

SVERKER OREDSSON

Samhällelig eller enskild fattigvård?

En linje i debatten inför 1871 års fattigvårdslagstiftning*

1869 års riksdag ansåg, att den då gällande fattigvårdslagstiftningen var byggd på felaktig grund. »Detta fel består däruti», sade riksdagen i sin skrivelse, »att meddelandet av hjälp enligt fattigvårdsförordningen är obligatorisk, att den fattige kan såsom en honom tillkommande rättighet fordra understöd och med lagens biträde tilltvinga sig hjälp, då enligt sakens inre natur all hjälp är ett kärleksverk och måste hava sin grund i frivillighet, medlidande och kristlig kärlek och således i samvetslagen men ej i den borgerliga.» I konsekvens med detta resonemang föreslogs, att endast »vansinnig person och föräldralöst barn under 15 år, som saknar egen tillgång», skulle få obligatorisk fattigvård.¹

Detta riksdagens beslut kom aldrig att bli lag, men det belyser, hur i den debatt, som föregick 1871 års fattigvårdslagstiftning en viktig frågeställning var, om fattigvården skulle vara en samhällelig eller en enskild angelägenhet.² Det är denna linje i

* Den föreliggande uppsatsen bygger på en del av min licentiatavhandling, som ventilerades på seminarium 1965. Avhandlingens titel är »Synen på det allmänna uppgifter under åren omkring representationsreformen».

¹ 1869, Rskr 69.

² »Samhällelig» är inte en helt klagörande term, men vad som avses är frågan om fattigvården vore något som stat och kommun hade att reglera med bindande skyldighet för de enskilda eller om den vore avhängig av individernas goda vilja.

debatten, som här skall följas. Det innebär, att jag i endast ringa grad kommer att beröra sådana frågor som t.ex. fattigvårdens utformning och de fattigas rätt att flytta till andra kommuner.

1800-talets fattigvårdsdebatt har ägnats ganska stort intresse av forskningen. För den aktuella perioden bör främst nämnas Göran B. Nilssons arbete »Svensk fattigvårdslagstiftning 1853–71». Där ges en fyllig framställning av hur de statliga myndigheterna handhade 1853 års fattigvårdsförordning och av den debatt och det utredningsarbete, som ledde fram till 1871 års lagstiftning. Nilssons grundläggande skildring underlättar det för mig att renodla en aspekt i debatten och lagstiftningsarbetet.³

Den föreliggande uppsatsen är disponerad på ett sätt likartat det, som förekom i min avhandling »Järnvägarna och det allmänna». Först ges en översikt över tidigare lagstiftning (avsnitt 1). Därefter följer viktigare fakta från debatt och utredningsarbete 1869–71 i kronologisk ordning (avsnitt 2), en mer systematiserad framställning av de argument (avsnitt 3 och 4) och de åsiktsgrupperingar (avsnitt 5), som förekom, varpå uppsatsen avslutas med vissa sammanfattande synpunkter (avsnitt 6).

I

1886 års kyrkolag ålade församlingarnas kyrkoherdar att tillse, att husvilla och tiggare inte lämnades oförsörjda. Kyrkoherdarna skulle också påminna församlingsborna om, att de av fri vilja skulle ge något till sina kristna medbröders underhåll. Dess-

³ Nilssons arbete »Svensk fattigvårdslagstiftning 1853–71» ingår i H. BERGGREN-G. B. NILSSON, *Liberal socialpolitik 1853–1884*, 1965. – Referenser till Nilssons arbete göres i det följande i huvudsak vid summeringar av de olika avsnitten. – Utöver Nilssons framställning bör nämnas G. LINDSTEDT, *Öfversikt af den svenska fattigvårdslagstiftningens historia intill kungl. förordningen angående fattigvården den 9 juni 1871*, 1915, A. MONTGOMERY, *Svensk socialpolitik under 1800-talet*, 1934 och 1951, samt S. JÄGERSKIÖLD, *Från fattigvård till socialhjälp. En studie i socialrättens rättshistoria och begreppsbildning*. Förvaltningsrättslig tidskrift 1955, s. 249–274 och 325–340.

utom hade landshövdingarna alltsedan 1635 års instruktion i uppdrag att ha tillsyn över fattigvården i sina län.¹

Däremot var mycket litet bestämt om *hur* de fattiga skulle hjälpas. Av en redogörelse, lämnad i början på 1800-talet, framgår, att fattigkassorna bestod av frivilliga sammanskott vid bröllop, barndop, begravningar och andra större händelser jämte genom fattigbössor och kollekter insamlade medel. Därtill kom bötesmedel, bouppteckningsavgifter och kvarlåtenskap från fattighjon. På några platser, främst i städer, uttogs något slag av fattigvårdsskatt. Men fram till 1811 bestod denna skatt av betalningar, som sockenmedlemmarna själva beslöt om, och det ansågs i dessa fall, att en majoritet inte kunde påtvinga en minoritet ett beslut om uttaxering. Inom en del församlingar hade ingen annan åtgärd vidtagits än att de fattiga fick genom tiggeri söka sin bärgning. Ännu på 1830-talet rapporterades, att i några socknar tiggeriet var inräknat i själva fattigvårdsregleringen.²

Man kan sålunda – något tillspetsat – konstatera, att i början av 1800-talet utgjorde fattigvården ett lagstadgat obligatorium för socknarna, men att dessa i huvudsak fullgjorde sin skyldighet genom att lita på församlingsmedlemmarnas kristliga barmhärtighet.

Vid denna tid hade emellertid redan ett intressant mellanspel ägt rum. I en lag av 1763 framhölls att kyrkolagens stadgande om varje sockens skyldighet att föda sina fattiga obrottsligt måste efterlevas. En fattigskatt skulle upptas, fördelad i proportion till andra utskylder. Men tiden synes ännu inte ha varit mogen för en sådan bestämmelse, för redan 1766 togs den bort, och då stadgades, att varje församling skulle föda sina fattiga

¹ Underdånigt betänkande med dertill hörande handlingar angående fattigvården i riket utom Stockholms stad . . ., 1839 (cit. 1837 års fattigvårdskommitté), s. 4 och 6. G. LINDSTEDT, s. 24 och 32.

² 1810 års kommittés betänkande återfinns i bihanget till riksdagsprotokollet 1823, del 1. Referatet från s. 99. 1837 års fattigvårdskommitté, s. 24.

på det sätt den fann nyttigast, dock under landshövdingens, prästerskapets och magistratens överinseende.³

Vid 1809 års händelserika riksdag begärde ständerna en utredning för att åstadkomma en för landet gemensam fattigvårdsstadga. Riksdagen sade sig räkna den allmänna fattigvården bland de skyldigheter, vilka medgav förbindande föreskrifter till allmänt iakttagande och gemensamt syftemål.⁴ Den begärda utredningskommittén tillsattes och fick som ordförande statssekreteraren Nils von Rosenstein. Med samme man som föredragande inhämtade regeringen redan 1810 ständernas utlåtande över ett förslag att kommunal fattigskatt skulle vara bindande också för de invånare, som inte deltagit i beslut härom. »Härvid synes noga böra iakttas», skrivs i propositionen, »att å ena sidan icke någon överdriven tunga må kunna någon emot dess vilja påläggas, och icke heller å den andra någon undandraga sig en plikt den både Kristendom, Mänsklighet och Medborgerlighet göra helig och ovillkorlig.» Sedan riksdagen sagt sitt ja, inskrevs möjligheten till bindande kommunal fattigskatt i förordningen av 1811, som kallades provisorisk men som kom att vara i kraft till 1847.⁵

Under tiden arbetade fattigvårdskommittén, och Kungl. Maj:t förelade hela kommittébetänkandet för 1823 års riksdag för yttrande. Kommittén ansåg, att då någon inte kunde uppfylla naturens ordning och själv försörja sig, var det »Fattigvårdens plikt att räcka honom en hjälpsam hand». Man ville nå gemensamma grunder för hela riket men inte en enhetlig fattigvård. Till dessa grunder hörde, att om inte fattigvårdens ordinarie inkomster räckte till, skulle en särskild fattigskatt erläggas, i första hand en jämnstor »arbetsgivaravgift» för alla, som i sin tjänst

³ 1837 års fattigvårdskommitté, s. 8. G. LINDSTEDT, s. 48 ff.

⁴ Rskr 24/11 1809.

⁵ 1810 bih. 1, s. 118 och 389 samt bih. 3, s. 106. Kf 14/2 1811. LINDSTEDT, s. 64.

hade anställda och sedan en skatt proportionell mot bevillningen. Tiggeriet föreslogs förbjudet, och besvär över socknens beslut skulle enligt förslaget kunna anföras hos landshövdingen och sedan hos Kungl. Maj:t.⁶

Det sammansatta utskott, som 1823 behandlade fattigvårdsfrågan, ryggade både principiellt och i sina konkreta lagförslag ett stycke från det av kommittén föreslagna obligatoriet. I principresonemanget slog man fast, att grunden för all fattigvård var kristlig barmhärtighet, men man medgav, att »genom Samhällsfördraget» kunde utkrävandet av fattigvården förvandlas till en medborgerlig tvångsplikt. På så sätt skulle man förekomma de »ännu våldigare» följderna för samhället av en alldeles försummad fattigvård. Men då det nu förhöll sig på detta sätt, var det enligt utskottet så mycket viktigare, att medlen (att nå en tillräckligt stor fattigkassa) var frivilliga och fick bero på överenskommelse inom varje socken. Uttaxering av fattigskatt nämnes endast som en möjlighet bland andra att få tillräckliga medel. Som en garanti mot ovälkommen uttaxering föreslogs också, att om man inte kunde komma överens om belopp eller fördelnings- och uppbördssätt, skulle Konungens Befallningshavande i länet bestämma, sedan församlingens pastor gjort anmälan till honom.⁷

Trots det sålunda mycket uppmjukade obligatoriet mötte just principresonemangen stark kritik i stånden. Hos adeln menade exempelvis Hartmansdorff, att utskottet ville förvandla barmhärtigheten från en religionssak till en rättssak. Man ville tillåta den fattige att genom rättegång utkräva vad han tarvade. Det kunde, fruktade Hartmansdorff, bli ett närings-fång att vara fattig.⁸

Samtliga stånd återremitterade frågan, och utskottet gjorde

⁶ 1823 bih. 1, s. 105 f., 118, 140, 149 och 154 ff.

⁷ 1823 BevLABEU 124 (7.1), s. 654 och Art. IV 7 och 8 §§.

⁸ 1823 Ad VII: 170 ff. Om liknande och också motsatta synpunkter inom prästeståndet se A. ARNER, Kyrkans ställning till de fattigas vård, 1923, s. 57 ff.

en summering av den principiella kritiken av utlåtandet. Man hade gjort gällande, att alla fattigvårdsförordningar var vådliga och endast ökade tiggeriet, vidare att barmhärtighet var en kristlig men ej en samhällelig plikt, vilken inte borde överflyttas »utur hjärtat och på papperet», att således fattigvården, aldrig borde bli föremål för skriven lag utan överlämnas åt vars och ens fria behag att fullgöra efter samvetets plikt. – Utskottet tog upp dessa invändningar till bemötande och hänvisade till alla samhällsfördrags natur. Enligt denna måste man uppoffra vissa naturliga rättigheter för att vinna andra. Förmånen att vinna i detta fall var »att slippa lida av den usles anblick» och att kunna skilja den verkligt nödlidande från den lastbare och den lättjefulle. På detta sätt borde fattigvården kunna övergå »från det naturliga medlidandet och det kristliga sinnets frivilliga utgjutande» till en samhällsplikt.⁹

Utskottets invändningar lyckades inte göra avsedd verkan. Hos adeln var den principiella negativismen nästan total, och borgarståndet anslöt sig efter hand till dess ståndpunkt. Det var sålunda endast prästerna och bönderna, som i princip godkände utskottslinjen. Det framgår tydligt, att det var de principiella invändningarna jämte rädslan för allmän fattigskatt, som för adeln och borgarna vägde tyngst. Att riksdagen på detta sätt fick göra en snöplig reträtt från ståndpunkten år 1809, då man just påyrkat en gemensam fattigvårdsstadga, det maskerades högst nödortfigt genom påståendet, att fattigdomen inte var så utbredd som för fjorton år sedan. Adeln och borgarståndet framhöll, att fattigvården i riket var ordnad på olika sätt och att en allmän fattigvårdsstadga för hela landet skulle åstadkomma rubbning i den rådande ordningen och ingripa i den rätt och plikt, som allmogen dittills haft att vårda och sörja för sina fattigas underhåll.¹⁰

⁹ 1823 BevLABEU 209 (7.3), 40.

¹⁰ 1823 Rskr 429 (10.2.2).

1823 års fattigvårdsdebatt är av stort intresse, därför att den i centrum hade frågeställningen frivillig eller obligatorisk fattigvård. En så dominerande ställning fick därefter denna frågeställning inte förrän vid 1869 års riksdag. – Visserligen föll fattigvårdslagstiftningen inom Konungens ekonomiska lagstiftning, men regeringen rättade sig ändå efter riksdagens synpunkter och förklarade, att några nya stadganden om den allmänna fattigvården inte behövdes. Genom beslut 1830 fastställdes emellertid grunden för fördelningen av fattigvårdskostnaderna, varigenom förutsättningarna för ett vidgat obligatorium kan sägas ha ökat.¹¹ Fortfarande kunde dock socknarna nöja sig med fattigkassans ordinarie inkomster, vilka ju till övervägande delen var av frivillig karaktär.

Föranlett framför allt av tvister kring inflyttningsbestämmelserna hemställde 1835 års riksdag om en allmän fattigvårdsstadga.¹² 1837 tillsattes en ny fattigvårdskommitté, vilken framlade sitt betänkande 1839. Betänkandet är av stor betydelse för den vid denna tid livliga sociala diskussionen. Dess största intresse koncentreras till åtgärder, som kan onödiggöra fattigvård, men den uttalar sig också i principfrågan om det allmännas skyldigheter mot de fattiga. Kommittén menar, att rent principiellt har inte en kommuns medlemmar någon speciell förpliktelse mot den fattige utöver den lön, som denne får för utträttat arbete. I stället är fattigvården ett statens åliggande »såsom oundviklig för Statens bestånd och dess bestämmelse att lämna möjlighet för varje Samhällsmedlems existens». Därför borde sålunda egentligen fattigvårdskostnaderna åvila staten, men praktiska skäl talade emot det. Den nödvändiga noggranna prövningen av behoven kan endast göras av den behövandes omgivning. Vidare menade kommittén, att man borde utnyttja den sökandes naturliga blygsel att för dem, som känner honom väl, er-

¹¹ SFS 1830 s. 1239 f. – Enligt det kungliga beslutet skulle det förmedlade hemmantalet utgöra grunden för fördelningen av fattigvårdskostnaderna.

¹² Rskr 336.

känna sin oförmåga.¹³ I kommitténs förslag till fattigvårdsstadga lyder paragraf 1: »Fattigvård är nödortftig försörjning för sådana personer, som sakna förmåga och medel att själva sig därmed förse, samt, om dessa äro barn, deras uppfostran till kristliga samhällsmedlemmar.» Varje fattigvårdssamhälle skulle självt få anordna fattigvården på det sätt det fann lämpligast. Bettlande och »kringgång» skulle dock vara förbjudet. Man underströk, att anhöriga i rätt upp- och nedstigande led hade skyldighet att försörja varandra. Husbonden skulle ge understöd åt sina tjänstehjon exempelvis i samband med sjukdom. Om icke de ordinarie inkomsterna räckte, skulle i första hand en personlig jämnstor avgift om sex skillingar banko uttas av alla i socknen mantalsskrivna och därefter en fattigskatt, proportionell mot bevillningen.¹⁴

Ett förverkligande av 1837 års kommittés förslag skulle utsträcka socknarnas gamla försörjningsskyldighet till ett reellt obligatorium också för sockeninvånarna. Obligatoriet skulle bli en verklighet genom uttaxeringen av fattigskatt jämte förbudet mot tiggeri. Den gamla, i stadgor och praxis inbyggda motsättningen mellan fattigvården som samhällsplikt och som frivilligt uttryck för kristlig barmhärtighet, den skulle således i detta avseende försvinna. Emellertid kom samma motsättning upp i en ny form. Kommittén hade framhållit, att fattigvården var ett det allmännas åliggande men drog därav inte konsekvensen, att de fattiga hade en rättighet, svarande till det allmännas skyldighet. Tvärtom, kommittén fastslår uttryckligen, att ingen äger »rättsanspråk på fattigvård» utan att »det understöd som lämnas är en nödhjälp av kristelig omvårdnad för den lidande» (§ 20). Detta är en inställning, som är betydligt mer förödmjukande för den fattige än den som uttrycktes 1807 i en kunglig förordning för Stockholm. Enligt den var alla verkligen fattiga

¹³ 1837 års kom., s. 67.

¹⁴ Stadgeförslaget i 1837 års kom., s. 179-191.

berättigade till den vård de behövde.¹⁵ I detta sammanhang får dock framhållas, att enligt 1837 års kommitté skulle de fattiga ha rätt att klaga hos landshövding och Kungl. Maj:t över de beslut, som fattigvårdsstyrelsen fattat (§§ 34 och 35), vilket ju trots stadgandet om motsatsen implicerar en rättighet för de fattiga.

Liksom fallet var 1823 utarbetades inte till 1840 års riksdag någon särskild proposition i fattigvårdsfrågan, utan Kungl. Maj:t endast överlämnade kommittébetänkandet jämte ett yttrande av kammarkollegiet. Det intressantaste i detta yttrande är, att kollegiet uppmärksammar motsägelsen mellan det »ostridiga förhållandet», att understödet är en kommunernas skyldighet och förslaget om att de fattiga inte skulle ha en motsvarande rättighet.¹⁶

Det sammansatta utskott, som fick frågan om hand, tog upp det principiella problemet om försörjningsskyldigheten. Utskottets moraliserande ton var nästan ännu mer framträdande än hos fattigvårdskommittén. Lagstiftningen borde, menade man, motverka den åsikt, som höll på att breda ut sig, att de behövan- de och fattiga kunde och borde leva på de bättre lottades eller det allmännas bekostnad, medan den lovliga och vackra stolt- heten att själv förvärva sitt bröd syntes ha vikit för bekvämlig- heten att leva på nådegåvor. – Vid frågans behandling tilldrog sig inflyttningsbestämmelserna och arbetsgivarnas försörjnings- skyldighet det största intresset. Ett visst samband mellan dessa frågor och försörjningsobligatoriet fanns, och det tog sig uttryck hos ett par reservanter, bland dem Adam Christian Raab. Dessa ville införa fullständig flyttningsfrihet och drog därav den conse- kvensen, att de föreslog en inskränkning av socknens försörj- ningsskyldighet till vissa angivna grupper.¹⁷

¹⁵ LINDSTEDT, s. 58 f.

¹⁶ 1840-41 Prop. 8, s. 11.

¹⁷ 1840-41 LABEU 5 (7.2), reservanterna friherrarna Raab och Cederström.

Från ståndens överläggningar kan antecknas, att greve David Frölich, liksom kammarkollegium tidigare, fann grundsatsen om att fattigvården var en nödhjälp av kristlig barmhärtighet strida mot kommunernas ålagda skyldighet. Själv ansåg han, att den förstnämnda principen var den riktiga, och han menade, att den enskilda välgörenheten var tillräcklig utom vid svåra missväxter.¹⁸ Hos prästerna motsatte sig prosten Hallström de fattigas klagorätt, då den enligt hans uppfattning stred mot att fattigunderstödet var grundat på kristlig barmhärtighet. En annan ledamot av ståndet förespråkade ett allmosesystem inom fattigvårdssamhället, och biskop Agardh ansåg, att anhörigas fattigvårdsskyldighet skulle gälla också andra än släktingar i rätt upp- och nedstigande led.¹⁹ Det senare var uttryck för en patriarkalisk uppfattning och skulle ju få till följd minskade förpliktelser för det allmänna. I bondeståndet kom rakt motsatt åsikt fram. En talare ville radikalt minska anhörigas underhållsskyldighet och endast låta den gälla gentemot minderåriga. Genom de anhörigas försörjningsskyldighet vältrades, menade han, större delen av fattigvårdsbördan från det allmänna, inkluderande de välsituerade, och på de obemedlade.²⁰ I borgarståndet uttalade sig C. F. Waern mot förslaget om uttaxering av fattigskatt. Tidigare hade Waerns oppositionsledarkollega hos adeln, C. H. Anckarsvärd, uttalat en liknande laissez-aller-övertygelse, då han menade, att det inte brådskade med fattigvårdsförordningen, bara näringsfriheten blev genomförd.²¹

¹⁸ 1840-41 Ad XIII: 205 ff. Se också Lefrén (Ad XXI: 386). Motsägelsen hade dock nu mildrats något, då utskottet inte som kommittén klart hade skrivit ut, att den fattige icke hade rättsanspråk på fattigvård.

¹⁹ 1840-41 Pr VII: 370, XIV: 152 (Carl Bexell), VII: 374. Hallström hade redan vid 1823 års riksdag med stor frenesi förfäktat frivillighetslinjen, ARNER, s. 58.

²⁰ 1840-41 Bd VII: 478 (Peter Persson från Örebro län med flera instämman- den).

²¹ 1840-41 Bg VI: 400 och Ad I: 395 ff. Se N. HOLMBERG, Medelklassen och proletariatet. Studier rörande riksdagen 1840-41 och dess förutsättningar i svenskt samhällsliv, 1934, s. 212 f.

Diskussionerna i stånden ledde inte till någon förändring i själva principfrågan, utan i riksdagsskrivelsen framkommer i det avseendet samma åsikt som i utskottets första skrivning.²² Kungl. Maj:t hade i och med den skrivelsen avgörandet i sin hand. Det kom emellertid att dröja till 1847, innan fattigvårdsförordningen kom.

I fråga om fattigvårdens obligatoriska karaktär blev det ingen väsentlig skillnad jämfört med 1837 års fattigvårdskommittés förslag. Förordningens § 1 kom att lyda: »Varje socken å landet och varje stad skall lämna nödortftig 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 kunna sig själva försörja; dock må flera socknar på landet, vilka tillhöra samma pastorat, förena sig om gemensam fattigvård.» Socknarnas obligatoriska försörjningsskyldighet var sålunda fastslagen. Den befastes och gjordes till en realitet för sockeninvánarna genom förbudet mot tiggeri och stadgandet om uttaxering av fattigskatt i händelse av att de ordinarie inkomsterna skulle vara otillräckliga. Därtill kom rätten till klagomål hos länsstyrelse och Kungl. Maj:t över fattigvårdsstyrelsens beslut.^{22a} Vad som i samtiden väckte störst uppmärksamhet var den fullständiga flyttningsfriheten. I detta sammanhang är det värt att uppmärksamma, att regeringen inte i likhet med framstående liberaliseringsförespåkare vid 1840-41 års riksdag drog den konsekvensen av inflyttningsfriheten, att denna skulle minska den obligatoriska fattigvårdens utsträckning. Motsägelsen från 1837 års kommitté mellan kommunernas skyldighet och de fattigas avsaknad av motsvarande rättighet, den fanns kvar i 1847 års förordning, fastän mildrad. Man sade inte explicit, att ingen ägde rättsanspråk på fattigvård, men det fram-

²² 1840-41 Rskr 401.

^{22a} Om tidigare klagorätt, se NILSSON, s. 37.

²³ SFS 1847: 23.

hölls för de fattiga, att »understödet var en nödhjälp av kristligt deltagande».²³

Redan 1853 utfärdades en ny förordning, som dock mest medförde detaljförändringar i förhållande till 1847 års lag. Till första paragrafen lades en ny mening av följande lydelse: »Arbetsför och frisk person vare skyldig att, utan Fattigvårdens betungande, draga försorg om sig och de sina.» Visserligen betydde meningen i sak inte mer än vad som redan stadgats i 1847 års förordning, men den innebar dock en varning mot »understödstagaranda». Av visst intresse är också, att kammarrätten insattes som besvärinstans mellan länsstyrelsen och Kungl. Maj:t.²⁴

I forskningen har stor vikt lagts vid 1763 års hospitalsordning. Stig Jägerskiöld ser i denna förordning ett uttryck för att upplysningsidéerna om samhällets förpliktelser nått Sverige, och han nämner ö.h.t. inte, att förordningen ändrades efter endast tre år. Göran B. Nilsson polemiserar mot Jägerskiölds huvudtes, att utvecklingen i Sverige från mitten av 1700-talet och under följande århundrade gick mot en för de fattiga allt kärvare socialrätt, men även Nilsson säger i anslutning till Lindstedt, att 1763 års hospitalsordning inleder den moderna fattigvårdslagstiftningen i Sverige.²⁵ I den ovan givna framställningen har mindre betydelse tillmätts stadgan, eftersom den var i kraft i endast tre år. Församlingarnas skyldighet att sörja för de fattigas vård är av gammalt datum, vilket även Lindstedt och Nilsson framhåller. Nilsson understryker den diskrepans som fanns mellan påbuden om understöd och de befintliga resurserna. Min linje i det föregående har släktskap med Nilssons framställning. Jag har sökt peka på motsättningen mellan kommunernas skyldighet och den frivillighet i flertalet avgifter och understöd,

²⁴ SFS 1853: 39. År 1855 ströks orden »och de sina» i § 1. SFS 1855: 14.

²⁵ LINDSTEDT, s. 48, JÄGERSKIÖLD, s. 256 f., NILSSON, s. 7.

varmed sockenmedlemmarna uppfyllde kommunernas skyldighet. För att man skall kunna tala om ett fattigvårdsobligatorium även för de enskilda människorna, synes det rimligt att kräva, att fattigvårdsbidragen uttas i form av skatt och att ingen socken får klara sin fattigförsörjning genom att låta de fattiga tiggas. Möjligheten till klagomål över fattigvårdsstyrelsens beslut är också väsentlig.

Ett tvång för den enskilde att delta i försörjningen av socknens fattiga uppfattades som en ny princip. Det framgår av riksdagsdiskussionerna, framför allt 1823, men även i viss utsträckning 1840–41. Riksdagsledamöter från olika politiska grupperingar reagerade mot nyheten. En del såg i reformförslaget ett hot om upplösning av det patriarkaliska samhället, medan liberaler med Anckarsvärd och C. F. Waern i spetsen betraktade det som en ny, onödig eller för friheten vådlig reglering.²⁶

Jägerskiöld låter 1847 års fattigvårdsförordning vara ett led i den utveckling han skisserar mot allt kärvare socialrätt, kulminerande i 1871 års lagstiftning. Nilsson har häremot framhållit, att 1847 års förordning utökade den offentliga fattigvårdens förpliktelser.²⁷ Då jag i det föregående har framhåvt den tidiga fattigvårdens frivillighetskaraktär, är det naturligt, att jag i huvudsak delar Nilssons uppfattning. Anledningen till Jägerskiölds påstående är emellertid, att han i betydande grad renodlar en aspekt på fattigvården, nämligen de fattigas rätt till vård. I 1807 års förordning för Stockholm säges de fattiga vara berättigade till fattigvård. Där finns visserligen med ett viktigt tillägg – »såvitt den kan till väga bringas» –, som säger att de befintliga resursernas storlek måste vara avgörande, men attityden från lagstiftarna mot de fattiga var 1807 liksom i 1810 års kommittés betänkande en annan än 1847, då det betonades,

²⁶ En annorlunda framställning hos N. HOLMBERG, s. 216.

²⁷ JÄGERSKIÖLD, s. 268 och 327, NILSSON, s. 8.

att fattigvården var en nödhjälp av kristligt deltagande. Om man sålunda begränsar synfältet till att omfatta enbart den verbala inställningen till de fattiga som den kommer till uttryck i förordningar och i förarbeten till lagar, då kan det vara befogat att tala om en mer kärv inställning hos lagstiftarna 1847 än i början av seklet.

I det faktum att de fattiga varken 1847 eller 1853 gavs en rättighet, som svarade mot kommunernas skyldighet låg ett spänningsförhållande inbyggt i själva författningen, vilket måste bli utnyttjat vid missnöje med den obligatoriska fattigvården.

2

Efter utfärdandet av 1853 års förordning mattades debatten i fattigvårdsfrågan avsevärt, då de förbättrade ekonomiska konjunkturerna sköt frågan i bakgrunden. Det blev nödåren vid 1860-talets slut, som åter aktualiserade hela frågan, även i dess principiella del. Missväxtens och nödens påtagligaste resultat var de ökade fattigvårdskostnaderna och tiggeriet, som alltmer bredde ut sig trots lagförbudet. Det var detta senare problem jämte frågan om hemortsrätt, som till en början tilldrog sig den nya representationens uppmärksamhet. Motionerna och debatterna 1867 och 1868 ledde emellertid inte till någon lagförändring.¹

Året därpå var nöden i landet som störst. Antalet motioner i fattigvårdsfrågan steg nu till tolv. De flesta innebar önskemål om detaljförändringar i gällande fattigvårdsstadga. I ett par motioner klagades över att samhället inte hade några rättigheter mot de fattiga.² Östgöta-Correspondentens redaktör, C. F. Ridderstad, menade, att fattigvårdsförordningen krävde stora ekonomiska uppoffringar och befordrade en demoralisering. Det var dessa båda led i kritiken mot förordningen, som ständigt

¹ NILSSON, s. 58–63.

² *IBID.*, s. 63–67. 1869 MAK 263 (v. Proschwitz) och 209 (Ridderstad).

skulle upprepas i den följande debatten. Ridderstad ville, att hela fattigvårdslagstiftningen skulle bli föremål för granskning.³

Båda kamrarna hänsköt fattigvårdsfrågan till tillfälliga utskott. Dessa samarbetade och lade fram identiska lagförslag. Endast i motiveringarna finns det skillnad. Missnöjet med fattigvårdslagen, som tidigare i riksdagen varit vagt, resulterade i utskottsförslagen i att fattigvårdens gällande grundprincip förkastades. Kommunerna skulle vara skyldiga att ge fattigvård endast till »vansinniga» och till fattiga, föräldralösa barn. Övriga behövande, åldriga, vanföra, sjuka m.fl. skulle också kunna få vård, när fattigvårdsstyrelsen ansåg detta nödigt. Det var alltså överlämnat till fattigvårdsstyrelsens avgörande, och någon klagorätt hos länsstyrelsen över kommunens beslut i dessa frågor skulle inte få finnas. Ett annat uttryck för viljan att inskränka det allmännas skyldigheter gentemot de fattiga var borttagandet av den stadgade plikten för fattigvårdsstyrelsen att »vid missväxt eller annan allmänare olycka» söka bereda arbetsmöjligheter för de arbetslösa.⁴

Redan innan utskotten lade fram sina förslag, hade huvudgrunderna i fattigvårdsstadgan utsatts för angrepp i pressen. Början skedde i A. O. Wallenbergs och C. F. Bergstedts organ Stockholms-Posten. Där hänvisades till England som ett skådeexempel på vart det kunde leda, om det fanns rättighet till understöd i mån av behov. Det enda sättet att bota fattigdomen var att beträda frivillighetens väg. Den frivilliga fattigvården kunde i någon mån undanröja armod, men för staten var det enligt tidningen omöjligt. – I en artikelserie i NDA framhölls också, att frivilligheten var den enda rätta grunden för fattigvården. All

³ Ridderstad ville inte dra så radikala konsekvenser av sin kritik som de båda riksdagsutskotten och sedan riksdagsmajoriteten gjorde. Tvärtom framstår han senare som en av de ivrigaste försvararna av den lagstadgade fattigvården.

⁴ Se ovan s. 146. 1869 FKTU nr 2, AKTU nr 2 utlåtande 1. Författare till första kammarens utskotts principiellt hållna motivering var häradshövding Carl Hasselrot (NILSSON, s. 93. Också ÖC 13/3 1869).

lagstadgad »rätt» till fattigvård var enligt artikelförfattaren onaturlig. Människan hade i skapelsen givits förmåga att klara sig själv, och endast den fattigvård kunde tillåtas, som var förestavad av kristlig barmhärtighet.

Den lagstadbade fattigvården fann en försvarare i den konservativa och kyrkliga tidningen *Wäktaren*, som angrep det synsätt, som kommit fram särskilt i *Stockholms-Posten*, enligt vilket samhället endast var en rättsanstalt, som skulle säkra de formella villkoren för mänsklig sammanlevnad.⁵

Första kammaren fick först ta ställning till fattigvårdsfrågan. Utskottsledamöterna, främst häradshövding Hasselrot, uppträdde ivrigt till förmån för sin frivillighetsprincip. Motståndarna var några ämbetsmän med kammarrättspresidenten C. G. Mörner i spetsen. Utskotsförslaget vann emellertid med en kraftig majoritet på 72 röster mot 11. I fråga om besvärsrätten blev dock utlåtandet återremitterat, och när det återkom i stort sett oförändrat, led utskottet i denna fråga nederlag. Med 38 röster mot 35 uttalade sig kammaren för bibehållen besvärsrätt. Även här var det huvudsakligen ämbetsmän, som talade för att rådande förhållanden skulle bevaras.⁶

Debatten i andra kammaren blev förryckt av att dess utskott inledningsvis hade uttryckt några funderingar angående orsakerna till den utbredda fattigdomen. Det var utskottsordföranden, Lidköpingsrektorn A. W. Nilson, som givit utlåtandet en del nyliberala garneringar. Där talades om skattebördornas ojämna fördelning, en onödigt kostsam statsförvaltning, en ringaktning för kroppsarbetet, som bl.a. funnit uttryck i rösträttsbestämmelserna, och slutligen felaktig folkbildning. Huvudintresset såväl i kammaren som i pressen kom att riktas mot dessa, i sammanhanget perifera frågor. I principfrågan fick utskottet stöd bl.a. av ecklesiastikministern, F. F. Carlson, den framstå-

⁵ S-P 27/1, NDA 10/2, 16/2 och 18/2 (sign. H), *Wäktaren* 25/2 1869.

⁶ 1869 FK II: 94 ff., framför allt s. 125, 192 och 351. FK TU utlåtande nr 4.

ende lantmannapartisten John Ericson och landshövdingen i Malmö, von Troil.⁷ Mot frivillighetsprincipen uttalade sig bl.a. kammarrättsrådet Kinmanson, Uppsalaprofessorn och Boströmlärjungen Sigurd Ribbing och redaktörerna Ridderstad och Hedlund. Vidare kämpade energiskt på denna sida nyliberalerna Ola Jönsson och Per Nilsson i Kulhult samt lantmannapartisten och väckelsemannen Gustaf Kolmodin. Med röstsiffrorna 82 mot 57 fastställdes, att kommunerna inte skulle ha skyldighet att ge vanföra, åldriga och sjuka behövande någon fattigvård.⁸ Beträffande de fattigas besvärsmätt upprepades till stor del frontlinjerna. Här kan nämnas, att lantmannaledaren Carl Ifvarsson kraftigt tog avstånd från principen om besvärsmätt. Utskottets förslag gick i detta avseende igenom utan votering. Ställningstagandet bedömdes vara en hjärtesak för andrakammarmajoriteten.⁹

Sedan de båda kamrarna stannat i olika beslut beträffande besvärsmätten, uppmanades första kammaren att ansluta sig till medkammarens ståndpunkt. Detta skedde också efter en votering, som slutade 47–26.¹⁰

Riksdagen hemställde nu i en underdånig skrivelse, att regeringen skulle utarbeta en ny fattigvårdsförordning i huvudsaklig överensstämmelse med de principer, varom riksdagen beslutat. I riksdagsskrivelsens motiveringar återfinns framför allt skrivningen från förstakammarutskottet.¹¹

Riksdagens viktiga ställningstagande i fattigvårdsfrågan blev

⁷ 1869 AK III: 533 (Carlson), 555 (John Ericson), 564 (v. Troil).

⁸ 1869 AK III: 530 (Kinmanson), 538 (Kolmodin), 540 (Ribbing) 544 f. (Ridderstad och Hedlund), 554 (Ola Jönsson), 558 (Per Nilsson).

⁹ 1869 AK III: 631. Beträffande bedömningen av andrakammarmajoritetens inställning till besvärsmätten se 1869 års kommittébetänkande, s. 8, och landshövdingens i Östergötlands läns remissvar (s. 11) på kommittébetänkandet, där han säger sig helst inte vilja gå emot den punkt som legat andra kammaren varmast om hjärtat.

¹⁰ 1869 FK IV: 261.

¹¹ 1869 Rskr 69.

förhållandevis föga behandlat i pressen. Ledande tidningar som Aftonbladet och Göteborgs Handelstidning kommenterade inte beslutet. Det var endast i fråga om den hetsiga AK-debatten om fattigdomens orsaker, som ett ställningstagande från AB:s sida framkom. Tidningen hade här sina sympatier på utskottsskrivningens sida. Stockholms-Posten och Nya Dagligt Allehanda fullföljde den linje de tidigare under våren drivit och välkomnade minskningen av den obligatoriska fattigvården.¹²

I det nyliberala lägret vållade fattigvårdsbeslutet förvirring. Ordföranden i andra kammarens tillfälliga utskott var ju nyliberal, och utskottsskrivningens framställdes som en seger för den nyliberala centralavdelningen. Det var Vestmanlands läns tidning, som gav denna skildring, vilken upprepades i Öresunds-Posten. VLT applåderade också beslutet i sakfrågan. Även Fäderneslandet förklarade sig i huvudsak gilla beslutet, även om också den tidningen mer uppmärksammade inledningen till andrakammarutskottets utlåtande än beslutet i själva sakfrågan. Strax därefter synes en förskjutning i Fäderneslandets hållning börja inträda. Tidningen vände sig i en politisk teckning mot en »drakonisk» fattigvårdslagstiftning.¹³

Principerna i den gällande fattigvårdslagen saknade inte sina försvarare i pressen. Liksom angriparna kom de ur vitt skilda politiska läger. En skribent i Stockholms Dagblad var skeptisk till tanken att ställa fattigvården helt på frivillighetens grund. Tidningen trodde inte, att en lagförändring skulle behövas. Wäktaren menade, att det visserligen fanns behov av en reform, men ansåg, att man i riksdagsbeslutet kastade ut det goda med det onda. Tidningen ville ha kvar den obligatoriska försörjnings-skyldigheten och framför allt besvärsrätten för de fattiga. P. F.

¹² AB 26/4, S-P 5/4 och NDA 15/3 69.

¹³ VLT 19/3 (tidningens Stockholmskorrespondent Observator=Frithiof Heurlin), Ö-P 23/3, se även 29/4, där man i huvudsak verkar gilla riksdagens beslut. Folkets Tidning uppehåller sig mest vid gräset *kring* fattigvårdsfrågan, 4/5 69. Fäderneslandet 19/3, 21/4 och 28/4 69.

Mengel, Göteborgs-Postens riksdagskalejdoskopist, framförde liknande synpunkter. Även Dagens Nyheter ansåg, att man inskränkt obligatoriet för mycket. Tidningen påminde särskilt om att i många kommuner en eller två personer kunde avgöra stämans beslut. DN bytte emellertid ståndpunkt i en i förhållande till Fäderneslandet motsatt riktning. Vid riksdagens slut räknade tidningen fattigvårdstvängets förestående lindring som ett av den förflutna riksdagsperiodens storverk.¹⁴

I och med riksdagens skrivelse hade initiativet övergått till regeringen. Om var regeringen stod i den principiella frågan behövde tvivel inte råda. Ecklesiastikminister F. F. Carlson, som hade fattigvårdsfrågorna om hand, hade i andra kammarens debatt klart tagit ställning för frivillighetsprincipen. Regeringen handlade också raskt. På förslag av ecklesiastikministern, efter beredning med De Geer, beslöt regeringen, att en utredning skulle tillsättas, som med huvudsaklig ledning av de i riksdagsskrivelsen föreslagna grunderna skulle utarbeta förslag till författningar i de ifrågavarande ämnena.¹⁵

Genom att riksdagen i mycket preciserade ordalag bestämt grunderna för den nya fattigvårdslagen, var kommittén starkt bunden av sina direktiv.¹⁶ Att regeringen, främst Carlson

¹⁴ StD 5/3, 13/3 av signaturen G.Fr.A., med all sannolikhet identisk med chefen för fångvårdsstyrelsen Gustaf Fridolf Almquist, Wäktaren 8/4, G-P 28/4, DN 28/4, 19/5 1869.

¹⁵ Statsrådsprotokoll i ecklesiastikärenden 25/5 1869, RA.

¹⁶ Regeringen behövde i och för sig inte känna sig bunden av riksdagens beslut. 1847 och 1853 hade fattigvårdsförordningarna ansetts tillhöra den ekonomiska lagstiftningen och utfärdats av Konungen själv. 1871 ansåg Kungl. Maj:t, att riksdagen skulle ha medbestämmanderätt i de delar, »vilka vore till kommunallag att hänföra eller anginge statens skyldighet i vissa fall att bekosta fattigvård». I övriga delar begärde regeringen riksdagens yttrande. – 1918 åter betraktades fattigvårdslagen i sin helhet tillhöra det för konung och riksdag gemensamma lagstiftningsområdet. Se härom MALMGREN, Riksdagen och lagstiftningen. Sveriges Riksdag XIV, s. 118 f. Malmgren uppger felaktigt, att regeringens tillvägagångssätt inte mötte någon opposition i utskott eller kamrar. Greve J. O. Mörner i

själv, tänkt sig kommittén närmast som ett expeditionsutskott för riksdagen, framgår också av att den drivande kraften bakom riksdagsbeslutet, häradshövding Hasselrot, kom att ingå i kommittén. Förutom honom var två ämbetsmän ledamöter, krigshovrättsrådet Rhodin och landssekreteraren i Blekinge, Abelin.

Tillsättandet av kommittén observerades och kommenterades i en del av pressen. Stockholms-Posten prisade regeringens snabbhet att handla, och även personvalet berömdes. Wäktaren återigen angrep regeringen därför att den gjort kommittén bunden av riksdagsbeslutet, och Östgöta-Correspondenten begagnade tillfället, då kommittén tillsattes, till att ta avstånd från riksdagens principer.¹⁷

Med sitt synnerligen begränsade uppdrag kunde kommittén arbeta snabbt. Redan den 13 september signerades dess betänkande. Det är en enorm skillnad mellan 1869 års kommittéutlåtande och de betänkanden i fattigvårdsfrågan, som utarbetats av tidigare kommittéer under 1800-talet, tillsatta 1810 och 1837. I betänkandet 1869 finns inget resonemang angående fattigdomens orsaker eller om de tjänligaste medlen att avskaffa fattigdomen. Kommittén hade sett som sin enda uppgift att förvandla riksdagsbeslutet till en acceptabel och konsekvent lagtext. Ändå hade det varit meningsmotsättningar inom kommittén. – Frivillighetsförespråkaren Hasselrot tvekade att på en punkt dra konsekvensen av den av honom förfäktade principen. Han menade, att om annan än hemortskommun givit bistånd åt en fattig, skulle denna kommun ha rättighet att utkräva den erlagda hjälpen av hemortskommunen. Kommittémajoriteten ansåg

första kammaren ansåg, att det tidigare lagstiftningsarbetet i fattigvårdsfrågan inte skulle få vara prejudicerande. Kungl. Maj:t och riksdagen borde gemensamt stifta lagen (1871 FK IV: 146 ff.). Hamilton hade annan uppfattning (s. 133 och 494). Det förtjänar också att framhållas, att riksdagsbeslutet i sak helt överensstämde med den slutliga lagen av 1871.

¹⁷ S-P 7/6, Wäktaren 10/6, ÖC 16/6 (Stockholmskorr.) 1869.

Remissvaren på 1869 års fattigvårdsbetänkande:

	anser sig bunden av riksd:s beslut	godkänner i princip frivilligh.- linjen	mot kate- goriindeln. av de fattiga	för be- svärs- rätt
Kammarrätten ^{a)}		Nej	Ja	Ja
Sthlms stad, Bildt, ^{b)} FK		(Ja)		Nej
Sthlms län, Stråle			Ja	Nej
Uppsala, Hamilton ^{c)}		Ja		
Södermanlands, Lagerbjelke, AK-talman		Nej	Ja	Ja
Östergötlands, De la Gardie		Nej	Ja	Ja
Jönköpings, Faxe, FK		Ja		
Kronobergs, Munthe			Ja	Ja
Kalmar, Skiöldebrand		Nej	Ja	Ja
Gotlands, Gyllenram, FK		Ja	Ja	Nej
Blekinge, Hans Wachtmeister, FK		Ja		
Kristianstads, Axel K. Wachtmeister, ^{b)} FK		(Ja)		Ja
Malmöhus, von Troil, ^{d)} FK		Ja		
Hallands, Alströmer, AK		Ja		
Gbgs o. Bohus, Ehrensverd, FK		Ja		
Älvsborgs, landssekr. o. landskamr.	Ja			
Skaraborgs, d:o				Ja
Värmlands, Ekström		Ja		
Örebro, Åkerhjelm		Ja		
Västmanlands, landssekr. o. landskamr.		Ja		
Kopparbergs, de Maré, ^{e)} FK		Ja		
Gävleborgs, Asker	Ja			
Västernorr., Weidenhjelm	Ja			
Jämtlands, Asplund		Ja		
Västerbottens, Almquist, FK		endast detalj-		
Norrbottens, Bergman, FK		granskning	Ja	

a) Kammarrättspresident var C. G. Mörner, som i FK uttalat sig mot frivillighetsprincipen. Av kammarrättsråden var Kinmanson ledamot av AK, där han också uppträtt mot frivilligheten. Han hade ett särskilt yttrande till kammarrättens utlåtande, där han pläderade för att staten och länet skulle bidra till fattigförsörjningen. Se i övrigt NILSSON, s. 118 och 130 f.

b) Bildt menade, att den gällande lagstiftningen vilade på felaktig grund men var tveksam om förslaget hade bestämt företrädare. Han var rädd för ökat tiggeri. Wachtmeister i Kristianstad angrep den obligatoriska fattigvården, som han ansåg ha haft menliga följder, men han menade också, att det fanns betänkligheter med

inte, att en sådan »utkrävningsrätt» i fråga om hjälp till andra än vansinniga jämte föräldralösa barn överensstämde med frivillighetsprincipen. Däremot framhöll de båda ämbetsmännen, att om Hasselrots tolkning av riksdagsbeslutet skulle ges företräde, då borde också i konsekvens härmed fattigvården åt åldriga, vanföra och sjuka göras obligatorisk.¹⁸

Kommittébetänkandet skickades nu på remiss till kammarrätten och länsstyrelserna. Remisstiden gjordes kort, då ecklesiastikministern avsåg att framlägga proposition till 1870 års riksdag. Ämbetsmännens kritik kom emellertid att göra detta omöjligt.

Remissinstansernas ståndpunkter i några frågor som är relevanta i detta sammanhang framgår av en tabellarisk uppställning å motstående sida.¹⁹ Av de 26 yttrandena var 12 klart tillstyrkan-

¹⁸ Underdånigt betänkande och förslag af komiterade för utarbetande af nya författningar angående fattigvården i riket samt om försvarslösa och till allmänt arbete förfallna personer afgifvet den 13 september 1869 (1869 års betänkande). – Att kommittémajoritetens ståndpunkt i fråga om utkrävningsrättens förenlighet med frivillighetsprincipen var den enda rimliga torde stå klart, vilket framhölls såväl i flertalet remissyttranden som i 1870 års kommittébetänkande, s. 29.

¹⁹ Remissyttrandena finns i eckl.departementets handlingar, 1869 25/5 nr 3, RA. I flertalet fall är det landshövdingarna, som står för länsstyrelsernas svar, i tre fall landssekreterare och landskamrerare gemensamt. Här anföres svaren efter namnen på respektive län. I tabellen har också angetts, om landshövdingen är ledamot av riksdagen (FK el. AK).

de föreslagna principerna, framför allt under en övergångsperiod. Själv bröt han radikalt mot frivillighetsprincipen genom att förorda bibehållen besvärsrätt.

c) Till Uppsalalandsövdingens yttrande hade fogats en inläga från Uppsala stad jämte reservation från rådmän Henschen.

d) von Troils landssekreterare, Krok, tog i särskilt yttrande avstånd från kommunernas självbestämmanderätt och ville ha kvar klagorätten.

e) de Maré hade i riksdagen talat mot frivilligheten. I remissyttrandet tillstyrktes! Av landshövdingarna hade i riksdagen Hans Wachtmeister, von Troil och Ehrensvärd talat för frivilligheten.

de.²⁰ Ytterligare fyra tog inte ställning i de intressantaste sakfrågorna, huvudsakligen emedan de ansåg sig vara bundna av riksdagens beslut och kommitténs begränsade uppdrag. De övriga tio var i växlande usträckning kritiska. Från flera håll menades, att det var tillämpningen av den gällande fattigvårdslagen, som var felaktig. Härmed kunde då avses både besvärmyndigheternas praxis och de lokala fattigvårdsstyrelsernas.^{20a}

I kommittéförslaget var en tacksam angreppspunkt uppdelningen av de hjälpbehövande i två kategorier, en som skulle få obligatorisk hjälp, nämligen vansinniga jämte föräldralösa barn, samt övriga, vilka var utlämnade åt kommunernas eget avgörande eller godtycke, som några remissinstanser uttryckte det.²¹ Den enda riktiga grunden var, menade de kritiska, att den som var ur stånd att försörja sig och de sina skulle ha rätt att påräkna understöd av samhället. Åtta remissinstanser angrep den gjorda kategoriindelningen.

Riksdagen, liksom efter den kommittén, hade dragit den konsekvensen av frivillighetsprincipen, att tiggeri inom hemsocken skulle tillåtas. Det var för flera landshövdingar ett synnerligen starkt argument mot förslaget. Även överståthållare Gillis Bildt, som i sitt yttrande hårt angrep den obligatoriska fattigvården, underkände förslaget på grund av riskerna för ökat tiggeri.²² I sex remissyttranden framfördes denna synpunkt. Därtill kom Curry Treffenberg i Västerås, som visserligen prisade förslaget, därför att det brutit mot den gällande förordningens filantropiska tendenser men ville ha skärpt lagstiftning mot tiggeriet.²³

Den väsentliga frågan om huruvida klagorätten skulle finnas kvar, besvarades jakande i sju yttranden.

²⁰ Vid summeringen av yttrandena räknas konsekvent inte med dem som bilagts landshövdingens i Uppsala yttrande.

^{20a} Uppsala stad resp. Södermanlands län. Då man i Stockholms, Jönköpings och Jämtlands län klagade på lagens tillämpning, angavs inte var felet låg.

²¹ Kammarrätten, s. 14. Kalmar, s. 13.

²² Sthlm, s. 2 f.

²³ Västmanlands, s. 14 f. och 23.

Man får emellertid en felaktig bild av remissopinionen, om man endast summerar positiva och negativa yttranden. Den viktigaste remissinstansen var utan tvekan kammarrätten. Den var sedan 1853 den högsta besvärinstansen i fattigvårdsfrågor nedanför konungen själv, och dess ämbetsmäns erfarenhet av fattigvårdsmål kunde inte bestridas. I riksdagsdebatten hade angreppen på kammarrättens sätt att fullgöra sin prövningsfunktion spelat en icke oväsentlig roll. Framför allt hade det upprört sinnena, att kammarrätten i ett fall mot den lokala fattigvårdsstyrelsen och länsstyrelsen – men i enlighet med den behövandes önskemål – beslutat om sättet för understödsgivandet.²⁴

Kammarrättens kritik av riksdagsbeslutet och kommittéförslaget var fullständigt nedgörande. Genom att ecklesiastikministern och regeringen gjort riksdagens synpunkter till sina, drabbade kritiken också regeringen. Rätten inledde med en stor uppgörelse med de nya principer, som lanserats, och gick sedan över i detaljkritik. Man konstaterade, att samhället, särskilt det kristna, hade skyldighet att ta vård om de fattiga. Grunden för den av riksdagen gjorda kategoriindelningen fann man inte ens vara antydd. Det var en absurditet att överhuvudtaget indela samhällets fattigvård i obligatorisk och frivillig, då den obligatoriska fattigvården inte var något annat än samhällets fattigvård. Att uppställa som regel att samhällets fattigvård icke ägde någon förpliktelse mot de utblottade sjuka, mot de utfattiga, som var ålderdomssvaga eller vanföra, eller mot barn, vilkas föräldrar inte kunde försörja dem, det var, menade kammarrätten »ett gäckeri med begreppet fattigvård» och överensstämde inte »med den mänsklighet och barmhärtighet, varför vår tid även hos Riksdagen blivit berömd».

Ett par landshövdingar, främst Lagerbjelke i Södermanlands

²⁴ NILSSON, s. 53 och 73–78.

och De la Gardie i Östergötlands län framförde en nästan lika från kritik som kammarrätten.²⁵

Ecklesiastikministern och regeringen böjde sig för remisskritiken. En ny utredning tillsattes omgående efter det att remisstiden utgått.²⁶ Den fick i uppdrag att granska det tidigare kommittébetänkandet jämte remissyttrandena däröver. Av den gamla kommitténs ledamöter kvarstod Hasselrot och Rhodin. Sju nya ledamöter tillsattes med ordföranden kammarkollegiepresidenten Carl Johan Thyselius i spetsen.²⁷ – Det skulle visa sig, att ett avgörande steg från 1869 års principer hade tagits genom att en ny kommitté med nytt uppdrag tillsatts.

Ämbetsmännen, främst kammarrätten, hade lyckats ge lagstiftningsarbetet i fattigvårdsfrågorna en ny riktning. Kammarrätten påverkade också den allmänna opinionen, som den kom till uttryck i tidningarna. Dess utlåtande citerades utförligt i stora delar av den ledande pressen och fick också kommentarer, huvudsakligen i positiv riktning. Aftonbladet förklarade sig instämma med kammarrättens synpunkter, och genom AB blev dessa kända även i landsortspressen. Öresunds-Posten, som tidigare närmast stått på frivillighetslinjen, slöt nu upp kring kammarrättens och AB:s åsikter. Än märkligare var, att Vestmanlands läns tidning refererade kammarrättens synpunkter på ledande plats. Så sent som i oktober hade tidningen pläderat för en fullständigt frivillig fattigvård. AB:s synpunkter gillades

²⁵ Kammarrätten, s. 13, Södermanlands, s. 12, och Östergötlands, s. 5 f.

²⁶ Statsrådsprotokoll i ecklärenden 23/11 1869, RA.

²⁷ Thyselius var ledamot av första kammaren. Det var också av de nya kommittéledamöterna göteborgsläkaren Ch. Dickson, som i riksdagsdebatten förfäktat frivillighetsprincipen. F. bruksägaren von Stockenström var nyvald FK-ledamot. Från andra kammaren kom lantmannapartisten, lantbrukaren och predikanten Hedengren. Dessutom ingick i kommittén ombudsmannen Richter, kyrkoherden Råbe samt landssekreteraren Holmberg från Växjö. Den senare hade varit ledamot av första kammaren 1867–68 (NILSSON, 133 f.).

också av GHT, som redan dessförinnan angripit frivillighetsprincipen.²⁸

GHT:s platskollega, Göteborgs-Posten, presterade pressens mest övertänkta inlägg till förmån för obligatorisk fattigvård, och Wäktaren slöt som alltid troget upp som en obligatoriets försvarare.²⁹

I frivillighetslägret vidblev NDA och Stockholms-Posten sina ståndpunkter. NDA fann en reform i föreslagen riktning vara av nöden, och tidningen kritiserade regeringen, därför att den enligt NDA:s uppfattning förhalade ärendet. Stockholms-Posten sökte så fort kammarrättens synpunkter blivit kända att förta udden av dess kritik genom att hänvisa till det av riksdagen så omdiskuterade fallet, då kammarrätten beslutat om sättet för understöd. Kammarrätten var enligt tidningen förespråkare för en vådlig socialism, då den medgav nödlidande rätt att av samhället tilltvinga sig en pension till det belopp han själv behagade bestämma och så bereda sig och sina närmaste ett bekymmerslöst liv. I början av år 1870 fortsatte Stockholms-Posten i en artikelserie sin kampanj mot »den officiella kommunismen».³⁰

I juni 1870 avgick F. F. Carlson som ecklesiastikminister. Han hade varit frivillighetsprincipens främste förespråkare i regeringen och hade med stort intresse följt de båda fattigvårdskommittéernas dittillsvarande arbete. Hans efterträdare, Gunnar Wennerberg, hade i motsats till honom inte bundit sig i principfrågan.³¹

I den utökade kommittén var det ämbetsmännen Rhodin och

²⁸ AB 13/12, 14/12 och 15/12, Ö-P 23/12, VLT 5/10, 22/12 69, GHT 6/12, 16/12 69.

²⁹ G-P 16/12, 21/12, 31/12 69. Wäktaren 24/2 70.

³⁰ NDA 4/12 69, S-P 6/12 69, 12/1, 14/1, 15/1 70. – Den socialism, som lades kammarrätten till last bestod konkret däri att den ålagt Malmö stad att i dagligt understöd betala 50 öre om dagen åt den 68-årige träskomakaren Jöns Jöns-son samt dennes hustru, som också var sjuk.

³¹ NILSSON, s. 140 f. med not 3.

Holmberg, som hade att färdigställa ett utkast till kommittéförelslag. I detta utkast kom man i hög grad att beakta remisskritiken.³² Det färdiga kommittéförelslaget, signerat den 5 september 1870, skilde sig inte mycket från det tidigare utkastet. Det ovan gjorda påståendet, att kammarrätten var den viktigaste remissinstansen, bestyrkes av kommittéutlåtandet. Det är frapperande i vilken hög grad kammarrättens synpunkter tas upp till diskussion och även ges företräde. Den obligatoriska fattigvården skulle enligt kommittéförelslaget utsträckas till att gälla förutom minderåriga och vansinniga också åldriga, sjuka och vanföra, som var oförmögna till arbete och saknade egna medel jämte underhåll av andra.³³ Även kritiken mot kommunernas suveränitet på området togs ad notam. Kommittén ansåg, att om staten ålade kommunerna vissa skyldigheter, måste det också tillkomma staten att vaka över att skyldigheterna fullgjordes. Därför borde enligt kommitténs uppfattning landshövdingarnas plikt i detta hänseende kvarstå. Däremot ansåg inte kommittén att härav skulle följa, att en klagorätt för de fattiga måste finnas.³⁴ Remissinstansernas rädsla för ökat tiggeri beaktades också av kommittén. Allt bettlande borde således vara förbjudet.³⁵ Dessutom menade kommittén, att i händelse av missväxt eller dylikt fattigvårdsstyrelsen väl icke som tidigare skulle behöva anordna allmänna arbeten, men dock borde hemställa till fattigvårdssamhället om vidtagande av åtgärder.³⁶

Kungl. Maj:t gjorde i stor utsträckning kommittéförelslaget till sitt. Ett icke oväsentligt undantag härvid utgjorde dock formu-

³² *IBID.*, s. 135.

³³ Underdånigt betänkande med förslag till förordning angående fattigvården i riket m.m. afgifvet den 5 december 1870 af dertill i nåder förordnade komite-rade, 1871 (1870 års betänkande), § 1 samt s. 10 f.

³⁴ *IBID.*, s. 14 f.

³⁵ *IBID.*, s. 35 f.

³⁶ *IBID.*, s. 48 f., stadgeförelslaget § 13 mom. 3. I regeringspropositionen ändrades denna skyldighet för fattigvårdsstyrelserna till en anmodan, uttryckt med »må».

leringen av § 1. Kommittén hade ansett, att det skulle krävas, att de nödlidande var oförmögna till arbete. Regeringen med ecklesiastikminister Wennerberg föreslog nu i stället, att kravet skulle vara, att de nödlidande var urståndsatta att genom arbete förvärva vad som erfordrades för att avhjälpa behovet. Genom att nödsituationen gjordes till huvudkriteriet vid avgörandet av hjälpbehovet, var ytterligare en utvidgning gjord av den obligatoriska fattigvården.³⁷

Twister i denna formuleringsfråga utgjorde ett viktigt inslag i 1871 års fattigvårdsdebatt. Lagutskottet accepterade propositionens skrivning, men Hasselrot reserverade sig. Han menade, att det inte skulle vara tillräckligt för fattigvård att vara urståndsatt att genom arbete försörja sig, utan det skulle erfordras en oförmögenhet till arbete.³⁸ I första kammaren segrade Hasselrots reservation, sedan bl.a. ordföranden i 1869 års andra fattigvårdskommitté Thyselius talat för denna ståndpunkt.³⁹ I andra kammaren vann däremot med stor majoritet lagutskottets linje. Där var debatten betydligt kortare, och motsättningen mellan de båda skrivningsförslagen framhävdes mindre än i första kammaren. Så menade t.ex. lagutskottets ordförande Erik Sparre, att det knappast förelåg någon skillnad mellan lagutskottets och Hasselrots förslag.⁴⁰ Då nu kamrarna beslutat på olika sätt, ålåg det lagutskottet att söka sammanjämka meningarna. Utskottets nya förslag godtogs av båda kamrarna. Det hade följande lydelse: »Befinnes minderårig eller den som i följd av ålderdom, kropps- eller sinnessjukdom, vanförhet eller lyte är oförmögen att genom arbete förvärva vad till livets uppehållande oundgängligen erfordras, sakna egna medel samt underhåll och vård av annan, då skall nödtorftig fattigvård honom lämnas.» Genom denna skrivning nådde man en verbal likhet

³⁷ 1871 Prop. 29. Se NILSSON, s. 145.

³⁸ 1871 LU 23 med Hasselrots res.

³⁹ 1871 FK IV: 169 f. och 163.

⁴⁰ 1871 AK IV: 239 och 216.

med den ståndpunkt, som första kammaren stannat för. I sak segrade närmast andra kammarens uppfattning.⁴¹

I fråga om förslaget »andra grundpelare»,⁴² den borttagna rätten för de fattiga att klaga, blev det ingen diskussion i andra kammaren. I första kammaren däremot pläderade en grupp ämbetsmän för att denna rätt skulle bibehållas. De krävde, att de fattiga skulle få rättigheter, som svarade mot kommunernas skyldigheter. Denna grupp befann sig dock i minoritet, och riksdagsbeslutet innebar, att de fattigas dittillsvarande klagorätt skulle slopas.⁴³

När riksdagen 1871 åter tog ställning till fattigvårdslagstiftningen, var presskommentarerna mera sparsamt förekommande än under 1869. I tvisten om formuleringen av § 1 var det endast C. F. Bergstedts nya organ, *Samtiden*, som tog ställning. Tidningen ansåg, att 1869 års förslag gått för långt på frivillighetens väg. För så utsträckt frihet var tiden ännu inte mogen. Däremot, menade tidningen, liknade den skrivning, som förslagits i propositionen alltför mycket gällande lag. Det framgick inte tillräckligt klart, att var och en hade skyldighet att sörja för sig själv och inte kunde fordra någon samhällelig hjälp. Sådan skulle endast kunna komma någon till del genom kristlig barmhärtighet.⁴⁴

Tidningar, som tidigare redovisat helt skilda grunduppfattningar, var påfallande ense om en positiv bedömning av 1871 års fattigvårdsbeslut. GHT välkomnade, att beslutet i mycket liten utsträckning skilde sig från gällande fattigvårdsstadga. *Aftonbladet* sade sig vara övertygat om att den nya stadgan skulle undanröja de missbruk och ofog, som den gällande fattigvårdslagen föranlett. Tidningen hoppades, att stadgan inte skulle lägga ett alltför bekvämt hyende under den egoistiska hårdheten hos de bestämmande personerna inom en eller annan lantkom-

⁴² Enligt Hasselrot (71 FK IV: 300).

⁴³ 1871 FK IV: 319.

⁴⁴ *Samtiden* 1871, s. 194 ff.

⁴¹ 1871 LU 27, FK IV: 455, AK IV: 628. Se NILSSON, s. 149.

mun. NDA hade tidigare konsekvent förordat frivillighetsprincipen. Nu välkomnade tidningen den nya lagen, som sades vara byggd på principiellt riktig grund, och hoppades, att lagen inte skulle framkalla den hårdhet »vartill lagens bokstav onekligen berättigar». Strax därefter uttalade NDA den övertygelsen, att det skulle ta flera generationer, innan det allmänna kunde frigöra sig från de förbindelser, som man dittills iklätt sig på grund av »kristligt sinne och samhällets beslut».⁴⁵

Den mest kritiska rösten tillhörde Fäderneslandet. Det var framför allt beslutet om straff för bettleri, som kraftigt ogillades. Efter riksdagen sade tidningen, att det först var 1871 års riksdag, som gjort fattigdomen till ett brott. Om inte kapitalet går arbetet till mötes, skrev Fäderneslandet i socialistiska ordalag, blir det en fruktansvärd sammanstötning, i jämförelse med vilken pariskommunen endast skulle verka som en förpostfäktning. Efter hand skärpte tidningen ytterligare tonen mot fattigvårdslagen. Den karakteriserades som en oduglig och grym lag, som lät människor svälta ihjäl.⁴⁶

Den ekonomiska krisen vid 1860-talets slut ökade antalet nödlidande, som behövde samhällelig fattigvård och medförde stegrade fattigvårdsutgifter. Dessa faktorer riktade blickarna på den gällande fattigvårdslagen. I synnerhet blev detta fallet 1869, då nöden var som störst. I såväl press som riksdag framställdes 1853 års fattigvårdsförordning som medverkande till de dåliga tiderna. Många såg i en övergång till frivillig fattigvård ett radikalt och effektivt botemedel mot såväl de höga fattigvårdsutgifterna som den demoralisering och understödsgaranda, som ansågs vara en av orsakerna till den ökande fattigdomen. Denna åskådning dominerade både lagstiftningsarbetet och den allmänna opinionen, tills högre ämbetsmän i november hunnit avge sin, i en del fall, synnerligen fräna kritik mot de nya principer-

⁴⁵ GHT 10/5, AB 22/5, NDA 1/6 och 19/6 71.

⁴⁶ Fäderneslandet 10/5, 26/7 71 och 3/4 72.

na. Med denna kritik fördes lagstiftningsarbetet och opinionsbildningen in på nya banor eller m.a.o. tillbaka till ståndpunkter, som stod gällande förordning nära.⁴⁷ Denna återgång i tänkesätten underlättades av att skördarna fr.o.m. 1869 åter var gynnsamma. Krisen och den stämning den skapat, drog förbi. Riksdagen hade lättare att främja 1869 års principer tack vare att andra kammaren nyvaldes 1869, varigenom ganska många nya, obundna riksdagsledamöter fick behandla frågan 1871. I flera andra fall vidgick man öppet, att man ändrat uppfattning. Det beslut, som riksdagen fattade 1871, blev också i sak liktydigt med den nya fattigvårdsförordningen av samma år.⁴⁸ Den viktigaste skillnaden mellan den nya lagen och den gamla låg i att klagorätten hade slopats. Mot bakgrund av 1869 års fattigvårdsdebatt är emellertid *likheten* med den tidigare lagen mest anmärkningsvärd.

3

Vid undersökningen av de argument som förekom i fattigvårdsdebatten göres en åtskillnad mellan å ena sidan de argument som var direkt anknutna till den rådande debattsituationen med existerande lagstiftning och framlagda reformförslag (avsnitt 4) och å andra sidan de argument som var av mer principiell natur och som är mer avslöjande för synen på samhället och på dess verksamhets omfattning (avsnitt 5). Större delen av detta avsnitt (4) upptas av en analys av debatten som rörde verkningarna av obligatorisk och av frivillig fattigvård. Här finns också med frågan om den obligatoriska fattigvårdens utsträckning och en diskussion av frivillighets- och frihetsbegreppen.

⁴⁷ Ovanstående skildring av utvecklingen överensstämmer med NILSSON, s. 132. Dessutom har jag sökt påvisa remisskritikens betydelse för opinionsbildningen.

⁴⁸ SFS 1871: 33.

Verkningarna av obligatorisk och av frivillig fattigvård. De som angrep den obligatoriska fattigvården hävdade, att den gällande fattigvårdslagen i hög grad bidragit till fattigdomen och nöden vid 1860-talets slut.¹ En variation på det temat var synpunkten, att det var tillämpningen av stadgan, som åstadkommit felaktiga tänkesätt hos befolkningen och för att råda bot på detta behövdes en ändring av själva stadgan.²

Konkret var det framför allt två saker, som lades fattigvårdsstadgan till last. Den anklagades för att a) demoralisera befolkningen och b) medföra ökade fattigvårdsbördor. Ett orsakssammanhang mellan dessa båda faktorer utvecklades på följande sätt av förstakammarutskottet 1869: Rättighet till hjälp undanröjer nödvändigheten att tänka för sig själv, att genom arbete, umbäranden och sparsamhet betrygga sin ställning, den inleder till lättja och ett sysslolöst liv och till att ta hjälpen av andra, och härmed är människan i de flesta fall förlorad, för det förnedrar människan djupt att tigga det bröd, som kan förtjänas. Detta bidrager i hög utsträckning till fattigdomens utbredning och »fattigvårdsbördornas stigande till den höjd, att de på många ställen känns nästan outhärdliga». Stockholms-Posten gav en än mer drastisk skildring av hur människor närmast medvetet lät sina hem förfalla, då de visste, att samhället ändå skulle försörja dem. Ecklesiastikminister Carlson ansåg, att brist på omtanke var huvudkällan till fattigdom; den obligatoriska fattigvården uppmuntrade just bristen på omtanke och stegrade därför det onda som den skulle avhjälpa, och mångdubblade antalet som behövde hjälp. I flera landshövdingars remissyttrandena på 1869 års kommittébetänkande återfinns synpunkterna. Liksom man funnit vid 1840–41 års riksdag, ansåg man, att omtanke för framtiden, sparsamhet och arbetsamhet alltmer åsido-

¹ 1869 FKTU nr 2, Rskr 69. S-P efter Nya Wermlands-Tidningen 17/2 och 20/2.

² Remissyttrandet från Uppsala stad, s. 3, och Jämtlands län, s. 2. Jfr ovan s. 168 not 20 a.

sattes av åtskilliga. Enligt en del länschefer menade många, att det inte ens längre var förödmjukande att inte kunna sörja för sig själva. Vid 1871 års riksdag återkom talet om demoralisering med därav åtföljande höga fattigvårdsbördor, men det var nu betydligt mer sparsamt företrätt.³

De som talade mot fattigvårdsobligatoriet sökte göra gällande, att dess borttagande skulle leda till en stegring av självkänslan och omtanken hos folket. Man skulle ge de fattiga en moralisk lyftning genom att avvänja dem från att huvudsakligen lita på främmande hjälp och i stället få dem att använda sina egna krafter.⁴

De som försvarade den obligatoriska fattigvården förnekade i allmänhet, att fattigvårdsstadgan hade andel i orsakerna till nöden. I stället hänvisades till den allmänna missväxten i landet eller rent generellt till Sveriges hårda klimat. Någon gång kunde också lokala orsaker till fattigdomen påvisas som då rådman Henschen för Uppsalas del talade om det »i förhållande till folkmängden större antalet oäkta barn som av lätt förklarliga skäl framfödas i staden».⁵

Talet om den gällande fattigvårdsförordningens demoraliserande verkningar bemöttes av en del debattörer. S. A. Hedlund sade sig inte tro, att fattigdomen var så lockande att flera blev fattiga än som var nödvändigt, och Jöns Rundbäck påpekade, att det inte var så lätt för den svenske arbetaren att iaktta sparsamhet, då det inte fanns arbete.⁶

³ S-P 17/2 och 20/2. Även NDA 10/2 och 16/2 69. 1869 AK III: 533 (Carlson). Remissyttranden från Stockholms län, s. 2, Värmlands, s. 2, även från ÖÄ, s. 2, och Kristianstads, s. 2. 1871 FK IV: 110 ff. (Hasselrot), AK IV: 232 (Hjelm).

⁴ 1869 AK III: 564 (von Troil), 630 (Gumaelius). Uppsala läns remissyttrande, s. 6.

⁵ Remissyttranden från Östergötlands län, s. 3, och kammarrätten, s. 6. Henschen i särskilt yttrande. 1869 AK III: 544 f. (Ridderstad). Se även andrakammarutskottets tidigare refererade »nyliberala orsaker» till nöden!

⁶ 1869 AK III: 545 resp. 572.

Man uttalade också starka tvivel på de moraliska verkningarna av en frivillig fattigvård. Dubier av detta slag kommer i särskild hög grad fram i remissyttrandena av 1869. Ovan har påpekats hur rädslan för ökat tiggeri var en kardinalpunkt i flera remissinstansers negativism mot frivilligheten. Den fanns även där man i övrigt förespråkade frivillighet. Anklagelsen om demoralisering kastades tillbaka på frivillighetslinjen. Erfarenheten visade, hävdade man, att tiggeri och kringstrykande var vaggan till lasten och brottet. Man sade också rent ut, att en av de få utvägarna för en fattig, som inte hade att påräkna samhällelig hjälp, det var att bli brottslig.

En motsvarighet till 1869 års debatt om fattigvårdens demoraliserande eller moraliska verkningar hade varit debatten föregående år om statlig undsättning åt dem som värst drabbats av den svåra missväxten. A. O. Wallenberg hade då talat mot hjälpåtgärder och med exempel från Norrland varnat för den demoralisering, som kom i undsättningsanstalters spår. I ett genmäle hade riksarkivarie Nordström i stället pekat på demoralisering i följd av arbetslöshet och elände.⁸

Den andra hörnspelaren i frivillighetsförespråkarnas kritik av den existerande fattigvården var att den gjort fattigvårdsutgifterna så höga. Det talet bemöttes främst av kammarrätten, som hänvisade till att såväl 1837 års kommitté som den norska fattigvårdskommittén av 1853 kommit till det resultatet, att fattigvårdsbördan inte var så stor, att den borde inge något allvarligt bekymmer. Frågan om huruvida den svenska fattigvårdsbördan ökat nämnvärt sedan 1847 besvarades med hänvisning till det antal besvärsärenden, som kammarrätten behandlat sedan 1854. Någon stegring av antalet fall var det inte fråga om

⁷ Remissyttrandena från bl.a. Östergötlands län, s. 3 f., Kalmar, s. 12, och Kristianstads, s. 3.

⁸ 1868 FK I: 237 resp. 241 ff. Se också S. OREDSSON, Järnvägarna och det allmänna, s. 237.

förrän under de tre senaste åren, och då berodde ökningen på de felslagna skördarna.⁹ Obligatorieanhängarna kunde också göra gällande, att genom frivillighetsprincipen skulle fattigvårdsbördorna bli ojämnt fördelade. Det goda hjärtat skulle bli beskattningsobjekt, sade Göteborgs-Posten. Fattigvårdsbördorna skulle vältras speciellt tungt på den som var noggrann att iakttå sina plikter som medborgare och människa.¹⁰

Vid sidan om den obligatoriska fattigvårdens förmenta demoraliserande verkningar och fattigvårdsbördornas tyngd kunde också annat anföras till förmån för frivillighetsprincipen. Ökad frivillighet sades medföra bättre kontroll över gåvornas användning och större glädje i givandet. Tvånget att ge påstods förslöa hos givaren viljan att pröva gåvans rätta användning. Vid tvångsgåva frågades inte efter den nödlidandes sedligaandel.¹¹

Fattigvård baserad på frivillighet skulle enligt principens förkämpar sporra den frivilliga barmhärtigheten. Hasselrot menade att det var mer välsignelsebringande för givaren, då han frivilligt lämnade sin skärv till den fattige än då han erlade en fattigskatt, som han inte kunde undandra sig. Man underströk, att samvetslagen var lika bindande som den skrivna lagen. Även Stockholms-Posten, som huvudsakligen pläderade för att varje samhällsmedlem skulle ha skyldighet att klara sig själv, framhöll, att »godheten har utfört lika stora jätteverk som någonsin tvånget eller intresset». Detta slag av argument återkom i 1871 års fattigvårdsdebatt, där i första kammaren både överståthållare Bildt och redaktören m.m. C. F. Bergstedt hänvisade till Amerika som ett mönsterland. Där fanns ingen legal fattigvård, men man hade inte hört talas om att någon person där dött av

⁹ Kammarrättens remissyttrande, s. 5 f.

¹⁰ G-P 16/12, GHT 6/12 1869. Remissyttranden från Uppsala stad, s. 15, Kalmar län, s. 12, Norrbottens, s. 2 f.

¹¹ NDA 4/12 69. Uppsala läns remissyttrande, s. 2.

svält eller vanvård. Just på grund av frivilligheten hade den kristliga barmhärtigheten gjort sig gällande i så mycket större och vackrare skala.¹²

Anhängarna av en obligatorisk fattigvård trodde inte alls, att frivillighet borgade för en tillräcklig kontroll. En allmosa given av den enskilde utan föregående prövning torde ofta motverka gåvans ändamål, sades det. En enskild måste vara tveksam, om hans bidrag verkligen gjorde nytta, då han inte som en fattigvårdsstyrelse kunde göra en grundlig undersökning. Om den enskildes gåva träffade den verkliga nöden, måste det – i motsats till vad som gällde för fattigvårdsstyrelsen – bero på en lyckoträff. T.o.m. ett frivillighetsorgan som Vestmanlands läns tidning såg sig föranlåtet att plädera för understödsföreningar som ett komplement till frivillighetsprincipen, vilka skulle se till att allmosor icke gavs utan prövning.¹³

Obligatorieanhängarna menade, att om fattigunderstödet endast skulle bero på barmhärtigheten, skulle följderna bli ganska vådliga. Långt ifrån att öka barmhärtigheten, skulle man riskera, att känslan bleve avtrubbad, om den frivilliga fattigvården skulle avhjälpa också den värsta nöden, den som samhället dittills sökt lindra. Även med samhällelig fattigvård hade den frivilliga välgörenheten ett vidsträckt fält för sin verksamhet. Man tordes i nuläget uppsöka den yttersta nöden just på grund av vetskapen att om värvet blev för tungt, det skulle kunna överflyttas på samhället. Om man däremot visste, att en samhällsmedlem kunde undandra sig att hjälpa, så skulle man inte själv uppmuntras att bära bördor.¹⁴

¹² 1869 FK II: 98 (v. Otter), 100 (Hasselrot), 111 (Dickson), AK III: 552 (A. W. Nilson), 564 (v. Troil). Uppsala läns remissyttrande, s. 6. S-P 15/1 70. 1871 FK IV: 139 ff. (Bildt), 153 (Bergstedt).

¹³ Östergötlands läns remissyttrande, s. 3. G-P 21/12 69, VLT 5/10 69.

^{13a} Kammarrättens remissyttrande, s. 4.

¹⁴ 1869 FK II: 102 (de Maré). Södermanlands läns remissyttrande, s. 13 f.

Även de mest ivriga frivillighetsförespråkarna kunde medge, att det skulle finnas risk för hårdhet, åtminstone under en övergångsperiod. När ecklesiastikminister Carlson vid 1869 års riksdag framhållit, att det nog endast skulle bli under ett övergångsskede man skulle kunna klaga på hårdhet hos de nya principerna, fick han ett ironiskt instämmande från lantmannen Gustaf Kolmodin, som var en framträdande representant för väckelse-rörelsen: »Tillämpar man systemet konsekvent mot desse gamle, vanföre och sjuke, så skall väl till en början jämmerropen bliva något högljudda, men de skola avtaga och till fulla tystna inom kort.»¹⁵

Omfattningen av den obligatoriska fattigvården. 1869 års riksdag satte föräldralösa barn och vansinniga i en särställning. Endast de skulle vara berättigade till en obligatorisk samhällshjälp. Orsaken till denna kategoriindelning var enligt andrakammarutskottets ordförande, A. W. Nilson, att man sökt skilja mellan absolut hjälplösa och relativt hjälplösa.¹⁶ Man gjorde inte hemlighet av att förebilden för indelningen var hämtad från Norge. Tvärtom, likheten underströks liksom den norska lagens välgörande verkningar.¹⁷

Kritik mot kategoriindelningen gjorde sig hörd redan under 1869 års riksdag. Den hade icke någon grund vare sig i våra

G-P 16/12 och 21/12 1869. Även remissyttranden från Kalmar, s. 12, och Kristianstads län, s. 2 f., Fäderneslandet 28/4, DN 28/4, G-P 28/4, ÖC 16/6 och Öresunds-Posten 23/12 69.

¹⁵ 1869 AK III: 533 ff. Även S-P 7/6 69, Uppsala läns remissyttrande, s. 4, NDA 1/6, AB 22/5 71.

¹⁶ 1869 AK III: 552.

¹⁷ Ordföranden i FK TU, Hans Wachtmeister (69 FK II: 114). NILSSON har (s. 78–85) ingående diskuterat likheterna med den norska lagen och funnit, att överensstämmelserna med kommittéförslaget av 1856 är mycket stora, medan däremot 1863 års lag däremot bestämt påbjuder hjälp också till gamla, sjuka och vanföra, även om dessa kategorier behandlas i en annan paragraf än vansinniga och föräldralösa.

hjärtan, religionen eller sederna, sade C. G. Mörner, och kammarrättsrådet Kinmanson ansåg, att man borde utgå från graden av hjälplöshet: En vanför kunde vara lika hjälplös som en vansinnig.¹⁸ Som tidigare nämnts blev detta sedan en kärnpunkt i remissinstansernas kritik av förslaget. Det var lätt att påvisa, att den sjuke, åldrige eller vanføre kunde vara i lika stort behov av hjälp som den vansinnige eller det föräldralösa barnet. Kammarrätten förnekade också, att kategoriindelningen och frivilligheten genomförts i Norge på det sätt som påståtts, och landshövdingen i Kalmar menade, att det inte var relevant att i högre grad bygga på jämförelser med Norge, eftersom den obligatoriska fattigvården hade uråldrig hävd i Sverige.¹⁹

I 1870 års kommittébetänkande erkände man riktigheten av den framförda kritiken mot kategoriindelningen, vilken följaktligen föreslogs slopad. I stället framfördes i stadgeutkastet förslaget att oförmögenheten till arbete skulle vara kriteriet på hjälpbehovet. Man öppnade här en annan möjlighet att i viss mån inskränka obligatoriet. Regering och riksdag gjorde emellertid nödsituationen till den avgörande faktorn för meddelande av hjälp.²⁰

Åtminstone synes detta ha varit lagstiftarnas avsikt. Genom en så småningom ändrad praxis öppnades emellertid en tredje väg att inskränka den obligatoriska fattigvårdens omfattning. Det kan därför vara skäl att något dröja vid den fortsatta utvecklingen på detta område. – Omedelbart efter den nya för-

¹⁸ 1869 FK II: 106 (Mörner), AK III: 530 (Kinmanson). Se vidare FK II: 94 (von Gegerfelt), AK III: 540 (Sigurd Ribbing) och 570 (A. W. Björck).

¹⁹ Remissyttranden från kammarrätten, s. 7, och Kalmar län, s. 6.

²⁰ NILSSON fäster stor vikt vid striden om formuleringen av förordningens § 1 (s. 145–149). Jag anser i likhet med honom, att kommittéförslagets formulering lämnade rum för en mer restriktiv tolkning än vad den slutgiltiga ordalydelsen gjorde. Dock var skillnaden ganska subtil, och med hänsyn till att man i riksdagsdebatten långt ifrån alltid synes ha haft skillnaden klar för sig och även framställt förslagen som likvärdiga (ovan s. 173), anser jag det vara vanskligt att dra mer vittgående slutsatser av åsiktsskillnaderna i denna fråga.

ordningens tillkomst ansågs obligatorisk försörjningsskyldighet föreligga, om en person befann sig i en nödsituation, även om försörjningsskyldig anhörig fanns, dvs. om denna försörjningspliktige inte kunde fullgöra sin skyldighet. Efter en tid gjordes emellertid en sammanställning av bestämmelserna i förordningens första och tredje paragrafer. I den senare paragrafen stadgades om försörjningsskyldighet gentemot de närmaste släktingarna. Denna sammanställning kom till ett mycket klart uttryck i ett utslag av Kungl. Maj:t 1883, i vilket det sades, att fattigvård inte obligatoriskt behövde utgå åt en kvinna med åtta minderåriga barn under familjefaderns sjukdom, eftersom kvinnan var arbetsför och därför försörjningspliktig gentemot de nio familjemedlemmarna. 1899 uttalade sig riksdagen mot denna förändring i praxis och ville ha en sådan förklaring eller stadgeändring, att nödsituationen, oberoende av existensen av en försörjningspliktig men försörjningsoförmögen anhörig, gjordes till enda villkor för fattigunderstöd. Skrivelsen, som gick på remiss, tillstyrktes av de flesta landshövdingarna, dock inte av kammarrättens majoritet! Sedan riksdagsskrivelsen inte givit något omedelbart resultat, ändrade dock kammarrätten genom ett besvärsmål åter praxis. 1907 års fattigvårdskommitté ansåg i sitt utlåtande 1915, att det allmänna hade skyldighet att träda till och lämna fattigvård i varje faktiskt nödläge. Det var i huvudsak denna uppfattning, som kom att ligga till grund för 1918 års fattigvårdslag.²¹

Det faktum att 1869 års riksdag gjorde en uppdelning av de fattiga i två kategorier kom trots det förändrade ställningstagandet av regering och riksdag 1871 att innebära en nyhet som blev bestående. I enlighet med 1870 års kommittébetänkande beslöt riksdagen, att fattigvårdslagen också skulle innehålla ett stad-

²¹ 1899 Rskr 126. 1907 års fattigvårdslagstiftningskommittés betänkande II del 1, avd. 2, s. 25–28. SFS 1918: 422. Se också Nilsson, s. 159 f.

gande om den fattigvård som kommunen skulle ha högsta bestämmanderätt över. I § 2 stadgades att fattigvårdssamhället skulle ha rätt att bevilja fattigvård även i andra fall än dem som § 1 stadfäst som obligatoriska. Denna åtskillnad mellan för kommunerna obligatorisk och frivillig fattigvård går igen i 1918 års fattigvårdslag (§§ 1 och 2) och i 1956 års socialhjälpslag (§§ 12 och 13).²²

I realiteten kom också denna för kommunerna frivilliga fattigvård att bli av stor betydelse. 1907 var enligt den offentliga utredningen av samma år över 1/4 av den fattigvård, som lämnades av detta slag, och i stadskommunerna uppgick den till nära 40 %. Den utgick till arbetsföra men arbetslösa och till personer, som kunde arbeta men hotades att fullständigt brytas ned av sjukdom, som TBC eller reumatism, om inte vård gavs.²³ Detta slags fattigvård torde i hög grad ha bidragit till att hjälpen inte synes ha givits mer restriktivt efter genomförandet av 1871 års lag än före.²⁴

Frivillig hjälp – kommunens frihet. Med närmast föregående avsnitt har vi snuddat vid den glidning som frivillighetsbegreppet undergick i fattigvårdsdebatten.

»Frivillighet» var honnörordet gentemot den obligatoriska fattigvården. Det var frivilligheten, som skulle ha moraliskt upplyftande verkningar. Det var också den, som skulle öka barmhärtigheten och bli välsignelsebringande för givaren. – Man gjorde i riksdagsskrivelsen konstaterandet, att all hjälp måste ha »sin egentliga grund i frivillighet, medlidande och kristlig

²² SFS 1918: 422, 1956: 2.

²³ 1907 års fattigvårdskommitté, s. 32.

²⁴ Huruvida det blev någon skärpning av kommunernas fattigvårdspolitik efter 1871 är vanskligt att uttala sig med bestämdhet om, men begränsade undersökningar stöder i varje fall inte ett antagande om en sådan politikförändring (Trebetygsuppsatser i Lund av E. HÅKANSSON, Fattigvården i Hälsingborg 1865–1874 och B. HANSSON, Fattigvården i Landskrona 1865–1875). Se också G. GELLERSTAMS under utarbetande varande avhandling Från fattigvård till församlingsvård.

kärlek» och drog därav konsekvensen, att kommunerna skulle ha högsta bestämmanderätt i fråga om hjälp åt alla andra kategorier än vansinniga samt föräldralösa barn. På detta sätt sökte man karaktärisera också kommunernas självbestämmanderätt med begreppet frivillighet.

Häradshövding Hasselrot försvarade i ett senare sammanhang denna användning av frivillighetsbegreppet. Frivillig fattigvård enligt riksdagsförslaget § 2 var, skrev Hasselrot i sin reservation till 1870 års kommittébetänkande, »frivillig i den mening, att det berodde på samhället som en persona moralis att lämna hjälp eller ej».²⁵

Remissinstanserna hade vid sin behandling av 1869 års kommittébetänkande inte givit denna kommunernas frihet lika vackra namn. Den skulle resultera i godtycke och nyckfullhet, framhölls det. Kammarrätten tog avstånd från riksdagens uppdelning i frivillig och obligatorisk fattigvård. Den obligatoriska fattigvården måste enligt rätten vara liktydig med samhällets fattigvård. Frivillig fattigvård enligt riksdagens mening var, sade kammarrätten, obligatorisk för de skattebetalande men godtycklig för fattigvårdsstyrelsernas majoritet. Dessa skulle själva inte vara bundna av någon lag men kunna tvinga kommunernas medlemmar att utöva barmhärtighet. Sådan frivillighet var endast ett falskt sken och kunde passa ett despotiskt samhälle men inte i Sverige, som var ett lagbundet land.²⁶

I 1870 års kommittébetänkande framhölls, att ingen annan fattigvård egentligen kunde kallas frivillig än den som individen utan påtryckning av vare sig staten eller kommunen, av egen barmhärtighet lämnade en nödställd like. Som ovan nämnts menade dock kommittén, att det kunde behövas ett stadgande även beträffande den fattigvård, som inte var obligatorisk för kommunerna. I fråga om den hjälp, som samhällena *skulle* ge ansåg

²⁵ 1870 års kommittébetänkande bilaga, s. 21.

²⁶ Kammarrättens yttrande, s. 14. Jfr NILSSON, s. 120 f.

de kommitterade, att staten, som i lag givit uppdraget, också måste övervaka, att uppdraget fullgjordes. Övervakningsfunktionen skulle liksom tidigare ligga hos i första hand länsstyrelserna.²⁷

1871 års riksdag accepterade kommittébetänkandets allmänna syn på frivillighet, obligatorium och övervakning. Vad som kom att diskuteras var, om de fattiga skulle ha rättigheter som svarade mot kommunernas skyldigheter.

4

I detta avsnitt upptas först till behandling de argument, som utgår från en bestämd syn på samhällets skyldigheter. Hit hör också som ett slags underavdelningar hänvisningar till den kristna läran och till kommunismen. Dessutom studeras här synen på samhällets och de fattigas rättigheter, som den kommer till uttryck i argumenteringen.

Samhällets skyldigheter. I debatten diskuterades inte enbart konkret den obligatoriska och den frivilliga fattigvårdens verkningar. Man sökte också axiomatiskt slå fast, att det var felaktigt att lagstifta om barmhärtighet.¹ Hasselrot formulerade det på följande sätt i förstakammardebatten 1869: »Det ligger i sakens natur, att all hjälp som gives åt nästan, har karaktären av ett kärleksverk, är en frukt av den kristliga barmhärtigheten, som ej i följd av sin natur kan vara bunden av några yttre lagar, utan helt och hållet uppspringer ur frivillighetens grund och att hjälpen därför ej med tvång bör kunna utkrävas.»² Stundom gavs någon motivering för ett sådant påstående. Stockholms-Posten gav två argument, varav åtminstone det sistnämnda i sin tur

²⁷ 1870 års kommittébetänkande, s. 13 f.

¹ Så uttryckte J. A. Hazelius det (1869 FK II: 108).

² 1869 FK II: 100. Se också II: 120 (Tornérhjelms) samt den inledningsvis citerade passusen från förstakammarutskottet och riksdagen 1869.

skulle kräva motivering: Staten bör så litet som möjligt syssla med fattigvården, emedan det ligger i människans eget intresse att undanröja armodet och emedan detta för den frivilliga verksamheten i någon mån är möjligt men däremot omöjligt för staten.³ En annan motivering återfinns i Nya Dagligt Allehanda och sedan hos en riksdagsledamot 1869. Först konstateras, att den lagstadgade »rätten» till fattigvård är onaturlig. Så motiveringen: Människan är inte hitsatt på jorden hjälplös och hänvisad till främmande hjälp. Såväl plantan och djuret och högst människan ha i skapelsen fått förmågan att bibehålla sig.⁴ Försynstron kunde således bli ett argument för ett laissez-allersystem inom fattigvårdspolitiken.⁵

Man betonade ofta, att det var frivilligheten, som hade framtiden för sig. Härvid kunde man allmänt hänvisa till »författare i politiska ämnen» och på det sättet antyda, att man hade såväl vetenskapen som utvecklingen på sin sida.⁶ Den nyliberala Vestmanlands läns tidning framställde den obligatoriska fattigvården som en relik från den tid, då också slaveri, livegenskap, feodalism och skråväsen förekom. Liknande tankar fanns hos den extremt noninterventionistiske författaren i Stockholms-Posten i början av 1870. Samme man ansåg, att det endast fanns ett hinder för att omgående införa frivilligheten som princip, och

³ S-P 27/1 1869.

⁴ NDA 10/2 1869. 1869 FK II: 96 (godsägaren Salomon von Otter).

⁵ Användandet av försynstron som ett argument för en laissez-allerspolitik är intressant. Den lära som vid 1800-talets slut framstod som motsatsen till försynstron, socialdarwinismen, – oftast i primitiv utformning med innehåll att utvecklingen kräver, att de starkare segrar på bekostnad av de svagare i samhället och att det vore fel av samhället att här göra ingrepp – den läran har, helt säkert med rätt, framställts som den önskade och behövliga ideologin för hänsynslösa industrichefer (R. HOFSTADTER, *Social Darwinism in American thought*, 1944 och 1955, s. 44 ff.). Här anförda argument från svensk fattigvårdsdebatt visar, att socialdarwinismens ideologiska huvudkonkurrent, försynstron, kunde ges en likartad användning. Några socialdarwinistiska argument förekom däremot inte i den svenska fattigvårdsdebatten under åren omkring 1870.

⁶ S-P 27/1 69.

det hindret var, att 1847 års förordning gjort fattigvården till ett laga tvång. Därför kunde man ännu inte införa frivilligheten undantagslöst.⁸ Att utvecklingen dock skulle gå dithän, det påstods vara klart. Även 1871 underströks, att det var fråga om en mognadsprocess, innan den obligatoriska fattigvården restlöst kunde avskaffas. Nu hade NDA blivit betydligt mer pessimistiskt och menade, att det skulle krävas »flera generationers tid under en annan uppfostran och i följd därav en annan uppfattning av livet och dess åligganden», innan samhällets fattigvård kunde upphöra.⁹

Även vid försvaret av den obligatoriska fattigvården anfördes som axiom, som inte ansågs behöva några motiveringar, uppfattningar om vad samhället skulle syssla med. I 1870 års kommittébetänkande säges, att meningarna inte är delade om att »en ibland statens angelägnaste uppgifter är att tillse, att den som är oförmögen till arbete och lider brist på vad till livets uppehållande oundgängligen erfordras, erhåller sådan vård, att han ej förgås».¹⁰

Vid sidan av dessa principgrundade påståenden fördes också fram principiella resonemang med argumentering. De var inte ofta förekommande, men i de få instanser, där de fanns, utvecklades de varierat och ofta intresseväckande. Kammarrätten resonerade på följande sätt: Existensen av samhällets skyldighet att ta vård om de fattiga kan härledas ur de allmänna bestämmelserna för det borgerliga samhället. Det torde vara obesträtt, att ett av det borgerliga samhällets främsta ändamål är att skydda sina medlemmar till liv och lem. Detta innebär, att samhället skall tillförsäkra sina medlemmar rätten till obehindrad kroppslig existens. Härav måste följa en samhällets skyldighet

⁷ VLT 5/10 69.

⁸ S-P 15/1 70.

⁹ NDA 19/6 71. Se också Samtiden 1871, s. 144 ff.

¹⁰ 1870 års kommittébetänkande, s. 10. Se också 1871 FK IV: 159 (Rydin).

att tillse, att ingen medlems kroppsliga existens går under i brist på medel att underhålla densamma.¹¹ – Kammarrätten utgick således här ifrån rättsstatsbegreppet. Den hade säkert rätt i att ingen ville förneka, att samhället skulle skydda sina medlemmar till liv och lem. Det stred inte ens mot de manchesterliberalas nattväktarstat. Från detta konstaterande dras emellertid konsekvensen, att samhället skulle se till att ingen saknade medel för att leva. Här fick kammarrätten mothugg. Stockholms-Posten fann det vara felaktigt, att samhällsmedlemmar måste bidra till en behövandes underhåll, därför att han hade rätt till sin tillvaro. Kammarrätten hade här enligt tidningen förväxlat de sedliga plikterna med de juridiska.¹²

Kammarrätten hade ännu ett led i sitt försvar för den obligatoriska fattigvården: Det borgerliga samhället hade i sig upptagit inrättningen av enskild äganderätt. Därför borde också fattigvård finnas som endast var en reglering av den enskilda äganderätten, så att ingen av samhällets medlemmar med livet skulle få plikta för bristen av äganderätt.¹³ – Stockholms-Posten hade invändningar också mot detta resonemang. Man fann det egentligen inte vara någon principiell skillnad mellan den inskränkning av äganderätten, som sker i form av beskattning till förmån för fattigvård, och den som sker som stöld.¹⁴ – Redan före detta inlägg av Stockholms-Posten hade dessa tankar diskuterats av Göteborgs-Posten. Fattigskatten var enligt GP icke i högre grad ett uttryck för kommunism än vad skatt till vetenskap och konst var. Den var dessutom nödvändigare, eftersom staten först måste sörja för sina medlemmar i materiellt hänseende, innan den kunde ägna några större summor åt andlig utveckling. Staten upptog fattigskatt med en viss rättsgrund för att sedan med dess hjälp ge en större fulländning åt den enskil-

¹¹ Kammarrättens yttrande, s. 10.

¹² S-P 12/1 70.

¹³ Kammarrättens yttrande, s. 10.

¹⁴ S-P 14/1 70.

des samliv och utveckling.¹⁵ – GP snuddade här vid solidariteten samhällsmedlemmar emellan som ett argument för samhälls-
lig verksamhet på detta område. I nödhjälpsdebatten 1868 hade
riksarkivarie Nordström framhållit samhällssolidariteten som
ett skäl för att staten skulle ge hjälp och han hade härvid hän-
visat till den solidaritet, som han menade vara inskriven i den
gällande fattigvårdsförordningen.¹⁶

Att GP hade en samhälls- och statsuppfattning, som låg
Nordströms nära, framgår även av att tidningen tog avstånd
från uppfattningen av samhället som »en polisanstalt». »Över-
gången från rätts- till humanitetsstat, vilken för länge sedan bli-
vit verkställd på det praktiska området, har numera även försig-
gått inom teorin.»¹⁷ GP:s uppfattning här står som synes i viss
motsättning till kammarrättens huvudargument, som just hade
sin utgångspunkt i uppfattningen av samhället som en rätts-
stat. Självfallet står synpunkten i än större kontrast till frivillig-
hetsförespråkarnas ståndpunkt. Den gör det även i det avseen-
det, att GP talar om en utveckling från rättsstatsbegreppet till
ett statsbegrepp med även humanitet som innehåll. Frivillighets-
förespråkarna hade ju som ovan påvisats framhåvt nästan som
en självklarhet, att utvecklingen gick bort från samhälls-
engagemang i fattigvårdsfrågor. En liknande ståndpunkt som GP
hade tidigare intagits av landshövding De la Gardie i Linköping
i dennes remissyttrande. Han hade bestritt riksdagens axioma-
tiska sats, att »all hjälp måste ha sin egentliga grund i frivillig-
het, medlidande och kristlig kärlek». Satsen kunde enligt De la
Gardie ha sitt berättigande i människans naturtillstånd men inte

¹⁵ G-P 31/12 69.

¹⁶ 1868 FK I: 241 ff. Ovan s. 179. GHT var 1867 (18/5) inne på liknande
tankegångar, då tidningen ansåg, att samhället, både stat och kommun, borde be-
traktas som en förening mellan människor för gemensamma syften. Det var på
detta sätt som den enskilde blev delaktig av förmåner, från vilka han eljest skulle
ha varit utestängd.

¹⁷ G-P 31/12 69.

i ett samhälle, som straffade underlåtenheten att i vissa fall ge hjälp och fordrade hjälp av samhällsmedlemmarna för så många andra gemensamma behov.¹⁸

Goteborgs-Postens statsuppfattning kom fram också i ett annat argument för den samhälleliga fattigvården. Staten hade enligt GP en överäganderätt i samhället, vilken bl.a. tog sig uttryck i expropriationslagarna.¹⁹ Det var ett argument till förmån för statens rätt att ingripa, som ofta förekom i den samtida debatten om statens förhållande till de enskildas skogsskötsel.

Slutligen skall här nämnas, att GP använde ett argument, besläktat med ett som vi stött på redan i 1823 års fattigvårdsdiskussion. Tidningen ifrågasatte om inte den legala fattigvården kunde betraktas som en ersättning för de inskränkningar i den individuella friheten, vilka samhällslivet medförde. – Det är tanken på ett samhällsfördrag, som här åter dyker upp. Denna tanke kunde också användas av frivillighetsanhängarna fast då givetvis i ett annat sammanhang. Stockholms-Posten sade således, att tiggeri inte var något lagbrott i vanlig mening men väl ett kontraktsbrott. Den som gjorde anspråk på en fri medborgares alla rättigheter, borde även underkasta sig försörjningsskyldigheten som villkor härför.²⁰

Vi har i det föregående kunnat se, att obligatorieanhängarna använde flera olika slag av principiella argument för sin ståndpunkt. Man kunde utgå från rättsstatsbegreppet och komma fram till att samhället hade fattigvårdsförpliktelser. Vidare talades om en reglering av äganderätten, ett resonemang, som kom samhällssolidaritetsargumentet nära och som stundom uttryckligen sades bottsna i ett betydligt vidare statsbegrepp än vad rättsstatsuppfattningen implicerar. Ett tredje skäl var påståendet, att staten hade en överäganderätt, och slutligen drogs åter

¹⁸ Östergötlands läns remissyttrande, s. 4.

¹⁹ G-P 31/12 69.

²⁰ G-P 21/12 69, S-P 14/1 70.

fram det gamla samhällsfördragsargumentet. Vid sidan av dessa mer renodlat principiella resonemang framfördes också taktiska motiveringar för samhällsengagemanget i fattigvårdsfrågorna.

Som tidigare nämnts fruktade många, att en radikal minskning av den obligatoriska fattigvården skulle leda till ökat tiggeri och stegrad brottslighet. En remissinstans framhöll 1869, att samhället hade skyldighet att draga försorg om nödställda likars vård, inte bara för att uppfylla den kristliga kärlekens bud utan ännu mer för samhällets egen trevnad och säkerhet. Detta var en socialkonservatism, som var riktad både mot ökad brottslighet och mot samhällsomstörtande läror eller med kammarrättens ord: Man ville värna om äganderätten både i praktiskt och teoretiskt hänseende, dvs. mot kommunismens teori och praktiken av stöld och rån.²¹ Sådana resonemang var inte något som var begränsat till politiskt konservativa kretsar. Mycket klara uttryck för socialkonservatismen och samtidigt tidiga belägg för densamma återfinns i den liberala Handelstidningen. I början av 1866 pläderade GHJT för att samhället borde bygga arbetarbo-städer. »De ofta hörda doktrinerna att saken tillhör den enskilda företagsamheten och att det allmänna icke bör träda emellan på detta område m.m., giva alltmer vika för tingens nödvändighet, sedan man börjat fatta, att det här icke längre gäller endast deltagandet för olyckliga medmänniskor, utan även det övriga samhällets säkerhet och välbefinnande i moraliskt och sanitärt hänseende.»²²

Hänvisningar till den kristna läran. Ovan har omnämnts hur försynstron kunde göras till ett argument för laissez-aller-linjen inom fattigvårdspolitik. Frivillighetsanhängarna sökte även på andra sätt använda religionen för sin ståndpunkt. »Den kristliga

²¹ Östergötlands läns remissyttrande, s. 3, kammarrätten, s. 10. Se också G-P 31/12 69. – Även nedan under avsnittet »hänvisningar till kommunismen».

²² GHJT 27/2 66. Se också 19/1 66 och 8/1 67. – Jfr NILSSON, s. 119.

kärleken» sökte man intimt förbinda med frivillighetsbegreppet. »All hjälp, sades det, måste ha sin grund i frivillighet, medlidande och kristlig kärlek», och hjälpverksamhet kallades »en frukt av den kristliga barmhärtigheten», som i följd av sin natur inte kunde vara bunden av yttre lagar. Den kristliga kärleken och frivilligheten gjordes närmast till två uttryck för samma sak, och båda begreppen ingick i persuasiva definitioner av vad hjälpbegreppet ö.h.t. innebar. Sedan århundraden ingick det i svenska folkets medvetande, att den kristliga kärleken krävde, att man skulle ge hjälp åt nödställda. Men för att kunna tala om kristlig kärlek fordrades ett moment av frivillighet. Genom en ofta förekommande sammankoppling av de båda begreppen gavs intrycket, att hjälp vid sidan av frivilligheten och den kristliga kärleken helt enkelt var otänkbar.

Därför att Sverige var ett kristet land, borde enligt frivillighetspropagandan staten med fullt förtroende kunna lita på att medborgarna utan tvång skulle fullgöra den kristna lärans plikt att hjälpa sina medmänniskor. Gentemot kammarrätten framhölls, att det var felaktigt att samtidigt starkt framhäva Sverige som ett kristligt samhälle och förneka medborgarnas kristliga dygder.²³ Kammarrätten anklagades för att förblanda statsinstitutionen med den kristliga moralen.²⁴

Anhängarna av en obligatorisk fattigvård menade, att den kristliga kärleken krävde, att samhället inte undandrog sig fattigvården. Därför att statsmakten i Sverige erkände kristendomens sedelära, måste också den borgerliga lagstiftningen upprätthålla kristendomens bud om barmhärtighet och hjälpsamhet mot dem

²³ S-P 14/1 1870.

²⁴ S-P 12/1 70. Stockholms-Postens yttrande bottnar i ett betydligt mer inskränkt statsbegrepp än vad kammarrättens åskådning i realiteten utvisar: Staten var en rättsanstalt men hade intet med det »sedliga» eller det humanitära att göra.

som var ur stånd att hjälpa sig själva.²⁵ – Hasselrot hade i sin reservation till 1869 års kommittébetänkande framhållit dels att obligatorisk fattigvård skulle ges endast i mycket få fall, dels att förslaget icke avsåg att frita samhället från dess på kristlig kärlek grundade plikt att bispringa nödställda medmänniskor. Kammarrätten anmärkte kärvt, att riksdagen inte kunde ha åsyftat att åstadkomma en kristlig sedelära utan att utfärda en borgerlig lag samt att en sådan icke avhandlade kristliga kärleksplikter utan föreskrev borgerliga skyldigheter. Hasselrot ville, menade kammarrätten, med en och samma lag både befria och icke befria fattigvårdssamhällena från plikten att bistå nödställda likar.²⁶

Obligatorieanhängarna ansåg i likhet med dem som förespråkade frivillighet, att den kristliga kärleken var grundvalen för barmhärtigheten, men de menade, att denna kärlek inte endast förpliktade den enskilde att hjälpa utan att den gav *samhället* en sådan skyldighet, och att det var om detta och inte om förpliktelserna för den enskilde som lagstiftningsdiskussionen måste handla. Man kunde också klistra den nedsättande etiketten »katolsk» på frivillighetsståndpunkten, då man menade, att denna överensstämde med den katolska lärans åsikter om vikten av goda verk och gärningar, vilka icke kunde utgöra föremål för någon annan lagstiftning än kyrkans.²⁷

²⁵ Särsk. Henschens yttrande, s. 13 f. Se även 1869 FK II: 106 (C. G. Mörner) och remissyttranden från kammarrätten, s. 10, Östergötlands län, s. 3, G-P 21/12 69.

²⁶ Kammarrättens remissyttrande, s. 22 f. Se också 1871 FK IV: 166 (Wennerberg).

²⁷ Kammarrättens remissyttrande, s. 3. Likhetsstecknet mellan frivillig och katolsk fattigvård var ingalunda någon nyhet för fattigvårdsdiskussionen omkring 1870. Sedermera nyliberalen O. J. HULTGREN utgav 1855 en skrift »Om pauperismen», där han avvisar såväl det kommunistiska som det katolska botemedlet mot fattigdomen. Han menade, att det kommunistiska uppdrog allt åt det allmänna och det katolska allt åt den enskilde. Protestanterna åter gav hjälp på ett sätt som bättre överensstämde med människans värdighet, inte blott genom enskild välgörenhet utan också genom staten (a.a., s. 7 ff.).

Hänvisningar till kommunismen. Redan under riksdagsdebatten 1869 anklagades den gällande fattigvårdslagen för att vara kommunistisk. I pressdebatten mellan de båda riksdagar, som diskuterade fattigvårdslagen, fick denna tanke ökad betydelse, och under riksdagen 1871 diskuterades förhållandet mellan fattigvårdsordning och kommunism intensivt. Vid detta senare tillfälle kastade Pariskommunen sin skugga över Europa.

Godsägaren Jules von Schwerin menade 1869, att grundsatsen att en arbetsför person under några omständigheter kunde erhålla hjälp av kommunen var ytterst farlig och vilade på socialistisk och kommunistisk grund. Förra justitiekanslern von Koch talade mer diffust om fattigvårdssystemets nästan kommunistiska grundvalar. 1871 preciserade han anklagelsen till att gälla »rätten till arbete», och än värre var »rätten till bröd» för den som inte arbetade.²⁸ Just »rätten till arbete» var enligt många riksdagsledamöters uppfattning fattigvårdslagens kommunistiska element. Även blad dem som försvarade lagförslaget 1871, menade några, att det kunde godtas just därför att rätten till arbete försvunnit, i och med att fattigvårdsstyrelsernas skyldighet att vid missväxt skaffa arbete slopats.²⁹

För tidningen Fäderneslandet var bristen på statliga eller kommunala arbeten en källa till bryderi. Det kunde, menade Fäderneslandet, visa sig hälsosamt i vissa fall, men för staten var det absolut skadligt. Om statliga arbeten konkurrerade med det fria yrkesarbetet, var det ett icke lojalt ingrepp i den fria konkurrensen. På så sätt åstadkoms också överproduktion, och man dödade omtanken hos arbetaren. – Fäderneslandets solidaritet med de lägre klasserna hade här kommit i konflikt med en non-interventionistisk åskådning, nära besläktad med tidningens li-

²⁸ 1869 FK II: 130 och 322. 1871 FK IV: 114.

²⁹ 1871 FK IV: 144 ff. (Dickson), 167 (Hans Wachtmeister). Även Emil Key hade i undsättningsdebatten 1868 kallat rätten till arbete kommunistisk (1868 AK I: 224).

beralism. Vid detta tillfälle var det noninterventionismen som segrade.³⁰

I sin artikelserie i början av år 1870 om »Officiell kommunism» lät skribenten i Stockholms-Posten i begreppet kommunism inrymmas nästan all samhällelig hjälp. Han menade, att kammarrätten i sitt remissyttrande förirrat sig långt in på den kommunistiska vildmarken. Kammarrätten hade visserligen inte förklarat all egendom och alla kvinnor vara gemensamma men hade proklamerat en rätt till underhåll och gick här t.o.m. längre än kommunisterna, då den inte sökt begränsa den enskildes arbetskyldighet gentemot andra. Man fick enligt Stockholms-Postens skribent inte stanna på halva vägen mot kommunism, som kammarrätten gjort. Staten skulle i sådant fall inte endast ha skyldigheter utan även rättighet att vaka över hur den enskilde begagnade sina krafter och sin egendom. Staten måste åtaga sig ett visst förmyndarskap. – I fortsättningen av artikelserien betecknas ö.h.t. all beskattning för fattigvårdsändamål som en form av den officiella kommunismen.³¹

Av några inlägg i fattigvårdsdebatten framgick att alla inte använde sig av kommunismetiketten i skrämselsyfte. Ecklesiastikminister Wennerberg menade, att inte ens en så usel lära som den kommunistiska saknade ett korn av sanning. Det var hämtat från ett av den kristna bekännelsens viktigaste bud: »Du skall älska Din nästa som Dig själv.» Skulle en fattigvårdsstadga helt sakna det slaget av kommunism, vore den ett oting, ovärdigt ett kristet samhälle.³² Den konsekvente obligatorieanhängaren von Gegerfelt uttalade samma uppfattning och menade, att den kommunism det här var fråga om, var en som gav, icke en som

³⁰ Fäderneslandet 6/10 69.

³¹ S-P 12/1 och 14/1 70. Jfr ovan s. 190.

³² 1871 FK IV: 119. Senare i debatten sade Wennerberg, att han aldrig kunnat medge, att några kommunistiska tendenser fanns i lagförslaget (s. 165).

tog, och den hade »föga gemensamt med den som för närvarande utgör samhällets fasa och föremål för skräck». C. F. Bergstedt däremot polemiserade mot ecklesiastikministern och menade, att kristendom och kommunism inte hade något med varandra att göra. Ett bevis härpå var, att kommunisterna vände kärleksbudet mot den mänskliga ordningen. Fattade man bara den kristna läran rätt, skulle man se, menade Bergstedt, att här inte fanns någon antydning om egendomsgemenskap.³³

Som redan tidigare omnämnts kunde kommunismfaran genom socialkonservativa resonemang vändas till argument för fattigvårdsobligatoriet. Göteborgs Handelstidning medgav, att satsen om rätt till arbete kunde kallas kommunistisk men ansåg, att samhället handlade både rätt och klokt som innan det blivit för sent gav de arbetslösa sysselsättning. Wäktaren tog upp Stockholms-Postens artiklar om den officiella kommunismen och ansåg att Sverige med sin *officiella kommunism* av 1847 var betydligt lyckligare än andra länder med sin jäsande *revolutionära kommunism* 1848.³⁴ I förstakammardebatten 1871 gavs det socialkonservativa argumentet en speciell utformning av Henning Hamilton: Det säkraste sättet att förhindra kommunism var att ge de fattiga en besvärsmätt. Där den fattige hade rätten att få sin sak prövad ända upp i högsta instans, där skulle kommunismen aldrig kunna slå riktig rot, emedan den där saknade den näring, som ligger i en känsla av samhällets orättvisa eller rättslöshet.³⁵

Samhällets rättigheter – och de fattigas. I riksdagskrivelsen av 1869 klagade man över att den gällande fattigvårdslagen väl bestämde grunderna för den fattiges rätt till understöd av samhället och följaktligen också samhällets skyldighet mot den fat-

³³ 1871 FK IV: 161 (v. Gegerfelt) och 155 f. (Bergstedt).

³⁴ GHT 11/5 71, Wäktaren 24/2 70 bih. sign. P.W.

³⁵ 1871 FK IV: 312. – Se i övrigt s. 202.

tige, medan samhället lämnades nära nog rättslöst mot denne. Utgående från regeln, att rättigheter och skyldigheter borde motväga varandra, kunde man, menade riksdagen, kräva rättigheter för samhället gentemot den fattige. Sådana påstods emellertid inte existera, sedan husbonderätten praktiskt taget upphört genom en förändring i legostadgan. I riksdagsdebatten hade en talare sagt, att det icke längre var den fattige, som behövde skyddas mot kommunernas obarmhärtighet utan snarare kommunen, som måste skyddas mot den fattiges överdrivna och obehöriga anspråk.³⁶

Alla var dock inte överens om att det var samhällets rättigheter, som behövde förstärkas. Skånebonden Jöns Olsson i Nordana hänvisade till att man motionerat om inskränkningar i penningmaktens inflytande på kommunala angelägenheter, och i stället föreslogs nu en utvidgning av penningmaktens rättigheter och en inskränkning i dess skyldigheter gentemot de mindre bemedlade.³⁷ – Även på detta område var det kammarrätten, som kom med den mest verkningsfulla kritiken. Det framhölls, att då riksdagen klagat över att fattigvårdsstyrelsernas husbonderätt nästan upphört, så bottnade klagomålet i uppfattningen, att det var rätten till äga även gentemot vuxna, som gjorde husbonderätten meningsfull. I 1870 års kommittébetänkande framhölls, att riksdagen inte fäste något avseende vid övriga medel, som fattigvårdsstyrelserna kunde begagna sig av, främst minskning av underhållet och anmälan till länsstyrelse om att vederbörande person måtte behandlas som försvarslös.³⁸ Sedan man trängt ned till fakta bakom riksdagens tal om bristande rättighet för samhället, stod det klart, att någon utvidg-

³⁶ 1869 AK III: 627 f. (Printzensköld). Även FK II: 119 (Gösta Posse) och S-P 17/2 och 20/2 69.

³⁷ 1869 AK III: 635 f. – Olssons utbrott kom sedan man beslutat om en fördubbling av den personliga fattigvårdsutgiften. – Även Henschens yttrande, s. 7.

³⁸ 1870 års kommittébetänkande, s. 31.

ning av denna rätt på det sätt som riksdagen antytt, inte kunde komma i fråga.

Samtidigt som riksdagen 1869 begärde, att samhällets rättigheter gentemot de fattiga skulle öka liksom också de fattigas skyldigheter gentemot samhället – och härvid hänvisade till regeln att rättigheter skulle svara mot skyldigheter –, så yrkade riksdagen på att de fattigas rätt till understöd skulle försvinna. Den allmänna regeln om rättigheters förhållande till skyldigheter menades inte – givetvis implicit – gälla för de fattiga. Framför allt andra kammaren vände sig synnerligen intensivt mot allt som kunde tyda på en de fattigas rätt till understöd och härvid kom besvärsrätten i främsta rummet. Rätten att klaga var ett insegel på den obligatoriska samhällliga fattigvården, och det var i synnerhet den, som tilldelades de svåra demoraliserande effekterna.³⁹

Såväl frivillighetsanhängarna som obligatorieförespråkarna tillmätte existensen av besvärsrätt en avgörande betydelse. »Själva klämman i förslaget» och »den ena av förslagets två grundpelare», sade två av frivillighetslinjens ivrigaste anhängare om förslaget att slopa besvärsrätten.⁴⁰ Motsidan sade, att först förslaget att slopa besvärsrätten hade gjort frivillighetsprincipen fullt klar och tydlig och att klagorätten var avgörande för hela stadgan.⁴¹

I och med att den kristliga kärleken gjordes till ett argument för frivillig fattigvård, blev den också ett argument mot de fattigas rätt.⁴² I några fall sökte man hänvisa till att även gällande

³⁹ 1869 AK III: 625 (Uhr), 626 (John Ericson), 627 (Printzensköld), 630 (Gumaelius).

⁴⁰ 1869 FK III: 342 (v. Koch), 1871 FK IV: 300 (Hasselrot).

⁴¹ Remissyttrande från Södermanlands län, s. 13, och Henschens yttrande, s. 3 f. Jfr också den avgörande vikt som ett par obligatorieförespråkande tidningar, *Wäktaren*, 8/4, och *G-P*, 28/4, tillmätte förslaget om klagorättens slopande.

⁴² Se 69 FK II: 100 (Hasselrot) och 108 (J. A. Hazelius). Även *Samtiden* 1871, s. 194 ff.

fattigvårdsförordning hade stadgande om frivillighet och om att de fattiga inte hade rätt till fattigvård. Härvid drog man fram förordningens § 8 om att fattigunderstödet var en nödhjälp av kristligt deltagande.⁴³ Det var den bristande överensstämelsen från 1837 års kommitté och i gällande lag mellan kommunernas skyldigheter och de fattigas rättigheter, som här utnyttjades till att minska såväl de förra som de senare.⁴⁴

Som ovan nämnts använde Stockholms-Posten samhällskontraktsidén till att motivera, att hjälpbehövande skulle sakna rättigheter. Att underkasta sig försörjningsskyldighet var enligt tidningen ett villkor för en fri medborgares rättigheter.⁴⁵

1869 års andra fattigvårdskommitté konstaterade nästan som en självklarhet, att kommunernas fattigvårdspolitik måste övervakas av statliga organ. Den menade emellertid inte, att härav skulle följa någon klagorätt för de fattiga. Visserligen skulle den hjälpbehövande liksom alla andra kunna anmäla till länsstyrelsen vad han menade vara ett fel från fattigvårdsstyrelsens sida, men kommittén ansåg, att skillnaden mot dittills rådande förhållanden var väsentlig. Genom slopandet av klagorätten måste fattigvården uppfattas som en gärd av barmhärtighet, som ej kunde krävas. Även rättstvister i alla instanser skulle undvikas.⁴⁶ – Med andra ord: Man skulle genom förslaget nå, att den fattige inte hade rättighet till den hjälp, som kommunerna obligatoriskt skulle ge. Inkongruensen mellan kommunernas skyldigheter och de fattigas rättigheter gjordes fullständig.

Ecklesiastikminister Wennerberg vidareutvecklade tankegångarna från 1870 års fattigvårdsbetänkande. Lagstiftningen var enligt honom ett rättsförhållande mellan staten och kom-

⁴³ Remissyttranden från Jönköpings län, s. 2, och Kronobergs län, s. 2. I det sistnämnda yttrandet yrkas klagorätt trots denna synpunkt och denna hänvisning.

⁴⁴ Jfr ovan s. 156 ff.

⁴⁵ S-P 14/1 70, liknande tanke 21/3 70.

⁴⁶ 1870 års kommittébetänkande, s. 15. Däremot föreslås besvärsrätt i de fall beslut inte tillkommit i laga ordning.

munen, varmed den enskilde fattige inte hade något att göra: »En rätt mot kommunen har icke den fattige, och den plikt, som kommunen har att uppfylla är icke en plikt mot den fattige utan mot staten. Staten fordrar såsom en sin rätt av kommunen, att den under vissa förhållanden skall giva fattigvård; och kommunen har likaså under vissa omständigheter rätt att av staten fordra dess mellankomst.»⁴⁷

Lagförslaget med det bakomliggande resonemanget gick igenom i andra kammaren nästan utan diskussion. Professor Ribbing, som 1869 energiskt pläderat för en de fattigas klagorätt, menade, att man mycket skickligt tagit bort de fattigas klagorätt men behållit kommunernas skyldighet.⁴⁸

I första kammaren mötte emellertid såväl förslaget om klagorättens slopande som Wennerbergs rättskonstruktion kritik. Dels menade man, att landshövdingarnas övervakningsuppgift blev illusorisk, om klagorätten borttogs – liknande synpunkter hade tidigare framförts av kammarrätten –, dels kritiserades förslaget principiellt. Man påpekade, att avsaknad av besvärsmätt i fattigvårdsfrågor avvek från vad kommunallagarna i övrigt stadgade om rätten att klaga. Wennerbergs rättskonstruktion kunde av flera talare inte godtas. Hamilton fann, att statsrådet lekt med ord. Den rätt som staten hade gentemot kommunen var de fattigas rätt. C. G. Mörner menade, att om den fattige inte hade några rättigheter kunde han heller inte ha några skyldigheter, och han ifrågasatte, om förslaget stod i överensstämmelse med RF § 16. J. J. Nordström ansåg, att kammaren genom att ha antagit förslagets första paragraf redan tillerkänt den fattige rätten till vård. Nu gällde det endast att göra rätten utkrävbar.⁴⁹

⁴⁷ 1871 FK IV: 120. För sin konstruktion åberopade Wennerberg preussiska förebilder. – Jfr NILSSON, s. 152 f.

⁴⁸ 1869 AK III: 618 och 1871 AK IV: 337. Endast kammarrättsrådet Kinman-son pläderade försiktigt för en utvidgad rätt för de fattiga (335 ff.).

⁴⁹ Kammarrättens yttrande, s. 15. 1871 FK IV: 131, 310 f. (Mörner), 299 ff. (Hamilton, v. Gegerfelt, Bennich), 315 ff. (Nordström och Trolle).

1871 års beslut att slopa besvärsrätten behöver inte ha inneburit, att möjligheten till kontroll blev mindre för statliga myndigheter. Utvägen att anmäla ett missförhållande till länsstyrelsen kom att bli utnyttjad. Åren 1905–07 gjordes i medeltal 175 anmälningar per år, och enligt 1907 års fattigvårdslagstiftningskommitté skulle detta innebära en ökning i förhållande till antalet besvärsmål 1864–66 som skulle svara mot ökningen av antalet understödstagare. I 25 % av fallen föranledde anmälan åtgärd.⁵⁰

Oberoende av om besvärsrättens slopande medförde, att de behövande fick det sämre eller ej, visar reformen ett nytt synsätt, eller kanske snarare en skärpning av ett sätt att se på de fattiga, som framkommit i 1837 års fattigvårdskommitté och som sedan mildrats i 1847 års lag. De fattiga och behövande var en samhällets pariasklass utan egna rättigheter. Just för dem miste regeln om rättigheters förhållande till skyldigheter sin giltighet. I nästan 50 år, från 1871 till den nya fattigvårdslagens ikraftträdande 1918, saknade de fattiga besvärsrätt i Sverige.

5

En svårighet vid försök att undersöka de olika åsiktsgruppernas sammansättning ligger i att många debattörer visade stor vacklan i åsikterna. Ledamoten av 1869 års andra fattigvårdskommitté, Göteborgsläkaren och filantropen Charles Dickson, bytte åsikt under kommittéarbetets gång och övergick till att vara anhängare av en tämligen vidsträckt samhällelig fattigvård. En utveckling i samma riktning märks hos Blekingelandshövdingen Hans Wachtmeister, ordförande i första kammarens tillfälliga utskott 1869. Hos en förstaplanspolitiker som Henning Hamilton kan en åsiktsförskjutning iakttas under själva riksdagsdebatterna såväl 1869 som 1871. Han uttalade 1869 först sin fulla anslutning till de principer, som låg bakom utskottets förslag

⁵⁰ 1907 års fattigvårdskommitté, s. 420 ff. – Jfr dock NILSSON, s. 41, tab. 1.

men ville vid frågans senare behandling ha korrektiv mot den frihet som givits kommunerna. Även 1871 har Hamilton till en början en relativt frivillighetsbetonad linje och övergår senare till en långtgående uppslutning på obligatoriesidan. Åsiktsändringar har också kunnat noteras hos tidningarna, framför allt i det radikala lägret med DN och Fäderneslandet i spetsen.¹

Det finns också en risk att man drar ut konsekvenserna för långt av anslutningen till det ena eller det andra förslaget. En tillstyrkan av ett visst alternativ i fråga om en stadgetexts utformning behöver exempelvis inte innebära, att vederbörande upptäckt eller tagit speciellt fasta på att det förslaget låg mer eller mindre nära frivillighetslinjen än de andra alternativen. I synnerhet måste givetvis denna risk uppmärksammas, då alternativen var varandra näraliggande och framför allt *tolkades* på det ena eller det andra sättet. Endast en explicit anslutning till principen om samhällelig fattigvård och bibehållen besvärsrätt eller motsatsen torde göra ställningstagandet i detta sammanhang intressant.

Särskilt för lantmannapartiets del är åsikterna hos de ledande inom partiet av speciellt intresse, bl.a. därför att andelen röstboskap var stor inom denna gruppering.

I det följande göres först ett försök att relatera åsikterna i fattigvårdsfrågan till debattörernas yrkestillhörighet. Därefter skall åsikterna sättas i relation till de förhärskande ideologierna, konservatism och liberalism.

Det är iögonenfallande vilken viktig roll i fattigvårdsfrågan som ämbetsmännen spelade.² Där var på frivillighetslinjen förslagets

¹ NILSSON, s. 133 och 141. 1871 FK IV: 167 (Wachtmeister). 1869 FK II: 103 f. och 359, 1871 FK IV: 133 f. och 312 (Hamilton). Ovan s. 163 f.

² Här skiljes mellan ämbetsmän, till vilka räknas de som var sysselsatta inom jurisdiktion och förvaltning, övriga stadsrepresentanter samt övriga landsbygdsrepresentanter. Av ämbetsmännen på landsbygden ifrågakommer här endast häradshövdingarna Hasselrot och Caspersson.

ivrigaste anhängare, häradshövding Hasselrot, liksom ecklesiastikminister Carlson, f.d. justitiekanslern Koch och häradshövding Caspersson.³ Vidare gick på denna linje några länschefer. Som särskilt entusiastiska bland dem kan nämnas landshövdingarna i Uppsala och Malmö, Hamilton och von Troil.

Det var emellertid på motsidan som ämbetsmännen kom att göra sin viktigaste insats. I andra kammaren är särskilt kammarrättsrådet Kinmanson värd att nämna,⁴ och i första kammaren utgjorde en liten grupp högre ämbetsmän kärnan i motståndet mot frivillighetsprincipen. Där var kammarrättspresidenten C. G. Mörner, hovrättsrådet von Gegerfelt, generaldirektören Bennich, landshövdingen Erik Sparre och riksarkivarien J. J. Nordström. De drev en konsekvent obligatorievänlig politik i fråga om den principiella synen, den samhälleliga fattigvårdens utsträckning och klagorättens bevarande.⁵ De fick första kammaren att besluta om bibehållen klagorätt 1869, även om kammaren sedan övergav den ståndpunkten för att ansluta sig till andra kammarens linje. Även 1871 kämpade de energiskt för besvärsrätten. – Ämbetsmännen i riksdagen kunde till en del verka för sin linje också i remissyttranden. Där liksom i utredningsarbetet hade de även stöd av sina kolleger. Det var som ovan nämnts ämbetsmannaoppositionen, som gav lagstiftningsarbetet en riktning mot ökade samhälleliga skyldigheter.

Viktigt för ämbetsmannaopponenterna var synpunkten om »samhällelig ordning och trevnad», dvs. en socialkonservatism riktad mot både samhällsoroande »praktisk» verksamhet som

³ 1869 FK II: 100 (Hasselrot), 342 (v. Koch), 1871 FK IV: 302 (Caspersson), 1869 AK III: 533 (Carlson). Också AK III: 630 (Treffenberg), FK II: 118 (Ehrensverd), Sthlms remissyttrande (Bildt).

⁴ 1869 AK III: 530. Även häradshövding Staaff (577).

⁵ 1869 FK II: 106 (Mörner), 225, 338 (Sparre), 337 (v. Gegerfelt), 170 (Nordström). 1871 FK IV: 300 (Bennich).

⁶ Jfr ovan s. 195, hur kammarrätten avfärdade Hasselrots synpunkter med att det här inte vore fråga om att åstadkomma en kristen sedelära utan att utfärda en borgerlig lag.

tiggeri och brottslighet och mot samhällsomstörtande läror som kommunismen. Vidare tryckte man på att Sverige var ett rätts-samhälle. En konsekvens härav menades vara, att kommunernas fattigvård måste övervakas, en annan att de fattiga måste ha rättigheter, som svarade mot deras och kommunernas skyldigheter. Präglade av sina yrken kunde många ämbetsmän heller inte hålla till godo med floskulösa, välmenande men juridiskt innehållslösa hänvisningar till enskildas kristliga barmhärtighet el.dyl.⁶

För övriga stadsrepresentanters vidkommande skedde, att döma av inläggen, en ungefär jämnstor uppslutning på de båda sidorna i fattigvårdsdebatten. På frivillighetslinjen återfanns i första kammaren redaktören m.m. C. F. Bergstedt och generalen J. A. Hazelius och i andra kammaren rektorn A. W. Nilson, prosten Gumaelius, borgmästaren Ahlgren och läroverksläraren Grape.⁷ – De stadsrepresentanter som inte var ämbetsmän återfanns till större delen i andra kammaren. Det var till stor del från dessa som andra kammarens tyngst vägande inlägg för obligatoriesidan kom. Där var Uppsalaprofessorn och Boströmianen Sigurd Ribbing och vidare redaktörerna Ridderstad och Hedlund och de gamla borgarståndliberalerna Hierta och A. W. Björck samt läroverkslärare Dahm. – För de båda mest energiska frivillighetsförespråkarna inom denna grupp, Bergstedt och Nilson, gäller att deras ideologiska förankring i manchester- respektive nyliberalism i hög grad måste beaktas.

Man torde utan överdrift kunna säga, att det var landsbygdsrepresentanternas massa, som bar upp frivillighetslinjen. Från första kammaren kan nämnas godsägarna von Otter, Gösta Posse, von Schwerin, Tornérhjelm och Odelberg samt bruks-

⁷ 1869 FK II: 121 f. (Bergstedt), 108 (Hazelius), AK III: 552 (Nilson), 630 (Gumaelius), 566 (Ahlgren), 543 (Grape).

⁸ 1869 AK III: 540 (Ribbing), 544 (Ridderstad), 545 (Hedlund), 570 (Björck), 576 (Hierta), 622 (Dahm).

ägarna Reuterswärd och Heijkenskjöld.⁹ Av godsägarna var det endast Adam Christian Raab, som konsekvent intog obligatorieståndpunkten, men han tillhörde å andra sidan obligatoriesidans förut omnämnda kärngrupp. 1871 hade han sällskap med godsägare Trolle.¹⁰ – Av de ledande lantmannapartisterna yttrade sig för frivillighetslinjen John Ericson mycket entusiastiskt och Sven Nilsson i Österslöv mer betänksamt. Då det gällde att slopa besvärsrätten, blev det en massiv uppslutning av lantmän med partiledaren Carl Ifvarsson i spetsen.¹¹ Flera landsbygdsrepresentanter i andra kammaren uppträdde också till förmån för obligatorielinjen. Det är emellertid anmärkningsvärt, att de främsta av dessa inlägg kom antingen från nyliberalt håll eller från väckelserepresentanter. Nyliberalerna var skånebönderna Ola Jönsson och Per Nilsson i Kulhult, väckelserepresentanterna Kolmodin och Rosenberg. Förutom dessa förtjänar Jöns Rundbäcks inlägg att nämnas.¹²

Vad som utmärkte landsbygdsopinionen särskilt i andra kammaren var viljan till kommunernas suveränitet i fattigvårdsfrågor. För att nå detta mål var det framför allt viktigt, att besvärsrätten slopades. Lantmännens strävan härvidlag måste ses mot bakgrund av såväl deras allmänna sparsamhetsiver som deras skepsis mot statliga ämbetspersoner.

⁹ 1869 FK II: 98 (von Otter), 118 (Posse), 120 (Tornérhjelms), 130 (v. Schwerin), 1871 IV: 162 (Heijkenskiöld). Odelberg och Reuterswärd var ledamöter av FK TU 1869.

¹⁰ 1869 FK II: 344 och 1871 IV: 311 (Raab), 315 (Trolle).

¹¹ 1869 AK III: 555 (Ericson), 573 (Nilsson), 628 (Ifvarsson).

¹² 1869 AK III: 536 (Kolmodin), 554 (Ola Jönsson), 557 (Per Nilsson), 572 (Rundbäck), 622 (Rosenberg). Väckelserepresentanten Hedengren reserverade sig dessutom för utsträckt obligatorisk fattigvård (578). Han satt sedan med i den utökade kommittén av 1869. Rådman Henschen, som också tillhörde obligatoriesidan, var en centralgestalt i den nyevangeliska väckelsen i Uppsala (L. SVÄRD, Väckelserörelsernas folk i andra kammaren 1867–1911, 1954, sid. 8. Svenska Män och Kvinnor).

Herbert Tingsten talar i *Den svenska socialdemokratiens idéutveckling om en gemensam liberal-konservativ ideologi i sociala frågor under perioden från representationsreformen till socialdemokratiens framträdande i Sverige*, och Nils Elvander säger i anslutning härtill om perioden, att statens verksamhet bestämdes av självklara gammalliberala noninterventionsprinciper och att det överallt fanns en tendens till syntes mellan gammalliberalism och konservatism.¹³

Mot denna syn har Hjalmar Sellberg och Göran B. Nilsson opponerat sig. Båda menar – Nilsson vid skildringen av 1869 års fattigvårdsdebatt –, att enigheten var långtifrån fullständig men att skiljelinjen inte följde gränsdragningen mellan de konservativa och liberala politiska lägren.¹⁴

Då man i tidigare forskning undersökt vilken ideologi som gav inspiration åt frivillighetslinjen i debatten 1869–71, har man främst framhållit liberalismen. Jägerskiöld och efter honom Nilsson har om 1869 års utskottsutlåtanden gjort gällande, att det var den engelska liberalismens kritik av den legala fattigvården från början av seklet som här för första gången framfördes i ett svenskt utskottsutlåtande.¹⁵

Emellertid synes det vara felaktigt att tro, att omfattningen av frivillighetsgrundsatsen endast förklaras av att liberala non-interventionsprinciper blivit spridda också in i det konservativa lägret. Det fanns en egen konservativ grund att bygga på. Frivillighetsprincipen var ingen nyhet 1869. Den dominerade på riksdagen 1823 och omintetgjorde då en för individen mer bindande lagstiftning till fattigvård. Rädslan för demoraliserande verkningar av fattigvårdslagstiftningen var mycket framträdande

¹³ H. TINGSTEN, *Den svenska socialdemokratiens idéutveckling I*, 1941, s. 44 f., 48, N. ELVANDER, *Harald Hjärne och konservatismen*, 1961, s. 24.

¹⁴ HJ. SELLBERG, *Staten och arbetarskyddet 1850–1919*, 1950, s. 21, 68 f. NILSSON, s. 105. Också S. OREDSSON, *Statsmakterna och den ekonomiska krisen i slutet av 1870-talet*. Sc. 1967, s. 171.

¹⁵ JÄGERSKIÖLD, s. 268, NILSSON, s. 72.

i 1837 års kommittés betänkande liksom under riksdagen 1840–41. Motståndet mot fattigvårdslagstiftning både 1823 och 1840–41 kom från såväl liberalt som konservativt håll. För en konservatism av traditionalistiskt slag var ett sådant motstånd naturligt, eftersom socknarna vid denna tid visserligen hade en obligatorisk försörjningsskyldighet men kunde fullgöra denna genom att lita på enskild barmhärtighet. En sådan tingens ordning överensstämde också med konservativ patriarkalism. – Dessa konservativa utgångspunkter för frivillighetslinjen torde sedan ha förstärkts genom inflytelser från liberala noninterventionsprinciper.

Uppfattningen att inställningen till sociala frågor skar gränserna mellan partier och ideologier kan testas genom en jämförelse mellan ståndpunktstaganden i fattigvårdsfrågan 1869 och -71 och i representationsfrågan 1865. Inställningen till en representationsreform var mycket viktig vid avgörandet om en politiker skulle föras till det konservativa eller det liberala läget.¹⁶ Här medtas endast otvetydiga ställningstaganden i fattigvårdsfrågan och endast inlägg från dem som deltagit i ridderskapets och adelns överläggningar, eftersom det var där som den största åsiktsredovisningen hade skett. Bland de konservativa gick fyra på frivillighetslinjen, och tre talade för obligatorisk fattigvård.¹⁷ Detta kan då jämföras med liberalernas fem på frivillighetssidan och två obligatorieförespråkare.¹⁸ Testet bestyr-

¹⁶ Jfr den precisering av termen »konservativ» som jag har i min avhandling (1969), s. 296: »Konservativ benämnes den som i huvudsak försvarar det gamla reglerings- och privilegiesamhället inklusive ståndsrepresentationen.» Termen »liberal» preciseras på det omvända sättet.

¹⁷ På frivillighetslinjen: Gösta Posse (1865–66 Ad I: 213), v. Schwerin (425), Heijkenskiöld (429), Treffenberg (433). Obligatorieförespråkare: Erik Sparre (291), C. G. Mörner (414), Trolle (433).

¹⁸ På frivillighetslinjen: v. Troil (1865–66 Ad I: 202), Bildt (219), Tornérhjelm (254), Reutersvärd (341), Ehrensvärd (400). Obligatorieförespråkare: A. C. Raab (248 ff.), Bennich (376). – Om Gösta Posse och Tornérhjelm som »överlöpare» från den liberala resp. konservativa sidan i representationsreformsdebatten se S. ERMAN, Slutstriden om representationsreformen, 1966, s. 288 och 370 f.

ker tesen om fattigvårdsfrågan som gränsöverskridande. Likaså kan hänvisas till tidningarna, där den konservativa och kyrkliga Wäktaren var ivrig obligatorieanhängare, medan den mer moderat konservativa Nya Dagligt Allehanda gick på frivillighetslinjen.

Beträffande de liberala schatteringarna är det närmast en självklarhet att de som hade en manchesterliberal åskådning skulle sluta upp på frivillighetslinjen. Det gäller i första hand C. F. Bergstedt och hans och A. O. Wallenbergs organ, Stockholms-Posten. Tidskriften Samtiden, som Bergstedt redigerade från 1871, gick också ganska långt på frivillighetslinjen. Även hos övriga liberala frivillighetsförespråkare kan en hänförd frihetsdyrkan iakttas. Hasselrot sade vid ett helt annat tillfälle, att frihet för jordbruk och näringar var hälsosam och livgivande och lika oundgänglig som luften för levande väsen.¹⁹ Hasselrot var en energisk regleringsmotståndare. Han kämpade för utsträckt rätt till hemmansklyvning, för religionsfrihet och mot försvarslöshetsstadgan.²⁰

Hos flera av de ledande bland 1850-talsliberalerna fanns en uppfattning att 1869 års reformivrare hade fel, då de ville inskränka den samhällseliga fattigvården och överlåta mycket av den åt enskilda. Rådman Björck från Göteborg och redaktörerna Lars Hierta, S. A. Hedlund och C. F. Ridderstad försvarade principerna i den gällande fattigvårdsförordningen.²¹ Det kan nämnas, att av dessa män var GHT:s chefredaktör S. A. Hedlund en entusiastisk försvarare av det statliga järnvägsbygget och Hierta en ivrig och principiell motståndare till allt engagemang från det allmänna på området, medan Björck och Ridderstad närmast ville bromsa och begränsa det statliga järnvägsbygget takt och omfattning.²²

¹⁹ C. HASSELROT, Minnesblad, s. 58.

²⁰ *IBID.*, s. 64 ff., 73 ff. och 99 ff.

²¹ 1869 AK III: 544 f. (Ridderstad, Hedlund), 570 (Björck), 576 (Hierta).

²² Se S. OREDSSON, 1969, s. 88 ff., 106, 275 f.

Flertalet moderatliberala tidningar tog också avstånd från frivillighetslinjen. I större och mindre utsträckning gäller detta om Göteborgs Handelstidning, Göteborgs-Posten, Aftonbladet, Stockholms Dagblad och Östgöta-Correspondenten.

Studiet av nyliberalernas ställningstagande erbjuder ett speciellt intresse, eftersom denna gruppering i så hög grad var ideologiskt grundad. Splittringen var stark inom detta läger. Till frivillighetsförespråkarna i riksdagen hörde rektor Nilson och hemmansägarna A. W. Uhr och Jonas Andersson, medan Ola Jönsson och Per Nilsson i Kulhult var de av andra kammarens lantmän, som var de jämte Kolmodin ivrigaste anhängarna av samhällelig fattigvård.²³ I den nyliberala pressen var det till en början en god uppslutning på frivillighetssidan. Snart bytte emellertid Fäderneslandet ståndpunkt, och så småningom följde också landsortsorganen med. Dagens Nyheter, som stod det nyliberala partiet nära, bytte ståndpunkt i motsatt riktning, och hyllade vid slutet av 1869 års riksdag fattigvårdsbeslutet som ett av de stora positiva besluten under riksdagssessionen.

Det är uppenbart, att många nyliberaler råkat i en svår konflikt vid fattigvårdsfrågans behandling. Å ena sidan framhävdes mycket starkt i program och uttalanden kritik mot alla samhälleliga regleringar och misstro mot statliga myndighetspersoner, å andra sidan fanns hos enskilda nyliberaler en stark solidarisering med de lägre klasserna, något som skulle kunna kallas en vänsterståndpunkt.²⁴ – I programmet liksom i Hedins »Femton bref – –» är dock i detta avseende endast upptagna kraven på lika och allmän rösträtt, däremot inga förslag om att aktivt med sociala stödåtgärder hjälpa de lägre klasserna.²⁵ Man skulle således kunna se nyliberalernas valsituation som en kon-

²³ 1869 AK III: 552 (Nilsson), 575 (Andersson), 625 (Uhr), 554 (Ola Jönsson), 557 (Per Nilsson).

²⁴ Jfr S. OREDSSON, Sc. 1967, s. 141.

²⁵ (S. A. HEDIN), Hvad folket väntar af den nya representationen, 1868. (O. J. HULTGREN), Hvad vilja de nyliberala? 1868.

flikt mellan en noninterventionism och en vänsterståndpunkt. En utpräglad vänsterinställning hade framför allt skånebönderna visat, då de i sak understödde den skånska frälsebonderörelsen och skarpt vände sig mot lantmannapartiets högaristokratiska ledning i Arvid Posses person. Långt till vänster stod också tidningarna Fäderneslandet och Öresunds-Posten, medan Dagens Nyheter ofta företrädde kapitalistklassens intressen.²⁶ Det är mot denna bakgrund inte så överraskande, att i fattigvårdsfrågan vänsterståndpunkten segrade för de skånska riksdagsmännen liksom så småningom för Fäderneslandet och Öresunds-Posten, medan i Dagens Nyheter fall antibyråkratismen och reglerings-oviljan var starkare.

6

Det fanns under 1800-talet trender som gick i olika riktningar, då det gällde det allmännas inflytande. Huvuddelen av århundradet utmärktes av en kamp mot vad som upplevdes och framställdes som inskränkningar i den enskildes handlingsfrihet och mot regleringar, för vilka stat och kommun stod som garantier. Under senare delen av seklet kunde åter märkas ett tilltagande inflytande för det allmänna, en vidgning av dess verksamhetsfär. Den förstnämnda utvecklingstrendens varaktighet skiftade från område till område, likaså häftigheten i brytningen mellan de båda trenderna. Det bör även understrykas, att det inte enbart fanns dessa långtidstrender, utan opinions- och beslutsomslagen kunde också komma med korta intervaller.¹

Fattigvårdspolitiken låter inte utan vidare inordna sig i detta

²⁶ 1869 MAK 73 (Ola Jönsson). E. THERMAENIUS, *Svensk Bondepolitik*, 1931, s. 259 och 364. För Öresunds-Posten och Fäderneslandet se t.ex. pren.anmälan för 1869 resp. 1872. DN stödde frälsebonderörelsen men var positiv till kapitalistklassen med Wallenberg i spetsen (2/1 67 och 2/2 69). Se S. OREDSSON, 1967, s. 123 och 133.

¹ Se beträffande järnvägarna S. OREDSSON, 1969, s. 208 ff.

mönster. 1800-talets första hälft medförde framför allt genom 1847 års fattigvårdsförordning ökade förpliktelser för det allmänna och ökade legala krav på de enskilda att bidra till de fattigas vård. – Samtidigt minskade dock regleringarna för de fattiga bl.a. genom att deras frihet att flytta till annan socken ökade. – Den extrema frivillighetslinjen omkring 1870, som mer kom att prägla tidens opinionsbildning än lagstiftningen, kan delvis ses som ett uttryck för den noninterventionistiska trend, som härskade under större delen av seklet,² men den bars upp inte enbart av liberaler, skeptiska till det allmännas inflytande, utan också av konservativa, som förordade den patriarkaliska omvårdnad, som dominerat särskilt på landsbygden före 1847 års förordning.

Dessa olika komponenter hos frivillighetslinjen gjorde det möjligt för dess motståndare att karaktärisera den som både extremt liberal och som reaktionär.³ För att det allmännas fattigvårdsförpliktelser skulle bevaras i samma utsträckning som tidigare stred dels konservativa, dels liberaler. De konservativa kunde drivas av socialkonservatism, ovilja mot kommunal suveränitet eller önskan att bevara samhällsäligganden, som hade hävd åtminstone sedan 1847. För liberalerna i detta debattläger var antingen noninterventionismen främmande, eller tvingades den ge vika för en solidarisering med samhällets fattigaste.

1868 års stora humanitära fråga hade varit avgörandet om staten skulle ge hjälp åt de delar av landet, som svårast drabbats av missväxt och nöd. Därvid hade en stor skillnad framkommit mellan riksdagens båda kamrar. Den plutokratiska första kammaren hade i denna undsättningsfråga varit avgjort mer generös

² Som ett annat uttryck för samma trend vid denna tid kan man delvis se propagandan för kapital- och livränteanstalter. De framställdes som medel mot fattigdomen och kunde stundom tecknas som komplement till den lagstadgade fattigvården, i andra fall som alternativ (StD 5/3, 31/3, S-P 22/5, Wäktaren 27/5 1869).

³ Yttranden från kammarrätten, s. 3, och rådman Henschen, s. 5.

än den direktvalda medkammaren.⁴ I fattigvårdsdebatten 1869 och 1871 framkom inte en lika klar karaktärsskillnad mellan kamrarna. Detta är en av grunderna till en diskussion om huruvida representationsreformen varit en förutsättning för frivillighetslinjens seger 1869.

Stig Jägerskiöld ser den maktställning som bondeklassen vunnit genom reformen 1865 som en av orsakerna till frivillighetsidéernas genomslagskraft 1869. Göran B. Nilsson har vänt sig häremot och pekat på att den nya representationen var ett par år gammal, då fattigvårdsfrågan på allvar aktualiserades, och vidare har han hänvisat till att även första kammaren stannade för den restriktiva fattigvårdspolitiken. Nilsson menar också, att andra kammaren visade en mer humanitär inställning än första men att den i realiteten var ganska bunden av förstakammarbeslutet. I likhet med Arthur Montgomery ser Nilsson i den ekonomiska krisen huvudorsaken till att man ville minska den obligatoriska fattigvårdens omfattning.⁵

Att det var missväxten och den allmänna nöden i landet som aktualiserade reformer i fattigvårdslagstiftningen torde stå klart. Frågan är om bondeklassens nyvunna maktställning underlättade frivillighetsprincipens åtminstone temporära framgång.

Som flera gånger framhållits i det föregående var slopandet av de fattigas besvär rätt en kärnpunkt i frivillighetsförslaget. De som främst drev denna linje var andra kammarens lantmän. Oppositionen mot detta förslag kom från första kammaren. 1869 fanns där en majoritet för denna linje, en majoritet som emellertid fogade sig efter andra kammarens ståndpunkt. Detta inslag i frivillighetslinjen bedömer jag vara så väsentligt, att jag av denna anledning betraktar andra kammaren med dess bonde-majoritet som mer dominerad av frivillighetsidén än medkam-

⁴ 1868 FK I: 247, 260, AK I: 236 och 246. – Vid bedömningen av denna anslagsnjugghet hos andrakammarmajoriteten måste givetvis hållas i minnet det förhållandevis höga skattetrycket på bönderna.

⁵ A. MONTGOMERY, s. 117, JÄGERSKIÖLD, s. 270, 274, NILSSON, 68, 87 och 162 f.

maren. Att avgöra om representationsreformen var en »nöd-
vändig förutsättning» för 1869 års fattigvårdsbeslut är svårt,
men den ovan uppställda frågan om reformen underlättade fri-
villighetsprincipens framgång vill jag besvara jakande.

Trots detta svar kan man resa frågan varför 1868 års huma-
nitära inställning i undsättningsfrågan i så förhållandevis ringa
grad präglade första kammaren i fattigvårdsdebatten. Här får
återigen hänvisas till frivillighetslinjens dubbla ursprung i kon-
servativ patriarkalism och liberal noninterventionism. Statlig
undsättning vid missväxt bars däremot upp av en stadgad tradi-
tion, förespråkad av de ledande svenska konservativa politikerna
under första hälften av 1800-talet.⁶

⁶ Se t.ex. H. JÄRTA, Om allmänna undsättningsanstalter. Valda skrifter II, 1883, 1844-45 SU 160 res. Palmstierna, Ad VII: 158 f. (v. Hartmansdorff). Vid flera tillfällen hade de konservativa politikerna drivit sin linje i motsättning till liberaler.

*Public or private poor relief?**The debate leading up to the Swedish Poor Law of 1871*

The responsibility for looking after the poor in Sweden was for a long time left to the parishes. The Church Law of 1686 laid down that parish priests were to ensure that the poor did not go unprovided for. But care of the poor was not solely a matter for the Church. The provincial governors had the task of supervising poor relief in their respective districts.

Yet although the local authorities were obliged to provide maintenance for the poor, this did not place the individual persons under any obligation to help. Funds for relief of the poor came chiefly from voluntary donations, and many local authorities solved their problem of providing for the poor by letting them beg. In 1809 the Riksdag requested an investigation on which to base legislation for the care of the poor throughout the country; but when in 1823 the findings were presented parliament refused to make poor relief a compulsory duty for the private individual. There was no desire to change "charity from a religious matter to a legal matter". It was not until 1847 that Sweden had a poor law for the whole country. According to this, no municipality was allowed to provide for the poor by letting them beg. A special poor tax was to be levied if other means were insufficient. The poor were, to be sure, informed that "the assistance was an act of Christian compassion", but on the other hand they were given the right to appeal to the provincial government and the Crown against unfavourable decisions from the local authorities.

The severe famine in Sweden 1867-69 caused the cost of poor relief to rise sharply. Many felt that the poor law was the root of the trouble. It was said to have dulled private consideration for oneself and had a demoralising effect. In 1869 the Riksdag announced that it was in favour of a large reductory in obligatory poor relief. Local authorities should be obliged to give assistance only to "insane persons" and to orphans who lacked means of support. In other cases the local authority itself should be able to decide whether or not to give assistance. There should be no right of appeal in these cases.

The government, which at that time was still led by Louis de Geer, the father of representational reform, supported the views put forward by the Riksdag. In spite of this they were only made

use of to a limited extent in drafting the new legislation. This was due to opposition from civil servants. The government set up a commission to draft a poor law based on the views of the government, but when the proposals were circulated for comment to the provincial administrations and to the Fiscal Court of Appeal "Kammarrätten" they were rejected by some of the bodies concerned. The Fiscal Court, in particular, which was the court of appeal for matters concerning poor relief, was very harsh in its judgment. The Fiscal Court was of the opinion that a Christian society had an obligation to take care of the poor. To limit poor relief only to "insane persons" and orphans would be absurd.

After this criticism a new commission had to be appointed which was ready to retain much more of the framework of the existing legislation. The views of the Fiscal Court also aroused attention in the press. During the 1869 Riksdag several newspapers had recommended voluntary assistance for the poor. Because of the criticism which the recommendations had received there was growing scepticism in the press against such a change in the legislation. In 1871 the Riksdag was once more confronted with the question of the poor. There had been an election after the debate in 1869 and there were many members of the Riksdag who were not bound by previous attitudes to the problem. One significant factor was that the severe famine had ceased, and it no longer seemed so urgent to do something radical to reduce the size of the poor relief problem.

The 1871 Poor Law retained most of the fundamentals of earlier legislation. The most important difference was that the poor lost their right of appeal. It is true that state bodies were to control the local authorities, but government and parliament were of the opinion that it was important for poor relief to be understood as a gesture of mercy which could not be demanded by right. The poor did not regain the right of appeal until the Poor Law of 1918. The debate which preceded the legislation in 1871 constituted a peak in the trend to regard the poor from a moralistic viewpoint, chiefly characterized by the desire to deprive the poor of all their rights.

The essay devotes considerable attention to an analysis of the arguments which appeared in the debate. The consequences of obligatory and voluntary assistance for the poor were much discussed. While the opponents of obligatory poor relief said that it had a demoralising effect and led to high costs for care of the poor, its

supporters maintained that poverty and mendicancy were breeding grounds for crime. The Fiscal Court of Appeal also pointed out that the cost of poor relief had risen sharply only during the years of famine. The friends of reform were of the opinion that greater blessing would come to both giver and receiver if the gift were voluntary, and they cited the USA as an example of a country without legal poor relief but where there was much private charity. Their opponents in the debate maintained that owing to charity the burdens of poor relief became very unevenly distributed. A good heart became an object of taxation.

In the debate the usage of the term voluntariness tended to vary. Assistance, it was said, should be given voluntarily from Christian charity; but the same words were also employed when stating that the local authorities would be supreme in granting assistance. This freedom of the local authorities was instead called arbitrariness by the other side who felt that it would result in the local inhabitants being obligated.

The various attitudes to public poor relief were sometimes based on various conceptions of man and society. Those in favour of voluntary work could boast a general belief in providence and were of the opinion that man was not put on the earth without the possibility of being able to look after himself. They regarded the attitude of the Fiscal Court as an expression of an official communism that was just as dangerous as revolutionary communism. Those who defended public poor relief asserted that an integral part of the concept of a constitutional State was that no member could be ruined because of poverty. A need for solidarity between people was also pointed to. And from a social-conservative viewpoint, also, the best protection against communism was an extensive public welfare service and rights for the poor.

Finally the essay raises the question as to which groups stood for the different lines of argument in the problem of poor relief. Farmers dominated the directly-elected Lower House of parliament. It was a matter of great concern to them that the local authorities should be supreme, and that their decisions would not be appealed against. The large estate owners, who mainly had seats in the Upper House, were in general supporters of the voluntary line. Representatives from the towns were to be found in both camps. Among these the civil servants played a particularly important role. They too were

an internally divided group, but those who strongly opposed the 1869 ideas of voluntary work had greatest influence.

Ideologically it is even more difficult to distinguish clear patterns. The attitude to state and local government aid for the poor caused divisions between conservatism and liberalism. The motivations for the voluntary line were often liberal in character and were similar to those put forward in the English debate against the Speenhamland system at the beginning of the 19th century. But they also appealed to a conservative patriarchalism which wanted to rely chiefly on the efforts of private persons to provide poor relief.

The division also affected the radical liberals of the time, ("ny-liberalerna"). Many of them welcomed every reduction in the sphere of activity of the state and the local authorities. With others solidarity with the poor was decisive, leading them to oppose any decrease in legal poor relief.