
Norden, rätten, historia –
Festskrift till Lars Björne

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS • HELSINKI

Toimittajat/redaktörer

Jukka Kekkonen
Pia Letto-Vanamo
Päivi Paasto
Heikki Pihlajamäki

Toimitussihteeri/redaktionssekreterare

Pasi Mustonen

Tilausosoite/beställningar

Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 HELSINKI
p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668
sly@lakimies.org
www.lakimies.org

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446

ISBN 951-855-237-1

Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 2004

Innehåll

Nordisk rättshistoria: Lars Björne 60 år	7
<i>Inger Dübeck</i> Forholdet mellem konkubinát og ægteskab i dansk retshistorie: et spørgsmål om ret eller moral?	9
<i>Jyri Inha</i> Diskret maktkamp mellan kejsaren och hans energiske prokurator – Matthias Calonius och upphovet till lagenlighetstillsyn i den Kejsarliga regeringskonseljen	35
<i>Jukka Kekkonen</i> Fragment ur den rättshistoriska metoddiskussionen	51
<i>Mia Korpiola</i> Kyrkotukt för hela folket: hertig Gustafs av Saxon ”horerij” och luthersk kyrkodisciplin i Sverige på 1500- och 1600-talen	65
<i>Toomas Kotkas</i> Lemminkäinen-sånger i <i>Kalevala</i> – en historia om arkaisk rätt	101
<i>Pia Letto-Vanamo</i> Internationella idéer och den nationella realiteten	115
<i>Sigurður Lín dal</i> At sælge viden	129
<i>Bo H. Lindberg</i> Salus publica och dominium: korporativism och äganderätt i tidig ny tid.	143
<i>Dag Michalsen</i> Rettsvitenskapens mange identiteter – bidrag til den rettsvitenskapshistoriske metode.	171

<i>Kjell Å. Modéer</i> Östersjöområdets rättsliga kartor – rättskulturella konstruktioner i förändring.	193
<i>Rolf Nygren</i> Reflexioner om den svenska kommunala självstyrelsen – ett svenskt-finskt rättsarv.	207
<i>Päivi Paasto</i> Om äganderättens ursprung i den nordiska och den europeiska diskussionen på 1800-talet.	223
<i>Claes Peterson</i> Debatten om 1826 års förslag till en allmän civillag – en svensk kodifikationsstrid?	245
<i>Heikki Pihlajamäki</i> ”At synd och laster icke skall blifwa ostraffade”: straffrättsligt appellationsförbud i svensk rättshistoria	265
<i>Marie Sandström</i> Den svenska modellen – en juridisk metodlära i tre platta paket.....	291
<i>Ditlev Tamm</i> Holbergs naturret og nordiske retsvidenskab	311
<i>Heikki Ylikangas</i> Tvisten om nybyggarrättigheter som orsak för storskiftet	325
Författare	345

Rolf Nygren

Reflexioner om den svenska kommunala självstyrelsen – ett svenskt-finskt rättsarv¹

På kvällen den 22 juni 1866 var svenska adelsståndet församlat till plenum på Riddarhuset i Stockholm. Inget utskottsbetänkande låg på ståndets bord och inga beslut skulle fattas. Enda ärendet var ståndets hemförlovning, inte endast för denna riksdag, utan för alltid. Näst sist av de många talarna tog ståndets lantmarskalk, greve Gustaf Lagerbjelke till orda för att i enlighet med riddarhusordningens 42 § förklara Ridderskapet och adelns sammanträden avslutade. Det korta talet har blivit berömt för sin retoriska elegans, inte minst dess kärnfulla avslutning. Visserligen skulle ståndets första och högsta rättighet nu försvinna, framhöll Lagerbjelke, men ståndets skyldigheter mot fäderneslandet bestå, låt vara att denna patriotiska gärning nu fick ske under andra former. ”Lagar kunna förändras, rättigheter kunna upphöra, men kvar står plikterna mot fäderneslandet, och, bliva dessa plikter väl uppfyllda, föga bekymrar det den sanna adeln var uti samhället dess plats ställdes.” För att understryka stundens allvar och ge den en stark symbolisk manifestation blev, som det heter i ståndsprotokollet, ”Greve Lagerbjelke av

¹ Den svenska kommunala självstyrelsen i form av landsting och kommuner står idag inför stora utmaningar. De moderna landstingen och kommunerna tillkom genom 1862 års kommunallagar och har fram till idag utgjort ryggraden i den svenska lokala styrelsen. Av 1862 års kommunalrättsliga organ återstår visserligen yttre skal, men innehållet innanför skalen har förändrats totalt. Idag är landstingens viktigaste uppgifter att svara för den allmänna sjukvården, men den svenska allmänna sjukvårdens konstanta ekonomiska kris har nu lett till förslag om landstingens avskaffande. Inte heller den kommunala självstyrelsen är sig längre riktigt lik. Av självstyrelsen tycks mindre och mindre bli kvar för varje år som går. Staten lägger över den ena uppgiften efter den andra på kommunerna, vilka trots stora transfereringar av statliga skattemedel lider ständig brist på resurser att kunna fullgöra sina förpliktelser. På så sätt har den kommunala självstyrelsen – själva innebilden för svensk gräsrotsdemokrati – urholkats mer och mer. Denna uppsats innehåller tankar om den kommunala gräsrotsdemokratins förhistoria, ett svenskt-finskt rättsarv så gott som något. Det blir så småningom en bok av det hela. Fotnoterna får vänta till dess för att inte tynga framställningen alltför mycket.

Ridderskapets och Adelns Herrar ledamöter utbeledsagad kl. 9. e.m.” Så markerades brottet i en mer än halvtusenårig politisk tradition, som med undantag av några få årtionden efter 1809 varit gemensam för både Sverige och Finland.

I

Ståndsförfattningens fall måste för många i samtiden ha tätt sig som en historisk vändpunkt, antingen som ett bevis på att samhällsutvecklingen gick åt fel håll eller som inledningen till något som hörde framtiden till. Under alla förhållanden kunde ståndsriksdagens avskaffande ses som ett brott i statsförfattningens historiska kontinuitet. Det har emellertid sagts att riksdagsreformen varit omöjlig, ja praktiskt taget otänkbar utan det kommunala reformprogram som antagits några år tidigare och som den 21 mars 1862 kungjorts genom förordningarna om kommunalstyrelse på landet, om kommunalstyrelse i stad, om kyrkostämman, kyrko- och skolråd samt om landsting.

Mellan 1860-talets svenska representations- och kommunallagsreformer fanns en klar skillnad. Den nya riksdagsordningen drevs igenom efter en intensiv politisk strid och under explosion av propaganda och politisk retorik. De nya kommunallagarna antogs i märklig endräkt, mot vilken de få motståndarna kunde göra tämligen litet. I motsats till representationsreformen har 1862 års kommunallagstiftning förblivit tämligen anonym, vilket kan förefalla desto märkligare som kommunallagarnas betydelse för Sveriges politiska liv väl tål att jämföras med den nya riksdagsordningens. Redan det faktum att första kammaren rekryterades på kommunal bas visar det nära sambandet mellan formerna för rikets och kommunernas styrelse.

I motsats till representationsreformen utgjorde förändringen av det kommunala styret inget brott mot det historiskt förgångna. Denna viktiga egenskap låg uttalad i denna tids lagstiftningsideologi, markerad med all tydlighet i det betänkande som riksdagens allmänna besvär- och ekonomiutskott avgav den 14 november 1857 med anledning av de tio motioner som väckts rörande ny kommunal styrelse. Två av dessa innehöll för övrigt fullständiga förslag till kommunallag.

Utskottet hade tagit del av utländsk lagstiftning i ämnet och kunde härigenom peka på att länder av Sveriges storlek med framgång prövat modern kommunallagstiftning. De länder utskottet främst hänvisade till var Belgien, Norge och Nederländerna. I den belgiska lagstiftningen, som f.ö. bifogades

utskottets betänkande i översättning, menade man sig finna uppslag till principerna om särskilda läns- och provinskommuner och om skilda författningar för land och stad men även beträffande detaljfrågor som val, rösträtt, församlingarnas arbetssätt och kompetens samt inte minst gränsdragningen mellan statlig och kommunal kompetens. I den norska kommunalrätten, som tillkommit 1837, året efter den belgiska, fann utskottet åtskilliga idéer, som gjorde det möjligt att förändra den svenska sockennämnden till en med distinkta uppgifter och klar myndighet utrustad kommunal nämnd. Likartade tankar kunde man finna även i de holländska kommunallagarna från 1850-talets början.

Det intressantaste momentet i utskottets framställning var emellertid inte benägenheten att knyta an till främmande rättsidéer och rättsregler utan blicken för historisk kontinuitet. I all lagstiftning var det angeläget att följa den historiska traditionens ledtråd, skrev utskottet, ”och denna nödvändighet framträder än mer tvingande, då lagen befattar sig med att utstaka de former, i vilka folkets dagliga liv bör röra sig. Men där den historiska tråden är avsliten, bör han sammanknytas, och där han helt och hållet fattas eller är för närvarande förhållanden obrukbar, där bör han tillskötas med nytt, som dock icke får leda ur den av traditionen anvisade ramen.”

Detta uttryckssätt röjer ett tankemönster, som rimmade väl med den historiska skolans konservativa lagstiftarideologi. Än tydligare visade utskottet sin konservativa attityd i sammanfattningen av det program, som utskottet ville lägga till grund för den kommunala författningsreformen: ”Kommunallagarna böra hava sina rötter fästade i folkets från forntiden ärvda seder och föreställningar, men lika fullt omfatta och tillfredsställa den närvarande samhällsutvecklingens behov.” Framstegsvilja och ansvar mot det historiskt givna hade därmed ingått en förening. Något detaljerat förslag avlämnade emellertid inte utskottet, endast en begäran om att Kungl. Maj:t måtte upprätta förslag till författning om landsting och i samband därmed även överse de författningar som angick kommunal styrelse på landet och i städerna.

1857 års utskottsskrivelse innehöll således endast en programförklaring för det nya lagverket, men en programförklaring av stor betydelse: Folket skulle styra, borde styra och var fullt kapabelt att styra sig självt genom sina kommunala organ. I mån av behov kunde detta ske genom representanter utsedda genom samfällda val. I juni 1858 gav Kungl. Maj:t utredningsuppdraget till en särskild kommitté som efter ett intensivt arbetsår kunde presentera ett förslag, vilket i sin tur framlades som proposition till riksdagen 1859/60. Propositionen godkändes i oktober 1860 efter några mindre

justeringar genom präste-, borgar- och bondeståndens samstämmiga beslut.

Låt oss ta utskottet på orden och något granska de rötter, med vilka de nya kommunallagarna ansågs vara fästade i folkets från forntiden ärvda seder och föreställningar.

II

Sockenorganisationen i Norden utbildades inte efter ett enhetligt mönster. I Danmark och Norge sammanhängde sockenbildningen med den kyrkliga administrationens framväxt. Den kristna indelningen övertog alltså inte någon förkristen administrativ indelning eller kultområde. För svenskt-finskt vidkommande råder delade meningar om sockenindelningens uppkomst. En äldre forskningsriktning betonade sambandet mellan hedniskt kultområde och kristen sockenindelning, men denna forskningstradition har på goda grunder kritiserats. En modernare forskningsriktning betonar att sockenbildningen skett genom att privatkyrkor blivit menighetskyrkor som i sin tur underhållits av särskilda sockenmenigheter. Det har också framhållits att socknen kan ha varit en del av ett militärt indelningsverk från förkristen tid. I mångt och mycket har denna debatt något av ofruktbart hypotessnickrande över sig, helt enkelt därför att källmaterialet är så tunt att en ståndpunkt knappast övertygar mer än en annan. Variationerna över det väldiga landområde som det tidigmedeltida Sverige utgjorde ger anledning tro att utvecklingen av sockenbildningen och sockensjälvstyrelsen varit tämligen varierad. Det finns säkert fler förklaringar än en enda.

Genom landskapslagarna klarnar bilden av socknen som administrativ gemenskap. Men vi måste då hålla i minnet att vi har att göra med rättsregler som tagit starka intryck av kanonisk rätt och knappast är uttryck för vad som i äldre rättshistorisk forskning ofta uppfattades som germanskt frihetspatos och germanska frihetsideal – vad som nu menas med det.

Sockenmännens skyldigheter mot församlingsprästen och församlingskyrkan, dess byggande och förmögenhet samt biskopen klagas ingående i kyrkobalkarna. Vi skall här endast kort uppehålla oss vid en aspekt av dessa relationsförhållanden, nämligen förvaltningen av den lokala församlingens egendom och tillgångar. Det är nämligen här man för första gången kan se en början till vad som hundratals år senare kom att kallas kommunal självstyrelse.

Landskapslagarna gjorde skillnad mellan sockenkyrkans egendom och prästens underhållsgods. Byggandet av kyrka och prästgård samt anskaffande av inventarier låg på sockenmännens ansvar. Innebar detta att sockenmännen också fick delta i denna egendoms förvaltning? Det var sannolikt fallet. Förvaltningen delades mellan präst och församlingsbor. De för förvaltningen direkt ansvariga måste redovisa för sitt fögderi varje år inför sockenmännen. Redan av den stadga som biskop Brynolf av Skara utfärdade 1280, d.v.s. ungefär vid tidpunkten för västgötarättens kodifiering, hette det att kyrkans förmögenhet skulle sorgfälligt vårdas av två pålitliga församlingsbor tillsammans med sockenprästen, och inget av denna egendom fick utlånas *sine consensu parochianorum*, utan medgivande av sockenmännen. Den latinska pluralformen *parochianorum* kan tolkas på två sätt. Antingen syftar den på företrädare för sockenmännen eller sockenmännen som kollektiv. Den riktiga tolkningen är förmodligen den senare. Om detta vore fallet skulle den kyrkliga egendomen, *fabrica ecclesiae*, endast ha kunnat disponeras med sockenmännens samtycke.

Innebar detta även att det fanns ett forum för sockensjälvstyrelsen? Det kan tyckas rimligt. Landskapslagarna säger dock inget om detta, men i diplommaterialet förekommer ord som *sockenstämma*, *sockenting*, *kyrkoting* och *kyrkostämma* som namn på sockenstyrelsen. Av dessa är möjligen sockenstämma den äldsta benämningen.

Sockenstämmans kompetens i förhållande till häradstinget var förmodligen ganska svävande. Enligt landskapslagarna företogs under alla förhållanden en rad rättshandlingar inför de vid kyrkan församlade sockenmännen som lysning av hittegoods, stämning av gäldenär, ingående av pant-, köpe-, skiftes- och gåvoavtal samt förlikningar, alltså ett stort antal rättshandlingar som lika väl kunde ha avgjorts på häradstinget. När dessa ärenden senare efter landslagens införande alltmer förlades till tinget, blev sockenstämman ett sammanträde med prästen som självskriven ordförande, där framför allt socknens kyrkligt ekonomiska angelägenheter avhandlades.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att sockensjälvstyrelsen varit väl utbildad redan under 1200-talet och innefattat en bred kompetens att fatta beslut i för sockenmännen gemensamma angelägenheter under tämligen flexibla beslutformer som kunde variera rätt mycket från stift till stift. Källmaterialet medger dock inte alltför säkra och detaljerade slutsatser. Att tala om sockenstämman som ett offentlighetsorgan i vår moderna mening är däremot inte möjligt. Stämman var de enskilda sockenmännens diskussions- och beslutsarena. Den fick sin legitimitet genom sockenmännen själva men

var definitivt inte något ombud för den kungliga centralmakten. En smula tillspetsat skulle man kunna säga att den kommunala demokratin föddes genom sockenstämman just därför att stämman var sockenmännens beslutsorgan, alltså i grund och botten en fri association.

III

Gustav Vasas egendomskonfiskationer fick lika förödande konsekvenser för sockensjälvstyrelsen i den gestalt den fått under medeltiden som för kulturlivet i stort. Reformationsbesluten i Västerås 1527 respekterade visserligen sockenmännens självständiga ekonomiska förvaltning men gav endast en frist under galgen. 1539 började den mer radikala och systematiska utplundringen av sockenkyrkornas tillgångar och beskattningen av församlingstiondet. I praktiken kan man nu se hur socknen fick karaktär av uppbördsdistrikt och hur präster och kyrkvårdar började fungera som uppbördsmän för skatt. 1545 skärptes indragningspolitiken. Utan ersättning indrogs en mängd sockenkyrko- och prästhemman. Den fiskala skörden blev stor. Av samtliga 13 700 indragna kyrkohemman var närmare hälften, 6 300, sockenkyrko- och prästhemman.

Trots dessa stora ekonomiska brandskattningar av de egendomar, som var det främsta föremålet för sockenmännens förvaltning och omsorg, levde själva styresformen vidare. Präster och kyrkvårdar förvaltade de rester av kyrkans fasta egendom, som fanns kvar, och redovisade inför sockenmännen. Av de få sockenstämmoprotokoll som bevarats får man ganska nedslående bild av oregelbundet hållna möten och sockenmän tvingade till investeringar i underhåll och nybyggen men utan nödvändiga ekonomiska resurser.

Det är nu möjligt att se hur en annan institution, *sexmännen*, växer fram. Sexmannainstitutionen var dock inte en skapelse av reformationen utan hade medeltida ursprung. Sexmännen spelade vid 1500-talets början en ganska märklig roll som beredande organ för sockensjälvstyrelsen. Sexmännen var under medeltiden sannolikt ingen fast inrättning inom sockenstyrets ram utan utsågs vid behov från fall till fall. Men det var definitivt det hårdnande kungliga greppet runt den lokala styrelsen som gjorde sexmännen permanenta.

Orsaken till det kungliga intresset för socknens egna angelägenheter var naturligtvis fiskal. Om inte förr så fick sexmännen sin legala ställning preciserad genom Johan III:s patent om tionde från 1572. Här föreskrevs en skyldighet för kronans och adelns fogdar att genom sockenpräster och sexmän i varje socken noga ge akt på att säden, när den blev uppskuren på åkern, där

räknades, så att man sedan kunde veta, hur mycket var och en borde skatta och inleverera till kyrkans magasin. Redan vid Älvsborgs första lösen 1569 hade f.ö. sexmännen i varje socken medverkat vid taxeringen. Det framgår inte hur dessa sexmän utsågs, men då räkning av tiondet måste genomföras varje år, ligger det naturligtvis nära till hands att tro att socknens egna förtroendemän fick ta på sig uppgiften.

Från 1603 finns en särskild instruktion för Uppsala ärkestifts sexmän bevarad. De framträder här som rena taxeringsintendenter med uppgift att räkna skördens storlek och närvara i kontrollsyfte vid tiondets upptagning, över vilket de måste föra räkenskaper. Just det fiskala draget i sexmännens uppgifter var påfallande. Utöver kontrollen av tiondeuppbörden hade de även skyldighet att föra bok över kyrkans inventarier, inkomster och utgifter. Boken skulle förvaras under tredubbla lås, till vilka sexmännen, prästen och kyrkvärdarna skulle ha varsin nyckel.

Det låg i sakens natur att kyrkans tjänare också skulle börja föra bok över församlingsborna. Det senare blev som bekant också fallet inom kort. Riskerade sexmännen därför under Karl IX att spela den inte alltför fagra rollen som underfogdar, räddades de emellertid till ett bättre öde genom det omfattande kyrkliga organisationsarbete, som inleddes under 1600-talets första hälft.

I den svenska reformerade kyrkans första stora legala urkund, 1571 års kyrkoordning, nämndes inte sockenstämman. Inte heller togs den upp i de två tidiga förslagen till ny kyrkolag från 1608 och 1619. Det talades endast om ”församlingen”, men det är möjligt att man med detta uttryck endast avsåg sexmännen. Efter denna tidpunkt klarnar linjerna dock snabbt.

IV

Under första hälften av 1600-talet fanns en rad lysande organisatörer på de svensk-finska biskopsstolarna. Tack vare deras insats blåstes både nytt liv och innehåll i sockensjälvstyrelsen. I betydande grad skedde denna nyordning av sockenstyrelsens former långt ifrån alltid med den världsliga maktens goda minne, eftersom de sockenstadgor, kontraktsstadgor och stiftsstadgor, som kom att utgöra sockenstyrelsens legala grund, i hög grad tenderade till att gripa in på den världsliga lagstiftningens och inte minst rättskipningens område. Det var som bäddat för kompetenskonflikter mellan andlig och världslig rättskipning.

Från 1620-talets början befann sig kyrkan i en fas av stark nyordning. I 1627 års kyrkostadga för Västerås stift, tillkommen genom den kanske mest kände av kraftkarlarna på de svenska biskopsstolarna, Johannes Rudbeckius, mötte en sockenorganisation, som ställde ett kyrkoråd över kyrkvärdarna och andra kyrkans förtroende- och sysslomän bestående av sexmännen med uppgift att leda sysslomännens arbete, kontrollera dem och, inte minst viktigt, ha hand om den kyrkliga taxeringen. Sexmännen framstod således i denna kyrkliga lagstiftning som en styrande församling med ansvar fr. a. för socknens ekonomiska förvaltning och högsta administrativa ledning. Däremot verkar de inte ha haft hand om rättskipning. I varje fall tillkom vid 1629 års prästmöte i Västerås stift närmare bestämmelser om byvaktare med uppgift att övervaka församlingsbornas livsföring, anmäla dålig sedlighet och utdöma böter. Vi har alltså här helt enkelt att göra med en kommunalt organiserad polis.

Det är emellertid i arkivmaterialet från Linköpings stift som sockenadministrationen och sockenstyrelsen kan studeras tydligast i detaljerna. I stiftet härskade mellan 1603 och 1630 en biskop, som väl kunde mäta sig med Rudbeckius i pondus: Jonas Kylander. Han förefaller ha infört en sockenadministration med följande drag. I spetsen för socknen stod – med självskrivna rätt – kyrkoherden. Denne hade vid sin sida en särskild sockendelegation, under vars ledning och kontroll kyrkans förtroendemän vårdade socknens och kyrkans angelägenheter. Gemensamt ansvarade de alla, var och en efter sitt stånd och ämbete, för god och kristlig ordning. Det är slående hur kyrkotukt av rent straffrättsligt slag förenades med administration av kyrkans egendom och ekonomi.

En särskild uppmärksamhet förtjänar sexmannainstitutionen, som i Kylanders stift inte bestod av sex utan tolv män, alltså precis som den världsliga nämnden. Det är dessa sexmän, som tillsammans med kyrkoherden utgör sockensjälvstyrelsens centrum. Sexmännen fungerade som ett utskott, vilket förberedde ärendena för sockenstämman, alltså en ordning som skulle komma att inflyta i kommunallagstiftningen först på 1800-talet. Detta om sex männens styrande roll.

Sexmännen var tillsammans med kyrkoherden ansvariga för kyrkotukten. Alla tukt- och disciplinärenden lades i deras händer, och stämman uteslöts helt från att ta befattning med dem. Överhuvudtaget är det förvånande, i vilken hög grad själva stämmans befogenheter kringskars. Den skulle visserligen besluta om de förslag, som sexmännen beredde och framlade, men stämman fick, som det karakteristiskt nog hette, ”blott med lydno och tysthet tillhöra” dem.

I ett avseende hade dock stämman behållit beslutanderätten, nämligen över anslag till sockenändamålen. I praktiken var detta en form av primitiv maktfördelning mellan ett beviljande organ och ett styrande. Det var dock knappast i Kylanders smak, och under hans efterträdare Jonas Petri tycks sexmännen ha skaffat sig kontrollen även över denna del av socknens styrelse.

Ändå har man nog, när man studerar linköpingsstiftets arkivmaterial, anledning fråga sig hur långt denna centralisering av sockenstyrelsen verkligen varit möjlig att driva. I många fall visade sig kyrkoherdarna tvingade till rena förhandlingar med sockenmännen för att få biskopens organisationsidéer materialiserade i formella sockenstadgor. I verkligheten måste vi räkna med att styrelseprinciperna varit högst varierande t.o.m. i stift ledda av sådana kraftnaturer som Rudbeckius och Kylander. Bönderna gav sig helt enkelt inte utan vidare för biskoparnas påbud.

Skillnaderna framträder inte minst om stiftet jämförs inbördes. I ärkestiftet organiserades de första verkliga kyrkoråden, men de sammansattes på ett helt annat sätt än linköpingsstiftets sexmannanämnder. Det kanske första kända exemplet är från Börje församling utanför Uppsala, vilket pastorat teologie professorn Erik Emporagius, senare biskop i Strängnäs, tillträdde 1642. I denna sockens kyrkoråd – som uttryckligen kallades med detta namn – presiderade kyrkoherden med komministern som vice preses. Men i rådet ingick även, som det hette, ”visse personer, som uti församlingens ärenden ex officio eller ämbetsplikt inråda skola,” vilket konkret innebar prästerna, den i socknen bosatte domaren, nämndemännen, kyrkvårdarna och sexmännen.

Det är viktigt att notera att kyrkorådet i Börje tillsattes med sockenmännens samtycke, men av andra exempel från ärkestiftet att döma är det inte givet att samtycket var uttryck för en sorts primitiv demokratisk styrelseprincip, alltså att kyrkorådet var stämmans exekutiva organ. Ett av skälen till kyrkorådets särpräglade sammansättning kan nämligen ha varit att pastor endast kallat, som det hette i vissa protokoll, ”de förnämste av församlingen”. Den sociala stratifiering, som blev så märkbar under loppet av 1600-talet tog sig på detta sätt konkret rättslig gestalt i sammansättningen av församlingens beslutsorgan.

Någon för hela riket gällande reglering av sockensjälvstyrelsen skedde dock inte. I prästerskapets privilegier från 1650 inflöt dock genom ihärdigt arbete av fr. a. biskop Laurelius i Västerås en paragraf (23 §), som gav kyrkoherden makt att ”hålla sockenstämmor – – uti sina sockenstugor och

sakristior”. Denna korta sats innehöll alltså det första av världslig rätt medgivna erkännandet åt sockensjälvstyrelsen men inget sadet om denna styrelsens form och befogenheter. Man räknade antagligen med att saken skulle komma att regleras i den kyrkolag, som förväntades bli fullbordad inom kort.

Av kyrkolagen blev dock intet. Världsliga och kyrkliga lagstiftare kunde inte enas, inte minst beroende på prästerskapets starka motvilja mot att se sig kontrollerade av kronan och adeln. Då kyrkolagsproblemet slutligen löstes genom 1686 års kyrkolag lämnades märkligt nog sockensjälvstyrelsen oreglerad utom på ett par mindre viktiga punkter. Sockensjälvstyrelsens offentligrättsliga rättsliga grund förblev således den oklara bestämmelsen i prästerskapets privilegier från 1650. I praktiken innebar det att kyrkan och socknarna var fria att förbli vid det gamla. Från församlingsbornas synpunkt sett medförde emellertid detta den negativa konsekvensen att sockensjälvstyrelsen kom att domineras av den lokale kyrkoherden.

I 1723 års prästerliga privilegier – också där i privilegiernas 23 § – korrigerades i någon mån dessa olägenheter. Det föreskrevs nämligen att två stämmor måste sammankallas varje år, och det uppställdes vissa formkrav för stämmans sammankallande. Men viktigare var att stämman måste sammankallas även på yrkande av sockenmän eller rent av en enda sockenman. Sockenmännen tillerkändes även en uttrycklig förslagsrätt vid stämma.

§ 23 i 1650 och 1723 års prästerliga privilegier kom härigenom att spela rollen som den första kommunallagstiftningen i Sverige-Finland, låt vara att 23 § även i 1723 års utformning var alltför materiellt tunn för att verkligen fungera som sådan lag. Den nämnde inget om när socknens räkenskaper skulle presenteras eller om uttagning av skatt och dagsverken, d.v.s. vad vi med ett modernt språkbruk skulle kalla budgetarbete och beskattning. Den tog inte heller upp formerna för beslutsfattandet och nämnde inget om rösträtt eller grunden för sådan, inte heller något om verkställighet av fattade beslut eller val av förtroendemän. Alla dessa grundläggande formfrågor fick därför varje socken själv besluta om. 23 § utgjorde härigenom en ramlag i teknisk mening, genom vilken sockensjälvstyrelsen i alla fall fick en legitim grund att vila på. Sällan har man väl med större rätt kunnat tala om kommunal frihet!

På dessa fria villkor levde sockensjälvstyrelsen under resten av 1700-talet, påverkad av endast några mindre och ganska oviktiga rättsliga nymodigheter. Från det tidiga 1600-talet till det sena 1700-talet var sockensjälvstyrelsens former helt kyrkligt präglade. Sockensjälvstyrelsen hade prästerna, inte minst de starka 1600-talsbiskoparna, att tacka både för sin existens, or-

ganisation, inriktning och kompetens. Först i början av 1800-talet var tiden kommen för ett mer enhetligt kommunalt styrelseskick, men praxis hade nu å andra sidan hunnit växa sig så stark att självstyrelsens former inte lätt kunde rubbas genom lagbud uppifrån. Tiden hade dock hunnit ändra förutsättningarna i så måtto att det uttalat religiösa draget i sockensjälvstyrelsen snart skulle få vika för mer sekulariserade principer. Separationen mellan Sverige och Finland betydde kanske i detta sammanhang rätt litet. Den kommunala organisationen var trots allt rätt oberörd av den stora rikskatastrofen.

V

Det oklara rättsläget för Sveriges del kunde i längden inte bestå, och efter framställning av både ständerna och högsta domstolen tillkom 1817 en förordning om sockenstämmor och kyrkoråd. I teknisk bemärkelse var denna förordning en kommunallag, den första som kanske förtjänar att kallas så. Den innehöll emellertid knappast mycket nytt men kodifierade praxis. Principiellt viktigt var att sockenstämman fick en tydligare offentligrättslig status. Praktiskt sett var förordningens betydelse större därför att den strukturerade sockenförvaltningens organisation, verksamhetsformer och kompetens. Ett par detaljer i förordningen kan vara värda att lyfta fram. Förordningen gjorde ej stämman obegränsat offentlig. Tillträde tillkom i allmänhet endast den som inom församlingen ägde fastighet. Principen för prästval hade även lagts till grund för rätt att rösta vid stämma.

Uteslutna från rätt att delta i sockenstämma blev således härigenom personer som innehade fast egendom med blott nyttjanderätt, t.ex. arrendatorer, trots att en arrendator ju mycket väl kunde driva socknens största jordbruk. Rösträtten blev inte heller lika för alla utan följde hemmanets oförmedlade mantal. Därmed var grunden legalt lagd för det senare så ökända och hatade ”fyrväldet”. Betydelsefull var även bestämmelsen om kyrkoråd. Kyrkorådet skulle tillsättas av stämman i varje församling, och bestå av kyrkoherden som självskriven ordförande, kyrkvärdarna och ytterligare högst åtta ledamöter. Även detta var en lagfästning av praxis.

Ett speciellt intresse ägde givetvis den del av förordningens 6 § som reglerade sockenstyrelsens kompetens. I 1723 års prästerliga privilegier hade i kompetensen inräknats kyrkan och dess angelägenheter, bland vilka vissa särskilt nämndes: inkomster, räkenskaper, kyrkans byggnader samt utövan- det av kyrkotukten. Inom sockenstämmans kompetensområde föll även vad

som något oklart kallades ”enskilda ekonomiska mål och angelägenheter, församlingstarvor och beställningen angående”. Privilegierna skilde inte mellan ärenden, som gällde av Kungl. Maj:t ålagda skyldigheter och annat. Endast i det förstnämnda fallet kunde för alla sockenmän bindande beslut fattas, men stämman behandlade även andra frågor, som inte nämndes i privilegierna. De senare betraktades dock som privaträttsliga till naturen och bindande endast för dem som varit med om att fatta beslut.

1817 års förordning preciserade i 6 § sockensjälvstyrelsens kompetens. Det skedde dessutom på ett sätt som i ett senare perspektiv måste uppfattas som typiskt kommunalrättsligt. ”Till sockenstämmas handläggning höra alla mål, som röra kyrkans vård samt socknens eller för samlingens hushållning och allmänna angelägenheter.” Frågan är dock om stämman härigenom verkligen fick ett eget beslutsområde utöver stämmans av staten bestämda uppgifter. I hela 17 punkter framställdes nämligen vad lagstiftaren ansåg höra till stämmans kompetensområde. Denna uppräkningsuppsättning uppvisade dessutom inga nyheter, eftersom flertalet ärenden redan gällde som obligatoriska enligt författning eller utgjorde stark och hävdvunnen praxis. Uppräkningen var dock inte fullständig, eftersom den inleddes med ”såsom –”. Det har dock i forskningen ifrågasatts om inte detta i stället skall tolkas som en begränsning av sockensjälvstyrelsens frihet.

Förmodligen har de 17 punkterna inte uppfattats som absoluta begränsningar. Hur löst förordningen i själva verket tolkades visar kanske inte minst det faktum att 6 § inte tillät stämman att utdöma böter eller vite för vägran att följa stämmobeslut. Ändå fortsatte sockenstämmorna i många fall sin tidigare praxis att själva vitesbelägga tredskande sockenbor utan att detta påtalades. Här börjar man alltså se hur den kommunala associationen verkligen börjar se sig som offentligrättslig korporation utrustad med en viss straffmakt.

1817 års förordning saknade emellertid ganska påtagligt vissa grundläggande kvaliteter för att bli ett effektivt instrument för kommunal självstyrelse. Snabbt efter förordningens tillkomst satte kritiken in. En väsentlig oklarhet gällde rösträtten vid stämma. Genom kopplingen mellan fastighetsinnehav och rösträtt utestängdes efter hand ett allt större antal personer, som levde av handel, industri, tjänst och kapital. Vi bör ha i minne att den svenska industrin – den lilla som fanns vid denna tid – var lokaliserad till landet. En annan viktig frågeställning gällde den praktiska hanteringen av stämmans arbetsuppgifter. Ärendenas antal ökade kontinuerligt och kyrkoherden kunde inte avsätta obegränsad tid för förberedelse av ärendena utan nackdelar för sitt egentliga församlingsarbete. Det låg i och för sig i prästernas eget in-

trasse att minska kyrkoherdes roll i stämmans arbete men för övrigt också i linje med de världsliga intressen, som av rent principiella skäl ville minska prästens roll som ledare av sockenstyrelsen så mycket som möjligt.

Under 1830-talet, då intresset för ordnandet av den lokala självstyrelsen var ovanligt intensivt, gällde saken inte endast reform av sockenstämman utan skapande av rent sekulariserade kommunala styrelseformer. 1834/35 års riksdag hemställde t.ex. inte endast om reformering av sockenstämman och dess arbetsformer utan även om inrättande av en kommunstyrelse. Framstötarna bar i allmänhet liberal prägel. Impulserna vid decenniets slutskede kom delvis från Norge, vilket ju som nämnts fått den lokala självstyrelsen ordnad 1837 genom sina ”formandskapslagar”.

VI

Även rättsvetenskapen sysslade med kommunallagsfrågan. Professor Per Erik Bergfalk presiderade t.ex. vid inte mindre än fem disputationer 1838 om kommunala författningsfrågor, medan hans kollega Carl Olof Dellén, känd som anhängare till och introduktör av den historiska rättsskolan, producerade ett från praktisk synpunkt tämligen verklighetsfrämmande kommunallagsförslag. De sittande fattigvårds- och kyrkolagskommittéerna tog båda upp sockensjälvstyrelsens tema. I mängden av idéer och förslag skall vi emellertid här endast stanna inför två, nämligen professor Bergfalks reservation mot förslaget till kyrkolag och fattigvårdskommitténs förslag.

Bergfalk pekade på att den existerande sockenstämmoorganisationen höll på att växa ur en för trång kostym. Den hade, som han sade, utvecklats till ”tämligen omfattande kommunalstyrelser”. De kyrkliga ärendena var inte längre i flertal vid stämmoförhandlingarna och man borde därför ”i tid dela den hittills kända sockenstämman på landet i tvenne, nämligen en för kyrkliga och en för icke kyrkliga angelägenheter”. Endast i den förra borde kyrkoherden vara självskriven ordförande och bestämmelserna om denna stämma införas i kyrkolagen. I den andra stämman borde ordförandeskapet däremot ges till den, som kallades till uppgiften av sockenmännen och bestämmelserna om denna stämma vila på kunglig lagstiftningsmakt. Bergfalk skilde alltså inte endast mellan stämmorna med hänsyn till ärendenas natur. Han såg dem dessutom som helt olikartade offentlighetsrättsliga institutioner.

I fattigvårdskommitténs berömda betänkande 1839 mötte däremot en helt annan lösning. De kommitterade var först och främst intresserade av att skapa

ett *starkt* organ av kommunal natur. Ordet ”kommunal” användes flitigt av kommittén. Man sökte ingen uppsplättning av stämman efter ärendenas art. Detta ”starka” organ skulle kallas sockennämnd, bestå av ordförande, vice ordförande, kyrkoherden och upp till ytterligare nio ledamöter. Det tekniskt intressanta ligger i att sockennämnden skulle spela rollen som sockenmenighetens fullmäktige, stå för alla verkställighetsärenden men äga endast begränsad beslutanderätt. Dess kompetens fastslogs i inte mindre än 33 punkter. Ändå förblev också i detta förslag sockenstämman överordnad sockennämnden, därför att stämman valde de kyrkliga och kommunala förtroendemännen, inklusive sockennämnden, beviljade anslag, meddelade ansvarsfrihet och fastställde reglementen för kommunens inrättningar.

Av alla förslag rörande sockensjälvstyrelsens utformning fram till 1800-talets mitt gick inget längre än just fattigvårdskommitténs då det gällde att bygga upp en fullmäktigeinstitution skild från stämman. Förebilden fanns tämligt tydligt att finna i de ungefär samtidigt tillkomna norska formandskapslagarna.

Den starka kommunalisering i detta begrepps egentliga betydelse, som präglade fattigvårdskommitténs förslag ogillades av stora delar av den allmänna opinionen inte minst sådan denna kom till uttryck då förslaget behandlades av den eljest så radikala 1840/41 års riksdag. Ogillandet riktades sig inte minst mot att den kommunala sockennämnden hotade sluka en god del av de uppgifter som av tradition betraktades som rent kyrkliga, och kanske än mer genom den starka markeringen av nämndens exekutiva uppgifter. Riksdagen ville helt enkelt behålla sockenstämman vid dess traditionella uppgifter. Sockenämnden kom visserligen att förverkligas men inte i den gestalt fattigvårdskommittén tänkt sig. Idébrytningarna visade i varje fall på behovet av att inrätta ett verkställande organ för sockenärendenas förvaltning.

1843 ersattes 1817 års förordning av en ny förordning. Vi skall här peka på de två viktigaste punkterna i förordningen: rösträtt och stämmans organisation. 1843 övergavs grundsatsen att binda rösträtt vid innehav av fast egendom. Rösträtt fick nu var och en som betalade ett visst skattebelopp. Omvänt skulle alltid skatteprestationen följa rösträtten. Det minsta bevillningsbelopp, som gav rösträtt var två riksdaler 24 skillingar, vilket ansågs motsvara värdet av fast egendom till en storlek av 1/16 mantal. Följden av denna regel blev att ett större antal sockenmän nu kunde få tillträde till stämman, låt vara att de där kanske inte kunde göra sig gällande på grund av mycket lågt röstinnehav.

Sockenstämman förblev även i denna förordning det beslutande organet för sockensjälvstyrelsen. Det har ganska träffande sagts att åren 1843 till 1862 utgjorde den arbetsammaste perioden i sockenstämmans hela historia beroende på ärendenas mängd och omöjligheten att delegera beslutsfattandet. Genom den nya folkskolestadgan och fattigvårdsförordningen fick stämman behandla skol- och socialärenden på en bredare bas än tidigare och dessutom på varje stämma. Den viktigaste nyheten i 1843 års förordning var dock att sockenstämman utrustades med preciserad beskattningsrätt av en vidare omfattning än tidigare. Inte heller 1843 års förordning om sockenstämma ägde de kvalitativa egenskaper som kunde göra den till ett lagverk för framtiden.

1858 tillsattes som vi tidigare sett en kommitté, vars arbete utmynnade i 1862 års kommunallagar. Ett par punkter i detta kommittéförslag skall nämnas. Kommittén tog steget fullt ut och skilde mellan kyrklig och borgerlig kommunalförvaltning. Inte minst av praktiska hänsyn visade sig detta ofrånkomligt. Varje socken skulle bilda ett kommunalsamhälle, men kommunen kunde även vidgas till att omfatta moderförsamling och annexförsamling. Den kommunalskatt, som var och en betalade, bestämde rösträttens storlek; röststyrkan hos varje röstberättigad förblev alltså proportionell mot taxerad inkomst eller innehav av förmögenhet. ”Fyrkväldet” fick ytterligare bekräftelse genom de nya kommunallagarna och kom att bestå fram till den allmänna rösträttens genombrott ett halvsekel senare. Förmögenheten drog gränsen mellan politiskt myndiga och omyndiga. I vissa församlingar kunde hela röstmajoriteten finnas på en enda hand.

Kommittén föreslog en ganska egendomlig lösning av frågan om särskilda fullmäktige. Varje kommun borde ges frihet att själv avgöra om fullmäktige skulle inrättas eller ej. I kommunalfullmäktiges händer skulle med vissa undantag läggas kommuns beslutanderätt men den verkställande makten överlåtas till en särskild kommunalnämnd utsedd bland fullmäktige. Denna kommunalnämnd betraktades uttryckligen som efterföljare till den 1843 införda sockennämnden. I motsats till tidigare förordningar om sockenstämma preciserade kommittén inte den kommunala kompetensens omfattning utöver vad som framhölls i de fem korta orden att kommunen skulle handha ”sina gemensamma ordnings- och hushållsangelägenheter.”

Denna lösning var definitivt en kommunalrättslig framtidslösning. 1859 års kommunallagsbetänkande, som ju inom kort med blott mindre justeringar skulle förverkligas som 1862 års kommunallagar, utgjorde en viktig rätts-historisk gränsmarkering, låt vara att detta kanske inte stod särskilt klart för

1860-talets kommunalmän och väljare. Den nya kommunallagstiftningen kunde nämligen inpassas i den komplicerade organismteori, som omhulldes i den historiska rättsskolans och Boströmska statsrättsdoktrins tidevarv. Kommunallagarna betraktades som ett utflöde av statens maktbegrepp. Det lät förvisso tryggt konservativt, men av denna rättsteoretiska finess fattade 1862 års kommunalman förmodligen väldigt litet. Det för honom synbara var att han hade att göra med en lagstiftning på det invandas och tryggas grund. Den sågs knappast som ett brott i den historiska kontinuiteten, men den botade den kommunala självstyrelsens svagheter. Därför behövde det inte stå strid om kommunalförfattningen på samma sätt som kring representationsreformen. Utvecklingslinjen från de stora biskoparnas tid var därmed obruten, men den fria sockenassociationen hade förändrats totalt från en civil intresseförening för skötsel av i första hand den gemensamma församlingsekonomin till ett offentligt maktorgan.

Om lantmarskalken, greve Gustaf Lagerbjelke 1862 fört klubban vid sin sockens sista stämma och då fått uppgiften att för evigt ajournera den gamla stämman, så hade han aldrig behövt bruka de ord han skulle komma att ta i sin mun, då han fyra år senare sände hem adelsståndet för alltid. Han hade kunnat säga, ”Mina Herrar! Lagar kunna förändras och rättigheter upphöra. Vi skola nu för alltid skilja oss från den styrelseform som prövats genom sekler, men skola på det förgångnas grund bygga något för framtiden bättre.” I den nya ordningen för kommunal självstyrelse i Sverige låg det gamla gemensamma svensk-finska rättsarvet dolt, och greve Lagerbjelke skulle säkert ha gillat detta, om han bara tänkt på saken.