

## Nr 15.

Ankom till riksdagens kansli den 4 maj 1922 kl. 2 e. m.

*Första kammarens första tillfälliga utskotts utlåtande nr 15, i anledning av väckt motion angående omarbetning i visst syfte av författningar rörande folkundervisningen.*

I en inom första kammaren väckt och till första kammarens första tillfälliga utskott hänvisad motion, nr 99, hava herr *Schedin m. fl.* hemställt, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla,

att Kungl. Maj:t måtte vidtaga åtgärder för att omarbeta för folkundervisningen gällande författningar i syfte att bereda kommunerna skälig trygghet mot att — för folkundervisningens utveckling — åläggas alltför tryckande ekonomiska bördor genom administrativa myndigheters åtgärder och därvid särskilt beakta,

a) att med hänsyn såväl till ekonomiska som principiella skäl villkoren för erhållande av statsbidrag till folkskollärares avlöning böra återföras till den av riksdagen fastställda lydelsen,

b) att det enligt riksdagens mening är önskvärt, att de föreskrifter, vilka meddelas i folkskolestadgan och i särskilda boställsordningar för lärarepersonalen rörande kommuns skyldighet att tillhandahålla lärarbostäder, efter omarbetande med tillgodogörande av vunnen praktisk erfarenhet, måtte föreläggas riksdagen till godkännande,

c) att reglerna om utbetalande av statsbidrag till folkundervisningen ändras på det sätt, att folkskoleinspektörs hemställan om indragning av statsbidrag må föranleda åtgärd först sedan behörigheten av den anmärkning, varpå han grundar sin hemställan, är slutgiltigt fastställd.

*Bihang till riksdagens protokoll 1922. 12 saml. 1 avd. 9 häft. (Nr 15.)*

I avseende å motiveringen får utskottet hänvisa till motionen.

Utskottet har i vederbörlig ordning inhämtat yttrande över motionen från skolöverstyrelsen; och är nämnda yttrande såsom bilaga fogat vid utskottets utlåtande.

*Utskottet.*

Utskottet skänker sin fulla anslutning till motionärernas framhållande av att den nu rådande ekonomiska krisen för kommunerna och staten likaväl som för den enskilde nödvändiggör sträng sparsamhet, som med hänsyn till folkundervisningens vikt visserligen ingalunda bör i främsta rummet inriktas på detta område, men från vilken folkundervisningen dock ej kan helt undantagas, om kommunerna skola kunna genomgå den nuvarande kristiden utan att ådraga sig så tryckande skulder och en så tyngande skattebörd, att deras ekonomiska framtid äventyras. Denna utgångspunkt står å ena sidan i bästa överensstämmelse med riksdagens vid upprepade tillfällen uttryckta mening, att landets folkskoleväsen bör icke allenast hindras från tillbakagång utan, i den mån oöverstigliga hinder därför ej möta, alltfört befrämjas i sin utveckling. Å andra sidan är samma utgångspunkt också väl förenlig med riksdagens senast i fjol gjorda uttalanden, att den ekonomiska kristiden nödvändiggör en begränsning av de kommunala lika väl som de statliga utgifterna samt att även på folkundervisningens område en avvägning måste ske mellan det önskvärda och det ekonomiskt möjliga och sådana lättnader vidtagas, som erfarenheten visat vara sakligt motiverade och vilka kunna ske utan hämmande av folkskolans utvecklingsmöjligheter.

Med denna gemensamhet i utgångsställning kan utskottet dock ej tillstyrka de författningsändringar, som i nu föreliggande motion påyrkas.

Den första av dessa ändringar berör Kungl. Maj:ts kungörelse den 16 sept. 1918 angående avlöning åt lärare vid folk- och småskolor samt statsbidrag till sådan avlöning. Av ekonomiska och principiella skäl kräva motionärerna, att de i denna kungörelse bestämda villkor för erhållande av statsbidrag till folkskollärares avlöning skola återföras till den av riksdagen fastställda lydelsen. Vid utfärdandet av ifrågavarande kungörelse infördes nämligen vissa villkor för erhållande av statsbidrag utöver dem, som fastställts vid frågans behandling i riksdagen. Av dessa villkor anse motionärerna särskilt dem, som införts i nyssnämnda kungörelse under § 18 mom. a) och c) av stor vikt. Dessa villkor äro av följande lydelse:

"a) att skolan är anordnad i överensstämmelse med gällande föreskrifter", och

"c) att skoldistriktet för undervisningen tillhandahåller lämpliga lokaler samt ändamålsenliga skolmöbler och erforderlig undervisningsmaterieell."

Villkoren i fråga ingingo visserligen icke i det riksdagens beslut, som föranledde den här berörda kungörelsen den 16 sept. 1918. Utskottet anser sig emellertid icke böra ingå på den konstitutionella sidan i fråga om tillkomsten av dessa bestämmelser. Beträffande den sakliga innebörden torde det böra beaktas, att, såsom skolöverstyrelsen i sitt yttrande framhåller, dessa villkor i verkligheten tillämpats långt före utfärdandet av ovannämnda kungörelse. Alltsedan år 1882 ingår nämligen i folkskolestadgan den bestämmelsen, att det åligger varje skoldistrikt att anskaffa och underhålla tjänliga rum för de skolor, som av distriktet blivit inrättade, samt att förse dem med ändamålsenliga skolmöbler och erforderlig undervisningsmateriell. På grund härav hava icke blott folkskoleinspektörerna utan även länsstyrelserna och Kungl. Maj:t tillämpat sålunda givna föreskrifter i enlighet med den uppfattningen, att dessas uppfyllande måste gälla såsom villkor för statsbidrags utgående. Genom ett flertal beslut av Kungl. Maj:t såväl i konseljen som i regeringsrätten har det också före nämnda kungörelses tillkomst fastslagits, att skoldistrikt för erhållande av statsbidrag måste ha sitt undervisningsväsende anordnat på författningsenligt sätt samt tillhandahålla för undervisningen tjänliga lokaler. I sak synes ej heller något vara att erinra mot att skoldistrikt för erhållande av statsbidrag skall hava sitt undervisningsväsende ordnat i enlighet med gällande föreskrifter samt tillhandahålla lämpliga lokaler, ändamålsenliga skolmöbler och erforderlig undervisningsmateriell. Dessa villkor, som dessutom blivit av riksdagen uttryckligen stipulerade för samtliga kommunala skolor och läroanstalter i övrigt, angiva sådana grundläggande förutsättningar för en fruktbärande undervisning, utan vilkas tillgodoseende statsbidrags utanordnande i nu gällande omfattning ej rimligen kan ifrågasättas. Motionärerna hava ej heller visat, att kungörelsens upptagande av dessa, med bestämmelserna i § 52 i folkskolestadgan sammanfallande föreskrifter uti deras naturliga sammanhang, nämligen bland villkoren för statsbidrags utfående, för skoldistrikt medfört ökade svårigheter att utbekomma statsbidrag. Då så ej skett, men det å andra sidan förefinnes anledning befara, att ett avförande ur kungl. kungörelsen den 16 sept. 1918 av de två här berörda momenten skulle kunna giva anledning till den missuppfattningen, att riksdagen eftersatt det såsom villkor för erhållande av statsbidrag angivna kravet, att skoldistrikt skall hava sitt undervisningsväsende ordnat på författningsenligt sätt samt tillhandahålla lämpliga lokaler, ändamålsenliga skolmöbler och erforderlig undervisningsmateriell, kan utskottet icke biträda motionärernas hemställan i nu berörda hänseende.

Vad angår motionärernas förmenande, att boställsordningen för lärare vid folk- och småskolor skulle tillkommit utan riksdagens medverkan, synes

detta bero på ett förbiseende. Ett av lärarelönenämnden utarbetat och av löneregleringskommittén granskat förslag till boställsordning för lärare vid folk- och småskolor förelades 1918 års riksdag, som förklarade sig dela den uppfattningen, att det syntes vara lämpligt att giva stadgandena rörande lärarnas naturaförmåner en mot nutida förhållanden bättre svarande avfattning. Ett reglerande av dessa frågor genom en särskild boställsordning fann sig riksdagen därför böra godtaga. Vid prövning av det i ämnet framlagda förslaget ansåg sig riksdagen kunna biträda de huvudgrunder, på vilka det samma vore fotat; dock syntes de erinringar, som av löneregleringskommittén framställt, vara förtjänta av närmare beaktande. Vad riksdagen sålunda godkänt och uttalat i denna fråga, beaktades vid boställsordningens utformande. Innan boställsordningen utfärdades, tillkallades för övrigt inom ecklesiastikdepartementet särskilda sakkunniga för tillgodogörande av föreliggande erfarenheter inom landets olika delar. Motionärernas utgångspunkt är sålunda i detta stycke felaktig. Deras yrkande i fråga om boställsordningens omarbetande har icke heller i något hänseende preciserats. Utskottet vill icke bestrida, att vissa ändringar i boställsordningen kunna komma att av erfarenheten visas vara behövliga, men då riksdagen — vilken så sent som i fjol med anledning av i båda kamrarna framlagda motioner begärde vissa detaljförändringar i boställsordningen — icke gärna kan, såsom motionärerna ifrågasatt, utan närmare direktiv begära en allmän revision av boställsordningen och ett därpå grundat förslags föreläggande för riksdagen, anser sig utskottet ej heller kunna tillstyrka motionärernas hemställan i sistberörda del.

Motionärerna yrka slutligen, att reglerna för utbetalande av statsbidrag till folkundervisningen måtte ändras sålunda, att folkskoleinspektörs hemställan om indragning av statsbidrag må föranleda åtgärd, först sedan behörigheten av den anmärkning, varpå han grundar sin hemställan, är slutgiltigt fastställd. Ett till sitt syfte liknande yrkande framfördes vid fjolårets riksdag, men föranledde ingen åtgärd, då förslaget skulle förplikta statsverket att utbetala bidrag även på uppenbart oriktiga rekvisitioner och under alla förhållanden måste förutsätta ett betryggande borgensförfarande. Yrkandet motiveras nu med uppgiften, att folkskoleinspektörs hemställan att statsbidrag till kommuns folkskoleväsen måtte indragas, "så gott som undantagslöst" föranleder, att länsstyrelsen underlåter att utbetala statsbidraget. En anledning härtill finna motionärerna däri, att vederbörande tjänsteman blir personligen ansvarig för det belopp, som han utbetalar, och därför vägrar utbetalning för att vara på den säkra sidan. Verkställd undersökning för åren 1920 och 1921 har visat, att den förra av dessa uppgifter icke är med verkligheten överensstämmande, allra minst efter utfärdandet av kungl.

kungörelsen den 28 okt. 1921 angående statsbidrags utbetalande, vari uttryckligen föreskrives, att det tillkommer länsstyrelsen att *pröva* ansökningarna om statsbidrag och inspektörernas däröver avgivna utlåtanden. Denna bestämmelse torde för övrigt böra anses innebära, att vederbörande skolråds yttrande bör av länsstyrelse inhämtas över av folkskoleinspektör i samband med avgivande av vitsord över rekvisition å statsbidrag framställd anmärkning mot ett skoldistrikts skolväsen, innan ärendet av länsstyrelsen företages till slutlig prövning. Om detta alltid kommer att ske, skulle en allsidigare prövning av statsbidragsärendena i första instans uppnås. Vad den andra uppgiften beträffar, är denna formellt riktig, men reellt kan vederbörande landsstatstjänsteman icke bliva personligen ansvarig för utbetalat statsbidrag under annan förutsättning, än att kommun, som med orätt beviljats statsbidrag, skulle bliva oförmögen att återbetala detsamma. Då härtill kommer, att såsom skolöverstyrelsen framhållit, den av motionärerna föreslagna ordningen för utbetalande av statsbidrag skulle strida mot på andra områden gängse praxis, innebära en omkastning av hela det åskådningssätt, som hittills varit vägledande för riksdagens understödjande av det kommunala skolväsendet, och i stället med statsbidragens ovillkorliga utbetalande införa en ny princip, vars genomförande näppeligen kan behandlas som en isolerad detalj utan måste betraktas som ett led i det större problemet om statens och kommunernas inbördes förhållande i fråga om deras samhällsfunktioner och ekonomiska mellanhanden, kan utskottet icke heller på denna punkt biträda motionärernas förslag.

Då utskottet sålunda icke funnit sig kunna förorda något av de yrkanden, som enligt motionärernas hemställan borde ägnas särskilt beaktande vid den i motionen ifrågasatta omarbetningen av gällande folkskoleförfattningar, kan utskottet givetvis icke heller, sedan den härför förebragta motiveringen befunnits icke hållbar, tillstyrka motionärernas allmänna hemställan om folkskoleförfattningarnas omarbetning.

I likhet med motionärerna finner utskottet, att vårt lands ekonomiska betryck gör det nödvändigt, att skoldistriktet få någon tids rådrum med införande av mera kostsamma skolförbättringar och icke tvingas att brådstörtat och med fara för ekonomisk överansträngning bringa sina undervisningsanordningar i det skick, att de motsvara även högt ställda fordringar. Stor varsamhet synes särskilt för närvarande nödvändig vid åläggande av byggnadsskyldighet för skoldistriktet. Men för vinnande av detta syfte finner utskottet det varken erforderligt eller lämpligt att ändra för normala förhållanden avsedda författningar, så att de anpassas efter läget under nu rådande depressionstid. Så har icke skett på andra förvaltningsområden och bör då

icke heller vara behövt i fråga om folkskolan. Det rådrum, som erfordras, ävensom den nödvändiga sparsamheten och hushållningen, bör kunna vinnas genom en förnuftig tillämpning av gällande författningar under sorgfälligt iakttagande av den varsamhet, som tidigare anbefallts och vars fortsatta nödvändighet utskottet allvarligt understryker.

Med stöd av det anförda hemställer utskottet,

att förevarande motion icke måtte till någon första kammarens åtgärd föranleda.

Stockholm den 2 maj 1922.

På utskottets vägnar:

IVAN PAULI.

---

Närvarande vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet: herrar *Pauli, Johansson* i Östersund, *Aström, Andersson* i Hägelåkra, *Strutz, Andersson* i Myggenäs och *Vrang*.

---

### Reservation

av *Andersson, A.*, Myggenäs, som ansett, att utskottet bort hemställa, att första kammaren måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte vidtaga åtgärder för att omarbета för folkundervisningen gällande författningar i syfte att bereda kommunerna skälig trygghet mot att — för folkundervisningens utveckling — åläggas alltför tryckande ekonomiska bördor genom administrativa myndigheters åtgärder och därvid särskilt beakta,

a) att med hänsyn till ekonomiska som principiella skäl villkoren för erhållande av statsbidrag till folkskollärares avlöning böra återföras till den av riksdagen fastställda lydelsen; samt

b) att det enligt riksdagens mening är önskvärt, att de föreskrifter, vilka meddelas i folkskolestadgan och i boställsordning för lärarpersonalen

rörande kommuns skyldighet att tillhandahålla lärarbostäder, efter omarbete med tillgodogörande av vunnen praktisk erfarenhet, måtte föreläggas riksdagen till godkännande.

Till stöd för berörda yrkande har anförts av reservanten:

”Utskottet har vitsordat betydelsen av att folkundervisningen ej undantages vid genomförandet av en sådan hushållning, att kommunerna må kunna genomgå den nuvarande kristiden utan att ådraga sig så tryckande skulder och en så tyngande skattebörda, att deras ekonomiska framtid äventyras. Det måste redan ur denna synpunkt anses vara i hög grad betänkligt, att kommunerna kunna åläggas stora ekonomiska utgifter av administrativa myndigheter, hos vilka man icke kan förutsätta en tillräcklig ingående kännedom om kommunernas ekonomiska bärkraft. Den garanti mot en alltför vidsträckt befogenhet hos de administrativa myndigheterna i detta avseende, som ligger däri, att riksdagen prövar och fastställer villkoren för statsbidrag till folkskoleväsendet och icke avhänder sig denna sin rättighet, bör därför upprätthållas. De konstitutionella skäl, som tala för denna ståndpunkt, vilken kräver, att riksdagen bibehåller sin bevillningsmakt, äro så starka, tydliga och allmänt erkända inom vidsträckta delar av vårt folk, att de icke här behöva närmare utvecklas.

De nu gällande bestämmelserna rörande villkoren för erhållande av statsbidrag till folkskollärarnas avlöning, i den lydelse dessa bestämmelser fingo genom Kungl. Maj:ts kungörelse den 16 september 1918, ha i viktiga punkter tillkommit på administrativ väg utan att dessa punkter erhållit riksdagens godkännande. Utskottet har medgivit, att de som mom. a) och c) upptagna bestämmelserna i nyssnämnda kungörelses § 18 icke ingingo i det riksdagens beslut, som föranledde kungörelsens utfärdande, men finner de av Kungl. Maj:t företagna tilläggen försvarade såväl ur formell som reell synpunkt. Att även före tillkomsten av berörda kungörelse vissa kommuner genom beslut av Kungl. Maj:t i konseljen och regeringsrätten på grund av otjänliga skollokaler frändömts statsbidragen till lärarnas avlöning är enligt min mening ej en fullgod anledning att fastslå som generellt villkor för detta statsbidrag att skollokalerna i en kommun skola vara anordnade i överensstämmelse med gällande föreskrifter, vilka ju till betydande del utfärdas av administrativa myndigheter. I varje fall bör det ankomna på riksdagen själv att, om den därtill finner anledning, ändra den ståndpunkt, som den intagit, då den ej för folk- och småskolor föreskrivit sådana villkor för statsbidrag som den föreskrivit för övriga kommunala läroanstalter. En sådan förändring av riksdagens ståndpunkt bör givetvis ske genom att riksdagen härom fattar beslut vid behandlingen av anslagen för ifrågavarande ändamål.

Beträffande boställsordningen för lärare vid folk- och småskolor framhålles i den föreliggande, av herr Schedin m. fl. avgivna motionen lämpligheten av att hithörande bestämmelser regleras genom av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt stiftad lag. Att detta är motionärernas mening, framgår med all tydlighet av motiveringen, vari framhålles att "i fråga om de föreskrifter, vilka meddelas i folkskolestadgan och särskilda boställsordningar för lärarpersonalen rörande kommuns skyldighet att tillhandahålla lärarbostäder gäller, att dessa föreskrifter icke blivit godkända av riksdagen. I detta avseende råder alltså ett helt annat förhållande än i fråga om t. ex. ecklesiastik boställsordning, vilken utfärdats med riksdagens godkännande såsom lag." I yrkandet framföres även denna deras mening i fullt tydlig form, då där begäres, att hithörande föreskrifter måtte hädanefter föreläggas riksdagen till godkännande. När utskottet uppgiver, att motionärerna påstått, att boställsordningen *tillkommit* utan riksdagens medverkan, beror detta på en missuppfattning av det uttryck, som motionärerna på ett ställe använt, då de uttalat sig för att "bestämmelser om kommunernas byggnadsskyldighet även i här berörda fall *utfärdas* med riksdagens medverkan". Genom hänvisningen till förhållandet med ecklesiastik boställsordning, som tillkommit genom lagstiftning, liksom även genom användningen av uttrycket "*utfärdas*" torde motionärernas mening vara så klart framställd att den ej borde ge anledning till missförstånd. Motionärernas yrkande i detta avseende kan ej, som utskottet gör, avfärdas med påståendet, att deras utgångspunkt är felaktig.

Motionärerna ha ej förbisett, att huvudgrunderna för boställsordningen blivit av riksdagen godkända. Att märka är emellertid, att den av Kungl. Maj:t utfärdade boställsordningen på flera viktiga punkter företer avvikelser från lärarelönenämndens och löneregleringskommitténs förslag, vilket riksdagen gjort till sitt. Bl. a. föreslås sålunda i § 8 av lärarelönenämndens förslag, att "där lärarbostad icke innehåller det sålunda stadgade antalet rum, skall läraren enligt hyrespriserna på orten erhålla särskild kontant ersättning för vad i sådant avseende brister, dock att ogift manlig folkskollärare, vars bostad innehåller två rum och kök, icke erhåller rätt till ersättning". Samma principer hävdas i fråga om rätt till hyresersättning, i de fall då lärare ej åtnjuter bostad in natura. Som framgår av boställsordningens § 12 mom. 1 och 2 har Kungl. Maj:t utan vidare uteslutit dessa särskiljande bestämmelser om gifta och ogifta lärare. En annan innebörd har även givits åt bestämmelserna om lärarbostads förläggning i närheten av skolhuset eller inom detta, såsom framgår av en jämförelse mellan nämndens förslag i dess § 1 och boställsordningens § 2. Vidare förtjänar att observeras, att medan löneregleringskommittén föreslagit, att föreskrift skulle meddelas om att lärarbostadens rum skulle stå i *lämplig* förbindelse med varandra, detta uttryck

i kungörelsen skärptes till *lämplig direkt* förbindelse (§ 3). I boställsordningens § 5 bestämmes, att lärarbostad skall bl. a. vara försedd med torkvind. Bestämmelsen saknas i nämndens förslag § 4. Utskottet, liksom skolöverstyrelsen, gör sig sålunda skyldigt till en felaktighet, när det uttalar, att "vad riksdagen sålunda godkänt och uttalat i denna fråga, beaktades vid boställsordningens utformande". Dessa omständigheter jämte behovet av att vunnen praktisk erfarenhet på detta område blir tillgodogjord, synas mig mer än väl motivera ett krav på att dessa för landsbygden i ekonomiskt avseende synnerligen betydelsefulla bestämmelser fastställas genom av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt stiftad lag.

I den tanken, att kammaren bör få tillfälle att uttala sin mening om de konstitutionella och principiella frågor, som här föreligga, utan att andra spörsmål sammanknippas med detta ståndpunktstagande, har jag här inskränkt mig till att yrka bifall till de under a) och b) upptagna yrkandena i herr Schedins m. fl. motion.

---

*Bilaga.**Till första kammarens första tillfälliga utskott.*

Sedan Kungl. Maj:t genom nådig remiss anbefallt skolöverstyrelsen att avgiva av första kammarens första tillfälliga utskott begärt yttrande rörande, bland annat, en av herr Schedin m. fl. väckt motion (nr 99) om skrivelse till Kungl. Maj:t angående omarbetning i visst syfte av författningar rörande folkundervisningen, får överstyrelsen beträffande ifrågavarande motion anföra följande.

Att börja med får överstyrelsen hänvisa till sina den 15 mars 1921 avgivna utlåtanden till andra kammarens första tillfälliga utskott i anledning av då föreliggande motioner (nr 19 och nr 225) rörande ärenden, som till innehåll och syftning voro i åtskilligt besläktade med den nu föreliggande motionen, och vilka utlåtanden finnas i riksdagstrycket återgivna i samband med sagda utskotts utlåtanden nr 8 och nr 9.

Vad så angår den motion, över vilken överstyrelsen nu har att avgiva utlåtande, vill överstyrelsen med tillfredsställelse taga fasta på motionärernas försäkran, att de icke åsyfta att förorda, att sådana inskränkningar skulle vidtagas med avseende å utgifterna för vår folkundervisning, att densamma skulle komma att undergå en försämring i förhållande till sitt nuvarande tillstånd. Detta står utan tvivel i bästa samklang ej mindre med den allmänna meningen hos den stora massan av vårt folk, som för den uppväxande ungdomens allmänna bildning är så gott som uteslutande hänvisad till folkskolan, än med de uttalanden riksdagen vid flera tillfällen under de senaste åren gjort beträffande folkskolan och dess utveckling.

Överstyrelsen tillåter sig i sådant avseende erinra särskilt därom, att riksdagen i skrivelse år 1917 (nr 369) angående vidtagande av vissa åtgärder till folkundervisningens befrämjande uttalat sig för, bland annat, planmässig inskränkning i användandet av mindrevärdiga skolformer under strävan mot fullt införande av heltidsläsning samt uppdragit åt Kungl. Maj:t att låta utreda i vad mån och på vad sätt ändringar och tillägg i gällande skolförfattningar eller åtgärder annorledes böra vidtagas för att vinna det uppställda målet. Under erinran om detta riksdagens uttalande framhålls sedan i den kungl. propositionen om inrättande av praktiska ungdomsskolor vid 1918 års riksdag med styrka den synpunkten, att en förutsättning för en fruktbärande reform i fråga om ungdomsskolan vore vidtagandet av genomgripande förbättringar på folkskolans område. Sålunda framstår, yttrades det bland annat, som ett oftergivligt villkor för varje förbättring i nu nämnda hänseende, att den allmänna folksko-

lans organisationsformer, lärokurser och arbetssätt med det snaraste och i så stor utsträckning som förhållandena medgiva reformeras i den riktning, som kommit till uttryck bland annat i folkundervisningskommitténs betänkande om folkskolan. Häremot gjordes från riksdagens sida ingen erinran. Redan vid 1915 års riksdag avslogs en motion i andra kammaren om skrivelse till Kungl. Maj:t angående beredande åt skolråd och kyrkostämman av större inflytande vid fastställande av skolform, särskilt med avseende på, huru många dagar i veckan skolpliktigt barn skulle undervisas, och vederbörande utskott hade motiverat sitt avstyrkande bland annat därmed, att staten borde, långt ifrån att tillåta kommunerna att värdslösa sitt skolväsen, i sin mån tillse, att de bästa skolformer i så stor utsträckning som möjligt komme till användning. Likaledes blevo vid 1921 års riksdag båda de ovan nämnda i andra kammaren väckta motionerna nr 19 och nr 225 avslagna. I den ena av dessa yrkades, att riksdagen måtte i skrivelse anhålla, att gällande författningar om folkskoleväsendet på landsbygden skyndsamt måtte underkastas ingående revision i syfte att bereda församlingarna ökat inflytande på skolväsendet och att i berörda hänseende särskilt måtte tillses, att församlingarna erhöles verklig medbestämmanderätt i fråga om skolform och skolbygge samt att statsanslag ej måtte kunna indragas, förrän Kungl. Maj:t efter opartisk undersökning och församlingens hörande därom förordnat. I den andra motionen hemställdes, att Kungl. Maj:t måtte vidtaga åtgärder i syfte att åstadkomma, att författningarnas föreskrifter om kommunernas byggnadsskyldighet för folkskoleväsendets ändamål tills vidare på det sättet suspenderades och tillämpades, att dylik byggnadsskyldighet kunde åläggas kommun eller skoldistrikt endast i fråga om sådant byggnadsföretag, vars utförande vore oundgängligen nödvändigt för undervisningens upprätthållande i dess hittillsvarande omfattning.

Så vitt överstyrelsen kan finna, har riksdagen i nu anförda beslut och yttranden givit bestämda uttryck åt den meningen, att vårt folkskoleväsen bör icke allenast, såsom även motionärerna önska, hindras från tillbakagång, utan jämväl allt fort befrämjas i sin utveckling, i den mån oöverkomliga hinder härför icke möta. Överstyrelsen finner det visserligen icke vara överstyrelsens sak att uttala någon mening beträffande de konstitutionella synpunkter, som motionärerna göra gällande i samband med frågan om sättet för folkskoleförfattningarnas tillkomst, men överstyrelsen kan givetvis icke undgå att finna, att de nu refererade och liknande uttalanden av riksdagen i folkskolefrågan kasta ett visst ljus över de på senare tider ofta hörda påståendena, att yrkanden på skolförbättringar och dylika förbättringars genomförande äga rum huvudsakligen tack vare Kungl. Maj:ts och de administrativa skolmyndigheternas maktfullkomlighet och benägenhet att avpressa kommunerna vittgående ekonomiska åtaganden.

I detta sammanhang synes det också erinras därom, att den allmänna folkbildningen och folkskolan i vårt land, alltid, så länge den varit lagstadgad, ansetts vara av ett så allmänt statligt intresse, att det aldrig någonsin blivit åt kommunerna överlämnat att därom bestämma efter behag. Statsmakternas beslut om obligatorisk undervisning för landets alla barn för inhämtande av ett visst kunskapsmått och om bestämmandet av en viss skolålder blev därutinnan grundläggande. Kommunerna ha t. ex. aldrig haft något inflytande på de minimiavlöningar, naturaförmånerna inbegripna, som skolat utgå till folkskolans

lärare, utan dessa hava bestämts av riksdegen. Därav följer ock, att den kommunala självstyrelsen, så snart det gällt utgifter för folkskolan, principiellt varit från början begränsad. Det är därför enligt överstyrelsens mening missvisande och stridande mot hela den historiska utvecklingen, då man söker göra gällande, att det först är genom på den allra sista tiden tillkomna bestämmelser i fråga om krav på skollokaler m. m., som den kommunala självstyrelse- och beskattningsprincipen kommit att i viss mån begränsas.

Vad motionärerna i övrigt yttra såväl om nödvändigheten av sträng sparsamhet och planmässig hushållning för den enskilde samt för kommunerna och staten som ock om att folkundervisningen icke kan undantagas vid strävandena att åstadkomma en sådan hushållning inom kommunerna, att dessa förmå att genomgå den nuvarande kristiden utan att ådraga sig så tryckande skulder och en så tyngande skattebörda, att deras framtid äventyras, är enligt överstyrelsens mening i sin allmänlighet riktigt och förtjänt av beaktande. Givetvis böra därför skoldistriktet få någon tids rådrum med införandet av dyrbara förbättringar och icke tvingas att brådstörtat och med fara för ekonomisk överansträngning bringa sina undervisningsanordningar i det skick, att de motsvara alla förordningar, som kunna ställas av vederbörande myndigheter. Överstyrelsen är sålunda liksom motionärerna av den meningen att för närvarande stor varsamhet bör iakttagas vid åläggande av skolhusbyggnadsskyldighet för skoldistriktet. Överstyrelsen vill dock icke därmed hava sagt, att åläggandet av skolhusbyggnadsskyldighet hittills icke i allmänhet skulle hava skett med försiktighet. Tvärt om torde med bestämdhet kunna påstås, att i stort sett sådant skett med stor varsamhet. Det torde i detta sammanhang till belysning av folkskoleväsendets utveckling i det hela förtjäna anmärkas, att i 1918 års riksdags skrivelse angående upprättande av praktiska ungdomsskolor gavs uttryck åt den meningen, att »övergångstiden» för folkskolans allmänna ordnande ännu voro förhanden, enär man knappast kunde påstå, att folkskolan för närvarande över allt motsvarade de grundsatser, som fastställdes för över 75 år sedan vid beslutet om den obligatoriska folkskolans införande.

Vad angår sagda utveckling särskilt under den senaste tiden, synes det vara uppenbart, att den stränga begränsning i fråga om beviljande av rätt för kommunerna att upptaga lån för skolhusbyggnadsändamål, som Kungl. Maj:t under de senaste åren tillämpat, i sin mån utgjort en stark garanti för, att skolreformer, som medföra nyanskaffning av lokaler, icke kommit att genomföras brådstörtat.

Motionärerna hava emellertid tydligen utgått från en motsatt uppfattning. För att råda hot på ett sådant förment missförhållande finna därför motionärerna det vara nödvändigt att vidtaga sådana ändringar i nu gällande författningar rörande folkskoleväsendet, att man borttager de bestämmelser, vilka kunna giva de administrativa myndigheterna befogenhet att tvinga kommunerna till en sådan utveckling av folkundervisningsväsendet, som medför oöverkomliga ekonomiska konsekvenser. De vända sig därvid särskilt mot de villkor i kungl. kungörelsen den 16 september 1918 angående avlöning åt lärare vid folk- och småskolor samt statsbidrag till sådan avlöning, vilka innefattas i § 18 mom. a och c, under framhållande av, att dessa villkor icke skulle hava beslutats av riksdagen.

Såsom överstyrelsen redan framhållit anser sig överstyrelsen icke böra ingå

på den konstitutionella sidan i fråga om detta stadgandes tillkomst. Men beträffande den sakliga innebörden av detsamma kan överstyrelsen icke underlåta att erinra därom, att de åsyftade kraven i fråga om skolornas anordning och utrustning såsom villkor för erhållande av statsbidrag i verkligheten varit gällande långt före utfärdandet av ovan nämnda kungörelse. Sålunda infördes i 1882 års folkskolestadga — sedan riksdagen anmodat Kungl. Maj:t att vid utfärdande av ny folkskolestadga upptaga dels de bestämmelser rörande folkundervisningen, som tidigare tillkommit genom kungl. kungörelser och cirkulär, »dels ock de nya stadganden, vilkas behövlighet erfarenheten visat» — den ännu kvarstående föreskriften, att det åligger varje skoldistrikt att anskaffa och underhålla tjänliga rum för de skolor, som av distriktet blivit inrättade, samt att förse dem med ändamålsenliga skolmöbler och erforderlig undervisningsmaterieell. På grund härav hava icke blott folkskoleinspektörerna utan även länsstyrelserna och Kungl. Maj:t tillämpat sålunda givna föreskrifter i enlighet med den uppfattningen, att deras uppfyllande måste gälla såsom villkor för statsbidrags utgående. Genom ett flertal beslut av Kungl. Maj:t såväl i konseljen som i regeringsrätten har det sålunda även före sagda kungörelses tillkomst fastslagits, att för erhållande av statsbidrag måste skoldistrikt både hava sitt undervisningsväsende anordnat på författningsenligt sätt och tillhandahålla för undervisningen lämpliga lokaler. Bland den mångfald exempel, som i detta hänseende skulle kunna anföras, tillåter sig överstyrelsen endast erinra om följande Kungl. Maj:ts utslag: den 20 mars 1908 angående statsbidrag till Lingö skoldistrikt, den 18 december 1911 angående statsbidrag till Skorpeds församling, den 23 maj 1912 angående statsbidrag till Holms skoldistrikt, den 13 mars 1913 angående statsbidrag till Fars-torps församling, den 27 november 1913 angående statsbidrag till Arnäs skoldistrikt, den 20 maj 1915 och den 20 december 1917 angående statsbidrag till Söderby-karls skoldistrikt. Då sålunda i sak intet torde vara att erinra mot ifrågavarande bestämmelser, lär det icke heller befinnas olämpligt, att så viktiga villkor som de nämnda uttryckligen äro angivna i sitt rätta sammanhang, nämligen bland bestämmelserna om statsbidrag.

Det synes böra såsom en parallell härtill framhållas, att bestämmelser rörande skolornas anordning jämte anskaffande av erforderliga lokaler och nödvändig undervisningsmaterieell blivit av riksdagen fastställda såsom villkor för statsbidrags erhållande beträffande samtliga kommunala skolor och läroanstalter i övrigt. Såsom överstyrelsen redan erinrat beslutade samma riksdag, som bestämde den senaste löneregleringen för folkskolans lärarpersonal, upprättandet av obligatoriska fortsättningsskolor och i samband därmed också om statsbidrag till avlöningen åt lärare vid dessa skolor. Såsom villkor för erhållande av sådant statsbidrag bestämde riksdagen bland annat, att skolan skall vara anordnad i enlighet med de föreskrifter, som av Kungl. Maj:t meddelas i huvudsaklig överensstämmelse med av departementschefen i statsrådsprotokollet angivna grunder samt att skoldistrikt skall för undervisningen tillhandahålla lämpliga lokaler samt nödig inrednings- och undervisningsmaterieell. Då riksdagen utan tvekan ansett sig böra fastställa dylika villkor för statsbidrag åt de obligatoriska fortsättnings-skolorna, synes det böra antagas, att riksdagen måste finna liknande villkor böra gälla för statsbidrag åt de obligatoriska folkskolorna, helst som statsbidragen till dessa senare äro avsevärt större än till de förra. Erinras bör ock därom, att

riksdagen i sin skrivelse om fortsättningsskolorna utgått ifrån, att dessa skolor använda folkskolornas lokaler, skolmöbler och undervisningsmateriell. Motsvarande bestämmelser och villkor för statsbidrags erhållande äro ävenledes föreskrivna för högre folkskolor och kommunala mellanskolor, och även i fråga om de av landstingen upprättade småskoleseminarierna bestämde 1919 års riksdag, att statsbidrag ej skall utgå till sådant seminarium, med mindre undervisningen är ordnad enligt stadgade föreskrifter och seminariet har till sitt förfogande lämpliga undervisningslokaler, samt ändamålsenliga skolmöbler och erforderlig undervisningsmateriell.

Överstyrelsen kan med hänsyn till vad nu blivit anfört icke heller finna annat, än att det skulle vara oegentligt, att beträffande folkskolan som villkor för erhållande av statsbidrag skulle gälla endast att undervisningen pågått stadgad minimitid och att lärarens avlöningsförmåner fullt motsvara vad i sådant avseende stadgas, under det att intet avseende skulle fästas vid vad som dock måste vara en huvudbetingelse för framgången i det dagliga skolarbetet, nämligen skolans organisation samt lokalernas och undervisningsmateriellens beskaffenhet.

Det synes överstyrelsen vidare vara gagnlöst, att föreskrifter beträffande skolornas anordnande skulle utfärdas, om ett åsidosättande av sådana föreskrifter icke skulle för skoldistriktens del medföra någon påföljd, och vad särskilt lokalerna beträffar synes det överstyrelsen, att, då skoltvång är rådande, det måste anses som självfallen nödvändighet, att skollokalerna och deras utrustning icke äro av sådan beskaffenhet, att barnens hälsa genom dem äventyras. I detta sammanhang vill överstyrelsen främhålla, att erfarenheten visat, att det ingalunda alltid är de fattigare och mera skattetyngda skoldistrikten, som underlåta att hålla sitt skolväsende i tillfredsställande skick. Detta allmänt kända förhållande framhöll också riksdagen i sin ovan berörda skrivelse (nr 369) år 1917, och belysande exempel härå anfördes i den motion, som låg till grund för riksdagens uttalande i ärendet.

Vad sedan angår boställsordningen för lärare vid folk- och småskolor får överstyrelsen beträffande dess tillkomst erinra om följande. Sedan förslag till dylik boställsordning utarbetats av den av Kungl. Maj:t tillsatta lärarlönenämnden och framlagts i nämndens betänkande år 1914, blev förslaget ytterligare behandlat av lönerегleringskommittén i samband med frågan om lönerегlering för lärare vid folk- och småskolor m. fl. Lönerегleringskommittén anslöt sig i stort sett till lärarlönenämndens förslag, men gjorde ett par erinringar i detaljer, som i huvudsak gingo ut därpå, att hinder ej skulle läggas i vägen för uppförande av olika bostadstyper, därvid erinrades om att i moderna bostadsanordningar av den storlek, som här vore i fråga, rummen ej alltid vore sammanhängande utan förlades i olika våningar. Frågan framlades därefter av Kungl. Maj:t i proposition nr 360 för 1918 års riksdag. I sin skrivelse (nr 394) rörande nämnda proposition yttrar riksdagen bland annat: »Riksdagen delar den uppfattningen, att det synes vara lämpligt att giva nu förevarande stadganden (rörande lärarnas naturaförmåner) en mot nutida förhållanden bättre svarande avfattning. Ett reglerande av dessa frågor genom en särskild boställsordning finner sig riksdagen böra godtaga. Vid prövning av det härutinnan framlagda förslaget har riksdagen ansett sig kunna biträda de huvudgrunder, på vilka det-

samma är fotat; dock synas de erinringar, som av löneregleringskommittéen framställts, vara förtjänta av närmare beaktande, och hava desamma jämväl vunnit tillslutning från riksdagens sida.» Vad riksdagen sålunda godkänt och uttalat i denna fråga, beaktades ock vid boställsordningens utfärdande. Med hänsyn till denna riksdagens medverkan vid boställsordningens tillkomst lärer icke heller ändring i de sålunda fastställda bestämmelserna kunna komma till stånd utan riksdagens godkännande. Motionärernas framställning i denna del, i vad den innehåller påstående om att boställsordningen utfärdats utan riksdagens medverkan, synes sålunda bero på förbiseende.

Vad därefter beträffar den ordning för utbetalande av statsbidrag, som av motionärerna föreslagits, anser sig överstyrelsen icke kunna underlåta att framhålla, att densamma synes i och för sig mindre lämplig och dessutom stridande mot på andra områden gängse praxis. Nämda anordning skulle innebära, att, sedan rätten för ett skoldistrikt till erhållande av statsbidrag bestritts icke blott av folkskoleinspektören utan även av den myndighet, som i första hand har att härom pröva och besluta, nämligen länsstyrelsen, statsbidraget likväl skulle utbetalas, innan denna rätt blivit i högsta instans prövad och avgjord. En sådan ordning synes innebära en omkastning av hela det åskådningssätt, som hittills tagit sig uttryck i lagstiftningen rörande statens understödjande av det kommunala skolväsendet, och i stället införa den grundsatsen, att statsbidragen under snart sagt alla förhållanden skulle tillkomma kommunen som en oförytterlig rättighet. Frågan om genomförandet av en dylik ny princip kan uppenbarligen icke lösas som en isolerad detalj utan måste ses i ett större sammanhang, där man icke lärer undgå att få hela problemet om statens och kommunernas inbördes förhållande i fråga om deras samhällsfunktioner och ekonomiska mellanhavanden upprullat.

Även från kommunernas egen finansiella synpunkt torde det för övrigt vara fördelaktigare med den hittills gällande ordningen, då ju kommunerna av rent praktiska skäl erhållit den förmånen att få uppbära större delen av statsbidraget i förskott vid årets början, än att, om motionärernas förslag skulle vinna avseende, den ordningen bleve införd, att en kanske först årtal i efterhand slutförd prövning skulle komma att resultera i statsbidragets återbärande till statsverket. Det får i detta sammanhang icke heller förbises, att många av de fall, då vederbörande folkskoleinspektör, sin tjänsteplikt likmätigt, anmärker, att de stadgade villkoren för statsbidrags erhållande icke blivit uppfyllda, ingalunda äro av den beskaffenhet, att de komma att medföra någon ekonomisk tunga för församlingen, enär hindret i åtskilliga fall kan med litet god vilja snarast undanröjas, vadan sålunda icke heller kan bli va fråga om annat än högst någon tids uppskov med statsbidragets utbetalande även i det fall, att länsstyrelsen, efter den prövning av förhållandena, som åligger densamma, skulle finna författningsenligt hinder föreligga för statsbidragets omedelbara utanordnande. Motionärernas påstående att länsstyrelsen så gott som undantagslöst uraktlåter att utbetala statsbidraget, så snart folkskoleinspektören gör hemställan i sådan riktning, har genom den av överstyrelsen verkställda utredning, som omförmäles i överstyrelsens yttrande över den i andra kammaren väckta motionen nr 168, visat sig icke vara med verkliga förhållandet överensstämmande.

Till sist får överstyrelsen framhålla, att överstyrelsen visserligen icke förbi-

sett, att motionärerna i den allmänna motiveringen till sina yrkanden om ändring i nu gällande bestämmelser i fråga om villkoren för och sättet för statsbidragets utanordnande ävensom revision av boställsordningen för folkskolan starkt betona, att de föreslagna ändringarna i första rummet hava en rent temporär syftning, i det de motivera desamma med den rådande ekonomiska depressionen. Överstyrelsen har redan förut givit sin oförbehållsamma anslutning till den mening, att ett dylikt brådstörtat tvång vid genomförandet av förbättringar i folkskoleväsendet, som motionärerna åsyfta, icke bör förekomma. Men å andra sidan vill överstyrelsen ifrågasätta, huruvida det i fråga om folkskolan mera än på andra förvaltningsområden skall kunna anses lämpligt att vidtaga en förändring av de författningsbestämmelser, vilka naturligtvis avse mera normala förhållanden, och mot vilka under sådana förhållanden intet kan vara att från det allmännas synpunkt i sak anmärka, och ersätta dem med en särskild för svår depressionstid avsedd lagstiftning. Det står säkerligen också bäst i överensstämmelse med riksdagens tidigare intagna ståndpunkt i folkskolefrågan, varom härövan erinrats, att icke av någon som helst anledning genomföra sådana författningsändringar, som principiellt innebära ett stillastående eller tillbakagång i utvecklingen. Det »rådrum», som påyrkas med hänsyn till den nuvarande depressionstiden berör ju närmast ett önskemål, som bör kunna vinnas genom en förnuftig tillämpning av gällande författningar i varje särskilt fall. Överstyrelsen är också för sin del såsom redan framhållits beredd att i vad på överstyrelsen ankommer, vid en dylik prövning av de lokala skolfrågorna fortfarande medverka till, att kommunerna icke bliva över förmågan ekonomiskt ansträngda. Överstyrelsen vill i sådant hänseende ånyo erinra om, vad överstyrelsen framhöll i sitt ovannämnda yttrande över motionen nr 225 i andra kammaren vid 1921 års riksdag, nämligen att överstyrelsen redan vid möte med statens folkskolinspektörer under våren 1919 uppmanade inspektörerna att under kristiden uti ifrågasvarande avseende iakttaga all nödig varsamhet.

I anslutning härtill anser sig överstyrelsen böra till ytterligare belysning av läget meddela följande erfarenhetsrön. I de allra flesta fall förhåller det sig så, att då ett skoldistrikt planerat ett mera betydande byggnadsarbete, detta icke kan komma till utförande utan att distriktet för ändamålet upptager lån. Känt är ock att, såsom redan i det föregående antytts, Kungl. Maj:ts medgivande av rätt för kommun att upptaga erforderligt lån sker först efter en mycket ingående prövning av föreliggande omständigheter i varje särskilt fall, icke minst beträffande vederbörande kommuns ekonomiska ställning. Även den sida av ärendet, som rör behovet av ifrågasatta byggnader, undersökes noga genom överstyrelsens medverkan. Denna undersökning har, särskilt under de senaste åren, i avsevärd utsträckning skett därigenom, att vederbörande föredragande av dylika ärenden inom överstyrelsen personligen på ort och ställe förvissat sig om det verkliga läget. Besök i förevarande syfte hava företagits i ett flertal inspektionsområden. Överstyrelsen har på grund av genom sådana besök inhämtade upplysningar kunnat i enstaka fall tillråda någon kortare tids uppskov med igångsättande av beslutade byggnadsföretag eller inskränkning i byggnadsplanen. Men i allmänhet har överstyrelsen funnit ytterligare bestyrkt det oundgängliga behovet av de skolbyggnader, som med lånemedlen skola finansieras. Därvid har tillika gjorts den iakttagelsen, att de av folkskolinspektörerna gjorda förbere-

dande undersökningarna och yrkandena i det stora hela varit väl grundade. Påpekas bör ock, att flertalet skolbyggnadsfrågor och av dem föranledda ansökningar om tillstånd att få upptaga lån omfattas med varmt intresse av vederbörande skoldistrikt, och fall ha inträffat, då de kommunala skolmyndigheterna gent emot från överstyrelsens sida ifrågasatt uppskov energiskt påyrkat byggnadsföretagets omedelbara igångsättande.

I föregående framställning har skolöverstyrelsen med så stor fullständighet, som det varit överstyrelsen möjligt med hänsyn till den korta tid, som stått till buds, sökt lämna bidrag till belysning av de viktiga spörsmål rörande vårt folkskoleväsen och dess understödjande av staten, som genom den föreliggande motionen lagts under riksdagens omprövning. Av det anförda framgår, att överstyrelsen icke kan finna sådan ändring av gällande lagstiftning på förevarande område, som blivit ifrågasatt, av sakförhållandena påkallad. Framförallt kan det enligt överstyrelsens mening icke vara rådligt att genom mera ingripande författningsändringar söka råda bot för de svårigheter, som uppkomma under en mera tillfällig ekonomisk nedgångstid, utan synes i stället rätta vägen för dylika svårigheters övervinnande vara att söka i en förnuftig tillämpning av gällande lagar och författningar.

Stockholm den 24 februari 1922.

AUG. FALK.

*Sven Nylund.*

*Gustaf Redelius.*