällande författningar» samt »bereder rättelse av det som därifrån avviker» (§ 2). Allmänna överläggningar i fattigvårdsfrågor skulle hållas och därav föranledda beslut fattas å sockenstämma, resp. — i stad som bestode av flera församlingar — sammanträde inför magistraten (§ 3). Fattigvårdsstyrelsen skulle handhava förvaltningen av alla fattigvårdsangelägenheter och pröva understödsfrågor. Den skulle därvid beakta ej mindre den behövandes större eller mindre förmåga att bidra till sitt uppehälle än den ansvarighet för behovets avhjälpan, vartill anhöriga eller andra enskilda personer kunde förbindas (§ 4). Klagan över dess beslut samt tvister fattigvårdssamhällen emellan skulle upptagas och prövas av Kbfde, i andra instans KM:t (§ 22). Bidrag till fattigvården skulle, i den mån

¹ Formuleringen innebar en skärpning av riksdagens förslag genom att orden »i anseende till bristande arbetsförmåga» insattes i författningen.

ej annorlunda överenskommes, i första hand täckas genom personella avgifter (8 sk. för man och 4 sk. för kvinna) och i övrigt med bidrag efter grunderna för rösträtt å sockenstämma (§ 10). Fattigvårdsstyrelsen skulle hava målsmans- och husbonderätt över dem som för egen del eller för maka och barn åtnjöte full fattigförsörjning (§ 7). Tidigare bruklig försörjning av barn genom s. k. kringgång förbjöds (§ 6).

Ständerna gjorde år 1848 (skr. nr 198) framställning om ändringar i 1847 års förordning, väsentligen i avseende å grunderna för fattigvårds beviljande samt fattigvårdsstyrelsens sammansättning (kyrkoherden borde vara skyldig deltaga i fattigvårdsstyrelsens förhandlingar), förutsättningarna för fattigvårdsstyrelsens husbonderätt (mot försumliga familjeförsörjare) samt hemortsrätten (anknytning av denna uteslutande till mantalsskrivningen, begränsning av möjligheten att mantalsskrivas i ny socken och därigenom erhålla ny hemortsrätt för person, som kunde befaras falla fattigvården till last, återgång i viss mån till äldre förhållanden i avseende å rätten för fattigvårdssamhälle att vägra inflyttning). Genom skrivelse 28 aug. 1851 (nr 215) fäste ständerna på nytt KM:ts uppmärksamhet på önskvärdheten av skärpta åtgärder mot försumliga familjeförsörjare och lösdrivare i form av tvångsarbete, av uppmjukning i bestämmelsen om tre års vistelse i kommunen såsom förutsättning för hemortsrätt samt av viss begränsad rätt för socknen att vägra mantalsskrivning av icke önskvärda personer. Tillika framfördes önskemål om visst ansvar för statsverket för fattigvård åt lösdrivares barn.

Riksdagens önskemål tillgodosågos, utom beträffande inskränkningen i den fria inflyttningsrätten och utvidgat ansvar för statsverket, i den nya *KF ang. fattigvården i riket 13 juli 1853*. I denna angavs fattigvårdskommunens skyldighet vara att »lämna nödtorftig vård och försörjning åt sådana dess nödställda medlemmar, som i anseende till bristande arbetsförmåga, vanförhet och sjukdom äro urståndsatta att sig själva försörja». Genom förordningen stadgades ock, att vid missväxt eller allmänna olycka, som medförde inskränkning i arbetstillfällen, skulle fattigvårdssamhället söka bereda sådana tillfällen (§ 6). Besvär över Kbfdes beslut skulle anföras hos kammarrätten, ej såsom förut (sedan 1847) direkt hos KM:t (22 §).

Avvecklingen av vissa häradets förvaltningsuppgifter.

Först sockenstämmoförordningen 1817 frigjorde socknen från häradet och därmed likställda enheter (tingslag, bergslag, skeppslag) till en självständig förvaltningsenhet. Därmed bröts ock den urgamla förbindelsen mellan de allmänna domstolarna och socknarnas självstyrelse. Man sökte upprätthålla rättssäkerheten i denna genom en särskild besvärspedagog, där prövningen var förlagd till administrativ myndighet. En kontinuerlig övervakning ansågs kunna undvaras. Den utveckling, som lett till detta resultat, hade börjat långt tidigare, först genom landshövdingarnas övertagande av den statliga lokalförvaltningen, vilken förut i huvudsak fungerat såsom menighetsförvalt-

ning, och senare genom landshövdingarnas kontroll över häradsrättens funktioner i avseende å sockenförvaltningen. Häradets egna kvarstående angelägenheter skulle så småningom smälta samman.

År 1766 fick Sunnerbo härads allmoge rätt att, med befrielse från sin gamla brandstodsskyldighet i häradet, sockenvis bilda brandstodskassor, och år 1770 utvidgades denna rätt till alla län. Ett icke obetydligt antal häradsallmänningar uppdelades i sockenallmänningar, vilken utveckling fortsattes in på 1800-talet, och efter 1823 års riksdagsbeslut samt KBr 16 mars 1824 angående förändrad reglering av kronoskogarna och allmänningarna i riket fick ett ej obetydligt antal av de kvarvarande häradsallmänningarna skiftas mellan intressenthemmanen. År 1823 tillerkändes sockenstämmorna uppgiften att välja nämndemän, vilka tidigare utsetts av häradshövdingen å tinget. Fjärdingsmannabesväret, som gått i tur mellan skatte- och kronobönder i häradet, förklarades genom en K. stadga 1 juni 1850 vara ett menighetsbesvär, om vars utgörande socknemännen finge överenskomma. Stadgandena i byggningabalken kap. 25 om brandstod av häradet upphävdes helt år 1853, i kap. 23 om skyldigheten att hålla vargnät och varggård samt om härads skallgång genom jaktstadgan 1864; postskjutsningen övertogs av statsverket år 1870, och tre år senare avlyftes kronobrevbäringsbesväret från jordbruksjorden. Ansvaret för skjutsväsendet lades genom 1878 års skjutsstadga i huvudsak på städerna och de nyinrättade landstingen. Genom 1866 års representationsreform upphörde bruket att å häradstinget välja riksdagsmän i bondeståndet.

III. Det moderna kommunbegreppet.

Idéerna.

I en reservation till kyrkolagskommitténs år 1839 avgivna förslag till förordning om sockenstämma och kyrkoråd anförde dess ledamot professorn *P. E. Bergfalk* bl. a., att på landet sockenstämmorna, med de gamla häradsförbandens avtagande betydelse och landets tätare bebyggelse, från helt och hållet kyrkliga inrättningar så småningom utvidgat sig till tämligen omfattande kommunalstyrelser. Deras form hade först bestämts av deras ursprungliga ändamål. Den hade blivit bibehållen huvudsakligen i följd av de kyrkliga ärendenas blott småningom minskade övervikt över de icke-kyrkliga. Denna övervikt hade blivit överflyttad på de senare, åtminstone såvida frågan vore om mängd och besvärlighet, men det vore olämpligt, ehuru med hittills följda grundsatser överensstämmande, att låta sockenstämmans form, vilka ärenden däri än förekomme, bestämmas av de för närvarande övervägande målens natur. Till förekommande av en sådan omkastning syntes ingen lämpligare utväg kunna utfinnas än att i tid dela den hittills kända sockenstämman i två, en för kyrkliga och en för icke kyrkliga angelägenheter. I den förra, som upptoges i kyrkolagen,¹ borde kyrkoherden fortfara att föra

¹ Rätteligen prästerskapets privilegier.

ordet, i den andra borde ordförandeskapet tillhöra den, »som det allmänna förtroendet därtill kallar». Beträffande invändningen att det för staten vore nödvändigt, att ingen annan än en ämbetsman utövade ett sådant ordförandeskap, vore denna giltig, om man ansåge kommunen såsom ett statens förvaltningsverk. Såvida kommunen däremot befriades från statsfunktioners bestridande och i stället inskränktes till sina egna angelägenheters vård, kunde man, anförde B., på goda grunder påstå, att innehav av statstjänst inom kommunen, ehuru visst icke alldeles oförenligt med ordförandeskapet inom kommunalstyrelsen, likväl snarare kunde skada än gagna sistnämnda befattning. B. framförde vidare en önskan att, om ett särskilt förslag till sockenstämmoförordning avgåves, detta måtte inskränkas till sockenstämmor i kyrkliga mål. B:s åsikter vunno anklang och framfördes mer och mer i den offentliga diskussionen. Hans mening 1839 upptogs såsom egen motion av E. von Troil vid 1840—41 års riksdag. I väsentlig mån skulle Bergfalks idéer komma att påverka den omorganisation av sockenförvaltningen, som 1862 blev verklighet. Redan i sitt betänkande 1846 med förslag till kyrkolag och särskilda lagar rörande kyrkoväsendet samt kyrkostadgar förordade kyrkolagskommittéerade särskilda sockenstämmor för kyrkliga och för borgerliga angelägenheter. Till de senare räknades bl. a. folkundervisning, fattig- och hälsovård, uppehållande av sedlighet och allmän ordning, sockenmagasins anläggande och vård, brandstodsförening, väghållning, snöplogning, brobyggnad, utseende av nämndemän m. m. men även byggnad och underhåll av prästgård samt överenskommelse rörande prästerskapets löneförmåner. Den borgerliga sockenstämman skulle själv äga välja sin ordförande, under det i den kyrkliga kyrkoherden skulle föra ordet. Även i den debatt, som 1839 års fattigvårdsbetänkande avspeglar, hade mot varandra brutit sig en förhållandevis konservativ åskådning, som hävdade att kommunalförvaltningen borde anknyta till ämbetsprincipen, och en liberal, som önskade lägga menighetens i val visade förtroende till grund för alla kommunala uppdrag och särskilt ordförandeposterna. Motsättningen fick särskild aktualitet vid behandlingen av frågan om utseende av stämмо- och nämndsordförande. Den senare åskådningen vann gehör, då sockennämnden genom 1843 års sockenstämmoförordning infördes, men ämbetsprincipen hävdades alltfört, så långt det gällde sockenstämman och kyrkorådet.

Den diskussion, som givit upphov till 1840-talets sockenstämmoförordningar samt 1847 och 1853 års fattigvårdsförordningar, fortsatte under 1850-talet. Vid 1856—58 års riksdag avlämnades ett flertal motioner inom samtliga stånd i syfte att åstadkomma en fullständig revision och komplettering av kommunallagstiftningen för riket. Det rörde sig här mindre om det materiella innehållet än om formerna. De norska kommunallagarna av år 1837, som infört representativt system med valrätt för representationen till ordförande och vice ordförande, ävensom den belgiska kommunallagstiftningen av år 1836 samt den nederländska av åren 1850 och 1851 hade verkat stimulerande på reformintresset. Samtliga dessa utländska lagstiftningsarbeten innefattade representativt system för såväl primärkommuner som provinser (fylken i Norge). De flesta av motionerna vid 1856—58 års riksdag togo

sikte på införande även i Sverige av motsvarande institut i form av efter enhetliga grunder utformade representationer för socknar, städer och län, två av motionärerna, friherre Carl Adam Raab hos adeln och Sven Gustaf Lallerstedt i borgarståndet, även på skapande av en representation för häradet.¹ Allmänna besvär- och ekonomiutskottet, till vilka motionerna remitterades, lämnade (betänkande 14 nov. 1857, nr 127) en redogörelse för berörda utländska lagstiftning, men erinrade tillika om angelägenheten av att vid en svensk lagstiftning »följa den historiska traditionens ledtråd». Där den historiska tråden vore avsliten, borde den sammanknytas och, där den helt och hållet fattades eller vore för nuvarande förhållanden obrukbar, där borde den tillskötas med nytt, som dock icke finge leda ur den av traditionen anvisade kosan. Kommunalagarna borde »hava sina rötter fästade i folkets från forntiden ärvda seder och föreställningssätt men lika omfatta och tillfredsställa den närvarande samhällsutvecklingens behov». Den gällande sockenstämmoförordningens lämplighet för landsbygden hade i allmänhet icke blivit ifrågasatt. De huvudsakliga anmärkningarna gällde pastors självskrivnenhet till ordförandesposten och »jämförelsen mellan rösträtt efter hemmantalet och efter bevillning», vari rubbning ägt rum genom bevillningens nedsättning. Annorlunda vore förhållandet i städerna. Genom att göra sockenstämmoförordningen tillämplig i städerna, där sedan 1600-talet en avsevärd befolkning stående utanför de borgerliga yrkena uppkommit, hade man tilskapat kompetensvister mellan den nya kommunalmyndigheten och de gamla, borgerskapet (å allmän rådstuga) och deras äldste. Stadsmenighetens sammanträde i dess helhet kunde emellertid icke upphöra i andra fall än att folkmängden gjorde ett representativt system nödvändigt. Även i avseende å grunderna för rösträtt rådde i stad icke så liten förbistring. Kommunalbidragens belopp vore, enligt utskottet, otvivelaktigt »en ganska lämplig måttstock för individens talan i kommunen», varför denna omröstningsgrund borde i allmänhet antagas för omröstning och val inom kommunen. Vad anginge frågan om kommunalrepresentation för länen vore denna visserligen en nyhet i form men djupt rotad i den urgamla samhällsförfattningen, där landskapets menighet haft betydande samhällsuppgifter. Häradsstingen, som i äldre tider varit församlingar icke blott för lagskipning utan även för lagstiftning uti och förvaltning av häradet rörande ekonomiska angelägenheter, hade av dessa sysselsättningar numera intet annat i behåll än rättskipningen. Den lilla återstod, som byggningsbalken ännu hänsköte till häradshövdingen och tinget, kunde anses i det allra närmaste hava bortfallit. Häradsindelningen hade därför enligt utskottet förlorat sin administrativa betydelse, och skäl saknades att återuppliva den. I de sällan förekommande fall, då gemensam överläggning av ombud för häradets socknar vore behöflig, kunde sammanträden inför häradsrätten för tillfället utlysas eller ock kunde, såvitt en kommunalrepresentation för länen komme till stånd, ärenden, som rörde särskilda härader, av

¹ Den Raabska motionen (Ad. prot. 1 s. 161) avsåg att till en häradsnämnd förlägga frågor om allmän hushållning och ekonomi, polisväsen, fattig- och hälsovård, barnuppföstran och skolundervisning.

dessa häraders ombud i länsrepresentationen särskilt behandlas. Utskottet hemställde om framställning till KM:t att låta genom sakkunniga ej mindre upprätta förslag till författning om landsting eller en länen omfattande kommunalrepresentation än även, i sammanhang därmed, överse de angående menighetsstyrelse såväl på landet som i synnerhet i städerna gällande författningarna samt därefter till Rikets ständers prövning framlägga de förslag, vilka i följd härav kunde varda utarbetade. Ständerna biföllo utskottets hemställan (skr. 12 febr. 1858, nr 211) med en motivering, som i sak sammanföll med utskottets, dock med uteslutande av dess uttalande rörande den historiska traditionens betydelse såsom ledtråd för lagstiftningen.

Kommunallagskommitténs betänkande 1859.

Den 19 juni 1858 tillsatte KM:t en kommitté under ordförandeskap av landshövdingen S. von Troil med uppdrag att ej mindre utarbeta förslag till förordning om landsting eller en länen omfattande kommunalrepresentation än ock i sammanhang därmed överse de angående menighetsstyrelsen såväl på landet som i synnerhet i städerna gällande författningar. Kommitténs betänkande avgavs redan den 31 oktober 1859 och innefattade förslag till nya författningar: förordning om kommunalstyrelse på landet, förordning om kommunalstyrelse i stad, förordning om kyrkostämma samt kyrko- och skolråd, förordning om landsting.

Kommittén började med en analys av kommun- och församlingsbegreppen (s. II f.), utgående från föreställningen om kommunerna såsom *integrerande delar av statsförvaltningens organism* och verkande inom dennas arbetsområde, en åskådning, som torde sammanhänga med den s. k. historiska skolans organiska uppfattning av statslivet:

»Kommunerna äro, såsom i allmänhet föreningar för vissa gemensamma ändamål, väl att betrakta såsom juridiska eller sammansatta personligheter, berättigade att såsom sådana i sina gemensamma angelägenheter kära och svara, men det som skiljer dem från andra sådana personligheter består däri: att de nödvändigt tillika utgöra delar av statens område, att de gemensamma ändamål, som utgöra förningslänken emellan deras medlemmar och sammanbinda dessa till enhet, tillika måste vara statsändamål, att kommunerna därigenom bliva integrerande delar av statsförvaltningens organism och verkande krafter inom dennas krets, och att de således lika litet kunna anses vara alster av fri överenskommelse, som de efter fri överenskommelse kunna upplösas eller ändras. Det är genom staten de få sitt berättigande. Väsentligen hörer likväl en förvaltande självverksamhet till kommunens begrepp. I vilka distrikter för förvaltningens upprätthållande statens område än må vara fördelat, kunna dessa ej betraktas såsom kommuner, om ingen förvaltande självverksamhet för gemensamma angelägenheter är dem tilldelad. Där åter en sådan, större eller mindre, dem tillkommer, autaga de egenskapen av kommuner. Stående under statens suveränitet och i omedelbart samband med folket, utgöra kommunerna likasom själva underlaget för statens organiska förening, och ehuru det ligger i sakens egen natur, att kommunens självverksamhet icke kan överskrida dess område och således alltid förbliver lokal, lämnar likväl frågan, huru långt denna självverksamhet må få sträckas och inom vilka former den skall röra sig, ett alltid öppet fält för önskingar och prövning. Centralisationen kan visserligen genom en

väl avvägd organisation på hela sitt område verka till enhet, likhet och kraftig kontroll; men vid lokala olikheter är likheten i system icke alltid lämplig, och även vid kommunal självstyrelse kan från statens sida nödig kontroll ganska väl efter omständigheterna utövas.»

Kommittén erinrade därefter om de två element som av ålder ingått i »statens förvaltning», den folkliga självstyrelsen och den kungliga makten, »båda vid utövningen av denna makt anvisade på *lagen* såsom bestämmande begränsningen och rättesnöret för bägge och därigenom förmedlande varderas befogenhet».

Kommittén förordade skilsmässa mellan de kyrkliga och borgerliga elementen i sockenförvaltningen (s. VIII f.):

»Kommitterade hava ansett den *borgerliga kommunalstämman* och den *kyrkliga stämman* böra särskiljas. Vardera av dessa stämmor, båda utgående från alldeles olika grunder, kan därigenom utbildas i överensstämmelse med sin särskilda princip. Den kyrkliga har i själva verket med den borgerliga kommunens till sin princip så litet gemensamt, att den förening eller korporation, vars organ den är, icke ens, rätteligen uppfattad, själv utgör någon kommun utan däremot endast en kyrkoförsamling utan något nödvändigt territoriellt samband. Intet bevisar detta bättre eller gör det åskådligare än det förhållande, att inom samma borgerliga kommun flera självständiga kyrkoförsamlingar kunna finnas och i verkligheten finnas, en var, enligt den protestantiska kyrkans fordringar, med sin särskilda kyrkostämma såsom organ för lekmännens deltagande i vården om kyrkans angelägenheter. Just detta av reformatörerna fordrade deltagande utgör grunden för kyrkostämmans tillvaro, då däremot den borgerliga kommunalstämman äger sin grund och sitt berättigande uti själva statsförvaltningens behov. Att kommunen och kyrkoförsamlingen i de jämförelsevis flesta fall sammanfalla i ett är visserligen en faktisk sanning men ändrar ej i något avseende den anförda olikheten i deras princip och betydelse; och även om kommunen och kyrkoförsamlingen, vad området angår, skulle sammanfalla i ett, följer dock därav ej, att alla medlemmar av den ena även kunna vara medlemmar av den andra.»

Genom kyrkostämmans skiljande från den borgerliga kommunalstämman uppstode — anförde kommittén — den gagneliga följden, att prästens ordförändskap i sockenstämma även i borgerliga ärenden på det enklaste sättet försvunne och vida mer tid bereddes honom för hans egentliga kall.

Beträffande beteckningen för de nya enheter, som skulle tillskapas genom sockenbegreppets delning, hade, anförde kommittén, valts ordet »kommun» för den borgerliga och »församling» för den kyrkliga delen. Särskiljandet av den borgerliga och kyrkliga stämman medförde, att man icke ensamt för den förra begagnade en benämning, som förut utmärkte båda. Förslaget förutsatte dessutom möjligheten, att två eller flera socknar kunde bilda en kommun. Ordet menighet vore ej heller lämpligt, enär det territoriella samband, som väsentligen inginge i begreppet kommun, icke väsentligen tillhörde begreppet menighet. Ett rent svenskt ord finnes icke, och om av dessa skäl ett ursprungligen främmande ord, som redan allmänt begagnades i tal och skriftspråk, även bleve införlivat med lagspråket för att åt begreppet giva det innehåll, som rätteligen erfordrades, »torde omsorgen för språkets renhet därvid finna en ursäkt uti omsorgen för begreppets klarhet» (s. X).

Varje socken skulle enligt kommitténs förslag utgöra en kommun och den kyrkliga indelningen således även bestämma kommunernas. Detta förslag innefattade en gärd åt gamla hävdvunna förhållanden. Landsbygdens indelning i socknar och dessas därefter ordnade gemensamma intressen, rättigheter och plikter hade under tidernas lopp vunnit en så fast hållning, att en rubbning eller förändring däruti i borgerligt avseende väl icke utan många svårigheter skulle kunna genomföras eller antagas vinna bifall av dem, sådana förändringar närmast komme att beröra. Då begreppet socken efter den betydelse, vari det toges, tillämpades ej allenast på sådana kyrkoområden, där en kyrkoherde vore anställd, utan ock på sådana, som väl hade egen präst och kyrka men därjämte likväl betraktades såsom annexer till en s. k. moderkyrkoförsamling, från vilken de ursprungligen blivit i visst avseende utbrutna, bleve därav en följd, att sådana socknar till sitt område kunde bliva ganska inskränkta kommuner och till verksamhet och förmåga alltså även jämförelsevis svaga; och detta vore visserligen så mycket mera ett ofördelaktigt förhållande, som obestridligt vore, att större förenade krafter kunde för sitt ändamål med jämförelsevis mindre kostnad och bättre framgång utträta mer än där förhållandet vore motsatt. Ur denna synpunkt skulle konstituerandet av varje pastorat med därtill hörande annexsocknar till en primärkommun ostridigt bättre motsvara en kommunalförfattnings ändamål. Men då kommittén vid prövningen av denna viktiga fråga efter mycket betänkande funnit sig böra i detta avseende lämna sig efter de gamla hävdvunna förhållandena, hade den dock icke förbisett, att där sådana till ett pastorat hörande mindre socknar själva ville förena sig under gemensam kommunalförvaltning och sålunda utgöra *en* borgerlig kommun, denna förening så mycket mindre borde möta hinder, såvida de tillhörde samma län, som den allaredan i fråga om fattigvården vore medgiven (s. X—XI). Kommittén föreslog bestämmelser såväl i syfte att tillsvida, tills Kbfde annorlunda förordnade, bibehålla bestående förening av två eller flera socknar under gemensam kommunalförvaltning som ock rätt för Kbfde att medgiva dylik ny förening, dock icke mellan landskommun och stad.

I en reservation till kommitténs betänkande (s. 119—124) uttalade sig en av dess ledamöter brukspatronen *C. H. Ekstrand* för inrättande av en rådgivande representation för häradet eller tingslaget, vilken enhet vanligen företedde »en överensstämmelse i lokalförhållanden, seder och folklynne». För att i någon mån avhjälpa behovet av en kommunalstyrelse för häradet hade — erinrade reservanten bl. a. — på några orter häradsvis bildats fria föreningar till förvaltande av gemensamma angelägenheter eller utförande av samfällda åligganden, men dessa hade i följd av sakens natur måst inskränka sin verksamhet till endast vissa ärenden eller vissa fall och följaktligen varit mer eller mindre tillfälliga och övergående, varigenom »det viktigaste ändamålet av förvaltningen, fasthet och jämngång, blivit förfelat». En styrelseform, vilken saknade bestämning i lag och därigenom vore berövad stödet för sin befogenhet, äventyrade »vanmaktens fall vid första sammanstötning antingen med det rätt eller orätt förstådda tjänstemannanitet å den ena sidan

eller med den enskilde medborgarens ovillighet och protester å den andra». Invändningen — mot en särskild kommunalstyrelse för härad eller tingslag — att för häradet föga eller intet återstode av de administrativa eller ekonomiska åligganden, som avsåges i 1734 års lag, vore icke riktig. Reservanten åberopade härvidlag: vården och tillsynen över häradsallmänningar och deras hushållning, begagnande av allmäningsfisken, anstalter för rovdjurs utödande, byggande och underhåll av vägar, broar och färjor, överenskommelser rörande snöploglag, byggande och upprätthållande av tingshus och häradshäkte, anläggning och flyttning av gästgivaregårdar samt uppehållande av den allmänna skjutsningen, användning av häradets saköresmedel, föreningar om brandstods utgörande samt tillsyn över förvaltningen av omynligas egendom. Till dessa av lägen anvisade ekonomiska åligganden hade mångenstädes kommit andra föreningar, hushållningsgillen, sparbanker, föreningar för jaktens och fiskets fredande o. s. v. Även för beredningen av ärenden, som fölle under ett föreslaget landstings uppgifter, vore en kommunalstyrelse för härad eller tingslag av värde (motionsrätt för häradsstyrelsen). Reservanten framlade förslag om rätt för härad eller tingslag, som så önskade, att förena sig om särskild kommunalförvaltning m. m., samt att häradsstyrelsen, som skulle utgöras av häradets eller tingslagets representanter i landstinget, skulle i detta äga motionsrätt. Slutligen erinrades om betydelsen av en häradsorganisation i sådana fall, där inom landstinget uppstode frågor som rörde endast landsbygden. Dessa kunde då hänvisas till häradsstyrelsen. En annan reservant, riksarkivarien *J. J. Nordström*, avstyrkte sammanförande i landsting av städer och landsbygd på grund av dessas ofta stridiga intressen (s. 233—35) samt biträdde i huvudsak Ekstrands reservation i avseende å häradsförvaltningen (s. 236—37).

Kommittén tog icke direkt syfte på förändring av området för socknens *förvaltningsuppgifter* men önskade giva dessa en så vid ram, att nya uppgifter skulle kunna däri inpassas utan ändring i kommunalförfattningen:

»Någon annan eller närmare bestämning av de särskilda angelägenheter, som borde kunna bliva föremål för kommunernas självverksamhet och beslutanderätt ånden, som ligger uti de tre orden: '*gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter*', hava kommitterade icke funnit lämpligt att bland de allmänna stadgandena intaga. Att inskränka dessa angelägenheter till endast sådana ärenden av borgerlig natur, som uti 1843 års förordning punktvis uppräknas och till sockenstämmas handläggning överlämnas, hade varit att alltför mycket missförstå de billiga anspråk, kommunalfriheten under en väl avvägd kontroll från statens sida på självverksamhet med skäl kan göra, och ett försök till ett sådant uppräknande skulle dessutom icke hava lyckats, emedan det, i följd av själva den mångsidighet som ligger i allt slags förvaltande verksamhets natur, varken hade kunnat bliva fullständigt eller omfatta alla de särskildheter, som därmed ägde samband.»

De anförda orden syntes kommitterade bäst uttrycka kommunalverksamhetens både omfång och begränsning. De påtryckte denna verksamhet en uteslutande administrativ karaktär och förutsatte, att de angelägenheter inom kommunen, med vilka den ägde taga befattning, skulle hava sin rot och sin uppkomst uti och från de gemensamma intressen, dem kommunen såsom

personlighet ägde att vårda. Vad kommunen vid utövande av denna vård såväl i allmänhet som i särskilda fall hade att iakttaga, den lydnad och aktning den därvid vore skyldig att visa de lagar, staten beslutat och utfärdat, den högre prövning vissa av dess beslut skulle underställas, innan de finge bringas till verkställighet, och den rättsutväg, som borde vara varje enskild medlem av kommunen förbehållen till vinnande av rättelse, därest han funne sin enskilda rätt bliva för nära trädd genom kommunens beslut, om allt detta funnes i förslaget särskilda bestämmelser, och på grund därav kunde »något äventyr ej vara att befara vid godkännande av den elasticitet i avseende å kommunens verksamhet, som ligger uti de ifrågavarande orden». Kommunens självverksamhet, fortsatte kommittén, skulle bliva av en ganska underordnad betydelse, om den ej vore berättigad att för gemensamma ändamål inom sig uttaxera erforderliga medel. Denna rättighet hade redan av gammalt varit henne tillerkänd såsom en självverksamhetens naturliga följd (s. XI—XIII).¹

Kommittén bibehöll i avseende å landskommunerna det bestående ömsesidiga *förhållandet mellan rösträtt och skatteplikt*, med reservation dock för »avgifter, som åsyfta befördrandet av ändamål, varav nyttan och frukten egentligen tillfalla ägarena eller brukarena av jorden» (kostnader för skifte av sockenallmänning mellan jordägare, överenskommelser om vård eller begärande av sådan allmänning, upprensning eller annan förbättring av fiskevatten under jordägarnes bruk, väg- och brobyggnad m. m.). Den som ej vore skyldig att deltaga i kostnaden, skulle ej heller äga rösträtt (å kommunalstämma) för ändamålet och tvärtom (s. XXVII). För fastighet, som innehades av landbo, arrendator eller hälftenbrukare, skulle innehavaren äga rösta (och följaktligen betala kommunalutskylder).

Ett viktigt moment i 1859 års förslag utgjorde den fakultativa utsträckningen till landsbygden av det i städerna sedan länge brukliga *representativa systemet*. Utsträckningen motiverades närmast med att i större kommuner svårigen alla de röstberättigade kunde samlas på ett rum för att deltaga i överläggningarna. I betänkandet betonades dessutom, »att representanter eller fullmäktige kunna inom sig, till följd av i sakförhållandet liggande skäl, förena större insikt i sak, större förmåga vid prövningen och en på klarare medvetande byggd större kraft i viljan än stora primärförsamlingar» (s. XIV). Under det i stad stadsfullmäktige skulle bliva obligatoriska vid en folkmängd av över 3 000 och fakultativa i övrigt, borde kommunalfullmäktige bliva fakultativa i landskommunerna. Då de — genom stämmans beslut — inrättades, borde dock vissa viktiga ärenden förbehållas stämman. I kommunalfullmäktige skulle röstas per capita. (Med kommitténs uppfattning om kyrkoförsamlingen såsom en religiös enhet överensstämde icke det representativa systemet, och det bereddades följaktligen icke någon plats i förslaget till förordning om kyrkostämman samt om kyrko- och skolråd.)

¹ Det var först 1843 års sockenstämmoförordning, som gav sockenstämman en egen beskattningsrätt, och detta blott för de i förordningen uppräknade ändamål. Tidigare krävde beslut om uttaxering överenskommelse eller fastställelse av myndighet.

Med kommitténs förslag, att ordförande och vice ordförande i kommunalstämma ävensom kommunalfullmäktige skulle utses genom val av de å stämman röstberättigade, föreslogos vissa *kvalifikationsgrunder*, viss ålder (fyllda 25 år), förfoganderätt över sitt gods, god frejd. Såsom *diskvalifikationsgrund* för deltagande i sockenstämmas beslut hade 1843 års förordning blott uppställt, att man stode under annans husbondevälde; kommittén lade härtill beträffande kommunalstämma, att man icke hade svensk medborgarrätt samt vore för näring, lön eller icke i mantal satt jord taxerad till mindre än fem skatteören. Detta gällde givetvis även befogenhet att vara kommunalfullmäktig. För sådant uppdrag föreslogos enahanda kvalifikationsgrunder som för ordförande i kommunalstämma.

Kommittén föreslog inrättande i stället för sockennämnd av en *kommunalnämnd* såsom verkställande organ. Dess ordförande och vice ordförande skulle utses å kommunalstämma. Utom uppgiften att tillämpa de överenskommelser till befordrande av allmän ordning och sedlighet, som fattats av sockenstämma, samt inseende över hälsovården och vaccinationen ävensom bestyret med fattigvården samt vissa andra mindre viktiga ärenden, som anvisats till dess omedelbara handläggning, hade sockennämnden icke haft annan bestämd verksamhet sig anvisad än att ombesörja och verkställa vad menighet ville uppdraga åt densamma. Den nya kommunalnämnden skulle utgöra »det drivande hjulet inom kommunen och det ständiga centrum för dennas självverksamhet». Nämnden skulle årligen upprätta utgifts- och inkomstförslag för det kommande året samt på grundval av stämmans (resp. fullmäktiges) beslut upprätta debiterings- och uppbördslängd, hålla uppbördsstämma och upprätta restlängd över oguldna utskylder samt överlämna denna för indrivning. Räkenskaperna för kommunen skulle föras årsvis av nämnden eller annan mydighet, som kommunen bestämde. Särskild revision skulle verkställas. Nämnden skulle ombesörja verkställigheten av kommunalbesluten antingen genom vidtagande av omedelbara åtgärder eller ock genom utövande av tillsyn över de styrelsers eller personers förvaltning, vilka av kommunen i vissa fall eller för särskilda ändamål kunnat bliva till verkställare utsedda; tillsynen över förvaltningen av kommunens gemensamma egendom hörde naturligtvis hit. I övrigt skulle kommunalnämnden övertaga alla de uppgifter, som enligt allmänna förordningar då vore överlämnade till sockennämnds handläggning.

Innehavare av vissa offentliga tjänster (landshövding, domhavande, kronofogde, kronolänsman) samt befattningar (folkskollärare »eller annan av kommunen tillsatt och avlönad betjänt som i och för sin befattning är inför nämnden redovisning skyldig») skulle ej kunna vara ledamot av kommunalnämnd. Andra ämbets- och tjänstemän kunde enligt förslaget ej mot sin vilja förpliktas att mottaga dylikt uppdrag. Kommittén, som synbarligen fann frågan beträffande den senare kategorien självklar, motiverade förslaget för den förra dels med att såväl beträffande domhavanden i orten som lantregeringen det kunde hända, att kommunens åtgärder i stadgad ordning

komme under deras ämbetsprövning, dels med »beskaffenheten av deras ämbeten i övrigt».

Såsom ett led i strävandet att befästa den kommunala självstyrelsen får man se det förslag till *omläggning av besvärsinstitutet för de kommunala enheternas del*, som 1858 års kommitté framlade. För denna fråga är av betydelse det förslag till bestämning av medlemskap i kommun, som kommittén avgav (och som i förenklad form återgick i 1862 års FKL): »Medlem av ett kommunalsamhälle på landet är envar, som där äger eller brukar jord eller annan fastighet eller där idkar bergsbruk, handel, fabriksrörelse, hantverk eller annat allmän bevillning underkastat näringsfång eller eljest till följd av gällande förordningar sitt laga bo och hemvist där haver eller hava bör.» Enligt förordningarna ägde den, som vore missnöjd med sockenstämmans beslut, att anföra besvär i vissa slag av mål hos domkapitlet och i andra slag hos Kbfde. Besvärsmyndigheten hade att vid sin prövning följa reglerna för vanliga förvaltningsbesvär och ägde därför, vid bifall helt eller delvis till besvären, att sätta sin uppfattning i stället för sockenstämmans. Rikets ständer hade också vid 1840—41 års riksdag betonat, att statens rättsenliga fordringar borde fullgöras av kommunen, »så att varje lagbud därom är en inskränkning av den kommunalfrihet, som lagstiftningen bör hava till föremål att hägna och utbilda». Kommittén ville nu begränsa besvärsrätten till fall, där enskild medlem av kommunen resp. församlingen trodde sig kunna visa, att beslutet kränkte hans enskilda rätt eller eljest vilade på orättvis grund, eller att det icke tillkommit i laga ordning, eller att det stode i strid med allmän lag eller författning eller annorledes överskrede deras befogenhet, som beslutet fattat. Innebörden av denna ändring var, att besvärsmyndigheten, om besvären befunnos befogade, hade att välja mellan att undanröja beslutet utan att sätta något annat i stället eller att återförvisa målet för fattande av nytt beslut. Realprövningen skulle ersättas av en kassationsprövning. Motiven för ändringen återfinnas i 1859 års betänkande (s. XXIX ff), här starkt påverkade av emancipationskravet för kommunerna:

»Rättighet att genom besvär draga sockenstämmans beslut under högre myndighets prövning ej mindre i de fall, där klaganden i sin egenskap av kommunens medlem till grund för besvären lägger och söker utreda det påstående, att beslutet antingen i allmänhet träder hans lagliga rätt för nära eller förnekar honom vad han anser lagenligt böra sig tillkomma, utan ock där han eljest vill söka visa, att det är ej nyttigt och ändamålsenligt, har, såsom lagstiftningen därom nu är avfattad, hittills ansetts vara ovillkorlig, och den högre myndigheten har på samma grund ansett sig lagligen befogad, om ock denna befogenhet blivit med måtta och hejd begagnad, att även i det *senare fallet* efter prövning ändra beslutet och föreskriva vad göras borde. Om än en sådan föreskrift i de flesta fall sökt sitt stöd i någon förordnings bokstav eller anda, så har dock exempel ej heller saknats därpå, att stödet blivit funnet i den prövandes förmenta bättre gottfinnande; men genom en sådan uppfattning av kommunens subordination under den högre prövande myndigheten har dess självverksamhet, även i de fall där denna är fullt befogad, i betydlig mån blivit underkänd. Att upphäva ett av kommunen inom omfånget av dess självverksamhet fattat beslut är ett; att föreskriva vad i stället borde göras ett annat. För det förre kan finnas skäl; för det senare finnes intet antagligt skäl. Kommunen såsom personlighet kan, likasom en enskild person, i vissa fall förhindras att till

verkställighet bringa sina beslut, men hon bör lika litet som den enskilde kunna tvingas att *i stället* göra något annat. Man bör nämligen här noga skilja mellan det förhållande, där kommunen sakenligt äger handla med frihet och således göra eller låta, och det, där hon till följd av en vederbörligen av regeringsmakten utfärdad allmän föreskrift är förpliktad att vidtaga en åtgärd. — — —»

En av de kommitterade, justitieborgmästaren i Norrköping *C. J. Stolpe*, anförde i fråga om besvärsmålets omfattning reservation till förmån för bibehållande av realprövningen »till värn icke blott för positiv rätt och lagliga formers helgd utan ock för kommunens sannskyldiga nytta» (s. 135 f).¹

En viss direkt kontrollmyndighet — oberoende av besvär — ville dock kommittén förbehålla statsförvaltningen genom *underställningsskyldighet* för beslut om försäljning, pantförskrivning eller utbyte av sådan kommunen tillhörig fastighet, som genom gåva, testamente eller annat laga fång tillfallit kommunen och anslagits till underhåll för vissa dess gemensamma nytta avseende ändamål, ävensom förlikning, som medförde ändring i kommunens rättighet till sådan fastighet, upptagande av lån, ställt på längre återbetalningstid än fem år, samt påläggande av nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen såsom väg-, bro- och färjpenningar m. m. Dylikt beslut skulle underställas KM:t. Kbfdes prövning skulle underställas vissa beslut om ändring av kommunala områden samt beslut, avseende befrämjande av sedlighet, hälsovård samt ordning och säkerhet inom kommunen eller eljest ämnade att på förekommande fall tillämpas såsom kommunalstadgar. Beslut, som underställdes Kbfde, skulle oförändrat antingen fastställas eller ogillas.² Böter och viten enligt sådan kommunal stadga³ skulle kommunalnämnden äga utdöma, om förseelsen vore ostridig. I annat fall skulle saken beivras inför domstol.

Riksdagsbehandlingen 1859—1860.

KM:t överlämnade med proposition (nr 73) kommittéförslaget för Rikets ständers yttrande. Propositionen remitterades till allmänna besvär- och ekonomiutskottet, som den 28 augusti 1860 avgav utlåtande (nr 161). I huvudsaklig överensstämmelse med detta avfattades ständernas skrivelse till KM:t den 26 okt. 1860 (nr 186). Däri togs i viss mån avstånd från kommitténs uttalande om kyrkoförsamlingarnas icke-territoriella natur men förut-sattes, att den dåvarande territoriella karaktären komme att »i följd av en

¹ Ingenting tyder på att praktiska skäl, såsom önskvärdheten att begränsa besvärsmyndigheternas arbetsbörda, påverkat majoritetens inställning. Uppfattningen av kommunalförvaltningen såsom en decentraliserad statsförvaltning kan i och för sig svårligen förenas med förslaget om inskränkning av besvärsmålet. Sannolikt har den från utländsk diskussion hämtade föreställningen om en av statsmakten i princip oberoende kommunalfrihet härvidlag verkat avgörande.

² KM:t ansågs vid sin fastställelse kunna göra modifikationer i det underställda beslutet.

³ Enligt § 10 i 1855 års landshövdingeinstruktion skulle Kbfde »hava omsorgsfull vårdnad därå, att allmän ordning och säkerhet upprätthållas» samt äga att »för handhavande härav, uti sådana fall där ansvar icke är i lag bestämt, stadga erforderliga viten».

utvidgad bekännelsefrihet i religiöst hänseende undergå tilläventyrs ej obetydliga modifikationer». I fråga om huvudgrunderna för lagstiftningsarbetet hade ständerna funnit sig »nästan i allt» böra gilla vad de kommitterade föreslagit. Den knappa debatten i stånden, vilken icke rörde de centrala frågorna, tyder på att den allmänna opinionen icke erbjöd något stöd för ett effektivt motarbetande av författningsförslagen.

Beträffande frågan om den borgerliga kommunindelningen och därvid först frågan om de särskilda kommunområdenas storlek anförde ständerna, att de lika med kommittén ansåge obestriddliga större förenade krafter kunna för sina ändamål med jämförelsevis mindre kostnad och bättre framgång uträtta mera än där förhållandet vore motsatt, och att det därför vore av vikt, att kommunområdena ej bleve för små. »Måhända skulle det ur denna synpunkt kunnat anses lämpligt att vid bestämmandet av landskommunernas områden den urgamla häradsindelningen blivit lagd till grund.» Men då häraderna för längesedan förlorat sin administrativa betydelse och ett försök att återuppliva densamma i följd av den sedan århundranden stadgade vanan att i socknen söka den kommunala enheten mötte alltför stora hinder i hävdvunna förhållanden, hade Rikets ständer för sin del intet att erinra mot kommitténs förslag, att i regel varje socken skulle bilda en kommun för sig, »helst de kommitterade tillika för att bereda tillfälle till bildande av större kommuner, där sådant av invånarna själva kunde finnas önskligt, meddelat bestämmelser dels om bibehållande av redan befintliga större kommunalföreningar till dess deras upplösning påyrkas och dels om rätt för flera socknar att under vissa förbehåll förena sig till gemensam kommunalförvaltning» (s. 4).

Ständerna väntade stora fördelar av fullmäktigskapets allmänna tillämpning. Då socknarna i allmänhet vore så små, att ingen tvingande nödvändighet kunde anses påkalla denna inrättnings införande överallt och då den dessutom ännu vore föga känd, vore det dock riktigt att, såsom kommitterade föreslagit, tillsvidare nöja sig med att, utan något ovillkorligt påbud, endast hänvisa på denna inrättning samt lämna varje kommun öppet att, om och när den det önskade, tillägna sig densamma.

I fråga om kommitténs förslag till omläggning av det kommunala besvärsinstitutet framhöllo ständerna, att enligt kommitténs förslag fråga om kommunalt besluts gagnelighet eller ändamålsenlighet icke komme under högre myndighets prövning. Detta utgjorde en tillämpning av den för begreppet kommunalstyrelse väsentliga grundsatsen, att kommunen — liksom den enskilde — själv vore den bästa domaren i fråga om sin egen nytta och skada. Från den anförda regeln borde dock, med avseende å det allmänna statsintresset, undantag medgivas för sådana beslut, som kunde i märkligare mån inverka på kommunens framtid eller beröra utom kommunen liggande intressen, och hade kommitterade ur denna synpunkt föreslagit underställningskyldighet i några få särskilt uppräknade fall. Då det emellertid skulle innebära ett begreppsvidrigt intrång i kommunens självbestämmanderätt, om den högre myndigheten, som vid prövning av ett underställt beslut eller anförda

besvär tilläventyrs funne besluten icke kunna i sin helhet fastställas eller ansåge sig böra godkänna besvären, skulle äga föreskriva kommunen att i stället för vad den beslutat göra något annat, hade kommitterade slutligen föreslagit det stadgande, att såväl vid underställning som besvär den högre myndigheten endast ägde att antingen oförändrat fastställa eller förkasta beslutet, och häremot hade Rikets ständer för sin del intet att erinra.

Bland de i riksdagsskrivelsen framställda detaljanmärkningarna må nämnas, att hälftenbrukare av fastighet borde uteslutas från rösträtt och skattskyldighet för fastigheten.

Lagstiftningen 1862.

KF om kommunalstyrelse på landet 21 mars 1862 (FKL), som trädde i kraft fr. o. m. år 1863, sammanföll i allt väsentligt med vad ständerna föreslagit.¹ I § 1 hette det:

»Varje socken på landet utgör för sig en särskild kommun, vars medlemmar äga att själva, efter vad denna förordning närmare bestämmer, vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke enligt gällande författningar, det tillkommer offentlig ämbetsmyndighet att dem handhava. Om behandlingen av kyrkliga angelägenheter samt ärenden rörande folkskolan är särskilt stadgat.»

Enligt § 2 finge, där två eller flera socknar redan vore under en gemensam kommunalförvaltning förenade, därvid förbliva, till dess, efter gjord framställning och vederbörandes hörande, Kbfde annorlunda förordnade.

Enligt § 3 kunde två eller flera socknar inom samma län förena sig om gemensam kommunalförvaltning. Framställning om sådan förening skulle ingivas till Kbfde, som ägde att därom förordna. Lands- och stadskommun finge i allmänhet icke förenas under gemensam kommunalförvaltning. Där likväl en sådan gemensamhet i ett eller annat avseende ägde eller ansåges böra äga rum,² skulle det åligga Kbfde, var i sitt län, att så snart denna förordning utkommit, till KM:t ingiva utredning av dessa förhållanden och förslag till deras ordnande; och skulle vid det bestående förhållandet förbliva till dess KM:t förordnat i saken.

I särskild övergångsbestämmelse (sedermera § 79) förordnades, att *köping* skulle kunna utgöra en kommun för sig eller ock gemensamt med den socken, inom vars område köpingen vore belägen. Kbfde skulle, sedan FKL blivit kungjord, i nämnda hänseende höra såväl köpingen som den socken, inom vilken köpingen vore belägen samt därefter underställa frågan KM:ts prövning. Förordnanden, att köpingar skulle utgöra egna kommuner, meddelades i dylikt sammanhang i ett flertal fall.³

¹ Kommunallagstiftningen föll vid denna tid inom KM:ts ekonomiska lagstiftningsmakt enligt RF § 89; den nuvarande RF § 57, 2 st., tillkom vid 1865—66 års riksdag.

² I åtskilliga fall hade stad och socken med gemensam kyrka (utan stöd i fattigvårdsförordningen) förenat sig om gemensam fattigvård. Jfr C. J. Stolpes reservation vid 1859 års betänkande s. 142 ff.

³ Se H. Rosman, Svenska köpingar (1904).

Medlem av kommun på landet vore en var, som där vore mantalsskriven, ävensom var och en, vilken utan att vara i kommunen mantalsskriven, därstädes vore för fast egendom eller inkomst av kapital eller arbete till allmän beviljning uppförd (§ 4). (Formuleringen innebar en förenkling av kommitténs förslag.) I överläggningar och beslut, som anginge ärenden, gemensamma för hela kommunen, ägde samtliga röstberättigade deltaga, men i ärenden, som endast anginge i mantal satt jord, finge ej andra taga del än de, som innehade sådan jord (§ 11). (I orter där mantal icke fanns, tillämpades i orten brukligt jordatal.) Jordbruksstämman blev alltså hemmansägarestämma. Å denna skulle handläggas t. ex. ärenden om sockenallmänningar, besparings-skogar, skogsmedelsfonder, uddemantalskassor och sockenmagasin.

En var välfrejdad svensk undersåte, som vore medlem av en kommun och förbunden att till kommunen erlägga skatt och icke häftade för oguldna kommunalutskylder, skulle med sistnämnda undantag vara berättigad att deltaga i kommunalstämmans överläggningar och beslut. Enahanda rättighet tillkom bolag (§ 8). För valbarhet till ordförande eller vice ordförande i kommunalstämman och därmed till kommunalfullmäktig samt ledamot av kommunalnämnd fordrades att vara *m a n*, ha uppnått 25 års ålder, råda över sig och sitt gods, att icke hava avträtt sin egendom till borgenärer utan att vara fri från deras krav samt att äga god frejd (§§ 14, 29). Kommunalfullmäktige skulle utgöras av kommunalnämndens valda medlemmar jämte ordförande och vice ordförande i kommunalstämman samt särskilda av stämman valda ledamöter (§ 28).

Rösträtten å kommunalstämma bestämdes enligt åsatt fyrktal, varvid ett helt mantal påfördes 100 fyrkar och delar av mantal i proportion därtill samt andra skatteobjekt efter påfordrad beviljning, varvid viss proportion till mantalet fastställdes. Den, som för annat än mantalssatt jord påfördes mindre än 10 fyrkar, ägde icke rösträtt (§§ 9 och 57).

De gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheterna kunde sammanfattas i två grupper: 1) Kommun ägde fatta beslut samt vidtaga anordningar avseende uppfyllande av kommunens författningsenliga skyldigheter eller befordrande av medlemmarnas gemensamma bästa. 2) Kommunen ägde förvalta sin egendom samt besluta om anskaffande av medel, behövlige för de anordningar, som lågo inom ramen för dess uppgifter, men ansågs icke äga att inlåta sig i spekulationsföretag endast för att göra ekonomisk vinst. Kommunen förutsattes dock kunna upptaga lån.

Vissa beslut av kommun skulle underställas prövning av KM:t eller Kbfde (§ 73). Beslut om lån, som vore ställt på längre återbetalningstid än två år, avhändelse m. m. av viss donerad egendom samt avgifter å allmänna rörelsen, såsom väg-, bro- och färjpenningar m. m., skulle underställas KM:t, beslut angående antagande av kommunalstadgar samt avseende påläggande av avgifter, som erfordrade uttaxering för längre tid än fem år, Kbfde. Kbfde skulle antingen oförändrat fastställa beslutet eller ock ogilla detsamma. Beslut om avhändelse av egendom, som nyss nämnts, om uttaxering för längre tid än fem år, upptagande av lån med längre återbetalningstid än två år

samt utseende av kommunalnämnd m. m. tillkommo alltid kommunalstämma, icke kommunalfullmäktige.

Besvärsrätten mot beslut av kommun reglerades i enlighet med 1859 års förslag. I fråga om beslut av kommunalnämnd skulle härutinnan gälla vad som vore stadgat i särskilda författningar för mål och ärenden, som nämnden på grund av föreskrifter i dessa hade att handlägga. Motsvarighet till 1843 års generella stadgande om besvär över sockennämnds beslut saknades alltså; anledningen är icke klarlagd.

Vad kommunen samfällt tillhörde, i fastighet, rörligt kapital eller inkomstgivande rättighet, ävensom medel, vilka staten kunde hava åt kommunen beviljat, skulle, där ej annorlunda vore stadgat, anses såsom tillgång till betäckande av kommunens gemensamma utgifter. Till bestridande av utgifter, som utöver nämnda tillgångar kunde till kommunens gemensamma gagn eller för särskilda dess behov erfordras, skulle kommunens medlemmar vara underkastade beskattning i enlighet med grunderna i förordningen (§ 5). Denna s. k. *repartitionsbeskattningsprincip* innebar förlänande åt kommunen av en allmän och i princip obegränsad beskattningsrätt för täckande av utgifter för gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter samt uttaxering uteslutande i proportion till skatteunderlaget och därmed till röst-rätten (§ 57). Genom FKL omöjliggjordes alltså ingående av sådana föreningar om annan grund för utgörande av kommunalutskylder, som avsågos i 1843 års sockenstämmoförordning.

Enligt *KF 21 mars 1862 om kommunalstyrelse i stad* (FKS) skulle varje stad med därunder lydande område för sig utgöra en särskild kommun, vars medlemmar ägde själva, efter vad förordningen närmare bestämde, vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke, enligt gällande författningar, det tillkomme offentlig ämbetsmyndighet att dem handhava. Om behandling av kyrkliga angelägenheter samt ärenden rörande folkskolan hänvisades till vad särskilt vore stadgat (§ 1). Vidare intogs ett stadgande, i sak likartat med bestämmelsen i FKL § 3, mot lands- och stadskommuns förening under gemensam kommunalförvaltning. Genom författningen genomfördes i huvudsak den allmänna likställighetsprincipen i avseende å kommunala rättigheter och skyldigheter även i städerna, dock med förbehåll för borgerskapet genom rikets grundlagar tillagda rättigheter och skyldigheter. Även dessa hava emellertid sedermera genom särskilda »likställighetsöverenskommelser» stad för stad upphört. I stad med över 3 000 invånare skulle stadsfullmäktige vara obligatoriska; därunder fakultativa. I övrigt utövades beslutanderätten å allmän rådstuga. Det verkställande organet skulle drätselkammaren utgöra.

Den 23 maj 1862 utfärdades särskild *KF om kommunalstyrelse i Stockholm*.

KF 21 mars 1862 om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd (FKst) gällde både stad och land. Varje kyrkoförsamling, så i stad som på landet, ägde att för vården av kyrkans och folkskolans angelägenheter med kyrko-

herden sammanträda till överläggning och beslut (§ 1). De frågor som tillhörde kyrkostämmans handläggning uppräknades under § 2:

- 1) åtgärder till vidmakthållande av ordning under gudstjänsten;
- 2) folkskoleundervisningen och dithörande anstalter;
- 3) kyrko- och skolråds, kyrkovärdars, folkskolelärares, organisters, klockares och annan kyrkobetjänings tillsättande och avskedande, där ej anorlunda stadgat är;
- 4) kyrkomedels användande samt kyrko- och skolräkenskapers granskning;
- 5) hushållning med och vård om kyrkans egendom;
- 6) byggnad och underhåll av kyrkan med vad därtill hörer, skolhus samt boställen för präst, skolmästare, klockare och andra kyrkobetjante;
- 7) bestämmande av avgifter till kyrka och folkskola;
- 8) fördelning av bänkrum i kyrkan;
- 9) ordnande och fördelning av begravningsplatser samt avgifter för dem och för begagnande av kyrkklockor och annan kyrkans egendom; ävensom
- 10) överenskommelser rörande prästerskaps, skollärares och kyrkobetjänings löneförmåner.

Om denna metod för angivande av kyrkoförsamlingens uppgifter hade 1858 års kommunallagskommitté bl. a. anfört (s. XLVIII):

»Så betänkligt det än må vara att punktvis söka uppställa de ärenden och frågor, som må göras till föremål för överläggningar på ett lagligen organiserat möte, vars allmänna karaktär är bestämd, hava kommitterade likväl i betraktande av omständigheterna funnit sig icke kunna undgå att här välja en sådan form för sakbestämmandet, enär de ärenden av dels borgerlig dels kyrklig natur, som hittills tillhört socknestämman, nu på särskilda fält borde överföras. De ärenden, vilka, sålunda uppställda, under 2 § upptagas, torde likväl alla befinnas vara sådana, som från kyrkan hava sin upprinnelse och avse församlingen såsom ett yttre kyrkosamfund. De överensstämma huvudsakligen ock med dem av ifrågavarande beskaffenhet, som hittills varit såsom sådana betraktade och därför även uti 1843 års förordning om socknestämmor, med anledning av dessa stämmors ursprungliga betydelse, främst bland dithörande frågor uppräknas.»

Obestriddligt vore, hade kommittén vidare anfört (s. XLIX), att i socknar eller kommuner, där kommunen och kyrkoförsamlingen utan territoriell inskränkning sammanföle i ett och medlemmarna av den ena tillika vore medlemmar av den andra, dessa angelägenheter väl även kunde avhandlas i kommunalstämma. Men då, där dessa förutsättningar icke vore för handen, sådana frågor uppenbarligen måste tillhöra kyrkostämma och till följd av de för kyrkostyrelsen gällande fundamentala grundsatser, enligt vilka nödiga hus för lärans predikande och gudstjänstens uppehållande icke finge saknas, det i alla händelser måste tillkomma församlingens präst att i dessa angelägenheter föra ordet, hade dithörande frågor liksom dittills fått sin plats på det område, dit de principiellt hörde. Vad sedan anginge folkundervisningen och dithörande anstalter hade de redan anförtratts åt de särskilda kyrkosamfunden, prästerskapet och domkapitlen. Den allmänna fattigvår-

den kunde ej upptagas i detta sammanhang, sedan den till följd av nyare lagar blivit till den borgerliga kommunens omsorger hänvisad.¹

Rösträtt och skattskyldighet utformades i FKst efter enahanda regler, som gällde enligt kommunalstyrelseförordningen för landet, dock att främmande trosbekännare och de, som anmält sig till utträde ur svenska kyrkan, icke ägde deltaga i kyrkostämmas överläggningar och beslut. Jämväl i avseende å underställning och besvär följdes FKL:s regler, dock att underställning alltid skulle ske hos KM:t.

I organisatoriskt hänseende motsvarades kommunalnämnden såsom beredande och verkställande organ av kyrkoråd och skolstyrelsen enligt 1842 års folkskolestadga av skolråd. Kyrkorådet skulle dock ej sköta uppbörden av församlingsutskylider utan detta ankomma på vederbörande kommunalnämnd eller drätselkammare.² Kommunalfullmäktige saknade motsvarighet i församlingen. Kyrkoherden bibehöll ordförandeskapet i kyrkostämma, kyrko- och skolråd.³ Kyrkans sexmän nämndes icke längre.

Den 20 november 1863 utfärdades särskild förordning om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd i Stockholm.

KF om landsting 21 mars 1862 innebar en nyskapelse i svensk kommunalorganisation. Den hade i viss mån en förebild i den gamla landsskapsorganisationen, och beteckningen »landsting» valdes i anslutning till den äldre enheten med samma namn; såsom ovan nämnts hade alltifrån 1820-talet önskemålet om en kommunalrepresentation för länet debatterats. Enligt landstingsförordningen i dess lydelse 1862 skulle föremål för landstingets beslut vara »för länet gemensamma angelägenheter, vilka avse den allmänna hushållningen, jordbrukets och andra näringars utveckling, anstalter för kommunikationsväsendets befordrande, hälsovård, undervisning, allmän ordning och säkerhet m. m. dylikt, såvitt dessa angelägenheter icke enligt gällande författningar tillhöra offentlig myndighets ämbetsåtgärd». Kommunallagskommittén avsåg, att i landstingsorganisationen skulle ingå såväl härad som städer (s. LVI). Enligt förordningen skulle ock landstinget vara sammansatt av valda ombud från »länets städer, härader eller tingslag», dock att städer över en viss folkmängd skulle vara undantagna (§ 1). Valen av häradets eller tingslagets representanter skulle ske på häradets eller tingslagets ting (§ 6).⁴ Landstingets ordförande skulle utses av KM:t. Underställning av landstingets beslut skulle, förutom till KM:t för vissa låne- och uttaxeringsbeslut samt i fråga om disposition av donationsegendom, ske till Kbfde i vissa fall vartill motsvarighet saknades i de övriga kommunalförfattningarna och varigenom självstyrelsen blev i väsentlig mån ställd under kontroll av statsmyndighet. Härmed sammanhänge, att KM:t skulle utse landstingets ordförande under

¹ Sockennämnd eller särskild fattigvårdsstyrelse handhade fattigvården.

² Medgivande för kyrkostämma att på grund av särskilda förhållanden besluta annan ordning för debitering och uppbörd upphävdes genom 1930 års LFS.⁶

Enligt KK 30 okt. 1868 skulle skolrådet inom sig utse vice ordförande.

⁴ Stolpe hade i sin reservation till 1859 års betänkande (s. 158, 212) uttalat sig för länets indelning i valkretsar, omfattande en eller flera socknar, och valens förrättande å sockenstämmor.

det landstinget själv utsåg vice ordförande. Underställning hos Kbfde skulle ske av beslut avseende: behörighet att taga säte och stämma i landstinget, tillämpning av vissa bötesbestämmelser för utevaro från sammanträde, arbetsordning för landstinget och ordningsregler för dess sammankomster, till- och avsättning av landstingets tjänstemän och betjante samt uppgörande av instruktioner för deras tjänstgöring, framställningar till KM:t, beslut om sådan på landstinget beroende verkställighetsåtgärd, som utgjorde en följd av landstingets förut fattade fastställda beslut (§ 59). Till motivering av förslag härutinnan hade 1858 års kommitté anfört:

»Vad åter särskilt angår den omständigheten att, utom de KM:ts omedelbara prövning förbehållna frågor, även de flesta andra av landstingets beslut skulle, för sin giltighet, erfordra Kbfdes fastställelse, har den sin grund däruti, att ju mera omfattande och mångsidig landstingets verksamhet i följd av sin egen natur måste bli och ju lättare dess beslut kunde komma i beröring och kollision med den gällande allmänna ekonomiska lagstiftningen, desto angelägnare är det, att en till avböjande av en sådan kollision erforderlig prövning måtte i tid varda anställd, och detta särskilt även därför att, då gränserna för landstingets verksamhet icke torde lämpligen kunna uti bestämda ordalag uttryckas eller genom uppräknig av ärendena punktvis uppdragas, den tänkbara våda för den allmänna förvaltningens obehindrade gång, som härav möjligen vore att befara, genom den föreslagna ordningen på ett enkelt sätt avlägnas.»

Utvecklingen efter 1862.

Beträffande kommunallagstiftningen efter 1862 må först erinras, att den väsentligen ur formell synpunkt verkställda revision, som gav upphov till lagen om kommunalstyrelse på landet 6 juni 1930 (LKL), icke innebar någon reell ändring av större vikt ur de synpunkter, vilka här äro av intresse.

Kriterierna på *medlemskap* i kommun på landet hava icke efter 1862 undergått någon saklig ändring, fränsett en redaktionell sådan i följd av kommunalbeskattningens omläggning genom 1928 års kommunalskattelag. För den vid tillkomsten av 1862 års lagstiftning rådande åskådningen var det naturligt, att *rösträtten och skattskyldigheten* i kommunen stodo i direkt inbördes förhållande. En och annan enstaka röst hade visserligen höjts för bibehållande av fastighetsägarnas övervägande herravälde men också en och annan för personlighetsprincipen, vid denna tid en nyhet för svensk kommunallagstiftning. I en reservation till kammarkollegiets utlåtande den 4 december 1839 över fattigvårdskommitténs betänkande samma år anförde kammarrådet S. P. Liljenroth, att om kommunalbestyrelsen i ett fattigvårdssamhälle skulle omfattas med tillit och förtroende, voteringsättet vid omröstning borde vara enkelt, men framför allt icke lämna rum för möjligheten att nära nog hela samhällets gemensamma tanke icke förmådde göra sig gällande mot en enda eller några få rika och förmögna personers skiljaktiga åsikt (prot. 3 dec.). L. förordade därför omröstning per capita. Presidenten i kollegiet Jacob Cederström lät till kollegiets protokoll vid behandlingen den 14 mars 1843 av det utav riksdagen antagna författningsförslaget om sockenstämmor i riket anteckna sin mening, att »av omtänka om de fattiga klas-

sernas oberoende av de rikas övertvägande inflytelse man tvingas att icke inträda på ett system, som i andra länder, till men för de fattiga, stört jämvikten mellan deras och de rikas inbördes rättigheter och därigenom undergrävt nationalvälmågan och kvävt fröet för det lugna framåtskridandet under utveckling av de enskilda förmögenheterna i bredd med den allmänna välmågan». Denna omständighet var för C. »mer än tillräcklig anledning att tillstyrka, det röstberäkningen i sockenstämma måtte ske per capita». Motioner i enahanda syfte återkommo vid 1853—54 års riksdag samt regelbundet vid riksdagarna fr. o. m. 1865. Parallellt med denna opinion gjorde sig en annan riktning hörd, för införande av relativa och absoluta röstmaxima eller blandade sådana maxima. Under det redan år 1868 bestämmelsen i 1862 års förordning om kommunalstyrelse på landet om röstminimum upphävdes, maximerades dock först år 1900 röstvärdet, nämligen för varje röstande till $\frac{1}{10}$ av kommunens hela fyrktal samt ett röstetal svarande mot 5 000 fyrkar. Samtidigt stadgades *kvalificerad majoritet*, $\frac{2}{3}$ av de i omröstningen deltagandes röster efter röstvärdet, för beslutet om upptagande av lån, ställt på längre återbetalningstid än två år (§ 73). År 1909 omlades röstskalan så, att sambandet med den variabla bevillningen upphörde och röstetalet beräknades i direkt förhållande till inkomsten. För inkomst t. o. m. 1 000 kronor beräknades en röst för varje påbörjat belopp av 100 kronor, för inkomst över 1 000 kronor 11 röster samt därutöver en röst för varje påbörjat belopp av 500 kronor, varmed inkomsten överstege 1 500 kronor, så att inkomst över 1 500 kronor men ej över 2 000 kronor medförde 12 röster o. s. v.; dock finge icke någon utöva rösträtt för mer än 40 röster eller mer än $\frac{1}{10}$ av kommunens hela röstetal (den s. k. 40-gradiga röstskalan). Samtidigt blev *k v i n n a* valbar till ordförande och vice ordförande i kommunalstämma samt därmed till ledamot i kommunalfullmäktige och kommunalnämnd. Fordringarna på kvalificerad majoritet utsträcktes till ytterligare frågor (§ 21).

Först år 1918 genomfördes, i samband med den allmänna politiska rösträtten (vilken dock först 1921 utsträcktes till kvinnor), den lika och allmänna kommunala, varigenom var och en inom kommunen mantalsskriven svensk undersåte, man och kvinna, som under föregående kalenderår uppnått 23 års ålder, fick en röst på kommunalstämma (vallag 1919). Uteslutna skulle dock vara omyndiga, i konkurstillstånd varande, av allmänna fattigvården för varaktig försörjning omhändertagna, de som häftade för mera än två års utskylder av dem, som förfallit till betalning under de tre sistförflutna kalenderåren, samt de som vore uteslutna på grund av ådömd straffpåföljd (§ 8).¹ Den kommunala rösträttsåldern sänktes år 1941 till 21 år. På hemmansägarestämma tillkom talan och rösträtt jordinnehavare, ändå att han ej var i kommunen mantalsskriven. Genom 1918 års lagstiftning upphävdes bolagsrösträtt utom beträffande nämnda stämma.

Genom författningsändring 1913 upphörde, i sammanhang med införande av proportionellt valsysteem, självskrivna ledamöter att ingå i kommunalfull-

¹ Sistnämnda diskvalifikationsgrund uteslöts år 1937.

mäktige; samtliga dessa, fortfarande fakultativa, skulle väljas direkt å kommunalstämma. Från 1920 infördes den ändringen, att fullmäktige icke längre valdes på kommunalstämma utan vid särskild valförrättning under ledning av den vid val till riksdagens andra kammare fungerande *valnämnden*. Numera gäller kommunal vallag 30 juni 1930.

År 1918 blevo, i samband med införande av den allmänna kommunala rösträtten, oberoende av inkomst och såsom korrektiv mot befarad risk för mindre väl övertänkta beslut samt garanti för ökad ansvarskänsla, fordringarna på kvalificerad majoritet ytterligare utsträckta samt *kommunalfullmäktige obligatoriska* i lands- och köpingskommuner med mera än 1 500 invånare. År 1938 sänktes denna folkmängdsgräns till 700, närmast för att möjliggöra ökad tillämpning av i lagen om kommunalstyrelse på landet införda bestämmelser om reglemente för kommunalnämnd och centralisering av kommunal medelsförvaltning. Såsom en konsekvens av 1918 års beslut hade samma år de befogenheter, som alltid skulle vara förbehållna kommunalstämman, inskränkts till vissa formella frågor, vartill år 1921 fogades ärende för vars avgörande annan grund än den personliga rösträtten gäller (§ 35). År 1918 blev beredning genom kommunalnämnden eller annan kommunal nämnd eller styrelse, innan beslut fattades av stämma eller fullmäktige, obligatorisk (§ 18). Först genom 1930 års lag överlämnades till kommunalfullmäktige, där sådana finnas, *att utse kommunalnämnd*.

Genom 1930 års lag om kommunalstyrelse på landet (44 § 1 mom.) möjliggjordes införande av *reglemente för kommunalnämnd* i kommun med kommunalfullmäktige. Sådant reglemente skall, efter förslag av fullmäktige, fastställas av länsstyrelsen. I sammanhang därmed och år 1931 tillkommo bestämmelser rörande centralisering av den kommunala medelsförvaltningen, varom mera nedan.

Nya *verkställighetsorgan för speciella förvaltningsuppgifter* ha sedan år 1862 införts i sammanhang med sådana uppgifters tillkomst och utbyggnad. Ökningen i uppgifterna har mångdubblat den arbetsbörda, som vid ikraftträdandet av 1862 års lagstiftning vilade å de kommunala organen. Av nya sådana må först nämnas valnämnd, fattigvårdsstyrelse, barnavårdsnämnd, pensionsnämnd, hälsovårdsnämnd, nykterhetsnämnd, familjebidrag snämnd, hästuttagning snämnd, luftskyddsnämnd och egnahemskommitté, vilka äro de vanligast förekommande på den egentliga landsbygden. Härtill komma, bl. a., där folk- och fortsättningsskoleväsendet kommunaliserats, folkskolestyrelse och fortsättningsskolestyrelse, under särskilda förutsättningar polisnämnd, arbetslöshetskommitté, brandstyrelse, skogsbrandstyrelse och kristidsnämnd m. fl. samt i köpingar och andra samhällen byggnadsnämnd. Särskilt i större kommuner hava dessutom vid sidan av författningarna utsetts styrelser och nämnder för olika angelägenheter t. ex. beredningsutskott, styrelser för affärsdrivande verk och parker, lönenämnder m. fl.

Lands- och köpingskommunernas ekonomi var, såsom ovan nämnts, enligt 1862 års lagstiftning i dess ursprungliga lydelse grundad, förutom på inkomster av i huvudsak privaträttslig natur, på en repartitionsbeskattning

efter fyrktal, vartill grunden lagts i 1843 års sockenstämmoförordning. År 1889 lades bevillningen helt till grund för fyrktalssättningen. En revision av detta system ställdes under debatt genom en riksdagsskrivelse år 1897. Frågan fick sin lösning först genom kommunalskattelagen 28 september 1928, varigenom en särskild taxering till kommunalskatt infördes. Därvid ändrades kommunalskatteskyldigheten för utarrenderad fastighet. Ägaren blev i stället för arrendatorn i princip skattskyldig (13 §). Samtidigt avskaffades den statliga bevillningen av fast egendom och av inkomst.

KK 12 juli 1861 hade medgivit sockenstämman rätt att besluta om införande av kommunal *skatt för hundar* dock ej överstigande 5 rdr r:mt per djur. Genom KK 1 juni 1877 höjdes maximiskattesatsen till 15 kr. för varje djur. KF 17 maj 1923 gjorde uttagande av hundskatt obligatoriskt, dock med undantag för vissa slag av hundar och hundar under 3 månaders ålder. Skatten skulle utgå med lika belopp för varje hund, lägst 5 och högst 30 kronor för kalenderår. I municipalsamhälle eller köping, som icke utgjorde egen kommun, skulle hundskatten tillkomma samhället eller köpingen. Genom KF 9 april 1943 har skattesatsen höjts till lägst 10, högst 50 kronor. En ny kommunal inkomstitel tillkom genom beskattning av avverkat virke enligt 1909 års lag om *skogsaccis*; år 1920 tillkommo en kommunal progressivskatt, varav dock $\frac{1}{4}$ skulle användas för skatteutjämning till skattetyngda kommuner. År 1928 uppdelades skattetiteln på *kommunal progressivskatt* och *utjämningskatt*, den senare i form av statsskatt för att användas till skatteutjämning. Dessa två skatteformer upphävdes år 1938. Genom KF 30 maj 1919 infördes rätt för kommun, municipalsamhälle och köping, som icke utgör egen kommun, att uttaga *nöjesskatt* av vissa avgiftsbelagda föreställningar med viss procent av biljettavgifter. Sedan genom KF 22 dec. 1939 även en statlig nöjesskatt införts, upphävdes båda förordningarna genom en ny KF 14 juni 1940 om nöjesskatt. Enligt denna, som gjort nöjesskatts uttagande obligatoriskt, skall skatten fördelas mellan stat och kommun, resp. municipalsamhälle och köping, som icke utgör egen kommun.¹

En stark differentiering hava reglerna om *kommuns rätt att upptaga lån* undergått. Bestämmelsen i 1862 års lagstiftning om underställning av beslut om lån, ställda på längre återbetalningstid än två år, kunde lätt kringgås genom en förlängning av kortare lån. År 1910 stadgades därför (FKL § 73), att den underställningsfria upplåningen icke finge överstiga skillnaden mellan å ena sidan en tiondel av den sammanlagda inkomst, för vilken kommunalutskylder skolat för sistförflutna året utgöras, och å andra sidan det belopp, som detta år beslutits till uttaxering. Däremot svarande bestämmelser infördes i förordningen om kommunalstyrelse i stad (§ 74) och kyrkostämmoförordningen (§ 40). Bestämmelserna förblevo oförändrade i 1930 års kommunallagstiftning, bortsett från att ingående av borgen likställdes med lån (LKL 79 §). År 1937 vidtogos emellertid vissa lagändringar, var-

¹ Den andel i bevillningsavgift för vissa offentliga föreställningar, som genom KF 23 okt. 1908 ang. bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter, tillagts kommun inom vilken föreställning givits, torde för landsbygdens kommuner i allmänhet sakna finansiell betydelse.

igenom upptagande av lån och ingående av borgen skulle underställas KM:t utom såvitt anginge den s. k. fria lånerätten, vars omfattning närmare angavs i lagen.¹ Lagstiftningen avsåg att skapa förbättrade möjligheter för KM:t att mera enhetligt dirigera den kommunala lånepolitiken.

Genom lag 12 juni 1936 meddelades regler för *kommunal fondbildning*, avsedda att verka för en stabilisering av kommunernas ekonomiskaushållning. Fond, som avses i lagen, kan vara »särskild fond» för tillgodoseende av särskilt, uttryckligen angivet kommunalt behov (t. ex. pensions-, olycksfallsersättnings- eller sjukunderstödsfond för personer i kommunens tjänst och deras efterlevande, försäkringsfond för att skydda kommunen för förluster och skada, förnyelsefond för affärsdrivande företag, kassaförlagsfond m. m.), »allmän fond» för utjämning av skattetrycket mellan olika år eller »tillfällig fond», bildad av medel, som influtit vid avyttring av tillgång för stadigvarande bruk eller såsom ersättning på grund av försäkring av dylik tillgång (i avvaktan på beslut om medlens tagande i anspråk för visst ändamål). Vissa kommunens fria beslutanderätt inskränkande föreskrifter i avseende å avsättning av dylika fonder samt disposition av desamma ha meddelats genom lagen. Denna är tillämplig å kommun, församling, särskilt skoldistrikt, municipalsamhälle, särskilt fattigvårdssamhälle och landsting men avser icke skogsaccisfond, fond av överskottsmedel å hamns rörelse, prästlönefond, ersättningsmedel för donerad fast egendom eller fond bildad av annan donerad egendom eller av vederlag för sådan egendom. Enligt särskild lag samma dag ang. användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom må, där kommunal enhet, som ovan nämnts, uppburit ersättning vid försäljning av *tillgång för stadigvarande bruk* eller på grund av försäkring för sådan egendom, medlen i fråga icke utan KM:ts medgivande användas för annat ändamål än anskaffande av annan dylik tillgång eller för avsättning till tillfällig fond enligt kommunala fondbildningslagen. Har lån, som av dylik enhet upptagits med KM:ts tillstånd, ej i sin helhet åtgått för det med lånet avsedda ändamålet, må överskottet ej utan KM:ts medgivande användas för annat ändamål än avsättning till tillfällig fond enligt kommunala fondbildningslagen.

Vid upprepade tillfällen hava frågor uppkommit om *enhetligare behandling av kommunernas och församlingarnas finanser*. Majoriteten inom de år 1917 i civildepartementet tillkallade sakkunniga för beredning av frågan om kommunal rösträttsreform uttalade, att den dubbla, av olika beslutande och administrativa organ beroende kommunala budgeten utan gensägelse varit till skada. Det ifrågasattes, huruvida ej gemensamma fullmäktige borde väljas för kyrklig och för borgerlig kommun eller att den kyrkliga kommunens ekonomiskt viktigare ärenden, d. v. s. skolärendena lades under kommunalfullmäktige eller, kanske ännu bättre, genom att de båda kommunerna, den kyrkliga och den borgerliga, helt sammansloges och därmed även deras beslutande samt beredande och verkställande organ. Med anledning av vid 1919 års riks-

¹ Närmare redogörelse i Betänkande med förslag ang. grunderna för den kommunala lånepolitiken (SOU 1942: 60) s. 10 ff.

dag motionsvis (II: 38) framställda önskemål i sådan riktning erhöles de s. k. kyrkofullmäktigsakkunniga samma år i uppdrag att utreda bl.a., huruvida och i vilken utsträckning ekonomiska angelägenheter även i vad de avsåge kyrkliga ändamål kunde handläggas av den myndighet, som ägde besluta i den borgerliga kommunens angelägenheter. De sakkunniga avgåvo den 30 december 1922 betänkande¹ och framhöllo därvid bl. a., hursom den åsyftade regleringen från såväl principiell som historisk synpunkt komme att innebära en återgång till ordningen före tillkomsten av 1862 års kommunalförfattningar. De trodde sig härjämte kunna konstatera, att vid en sådan anordning betydande praktiska svårigheter skulle i flera hänseenden komma att inställa sig. De sakkunniga erinrade, att på många ställen kyrklig och borgerlig kommun icke sammanföle, i följd varav ett sammanförande, på sätt avsetts, skulle nödvändiggöra en omfattande omreglering av indelningen. Frågan lämnades också helt å sido i propositionerna till 1930 års riksdag med förslag till ny kommunallagstiftning men fördes ånyo fram genom en samma år väckt motion (I: 299), vari förordades, att till den borgerliga kommunens fullmäktige skulle överlämnas beslutanderätten i fråga om de lokala utgifterna för kyrkliga ändamål. Motionen föranledde emellertid ingen riksdagens åtgärd.

Genom 1930 års kommunallagstiftning möjliggjordes däremot *centralisering av medelsförvaltningen i den borgerliga primärkommunen*. Härom stadgades (LKL 44 § 3 mom.), att kommun, där kommunalfullmäktige finnas, må, därest det med hänsyn till särskilda omständigheter prövas lämpligt, besluta, att den medelsförvaltning, som åligger kommunalnämnden, skall under nämndens inseende handhas i annan ordning. Sådant beslut (för vilket erfordras $\frac{2}{3}$ majoritet) skall underställas prövning av KM:t, som äger fastställa reglemente för förvaltningen. År 1931 fogades till lagrummet ytterligare ett stycke, vari stadgas, att kommun även må besluta sammanföra sålunda ordnad medelsförvaltning och medelsförvaltning, som enligt lag och författning tillkommer andra kommunala nämnder eller styrelser. Om beslutet gäller vad redan stadgats för enbart kommunalnämndens förvaltning. Dylik centralisering av finansförvaltningen förutsätter anställande av avlönad tjänsteman.

Vid 1943 års riksdag hemställde en motionär (II: 10) om skrivelse till KM:t med begäran om utredning och förslag om den borgerliga kommunens övertagande av beslutanderätten beträffande de kyrkliga församlingarnas ekonomiska frågor och utgifter. Motionen föranledde dock ingen åtgärd från riksdagens sida.

Genom den efter 1862 uppvuxna speciallagstiftning, som berör landsbygds-kommunernas uppgifter i avseende å ett flertal allmänna intressen, ordning, hälsovård, brandskydd, plan- och byggnadsväsen, fattig- och barnavård, fondbildning och ingående av kommunalförbund, samt genom ändring i förordningen om kommunalstyrelse på landet beträffande ersättning för kommunala förtroendeuppdrag (FKL 1924 §§ 19, 24; LKL 25, 80 §§), har införts *särskild underställningsskyldighet* dels under KM:t, dels under Kbfde

¹ Betänkande med förslag till lag om församlingsstyrelse samt till bestämmelser om folkskoleärendens överflyttning från den kyrkliga till den borgerliga kommunen m. m. (SOU 1923: 4).

för vissa beslut av kommunalstämma eller kommunalfullmäktige.¹ En allmän *övervakande tillsyn* över skötseln av särskilda förvaltningsuppgifter har anförtrotts olika statsorgan, Kbfde, domkapitlen, skolöverstyrelsen, medicinalstyrelsen, socialstyrelsen, byggnadsstyrelsen m. fl. Denna tillsyn utövas i regel genom inspektion samt »råd och anvisningar». Kbfde har erhållit inflytande på tillsättningen av vissa kommunala befattningshavare.²

I 1930 års kommunallagstiftning (LKL 84 §) tillkom, utöver vad som förut gällde om besvär enligt särskilda författningar, en *generell besvär rätt mot kommunalnämnds beslut*, som icke är av rent förberedande och verkställande art.

Mera ingripande befogenheter i avseende å övervakning av den kommunala förvaltningen än genom underställningsskyldigheten och den övervakande tillsynen har statsmakten fått genom den effektivitetskontroll, som väsentligen förbundits med kommunernas åtnjutande av statsbidrag till kostnader för fullgörande av speciella förvaltningsuppgifter men ock i någon mån med skatteutjämningsbidrag till lättande av uttaxeringen för skattetyngda kommuner. De *speciella statsbidrag*, som utgå till lands- och köpingskommuner, äro hänförliga till åtgärder för arbetslöshetens bekämpande, nykterhetsvården (internering av alkoholister och främjande av nykterhetsnämndernas verksamhet), fattigvård och barnavård, inrättande av pensionärshem, tuberkulosjukvård, vård av kroniskt sjuka, tandvård för obemedlade eller mindre bemedlade, förbättrad sjukvård inom rikets ödemarksområden, polisväsendet, luftskyddet, byggande och underhåll av statsunderstödda fiskehamnar, folkundervisningen, kommunala läroverk, yrkesundervisningen, folkbiblioteksväsendet, anordnande av allmänna samlingslokaler, släckning av skogseld, upprättande av fastighetsregister, bidrag till kristidsnämndernas verksamhet och krigsfamiljebidrag.³

Vid 1800-talets början framkommo förslag om införande av en särskild fattigvårdsskatt för att vinna en rättvisare fördelning kommunerna emellan av fattigvårdskostnaderna genom att staten bekostade fattigvårdsanstalterna. Vid fattigvårdsfrågans behandling under 1840—41 års riksdag utgick man dock från att socknarna hade tillräcklig bärkraft för denna uppgift. De kommunala utskylderna blevo emellertid under 1800-talets senare del allt tyngre och ojämnheten framträdde alltmera. Vid 1869, 1873 och 1889 års riksdagar framhövdes behovet av *skatteutjämning* för skattetyngda kommunala enheter särskilt med hänsyn till folkundervisnings- och fattigvårdskostnaderna. Sedan reformförslag vid 1903, 1904, 1905 och 1907 års riksdagar fallit, igångsattes på grund av beslut vid 1908 års riksdag tre olika utredningar. Dessas resultat föranledde en proposition till 1912 års riksdag om ett extra anslag av 600 000 kronor att i enlighet med i propositionen angivna grunder utdelas till sådana landskommuner och köpingar, där ett mera sta-

¹ Ang. författningshänvisningar se H. Sundberg, Kommunal författningshandbok 1941 s. 30

² För Kbfdes verksamhet se O. Sörndal, Den svenska länsstyrelsen (1937) s. 345—63. ¶

³ Se PM ang. de speciella statsbidragen till kommunerna i Kommunalskatteberedningens betänkande III (SOU 1943: 43) s. 382 ff.

digvarande betungande skattetryck vore rådande. Då emellertid kamrarna stannade i skiljaktiga beslut, förföll förslaget. Sedan särskilda skatteutjämnings-sakkunniga år 1917 avgivit ett betänkande med förslag angående statsunderstöd åt synnerligen skattetyngda kommuner, framlades slutligen för 1917 års riksdag en proposition i huvudsaklig överensstämmelse med betänkandet. Riksdagen biföll i huvudsak propositionen och s. å. utfärdades författningar angående villkor och grunder för tilldelning av understöd åt skattetyngda landskommuner (avseende även utgifter för kyrko- och folkskoleväsen) samt sättet för utbetalning därav. I anledning av beslut av riksdagen 1921 utfärdades s. å. nya författningar i ämnet. Sedan skatteutjämnigen utsträckts även till städerna och municipalsambällena, utfärdades de alltjämt gällande författningarna om skatteutjämnning nämligen KF 16 dec. 1927 ang. understöd av skatteutjämningsmedel åt synnerligen skattetyngda kommuner samt KK 28 september 1928 ang. utbetalande av understöd åt synnerligen skattetyngda kommuner.¹ I avseende å kostnaderna för prästerskapets avlöning har pastoratsvis anordnats ett skatteutjämningsförfarande genom lagstiftning åren 1910 och 1932 på sådant sätt, att den lokala uttaxeringen slutligen maximerats till 20 öre per skattekrone, samt, vid behov av ytterligare medel, bidrag utgår från kyrkofonden, till vilken skattemedel för hela riket inflyta i form av den allmänna kyrkoavgiften.

Förhållandet mellan *kommunerna och deras tjänstemän samt andra anställda* har — bortsett från präster, klockare, lärare och därmed jämförliga befattningshavare samt fjärdingsmän, vilkas ställning reglerats i offentlig-rättslig form — i stort sett varit bestämt av privaträttens avtalsregler. Kommunalstyrelseförordningen för landet 1862 byggde i princip på en kommunalstyrelse genom förtroendemän utan biträde av tjänstemän. Utvecklingen av uppgifterna har emellertid för större kommuner medfört, att förvaltning genom kommunaltjänstemän blivit en normal företeelse. Under senare tid ha också inom vissa större städer tendenser framkommit att reglera anställdas tjänsteförhållanden efter offentlig-rättsliga normer. (Jfr KM:ts stadga 5 mars 1937 ang. besvär i vissa fall över nämnds beslut om tillsättande av eller förordnande å tjänstebefattning å Stockholms stads lönestat.) Genom lag 17 maj 1940 om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän har stadgats, att i frågor beträffande tjänstemännens allmänna anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor ävensom beträffande tillämpningen av sådana villkor kommunala tjänstemän skola — genom sina föreningar — äga rätt att förhandla med vederbörande kommun, dock utan att inskränkning därigenom göres i kommun eller kommunalmyndighet enligt lag eller författning tillkommande beslutanderätt. Förhandlingsrätt beviljas av socialstyrelsen.

Kommunallagstiftningen 1862 undanröjde icke helt det *administrativa besvärsinstitutets* tillämpning på kommunala myndigheters beslut. Den speciallagstiftning, fattigvården var underställd, bibehölls och med den realprövningen vid besvär i vissa fattigvårdsmål (KF 1871, lag 1918). Detsamma gäl-

¹ Ang. skatteutjämningsfrågans historia se kommunalskatteberedningens betänkande III s. 278—347.

ler även mål enligt barnavårdslagen (1924). Realprövning har också alltid förekommit vid besvär över förslag till folkskollärartjänst. Den yngre speciallagstiftningen för tätbebyggda samhällen, ordningsstadgan för rikets städer (1868), brandstadgan (1874, 1923), byggnadsstadgan (1874, 1931) och hälsovårdsstadgan (1874, 1919) har också realprövning av beslut av kommunala förvaltningsorgan, och detta gäller även den relativt sena alkohol- samt kristidslagstiftningen.

De viktigaste ändringar beträffande *de kyrkliga primärkommunerna*, som inträffat efter 1862, sammanhånga med 1930 års kommunallagstiftning. Det bör dock erinras, att besvärsmått över kyrko- och skolråds beslut, vilken saknades i kyrkostämmoförordningens ursprungliga text, infördes år 1908. Genom 1930 års lag om församlingsstyrelse utvidgades församlingsuppgifterna till frågor om »åtgärder till främjande av församlingsvården», en uppgift av skiftande natur, i viss mån svarande mot landskommunens »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter». Representativt system infördes i form av kyrkofullmäktige — obligatoriska för församlingar med mera än 5 000 invånare, fakultativa vid mindre folkmängd — och regler skapades för nya specialkommuner i form av kyrkliga samfälligheter. Kyrkoherden upphörde att vara självskriven ordförande i kyrkostämman, som själv liksom kyrkofullmäktige utser ordförande och vice ordförande. Skolrådet fick utse ordförande och vice ordförande. År 1942 nedflyttades folkmängdsgränsen för obligatoriska kyrkofullmäktige till 1 500. Genom lagen 6 juni 1930 om skolstyrelse i vissa kommuner blev i stor omfattning folkundervisningen en den borgerliga kommunens angelägenhet. Vad som i lagen om församlingsstyrelse stadgats om kyrkostämmas resp. kyrkofullmäktiges samt skolrådets befattning med skolväsendet avser i dylik kommun i huvudsak kommunal- eller stadsfullmäktige samt folkskolestyrelse (KK 21 nov. 1930). Den ecklesiastika boställslagstiftningen 1932 gav *pastoraten* nya uppgifter. Den prästerskapet anslagna löne- och boställsjorden, vars förvaltning genom lagstiftning 1862 och 1910 i huvudsak anförtrots statliga förvaltningsmyndigheter, har överlämnats till pastoratens vård under kontroll av nya förvaltningsorgan, stiftsnämnderna. I stor utsträckning ha jämlikt 1938 års klockarboställslagstiftning klockarboställena överlämnats till församlingarna såsom kommunal egendom.

Genom lagen 20 juni 1924 om landsting har *landstinget*, som sedan institutionens tillkomst själv utsett vice ordförande, under det KM:t förordnat ordförande, erhållit rätt att utse sin ordförande. De i 1862 års KF om landsting angivna fall, då landstingsbeslut skulle underställas Kbfde, hava helt bortfallit och landstinget i princip likställts med andra kommunala enheter. Där underställning skall förekomma, sker detta hos KM:t.

Köpingar och municipalsambällen.

Enligt 1862 års kommunalstyrelseförordning för landet kunde *köping* utgöra en kommun för sig eller ock gemensamt med den socken, inom vars område köpingen vore belägen, och borde i senare fallet förordningen om kommunalstyrelse på landet tjäna till efter rättelse. Kbfde hade att i förenämnda hänseende höra såväl köpingen som den socken, inom vilken köpingen vore belägen, samt därefter underställa frågan KM:ts prövning. Tills denna fråga blivit slutligen ordnad, skulle det förhållande, som dittills ägt rum, fortfara. Av då bestående gamla köpingar förklarades Mönsterås och Arvika år 1862, Malmköping 1863, Värnamo 1871, Figeholm 1878 och Mörbylånga 1881 för egna kommuner. En ny friköping tillkom år 1865 nämligen Nybro, och denna blev egen kommun 1880. Ett 60-tal nya köpingar hava därefter tillkommit, vilka samtidigt förklarats för egna kommuner, vissa av dem bildade av hela landskommuner. Ett antal köpingar hava erhållit stadsrättigheter. Av gamla lydköpingar, som ej blivit kommuner, kvarstå numera blott Gamleby, Pataholm, Påskallavik och Kristianopol.¹

I ordningsstadgan för rikets städer 24 mars 1868 föreskrevs (§ 30), att vad i stadgan vore föreskrivet om stad skulle i tillämpliga delar gälla även för köping, hamn, fiskeläge och annat ställe med större sammanträngd befolkning, då Kbfde efter vederbörandes hörande sådant förordnade genom beslut, som skulle underställas KM:ts prövning; skolande Kbfde i sammanhang därmed, efter det vederbörande blivit hörda, jämväl underställa KM:ts prövning förslag om vilka styrelser eller myndigheter borde på sådant ställe fullgöra vad som i stad enligt stadgan ålåg magistrat eller annan lokalmyndighet därstädes, samt om dessa styrelser eller myndigheters sammansättning och vidden av deras befogenhet uti ifrågavarande hänseende. Motsvarande bestämmelser intogos i brandstadgan för rikets städer 8 maj 1874 (§ 20), byggnadsstadgan för rikets städer 8 maj 1874 (§ 50) och hälsovårdsstadgan för riket 25 sept. 1874 (2 kap. Om allm. hälsovården i stad, § 26), av vilka författningar de två förstnämnda alltid skulle gälla i köping. Genom lag 27 maj 1898 fogades såsom § 80 ett tillägg till förordningen om kommunalstyrelse på landet av innehåll, att där KM:t förordnat, att nämnda författningar skulle lända till efter rättelse för område å landet, som ej utgjorde egen kommun, skulle detta område vara att anse såsom ett särskilt *municipalsamhälle*, vars medlemmar ägde att, oberoende av kommunen i övrigt, själva vårda sådana för samhället gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, som avsåges i nämnda författningar eller deras tillämpning inom samhället; och skulle i avseende härå om municipalsamhälle i tillämpliga delar gälla vad i förordningen vore om kommun stadgat, med iakttagande därav att, i stället för kommunalstämma, kommunalfullmäktige och kommunalnämnd, motsvarande myndigheter inom municipalsamhälle skulle benämnas municipalstämma, municipalfullmäktige och municipalnämnd. Härigenom skedde ej änd-

¹ Se närmare H. Rosman, Svenska köpingar.

ring i municipalmedlemmarnas rättigheter och skyldigheter inom vederbörande landskommun. Avsåge förordnande, varom ovan nämnts, allenast en eller flera av nämnda författningar, skulle bestämmelserna lända till efterrättelse i fråga om sådana ärenden, som åsyftades i de författningar, förordnandet anginge.¹ Funnes i visst fall särskilda omständigheter påkalla undantag från stadgandena i § 80 eller nödvändiggöra annan ordning för municipalsamhälles beslutande- och beskattningsrätt, ägde KM:t på framställning av Kbfde, vederbörande kommun eller medlem av samhället i ärendet förordna efter som skäligt prövades.² Vad i paragrafen vore stadgat om municipalsamhälle skulle gälla även om köping, som icke utgjorde egen kommun. Syftemålet med lagändringen 1898 var väsentligen att skapa möjlighet till uttaxering av medel, som erfordrades för tillämpningen av municipalförfattningarna.

I lagen 31 augusti 1907 ang. stadsplan och tomtindelning (36 §) stadgades, att lagen skulle äga motsvarande tillämpning för köping så ock för annan ort, för vilken på grund av dittills gällande föreskrifter byggnadsstadgan för rikets städer förklarats skola gälla (byggnadsmunicip). KM:t skulle ock äga förordna, att lagen skulle äga motsvarande tillämpning för hamnplats, fiskläge eller annan ort med större sammanträngd befolkning, och skulle sådant förordnande medföra enahanda verkan, som enligt dittills gällande lag följt utav förordnande om tillämpning av byggnadsstadgan för rikets städer. Lagen har sedermera ersatts av 1 kap. i lagen 12 maj 1917 om fastighetsbildning i stad samt, med upphävande av detta, av stadsplanelagen 29 maj 1931.

Ehuru brand- och byggnadsstadgornas bestämmelser för stad skulle gälla i alla köpingar och de av dessa, som icke utgöra egna kommuner, i realiteten äro att betrakta såsom municipalsamhällen, hava sådana köpingar och samhällen i lagstiftningen länge rubricerats såsom olika slag av specialkommuner. Under senaste tid har emellertid en tendens att för båda slagen använda beteckningen municipalsamhällen blivit märkbar. De köpingar, som icke utgöra egna kommuner, benämnas också municipalköpingar.

För ett fåtal landskommuner i deras helhet (för närvarande Fiskebäckskil, Grundsund, Karlsborg och Ramundeboda) gälla en eller flera av ovan nämnda s. k. stadsstadgor utan att dessa kommuner förklarats skola utgöra köpingar (s. k. municipalkommuner). Anmärkningen torde här i flera fall ha varit önskan att få bibehålla de statsbidrag till polisväsendet, som tillkomma landskommuner men icke köpingskommuner och städer. En dylik kommun (Degerfors i Örebro län) har emellertid fr. o. m. 1943 ombildats till köping, och tendensen torde även för andra dylika kommuner gå i samma riktning. En del municipalsamhällen ha ombildats till köpingskommuner, andra till städer utan att passera köpingsformen.

¹ Om samtliga stadgor förklarats tillämpliga å visst område med undantag beträffande någon stadga av viss plats inom området, ingår dock detta i sin helhet i municipalsamhället.

² Sådana förordnanden hava meddelats i ett fåtal fall, i regel i den form, att vederbörande kommuns representativa och verkställighetsorgan tillagts beslutande- och verkställighetsfunktioner.

I avseende å författningsregleringen beträffande köpingar och municipal-samhällen må erinras, att tryckeri får, förutom i stad jämte $\frac{1}{2}$ mils omkrets, finnas i köping samt, under viss förutsättning i municipalsamhälle (Tryckfrihetsförordningen § 1; 5:o). Förbud gäller i princip inom stad och köping mot tillverkning av vissa explosiva varor (KF 18 maj 1928 9 §). För tillverkning av viss eldfarlig olja (KF 7 okt. 1921 9 § 2) gälla vissa särbestämmelser för stad, köping och byggnadsmunicip. Förordnande har för flertalet köpingar och för ett ej obetydligt antal municipalsamhällen (stadsplanemuniciper) meddelats, att fastighetsregister såsom för stad skall där föras.¹

IV. Förvaltningsutgifterna efter 1862.

Den organisation, som 1862 års lagstiftning skapade för landsbygden i kommunal och administrativ mening (utom städerna), övertog ett komplex av förvaltningsutgifter, som långsamt vuxit ut inom ett väsentligen agrart och ekonomiskt trögväxande samhälle. Utvecklingen efter näringsfrihetens genomförande år 1864 har medfört en förskjutning av betydande mått av landskommunernas befolkning till andra näringskällor än jordbruk. Samtidigt har en allmän utveckling skett av samhällelig standard över huvud taget och därmed även i avseende å den kommunala förvaltningen. Utgifterna för folkskoleväsendet på landet stego från 4,4 miljoner kronor år 1874 — det år från vilket en specialiserad kommunal finansstatistik finnes — till 113,5 miljoner år 1940, för fattigvården från 4,3 miljoner till 38,1 miljoner. De totala utgifterna för de borgerliga och kyrkliga primärkommunerna på landet beräknades för år 1874 till 15 miljoner, varav för kyrkliga ändamål 4,3 miljoner, men 1940 till 371,7 miljoner, varav för kyrkliga ändamål 45,6 miljoner. De influtna kommunalutskylderna för borgerliga och kyrkliga primärkommuner utgjorde år 1874 10,8 miljoner och år 1940 166,3 miljoner. Statsbidragen, som år 1874 utgjorde blott 1,2 miljon, varav 1,1 miljon till folkskoleväsendet, hade år 1940 ökat till icke mindre än 142,9 miljoner (varav 108,8 miljoner till folkskoleväsendet). Övriga primärkommunala inkomster på landsbygden redovisades för år 1874 med 2,7 och för år 1940 med 70 miljoner. Totala inkomstsumman för dessa kommuner var alltså 1874 14,7 och 1940 379,3 miljoner.² Landsbygdens folkmängd hade under perioden icke undergått någon avsevärd stegring — från 3 741 369 år 1874 till 3 989 475 år 1940. Dessa siffror, som angivits i runda tal, böra ses mot den utveckling av förvaltningsutgifterna, för vilken här nedan redogörelse lämnas.

¹ Ang. köping och municipalsamhälle såsom förvaltningsform se E. Schalling i Sv. stadsförb. tidskr. 1937.

² Uppgifterna hämtade ur den officiella statistiken.

Ordningsväsen.

Bland de ärenden, som hörde till sockenstämmas handläggning, nämndes i 1817 års sockenstämmoförordning »överenskommelser till befordrande av allmän ordning och sedlighet inom församlingen, för vilkas noggranna efterlevnad sockenstämman äger att å vederbörlig ort anhålla om vites föreläggande, där sådant finnes nödigt». Uppgiften återkom i 1843 års sockenstämmoförordning och fick i förordningen om kommunalstyrelse på landet 1862 den formen, att kommunalstämman ägde att för upprätthållande av de *ordningsstadgar*, som stämman kunde finna skäl att för kommunen uppgöra, själv bestämma viten mellan 1 och 20 rdr rmt, vilka dock för att bliva gällande måste vara av Kbfde prövade och godkända (§ 7 st. 2). De ordningsstadgar av dylika slag, som under tiden efter 1862 tillkommit i rena landskommuner, torde i regel ha avsett kontroll av nöjeslivet (danstillställningar m. m.), marknader och andra offentliga sammankomster. I 1930 års lag om kommunalstyrelse på landet 6 § har den kommunala förordningsrätten fått den formen, att »kommun äger att för överträdelse av de kommunalstadgar, som kommunen kan finna skäl att uppgöra till främjande av sedlighet samt ordning och säkerhet inom kommunen, i samma stadgar bestämma böter från och med fem till och med etthundra kronor», vilka stadgar jämlikt 80 § skola för att erhålla gällande kraft godkännas av Kbfde. I 6 § 2 st. förekommer emellertid en hänvisning, att »om utfärdande för område på landet i vissa fall av ordningsstadganden, byggnadsordning, hälsovårdsstadganden och brandordning samt om deras upprätthållande är särskilt stadgat». Sådana kommunala stadgar utgöra ett utflöde av de efter 1862 tillkomna s. k. stadsstadgorna, ordningsstadgan för rikets städer, byggnads-, hälsovårds- och brandstadgorna.

De bestämmelser av positiv natur, som i städerna reglerade upprätthållandet av den allmänna ordningen, voro av gammalt att söka i särskilda av KM:t, Kbfde, magistrater m. fl. myndigheter fastställda ordningar och reglementen för varje stad. Den 24 mars 1868 utfärdades emellertid KM:ts ordningsstadga för rikets städer, varigenom bestämmelser av angivet slag, som stredo mot stadgan, upphävdes. Enligt den nya riksstadgan skulle för varje stad speciella föreskrifter (lokala ordningsstadgor) kunna efter framställning av kommunalt organ fastställas av Kbfde (§ 20). Riksstadgans föreskrifter skulle i tillämpliga delar gälla även för köping, hamn, fiskläge och annat ställe med större sammanträngd befolkning, då Kbfde härom förordnade genom beslut, som skulle underställas KM:ts prövning. I sammanhang härmed skulle bestämmas, vilka styrelser eller myndigheter borde på sådant ställe fullgöra vad som i stad enligt stadgan ålåg magistrat eller annan lokal myndighet därstädes samt om dessa styrelser eller myndigheters sammansättning och vidden av deras befogenhet i ifrågavarande hänseende. Ett sådant område kom, såsom ovan nämnts, att bilda särskilt municipalsamhälle. Genom KK 10 juni 1932 har föreskrivits, att vad i § 13 av ordningsstadgan för rikets städer är stadgat i fråga om maskerad, bal, lekstuga, lin-

dansning, positivspelning el. dyl., akrobatiska konststycken, konstridning, djurförevisning eller andra med dessa jämförliga tillställningar skall tillämpas jämväl å den egentliga landsbygden; och skall i dylikt fall landsfiskal äga enahanda befogenhet som i stad polismyndighet där. Tillsynen över nöjeslivet på landsbygden har härmed i huvudsak förstatligats.

Ordningen på landsbygden uppehölls av ålder, förutom genom den statliga förvaltningen, av den under densamma lydande *fjärdingsmannaorganisationen*. Denna vilade på ett menighetsbesvär, som i tur och ordning fullgjordes för de därtill förpliktade hemmanen av dessas innehavare. Enligt kungl. stadgan angående fjärdingsmän den 1 juni 1850 skulle inom varje socken finnas fjärdingsman, som, om besväret ej fullgjordes i tur, utsågs å sockenstämma. Kronofogden prövade den utseddes lämplighet. I större socknar kunde två eller flera fjärdingsmän efter prövning av Kbfde anställas. För smärre angränsande socknar kunde på lika sätt bestämmas om anställande för två eller flera sådana av endast en fjärdingsman. Om sättet och ordningen för utgörande av besväret kunde socknemännen i varje socken eller fjärdingsmansdistrikt överenskomma på sockenstämma. Om förening härom ej kunde åstadkommas, skulle därmed förhållas på sätt förut varit stadgat. Genom KK 20 april 1866 förklarades, att avlöning till fjärdingsman skulle utgöras efter enahanda grund, som vore eller kunde varda föreskriven för kommunalutskylder i allmänhet. Genom lag 29 sept. 1899 angående fjärdingsmansbestyrets utgörande stadgades, att fjärdingsman skulle utses å kommunalstämma för minst tre år. Funne kronofogden den utsedde icke lämplig, skulle han anmäla förhållandet hos Kbfde, som ägde att, om skäl därtill föranledde, förordna om nytt val. Även eljest ägde Kbfde skilja fjärdingsman, som befundes icke vidare vara lämplig, från befattningen. Vore två eller flera socknar sammanslagna till ett fjärdingsmansdistrikt och enades de icke i valet av fjärdingsman, ägde kronofogde till fjärdingsman utse den av de valda, han funne därtill lämpligast. I praxis brukade vid köpingsbildningar stadgas, att köpingen skulle bekosta erforderlig polispersonal.

Genom lagen om polisväsendet i riket 6 juni 1925 omreglerades bl. a. fjärdingsmannainstitutionen. För *polisverksamhetens* upprätthållande skall riket vara indelat i polisdistrikt. Stad så ock köping, som enligt särskild bestämmelse är pliktig att bekosta för köpingen erforderlig polispersonal, skall utgöra särskilt polisdistrikt. I övrigt skall landsfiskalsdistrikt eller del därav utgöra ett polisdistrikt (1 §). Landsfiskalsdistriktets indelning i polisdistrikt skall, såvitt ske kan, verkställas på sådant sätt, att de särskilda polisdistrikten komma att bestå av en eller flera hela kommuner (9 §). I stad så ock i köping, som nyss nämnts, skola polismän, i övriga polisdistrikt fjärdingsmän (polismän), vid behov även ordningsmän för enstaka tillfällen å viss ort på landsbygden, finnas anställda i erforderlig omfattning (2 §). Polisverksamheten på landsbygden avser dels upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, verkställande av spaning och annan undersökning angående brott m. m., dels ock biträde vid åtgärd i utsökingsmål, vid indrivning av utskyld eller böter och vid annan handräckning. Befattningshavare kan an-

ställas antingen för båda dessa kategorier av uppgifter eller för endera av dem (1, 2 §§). Benämningen fjärdingsman skall blott förekomma på den egentliga landsbygden, ej i köping varom ovan förmäls. Fjärdingsman tillsättes, efter val av polisdistriktet, genom förordnande av länsstyrelsen (11 §). Fråga om avsättning i disciplinär ordning prövas av poliskollegiet (12 §). Polisdistrikt skall avlöna fjärdingsmän, ordningsmän och andra polismän, som där äro anställda, samt svara för deras pensionering ävensom för uniformering, beväpning, materiel, byggnader, arrestlokal,¹ telefon och övriga anordningar (8 §). Statsbidrag utgå, väsentligen till polisdistrikt å den egentliga landsbygden (15 §). Kommun, som utgör eget polisdistrikt, äger tillsätta *polisnämnd* för behandling av frågor, som röra polisväsendets ekonomi samt för avgivande av yttranden och framställningar av mera allmän betydelse för polisväsendet (13 §).

Brandskydd.²

Redan medeltidslagarna innehöllo bestämmelser i syfte att skapa skydd mot eldsvåda ej blott i stad utan ock på landet. Där enskild ej kunde göras ansvarig, ankom det på häradet att giva den skadelidande brandstod (24 kap. BB i 1734 års lag). År 1853 upphävdes stadgandena härom, och uppgiften ankom därefter på för ändamålet bildade bolag och föreningar. Brandstadgan för rikets städer 25 sept. 1874 skulle gälla även för köping samt, där så prövades erforderligt, för område på landet med större sammanträngd befolkning, vilket område därigenom kom att bilda särskilt municipalsamhälle (brandmunicip). Särskild brandordning, brandchef och brandstyrka med utrustning skulle finnas. För den egentliga landsbygden var man hänvisad till 24 kap. byggningabalken (om vådeld i by), till dess i brandstadgan 15 juni 1923 (avd. II) särskilda »bestämmelser angående landsbygden» meddelades. En annan avdelning (I. Bestämmelser angående stad) behandlar förhållandena i stad, köping och brandmunicip. För tillämpning av bestämmelserna angående landsbygden fordras emellertid särskilt förordnande av länsstyrelse, och förutsättning härför är, att landskommun gör framställning därom, eller att länsstyrelsen med hänsyn till byggnadstäthet eller befintligheten av eldfarliga inrättningar finner sådant erforderligt för beredande av trygghet mot skada av brand. Enligt dessa bestämmelser skall i kommun finnas brandordning samt brandstyrka. Förvaltningen av brandväsendet skall skötas av kommunalnämnden, därest ej särskild *brandstyrelse* utses eller annan kommunal förvaltningsmyndighet erhåller dylikt uppdrag. Särskild brandchef skall ha inseendet. En eller flera av kommunen tillsatta *brandsynenämnder* förrätta varje år brandsyn. Enligt KF 3 juni 1932 ang. biografer och filmförevisning skall brandchefen liksom polismyndigheten vara företrädare vid besiktning av biograflokal (44 §).

¹ Skyldighet för polisdistrikt att hålla arrestlokal har ej medfört ändring i BB 26:4 och lagen 5 juni 1909 ang. skyldighet att deltaga i kostnaden för byggnad och underhåll av tingshus och häradsfängelset.

² Fr. o. m. 1 jan. 1945 gälla brandlagen och brandstadgan 15 juli 1944.

Om *skogseld* funnos bestämmelser i 15 kap. byggningsbalken, vilka upphävdes genom lagen den 14 oktober 1914 om förekommande och släckning av skogseld (skogsbrandlagen). Enligt ny lag 7 maj 1937, vilken liksom 1914 års bygger på allmän tjänsteplikt för arbetsföra män i åldern 18—60 år, skall varje kommun å landet, som ej är köping, utgöra en brandrote, dock att länsstyrelsen må efter framställning medgiva, att vad sålunda stadgats ej skall äga tillämpning i fråga om viss kommun, eller att två eller flera kommuner må förenas till en brandrote. Icke planlagt område inom stad eller köping, som utgör egen kommun, skall, där länsstyrelsen så förordnar, utgöra en eller flera brandrotar. Brandrote skall vidmakthålla skogsbrandväsen, som kan anses tillfredsställa skäligen anspråk på trygghet mot skada av skogseld. För varje brandrote skall finnas en brandfogde och en vice brandfogde. Om icke kommunen uppdrager förvaltningen av brandrotens angelägenheter åt särskild *skogsbrandstyrelse* eller annan kommunal förvaltningsmyndighet, skall förvaltningen å landet handhavas av kommunalnämnden. Behörighet att fatta beslut i brandrotens angelägenheter tillkommer på landet kommunalfullmäktige eller, där sådana ej finnas, kommunalstämman.

Försvarsväsen.

I 1809 års regeringsform stadgades rätt för KM:t att vid uppkommet krig rekvirera sammanskott av »födande varor» för »krigsfolks underhållande under tåg eller marsch» (§ 74). Genom en vid 1894 års riksdag beslutad ändring kunde sådan *rekvisition* avse att »av kommuner eller enskilda utfordra förnödenheter eller tjänstbarheter, som må vara att i orten tillgå och som erfordras för fyllande av sådana krigsmaktens oundgängliga behov, vilka icke på annat sätt kunna med tillräcklig skyndsamhet tillgodoses». Genom särskilda lagar 24 maj 1895 ang. skyldighet för kommuner och enskilda att fullgöra rekvisitioner för krigsmaktens behov samt samma dag ang. anskaffande av hästar och fordon för krigsmaktens ställande på krigsfot meddelades tillämpningsföreskrifter. Den senare lagen föreskrev, att inom varje kommun skulle, sedan KM:t förordnat om krigsmaktens ställande på krigsfot, utses en *hästuttagningsnämnd* på fem personer, på landet av kommunalstämman. Dessa lagar hava dels kompletterats, dels ersatts med nya författningar. För närvarande gälla rekvisitionslagen jämte tillämpningsbestämmelser till lagen (rekvisitionsförordningen) 30 juni 1942, beredskapsförfogandelagen samma dag samt uttagningsförordningen 9 okt. 1942. Kommun har att vid rekvisition eller förberedelse därtill lämna medverkan vid uttagningen av hästar och hästfordon genom för ändamålet utsedd nämnd (3 § rekvisitionslagen).¹

Enligt luftskyddslagen 11 juni 1937 är riket indelat i luftskyddsområden. Varje stad och landsfiskalsdistrikt utgör ett luftskyddsområde med särskild luftskyddschef, där ej KM:t för visst fall annorlunda förordnar. Enligt lagen

¹ Ang. rekvisitions- och förfoganderättslagstiftningen, se närmare I. Myrberg i Statsv. tidskr. 1944 s. 12 ff.

äger kommun besluta, att *luftskyddsnämnd* skall tillsättas för att följa luftskyddets planläggning och därvid företråda kommunens intresse. Länsstyrelsen, som inom länet handhar ledningen av luftskyddet, äger kalla luftskyddsnämnd att sammanträda med länsstyrelsen eller dess representant. Luftskyddschef må ock kalla nämnden till sammanträde (6 §). Det åligger vidare kommun med avseende å *planläggningen av luftskyddet* inom kommunen: att ställa erforderlig personal till luftskyddschefens förfogande, att tillhandahålla lokal som erfordras för planlägningsarbetet, att i övrigt lämna luftskyddschefen erforderligt biträde samt att tillhandahålla luftskyddschefen medel för nödvändiga expenser (10 §). Finner KM:t beträffande viss ort erforderligt, att inom orten inrättas skyddsrum för luftskyddspersonal och allmänheten, må KM:t ålägga vederbörande kommun att inom nämnda ort anordna dylika skyddsrum. KM:t må ock ålägga kommunen att anskaffa och på betryggande sätt i lager förvara gasmasker till det antal KM:t bestämmer för den del av befolkningen, som icke är avsedd att fullgöra luftskyddstjänst. KM:t kan vidare under vissa förutsättningar ålägga kommun: att inom dess anläggningar och inrättningar vidtaga erforderliga åtgärder för att varna personalen då luftanfall hotar; att verkställa sådana anordningar beträffande gatubelysningen, som erfordras för att åstadkomma mörkläggnings inom kommunen; att, i den mån det lämpligen kan ske, genomföra nödiga skydds- och reservanordningar för att säkerställa driften vid kommunens tekniska verk; att vidtaga erforderliga skyddsanordningar för driftspersonalen vid nämnda verk; samt att sörja för utbildning och övning av sådan hos kommunen anställd personal, som i följd av sin anställning är avsedd att fullgöra luftskyddstjänst. Det åligger därjämte kommun att på betryggande sätt förvara den för luftskyddstjänsten inom vederbörande luftskyddsområde avsedda gasskyddsmaterielen (11 §).

Med det nu pågående världskriget sammanhängande förhållanden hava föranlett, att vissa till stärkande av försvarsberedskapen avsedda uppgifter pålagts kommunerna. Enligt lag 13 april 1940 om vissa skyldigheter för kommun i avseende å utrymning m. m. äro kommunerna i riket skyldiga att, i den omfattning KM:t bestämmer, fullgöra arbetsuppgifter, vilka vid utrymning i anledning av krig eller krigsfara av luftskyddsart eller annat område eller vid planläggning för sådan utrymning uppkomma i avseende å ordnande av inkvartering, handhavande av utrymningshjälp samt ombesörjande av erforderligt bistånd i övrigt åt dem, vilka flyttat från sin bostad eller bostadsort och tagit uppehåll inom kommunen. KM:t äger föreskriva, att nämnda skyldighet skall beträffande viss eller vissa kommuner avse jämväl det fall, att ett större antal personer av annan anledning än utrymning tillfälligt tager uppehåll inom kommunen (1 §). Handhavande av de uppgifter, som jämlikt lagen åvila kommunerna, skall ankomma på *kommunala inkvarteringsnämnder* (2 §). Särskild inkvarteringsnämnd skulle efter särskilt förordnande av KM:t eller viss annan myndighet tillsättas inom kommun, till vilken jämlikt förefintliga planer för utrymning ett större antal personer skulle bortflytta. Där större antal personer av annan anledning än utrymning

tillfälligt toge sin bostad i kommunen, skulle också tillsättas särskild inkvarteringsnämnd. Vore sådan nämnd ej tillsatt, skulle kommunen uppdraga åt annan kommunal myndighet än fattigvårdsstyrelsen att vara inkvarteringsnämnd (3 §). Kostnaderna skulle i huvudsak bestridas av statsverket (4 §). Lagen har ersatts av utrymningslagen 28 juni 1941, varigenom bl. a. »utrymningsjänsteplikt» stadgats.¹

Tillämpningen av KF 30 juni 1942 (vilken ersatt en KF 17 april 1940) om familjebidrag åt värnpliktiga under krigstjänstgöring m. m. (krigsfamiljebidragsförordningen) samt KF 30 juni 1942 (förut KF 17 maj 1940) om familjebidrag åt värnpliktiga under tjänstgöring i fredstid (fredsfamiljebidragsförordning) ankommer i varje kommun på en *familjebidragsnämnd*. Kommun må antingen inrätta särskild dylik nämnd eller ock uppdraga åt annan kommunal myndighet att vara familjebidragsnämnd (23 §). Kostnaderna, som förskjutas av kommunen, fördelas slutligen mellan denna och statsverket. Kommun har rätt att erhålla förskott å statsbidraget (27—31 §§). Tillämpningsföreskrifter ha meddelats i KK 30 juni 1942 (förut KK 3 maj resp. 17 maj 1940).

Enligt 1940 års hemvärnskungörelse (KK 31 maj 1940) skall, innan *hemvärnsområdesbefälhavare* förordnas, yttrande från vederbörande hemortskommun inhämtas rörande hans allmänna lämplighet för uppgiften.

Byggnads- och planväsen.

Den reglering av städernas planläggning och bebyggande, som byggnadsstadgan för rikets städer 8 maj 1874 föreskrev, hade sina rötter i den medeltida stadslagens byggningsabalk. Byggnadsstadgans bestämmelser skulle gälla även för köping samt, där så prövades erforderligt, för område på landet med större sammanträngd befolkning, vilket område därigenom blev ett municipalsamhälle med byggnadsordning och byggnadsnämnd (byggnadsmunicip). Detta kom att gälla även den senare stadsplanlagstiftningen, lagen om stadsplan och tomtindelning 31 augusti 1907, varigenom planlagstiftningen fick den privaträttsliga verkan, som dithills saknats, 1 kap. i lagen 12 maj 1917 om fastighetsbildning i stad samt den nu gällande stadsplanlagen 29 maj 1931 ävensom den samma dag utfärdade nya byggnadsstadgans bestämmelser för stad (avd. I). Redan genom 1907 års lag hade skapats möjlighet att anordna reglering av byggnadsverksamheten utanför samhälles stadsplanlagda område (*utomplansbestämmelser*) samt utom samhällsområde fastställa stadsplan utan privaträttsliga verkningar, s. k. *bondplan*.

Enligt lagen om delning av jord på landet 18 juni 1926 kan jordstyckningen utanför samhälles område regleras genom *avstyckningsplan* (19 kap. 1 § 2 st.). Sådan plan kan också fastställas inom stadsplanesamhälle men utanför det planlagda området (lagen om fastighetsbildning för stad 5: 8 a §, införd 18 juni 1926). I stadsplanlagen 29 maj 1931 infördes ett nytt, i huvudsak på bondplanen byggt planinstitut för landsbygden utan samhällsbildning, nämligen *byggnadsplan* (avd. III), som avser att skapa en ram för

¹ Luftskydds- och utrymningslagarna m. fl. författningar skola avlösas av civilförsvarlagen 15 juli 1944.

byggnadsverksamhetens ordnande utan stadsplanelagens privaträttsliga verkningar. Kostnaderna för planens uppgörande skola gäldas av markägare efter den nytta de ha av planen, i den mån ej bidrag lämnas av kommunen. Där byggnadsplan finnes tillsvdare icke böra upprättas men behov av särskilda bestämmelser angående byggnadsverksamheten inom området prövas föreligga, skola särskilda utomplansbestämmelser fastställas. För dylikt byggnadsplane- eller utomplansområde skall finnas särskild *byggnadsnämnd*, sammansatt av en ledamot utsedd av Kbfde och två eller flera utsedda av kommunen samt, om så är erforderligt, utfärdas *byggnadsordning*.¹

Kommunikationsfrågor.

Bland de primärkommunala uppgifterna enligt 1843 års sockenstämmoförordning förekom »överenskommelse om väghållning, snöplogning och brobyggnad med mera dylikt». Sockenvägar funnos också, intill dess genom 1891 års lag angående väghållningsbesvärets utgörande på landet i princip häradet blev distrikt för den allmänna väghållningen på landsbygden. Oavsett att i undantagsfall socknar kommo att utgöra egna väghållningsdistrikt stadgades år 1905 genom ett tillägg till lagen (5 §), att vad som vore stadgat om väghållningsbesvärets fördelning på särskilda distrikt icke utgjorde hinder för kommuner eller landsting att lämna bidrag till byggande av allmän väg, bro eller färja. Motsvarande bestämmelse infördes i 1934 års lag om allmänna vägar (12 §) samt i den nu gällande lagen i ämnet 30 juni 1943 (12 §), genom vilken den allmänna väghållningen på landet i princip förstatligats.² Under begreppet »kommunens gemensamma ordnings- och innehållningsangelägenheter» ha ansetts falla teckning av bidrag till och andelar i företag avseende inrättande och uppehållande av järnvägar, spårvägar, kanaler, hamnar och lastageplatser, ångbåtsbryggor och gästgivaregårdar samt upprensning av farleder. Jämväl anslag till post-, telegraf- och telefonförbindelser har kommun fått lämna. Kommun har även i vissa fall ansetts behörlig taga befattning med enskilda vägar av betydelse för kommunen i dess helhet.³

Kommunal representation vid vissa allmänna förrättningar m. m.

Sedan 1600-talet skulle *mantalsskrivning*, vilken tidigare ägde betydelse väsentligen för skyldigheten att utgöra vissa statsskatter, ske sockenvis och den upprättade mantalsslängden uppläsa på sockenstämma. I 1812 och 1861 års mantals- och skattskrivningsförordningar återkommo motsvarande föreskrifter, och skulle mantalsslängden granskas på allmän sockenstämma. Uppstode tvist rörande persons rätta mantalsskrivningsort, skulle frågan underställas Kbfdes prövning. Besvär över Kbfdes beslut skulle anföras hos kam-

¹ Jfr lag 24 mars 1942 om förbud mot bebyggelse till hinder för försvaret (provisorisk).

² Jämlikt 11 § i lagen har KM:t 30 augusti 1943 förordnat, att vissa köpingar och municipal-samhällen skola vara väghållare inom sina områden.

³ Jfr »Egenförvaltning» s. 96 nedan.

marrätten. Mantalsskrivningen, med vilken enligt fattigvårdsförordningen 1847 hemortsrätten förbundits, fick med 1862 års lagstiftning ökad betydelse, nämligen för bestämmande av medlemskap i och skyldighet att betala kommunalutskylder till viss kommun. Så länge mantalsskrivningen var bestämmande enbart för debiteringen av statsskatter, hade sockenborna icke haft något intresse att tillse, att alla som rätteligen borde skrivas inom socknen också blevo det. Efter 1847 års fattigvårdsförordning och 1862 års kommunallagstiftning fick kommunen ett påtagligt intresse i angivna hänseende. Enligt mantalsskrivningsförordningen 6 aug. 1894 skola kommunalombud närvara vid mantalsskrivningen (§ 7), och äger kommun, resp. fattigvårdssamhälle anföra besvär över vidtagen eller underlåten mantalsskrivningsåtgärd (§ 12).

Enligt bevillningsförordningen 1861 (fr. o. m. 1862) skulle taxering till bevillning av bl. a. fast egendom och av inkomst beredas av en *bevillningsberedning*, vari av sockenstämma utsedda representanter ingingo; bevillningen bestämdes av en *taxeringskommitté*, vari likaledes ingingo av sockenstämman utsedda ledamöter.¹ Då den statliga beskattningen år 1910 utökades med en inkomst- och förmögenhetsskatt, utsöndrades bestämmelserna om taxeringsmyndigheter och förfarandet vid taxering och sammanfördes i en särskild taxeringsförordning. Enligt taxeringsförordningen 28 sept. 1928 utser vid allmän fastighetstaxering kommun representanter i *beredningsnämnd* och *fastighetstaxeringsnämnd* (5, 6 §§) samt vid årlig taxering representanter i *taxeringsnämnd* (8 §); kommun (och municipalsamhälle) äger anföra besvär över beslut av fastighetstaxeringsnämnd och taxeringsnämnd (117, 118 §§).

Enligt 1909 års lag om val till riksdagen skulle kommun eller del därav bilda ett valdistrikt för *val till riksdagens andra kammare*. För varje valdistrikt skulle finnas en valnämnd, vari Kbfde skulle utse ordförande och kommunen välja övriga ledamöter. Valnämnden fungerar från 1920 även vid val av kommunala representationer (ny lag om val till riksdagen utfärdades samma år).

Inom kommun, som så önskar, eller där skogsvårdsstyrelsen så påfordrar, skall tillsättas en *skogsvårdskommitté*, i vilken kommunalstämman insätter vissa representanter (KF 15 juni 1923; ny KF 30 maj 1941 5 §).

Kommun utser enligt rättegångsbalken (1:1) *nämndemän*, enligt vattenlagen 1918 (11:2, 4) *valmän för utseende av vattenrättsnämndemän* samt enligt lagen om delning av jord på landet 1926 dels *skiftesgodemän* (2:6), dels *valmän för utseende av ägodelningsnämndemän* (21:3). Dessa val förrättas alltid å kommunalstämma, enligt jorddelningslagen på jordbrukarstämma (jfr LKL 9 §).

Enligt 1924 års lag om förmynderskap (3 kap.) skall kommun för sig eller jämte andra kommuner, som sammanförts till ett distrikt, utse *överförmyndare*.

¹ Jfr ovan s. 22 not 2.

Kommun äger hos KM:t göra framställning om förordnande av *skiljedomare i arbetstvister* (lag 28 maj 1920).

Enligt KF 2 juni 1911 skall kommunalnämnd årligen meddela uppgift å inom kommunen gällande pris på persedlar eller tjänstbarheter enligt *markegångstaxan*. Kommun utser i tur, som Kbfde bestämmer, ett ombud jämte suppleant såsom medlem i markegångsnämnden.

Enligt lagen 29 juni 1923 om *sparbanker* skola sparbanks angelägenheter omhänderhavas dels av huvudmän, vilka skola såsom representanter för insättarna övervaka bankens förvaltning, dels av en av huvudmännen utsedd styrelse, som skall handhava den omedelbara ledningen av bankens verksamhet. Av huvudmännen skola minst en tredjedel tillsättas av kommunalstämma, kommunalfullmäktige, allmän rådstuga, stadsfullmäktige, municipalstämma, municipalfullmäktige, landsting, häradsrätt eller hushållningssällskap.¹

Genom olika författningar hava kommunala förvaltningsorgan ålagts att avgiva *uppgifter till den officiella statistiken*.²

I detta sammanhang torde ock böra erinras om kommunala organs skyldighet att utfärda vissa slag av *officiella intyg*.³

Stiftelseförvaltning.

Lagen om tillsyn över stiftelser 24 maj 1929, vilken avser egendom, som någon anslagit att »såsom självständig förmögenhet fortfarande tjäna ett bestämt ändamål», föreskriver anmälningsplikt för dylik stiftelse, som förvaltas av kommunalt organ. Därest stiftelsen av Kbfde befinnes främja ett allmännyttigt ändamål, skall den stå under Kbfdes tillsyn, men äger Kbfde från tillsyn undantaga stiftelse, som redan är underkastad nöjaktig tillsyn eller för vilken tillsyn enligt lagen eljest på grund av särskilda omständigheter finnes icke vara behövlig. Under förarbetena till lagen fästes vikt vid att kommunernas fondförvaltning komme under tillsyn. I detta sammanhang må erinras om en KK 4 december 1863, varigenom i fråga om socken- eller distriktsmagasin — avsedda för lagring av spannmål och utlåning av sådan vid dåliga skördar eller höga spannmålspris — förklarats, att »det må ankomma på vederbörande kommunalstämma att i de fall, där sådant icke av befintliga villkor vid enskilda donationer förhindras, vidtaga de förändringar med dylikt magasin, som av kommunalstämman anses nyttiga, under iakttagande likväl att, därest magasinrörelsen kommer att minska eller helt och hållet indragas, det genom den befintliga spannmålsens förtyttrande erhållna penningkapital skall under behörig kontroll bibehållas». Sockenmagasinen torde numera ha förvandlats i penningfonder, och frågor om dylika ankomma, i den mån de härröra från insatser av enbart jordägare, på hemmansägarestämmans handläggning.

¹ Jfr RÅ 1936 ref. 58.

² Se närmare Sundberg, Kommunal författningshandbok (1941) s. 19, 179, 312, 450, 469, 525, 894.

³ Jfr 1843 års sockenstämmoförordning § 9 p. 18 (s. 34 ovan).

I skrivelse till KM:t anhöll år 1939 styrelsen för Svenska stadsförbundet, att KM:t måtte tillkännagiva, att hinder icke mötte mot att medel, tillhörande donationsfond utlånades till den kommun, vars organ förvaltade fonden, under förutsättning att betryggande former iakttoges vid upplåningen.¹ Sedan yttranden inhämtats av överståthållarämbetet, samtliga länsstyrelser, statskontoret, kammarkollegiet, Svenska landskommunernas förbund och Svenska landstingsförbundet, varjämte styrelsen för stadsförbundet inkommit med nytt yttrande, hördes justitiekanslersämbetet, som verkställde viss utredning och avgav eget närmare motiverat utlåtande. Den 19 jan. 1943 fann KM:t framställningen icke föranleda vidare åtgärd.

Hälsovård och sjukvård.

Såsom ovan nämnts hörde enligt 1817 års sockenstämmoförordning till sockenstämmas handläggning frågor om vaccinations befordrande och jordegummors antagande samt enligt 1843 års frågor om »allmänna hälsovården, koppypningens befrämjande och barnmorskors antagande». Hälsovårdsuppgifterna hade närmare angivits i en KF 1828.² Den 29 september 1853 utfärdades ett KRegl för skyddskoppypningen i riket, som föreskrev, att i varje socken skulle anställas en eller flera vaccinatörer eller vaccinatriser, med rätt för angränsande socknar att förena sig om en vaccinatör. Klockare var skyldig att, om han utsågs, åtaga sig dylikt uppdrag. Sockennämnden ägde antaga och avskeda vaccinatörer samt genom en eller två ledamöter utöva tillsyn över skyddskoppypningen. Den 28 sept. 1856 utfärdades KRegl för barnmorskor. Barnmorskorna kommo så måningom att i stor omfattning erhålla uppdrag såsom vaccinatriser. Genom KF 30 dec. 1857 ang. vad till förekommande och hämmande av farsoter och smittsamma sjukdomar bland rikets invånare iakttagas bör förklarades, att närmaste inseendet över och befattningen med allmänna hälsovården tillkomme på landet sockennämnden och i stad en ständig sundhetsnämnd. I författningen reglerades dessa förvaltningsorgans uppgifter, bl. a. att sörja för läkarvård i allmänhet samt att vid farsoter vidtaga åtgärder för dessas hejdande m. m. Nämda uppgifter övergingo genom 1862 års förordning om kommunalstyrelse på landet till den borgerliga kommunen; på landsbygden blev kommunalnämnden förvaltningsorgan. Hälsovårdstadgan för riket 25 september 1874, genom vilken 1857 års förordning upphävdes, innehöll skilda bestämmelser för stad och för landsbygd (1 kap. Om hälsovårdsstyrelse i stad; 2 kap. Om allmänna hälsovården i stad; 3 kap. Om hälsovårdsstyrelse och allmänna hälsovården på landet; 4 kap. Särskilda föreskrifter med avseende å farsoter och smittsamma sjukdomar; 5 kap. Allmänna bestämmelser). Närmaste inseendet över och befattningen med allmänna hälsovården på landet skulle tillkomma kommunalnämnden, förstärkt vid handläggning av frågor om allmänna hälso- eller sjukvården med läkare, dock utan rätt för denne att deltaga i

¹ Se Sv. stadsförbundets tidskr. 1939 s. 394 ff.

² Se s. 35 ovan.

beslut. I stad skulle motsvarande uppgifter åvila en särskild hälsovårdsnämnd. Under förutsättning, svarande mot vad som gällde för tillämpning av ordningsstadgan för rikets städer, kunde de för stad gällande särskilda bestämmelserna i hälsovårdsstadgan göras tillämpliga för köping, hamn, fiskläge och annat ställe med större sammanträngd befolkning. I sådant hälsovårdssamhälle (hälsovårdsmunicip) skulle finnas särskild hälsovårdsnämnd. Enligt lag 2 juni 1916 om skyddskoppymning får ympning i regel ske blott av tjänsteläkare.

Genom ny hälsovårdsstadga 19 juni 1919 upphävdes 1—3 samt 5 kap. av 1874 års stadga. Organisatoriskt innebära de nya bestämmelserna ej annan ändring än att särskild hälsovårdsnämnd kan utses av kommun på landet att i stället för kommunalnämnden handhåva hälsovården. I kommunens hälsovårdsområde ingår icke sådant särskilt hälsovårdssamhälle, varom ovan nämnts. För hälsovårdsområde med mer än 3 000 invånare *skall* utses särskild hälsovårdsnämnd, och för dylikt område med 3 000 invånare eller därunder *må* sådan nämnd tillsättas. Utgör kommunalnämnden hälsovårdsnämnd, skall en av nämndens ledamöter med särskild insikt i och intresse för hälsovårdsfrågor av kommunalstämma resp. kommunalfullmäktige utses till föredragande i nämnden. Vissa tjänsteläkare äga rätt att närvara vid sammanträdena och deltaga i överläggningarna men ej i besluten.

Genom *epidemilagen* samma dag hava upphävts 4 kap. av 1874 års hälsovårdsstadga samt en KF 19 mars 1875 ang. åtgärder mot införande och utbredning av smittosamma sjukdomar bland rikets invånare, en KK 14 juli 1893 ang. vissa åtgärder till förekommande av kolerans utbredning bland rikets invånare samt ett KBr 10 juli 1894 ang. vissa lättnader för kommunerna vid anordnandet av sjukstuga för kolerasjuka. Lagen ålägger hälsovårdsnämnderna vissa skyldigheter.¹ Detsamma gäller om *tuberkulosförordningen* 31 mars 1939 (som föregåtts av lagar 1904 och 1914), lagen 20 juni 1918 ang. *åtgärder mot utbredning av könssjukdomar*, lagen 2 juni 1916 om *skyddskoppymning* (som ersatt KRegl 1853), lagen 12 april 1935 om bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar, den s. k. *epizootilagen* (som ersatt en KF 1898). Sjukhuslagen 22 juni 1928 och K. stadgan 19 sept. 1929 ang. sinnessjukvården i riket förutsätta, att kommun kan driva *sjukhus* och *sinnessjukhus* eller vårdhem för sinnessjuka. För epidemi- och annan sjukvård hade i viss utsträckning kommuner och landsting anställt *distriktssköterskor*. År 1920 infördes statsbidrag till avlöning av sådana, men år 1935 begränsades dessa bidrag till landstingen.

Ända till 1897 fanns ingen obligatorisk sakkunnigkontroll, att för människo-föda otjänligt kött icke salufördes. Vederbörande hälsovårdsnämnd skulle visserligen, vid inspektioner å allmänna saluplatser eller restauranger m. fl. platser, för undersökning lägga beslag på otjänliga födoämnen (hälsovårdsstadgan 1874), men möjlighet till förebyggande granskning saknades. Genom lag ang. köttbesiktning och slakthus 22 dec. 1897 möjliggjordes sådan *köttkontroll* i stad. Denna lag ersattes genom en ny sådan 10 okt. 1913, vilken

¹ Epidemisjukvården ankommer å landstingen och städer utom landsting.

blev tillämplig även på hälsovårdsmunicip. Köttbesiktningstvång skall numera enligt lag 11 maj 1934 ang. köttbesiktning och slakthus, såvida ej KM:t med hänsyn till särskilda omständigheter annorlunda förordnar, gälla för varje stad och samhälle, där hälsovårdsstadgans föreskrifter rörande stad i tillämpliga delar gälla, med ett invånarantal av 4 000 eller däröver. Vid ett invånarantal av mindre än 4 000 i stad eller samhälle, som nyss sagts, samt för kommun, där hälsovårdsstadgans föreskrifter för landet gälla, eller för visst område av sådant samhälle eller sådan kommun må köttbesiktningstvång på framställning av stadsfullmäktige eller däremot svarande myndighet stadgas av Kbfde efter hörande av hushållningssällskapets förvaltningsutskott.

Genom lag 28 mars 1919 om anställande av *distriktsbarnmorskor* stadgades, att riket skulle vara indelat i barnmorskedistrikt, vart och ett med en fast anställd distriktsbarnmorska. Distriktsindelningen skulle fastställas av medicinalstyrelsen. Avlöningsförmånerna och vissa andra kostnader skulle, med vissa bidrag av staten och landstinget, bestridas av den eller de till distriktet hörande kommunerna efter den för kommunalutskylder stadgade grund. Hörde till ett distrikt flera kommuner och kunde dessa ej enas om fördelningen av utgifterna skulle länsstyrelsen bestämma varje kommuns andel. Genom ny lag 4 juni 1937 upphörde barnmorskeväsendet att väsentligen vara en primärkommunal angelägenhet, och det ekonomiska ansvaret övertogs i princip av landsting och städer, som ej deltaga i landsting.

Till hälsovårdsuppgifterna torde få hänföras anordnande av *kommunala fritidsreservat*.¹

Tandvård.

Enligt KK 3 juni 1938 ang. statsbidrag till folktandvård må statsbidrag utgå till landsting, som med iakttagande av bestämmelserna i författningen anordnat allmän tandvård för barn och vuxna (folktandvård). Statsbidrag till folktandvård må utgå jämväl till stad, som ej deltagar i landsting, därest KM:t efter prövning av omständigheterna det medger. Enligt KF samma dag om lindring i obemedlade och mindre bemedlades tandvårdskostnader m. m. åligger det kommun, där landsting med bidrag av statsmedel anordnat folktandvård, att till landstinget erlægga de årliga behandlingsavgifter, vilka belöpa på till regelbundet deltagande i folktandvården anmälda barn inom kommunen. Kommunen äger att av vederbörande målsmän uttaga nämnda avgifter, i den mån de icke belöpa å obemedlade eller mindre bemedlade barn. Avgiftsbelopp, för vilket kommunen ej äger uttaga ersättning, skall icke vara att anse såsom fattigvård. För sådana belopp äger kommunen erhålla ersättning av staten med hälften av i sådant hänseende havda kostnader.

¹ Jfr Landskommunernas tidskrift 1944 s. 131.

Undervisning och folkupplysning.

Folkskoleväsendet förlades, såsom ovan nämnts, år 1862 till den kyrkliga kommunen, församlingen. Skolstyrelsen ersattes av ett på enahanda sätt som denna sammansatt *skolråd*. År 1863 fick den »mindre skola», varom beslut fattades år 1853, namnet *småskola*, genom 1921 års folkskolestadga sammanförd med den »egentliga folkskolan» till »folkskola». År 1864 infördes klassindelning i folkskolan och i ny folkskolestadga 1882 bestämdes, att skolåldern skulle räknas från och med det år, under vilket barnet fyllde sju till och med det år, under vilket det fyllde fjorton år. År 1877 möjliggjordes för skoldistriktet att inrätta *fortsättningsskolor* för underhåll och förkovran av förvärvade kunskaper; fortsättningsskolan gjordes 1918 obligatorisk, fakultativt under särskild fortsättningsskolestyrelse. Såsom frivilliga påbyggnader å fortsättningsskolan hava sedermera tillkommit *lärlingsskolor* och ovanpå dessa *yrkesskolor* (verkstadsskolor, handelsskolor, hushållsskolor) under särskilda styrelser (1921). Ytterligare hava införts frivilliga 4-klassiga *kommunala mellanskolor*, byggande på 6-klassig små- och folkskola och förande till realexamen (1909), *kommunala flickskolor*, anknyttande till folkskolans 4:e eller 6:e klass (1928), samt mera praktiskt betonade *högre folkskolor* om högst fyra årsklasser, byggande på den 6-åriga folkskolan (1934). År 1936 föreskrevs, att denna skulle utökas med ett sjunde skolar.¹

Folkskoleväsendet, som sedan 1850-talet (1853 resp. 1857) i Stockholm och Göteborg utgjort en den borgerliga kommunens angelägenhet, kunde på grund av en lag år 1909 efter KM:ts förordnande överföras till den borgerliga kommunen i stad, där stadsfullmäktige funnos. Denna ordning, som kom att tillämpas i de flesta städer, avsåg även fortsättningsskolan. Skolrådet ersattes i dylika städer av en folkskolestyrelse, som utsågs till halva antalet ledamöter av kyrkostämman och i övrigt av stadsfullmäktige, varjämte kyrkoherden var självskriven ledamot av styrelsen. Anordningen blev mönster för den kommunalisering av skolväsendet även på landet, som beslöts år 1930. Samtidigt med den väsentligen formella revision av kommunallagstiftningen, som genomfördes den 6 juni 1930, utfärdades med upphävande av 1909 års lag en *lag om skolstyrelse i vissa kommuner*. Enligt denna skall i lands- eller stadskommun, som sammanfaller med skoldistrikt och där kommunal- eller stadsfullmäktige finnas, folk- och fortsättningsskoleväsendet utgöra en för kommunen gemensam angelägenhet, vilken kommunen såsom sådan har att vårda. I sådan kommun skall finnas särskild *folkskolestyrelse* och, om kommunen så beslutar, dessutom en *fortsättningsskolestyrelse*, båda valda av stads- resp. kommunalfullmäktige. Vederbörande kyrkoherde äger deltaga i överläggningen och framställa förslag men utan beslutanderätt. Styrelsen väljer inom sig ordförande och vice ordförande. Då kommunalfullmäktige från år 1938 skola finnas i kommun med mer än 700 invånare, utgör skolväsendet församlingsangelägenhet blott i de minsta

¹ Obligatorisk dövstumsundervisning infördes genom lag 31 maj 1889 för landsting och städer som ej deltaga i landsting.

kommunerna och där en kommun är delad i flera skoldistrikt eller flera kommuner ingå i ett skoldistrikt. Genom 1930 års lag om församlingsstyrelse upphörde kyrkoherdens självskriftenhet såsom ordförande i skolrådet, och detta fick självt utse ordförande och vice ordförande inom sig.

Lärarkårens lönevillkor hava tid efter annan undergått förändringar, som det skulle taga alltför stort utrymme att här utveckla. I avseende å bestridandet av utgifterna för folkskolväsendet är att märka, att i folkskolestadgorna (1842, 1882, 1897, 1921) stadgats rätt att träffa överenskommelse om fördelning av skolbyggnadskostnaderna annorlunda än efter stadgans regel. Inom en del lantliga skoldistrikt med större territorium utvecklades åtminstone från 1860-talet ett system med s. k. *byggrotar*, innebärande att dessas medlemmar själva svarade för byggnad och underhåll av skolhusen inom resp. rotars områden mot befrielse från motsvarande skyldighet mot distriktet i övrigt. Dessa förhållanden torde numera ha avvecklats. År 1876 stadgades, att kostnader för skolbyggnader och andra utgifter för skolväsendet, som icke täcktes av särskilda avgifter, skulle bestridas efter grunderna för kommunalutskylders utgörande. Genom ett tillägg till folkskolestadgam föreskrevs år 1932 skyldighet för skoldistrikt att under vissa förutsättningar mottaga barn från annat skoldistrikt till undervisning och låta barn tillhörande skoldistriktet åtnjuta undervisning i annat distrikts skola.

År 1883 gjordes uttagande av en personlig folkskoleavgift (50 öre för man och 25 öre för kvinna) fakultativt samt upphävdes bestämmelserna om lärjungeavgifter. Den personliga folkskoleavgiften upphävdes fr. o. m. år 1939.

Statsverket har under årens lopp övertagit alltmera av kostnaderna för det kommunala skolväsendet; numera bestrider staten i realiteten hela kostnaden för de kontanta lärarlönerna samt lämnar bostadsbidrag för lärare och bidrag till kostnaden för skolbyggnader m. m. År 1861 tillkommo de första statliga folkskolinspektörerna för tillsyn över undervisningens bedrivande. Dessa hava sedermera fått medbestämmanderätt vid upprättande av tjänsteförslag. På frivillighetens väg hava tillkommit kommunala överlärare och folkskolinspektörer, till vilkas avlöning statsverket i regel bidrager.

Blindundervisningen uppehålls av staten, men åligger det vederbörande skolråd eller folkskolestyrelse tillse, att blint barn varder i läroanstalt för blinda intaget, såvida icke sådant barn enskilt erhåller tillfredsställande undervisning (lag 29 maj 1896).

På 1830-talet började en organiserad *folkbiblioteksverksamhet* att komma till stånd under prästerskapets ledning. I 1842 års folkskolestadga föreskrevs, att prästerna skulle uppmuntra till inrättande av sockenbibliotek, och sådana bildades ganska allmänt på 1850- och 1860-talen; antalet var år 1868 1 437 (många dock synnerligen obetydliga och föga eller icke alls anlitade). Under 1870- och 1880-talen gingo de alltmer tillbaka, men på 1890-talet gav det då ökade intresset för folkbildningens höjande ett kraftigt uppsving åt folkbiblioteksverksamheten. År 1905 anvisade riksdagen understöd till folkbiblioteken för bokinköp. I KK 16 juni 1905 ang. understöd åt folkbibliotek nämndes församlingsbibliotek (även innefattande skolbibliotek) men

däremot icke kommunbibliotek, och genom ändring samma dag i kyrkostämmoförordningen upptogs såsom föremål för kyrkostämmas handläggning fråga om församlingsbibliotek, »vilka kunna utgöras av eller i sig innefatta skolbibliotek», val av särskild styrelse för församlingsbibliotek, granskning av sådan styrelses räkenskaper, lokal för församlingsbibliotek och avgifter till sådant. I en proposition (nr 179) till 1912 års riksdag uttalades emellertid, att även kommunalbibliotek borde nämnas, och i överensstämmelse härmed utformades KK 23 sept. 1912 ang. understödjande av folkbiblioteksväsendet. Nu gällande författning är KK 24 jan. 1930 ang. understödjande av folkbiblioteksväsendet, vilken avser bl. a. kommunala folkbibliotek och skolbibliotek.

Socialvård.

Fattigvård.

Fattigvårdsförordningen 1853 avlöstes av KF ang. fattigvården 9 juni 1871. I organisatoriskt hänseende innebar denna, att möjligheten att bilda nya sammansatta fattigvårdssamhällen upphörde. Varje socken på landet samt varje stad eller köping, som hade egen kommunalförvaltning, skulle för sig utgöra ett fattigvårdssamhälle. Två eller flera socknar på landet samt lands- och stadskommun, som hade gemensam kommunalförvaltning, skulle samfällt anses såsom ett fattigvårdssamhälle. Särskilda fattigvårdssamhällen skulle ock kunna förena sig om bildande av gemensam arbetsanstalt eller om annan gemensam åtgärd för fattigvård; dock skulle, då fråga vore om inrättande av tvångsarbetsanstalt, anmälan ske hos Kbfde, som hade att med eget yttrande underställa ärendet KM:ts prövning. Fattigvårdssamhälles beslutanderätt skulle på landet utövas vid kommunalstämma eller, där kommunalfullmäktige vore utsedda, av dessa. Verkställighet och förvaltning skulle tillkomma fattigvårdsstyrelse, som, där ej samhället annorlunda förordnade, skulle utgöras av kommunalnämnden. Den nya förordningen utmärktes av en stark begränsning av området för den obligatoriska fattigvården, d. v. s. de fall i vilka fattigvårdsstyrelse hade skyldighet att lämna hjälp. I avseende å förhållandet mellan fattigvårdssamhället och den hjälpbehövande hade den tidigare lagstiftningen utgått från skyldighet för samhället att bereda arbetstillfällen. Den nya författningen fastslog, att samhället härutinnan kunde handla efter gottfinnande. Förordningen skilde på obligatorisk fattigvård, vilken skulle utgå till »minderårig eller den, som i följd av ålderdom, kroppsel eller sinnessjukdom, vanförhet eller lyte är oförmögen att genom arbete förvärva vad till livets uppehållande oundgängligen erfordras» (§ 1)¹ samt s. k. frivillig fattigvård, varom fattigvårdssamhället ägde själv bestämma de grun-

¹ I detta sammanhang må erinras, att enligt folkskolestadgorna 1842 (§ 8) samt 1882 och 1897 (§ 49) ävensom lagen 1889 ang. dövstumundervisningen (§ 34) fattigvårdssamhälle ålagts vissa skyldigheter mot barn, vilkas föräldrar eller målsmän icke förmå bestrida kostnader förbundna med undervisningen. Folkskolestadgan 1921, § 49, har för skolpliktiga barns del lagt skyldigheten på skoldistriktet.

der, som borde av fattigvårdsstyrelsen iakttagas (§ 2). Klagan över vägrad fattigvård skulle föras enligt grunderna för kommunalbesvär, Kbfde, »som har till ämbetsplikt att vaka över fattigvårdens behöriga handhavande», icke betaget att tillhålla fattigvårdssamhälle att fullgöra sin skyldighet enligt 1 § att lämna fattigvård, då sådan erfordrades för viss person (46 §). Tvist mellan fattigvårdssamhällen angående viss persons hemortsrätt eller fattigvård m. m. avgjordes av Kbfde. Fattigvårdssamhälle på landet ägde att med avseende på fattigvården i dess helhet eller viss del därav uppdelas i rotar, med åliggande för varje rote att i sista hand själv svara för sin fattigvård, dock utan minskning i fattigvårdssamhällets ansvar, men med rätt för samhället till ersättning av vederbörande rote. År 1847 och 1853 stadgades skyldighet för statsverket att svara för viss fattigvård begränsades till fattigvård enligt 1 § men skulle avse även fattigvård till icke svenska medborgare samt till dem, som mer än fem år vistats utom sitt hemortssamhälle. Skyldigheten att bygga fattigstuga, som enligt 1734 års lag vilade på mantalssatt jord, blev år 1876 en fattigvårdssamhällets gemensamma sak.¹

I följd av förordningens restriktiva inställning till fattigvårdsbehovet kommo många fall av verkligt nödläge att bli utan hjälp från samhället. Det klagades vidare över bristen på sakkunnigt och effektivt övervakande av fattigvårdens handhavande, invecklade bestämmelser om hemortsrätt, ojämnhet i fattigvårdskostnadernas tryck i olika kommuner, de med rotesystemet förbundna olägenheterna m. m. År 1907 tillsattes en kommitté (under ordförandeskap av landshövdingen J. Widén) med uppdrag att utarbета förslag till ny lagstiftning om fattigvården och om lösdri-vares behandling. Detta förslag kom att ligga till grund för 1918 års fattigvårdslag.

Enligt lagen om fattigvården 14 juni 1918 utgör varje socken på landet — varmed bör förstås den borgerliga primärkommunen — samt varje stad eller köping, som har egen kommunalförvaltning, ett fattigvårdssamhälle. Två eller flera socknar på landet, som hava gemensam kommunalförvaltning, skola anses som ett fattigvårdssamhälle. Två eller flera kommuner å landet må förena sig att tillsammans utgöra ett fattigvårdssamhälle efter förordnande av KM:t, en bestämmelse, som dock hittills fått jämförelsevis ringa tillämpning. Roteindelningen skulle försvinna inom en övergångstid av fem år. Samhällets beslutanderätt utövas på landet av kommunalstämma eller, där kommunalfullmäktige finnas, av dessa. I varje fattigvårdssamhälle skall finnas en särskild *fattigvårdsstyrelse*, vilkas ledamöter utses av samhället. (Kommunalnämnden kan alltså ej längre vara fattigvårdsstyrelse.) Obligatorisk fattigvård (1 §) skall alltid lämnas av fattigvårdsstyrelsen. Viss ersättning lämnas av landsting; denna fattigvård avser sinnessjuka, sinnesslöa och kroniskt sjuka m. fl. (40, 41 §§). Statens ersättningsskyldighet för fattigvård åt personer, som vistas utom sitt hemortssamhälle, har vidgats att avse per-

¹ Kyrko- och prästgårdsbyggnadsbesvärerna samt skyldigheten att bygga sockenstuga, tingshus och häradsfängelse avlyftes i olika etapper efter 1862 från hemmanen och lades på alla skatteobjekt.

soner, som varit borta mellan 16 och 60 års ålder oavbrutet minst tre år.¹ Dessutom finnes s. k. frivillig fattigvård (2 §); grunderna för meddelande av dylik äger samhället självt bestämma till ledning för fattigvårdsstyrelsen. Den särskilda bidragsskyldigheten för arbetsgivare, som stadgats i 1847 års KF och sedan bibehållits, bortföll genom 1918 års lag, men i stället intogs ett stadgande, att där på grund av särskilda författningar husbonde eller annan arbetsgivare hade att lämna underhåll och vård åt tjänare eller arbetare, skulle det åligga honom att gent emot det allmänna ansvara för att detta fullgjordes, så att tjänare och arbetare ej föllo fattigvården till last (se Sjömanslagen 1922). Hemortsrätten är beroende av den faktiska mantalsskrivningen. För prövning av fattigvårdsbehov samt utövande av tillsyn över dem, som åtnjuta understöd, bör fattigvårdssamhället, då så erfordras, indelas i distrikt, vart och ett stående under närmaste uppsikt av en ledamot av fattigvårdsstyrelsen. Fattigvårdens huvudformer äro understöd i hemmet, utackordering i enskilt hem och vård på anstalt, den senare betecknad såsom »sluten fattigvård» i motsats till »öppen» sådan. Enligt lagen skall kommun kunna bereda den, som ej lämpligen kan understödjas i hemmet eller utackorderas, vård på kommunal anstalt, ålderdomshem. Lagen påbjuder även upprättande av arbetshem.

Frågan, huruvida icke fattigvårdsbördan borde läggas på staten eller större kommunala enheter,² i detta sammanhang landstingsområdena, återupptogs av 1907 års kommitté men avvisades av praktiska förvaltningssskäl. Vid riksdagsbehandlingen 1918 av KM:ts proposition med förslag till ny lagstiftning i ämnet behandlades även en motion, vari förordades att fattigvårdskostnaderna fördelades på större enheter efter tre alternativ: 1) hela riket, 2) landstingsområdet såsom både beskattnings- och förvaltningsenhet, 3) landstingsområdet såsom beskattningsenhet och kommunerna såsom förvaltningsenheter. Riksdagen stannade emellertid vid KM:ts förslag, som innebar att kommunen förbleve förvaltnings- och beskattningsenhet med rätt till ersättning från staten för vissa grupper fattigvårdsbehövande (utlänningar, personer utan hemortsrätt och personer som ej vistats i hemortskommunen på 5 år) samt från landstinget för andra. Skatteutjämningsberedningen förordade år 1932 fattigvårdens bibehållande vid kommunerna med ansvarighet för dem för den frivilliga fattigvården men med bidrag från landstingen till $\frac{3}{4}$ för den obligatoriska.

Barnavård.

I samband med folkundervisningens ordnande genom 1842 års folkskolestadga uppkommo spörsmål avseende barnavården, varom ovan förmälts.³ Denna sammanföll i övrigt väsentligen med fattigvården. Den industriella utvecklingen nödvändiggjorde så småningom åtgärder till skydd mot minderårigas sysselsättning inom industrien samt deras utnyttjande vid försäljning.

¹ Statsbidrag utgår för fattigvård åt lappar.

² Jfr s. 38 ovan.

³ Se s. 38 ovan.

Detta skedde först genom en KF 18 nov. 1881 ang. minderårigas användande i arbete vid fabrik, hantverk eller annan hantering; genom förordningen ställdes dylikt företag under särskild tillsyn av hälsovårdsnämnd eller, där sådan ej finnes, av kommunalnämnd i den kommun, inom vars område det samma bedreves. I avseende å fabriks verksamhet ersattes och kompletterades beträffande kvinnor förordningen av lagen 17 oktober 1900 ang. minderårigas och kvinnors användande till arbete i industriellt yrke. Författningarna upphävdes sedermera genom 1912 års lag om arbetarskydd, varom mera nedan.

Den stora dödligheten bland spädbarn, närmast utom äktenskap födda, samt den särskilt inom städer och industrisamhällen tilltagande förvildningen bland ungdomen ledde år 1902 till antagande av lagarna 6 juni om fosterbarns vård och 13 juni ang. uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn samt vissa författningar angående minderåriga förbrytare. Tillsynen enligt den förstnämnda lagen förlades hos hälsovårdsnämnd, resp. kommunalnämnd samt enligt den senare hos en *barnavårdsnämnd*, som skulle finnas i varje skoldistrikt. Den ogynnsamma ställning, som utomäktenskapliga barn intogo, ledde till ett komplex av lagar, som äro kända under namnet 1917 års barnlagar (14 juni 1917). Sedan från flera håll yrkats på en centralisering av barnavårdsarbetet och fattigvårdskommittén år 1921 framlagt ett förslag till lag om den offentliga barnavården, innefattande väsentliga förbättringar i gällande lagar, deras sammanförande i en enda samt centralisering av barnavården till en enda kommunal myndighet, avläts proposition till 1924 års riksdag. Den 6 juni 1924 utfärdades lag om samhällets barnavård (barnavårdslagen), varigenom 1902 års lagar upphävdes. Tillsynen skall utövas av en kommunal *barnavårdsnämnd*, dock att där KM:t medgivit befrielse från skyldigheten att tillsätta dylik nämnd dennas uppgifter skola bestridas av fattigvårdsstyrelsen, förstärkt på visst sätt. Kommunen är barnavårdssamhälle, dock att där två eller flera kommuner enligt lagen om fattigvården förenat sig att tillsammans utgöra ett fattigvårdssamhälle, de även skola gemensamt handhava sin barnavård. Barnavårdsnämnden bör, där omfattningen av dess verksamhet därtill giver anledning, indela kommunen i kretsar, var och en stående under närmaste uppsikt av ett kretsombud, vartill må utses ledamot av nämnden eller annan lämplig person. I stället för eller jämte kretsindelning må nämnden vidtaga annan efter kommunens särskilda förhållanden lämpad fördelning av arbetet (14 §). Den 18 juni 1937 kompletterades lagstiftningen med en lag om förskottering av underhållsbidrag till barn; ny lag härom tillkom 11 juni 1943. Barnavårdsnämnd har att vaka över att bidragsförskott kommer barnet till godo.

Enligt KF 11 juni 1937 om *mödrahjälp* (till kvinna som i anledning av havandeskap eller barnsörd är i uppenbart behov av understöd) skall ansökan om sådan hjälp ingivas till barnavårdsnämnden i kvinnans vistelsekommun. För ogift moder må ansökan göras av barnavårdsmannen. Enligt KK 22 okt. s. å. med tillämpningsföreskrifter till sagda KF skall beslut,

varigenom mödrahjälp beviljats, av den för varje landstingsområde fungerande mödrahjälpdsnämnden delgivnas länsstyrelsen, som har att till vederbörande barnavårdsnämnd utanordna det belopp, vartill kostnaderna för hjälpen högst må uppgå. Barnavårdsnämnden skall sörja för bokföring och redovisning av mottagna belopp samt, där hjälp beviljats i form av lån, sörja för att skuldförbindelse avgives, och att denna förvaras på betryggande sätt, tills lånet blivit återbetalt.

Enligt lag 9 april 1926 ang. meddelande av *förbud för barn att idka viss försäljning* kan, där anledning föreligger, stad, köping eller municipalsamhälle förbjuda barn att inom dess område till salu utbjuda eller utdela tryckalster, blommor, kramvaror eller annat, i den mån barns användande till dylikt arbete ej är förbjudet i lagen om arbetarskydd. Beslut skall underställas länsstyrelsen, som oförändrat fastställer eller ogillar detsamma.

Folkpensionering.

Den genom industrialiseringen växande arbetarbefolkningen har givit upphov till nya problem sammanhängande med riskerna för arbetsförmågans förlust och därav föranledd brist på försörjning. Sjuk- och ålderdomsförsäkringsfrågan var från 1800-talet föremål för livligt intresse. Sjukförsäkringen utvecklades såsom en frivillig rörelse, reglerad genom 1891 års sjukkasselag, sedermera ersatt av ny lag 1910 och KF 1931 om erkända sjukkassor, vartill kommit två KF 1937 om moderskapspenning resp. om mödrahjälp. En lag om ersättningsplikt för arbetsgivare vid olycksfall i arbete antogs 1901 och reviderades 1916 genom en lag om försäkring för olycksfall i arbete. Invaliditets- och ålderdomsförsäkringen ordnades 1913 genom lagen om allmän pensionsförsäkring, vilken i sin tur ersattes av lagen 28 juni 1935 om folkpensionering samt KF samma dag om invalidunderstöd. Folkpension utgår dels med grundpension, dels med tilläggspension. För finansieringen utgå pensionsavgifter av avgiftspliktiga (mellan 18 och 65 år), varjämte bidrag lämnas av staten och kommunerna. Varje kommun bidrar med viss andel av tilläggspensionen för pensionstagare, som efter prövning av dess pensionsnämnd förklarats äga rätt till tilläggspension, dock med viss modifikation vid ökning eller minskning av tilläggspension (13 §). Varje socken på landet (landskommun) samt varje stad ävensom varje köping, som utgör egen kommun, bildar ett pensionsdistrikt. Hava två eller flera socknar på landet gemensam kommunalförvaltning, skola de samfällt utgöra ett pensionsdistrikt. Kommun kan delas i två eller flera pensionsdistrikt, liksom två eller flera kommuner kunna sammanslås till ett pensionsdistrikt. Beslut härom fattas på landet av kommunalstämma och i stad av stadsfullmäktige eller, där sådana saknas, av allmän rådstuga. Beslutet skall underställas Kbfde, som äger att antingen oförändrat fastställa eller ock, på anförda skäl, ogilla beslutet (19 §). För varje pensionsdistrikt skall finnas en *pensionsnämnd*, bestående av ordförande och ett jämnt antal medlemmar, högst sex. Ordförande och suppleant för honom förordnas av Kbfde; övriga ledamöter jämte en suppleant för varje ledamot väljas på landet av

kommunalstämma eller av kommunalfullmäktige, där sådana finnas, och i stad av stadsfullmäktige eller där sådana ej finnas, av allmän rådstuga (20 §). För varje pensionsdistrikt skall finnas ett av pensionsstyrelsen förordnat ombud, vilket äger närvara vid vederbörande pensionsnämnds sammanträden och deltaga i överläggningarna men ej i besluten (27 §). Frågan om pension prövas slutligen av pensionsstyrelsen (28—32 §§). Den som vid fyllda 16 år är till arbete varaktigt oförmögen ävensom den, vilken efter nämnda år blir varaktigt oförmögen och ej fått avgift till folkpensionering sig påförd, äger erhålla invalidunderstöd under villkor och med belopp, vilka äro stadgade beträffande tilläggspension åt den, som är berättigad till folkpension (KF om invalidunderstöd). Enligt KF 20 april 1934 om blindhetsersättning skall pensionsnämnd avgiva utlåtande över ansökning om blindhetsersättning. Ersättningen bestrides av staten. Lagen 18 juni 1937 om barnbidrag stadgar, att under vissa angivna förutsättningar bidrag av allmänna medel skall utgå till uppehälle och uppfostran åt barn, vars föräldrar, adoptivföräldrar, fader, adoptant eller adoptants make avlidit eller vars fader, styvfader, moder, adoptant eller adoptants make är arbetsoförmögen. Ärenden rörande barnbidrag handläggas av pensionsstyrelsen och pensionsnämnderna, och kostnaderna fördelas mellan staten och kommunerna i huvudsak efter reglerna för tilläggspension i lagen om folkpensionering.

Nykterhetsvård.

Jämlikt lag 30 juni 1913 om behandling av alkoholister kunde å alkoholistanstalt intagas den, som var hemfallen åt dryckenskap och i följd därav farlig för annans personliga säkerhet eller eget liv eller ock utsatt hustru eller barn, som han var skyldig försörja, för nöd eller uppenbar vanvård eller låg fattigvården till last. Enligt lag 9 juni 1922 kunde jämväl den, som under två närmast förflutna år upprepade gånger dömts för fylleri, intagas å dylik anstalt. Ansökan om intagande å alkoholistanstalt skulle göras av *nykterhetsnämnd* i den kommun, där han vistades eller ägde hemortsrätt. Om ej särskild nykterhetsnämnd utsetts, skulle den utgöras av kommunens fattigvårdsstyrelse. Lagen 1913 har ersatts av lag 12 juni 1931 om behandling av alkoholister (alkoholistlag), varigenom vissa ändringar gjorts i fråga om tillämpningsområdet och åtgärderna för alkoholistvård. Det organisatoriska underlaget har, såvitt angår kommunernas uppgifter, bibehållits. Inom området för lagstiftningen om *försäljning av alkoholhaltiga och alkoholfria drycker* hava kommunerna tilldelats viktiga uppgifter. Se härom KF 18 juni 1937 ang. försäljning av rusdrycker 3 kap., 9—12 §§ (kommunalt veto) och 18 §; 5 kap. 4 och 11 §§; 7 kap. 16 §; KK 17 juni 1938 ang. skyldighet för domstolar m. fl. att meddela uppgifter till ledning för systembolagens verksamhet, 7 §; KF 11 juli 1919 ang. försäljning av pilsnerdricka 13—17 §§ (kommunalt veto; kontroll genom ombud för nykterhetsnämnd och polismyndighet), 19 § (besiktning av lokal genom representant för nykterhetsnämnd och kommunalnämnd); KF 8 maj 1925 ang. försäljning av vissa alkoholfria och därmed jämförliga drycker 5, 6 och 9 §§; KF 1 juli 1918 ang. handel med skattefri sprit

19 § (viss anmälningsskyldighet för polismyndighet och nykterhetsnämnd); KF samma dag ang. vissa alkoholhaltiga preparat m. m. (rätt för polismyndighet eller nykterhetsnämnd att meddela förbud för försäljning inom kommunen); K. Motorfordonsförordning 23 okt. 1936 36 § (framställning av polismyndighet om återkallelse av trafikillstånd eller trafikkort); lag 9 april 1937 om verkställighet av bötesstraff 11 § (framställning av nykterhetsnämnd om bötfällds intagande å allmän alkoholistanstalt).

Arbetslöshetsfrågor.

Efter näringsfrihetens genomförande genom 1864 års lagstiftning hava med en viss regelbundenhet återkommit depressionsperioder inom näringslivet. Samhället ingrep länge icke däri på annat sätt än genom fattigvård. Den svåra arbetslösheten 1908 föranledde emellertid, förutom statliga åtgärder, ett antal städer och landskommuner att igångsätta extra arbeten (nödhjälsarbeten). Efter det första världskrigets utbrott 1914 organiserades under ledning av statens arbetslöshetskommission en understödsverksamhet för arbetslösa, vartill staten bidrog med hälften av kommunernas kostnader (kungörelser 13 juni 1916). Efter den svårartade fredskrisen fr. o. m. hösten 1920 fick denna verksamhet stor omfattning. Sedermera har verksamheten ytterligare utvidgats genom den offentliga arbetsförmedlingen under ledning av landstingen och städer utom landsting (lag 15 juni 1934). Enligt KK 30 juni 1934 ang. statlig och statsunderstödd hjälpverksamhet vid arbetslöshet skola de lokala åtgärderna för denna verksamhet inom varje kommun omhänderhavas av en *arbetslöshetskommitté*, som antingen skall särskilt inrättas eller ock utgöras av lämplig ordinarie kommunal myndighet. Hjälpverksamheten utövas *dels* genom reservarbeten, antingen statliga (statliga beredskapsarbeten) i regi av statens arbetsmarknadskommission, som 1940 övertagit arbetslöshetskommissionens uppgifter, efter överenskommele med statliga myndigheter, landsting, kommuner eller enskilda, eller ock statskommunala i landstings eller kommuns regi, *dels* kontantunderstödsverksamhet i form av dagunderstöd eller hyreshjälp, *dels* ock genom åtgärder mot ungdomsarbetslöshet (kursverksamhet, frivillig arbetstjänst och ungdomsreservarbeten). År 1940 har den offentliga arbetsförmedlingen provisoriskt ställts under statlig ledning (KK 7 maj 1940), vilket förlängts t. o. m. 30 juni 1944.

Arbetarskydd.

Näringsfrihetsförordningen 18 juni 1864 hade vissa bestämmelser mot minderårigas nattarbete (15 § 4 mom., 19 §), och i 1874 års hälsovårdsstadga (2 kap. 16 § 4) intogs en bestämmelse, att hälsovårdsnämnd skulle vaka över att fabriker och näringar icke finge inrättas och drivas så, att de bleve i hälsoväg till men för arbetarna. Den 18 nov. 1881 utkom en KF ang. minderårigas användande i arbete vid fabrik, hantverk eller annan hantering, vilken tillade hälsovårds- och kommunalnämnder vissa befogenheter i avseende å tillämpningen. Den 10 maj 1889 utfärdades en lag ang. skydd mot yrkesfara, vars uttalade syfte var att »åt de vid industriella yrken å därtill hörande verk-

städer och arbetsställen sysselsatta arbetare bereda skydd mot faror för liv och hälsa vid arbetet». För övervakande av lagens tillämpning skulle tillsättas särskilda yrkesinspektörer. Hälsovårds- och kommunalnämnder skulle vara pliktiga att lämna yrkesinspektörerna erforderligt biträde, och dessa fingo rätt att för fullgörande av sitt uppdrag anlita polismyndighet. Den 17 oktober 1900 utfärdades en lag ang. minderårigas och kvinnors användande till arbete i industriellt yrke, varigenom upphävdes 1881 års KF, utom i vad denna avsåg minderårigas användande i sådant hantverk eller annan hantering, som icke idkades i så stor omfattning eller under sådana förhållanden i övrigt, att hantverket eller hanteringen skäligen kunde anses för fabrik. Tillsynen å efterlevnaden av lagen skulle utövas, i fråga om gruvdrift, som vore att hänföra till bergsbruk, av bergmästare och i övriga fall av yrkesinspektörerna, en var inom sitt distrikt. Hälsovårdsnämnd eller, där sådan ej finnes, kommunalnämnd samt skolråd och skolstyrelse ävensom vederbörande provinsial-, extra provinsial-, stads- eller distriktsläkare skulle vara pliktiga lämna yrkesinspektör och bergmästare erforderligt biträde, och skulle de senare äga att i förekommande fall anlita polismyndighet. Genom nu gällande *lag 29 juni 1912 om arbetarskydd* har upphävts vad förut härutinnan gällt. Tillsyn å efterlevnaden av lagen och med stöd av densamma meddelade föreskrifter utövas, under överinseende och ledning av yrkesinspektionens chefsmyndighet, av yrkesinspektionens befattningshavare samt kommunala tillsynsorgan (23 §). Dessa tillsynsorgan utgöras av hälsovårdsnämnderna, med rätt för nämnd att utöva tillsynen genom en eller flera lämpliga, av nämnden utsedda särskilda personer, män eller kvinnor (24 §).¹

Egnahemsverksamhet.

Den av staten sedan 1900-talets början gynnade egnahemsrörelsen har sedan 1930-talet tagit kommunernas medverkan i anspråk. År 1920 upprättades jordbruksdepartementets egnahemsavdelning med en statens egnahemsinspektör såsom chef. Den lokala ledningen av verksamheten har alltmer fått sin tyngdpunkt hos hushållningssällskapen. Sedan år 1920 ingick det bland de författningsenliga villkoren för att hushållningssällskap skulle kunna erhålla lån från egnahemslånefonden, att hos sällskapet fanns en särskild egnahemsnämnd. Enligt beslut år 1928 förstatligades fr. o. m. år 1929 egnahemsverksamheten med undantag för arbetarsmåbruksverksamheten. Jordbruksdepartementets egnahemsavdelning ersattes av statens egnahemsstyrelse. År 1933 bildades en statlig lånefond, arbetarsmåbrukslånefonden, från vilken lån kunde utlämnas till företrädesvis skogsarbetare för nybildning av småbruk. Såsom lokal förmedlare skulle fungera en av kom-

¹ Genom lag 19 juni 1919 har stadgats skyldighet i vissa fall att vid flottled anordna härbärgen åt flottningsarbetare samt genom skogshärbärgeslag 21 maj 1937 enahanda skyldigheter i avseende å skogsavverkningsarbete och arbete med försågning av virke i samband med skogsavverkning, kolnings-, väg-, vattenavlednings- eller flottledsbyggnadsarbete på större avstånd från plats med bostadstillgång. Vidare ha genom KK 5 juni 1942 meddelats bestämmelser till skydd mot skada från gengasdrivet fordon eller redskap. Kommunala organ ha dock icke i dessa författningar ålagts särskilda uppgifter.

munalfullmäktige, resp. kommunalstämma utsedd arbetarsmåbruksnämnd (KK 14 juni 1933). Enligt KK 7 juni 1940 (som ersatt KK 14 juni 1933) må landskommun kunna tilldelas statslån från arbetarsmåbruksfonden för utlämnande av arbetarsmåbrukslån. Denna verksamhet skall inom kommun handhavas av en särskild av kommunen utsedd kommitté, *egnahems-kommitté*, eller, där verksamheten kan antagas bli av mindre omfattning, av kommunalnämnden. Kommunen skall gent emot staten svara för förrentning och amortering av beviljade lån. Kommuns beslut att bevilja lån skall underställas vederbörande egnahemsnämnd för godkännande (14 §). Förlust å godkänt lån bäres till $\frac{1}{4}$ av kommunen och $\frac{3}{4}$ av staten. Förlust å icke godkänt lån bäres helt av kommunen (6 §). Kommun bör, utöver verksamhet varom nu är fråga, för att tillgodose önskan och behov att förvärva jord för angivet ändamål, vidtaga åtgärder för att anskaffa och tillhandahålla jord, som antages lämpligen kunna användas för ändamålet. Till främjande av sådan jordförmedlings- och jordanskaffningsverksamhet må kommun kunna av egnahemsstyrelsen tilldelas förlagslån från jordförmedlingsfonden (20, 21 §§).

Bostadsfrågor.

Föreskrifter av bostadspolitisk natur intogos i 1919 års hälsovårdsstadga (1 kap. 8 §), som innehåller vissa, år 1936 ändrade, allmänt formulerade bestämmelser angående bostads beskaffenhet och utrustning samt stadganden mot trångboddhet. Dessa föreskrifter förutsättas bli genomförda successivt under hänsynstagande dels till ekonomisk förmåga hos berörda familjer, dels till bostadstillgången i orten. Uppsiktskyldighet tillkommer hälsovårdsnämnden, som utövar sin verksamhet genom bostadsinspektion. Under 1930-talet ha emellertid också vidtagits omfattande offentliga åtgärder för att åstadkomma bättre bostadsförsörjning. *Bostadsförbättringsverksamheten på landsbygden* (införd genom beslut av 1933 års riksdag) har till uppgift att få till stånd en av sociala och hygieniska synpunkter önskvärd upprustning av det befintliga bostadsbeståndet genom reparationer och andra förbättringsarbeten å bristfälliga lägenheter eller deras ersättande med nybyggnad. Statshjälp utgår dels genom direkt subvention, s. k. bostadsförbättringsbidrag, utan återbetalningsskyldighet, dels genom nybyggnads- och förbättringslån. Bidrag och lån beviljas av egnahemsnämnderna under överinseende av statens egnahemsstyrelse, och härvid fungera hälsovårdsnämnderna i kommuerna såsom förmedlare eller remissinstanser. För närvarande gäller KK 22 juni 1939 (ändr. 30 juni 1942) om förbättringsbidrag samt nybyggnads- och förbättringslån för bostadsbyggnadsföretag på landsbygden (jfr KK samma dag om lantarbetarbostadslån och lantarbetarbostadsbidrag samt KK 22 juni 1939 ang. statsbidrag för fiskarbostäder inom norrländska kustlänen). Enligt KK 4 september 1935 om lån och bidrag av statsmedel för *beredande av hyresbostäder åt mindre bemedlade barnrika familjer* (rubrikens lydelse enl. KK 27 maj 1938) må lån (bostadsanskaffningslån) och årliga bidrag (familjebidrag) beviljas av statsmedel eller ock enbart dylika

bidrag beviljas vederbörande kommun eller, under förmedling av denna, allmännyttigt bostadsföretag av viss art. Om särskilda skäl därtill äro, må bostadsanskaffning och familjebidrag eller ock enbart dylika bidrag beviljas jämväl för beredande av billiga hyresbostäder åt mindre bemedlade barnrika familjer i ort på den egentliga landsbygden. Vad som enligt kungörelsen gäller om kommun skall äga motsvarande tillämpning i fråga om municipalsamhälle och köping, som icke utgör egen kommun. Enligt KK 27 maj 1938 om lån och bidrag av statsmedel för *beredande av bostäder i egnahem åt mindre bemedlade barnrika familjer* (ändr. 30 juni 1943) må lån beviljas av statsmedel (bostadsanskaffningslån) samt medgivas eftergifter å de för lånen fastställda ränte- och annuitetsbelopp (familjebidrag). Bostadsanskaffningslån lämnas under förmedling av vederbörande kommun. KK 30 juni 1942 om tilläggs-lån för beredande av bostäder åt mindre bemedlade barnrika familjer (ändr. 30 juni 1943) reglerar villkoren för tilläggs-lån; dessa må ej utgå jämsides med bostadsanskaffningslån enligt KK 4 september 1935 och 27 maj 1938.

KK 22 juni 1939 om *statsbidrag till ordnande av pensionärshem* stadgar, att statsbidrag till anordnande av hem, avsedda för beredande av billiga hyresbostäder, huvudsakligen åt mindre bemedlade åldringar och invalider, må utgå till kommun, kommunalförbund eller s. k. allmännyttigt bostadsföretag. För bidrag till dylikt företag fordras från vederbörande kommun eller kommunalförbund medverkan och viss kostnadsförbindelse i avseende å vatten-, avlopps-, gas- eller kraftledning.

År 1936 medgavs, att statslån för ombyggnad av bostadshus i städer och stadslignande samhällen kunde beviljas, där kommun, resp. municipalsamhälle (och municipalköping) åtagit sig att utan kostnad för statsverket förmedla dylika lån (KK 29 maj 1936). År 1937 stadgades, att *tertiärlån* till viss *byggnadsverksamhet* finge utgå för främjande av sådant byggnadsföretag, som avsåge uppförande i städer och stadslignande samhällen av bostadshus, huvudsakligen innehållande rymliga smålägenheter, under villkor av dylik förmedling genom kommun eller municipalsamhälle (KK 30 juni 1937). Båda författningarna upphävdes och ersattes av KK 28 juni 1941 ang. *tertiärlån* till viss bostadsbyggnadsverksamhet, vilken författning i sin tur ersatts av KK 30 juni 1942 om *tertiärlån* och tilläggs-lån för vissa bostadsbyggnadsföretag. Denna författning skiljer mellan *tertiärlån* för ny- eller ombyggnadsföretag, avseende flerfamiljshus eller enfamiljshus, samt tilläggs-lån för nybyggnadsföretag, avseende flerfamiljshus eller sådant enfamiljshus, som uppföres av kommun eller företagare, som jämställas med kommun (vissa bolag, föreningar eller stiftelser). Förutom villkoret, att låneverksamhet må förekomma blott i kommun resp. samhälle, som åtagit sig att utan kostnad för statsverket eller låntagaren förmedla lån av ifrågavarande art, gäller för tilläggs-lån, bl. a. villkor, att kommunen eller samhället bidrager till kostnaden för företaget. Förmedlingsorgan är liksom enligt övriga här ovan under denna avdelning (»Bostadsfrågor») avsedda författningar kommunalnämnd (i stad drätsel-

kammare) resp. municipalnämnd, där ej kommun eller samhälle annorlunda beslutar.

Enligt lag 22 juni 1939 om *medling i hyrestvister* äger KM:t på framställning av kommun förordna, att i kommunen skall finnas en nämnd, bestående av ordförande och två ledamöter jämte suppleant för en var av dem, med uppgift att medverka till biläggande av hyrestvister. Ordföranden och hans suppleant skola förordnas av socialstyrelsen, ledamöterna och deras suppleanter av kommunens beslutande myndighet. Nämndens ordförande skall åtnjuta arvode av kommun, som ock äger besluta att ledamöterna skola åtnjuta skäligen arvodet av kommunen. Denna skall anvisa för nämndens verksamhet i övrigt erforderliga medel. Under världskriget 1914—18 hade införts en statlig hyresreglering, samtidigt som den på statlig eller kommunal väg subventionerade byggnadsverksamheten i stor utsträckning fick träda i stället för den starkt inskränkta privata byggnadsproduktionen. Genom provisoriska lagar, som gällde städer, köpingar och stadsplanemunicipier, sökte man förebygga oskäligen hyresstegring och begränsade i sådant syfte hyresvärdarnas uppsägningsrätt. Prövningen anförtröddes åt kommunala hyresnämnder, vilkas ordförande utsågos av Kbfde och ledamöter av kommunen resp. samhället. Under det nu pågående världskriget har en ny provisorisk *lag om hyresreglering* 19 juni 1942 tillkommit. Lagen äger tillämpning i stad, köping eller municipalsamhälle, som vid 1942 års ingång hade minst 2 000 invånare samt där KM:t så förordnar jämväl i annan tätbebyggd ort. För prövning av ärenden enligt denna lag skall i varje kommun, resp. municipalsamhälle, där lagen äger tillämpning, utses en *hyresnämnd*, vilken också skall tjänstgöra såsom medlingsnämnd enligt lagen 22 juni 1939 om medling i hyrestvister. Ordförande utses av KM:t eller myndighet, KM:t bestämmer (statens hyresråd), de två ledamöterna av kommunens resp. municipalsamhällets beslutande myndighet. Kommunen resp. samhället skall anvisa erforderliga medel till bestridande av löner åt befattningshavare hos nämnden och övriga kostnader för nämndens verksamhet. Har i kommunen tillsatts medlingsnämnd enligt lagen 22 juni 1939, skall dess verksamhet upphöra, då hyresnämnd enligt lagen 19 juni 1942 blivit tillsatt. Denna lags giltighet, som ursprungligen avsåg tiden t. o. m. 30 september 1942, har utsträckts t. o. m. 30 september 1944.

Befolkningsfrågan.

KK 30 september 1937 om *statliga bosättningslån* stadgar, att trolovade eller äkta makar kunna erhålla lån (bosättningslån) med ändamål att lämna tillgång till inköp av möbler eller andra bosättningsföremål, vilkas anskaffande föranledes av äktenskapets ingående. I varje kommun skall finnas en av kommunen vald person, på landet utsedd av kommunalnämnden, med uppgift att såsom ortsombud avgiva yttranden över ansökningar om bosättningslån. Enligt KK 31 december 1943 om statsbidrag till *social hemhjälpsverksamhet* skall dylik verksamhet ha till ändamål att i hem, där på grund av sjukdom, barns börd eller därmed jämförbara omständigheter tillfälligt behov föreligger

av biträde med hemmets skötsel, genom särskild hemvårdarinna, lämna sådant biträde under kortare tid. Statsbidrag för avlönande av hemvårdarinna må utgå till kommun eller enskild sammanslutning, som anordnat dylik verksamhet. Kommun skall, för ledningen av angivna verksamhet, antingen inrätta särskild hemhjälpnsnämnd eller uppdraga åt annan kommunal myndighet att vara hemhjälpnsnämnd. Där kommuner sammanslutit sig för handhavandet av den sociala hemhjälpverksamheten till kommunalförbund, må förbundsdi- rektionen utgöra hemhjälpnsnämnd för dessa kommuner.

Butikstängning.

Genom lag 14 maj 1909 om förbud mot viss försäljning av tobak stadgades, att å sön- eller högtidsdag finge ingen utan Kbfdes tillstånd utomhus salu- hålla tobak eller vad därav vore förfärdigat. Denna lag föranleddes delvis av önskemålet att hindra illojal affärskonkurrens men åsyftade även att bereda affärsbiträden söndagsvila. Lagen 5 juni 1909 om förbud mot handels id- kande under vissa tider av dygnet, som var tillämplig å stad, köping och mu- nicipalsamhälle, utgjorde det första försöket att i vidare omfattning till- godose behovet av tillfälle till vila och rekreation, förströelse och in- tellektuell utbildning för affärsinnehavare och personal. Enligt denna lag kunde dylikt förbud beslutas av stadsfullmäktige, resp. kommunal- eller municipalstämma men skulle underställas Kbfde. Båda lagarna ersattes 30 maj 1919 av lag om begränsning av tiden för idkande av handel och viss annan rörelse. Lagen, som gällde för hela riket, förlade tiden för öppenhållan- de av handelsbod, rakstuga, frisersalong och varmbadinrättning (affärstiden) mellan vissa bestämda klockslag, olika för olika grupper. Avvikelser från de bestämda tiderna kunde beslutas av vederbörande kommun resp. municipal- samhälle (och köping som ej utgör egen kommun). Beslutet skulle dock un- derställas länsstyrelsens prövning. Av kommun fattat beslut gällde ej inom densamma beläget municipalsamhälle (och köping). Butikstängningslagen 22 juni 1939 meddelade, med upphävande av 1919 års lag, nya mera specialise- rade bestämmelser utan ändring i kommunernas allmänna ställning i frågan.

Socialvårdens administration.

De år 1929 tillsatta organisationsakkunniga, i vilkas uppdrag ingick att behandla frågan om att åstadkomma större lokala enheter främst för den sociala omvårdnaden, föreslogo i sitt betänkande år 1934, bl. a., att mindre kommuner skulle förenas till kommunalförbund för socialvårdens handha- vande. Något annat resultat har förslaget hittills ej fått än utfärdandet av lagen 20 mars 1936 om *socialregister*. Enligt denna skall i varje kommun av fattigvårdsstyrelsen eller annat kommunalt organ, som kommunen därtill utser, föras ett register (socialregister) över hjälpverksamheten i kommunen. Kom- munalt organ, som bedriver hjälpverksamhet, skall, innan slutligt beslut rö- rande hjälpåtgärd till viss person fattas, från socialregistret inom kommunen inhämta upplysningar angående personen i fråga. Det registerförande organet åligger att avgiva statistiska uppgifter ur registret enligt föreskrifter, som KM:t låter utfärda.

Den år 1937 tillsatta socialvårdskommittén framlade i sitt betänkande VI år 1942 förslag till lag om socialvårdskommuner. Enligt detta skulle, där så prövades erforderligt för socialvårdens ändamålsenliga handhavande, KM:t kunna förordna, att två eller flera kommuner tillsammans utgöra en socialvårdskommun. Förslaget åsyftar närmast en förstärkning av det personella och finansiella underlaget för det kommunala handhavandet av socialvårdsuppgifterna.

Kristidsuppgifter.

Strax före utbrottet av det nu pågående världskriget pålades kommunerna nya med krisläget sammanhängande uppgifter, som mer eller mindre torde komma att bliva av bestående art. Genom lag 15 juni 1939 om skyldighet för kommun att fullgöra vissa av krig m. m. föranledda arbetsuppgifter har KM:t fått befogenhet att vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga av krig föranledda förhållanden meddela föreskrift, att kommunerna i riket skola, i den omfattning KM:t bestämmer, fullgöra sådana uppgifter, som äro erforderliga för att fylla befolkningens eller produktionens behov av viktiga förnödenheter, för att lämpligt utnyttja tillgänglig arbetskraft eller för att tillgodose annat ändamål av beydelse för folkförsörjningen. Handhavandet av sådana uppgifter skall ankomma på *kommunala kristidsnämnder*. Finner länsstyrelse, att två eller flera kommuner böra hava gemensam kristidsnämnd, äger länsstyrelsen föreskriva, att kommunerna skola utgöra *kommunalt kristidsförbund*. Detta skall äga motsvarande tillämpning, där länsstyrelsen finner nödigt, att del av kommun ingår i verksamhetsområde för kristidsnämnd. Kommun är skyldig att till förfogande ställa erforderliga medel för bestridande av kostnaderna för kristidsnämnds verksamhet. Med stöd av bemyndigande i lagen har KM:t meddelat tillämpningsföreskrifter i bl. a. KK 8 sept. 1939 om kristidsnämnder och samma dag om kommunala kristidsförbund (jfr KK samma dag om kristidsstyrelser). Enligt KK 18 juli 1942 ang. *organisation av arbetsblock inom jordbruket* skall en arbetsorganisation finnas upprättad med syfte att i ett krisläge utnyttja vad som för jordbruksnäringen finnes tillgängligt av arbetskraft, dragare och maskinell utrustning på sådant sätt, att bästa möjliga produktionsresultat erhålles. Den centrala ledningen skall skötas av en riksblockmyndighet, ledningen för varje län av en länsblockmyndighet. I regel skola de inom varje kommun belägna jordbruk bilda ett överblock, för vilket skall finnas en överblockledare, en biträdande kvinnlig överblockledare och en eller flera ersättare för dessa. Samtliga dessa organ förordnas av vederbörande kristidsnämnd.

Egenförvaltning.

Med egenförvaltning brukar man avse förvaltningen av ekonomiska uppgifter, som kommunerna, utan att vara därtill författningsenligt förbundna eller föranledda av författningsbestämmelser, frivilligt åtagit sig. Under förarbetena till 1862 års lagstiftning ifrågasatte 1858 års kommitté, huruvida ej

förbud borde stadgas för landsting att inlåta sig på spekulativa företag. Reservation anfördes emellertid av ordföranden, och det föreslagna stadgandet ströks vid riksdagsbehandlingen. Ej heller primärkommunerna ha ansetts förhindrade att inlåta sig på affärsföretag, när detta varit till gagn för kommunen i dess helhet. Genom s. k. kommunala affärsverk och andra anstalter av olika slag hava kommuner, företrädesvis städer, köpingar och municipalsamhällen, tillhandahållit sina medlemmar vissa nyttigheter mot fastställda avgifter. Här må erinras om gas- och elektricitetsverk, vattenledningsverk, renhållningsverk, spårvägar, saluhallar, slakthus och badinrättningar. Företagen hava i allmänhet finansierats enligt självkostnadsprincipen. Dessutom har förekommit privatekonomisk verksamhet i vinstsyfte såsom fastighetsförvärv, markexploatering, aktieteckning i företag m. m. Vidare hava kommuner, även rena landskommuner, sökt främja utvecklingen inom sin ort genom bidrag och lån till industrianläggningar, konsumtionsföreningar, torrlägningsföretag m. m. dylikt och genom anslag för bostäder åt läkare, apotekare m. fl., samt, såsom ovan nämnts, tecknat bidrag till järnvägsföretag och andra kommunikationsanstalter ävensom i näringspolitiskt syfte gynnat tillkomsten av olika företag.¹ I enahanda syfte ha anslag lämnats till anordnande av folkliga samlingslokaler.²

Till egenförvaltningen torde man ock få räkna anställande och entledigande av *kommunala befattningshavare* av olika slag. Härvidlag må erinras, att den i 1843 års sockenstämmoförordning upptagna gruppen av frågor »socknehantverkares antagande» efter tillkomsten av KF 1864 ang. utvidgad näringsfrihet förlorat aktualitet.

V. Indelningsändring och reglerna därför.

Kyrksocknen och pastoratet.

Indelningen i kyrksocknar, som i huvudsak var slutförd vid medeltidens utgång, sammanhänge länge med det prästerliga avlöningsväsendet. Sockenpräster lönades väsentligen genom innehav av boställen, ett eller flera vid varje tjänst, andel i tionden, personella löneavgifter, ersättning för särskilda förrättningar (vigsel, dop, begravning m. m.) samt av sed föreskrivna frivilliga gåvor. Anslutning av ett hemman till främmande socken medförde en minskning i dessa inkomster. Sockenkyrkan, som även den intill Gustav Vasas reduktion ägde rätt till tionde m. fl. avgifter,³ hade därvid gemensamt intresse med prästen. Redan landskapslagarna innehöllo därför förbud mot

¹ Se Kommunalskatteberedningens betänkande III (SOU 1943:43) s. 268.

² Bidrag och lån av statsmedel till allmänna samlingslokaler kan beviljas kommun (KK 11 dec. 1942).

³ I Skåne, Halland, Blekinge och Bohuslän reducerades aldrig kyrkotionden men avskrevs från och med år 1900.

att draga gård från kyrka och präst, och denna grundsats inskräpdes i punkt 21 av prästerskapets privilegier. I 1650 och 1675 års privilegier förbehöll sig emellertid KM:t att medgiva överflyttning av hemman, vilket också, trots avsaknaden i 1723 års privilegier av motsvarande stadgande, även efter 1723 ansetts vara gällande rätt.¹ Otivvelaktigt gällde samma regel i städerna, men då dessa voro i åtnjutande av speciella näringsprivilegier samt försäkringar mot avhändelse av innehavd jord, var en minskning av stadsområde genom överflyttning till landsbygden något mycket sällsynt.

Sedan i samband med reformationen det även tidigare tillämpade sättet att lägga flera kyrkor under en präst genom annexering vunnit ökad utbredning, förekom det ej sällan, att dylika av flera socknar sammansatta »gäll» eller *pastorat* i samband med ledighet å tjänst blevo föremål för nyindelning. KM:ts befogenheter härutinnan bekräftades och reglerades genom KF 11 juli 1862 angående allmänt ordnande av prästerskapets avlöning samt lagen 9 december 1910 om reglering av prästerskapets avlöning.

Jordebokssocknen.

I de under Gustav Vasa upprättade kronojordeböckerna sammanfördes häradsvis varje sockens hemman och andra fastigheter till en s. k. *jordebokssocken*. Det hände ock, att stadsjord av jordbrukskaraktär redovisades i kronans jordebok. Då socknarna på många ställen bildats oberoende av häradsindelningen, kunde en kyrksocken vara delad på flera härad, stundom i olika län, med därav följande uppdelning i flera jordebokssocknar. Det förekom också, att hemman, vars sockenkyrka låg i främmande härad, i jordeboken redovisades under närmast belägna socken i det egna häradet. Kyrka kunde nedläggas och dess socken förena sig med en grannsocken om dennas kyrka. I regel blev väl en förening till en kyrksocken följden, men stundom återgav jordeboksredovisningen fortfarande den gamla sockenindelningen. Härav och på grund av andra omständigheter uppkommo skiljaktigheter mellan indelningen i kyrksocknar och jordebokssocknar.² Hemman, som lågo avlägset från den egna kyrkan, kunde förvärva s. k. kyrkrätt i grannsocken, i regel medförande bänkrum i dennas kyrka samt rätt att anlita präst och begravningsplats där.

Det inträffade ock, att hemman och lägenheter, som förenats med egendom i annan kyrksocken än den, de av gammalt tillhört, eller ägor, som vid skifte eller avvittring tillfallit hemman i annan socken, under tidens lopp kommo att antingen hänföras till huvudgårdens socken under bibehållande av den gamla platsen i jordeboken eller ock, tvärtom, inräknas i huvudgårdens jordebokssocken men bibehålla sambandet med den gamla kyrksocknen.

¹ Se närmare SOU 1940:1 s. 147 ff.

² Det förekom också, att i anslutning till jordeboksredovisningen för socknar, som hade gemensam kyrka, fortfarande fördes särskilda kyrkoböcker och att i anslutning härtill särskilda sockenstämmor höllos.

Den borgerliga kommunen.

Vid den borgerliga kommunens konstituerande genom 1862 års lagstiftning uppmärksammades egentligen blott det fall, att två eller flera socknar, d. v. s. kyrksocknar — väl ofta på grund av sammanbyggnad av kyrka — voro förenade under gemensam kommunalförvaltning. Däröfver stadgades i 1862 års kommunalstyrelseförordning för landet § 2: »Där två eller flera socknar redan äro under gemensam kommunalförvaltning förenade, må därvid förbliva till dess, efter gjord framställning och vederbörandes hörande, KM:ts befallningshavande annorlunda förordnar.» Detta innebar, att socknarna från och med förordningens ikraftträdande skulle konstitueras såsom en kommun.

Med regeln i förordningen, att varje socken på landet skulle utgöra en kommun, avsågs otvivelaktigt, att kyrksocknens område skulle bli avgörande för kommunens. Vid tillämpningen torde man emellertid i många fall ha följt jordebokssocknen; mantalslängderna, efter vilka bevillingstaxeringslängden upprättades, uppgjordes med huvudsaklig ledning av jordeboken. Om delning av kommun ej blott i form av utbrytning av stad eller köping utan även genom bildande av ny landskommun har KM:t, i anslutning till gammal sedvanerätt, förordnat utan hinder av avsaknaden av bemyndigande i 1862 års kommunallagstiftning. Sammanslagning kunde åstadkommas även framdeles: »Två eller flera socknar inom samma län må kunna om gemensam kommunalförvaltning sig förena. Framställning om sådan förening ingives till KM:ts befallningshavande, som äger att därom förordna» (§ 3 st. 1). Senare, genom KK 11 juli 1862, infördes vissa restriktioner i avseende å sammanbyggnad av kyrkor därutinnan, att samtycke från en var av församlingarna uppställdes såsom förutsättning. Prövningen förlades samtidigt från Kbfde och biskopsämbetet till KM:t.¹ Måhända medverkade denna omständighet till att de förhoppningar om bildande av större kommuner genom föreningar av socknar om gemensam kommunalförvaltning, som Rikets ständer år 1860 uttalade,² aldrig blevo i nämnvärd utsträckning infriade.

Kyrkogemenskap.

Socknar kunde ha förenat sig om en kyrka utan att uppgiva sin självständighet i övrigt. De gemensamma frågorna handlades då på gemensam sockenstämma. Vid sidan av denna funnos särskilda stämmor för de olika socknarna. Även stad och socken på landet kunde ha gemensam kyrka. En av reservanterna vid 1859 års kommittébetänkande utgick från att staden och socknen i sådant fall utgjorde en församling.³ Från och med år 1863 torde stad och landsbygd i sådana fall ha, med få undantag, bokförts såsom särskilda församlingar. Ehuru enligt 1847 års fattigvårdsförordning varje stad

¹ Jfr s. 25 ovan.

² Se s. 52 ovan.

³ Jfr RSt:s skrivelse nr 286 år 1835 (s. 29 ovan).

för sig och en eller flera socknar på landet för sig skulle utgöra ett fattigvårdssamhälle, förekom det ännu 1862, att fattigvården var gemensam för stad och lantsocken, som hade gemensam kyrka. Enligt 1862 års förordning om kommunalstyrelse på landet skulle denna gemensamhet, så snart möjligt vore, upphöra (§ 3 st. 2), och så skedde efter hand.

Där kyrkogemenskap år 1862 bestod utan att socknarna sammansmält till en, handlades på grund därav gemensamma frågor å gemensam kyrkostämma. Lagen om församlingsstyrelse 1930 skapade möjlighet för KM:t att i dylika fall förordna om bildande av sammansatta specialkommuner, *kyrkliga samfälligheter*, vilka även kunde avse folk- och fortsättningskoleväsendet.

Särskilda skoldistrikt.

Särskilda skoldistrikt uppkommo genom den i 1842 års folkskolestadga medgivna rätten för flera socknar att förena sig om en skola. I kyrkostämmoförordningen 1862 § 21 stadgades, att inom samma pastorat eller stad flera församlingar kunde förena sig om gemensamt kyrkoråd eller skolråd. I 1882 års folkskolestadga hette det i överenstämmelse härmed, att två eller flera till samma pastorat hörande församlingar kunde förena sig om en skola, där »en ringare folkmängd och övriga förhållanden» påkallade en sådan förening (§ 1). Två eller flera församlingar inom samma pastorat eller stad, som förenat sig om ett gemensamt skolråd, skulle utgöra ett skoldistrikt (§ 6). Denna bestämmelse upprepades i de senare folkskolestadgorna. År 1892 fogades, väsentligen i syfte att tillgodose köpings behov att bilda särskilt skoldistrikt, till kyrkostämmoförordningens § 1 såsom st. 2 följande föreskrift: »Har KM:t förordnat, att kommun, som ej bildar egen kyrkoförsamling, skall utgöra särskilt skoldistrikt, gälle om sådan kommun i avseende å vården av folkskolans och därmed sammanhängande angelägenheter vad i denna förordning är om kyrkoförsamling stadgat.» Skolfrågor behandlades alltså å särskild kyrkostämma för skoldistriktsområdet. Med 1909 års lag angående folkskoleväsendet i vissa städer, som skapade möjlighet till överförande av folkundervisningen på den borgerliga kommunen i stad, fogades till stadgandet i förordningen en hänvisning till denna lag. I samtliga köpingar, där medgivande lämnats att bilda eget skoldistrikt, torde numera skolväsendet ha jämlikt 1930 års lag om skolstyrelse blivit en den borgerliga kommunens angelägenhet.

På förslag av kommunala nybildningskommittén fick år 1919 kyrkostämmoförordningen § 1 st. 2 följande lydelse, möjliggörande att uppdelas församling i flera skoldistrikt: »Har KM:t förordnat, att för vården av folkskolans och fortsättningskolans samt därmed sammanhängande angelägenheter församling skall vara delad i skilda skoldistrikt, eller att församlingar eller delar därav skola vara förenade i ett skoldistrikt, gälle om sådant skoldistrikt i avseende å vården av nämnda angelägenheter vad i denna förordning är om kyrkoförsamling stadgat.» Redan på 1800-talet hade emellertid förekommit, att KM:t förordnat om delning av församling i två skoldistrikt.

Lagen om församlingsstyrelse 1930 möjliggjorde, att sammansatta skoldistrikt — där skolväsendet ej kunde vara den borgerliga kommunens angelägenhet — ingingo i eller bildade kyrkliga samfälligheter. Det senare förekom dock blott i ett fåtal fall. Men genom en lagändring 1942 utökades denna grupp genom att redan bestående sammansatta skoldistrikt i lagen förklarades utgöra kyrkliga samfälligheter.

Oregelbundenhetskommittén.

År 1881 tillsattes en kommitté för reglering av rikets administrativa, judiciella och kommunala indelningar, den s. k. oregelbundenhetskommittén, under ordförandeskap av presidenten i kammarkollegiet Hans Forssell, med uppdrag att efter verkställd utredning avgiva förslag om avhjälpande av bestående oregelbundenheter i rikets indelning. Sådant förslag framlades också år 1883, avseende nära tusentalet fall, vilka till stor del också blevo föremål för rättelse genom beslut av KM:t. Vad relationen mellan de borgerliga och kyrkliga primärkommunerna angår var förslaget byggt på principen, att den borgerliga primärkommunen i regel skulle liksom jordebokssocknen jämkas efter församlingsindelningen. Församlingen betraktades såsom en territoriell enhet likaväl som den borgerliga kommunen. Även härads- och länsindelningen blev föremål för jämkningar enligt samma princip.

Fortfarande kvarstå ett litet antal »egentliga» oregelbundenheter, bestående däri, att fastighet eller del därav i kommunalt hänseende tillhör en och i annat avseende en annan enhet, med vilken den förra såsom sådan icke har något sammanhang. Sådana geografiska oregelbundenheter, att en kommun eller församling har områden inom gränserna för en annan kommun och församling, äro däremot talrika. Att en borgerlig kommun är delad i flera församlingar eller en församling i flera kommuner betraktas icke såsom en oregelbundenhet i indelningen.

Kommunala nybildningskommittén.

Förordnande om kommunala nybildningar hade, såsom ovan nämnts, av gammalt ansetts tillkomma KM:t, vare sig fråga varit om inrättande av ny socken genom delning av en gammal eller om utbrytning av område till stad eller köping eller om partiell indelningsändring i form av överflyttning från en indelningsenhet till annan (vid överflyttning till stad eller köping i regel betecknad såsom »inkorporering»). Behovet av rättsområdets reglering i skriften lag gjorde sig emellertid alltmera gällande, och år 1913 uppdrog KM:t åt en kommitté, den s. k. *kommunala nybildningskommittén*, under ordförandeskap av presidenten i kammarrätten Albert Petersson, att verkställa en allsidig utredning angående bl. a. det formella förfarandet vid behandlingen av uppkommande frågor om ändringen i den bestående administrativa, kommunala, ecklesiastika och judiciella indelningen ävensom de materiella grunder, efter vilka dylika frågor borde bedömas, samt att uppgöra förslag till

de författningsbestämmelser, vartill den verkställda undersökningen kunde föränleda. Kommittén, som icke fann meddelandet av bestämmelser rörande administrativa och judiciella indelningsändringar erforderligt i detta sammanhang och utgick från att kommun och församling icke ägde någon verklig rätt att bliva bibehållen vid sitt innehavande territorium,¹ framlade resultatet av sitt arbete år 1917 i »betänkande med förslag till lagstiftning angående kommunala nybildningar». Med detta åsyftades bl. a., att de olika indelningarnas beroende av varandra skulle lindras, så att varje indelning för sig bleve i möjligaste mån fast och självständig. Den kommunala indelningens beroende av den kyrkliga kunde å ena sidan åstadkomma hinder för kommunal förändring, som ansåges önskvärd, och å andra sidan föränleda ändring i den kommunala indelningen, vartill verklig anledning icke förelåge. Kommitténs förslag gick ut därpå, att den indelning, som med hänsyn till det offentliga livets utveckling måste anses vara den betydelsefullaste, nämligen den kommunala, skulle befrias från beroendet av annan indelning samt göras fast och självständig. Oregelbundenhet i indelningen borde dock blott i undantagsfall förekomma. KM:ts rådighet över rikets indelning i olika hänseenden borde enligt kommitténs mening bibehållas och bli exklusiv. En följd härav vore uppenbarligen att, för den händelse en viss indelningsändring, som befundes nödig, skulle vålla hinderlig oregelbundenhet, det komme att stå KM:t öppet att genom lämplig jämkning i annan indelning återställa den önskade redan. Då av ändringar i den kommunala indelningen komme att följa brist på överensstämmelse med den kyrkliga indelningen, följde, såvitt erfarenheten gäve vid handen, merendels icke olägenhet, medan i sådana fall, där olägenhet konstaterades, KM:t komme att hava öppen möjlighet att vidtaga de väl oftast smärre jämkningar i den kyrkliga indelningen, som för erforderlig rättelse vore av nöden. Kommittén föreslog vidare utbyggnad av gällande bestämmelser angående skoldistrikt med ändamål, att sådana distrikt skulle kunna bildas helt oberoende av församlingsgränserna, således utgöra antingen en församling eller flera sådana eller del eller delar av flera församlingar. Kommittén utgick från att KM:ts förordnande alltid skulle erfordras jämväl för ändring i skoldistriktsindelningen.

För tillgodoseende av flera kommuners gemensamma behov föreslog kommittén dessutom, att för vårdande av en eller flera (men icke alla) kommunala förvaltningsuppgifter sammanslutning i form av *kommunalförbund* skulle kunna ske mellan dels städer, landskommuner, köpingar, fattigvårdssamhällen samt municipalsamhällen, dels ock landstingskommuner samt landstingskommun och stad. Även skoldistrikt skulle kunna sammansluta sig till förbund för vårdande av gemensam angelägenhet rörande folkskolan och vad därmed hade sammanhang.

¹ RSt utgingo år 1860 från att den då beslutade kommunala indelningen vore provisorisk (se s. 52 ovan).

Indelningslagstiftningen 1919.

De lagförslag, som kommittén framlade, blevo i väsentligen oförändrat skick upptagna av KM:t och av riksdagen godkända. Den 19 juni 1919 utfärdades *lag om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastisk indelning* (»indelningslagen»). För att särskilja olika slag av kommunala enheter använder lagen i 1 § för de borgerliga primärkommunerna termerna landskommun, köping med egen kommunalförvaltning och stad samt för de kyrkliga beteckningen församling. Med skoldistrikt avses en enligt kyrkostämmoförordningen (numera lagen om församlingsstyrelse) förvaltd skolkommunal enhet, vars område ej sammanfaller med församlings. Begreppet »soccken» användes icke. (Lagen avser givetvis icke indelningen i jordebokssocknar.)

Om ändring i kommunal indelning beslutar KM:t. Därvid må kommuns område ökas eller minskas, kommun upplösas, så ock ny kommun bildas (2 §). Förutsättningarna för kommunal indelningsändring angivas i 3 § av lagen; detta lagrum äger däremot icke tillämpning å indelningen i församlingar och särskilda skoldistrikt. KM:t har alltså större frihet i fråga om sistnämnda två slag av indelningsenheter än beträffande den borgerliga kommunindelningen. I den till grund för lagen liggande riksdagspropositionen (310/1919 s. 75) uttalades emellertid, att överensstämmelse mellan den kommunala och ecklesiastiska indelningen (alltså mellan borgerlig kommun och församling) vore eftersträfvansvärd och såvitt möjligt borde komma till stånd. Såsom allmänna förutsättningar för ändring i kommunindelning gäller, att genom densamma vinnas fördelar för den kommunala förvaltningen, lättnad eller utjämning i kommunala bördor eller främjande av den ekonomiska utvecklingen inom orten eller gagn i annat avseende.

Därest någon av nu angivna allmänna förutsättningar föreligger men kommun, som beröres av ifrågasatt ändring i den kommunala indelningen, motsätter sig sådan ändring eller villkor, som förbindes med ändringen, och dessutom denna eller villkoret finnes medföra avsevärd olägenhet för kommunen, träda vissa regler i funktion, vilka avse att tillförsäkra primärkommunerna en relativ garanti för deras integritet. Om ändring må nämligen förordnas endast då denna finnes vara påkallad av betydande allmänt behov — s. k. kvalificerad förutsättning — samt indelningsändringen prövas nödig för att undanröja eller avsevärt minska sålunda förefintligt missförhållande. Där detta missförhållande lämpligen kan botas genom annan åtgärd än indelningsändring, föreligger alltså icke kvalificerad förutsättning. Såsom avsevärd olägenhet anses bl. a., att kommunen utplånas såsom självständig enhet eller att densamma i följd av ändring av dess område får avsevärt försämrade ekonomiska förutsättningar för sin fortvaro. I den till grund för lagen liggande propositionen uttalades, att »kommunerna med skäl kunna göra anspråk på skydd för sin självständighet, då fråga är om

indelningsändring, som icke är grundad i ett betydande allmänt behov».¹ Dessa skäl skola vara aktuella och alltså ej hänföra sig till en obestämd framtid (s. 92 f.). De kvalificerade förutsättningarna för indelningsändring exemplifieras i lagen sålunda:

oregelbundenhet i rikets indelning eller annat förhållande vållar hinder eller olägenhet i allmänna ärendens behandling eller i tillgodoseende av kommunala behov, eller

viss kommunal uppgift av större vikt finnes vara eftersatt, så att avsevärd olägenhet därav uppkommit eller kan väntas uppkomma, eller

samhälles behov av utrymme för bostäder, industri eller annat dylikt ändamål icke kan inom samhällets område i erforderlig mån tillgodoses, eller

bestående indelning lägger hinder i vägen för den ekonomiska utvecklingen inom orten.

Denna uppräknings avser icke att vara uttömmande.

I 4 § av lagen stadgas, att vid ändring i kommunal indelning skola, där så befinnes nödigt, de av indelningsändringen berörda kommunernas inbördes ekonomiska förhållanden ordnas genom uppgörelse, som fastställas av KM:t i sammanhang med förordnande om ändringen; dock att uppgörelse i visst avseende må kunna, där KM:t så bestämmer, senare verkställas i den ordning och enligt de grunder, som i förordnandet angivas. De närmare reglerna för den ekonomiska uppgörelsen meddelas i 5—10 §§.

Enligt 24 § skall kommun eller medlem av kommun, som vill väcka fråga om ändring i kommunal indelning berörande kommunen, ingiva ansökning till *kammarkollegiet*. Sådan fråga kan ock väckas av kollegiet eller Kbfde efter anmälan hos kollegiet eller, då fråga är om församlingsindelning, av domkapitlet samt beträffande församling i egenskap av skoldistrikt eller vidkommande särskilt sådant av skolöverstyrelsen. Särskild utredning i frågan skall verkställas, där skäl härtill finnas. Finner kollegiet med hänsyn till ärendets omfattning m. m., att utredningen bör verkställas under kollegiets eget inseende, uppdrager kollegiet åt särskild utredningsman att verkställa utredningen. I annat fall skall kollegiet överlämna åt Kbfde att besörja utredningen, och äger Kbfde att till sitt biträde förordna utredningsman (25 §). Har utredning, som verkställts genom Kbfde, slutförts eller har därvid förekommit anledning, att åt utredningen bör givas väsentligen annan eller större omfattning än som i det åt utredningsmannen givna förordnandet varit avsett eller yppas hinder mot ifrågasatt ändring eller annan omständighet, som skulle göra fortsatt utredning onyttig, skall Kbfde insända handlingarna i ärendet jämte eget utlåtande till kollegiet. I ärende, som utretts under kollegiets inseende, skall Kbfdes utlåtande infordras (29 §). I ärende angående

¹ Jfr k. prop. 310/1919 s. 92 ang. 3 §: »Å ena sidan kan icke en indelningsändring, som ur allmän synpunkt prövas nödig och nyttig, få stranda på en kommuns understundom ganska omotiverade motstånd. En kommunal vetorätt kan således icke uppställas, icke ens som principiell regel med angivna undantag — — —. Men å andra sidan synas kommunerna med skäl kunna göra anspråk på skydd för sin självständighet, då fråga är om indelningsändring, som icke är grundad i ett betydande allmänt behov. — —»

de ändring i kommunal indelning, som hänskjutes till KM:ts avgörande, skall kollegiet avgiva utlåtande (30 §). Finner KM:t skäligt anbefalla utredning angående ändring i kommunal indelning, förordnar KM:t om utredningen på sätt han finner lämpligt (31 §).

Såsom en konsekvens av KM:ts genom indelningslagen stadgade exklusiva beslutanderätt i avseende å ändring i den kommunala indelningen vidtogos samtidigt *ändringar i kommunalstyrelseförordningen för landet*, varigenom Kbfdes befogenheter härutinnan upphävdes.¹

Genom ändring 16 juli 1919 i *mantalsskrivningsförordningen* föreskrevs, att mantalsskrivningen skulle ske enligt den kommunala indelningen och mantalslängden alltså ej längre följa jordeboken.

Vidare infördes i kommunalstyrelseförordningarna för land och stad (§§ 3 resp. 2) nya bestämmelser om rätt för KM:t att, *där osäkerhet råder beträffande rätta sträckningen av gränsen för kommuns område*, meddela beslut angående gränsens sträckning (numera LKL § 1 och LKS § 1). En dylik rätt torde även tidigare sedvanerättsligt ha tillkommit KM:t på grund av rådhetsenheten över indelningen, och beslut i sådant avseende förekomma ej sällan i sammanhang med frågor om indelningsändring. Kammarkollegiet har fördenksull även härutinnan fått ställningen av central utredningsmyndighet.

Sammansatta fattigvårdssamhällen.

Förening av två eller flera socknar till ett *fattigvårdssamhälle* kunde enligt 1847 och 1853 års fattigvårdsförordningar äga rum, men i 1871 års förordning inskränktes möjligheten att skapa sådan gemenskap till blott uppehållande av gemensam fattigvårdsanstalt. Genom lagen om fattigvården 14 juni 1918 återinfördes möjligheten för två eller flera kommuner att med KM:ts medgivande förena sig att utgöra ett fattigvårdssamhälle (6 §). Genom ändring 19 juni 1919 i lagen erhöi KM:t befogenhet att även mot bestridande av vederbörande kommuner förordna om deras förening till ett fattigvårdssamhälle under förutsättning dock, att fattigvården finnes vara bristfällig och sammanslagningen prövas nödig för att undanröja eller minska bristfälligheten.

Kommunalförbund.

Enligt lagen om kommunalförbund 19 juni 1919 kunna för handhavande av kommunal förvaltningsuppgift (ej samtliga sådana uppgifter) städer, landskommuner, köpingar och municipalsamhällen sammansluta sig till sådant förbund. Fattigvårdssamhälle, som utgöres av flera kommuner, är i fråga om rätt att ingå sådant förbund likställt med kommun. Sammanslutning för ändamål, som här är i fråga, kan ock ske mellan landstingskommuner samt

¹ Jfr k. prop. 310/1919 s. 135 (departementschefen): Då — — om dylik ändring må förordnas endast av KM:t och endast efter utredning, varom i särskild lag givas föreskrifter — —, har kommittén föreslagit, att orden i § 2 (FKL) »till dess efter gjord framställning och vederbörandes hörande Kbfde annorlunda förordnar» utbytas mot »till dess efter gjord framställning Konungen annorlunda förordnar». Vad kommittén sålunda föreslagit synes mig böra godtagas.

mellan landstingskommun och stad ävensom mellan olika skoldistrikt (d. v. s. skolkommuner, som förvaltas enligt FKst, numera LFS). Bildande av kommunalförbund förutsätter överenskommelse mellan samtliga parter, och förbundsordning fastställs av Kbfde. Förbundet, som utgör juridisk person, kan upplösas, och villkor härför skola upptagas i förbundsordningen.

Häradet, tingslaget och väghållningsdistriktet.

Av ålder hade härad och i de orter, där häradindelning icke förekom, där- emot svarande tingslag (i Dalarne och Norrland), skepps- eller bergslag (i Stockholms, Örebro och Västmanlands län) utgjort den lägsta domstolskretsen på landsbygden. Tidigt hade emellertid förekommit, att större härad uppdelats i flera tingslag eller mindre sådana förenats till ett. På många håll bildade av ålder flera härad eller tingslag en domsaga med gemensam häradshövding. På 1870-talet meddelade K.M:t beslut om ett avsevärt antal sammanslagningar av flera härad till större tingslag, och denna utveckling har sedan dess fortsatt.

Beslut om ändring i kommunal indelning mellan två kommuner inbördes, som tillhört olika jurisdiktionsområden (t. ex. landskommun och magistratsstad), har alltid — till förebyggande av s. k. egentlig oregelbundenhet i indelningen — ansetts betinga ändring i den judiciella indelningen. Frågorna ha därvid i regel handlagts i ett sammanhang, varvid genom kammarkollegiet utlåtande inhämtats från vederbörande hovrätt.

Före tillkomsten av 1891 års lag om väghållningsbesväret på landet utgjorde i regel häradet distrikt för hållande av allmänna vägar, men så var också i viss mån fallet med socknen och staden samt i vissa fall landskapet eller länet; varje distrikt hade sitt eget vägsystem. Genom 1891 års lag förklarades emellertid, att varje härad skulle i fråga om byggande och underhåll av allmän väg, bro eller färja utgöra en gemensamhet för sig, dock att där häradet vid lagens ikraftträdande var delat i två eller flera väghållningsdistrikt eller flera härad eller delar därav voro förenade till ett distrikt, därvid finge förbliva. Därigenom upphörde andra distrikt för den allmänna väghållningen.¹ Ny delning av härad i särskilda väghållningsdistrikt eller förening av härad eller delar därav till ett sådant distrikt kunde efter lagens ikraftträdande ske dels i samband med vägdelning, dels genom beslut av Kbfde efter de väghållningsskyldigas hörande (5 och 82 §§). År 1924 utsträcktes Kbfdes befogenhet att förordna om sammanslagning av väghållningsdistrikt till fall, där naturavväghållning förekom blott i ett av distrikten. Dessa bestämmelser ansågos dock icke utgöra hinder för K.M:t att förordna om ändring i distriktsindelningen, i varje fall där sådan ändring be- tingades av ändring i den kommunala indelningen.

Genom 1934 års lag om vägdistrikt förbehölls K.M:t beslutanderätten i avseende å vägdistriktsindelningen. Därvid skulle blott iakttagas, att delar av samma kommun icke förlades till olika distrikt, samt att distrikt icke finge omfatta kommuner inom skilda län. Mindre distrikt sammanfördes med stöd

¹ Jfr ovan s. 76.

härav till större enheter (KK 15 juni 1935). I följd av det fr. o. m. år 1944 genomförda förstatligandet av den allmänna väghållningen har indelningen i vägdistrikt numera upphört. De gamla distrikten motsvaras nu i huvudsak av vägnämndsområden (lagen om vägnämnder och länsvägnämnder 30 juni 1943 samt KK 30 aug. 1943).

Twist om rätta gränsen för härad, tingslag och väghållningsdistrikt har alltid, där frågan ej rört fastighetsgränser (JB 14: 5), ansetts tillhöra KM:ts avgörande. Efter 1919 års ändringar i kommunalstyrelseförordningarna har den vid tillämpningen av dessa använda proceduren följts även då fråga varit om indelningen av härad, tingslag eller väghållningsdistrikt. Twist om sträckningen av länsgräns har behandlats på enahanda sätt.

Föreställningen om behovet av häradets (och tingslagets) organisering såsom kommunal enhet har gjort sig gällande vid upprepade tillfällen under 1800-talet, detta trots den samtidigt pågående avvecklingen av vissa häradets förvaltningsuppgifter och jämsides med det arbete, som 1862 ledde till dels socknarnas ombildning och dels nybildning av landstingskommuner. Vid 1840—41 års riksdag utarbetade de förenade lag- samt allmänna besvärs- och ekonomiutskotten ett förslag till lag om häradsnämnder. Även vid 1856—58 års riksdag höjdes röster för skapande av en representation för häradet, och detsamma var förhållandet inom 1858 års kommunallagskommitté; 1859—60 års riksdag slutligen ägnade tanken ett välvilligt omnämnande t. o. m. i den form att häradet kunde tänkas såsom ram för den borgerliga primärkommunen.

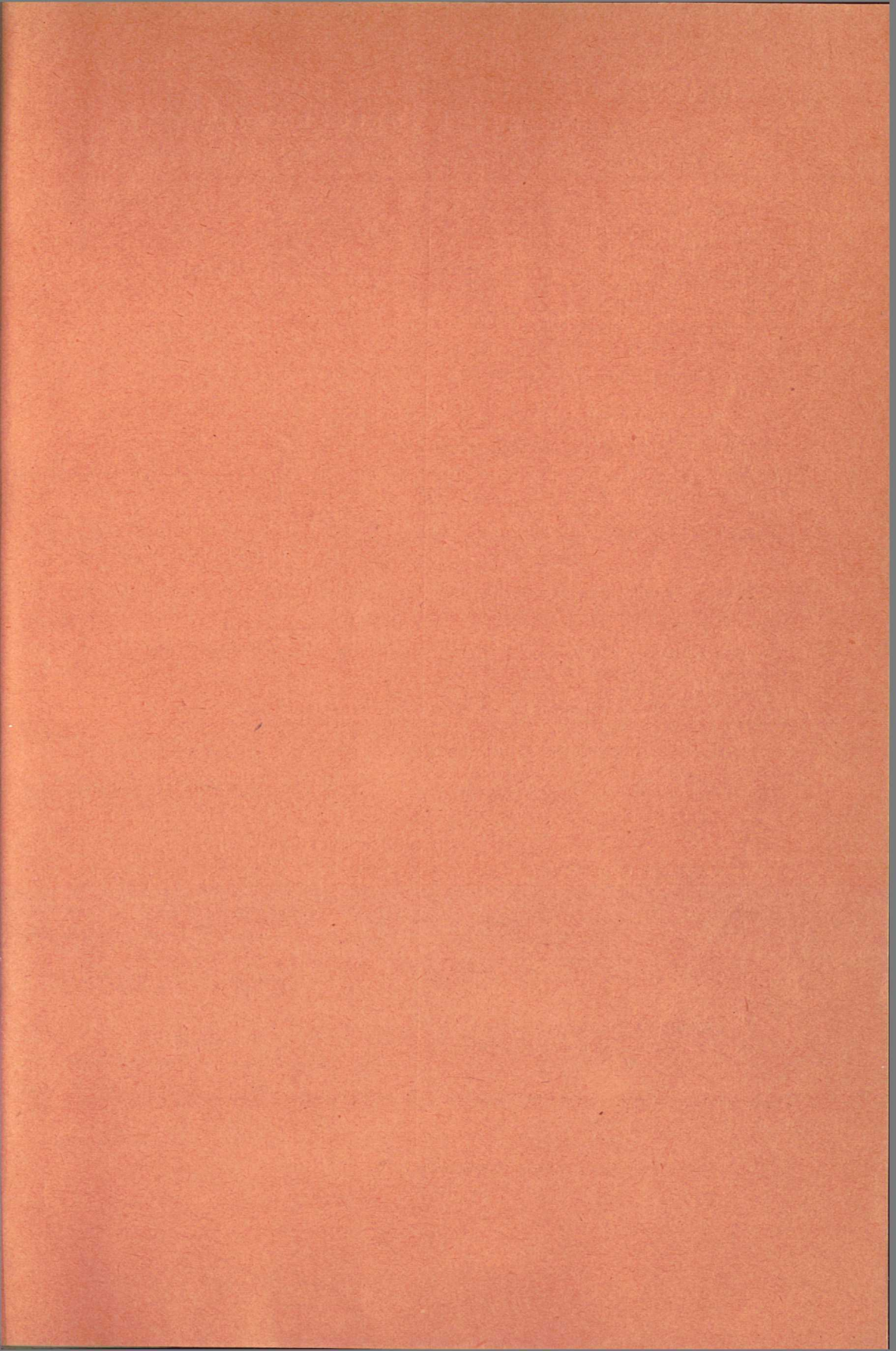
Sedan tanken att låta häradet i stället för socknen bli underlag för den borgerliga primärkommunen genom 1862 års lagstiftning uppgivits, inriktade sig senare förslag på bildande av specialkommuner. En motion vid 1862 års riksdag om införande av särskild representation för häradet avstyrktes av allmänna besvärs- och ekonomiutskottet i avvaktan på resultatet av 1862 års lagstiftning (bet. nr 22) och avslogs av riksdagen. Enahanda öde mötte en ny motion vid 1865—66 års riksdag, vilken av utskottet (bet. nr 27) avstyrktes bl. a. för att icke föregripa en prövning genom den då beslutade nya riksdagsrepresentationen, som »har till valgrund kommunalinstitutionen samt således lämpligast kan bedöma, i vad mån kommunalförfattningarna, på sätt motionären förmenat, behöva fullständigas». Vid 1870 års riksdag väcktes två förslag om inrättande av en kommunal representation för häradena. Den ena motionen (II: 5) avsåg bildande av en häradsnämnd, vari skulle ingå två ledamöter från varje socken jämte lika antal suppleanter; den andra (II: 29) åsyftade tillskapande av en representation bestående av 5—7 personer. Lagutskottet (utl. nr 33) tillstyrkte, att för varje härad utsåges fullmäktige att handhava och besluta om häradets gemensamma angelägenheter. Dessa fullmäktige borde väljas årligen av häradets kommuner till antal, som vore stadgat om valmän för val till landstingsmän. Där häradet omfattade blott en kommun, skulle det ankomma på denna att handlägga de ärenden, som eljest tillkomme häradfullmäktiges behandling. Bidrag till de utgifter, som beslötes av häradfullmäktige, skulle bestridas efter den grund, som vore

bestämd för utgörande av kommunalutskylder. Motionerna avslagos dock av riksdagen. Bl. a. anmärktes, att de frågor, som den föreslagna häradsrepresentationen skulle komma att handlägga, vore dels sådana, som avsåge åstadkommande av för häradet gagnande men icke i lag föreskrivna företag, samt dels sådana, som anginge vården om gemensamma tillhörigheter och sättet för utgörande av samfällda onera. I förra hänseendet skulle en dylik representation till väsentlig del sammanfalla med landstingets verksamhet och högeligen förlama denna, i det senare vore fråga om skyldigheter som reglerats i lag. En motion vid 1874 års riksdag (II: 68) om fakultativt inrättande av häradsfullmäktige vann icke heller riksdagens bifall. Lagutskottet hade (utl. nr 27) erinrat om 1870 års beslut samt de då framförda skälen mot den föreslagna kommunala nybildningen.

Vid 1881 års riksdag väcktes en ny motion (II: 110) angående bl. a. ordnande av kommunalrepresentation för härad eller tingslag. Lagutskottet (utl. nr 32) förklarade sig emellertid anse särskild kommunalrepresentation för häradet (tingslaget) fortfarande vara obehörlig, ja till och med skadlig. Vad häradet ålagda besvär anginge vore de grundade på allmän lag, och följaktligen vore en representation för deras fullgörande obehörlig. För häradsallmänningsarna skulle enligt 1866 års skogsordning en särskild allmänningsstyrelse utses, och andra angelägenheter borde lämpligen besörjas av särskilda styrelser eller kommitterade. Andra beslut och yttranden av häradsborna vore merendels av tillfällig natur och kunde lämpligen fattas eller givas inför häradsrätten eller Kbfde. I flera avseenden skulle införandet av en häradsrepresentation verka skadligt, nämligen när det rörde åligganden för enbart fastighetsinnehavare, och där kollision med landstinget kunde uppstå. Motionen föranledde ingen riksdagens åtgärd. År 1890 återkom frågan i form av en motion (II: 56) om inrättande av häradsstyrelser och antagande av stadgar för dessa styrelser. Enligt dessa stadgar skulle härad, som omfattade flera än en kommun, genom å kommunalstämma utsedda elektorer välja styrelseledamöter och suppleanter samt härad, som omfattade blott en kommun, direkt dylika ledamöter och suppleanter. Motionen avstyrktes emellertid av lagutskottet (utl. nr 31) på de av utskottet år 1881 anförda skäl och avslogs av riksdagen.

År 1892 synes frågan ha återkommit för sista gången, då 1890 års motion när förnyade sin motion (II: 156), varvid fogades en kritik av utskottets utlåtande 1890. Lagutskottet (utl. nr 11) avstyrkte ånyo motionen och anförde därvid bl. a. att, såvitt utskottet hade sig bekant, i allmänhet någon svårighet icke mött för häradena att genom ombud från de särskilda sockenkommunerna för visst eller vissa ändamål tillsätta kommitterade med mer eller mindre vidsträckt maktbefogenhet eller på annat sätt handhava sina jämförelsevis få gemensamma angelägenheter. Motionen avslogs även denna gång av riksdagen.

Stockholm den 31 januari 1944.



Statens offentliga utredningar 1944

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen).

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

- Processlagberedningens förslag till lag om införande av nya rättegångsbalken m. m. 1. Lagtext. [9] 2. Motiv m. m. [10]
Betänkande med förslag rörande revision av lagstiftningen om kvinnas behörighet att innehava statstjänst och annat allmänt uppdrag. [24]
Betänkande med förslag till lag om skyldighet för innehavare av järnväg eller spårväg att hålla stängsel. [35]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

- Betänkande med förslag ang. revision av riksdagens arbetsformer. [8]

Kommunalförvaltning.

- Promemoria med förslag till lag med bestämmelser om allmänna behörighetsvillkor för vissa kommunala uppdrag m. m. [4]
Kommunindelningsskommittén. 1. Den lantkommunala författningsregleringens historia. [37]

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

- Betänkande ang. nykterhetstillståndet under krigsåren. [3]

Nationalekonomi och socialpolitik.

- Utredningar ang. ekonomisk efterkrigsplanering. 1. [7] 2. [12] 3. [13] 4. [14] 5. [25] 6. [36]
Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 4. Tiden juli 1942—juni 1943. [11]
Socialvårdskommitténs betänkande. 7. Utredning och förslag ang. lag om allmän sjukförsäkring. [15] 8. Kostnadsberäkningar ang. lag om allmän sjukförsäkring. [16] 9. Utredning och förslag ang. revision av lagstiftningen om barnavårdsanstalter och fosterbarnsvård. [34]
Befolkningspolitik i utlandet. [26]
Socialvårdens omfattning och kostnader efter 1930. [33]

Hälso- och sjukvård.

- 1941 års reumatikervårdssakkunnigas betänkande. Del 2. Utredning och förslag rörande behovet av och formen för statligt understöd till utbyggande inom landets sjukvårdsväsen av efterbehandling och konvalescentvård. [28]
Ungdomsvårdskommitténs betänkande 1 med utredning och förslag ang. psykisk barn- och ungdomsvård. [30]

Allmänt näringsväsen.

- Betänkande med utredning och förslag ang. rätten till vissa uppfinningar m. m. [27]

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

- Jordbruksbefolkningens levnadskostnader. [1]
Betänkande med förslag till byordningar och instruktioner för ordningsmännen i lappbyarna. [6]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

- Betänkande med förslag till vägtrafikstadga m. m. [18]
Slututlåtande avgivet av besparingsberedningens järnvägssakkunniga. [32]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

- Betänkande med förslag till åtgärder för främjandet av litteraturtjänsten inom de tekniska fackområdena. [17]
Om inrättande av ett samhällsvetenskapligt forskningsråd. [19]
1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. 1. Skolan i samhällets tjänst. [20] 2. Sambandet mellan folkskola och högre skola. [21] 3. Utredning och förslag ang. vidgade möjligheter till högre undervisning för landsbygdens ungdom. [22] Bilaga 3. Förhandlingarna vid sammanträde den 15—den 17 juni 1943 med 1940 års skolutrednings rådgivande nämnd. [23]
Socialutbildningssakkunniga. 1. Utredning och förslag rörande den högre socialpolitiska och kommunala utbildningen. [29]
Ungdomsvårdskommitténs betänkande 2 med utredning och förslag ang. stöd åt ungdomens föreningsliv. [31]

Försvarsväsen.

- Betänkande med förslag ang. långtjänstunderbefäl m. m. [2]
Betänkande med förslag till civilförsvars lag m. m. [5]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.