
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

UTGIFVEN AF

PONTUS E. FAHLBECK

Pris för årgång 6 kr.

Lösnummer af detta häfte kostar 1 kr. 50 öre.



LUND

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP.

Prenumerationsanmälan.

Statsvetenskaplig Tidskrift utkommer under 1902 efter samma plan och under samma ledning som innevarande år.

Tidskriften skall, med undvikande af ett alltför strängt anlitage af den vetenskapliga framställningens yttre former, likväl städe söka meddela ett fullt vetenskapligt innehåll dels genom *uppsatser* i politik — detta ord taget i sin äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi, dels genom kortfattade *meddelanden* från hithörande områden. I en särskildt redigerad afdelning skola därjämte i öfversiktlig form refereras viktigare *prejudikal* m. m. ur Sveriges administrativa praxis.

Tidskriften vill för öfrigt, utan att sluta sig till något parti och utan att göra sig solidariisk med de åsikter, som i dess spalter kunna komma till uttryck, söka uppnå största möjliga objektivitet, omväxling och gedigenhet i innehållet, och härutinnan vågar den ock hoppas på framgång, då från olika håll bidrag utlofvats eller eljest för framtiden ställts i utsikt af vårt lands mest framstående författare på statsvetenskapernas område.

Tidskriften kommer att redigeras af undertecknad med biträde af doc. L. WIDELL såsom redaktionssekreterare. Därjämte hoppas redaktionen såsom hittills kunna påräkna medverkan till prejudikatafdelningen af kammarrådet d:r G. THULIN.

Tidskriften utkommer i 5 häften om året omfattande minst 20 ark. Prenumerationspriset blir såsom hittills 6 kr. för år. Lösa häften säljas i mån af tillgång till ett pris af c:a 50 öre pr ark.

Prenumeration kan ske antingen genom postverket eller direkt hos «Redaktionen af Statsvetenskaplig Tidskrift, Lund».

Eftertryck utan angifvande af källan förbjudes.

Lund i December 1901.

P. Fahlbeck.

Några svensk-internationella rättsfrågor.

Af

Professor C. A. Reuterskiöld.

«Kongl. utrikes departementets årsberättelse för 1900» heter en ny publikation, som på initiativ af n. v. svenske ministern för utrikesärenden, excellensen Lagerheim, förliden höst för första gången utkom, och hvars framläggande allmänheten säkerligen hälsat med stort bifall. Utan tvifvel har en sådan berättelse äfven för den svenska politiska vetenskap, som sysslar med frågor af internationell karaktär, en mycket stor betydelse såsom material-samling, enär det framför allt är genom en undersökning och kritik af konkreta fall ur praxis och det faktiska sättet för dessas lösning, som denna vetenskap liksom folkrätten själf under medverkan med vetenskapen kan uppnå positiva och exakta resultat eller blifva något mera än en apriorisk teori. Ur denna synpunkt har man ock allt skäl att vara departementets chef tacksam både därför, att ett offentliggörande ägt rum, och därför att berättelsen blifvit så rikhaltig och instruktiv, som den måste erkännas vara.

Å andra sidan kan innehållet i denna berättelse gifva mycket att tänka på, och det är icke alltid som den svenska vetenskapen torde känna sig ense eller tillfreds med de resultat, hvilka enligt den samma framgått ur den svenska diplomatiens verksamhet. Men här, såsom eljes, bör dock icke en berättigad kritik med afseende å en del omständigheter och rättsfall skymma bort blicken

kunnat göras än hvad som gjordes. Men, äfven under medgifvande häraf, måste dock betonas, att motiveringen för det underlåtande af särskilda åtgärder till vinnande af verklig upprättelse, som blef resultatet af den politiska frågans bedömande, icke bör erhålla ens skenet af att vara en objektivt rättslig motivering, därest den icke i realiteten så är. Och att den i detta fall icke kan anses så vara, synes ligga i öppen dag.

Departementet förklarar nämligen, «att, som fartyget varit befraktadt i *timecharter*, det samma icke lidit någon ekonomisk förlust, lika litet som befäl eller manskap varit utsatta för fysiskt lidande», och att följaktligen «anledning till att framställa begäran om skadeersättning icke syntes föreligga». Häremot bör först och främst framhållas, att, såvida befäl och manskap å det norska fartyget verkligen fullgjort sin plikt i afseende å det motstånd mot den tillärnade kränkningen, som ålegat dem att göra, i allt fall ett psykiskt tvång måst mot dem utöfvas, hvilket i och för sig är lika rättsstridigt som ett fysiskt. Och för det andra vore det tydligen allt annat än lämpligt, om våra myndigheter började att å våra utländska rättsförhållanden tillämpa de mycket restriktiva regler rörande skadestånds gifvande, hvilka våra inhemska domstolar i inländska tvister hittills varit alltför benägna att följa, men den de dock på senare tid understundom visat sig kunna öfvergifva för andra, mot rättskrafven bättre svarande principer.

Hufvudfrågan är emellertid icke den, huruvida det norska fartyget varit eller icke varit berättigadt till skadestånd, utan den, huruvida kränkningen folkrättsligt grundat eller icke grundat ett anspråk för Kongl. Maj:t i Sverige-Norge på upprättelse. Men om så är, bör själfallet icke den privata skadeståndsfrågan skjutas i förgrunden, ty därmed undanskymmes kärnpunkten i tvisten, kränkningen af den norska flaggans neutralitet och själfständighet. Och så vidt årsberättelsen ger vid handen, har den protest, utrikesdepartementet hos Nicaraguas regering i detta afseende anförde, hvarken inneburit en fordran på eller framkallat afgifvandet af ens någon officiell ursäkt, än mindre upprättelse i annan form.

*

*

*

Ett vida betänkligare rättsfall är det, som i årsberättelsen omtalas å sidd. 6 och 7, och som uppstått i följd af kriget i Södra Afrika. Äfven här gällde frågan ett norskt fartyg, men icke såsom i ofvan nämnda fall, ett fartyg, som rättsstridigt tagits i anspråk för en af de krigförande, utan som af den ena krigförande parten uppbringats, enär det påstods vara krigskontraband förande. Äfven här är det mindre utgången af underhandlingarna, än de åsikter och medgifvanden, hvilka departementet godkänt under dem, som utgör det egentligen anmärkningsvärda.

De fakta, som i årsberättelsen meddelas, äro följande. «Genom certeparti afslutadt i Hamburg den 5 juni, 1899 hade norska barkskeppet 'Regina' befraktats af 'Javanesiska skogshandteringsbolaget' i Amsterdam för att bringa en last af järnvägssyllar från Java till Delagoa Bay för vidare befördran till ett holländskt järnvägsbolag i Pretoria, Transvaal. Fartyget började lasta i Samarang den 25 sept. och afgick därifrån den 30 okt. s. å. Den 19 december anhölls barken af brittiska kryssaren 'Forte' nära Delagoa-bukten och infördes till Durban för att underställas prisdomstolen för förande af krigskontraband (sleepers) bestämdt till krigförande makt».

De åtgärder, departementet i anledning häraf vidtog, bestodo däri, att protest afgafs hos engelska regeringen på den grund, att intet meddelande på förhand gifvits därom, att «sleepers» skulle såsom krigskontraband, anses, samt att anhållan framställdes om frigifvande af fartyget efter lastens lossning på den grund, att redare och befraktare varit i god tro, då ju lasten intagits före krigets början. Engelska regeringen medgaf, att målet skulle nedläggas, fartyget frigifvas och frakten betalas, mot villkor att alla anspråk på skadeersättning fingo förfalla, och att lastens mottagare sålde sleeperslasten till engelska regeringen. Sedan rederiet antagit villkoren, gafs den 5 februari 1900 order om fartygets frigifvande, och den 19:de erlades fraktbeloppet. Från rederiets sida kan, således, näppeligen klagas: *volenti non fit injuria*. Men i öfrigt, torde utgången vara mera skenbart än verkligt tillfredsställande.

Hvad som till en början faller i ögonen, är den engelska regeringens alldeles ovanliga tillmötesgående i en fråga, där just

England eljes plägat vara mycket omedgörligt, så framt den allra minsta plausibla grund funnits för ett skedt uppbringande. Redan häri ligger en anledning att noga öfvertänka, huruvida ej saken i själfva verket var hvad England angår ytterligt sjuk. Klart är ock, att den omständighet, att sleepers på sin höjd kan anses som «contrebande relative», ovillkorligen medför nödvändigheten af en förklaring från de krigförande, att de ärna behandla varan såsom krigskontraband. Departementet har ock såsom sin öfvertygelse uttalat, att ett «meddelande härom måste på förhand lämnas, därest någon rättslig påföljd skulle kunna ifrågakomma». Spörsmålet åter, huruvida «sleepers» öfver hufvud äga den beskaffenhet, att de må förklaras för krigskontraband, har af departementet besvarats därhän, att «under för handen varande omständigheter, då byggande af järnvägar måste betraktas såsom en krigshjälp», sleepers kunde förklaras för tillfälligt krigskontraband». Att detta varit Englands uppfattning, är ju själfklart, men mera underligt synes det vara, att äfven den svenska regeringen så utan vidare godkänt den samma, då detta godkännande, trots hänvisningen till «omständigheterna» i detta krig, i sig involverar ett godkännande för framtiden, i det att något skäl, hvarför järnvägsbyggande skulle anses som en krigshjälp» mera i sydafrikanska kriget än i hvilket som helst annat, näppeligen lärer kunna uppvisas. Begreppet tillfälligt eller relativt krigskontraband bör emellertid icke utsträckas, utan så långt görligt är inskränkas, helst för öfrigt den ståndpunkt, som den svenska rätten i denna fråga intager, är uttryckligen angifven i K. K. den 8 april 1854 angående hvad till svenska handels och sjöfartens betryggande under krig mellan främmande sjömakter iakttagas bör m. m., i hvars § 5 krigskontraband anges såsom «sådana tillverkningar, som *omedelbarligen* äro till krigsbruk användbara». I samma paragrafs slutmoment uttalas tillika, att ändring eller tillägg i bestämmelserna om krigskontraband beror af *öfverenskommelse* mellan K. M:t och främmande makter. Men någon öfverenskommelse angående sleepers förelåg icke offentliggjord och till efterrättelse meddelad. Sant är, att denna K. K. alldeles ej binder utländska makter, men Kongl. Maj:t i Sverige (och Norge) har lofvat sina undersåtar, att, om de iakttaga den samma, de ock skola få på-

räkna Kongl. Maj:ts skydd och hjälp (§. 12), och häri ligger eller kan åtminstone ligga en bestämd förklaring, att Sveriges internationella rätt är just sådan, som 1854 års K. K. i detta afseende ger vid handen. Under sådana omständigheter är det en hetänklig sak, om regeringen — och regeringen är i detta hänseende liktydig med departementet — uppger fältet i fråga om det redan i 1780 års väpnade neutralitet, äfven af Sverige, tyst uttalade ogillandet af relativt krigskontraband och därtill ett i så hög grad omtvisteligt sådant som sleepers onekligen utgöra¹⁾. Det kan nämligen mycket starkt ifrågasättas, huruvida materialier till järnvägsbyggande med fog kunna anses såsom en «krigshjälp»; men den frågan må här såsom mindre betydande lämnas å sido.

Att däremot redares och befraktares goda tro, styrkt af inlastningens verkställande före krigets utbrott, icke borde eller kunde «utgöra något rättsfundament för frigifvandet», utan blott föranleda en vädjan till engelska regeringens billighetskänsla, däri måste man gifva departementet rätt, helst uppbringningsrätten öfver hufvud skulle allvarligen försvagas i sin betydelse, om fartyg, som lastat före krigsutbrott, skulle gå fria, oaktadt lasten utgjorde krigskontraband.

Men här tillkommer en betydelsefull omständighet, som ger hela frågan dess största intresse. Är det nämligen möjligt att anse fartyget hafva fört krigskontraband, äfven om varans karakter af möjligt krigskontraband vore alldeles obestridlig? Kunde med andra ord en resa af den beskaffenhet, som det norska fartyget här företog, göra lasten till krigskontraband? En vara är nämligen aldrig i och för sig krigskontraband, utan endast om och när den har en «destination hostile». Och frågan blir alltså den, huruvida i detta fall sleeperslasten såsom last ombord å fartyget kan med skäl anses hafva haft en sådan «destination hostile». Såge man nu endast på den slutliga bestämmelseorten, som här var Pretoria, och den slutliga lastemottagaren, som var ett hol-

¹⁾ Rörande krigskontraband bestämdes nämligen i 1780 års väpnade neutralitetsförbund, att såsom sådant skulle anses endast vissa uppräknade artiklar, som afsågo krigsbehofvens omedelbara tillgodoseende — en ståndpunkt alltså, som i allt väsentligt motsvaras af såväl 1854 års K. K. som 1808 års ännu gällande svenska s. k. prisreglemente.

ländskt järnvägsbolag därstädes, så är bestämmelseorten onekligen fientlig, och om än lastemottagaren icke är den transvaalska regeringen, utan ett enskildt bolag från neutral stat (Holland), så skulle likväl kunna sägas, att när dess verksamhet äger rum å krigsskådeplatsen och sannolikt i nämnda regerings tjänst eller intresse, bestämmelsen realiter blir fientlig — alltid förutsatt, att järnvägsbygget kunde betraktas som en «krigshjälp».

Men detta är endast halfva sanningen. Frågan huruvida en vara, som transporteras, har en fientlig bestämmelse eller ej, låter sig nämligen ej afgöra endast efter de synpunkter, som ofvan framhållits. I så fall skulle ju varan betraktas såsom krigskontraband, hvarhelst och hvarthelst den än fördes, allenast slutorten vore fientlig. Om således nu omhandlade sleepers hade transporterats icke till Delagoabay, utan t. ex. till Massaua f. v. b. därifrån till Sansibar och därifrån till Delagoa etc., så hade lika fullt krigskontraband måst anses föreligga och en uppbringning under färden till Massaua varit tillåten. Ett dylikt intrång i den neutrala handeln vore emellertid liktydigt med ej ett, utan många steg tillbaka i utvecklingen och skulle ställa oss på en ståndpunkt långt bakom den, mot hvilken 1780 års väpnade neutralitet var riktad. Hela spörsmålet sammanhänger med läran om «voyage continué», såsom departementet äfven framhåller i sin årsberättelse. Men denna lära är så långt ifrån att höra gillas, att den tvärtom hör på det allra mest energiska sätt bekämpas, och den ståndpunkt, på hvilken departementet här ställt sig, är från modernt vetenskaplig synpunkt ohållbar.

Då det i årsberättelsen med afseende å läran om «voyage continué» säges, att «folkrätten erkänner numera uppbringande i dylika fall för lagligt», så är detta ett misstag. Vål är det riktigt, att den engelska och amerikanska doktrinen i allmänhet hyllar denna uppfattning, och vål är det riktigt att den anglikanska praxis i detta stycke liksom eljes är tämligen ense med doktrinen, men detta är något, som alldeles icke är nytt eller först «numera» inträffat, utan tvärtom sedan gammalt varit förhållandet. Om således läran om «voyage continué» möjligen skulle vunnit ytterligare bekräftelse genom praxis i t. ex. det senaste spansk-amerikanska kriget, så borde detta dock icke hafva någon som helst

betydelse för vårt land, för hvilket nu lika väl som fordom det ovillkorligen bort ligga närmast till hands att ställa sig på den mera liberala och moderna ståndpunkt, som 1780 års väpnade neutralitet och den kontinentala doktrinen i våra dagar förfäktar. Det är så långt ifrån, att denna doktrin och dess reella grundval, den positiva kontinentalt europeiska folkrätten, skulle hafva uppgifvit, hvad den städse kämpat för, att den tvärtom äfven i arbeten af senaste datum fasthåller därvid — oafsedt måhända en eller annan afvikande mening. Sålunda betecknas t. ex. i andra upplagan (1901) af F. v. LISZT's utmärkta, på rent positiv rätt byggda, lärobok i folkrätt (sid. 336) åsikten om «voyage continué» såsom «unrichtig», ehuru omdömet därom på motsvarande ställe i första upplagan (1898) varit vida mera sväfvande, i det att där denna åsikt endast framställt såsom «die entgegengesetzte Ansicht» utän uttryckligt framhållande af dess oriktighet (sid 246). Och i andra upplagan (likaledes 1901) af GAREIS' ej mindre välkända Institutionen des Völkerrechts — äfven den en lärobok i positiv folkrätt — heter det härom (sid 254), att »richtiger Ansicht nach trifft die Theorie der einheitlichen Reise hier aber ebensowenig zu, wie beim Blockadebruch». Svårligen kan under sådana omständigheter påståendet om folkrättens erkännande «numera» af läran om «voyage continué» upprätthållas.

Denna lära innefattar för öfrigt en' hel del olika element. Ursprungligen afsåg den icke frågan om krigskontraband, utan uppkom i sammanhang med det bruk, som under äldre tiders krig efter hand vann allt större spridning, nämligen bruket, att krigförande makt medgaf de neutrala rätt att under kriget, ehuru icke under fredstillstånd, få idka kustfart, *cabotage*, och fart mellan det krigförande moderlandet och dess kolonier. Häremot sökte naturligen motståndaren inlägga sin gensaga, i det att en dylik trafik uppenbarligen skedde på grund af kriget och i den ena partens intressen till den andres förfång, då ju de neutralas handel skulle vara fri och denna under kriget på dylikt sätt kom att ersätta landets för uppbringning utsatta egna handel. För att göra denna gensaga effektiv yrkades tillika, att, om ett neutralt fartyg var destineradt till fientlig hamn, hvilket ju i och för sig var medgifvet, och därefter skulle anlöpa en annan hamn under

kustfart eller i kolonierna, resan skulle anses såsom enhetlig och fartyget kunna uppbringas redan under sin färd till den första hamnen, oafsedt huruvida lasten ursprungligen var destinerad till dessa flere orter, eller ny last skulle i dem intagas för att föras till andra (egentlig kustfart).

Sedermera har läran om «voyage continué» kommit att spela en betydande roll i afseende å blockadbrytningsfrågan, i det att särdeles den anglikanska uppfattningen velat häfda, att ett fartyg, som försöker och lyckas bryta en blockad, likväl skall kunna sedermera under samma resa härför uppbringas, hvarvid med samma resa brukar förstås såväl vidare fart till slutlig destinationsort, som återfarten till utgångshamnen. Mot denna uppfattning har doktrinen i det kontinentala Europa, om än icke enhälligt, så dock med stor enstämmighet kämpat, och för visso torde man få anse, att i våra dagar folkrättens ståndpunkt är den, som betecknas af utdömandet af läran om den enhetliga resan.

Sin största och mest djupgående betydelse har dock läran vunnit genom öfverförande och tillämpning också i anglikansk rätt på krigskontrabandstransporten. Här bar den fått en dubbel riktning, nämligen dels med afseende å bedömandet af *fartygets* destination, dels beträffande fastställandet af *lastens* bestämelse. Krigskontraband anses nämligen, enligt denna lära, föreligga, såväl om fartyget, ombord hvarå varan föres, är destineradt till någon fientlig hamn, oafsedt hvilka och huru många neutrala orter, det dessförinnan eller därefter möjligen skall angöra, som ock därest en vara, hvilken, om den skulle lossas i fiendehamn, vore krigskontraband, transporteras till neutral hamn f. v. b. därifrån till lands eller sjös, direkt eller på omvägar till fiendeort. Med en sådan utsträckning af denna lära kan, snart sagdt, hvarje transport blifva utsatt för uppbringning.

Hvad först angår fartygets destination, så innebär läran om den enhetliga resan här en fullkomligt ohållbar ståndpunkt för hvarje om 1780 års i sak aldrig uppgifna neutralitetsprincipers riktighet öfvertygad person — och såsom sådan borde väl framför andra hvarje den svenska regeringens representant få anses. Är ett neutralt fartyg med last af t. ex. vapen, alltså en oomtviste-

lig krigskontrabandsartikel, därest destinationen är fientlig, på resa till neutral hamn, exempelvis en engelsk hamn vid Kanalen under krig mellan Frankrike och Tyskland, så kan fartyget icke uppbringas, så vida lasten skall där lossas och mottagas. Något som helst skäl för ett annat förfarande föreligger ej, om samma fartyg från nämnda lossningshamn skulle begifva sig till fransk eller tysk hamn, ej ens om detta varit på förhand bestämdt och af skeppspapperen tydligt framgått. Skulle vapenlasten i själfva verket vara afsedd för någon af de krigförande, så blir det Englands sak såsom neutral makt att tillse att en sådan återutförsel förhindras; och om den likväl skulle lyckas, så må uppbringning då äga rum, men icke förr, ty förr finnes intet krigskontraband. Saken förändras alls icke, om fartyget befinner sig på resa till engelsk kanalhamn, som ännu ej angjorts, och därefter skall gå vidare till fransk hamn, utan att vapenlasten är bestämd för den engelska kanalhamnen, allenast det är tydligt, att fartyget verkligen är på väg till denna hamn. Häröfver må ju fienden gärna utöfva kontroll och icke släppa fartyget ur sikte, något hvårtill den kan vara befogad på grund af omständigheterna, men uppbringning kan rättsligen ej komma i fråga. Alldeles det samma gäller naturligen om det norska neutrala fartyg, som var destineradt till Delagoa bay, alltså till neutral portugisisk hamn, helst fartyg och last här ovillkorligen måste skiljas åt, då en sjötransport till Pretoria geografiskt var omöjlig. Det blef sedermera Portugals ensak att förhindra den vidare transporten af varor, som dess regering erkände såsom krigskontrabandsartiklar.

Är det i sig ologiskt och oriktigt att låta fartygets destination till äfven en fientlig hamn göra hela resan till otillåten, så är det ännu betänkligare att låta lastens slutdestination vara afgörande. Om nu lasten varit, formellt, adresserad till Delagoa såsom slutort, månne detta kunnat förändra saken? Eller hade ej England i så fall förklarat ett svek föreligga? Och om denna konsekvens måste erkännas såsom naturlig, månne ej redan däri ligger en dom öfver hela läran? Eller vore det verkligen tänkbart, att det riktiga skulle vara, att ingen handel med artiklar, som kunna förklaras för krigskontraband, d. v. s. så godt som alla varor, får äga rum med neutral ort under krig, därest denna

ort ligger nära krigsskådeplats? För de neutralas handel finnes ingen större fara än ett medgifvande af Englands fordringar i detta stycke, ty det innebär helt enkelt, att Englands godtycke blir afgörande, så vida ej makt kan sättas mot makt och man alltså nödgas taga den väpnade neutralitetens första steg ånyo. Den faran gäller det att i tid inse och därför kan ej nog kraftigt betonas såsom ett svenskt önskemål, att den farliga och mot våra traditioner stridande väg, som regeringen i detta mål synes hafva inslagit, icke måtte i framtiden fullföljas eller leda till icke tänkta konsekvenser.

*

*

*

Af ett visst intresse är det i många fall att se, huru gällande bestämmelser tolkas och tillämpas, och huru vid konflikter med främmande makter i detta afseende departementet gemenligen med framgång häfdat de svenska och norska intressena och den naturliga tydningen af traktaters och lagars ofta nog mindre tillfredsställande formulering. Särskildt erbjuder nationalitetsfrågornas behandling rik anledning för lagstiftaren att begrunda, huru bristfälliga våra liksom många utländska motsvarande författningar angående förvärfvande och förlust af svensk medborgarrätt äro. I detta afseende må framhållas det i årsberättelsen (sid. 20) anförda fall, då en danskfödd till Sverige inflyttad person, som erhållit Kongl. Maj:ts medgifvande att till svensk undersåte upptagas, icke kunde, så vidt berättelsen ger vid handen, fullfölja sin önskan, i det att den svenska författningen i ämnet fordrade intyg därom, att han var från sina förbindelser till danska kronan löst, under det att den danska lagen förklarade honom löst från dessa, i och med det att han erhållit svensk medborgarrätt. Ifrågasättas kan dock, huruvida departementets svar till danska beskickningen, hvarigenom detta förhållande konstaterades, verkligen är alldeles riktigt. Bestridas skall ej, att det i regel så är, men K. F. af 27 febr. 1858 ger dock i slutet af sin § 4 vid handen, att ett intyg om frihet från förutvarande undersåtlig förbindelse icke är under

alla omständigheter nödvändigt, och häraf borde kunna dragas den slutsats, att *ratio legis* mer än väl tillåter, det nämnda intyg äfven i andra fall kan utelämnas; allenast författningens syfte ändock vinnes, hvilket uppenbarligen är det, att den, som blir svensk undersåte, icke skall samtidigt stå i undersåtligt förhållande till annan makt och på grund däraf åtnjuta politiska förmåner i främmande land. Om det nu officiellt intygas, att upptagandet till svensk medborgare *eo ipso* involverar upphörandet af danskt medborgarskap, och att den danska rätten rent af förutsätter ett sådant sätt för förlusten af dansk nationalitet, så synes det för en friare och af bokstafven obunden lagtolkning vara det rättaste och naturligaste, att ett intyg härom likställes med ett intyg om redan skedd frisägelse.

Utrymmet medger ej att närmare ingå på berättelsens innehåll i öfrigt. Därom kan ju ock en hvar intresserad själf förskaffa sig kännedom, då berättelsen är för allmänheten tillgänglig. Blott ännu ett fall skall med några ord beröras, då dess behandling synes bero af något förbiseende eller af en alltför trång tolkning af gällande bestämmelser.

Detta fall afser en tysk trawlares åverkan å svensk fiskredskap (sid. 29). Departementet ansåg sig här sakna anledning att vidtaga officiell åtgärd till skadeersättnings vinnande, enar «åverkan egt rum 7 1/2 minut väster om det yttersta skär, som icke ständigt sköljes af hafvet», och sålunda, enligt departementets mening, «utom svenskt sjöterritorium, som enligt kungörelsen den 5 maj 1871 sträcker sig 1 sjömil = 4 minuter utom yttersta skäret». Det är mot den uppfattning, som i denna *motivering* kommit till synes, en anmärkning hör riktas mera än emot själfva resultatet, som möjligen på andra grunder kan vara riktigt. Den K. K. af 5 maj 1871 bestämmer nämligen ingalunda de allmänna gränserna utåt för det svenska sjöterritoriet på västkusten, hvilket icke har mindre utsträckning än annorstädes, utan allenast den gräns, inom hvilken fiskevattnet *uteslutande* förbehålles Sveriges innebyggare. Där utanför kan således mycket väl finnas svenskt sjöterritorium, och ehuru detta territorium icke är uttryckligen fastställt, finnes en dubbel ledning för dess bestämmande. Dels har nämligen den svenska regeringen vid något tillfälle, så vidt jag ej missminner

mig, uttalat sig för regeln om gränsens sammanfallande med längsta skottvidden, hvilken regel äfven eljes anses gällande hos oss, dels finnas i tullstadgans § 1 mom. 2 svenskt farvat en beräknadt sträcka sig till och med en svensk mil från land eller från yttersta skären på svenska kusten. Denna regel är här af särskildt intresse, enär den visar, huru långt Sveriges sjöterritorium sträcker sig i *politiafseende*, och det är denna synpunkt, som måste läggas till grund för bedömandet af frågan om trawlares ansvar. Om det nämligen än icke kan sägas, att utländsk trawlare ej skulle ha rätt till fiske inom denna vidare, men utom den i 1871 års K. K. bestämda trängre gräns, så måste likväl anses, att deras fiskerätt där underligger svenska myndigheters kontroll och att ansvar för skadegörelse i vanlig ordning kan och bör af en hvar, som förorsakar sådant, utkräfväs, vare sig genom åtal inför vederbörlig svensk domstol eller tillika genom diplomatisk förmedling hos vederbörande utländska regering.

*

*

*

Dessa anmärkningar kunna visserligen synas rätt väsentliga, men än en gång må betonas, att kritiken närmast fäster sig just vid det mera anmärkningsvärda. Och om än ytterligare ett eller annat skulle kunna invändas mot detaljer i årsberättelsens redogörelser, så är det dock i själfva verket högst litet, hvartill en granskning ger anledning att anmärka. Öfver hufvud får läsaren tvärtom det intryck af denna första årsberättelse, hvars årliga fullföljande är ett obestridligt önskemål, att departementet med stor omsorg och lika stort tillmötesgående upptager till behandling och utredning allt hvad man billigtvis kan af det samma begära — särskildt må erinras om de 260 arfsfrågor, som under året behandlats (sid. 68 ff.) — och att det med nit och uppmärksamhet följer tilldragelserna inom utlandets såväl politiska som ekonomiska och i synnerhet kommersiella lif, så vidt detta kan äga intresse för de förenade rikena Sverige-Norge och deras inbyggare.

Räntepolitik i forna tider.

Af

Doktor G. Cassel.

(Föredrag hållet i Göteborgs börssällskap 22 nov. 1901).

«De, som hafva karaktär nog att offra det närvarande för framtiden, äro naturliga föremål för afund från deras sida, som offrat framtiden för det närvarande. De barn, som ha ätit sin kaka, äro naturliga fiender till de barn, som ha sin kvar». Med dessa ord har BENTHAM uttalat en af de viktigaste grunderna till, att ränta på penninglån är så impopulär, särskildt i mera primitiva stadier af folkhushållningen. Därtill kommer nu den omständigheten, att man har så svårt att göra sig riktigt reda för, *hvad* långgifvaren egentligen ger, *hvad* låntagaren betalar för. Afvogheten mot långgifvarna har emellertid också en fullkomligt förnuftig grund, nämligen den, att långgifvarna, öfver allt där en verklig penningmarknad ännu icke utbildats, begagna sin halft monopolitiska ställning till att på det mest orimliga sätt skinna sina kunder.

Vi finna därför redan tidigt i historien försök att med lagstiftningens hjälp reglera eller undertrycka räntan. Så gällde hos judarna ett förbud mot ränta på lån till landsmän. De grekiska filosoferna fördömde i allmänhet räntan; likväl bestod i Aten ingen laglig räntefot; den vanliga räntan skall vid Solons tid ha

utgjort 18 %, men sedan fallit till 12 %, ja äfven till 10 % under Demostenes.

I det gamla Rom var stadgadt ett räntemaximum af årligen en tolfedel af kapitalet, alltså 8 $\frac{1}{3}$ procent. År 357 f. Kr. nedsattes denna räntefot till hälften och 332 förbjöds all ränta vid lånetransaktioner mellan romerska medborgare. Detta förbud var naturligtvis omöjligt att upprätthålla. Det kunde alltid kringgås genom penningoperationer med provinserna. Senare finna vi också 1 % i månaden såsom allmän räntesats. Den fastslogs år 50 f. Kr. för hela riket och förblef efter delningen gällande i det vestromerska riket ända till dess undergång. I det östromerska fastställde Justinianus utförliga räntetaxor: «*personis illustribus*» tilläts endast 4 %, vanliga privatpersoner 6 %, växlare o. s. v. 8 %. Därmed var den romerska rättens uppfattning af ränteproblemet fastslagen: laglig fixering af räntan, men intet förbud.

Det säger sig själf, att en religion så afvänd från världen som den första kristendomen icke skulle godkänna ränta på penninglån, som tvärt om borde gifvas den behöfvande af barmhärtighet och kärlek. Denna afvoghet mot räntan var emellertid endast ett led i den allmänna kommunistiska åskådning, som utmärkte denna kristendom. Man föraktade denna världens goda, fattigdomen gällde i och för sig såsom det högre, och så vidt möjligt skulle allting — icke blott lån — ges utan ersättning. Småningom kom man emellertid att se på räntan såsom ett mera specifikt utslag af själfviskhet och girighet; under det att man för öfrigt aflägsnade sig rätt långt från den ursprungliga själfuppoffringen, fasthöll man vid, att lån skulle ges utan ersättning, och i denna riktning utbildade teologerna sitt lärosystem. De stödde sig därvid förnämligast på det bekanta bibelordet: «*mutuum date nihil inde sperantes*»¹⁾, som ansågs innehålla ett bestämdt förbud mot att ta ränta. Till en början förbjöds detta dock endast prästerskapet, men 443 förklarades det för synd äfven för lekmän.

För att fullt förstå detta är det nyttigt att erinra sig de för-

¹⁾ LUKAS, Evangelium, Kap. 6, § 35.

hållanden, som rådde efter västromerska rikets fall. Man såg sig med en gång återförd till de mest primitiva ekonomiska villkor, där behof af lån i regeln var liktydigt med verklig nöd, och där under den allmänna förvildningen tillåtelsen att ta ränta för lån lätt kunde leda till utplundring af nödställda låntagare. Kyrkan såg det som sin uppgift att ta sig an de svage, fattige och fåkunnige och trodde sig säkrast kunna skydda dem genom att alldeles förhindra alla lån med ränta. Den romerska rätten hade kunnat verka genom en laglig reglering af räntefoten. Men kyrkan, som åtminstone i början var hänvisad till allmänna moralbud för fullföljandet af sina syften, kunde ej gärna förklara en ränta öfver 5 eller 10 procent som synd, men väl *hvarje* ränta.

Denna utväg valde hon också. Så länge som folkhushållningen kvarstod på sitt primitiva stadium, synes det ej håller ha vållat särskilda svårigheter att uppehålla dogmen om räntans förkastlighet. Men såsnart det ekonomiska lifvet åter uppblomstrade i de norditalienska städerna och räntan därmed började visa sig som ett nödvändigt led i folkhushållningen, såg sig kyrkan nödgad till ett kraftigare försvar för sin uppfattning. Sitt förnämsta stöd fann hon då i skolastiken.

Vi kunna här ej uppehålla oss vid alla de bevis mot räntan, som nu härleddes från olika bibelställen, från Aristoteles' lära om penningens ofruktksamhet, från kyrkofädernas yttranden o. s. v. Det är af större intresse att se, hvilken ställning kyrkan intog till de olika former, under hvilka kapitalräntan framträder i ett ekonomiskt utveckladt samhälle. Denna ställning var åtminstone från modärn synpunkt långt ifrån konsekvent. Hvad man väsentligen ville förbjuda var ränta på penninglån och därmed ekvivalenta transaktioner. Men en mängd olika vägar lämnades öppna för den, som ville göra sitt kapital fruktbarande utan att själf drifva någon rörelse, vare sig nu landtbruk, handverk eller handel. Den förnämsta utvägen var att anlägga sitt kapital i annan rörelse mot andel i vinsten. Ett speciellt fall häraf visa de s. k. «*montes*», ett slags bolag med uppgift att låna staten pengar. För att kringgå ränteförbudet anvisade man dessa «*montes*» vissa inkomstkällor och förlånade dem särskilda rättigheter. Vinsten fördelades sedan mellan andelsägarna, som på detta sätt faktiskt

erhöllö ränta på sina insatta kapital. Den mest bekanta af dessa anstalter var «Casa di S. Giorgio» i Genua, som äfven dref en omfattande bankrörelse.

För fattiga låntagare öppnade de af fransiskanermunkar grundade s. k. *montes pietatis* ett tillfälle att få låna pengar mot erläggande af ränta. År 1515 erhöillo dessa montes påfvens tillåtelse att beräkna sådan ränta, som kunde täcka deras omkostnader.

Växlar grundade på verklig varuomsättning voro erkända och den vinst, som härflöt af handel med sådana växlar, föll icke under kyrkans fördömelse af räntan. Däremot förbjödos 1575 sådana egna växlar, som icke äro något annat än ett vanligt lån.

För öfrigt kunde man äfven på vanliga penninglån beräkna ränta så mycket man ville, om man endast iakttog vissa försiktighetsmått. Om låntagaren fördröjde återbetalningen utöfver fastsatt dag, och om långifvaren kunde visa, att han hade ett verkligt «*interesse*» af återbetalningen, så kunde han betinga sig en särskild skadeersättning för dröjsmålet. Regeln var emellertid att «*interesse non debetur nisi ex mora*». Det var långifvarens sak att bevisa sitt «*interesse*»; och så ogynnsamt som den kanoniska processrätten i allmänhet ställde sig mot en dylik kärande, i det den så godt som presumerade hvarje fordringsägare ha orätt, så var det icke alltid så lätt att prestera ett dylikt bevis. Bäst var om man kunde påvisa en bestämd skada, som vållats af dröjsmålet (*damnum emergens*). Sedermera godkändes (t. ex. af THOMAS AB AQUINO) äfven det skäl, att en vinst, som man annars skulle gjort, gick om intet (*lucrum cessans*); men naturligtvis fick denna möjliga vinst icke bestå i räntor på andra lån. Emellertid fick denna titel en mycket vidsträckt tillämpning, särskildt i Genua, där tillfället att göra en vinst i växelaffärer ansågs så allmänt, att hvarje genuesare utan vidare kunde kräfva «*interesse*» på grund af «*lucrum cessans*». Den som ville låna ut pengar mot ränta och likväl gå fri från kyrkans fördömelse, hade alltså på grund af denna intresselära endast att först ge sitt lån på en mycket kort tid utan ränta och sedan kräfva ersättning på grund af sitt *interesse* af en kontraktсенlig återbetalning.

Denna form för lån med ränta fick småningom stor användning och häraf erhöll räntan sitt namn i de romanska språken, *interesse* i italienskan, *intérêt* i franskan, *interest* i engelskan.

En annan metod att göra ett kapital fruktbarande utan att komma i kollision med den kanoniska rätten bestod i de s. k. *ränteköpen*. Ränta, hvarmed fast egendom var belastad, kunde öfverlåtas mot ersättning, och det härför betalda kapitalet blef alltså räntebärande. Man kom snart därhän, att man enkom tillskapade räntor för att sälja dem, hvilket ju är liktydigt med upptagande af ett stående lån mot hypotek i egendom. Belåning af fast egendom var sålunda fullkomligt fri och ej heller funnos några bestämmelser angående räntefoten. Denna torde i Tyskland, där ränteköpen voro vanligast, i allmänhet utgjort 7—10 procent, sällan öfverskridit 15 procent, men stundom nedgått ända till 5 procent. I Basel bestämdes 1441, att alla räntor skulle kunna aflösas genom betalning af deras 20-dubbla belopp. Denna form för kontraherande af ränta på pänningkapital gaf tyska språket dess uttryck för ränta, nämligen «Zins» (= *Census* = *Rent*; jfr det italienska «*censo*»).

Därmed var den gamla goda termen för ränta, nämligen «*usura*», d. ä. betalning för *nyttjande* af ett kapital, fullständigt undanträngd och brukades numera endast för att beteckna en omåttlig ränta, ocker (engelska «*usury*»). Man har knappast ett mera slående exempel på, hur människorna dra sig för att nämna en sak vid dess rätta namn, hur de ta fast på det oväsentliga, på formen och förlora kärnan, hur de nå fram på bakvägar till hvad de ej våga i dagens ljus. I sanning, med de båda orden «*interest*» och «Zins» har mänskligheten i sina två förnämsta språk rest ett par eviga märkesstenar till hyckleriets kulturhistoria.

Dessa undantag från det allmänna ränteförbudet erkändes ingalunda af alla; äfven inom kyrkan gäfvos strängare och mer liberala partier. Men det ekonomiska lifvets kraf kunde i längden icke motstås ens af en sådan makt som den katolska kyrkan. Och därför fingo de här nämnda ränteformerna småningom fullt erkännande i praktiken. Likväl finner man ännu en sådan man som LUTHER återgå till den kanoniska rättens allra strängaste

ideal: den som lånar och däröfver eller bättre tager, han är en ockrare och fördömd som en tjuf, röfvare eller mördare; den som årligen tar in 40 floriner i räntor, han äter årligen en bonde eller borgare; med en ränteinkomst af 400, 4,000, 40,000, 400,000 floriner äter man årligen en rik riddare, grefve, furste eller konung. LUTHER fördömde icke blott intresseläran som en juridisk spetsfundighet, utan äfven, hvad särskildt i Tyskland betydde mycket, ränteköpen: om dessa icke direkt äro ocker, så äro de dock syndiga; på samma sätt som spelvinster och gemena kvinnfolks lön icke äro ocker, men ändå med synd förtjänas. — Senare mildrade LUTHER sin ståndpunkt något.

Själftva det egentliga ränteförbudet lyckades det aldrig att göra fullt gällande i praktiken. Kyrkan hade ju visserligen åtskilliga maktmedel att framtvunga lydriad för sitt förbud: uteslutning från nattvarden, från kyrklig begrafning o. s. v. Konsiliet i Vienne (1311) förklarade, att räntetagan det skulle medföra förlust af testamentsrätten; att försvar af räntan skulle anses som kätteri, hvarje världslig lagstiftning i motsatt anda som ogiltig. Vål fanu kyrkan i dessa sträfvanden mången gång, särskildt under den senare medeltiden, understöd af den världsliga makten. I England skall Edvard Confessor 1045 ha utfärdat det första världsliga ränteförbudet, hvilket sedan åtskilliga gånger förnyades och synes ha bestått ända till reformationstiden. I tyska riksförordningar förbjödes räntetagan upprepade gånger under 1500-talet. I de flesta länder var borgenärernas ställning ytterligt osäker; så snart det låg i de makthafvandes intresse, upplifvades ränteförbuden och anställdes förföljelser mot «ockrarne»; de fängslades och afpressades enorma penningsummor (så i Frankrike upprepade gånger under 1200-talet). Då påfven 1376 låg i strid med Florenz, uppfordrade han alla furstar att fängsla florentinska köpmän i deras land, konfiskera deras egendom och sälja dem själfva som slafvar, hvilket också skall ha utförts i England och Frankrike!

Men under allt detta bibehöll likväl den borgerliga makten en viss oafhänghet i sin räntepolitik. Vi finna sålundä midt under kyrkans strängaste ränteförbud världsliga förordningar reglerande räntefoten. Så stadgades i Verona 1228 ett räntemaximum af 12 1/2 procent, i Modena 1270 af 20 procent, i Brescia 1268 af

10 procent. I Frankrike gällde i början af 1300-talet 20 procent som högsta tillåtna sats. Särskildt bidrog den omständigheten, att furstarne själfva behöfde låna pengar till, att man ej tog det så noga med kyrkans förbud. I Tyskland betalades för sådana lån under 1200- och 1300-talen vanligen 10 procent. En betydlig del af dylika lån upptogos hos judar, som öfverhufvud ägde vida större frihet i penningaffärer än andra, men därför också understundom hade att betala höga skatter. Emellertid vet man, att kristna utlånare af pengar redan från början af 1100-talet voro allmänna i Lombardiet, särskildt i Florenz. Därifrån spridde de sig till Frankrike och England.

Den makt och oafhängighet, som åtskilliga stater uppnådde under reformationstiden, tillät dem att uppträda än mer själfständigt i räntefrågan än dittills. I Frankrike bestod i början af 1500-talet en laglig ränteföt af $\frac{1}{10}$ af kapitalet; denna sänktes sedan upprepade gånger till $\frac{1}{12}$, $\frac{1}{16}$, $\frac{1}{18}$ och slutligen 1665 till $\frac{1}{20}$ af kapitalet. I England bestämde Henrik VIII 1545, sedan han fullständigt brutit med Rom, att ränta intill 10 procent skulle anses korrekt. Detta räntemaximum sänktes 1624 till 8 procent, sedan 1652 till 6 procent, slutligen till 5 procent. I Danmark tilläts 1554 att ta ränta, dock ej öfver 5 procent, «ehuruval denna handel strider mot Guds lag».

I den katolska kyrkan däremot uppehölls ränteförbudet trots alla angrepp och reformförsök. Ännu 1745 fördömde en påflig bulla, efter det en stor kommission afgifvit yttrande i frågan, hvarje ränta på utlånade pengar, äfven om lånet togs för produktiva ändamål eller af en rik man. Principiellt har kyrkan ännu i dag ej uppgifvit sin ståndpunkt; men på 1830-talet instruerades biktfäderna att ej oroa personer på grund af räntefrågan. Man kan föreställa sig hvilket olidligt tryck genom den katolska räntedogmen utöfvats på ömtåliga samveten, och å andra sidan hvilken gränslös demoralisation den så öppna motsättningen mellan lif och lära måste ha betydt. Det har blifvit en slags jargon inom moderna liberala kretsar att förhårliga den katolska kyrkan. Sådana personer skulle nog döma annorlunda, om de haft tillfälle träda verkligheten litet närmare.

Ränteförbudens och ränteregleringarnes historia är endast

en sida af det ekonomiska tvångsväldets historia. Den kanoniska politiken gick i själfva verket ut på att lägga hela prisbildningen under offentlig myndighet, helst naturligtvis direkt under kyrkan. I enlighet härmed intaga sådana begrepp som «*justum pretium*» och «*laesio enormis*» en central ställning i kanonisternas teori. Århundraden igenom följde den borgerliga makten liknande synpunkter i sin allmänna prispolitik, men alldeles speciellt med hänsyn till låneräntan. Först när frihetens principer med det nittonde århundradet bryta igenom äfven på det ekonomiska området och man uppger det offentliga förmynderskapet i prisbildningen, först då är det slut på den långa striden om räntan, väl en af de längsta och mest hårdnackade mänskligheten kämpat igenom. Två och ett halft årtusende hade den varat och så djupt ingripit i lifvet, att den ofta bättre än någon annan företeelse återspeglar den samtida kulturhistorien. På 1850- och 1860-talen afskaffades den gamla regleringen af räntefoten i de flesta europeiska stater, och sålunda fastslogs i lagstiftningen den moderna uppfattningen af räntan såsom ett pris, hvilket lika litet som andra pris skall bestämmas af staten.

Att denna nya syn på ränteproblemet segrat såväl i vetenskapen som i politiken, betyder emellertid icke, att den också genomträngt hela folkuppfattningen. Det är långt ifrån fallet. En gammal genom generationer nedärfd fördom låter icke så lätt utrota sig. På hufvudpunkterna har den gamla uppfattningen väl vikit tämligen fullständigt, men den nya är icke därför akcepterad i alla sina konsekvenser. Personer, som aldrig skulle tänka på att begära pengar till skänks, som icke ens skulle motta ett femöres frimärke utan att betala det, förutsätta som en naturlig sak, att deras vänner låna dem tusen kronor på ett par dagar, eller hundra kronor äfven på längre tid, utan ränta. När man för något ändamål tror sig kunna påräkna statens eller kommunens intresse, men ej vågar begära ett direkt understöd, så väntar man «åtminstone» ett räntefritt lån. Särdeles karaktäristiskt är, att lagstiftningen förbjuder ränta på ränta. Högst ofullkomligt har det allmänna föreställningssättet vant sig vid, att räntan liksom hvarje annat pris måste rätta sig efter marknadens läge och de speciella omständigheterna i det konkreta fallet. Man betraktar det nästan som en

af de naturliga människorättigheterna, att man alltid skall kunna erhålla lån till 5—6 procent, och man ryser vid tanken på en räntefot af 10 eller 12 procent; likväl vet hvarje affärsman, hur gärna han i en ögonblicklig pänningknapphet skulle betala 100 kronor för ett förskott af 10,000 kr. på 3—4 dagar, om han därmed kunde fullgöra sina förbindelser — det vore 100 procent!

Det bästa beviset på, hviken roll de nedärfda föreställningarna på detta område spela är emellertid det särskilda intresse man ägnar *ockret*. Folk, som inte bry sig det minsta om, ifall en arbetare pressas till det yttersta för en usel lön, i bästa fall beklaga detta «resultat af tillgång och efterfrågan», folk, som icke finna det minsta anstötligt i, att detaljhandlare förtjäna 30—40, ja ända till 100 procent på grund af sina kunders okunnighet och kreditbehof¹⁾, ja som kanske direkt motarbeta konsumtionsföreningårne i deras ansträngningar för att rädda folkets breda lagur detta varuocker, sådant folk uppröres af, att en bonde måste gå från sin gård och lämna den till en ockrare, som begärt för hög ränta. Detta speciella intresse för låneockret, lösryckt som det är från hvarje allmänna intresse för den sociala fördelningen, kan i själfva verket icke förstås annat än som en atavism.

Det är på tiden, att vi lära oss se ränteproblemet såsom en del af det stora, sociala problemet. Fördelen af ett dylikt betraktelsesätt är, att vi kunna utsträcka hufvudresultaten af den moderna socialpolitiska forskningen äfven till undersökningen och behandlingen af ockret. Låt oss alltså först göra en liten afvikelse från vårt egentliga ämne för att se till, hvilka dessa hufvudresultat äro.

I alla de oändligt mångskiftande fordringar, som tillsammans utgöra den moderna socialpolitikens program, kan man urskilja en gemensam kärna; den är i en kort formel: *reglering af konkurrensen nedåt*; med andra ord den tanken, att ingen skall tillåtas att i någon öfverenskommelse intaga bestämmelser, som i något afseende ligga under en viss minimalnivå. Vi återfinna denna tanke som en röd tråd i allt socialt arbete, som hittills

¹⁾ Man må icke invända, att sådana vinster ofta äro nödvändiga för att täcka förluster — detsamma gäller i allmänhet äfven för ockraren.

bragt någon verklig frukt eller lofvar något för framtiden. Bostadspolitiken går ut på att förbjuda bostäder, som i ett eller annat afseende icke tillfredsställa hygienens eller sedlighetens fordringar. Man tillåter icke den enskilde att «kontrahera ut» sådana bestämmelser, som fastställa ett minimum af rummens kubikrymd eller af belysning. Man fordrar, att det skall förbjudas att hyra ut fuktiga källarlägenheter, äfven om fattiga familjer skulle önska att bebo dem på grund af deras låga pris. På liknande sätt förhåller det sig med fabrikslagstiftningen. Staten föreskrifver ett visst minimum af säkerhetsåtgärder och sanitära föranstaltningar i fabriker och andra arbetsställen; och det tillåtes icke den enskilde arbetaren att öfverenskomma med sin arbetsgifvare om att låta en eller annan af dessa bestämmelser bortfalla, äfven om arbetaren därmed skulle kunna uppnå högre lön eller lyckas bli antagen trots oförmåga att prestera ett normalt arbete.

På liknande sätt förhåller det sig med fackföreningarnas politik. SIDNEY och BEATRICE WEBB ha vid sina djupgående undersökningar funnit, att hela utvecklingen af denna politik pekar mot ett bestämdt mål: för hvarje yrke skall fastställas en viss standard, icke blott med afseende på lön, men äfven med afseende på arbetstid och öfriga villkor, och fritt tillträde till yrket skall lämnas enhvar, som arbetsgifvarne anse sig kunna sysselsätta på dessa standard-villkor. Men det skall icke tillåtas det undermåliga arbetet att genom sin konkurrens dra ned nivån. Däremot bör en skicklig arbetare tillåtas att förskaffa sig *bättre* villkor, om han det kan. Den stora principen är alltså: icke att afskaffa den fria konkurrensen, men att reglera den nedåt, att skjuta en bom för den slags konkurrens, som består i att den ene *underbjuder* den andre genom att akceptera allt uslare villkor och i stället förlägga konkurrensen till ett annat gebit, det där den ene *öfverbjuder* den andre genom duglighet.

För de olärda och oorganiserade yrkena bör staten tillskapa en liknande yndre gräns. Framtidsmålet är här en *minimal-lön*, gällande för hela samhällen. Om ett yrke betalar sina arbetare lägre än som är nödvändigt för att hålla dem arbetsdugliga och uppfostra deras barn så, att arbetarstammen, så att säga, rekry-

terar sig själf, så lever detta yrke *parasitiskt* på det öfriga samhällets bekostnad. Detta bör samhället icke finna sig i; det är en ledande grundsats för all sund ekonomi, att hvarje produkt skall till fulla betala sina egna produktionskostnader. Att framvinga detta är meningen med fastställandet af en minimal-lön.

Alltså, hvart än vi se hän, är det allmännaste och yttersta målet för all förnuftig socialpolitik att reglera konkurrensen nedåt. Jag tror att detta gäller äfven för räntepolitiken.

Låt oss först från denna moderna synpunkt söka förstå den gamla politiken. Hvad kyrkan med sina bästa sträfvanden ytterst ville, var ju att skydda de svagare mot ingående af orimliga lånekontrakt. Medlet att helt enkelt förbjuda ränta var naturligtvis falskt. Det kunde icke fullständigt genomföras; men då många fromma personer efterlefde det, så måste utbudet af kapital därmed ha minskats ganska väsentligt; och de, som verkligt utlånade pengar, måste till den egentliga räntan lägga en premie, som något så när ersatte dem för den enorma risk de löpte och för det allmänna föräckt, de utsatte sig för. Ej under, att under sådana omständigheter räntesatserna mången gång öfverstego allt, hvad vi nu kunna föreställa oss. Där judarna voro de enda tillåtna långifvarna voro äfven de lagliga maximalsatserna exorbitanta; sålunda i Köln i 14:de årh. $48 \frac{1}{3} \%$, år 1258 t. o. m. $108 \frac{1}{3} \%$. Ett hus, som var pantsatt för 8 mark, måste årligen betala 3 mark. I Frankrike fastställdes 1360 en maximalsats af $86 \frac{2}{3} \%$; i Österrike skall man 1244 ha nått 174% .

I samma riktning, fast naturligtvis ingalunda så skarpt verkade försöken att fastställa en lägre ränta än marknadens läge betingade. Då Katarina II 1785 nedsatte den lifländska räntefoten från 6 till 5 %, visade det sig snart omöjligt att låna under 7 % äfven mot bästa säkerhet; i New-York nedsatte man 1717 den lagliga räntefoten till 6 %, men måste följande år åter höja den till 8 %, detta på uttrycklig anhållan af köpmännen, som icke på annat sätt kunde erhålla några lån. I Peru skall upphäfvandet af ockerlagarna genast bragt ned räntefoten från 50 till 24 %, småningom också till 12 %.

Däremot är det icke omöjligt, att t. ex. de nedsättningar af den lagliga räntefoten, som vidtogos i England i det 16:de och 17:de

årh., kunna ha haft åsyftad verkan. Man får öfverhufvud icke bedöma dessa förhållanden från en modern börs-synpunkt. I 16:de årh. fanns i England ännu ingen lånemarknad i egentlig mening, kapitalets rörlighet var icke tillnärmelsevis så stor som nu, och hvarje tal om en naturlig räntefot hade varit en mer eller mindre meningslös fiktion. Ingen kunde säga, att så och så hög skulle räntefoten i landet vara, om staten icke inblandade sig; ty den «fria konkurrensen», som då skulle ha bestämt räntefoten, den saknades. En nedsättning från 10 till 8 % af den lagliga räntefoten kan därför mycket väl ha betydtt en motsvarande faktisk nedsättning. Vi kunna lätt föreställa oss, att där vid hvarje särskild öfverenskomst fanns en viss tendens att välja det lagliga maximum; eller åtminstone att underhandlingarna togo detta maximum som utgångspunkt, och att således lagens bestämmelser ändå hade ett visst reallt inflytande på den genomsnittliga faktiska räntefoten i landet. Men naturligtvis minskades sannolikheten af ett dylikt inflytande för hvarje successiv nedsättning, och äfven i den mån en verklig penningmarknad småningom började utbilda sig.

Hvad kunde nu, i forna tider, uppnås genom att sätta ett lagligt maximum för räntefoten? Från den synpunkt vi här valt blir sväret lätt: man kunde göra slut på den slags konkurrens, som endast verkade genom att bjuda högre ränta och sålunda tvinga långifvarne att i afseende på räntan hålla sig inom en viss gräns, men däremot utsöka de från andra synpunkter bästa låntagarna. Det skulle säkert vara en intressant uppgift för en historisk nationalekonom att söka fastställa, i hvilken mån ränteregleringspolitiken bidragit att höja nivån af de erbjudna säkerheterna.

Fråga vi oss nu slutligen, hvilka mål den moderna ockerpolitiken bör ställa sig, så blir svaret först och främst det att söka begränsa konkurrensen nedåt, det vill här säga, att förbjuda alla lån, där säkerheten ligger under ett visst minimum, och sålunda förlägga konkurrensen från ett fält, där den afgjort gör skada, nämligen från räntesatserna, till ett fält, där den gör positiv nytta, nämligen till låntagarnes kvalitet. Man uppnår på detta sätt ett hälsosamt urval af låntagare: de, som anses värda

att låna inom det föreskrifna räntemaximum, få låna; de, som icke äro värda detta, tillåtas helt enkelt icke att balansera sin undermålighet med en högre räntesats. Staten kan icke godkänna, att en person ikläder sig förbindelser, som han icke har någon rimlig utsikt att kunna fylla, särskildt om han därvid nödgas betala en ränta, som måste göra denna utsikt ändå mindre, ja, som gör låntagarens ruin så godt som säker. Det lättsinne, som ådagalägges vid ingåendet af dylika förbindelser, bör i sig själft anses straffbart. Och det är alltså låntagaren, snarare än långifvaren, som bör anklagas vid fall af orimliga lånekontrakt. Det är för öfrigt tydligt, att ocker väsentligen är en följd af långifvarnes monopolistiska ställning; det finns så få personer, som äro villiga att låna till den klass af låntagare, som här är ifråga; därför kunna dessa få betinga sig så höga räntor. Om man med lagens hjälp förföljer dem;— så kan man endast ytterligare minska konkurrensen, d. v. s. stärka ockrarnes monopolställning. Förföljer man däremot låntagarne, så inskränker man efterfrågan, hvilket efter den gamla regeln oni tillgång och efterfrågan endast kan ha en fördelaktig inverkan på priset. Detta är också kärnan af, hvad räntepolitikens historia lär oss.

Emellertid kan man naturligtvis icke vinna särdeles mycket på detta område genom strafflagstiftning. Att orimliga räntesatser kontraheras på grund af låntagarens okunnighet och oerfarenhet, hvilket är mycket vanligt i trakter och länder, där folkupplysningen står tillbaka, kan bäst motarbetas genom att sprida kunskaper i så elementära ämnen som räkning och skrifning samt bokföring.

Med hänsyn till de låntagare, som kunna bjuda en antaglig säkerhet, måste ockerpolitiken fullfölja en vida mer positiv politik. Målet är här en sådan organisation af landets alla kreditförhållanden, att hvar och en verkligen är i stånd att få den kredit han är värd. För att nå detta mål måste man bygga på de olika yrkesorganisationerna, inom landtbruket, inom handeln eller inom handtverket; där sådana icke äro förhanden, måste de kallas till lif. Först inom dylika organiska sammanslutningar finner man den noggranna kännedom om den enskilde näringsdrifvarens kre-

ditvärdighet, som är en oundgänglig förutsättning för ett sundt kreditsystem.

Detta är ett stort och viktigt fält att arbeta på. Målet är här icke blott det negativa att förhindra räntesatser, som synas oss anstötliga; det är det positiva att tillföra arbetet, affärsskickligheten och jorden den ytterligare produktionsfaktor, som heter kapitalnyttjandet, och utan hvilken de andra aldrig kunna nå sin fulla produktivitet. Detta är tydligen en uppgift, som har den mest genomgripande betydelse för hela folkhushållningen ¹⁾.

¹⁾ Då det icke varit möjligt att ge litteraturhänvisning på hvarje punkt, anföras här de viktigaste af de källor, som begagnats:

BENTHAM, Defence of usury, London 1787.

LECKY, History of the rise and influence of the spirit of-rationalism in Europe, 1865.

ASHLEY, An introduction to english economic history and theory, London 1893.

CUNNINGHAM, The growth of english industry and commerce, Vol. II, Cambridge 1892.

ENDEMANN, Studien in der romanisch-kanonistischen Wirtschafts- und Rechtslehre, Bd I 1874, Bd II 1883.

ROSCHER, System der Volkswirtschaft, Bd I, 20:de uppl. Stuttgart 1892.

ROSCHER, Geschichte der National-Oekonomik in Deutschland, München 1874.

Arbetareskyddslagstiftningens årsbok.

Af

Thor Andersson.

Ett sekel har i år förflutit, sedan England först af alla stater beträdde arbetareskyddslagstiftningens område. Det var 1802, som den första engelska fabrikslagen *The moral and health act* offentliggjordes. Stödd på den öfverlevade handtverksordningens åskådningssätt, hade lagen till uppgift att skydda barn, hvilka voro sysselsatta såsom lärlingar i bomulls- och yllefabriker. Nattarbete förbjöds för lärlingarna, högsta arbetsdagen bestämdes till tolf timmar, med pauser för måltiderna. Manliga och kvinnliga lärlingar skulle hafva skilda soffrum och åtnjuta en viss om än mycket torftig skolbildning. Fabrikerna skulle hvitmenas två gånger årligen och förses med ett tillräckligt antal fönster. Icke önskan att höja fabriksbefolkningens människovärde, utan den egoistiska farhågan för hälsotillståndets försämrande genom fabriksindustrien har gifvit upphofvet till 1802 års lag. Den är det oaktadt den första fabriksarbetareskyddslag, som industrihistorien känner, och bildar utgångspunkten för den följande skyddslagstiftningen. Det första ingreppet från statens sida å detta lagstiftningsområde var tveksamt, mera uttrycket för en ny tanke än en målmedveten åtgärd och därför i verkligheten utan följd.

Den stora nackdelen med fabriksystemet, sådant det för närvarande är beskaffadt — yttrade i en af sina rapporter den parlamentskommitté, som förberedde 1833 års fabrikslag — synes

oss vara, att det innebär en nödvändighet för barnens arbetsdag att utsträckas till den yttersta längden af de fullvuxnas. Det enda botemedlet för detta onda — utom en begränsning af de fullvuxnas arbetsdag, hvilken, enligt vår åsikt, skulle framkalla ett större öndt än det är fråga om att bota — synes vara att låta barnen arbeta i tvänne skift. Likväl hunno icke tio år förflyta, innan lagstiftningen i samma England började begränsa de fullvuxnas arbetsdag. Hvarför och huru denna storartade utveckling ägde rum, framgår icke med önskvärd klarhet ur de samtida urkunderna.

Sedan 1840-talet har arbetareskyddslagstiftningens omfång allt mera vidgats, i synnerhet i England, Schweiz och de australiska kolonierna. Till denna från kultursynpunkt glädjande företeelse hafva bidragit ökad upplysning om arbetareskyddets behof och berättigande, förändradt åskådningssätt om arbetarens plats i samhället och sist, men ingalunda minst den för mången så öfverraskande praktiska insikten och erfarenheten, att den bäst skyddade arbetaren är den i längden för industrien billigaste. Ännu omfattar arbetareskyddet i hufvudsaklig del endast industriens arbetare. Skyddsidéens innehåll är beredandet af skydd åt alla, som däraf äro i behof. Hvarje sträfvan efter arbetareskyddets förbättrande går därför också ut på att göra allt flera delaktiga af dess förmåner.

Att lära känna arbetareskyddslagstiftningens nuvarande ståndpunkt har varit förenadt med många svårigheter. Icke endast voro lagarna emellanåt affattade på ett sådant sätt, att det var så godt som omöjligt att fullständigt taga del af deras innehåll — såsom exempelvis fabriks- och handtverkslagstiftningen i England före senaste lagen af 1901 — utan ofta var själfva lagtexten så godt som otillgänglig. Det sista svåra hindret har börjat afhjälpas genom den af Belgiens industri- och arbetsministerium utgifna arbetareskyddslagstiftningens årsbok — *Annuaire de la législation du travail publié par l'office du travail de Belgique*, hvaraf den första, omfattande arbetareskyddslagar offentliggjorda under 1897, utkom 1898.

Med den fjärde årsboken, som utkom i slutet af förra året, har publikationen nått en fullständighet, som icke utmärker de

föregående. Den upptäger de under 1900 i de olika europeiska staterna, Förenta Staterna, de australiska kolonierna och Canada offentliggjorda arbetareskydds- och försäkringslagarna. De återgifvas i fransk öfversättning utan att dock, som önskligt vore, åtföljas af den ursprungliga täxten. De föregås af korta inledande anmärkningar öfver lagarnas tillkomsthistoria. Anmärkningarna stödja sig så godt som uteslutande på officiella handlingar.

Opartiskheten, som alltid bör utmärka hvarje publikation af denna art, skall därigenom bäst bevaras, förmenar man. Det är så långt ifrån, att detta är fallet, att man icke tvekar förklara den opartiskheten för dess kontradiktoriska motsats. Det skall för visso icke falla någon samhällsforskare in att exempelvis försöka skildra tillkomsten af någon socialpolitisk akt i England utan att icke utförligt tala om sträfvandena utanför parlamentet inom det område af lagstiftningen, hvaråt akten gifver uttryck, och detta trots den föredömliga lätthet, hvarmed sträfvandena kunna bringas till parlamentets kännedom och vinna beaktande under lagförslagens förberedande behandling.

Det är i själfva verket icke sällan, som samhällsforskaren finner det mest tilldragande i sträfvandena utanför de lagstiftande församlingarna. De vittna om bättre förståelse af och djupare hänförelse för arbetareskyddets storartade uppgift. De låta forskaren ana, att framtiden måste blifva bättre äfven i de stater, hvars socialpolitik icke hållit jämna steg med framåtskridandet inom andra kulturområden. Men den vetenskaplige forskaren får icke i första hand tänka på egen tillfredsställelse under och genom studierna. De måste omfatta alla de sociala företeelser, hvilka förmodas kunnat utöfva intryck icke allenast på den form de gifva lagstiftningen i ett visst ögonblick, utan äfven som uppslag och stöd för en förändring i samma lagstiftning. I det senare hänseendet äro särskildt företeelserna utanför de lagstiftande församlingarna af knappast öfverskattbar betydelse. Utan kunskap om strömningarna bland olika klasser i samhället i dess helhet är det helt enkelt omöjligt att gifva en framställning af den socialpolitiska lagstiftningen i en den moderna vetenskapen tillfredsställande form.

Att i allmänhet begränsa källorna för en af statsmyndigheter

utgifven socialpolitisk publikation till uteslutande officiella aktstycken förekommer visserligen i Tyskland och Belgien. Engelska praktiska *labour department* och Frankrikes *office du travail* däremot emottaga och använda alla tillförlitliga uppgifter utan hänsyn till ursprunget. I Schweiz, Förenta Staterna eller de australiska kolonierna har naturligtvis någon sådan begränsning aldrig förekommit. Till och med Österrike, där ministerpresidenten helt nyligen hotade med regering utan folkrepresentation, har insett fördelen med användandet af äfven icke officiella tillförlitliga uppgifter. Hade de vunnit användning, skulle de nog så officiellt korrekta inledningarna till de respektive lagarna i arbetareskyddslagstiftningens årsbok kunnat gifva den kosmopolitiska läsaren en föreställning om, hvarför innehållet är så torftigt i Sveriges lag angående minderårigas och kvinnors användande till arbete i industriellt yrke af den 17 oktober 1900 eller huru New Zealands *Industrial conciliation and arbitration act* i dess konsoliderade och amenderade form af den 20 oktober 1900 kunnat blifva ett sådant mästerverk i socialpolitiskt hänseende. Till kännedomen om arbetareskyddslagstiftningen i »landet utan strejker», som den amerikanske författaren H. D. LLOYD först kallat New Zealand, och i andra australiska kolonier bidrager årsboken i alla fall med de öfversatta lagtexterna, hvilka i original varit så svåråtkomliga för den siste framställaren af arbetareskyddslagstiftningen nederländaren VAN DER ZANTEN att han begränsat sitt arbete till de europeiska staterna — något som måste beklagas då, hvilka invändningar däremot än må göras, New Zealand visat och alltjämt visat vägen för framtidens arbetareskyddslagstiftning i det gamla Europa.

Framtiden kommer förvisso icke håller att nöja sig med det nuvarande redigerings sättet för arbetareskyddslagstiftningens årsbok. Antingen måste Belgiens *office du travail* ändra det eller också får årsbokens redaktion uppdragas åt någon annan institution. Den lämpligaste är i sådant fall det af åtskilliga stater redan understödda nyupprättade internationella arbetsamtet i Basel, hvilket äfven för underhandlingar med Belgien om utgifvandet och fördelandet af arbetareskyddslagstiftningens årsbok.

Tillfälliga Utskott ¹⁾.

Af

Eli Heckscher.

I.

De tillfälliga utskotten äro en skapelse af vår nuvarande riksdagsordning. Det kan dock vara af intresse att studera deras motsvarigheter under tiden 1809—1866, men väsentligen längre tillbaka torde ej undersökningen med fördel kunna bringas. Före 1809 var nämligen utskottsväsendets ordnande i hufvudsak öfverlämnadt åt praxis, hvarför någon motsvarighet till T. U. med deras rent supplementära ställning — som förutsätter lagbestämda ständiga utskott — ej gärna var tänkbar. Ser man åter på den grupp af ärenden, som i praktiken utgör det främsta föremålet för T. U:s behandling, nämligen frågor tillhörande den ekonomiska lagstiftningen och önskningsmål i allmänhet, så ha dessa visserligen under hela den svenska riksdagens historia varit af stor betydelse, men endast mera sällan haft vissa genom praxis bestämda utskott till sin beredning. Före 1809 äro bland utskott af detta slag dock att anteckna ständens *Besvärdeputationer* under Frihetstiden och *Ekonomiutskottet* vid 1800 års²⁾ riksdag²⁾.

¹⁾ Efterföljande uppsats återgifver i omarbetad och sammandragen form några föredrag som hållits på Seminariet för statskunskap i Uppsala höstterminen 1901; de reflexioner af mera subjektiv natur, som äro upptagna särskildt i slutet, utgöra emellertid senare tillsatser. För värdefulla rättelser, råd och anvisningar står jag i tacksamhetsskuld till Seminariets ledare, Docenten Dr Otto Varenius.

Förkortningar (utom de allmänt använda): T. U. = Tillfälligt utskott. A. T. U. = Andra kammarens tillfälliga utskott. F. T. U. = Första kammarens d.o. [B.] Ek. U. = Allmänna Besvär- och Ekonomiutskottet.

Hänvisningar till Rikens Ständers eller Riksdagens Protokoll göras genom att endast angifva året med tillägg för den del af protokollen som äsyftas.

²⁾ Se t. ex. EMIL HILDEBRAND, Svenska statsförfattningens historiska utveckling (Stockholm 1896) sid. 559, 567.

Med 1809/1810 års grundlagstiftning upphörde utskottsberedningen att öfverlämnas åt ständernas godtfinnande. Från denna tid har vårt statsskick gifvit grundlags helgd åt alla bestämmelser om riksdagsärendenas förberedande behandling — om till nytta eller skada lämnas därhän. Genom R. F. § 53 bestämdes sex *ständiga*, för alla stånd *gemensamma* utskott¹⁾, och sist bland dem ett »Allmänt Besvärs- och Ekonomiskt Utskott», hvarmed vi nu närmast skola sysselsätta oss.

Allmänna Besvärs- och Ekonomiutskottet utgör en direkt fortsättning af det nyss omtalade utskottet vid 1800 års riksdag. Dess befogenhet bestämmes noga af 1810 års R. O. § 34, och kan i korthet sägas omfatta *ekonomisk lagstiftning enligt § 89 R. F.* Utskottet skall nämligen — 1810 med, men sedan 1815 utan initiativ — behandla »frågor om förändring, förklaring och upphäfvande af lagar och författningar, som rikets allmänna hushållning röra; om sådana nya lagars stiftande och om grunderna för allmänna inrättningar af alla slag, ehvad de röra uppfostrings- och undervisningsverken, allmänna fattigvården, landthushållningen, bergverken m. m.» — dock med det undantag, att om konungen vill afgöra ett sådant ärende med ständerna, frågan behandlas såsom lagfråga, d. v. s. beredes i lagutskottet.

Efter denna ursprungliga lydelse af G. R. O. § 34 är Ek. U., tydligen alldeles sidoordnad med öfriga ständiga utskott, i det dess befogenhet är begränsad till ett visst slag af ärenden. Men den från denna tid allt oftare återkommande svårigheten att finna en bestämd gräns för frågor tillhörande ekonomisk lagstiftning förorsakade fruktan hos ständerna att genom remiss till Ek. U. på förhand binda sig till att anse en fråga såsom tillhörande konungens afgörande utan riksdagen. 1810 års Konstitutionsutskott bestred visserligen obetingadt att detta skulle impliceras i en remiss till Ek. U., men föreslog icke desto mindre för att undanröja svårigheterna ett tillägg till paragrafen²⁾, hvilket slutligt antogs 1815 såsom mom. 2 af § 34. Därigenom förändrades Ek. U:s ställning icke obetydligt. »Vilja R. St. hållre» — heter det — »än att tillsätta flera utskott, remittera sådana mål, som till visst utskott icke höra, antingen till B. Ek. U. eller till något af de öfriga förut tillsatta utskott», skall detta vara tillåtet och icke inverka på ständernas beslutanderätt i frågan.

Man har härigenom tillförsäkrat också frågor, som ej obetingadt tillhöra något ständigt utskotts verksamhetsområde, möjlighet att icke desto mindre tillfalla ett af dem, och då främst Ek. U. Men — och det bör fasthållas för att rätt uppfatta Ek. U:s sam-

¹⁾ Ett sjunde ständigt utskott blef det genom R. O. § 36 mom. 1 införda Expeditionsutskottet, motsvarande de nuvarande Kanslideputerade.

²⁾ K. U:s memorial n:o 40, ²⁷/₄ 1810 (R. H. St:s Constitutions-Utskotts Memorialer och öfriga Expeditioner vid Riksdagen i Stockholm 1809—10. Stockholm 1874. Sid. 655 ff.).

manhang med de senare tillfälliga utskotten — detta utskott är fortfarande hufvudsakligen afsedt för ett visst slag af ärenden, endast i andra hand och vid sidan af öfriga ständiga utskott ämnadt att upptaga frågor af andra slag. Något hinder för att dessa sistnämnda antingen fingo egna, för tillfället utsedda utskott, eller också tämligen jämt fördelades på alla de ständiga utskotten, fanns tydligen ej i grundlagen.

Den faktiska utvecklingen blef emellertid ej sådan, utan Ek. U. utvecklade sig snart till »Riksens Ständers skräpkammare»¹⁾, ett receptaculum för de mest olikartade motioner, nämligen alla, som ej obetingadt tillhörde något annat ständigt utskott, och däribland äfven alla sådana som på förhand voro dödsdömda — ty enligt R. F. § 56 kunde ingen fråga förkastas utan föregående utskottsbehandling. Anledningen till denna utveckling var otvifvelaktigt främst det ytterst omfattande och obestämda området för utskottets egentliga verksamhet — den ekonomiska lagstiftningen. Men denna förskjutning torde mot periodens slut ha gått så långt, att man *uppfattade* Ek. U. såsom egentligen afsedt för alla frågor som ej tillhörde annat ständigt utskott, d. v. s. såsom till sin kompetens *endast negativt bestämdt*²⁾.

G. R. O. hade utom dessa ständiga utskott äfven *ståndsutskott* (§ 36 mom. 2) för ståndens enskilda besvär och angelägenheter, och lämnade dessutom (§ 36 mom. 3) ständerna frihet att utse huru många andra utskott som helst³⁾. Visst spelrum lämnades alltså ännu vid utskottsväsendets ordnande åt praktikens växlande kraf.

Under den långa striden om representationsreformen spelade frågorna om utskotten helt naturligt en underordnad roll, ehuru större eller mindre ombildningar af dem ofta måste ingå i de många konstfulla förslagen till enkammersystem, tvåkammersystem eller kombinerad af båda. Min framställning kan emellertid förbigå dessa allmänna reformförsök och inskränka sig till förslagens hållning gentemot Ek. U.

¹⁾ Yttrande af Herr EHRENBORG i Andra Kammaren 1876 (I 4: 5).

²⁾ Detta synes mig framgå bl. a. af motiverna till N. R. O. — se nedan sid. 36.

³⁾ På grund af det i denna föreskrift gifna bemyndigandet tillsattes under ståndstiden flera gånger gemensamma s. k. *särskilda utskott*, hvilkas ledamotsantal för hvarje gång bestämdes (med säkerhet tillsatta 1815, 1817/18, 1823, 1853/54, 1862/63 — se bihangen till ständernas protokoll vid dessa riksdagar — och möjligen äfven vid andra tillfällen). Det kunde förefalla som om man i *dessa utskott* hade att se förebilden till de nuvarande tillfälliga utskotten, men så torde knappast vara förhållandet. Utskotten voro såsom nämnt gemensamma för alla stånd. Vidare behandlade de i praxis frågor, som annars tillhörde ständigt utskott, hvilket äfven torde varit G. R. O:s mening. Sannolikt voro de — såsom namnet antyder — förelöpare till de n. v. särskilda utskotten.

Det första förslag som riktade sig mot detta utskött var vederligen det som Konstitutionsutskottet vid 1840/41 års riksdag framlade (i sitt memorial n:o 68, i hufvudsak bibehållet i sammanjämningsförslaget mem. n:o 85, som blef hvilande vid riksdagen). *Ekonomiutskottet skulle afskaffas* — hufvudsakligen på grund af ärendenas olikartade beskaffenhet, som omöjliggjorde sakkunnig behandling — men riksdagen äga tillsätta utskott utöfver de i grundlagen föreskrifna ¹⁾. — Äfven i K. U:s förslag vid 1844/45 års riksdag var Ek. U. afskaffadt ²⁾.

Det viktigaste uppslaget härstammar emellertid från den af Kongl. Maj:t 1846 tillsatta *representationskomitén*, som 1847 framlade sitt förslag. Äfven i detta var Ek. U. afskaffadt, men — hvad som för oss har särskild betydelse — i stället hade förslagits, att för fråga som icke tillhör ständigt utskotts behandling men »anses böra blifva föremål för närmare utredning» hvarje kammare inom sig skall tillsätta ett »särskildt tillfälligt utskott» (sedan omväxlande kalladt »särskildt» och »tillfälligt»). Bestämmelserna för detta utskott äro, i hufvudsak t. o. m. ordagrant, förebilder för dem som i 1866 års R. O. gälla för tillfälligt utskott ³⁾; så föreskrifves också, att utskotten *inom sig* för hvarje särskildt mål skola utse en föredragande, som äfven uppsätter utskottets yttrande — ord för ord motsvarande N. R. O. § 44, sista punkten. Bland reella olikheter kan — utom bestämmelser om remissvägran och motionstid — endast nämnas, att *antalet* ledamöter fixerats (till fem). Det lider sålunda intet tvifvel att vi i *de »särskildta tillfälliga utskotten» enligt representationskomiténs förslag af år 1847 ha att se den ursprungliga förebilden till N. R. O:s tillfälliga utskott* ⁴⁾.

¹⁾ 1840/41. Bih. III. K. U:s mem. n:o 68: förslag till R. F. (R. O. skulle afskaffas) §§ 65 och 73, jämte motiver till § 65. K. U:s mem. n:o 85: förslag till samma paragrafer. — Om förslagens allmänna karaktär se SVEDELIUS, Representationsreformens historia (Stockholm 1889) sid. 319—53.

²⁾ 1844/45. Bih. III. K. U:s mem. n:o 26: förslag till R. O. § 45 och motiver sid. 21 f.

³⁾ I de få fall, då formuleringen af N. R. O. afviker från detta förslag, måste det senare anses mera tillfredsställande. För jämförelses skull aftryckes här § 86 i förslaget. «Derest i någondra Kamaren väckt fråga, som icke tillhör ofvan uppräknade Utskotts behandling, anses böra blifva föremål för närmare utredning, skall, för frågans beredande, ett särskildt tillfälligt Utskott, bestående af 5 ledamöter, inom Kamaren tillsättas; Kamaren dock obetaget att, under det ett eller flera sålunda utsedda särskildta Utskott äro i verksamhet, till något af dem hänskjuta med föremålet för dess tillsättning likartade frågor, som sedermera inom Kamaren blifvit väckta». — Kongl. förslaget 1848 — jfr texten — gaf orden: «väckt fråga (som . . .) anses — — utredning», den formulering de nu hafva.

⁴⁾ Betänkande, förslag och protokoll från den af Kongl. Maj:t i nåder förordnade Komité för behandling af frågan om National-representations ombildning. Stockholm 1847. Förslag till R. O. §§ 84, 86, 93, 113, 115, 119. Om förslagets upphofsman lämna de summariska protokollen ingen säker uppgift; det heter endast, att Kammarherren Grefve Hamilton »framlade ett af Hir Grefven utarbetadt förslag» om utskotten och deras bildande, hvilket diskuterades, hvarefter de komiterade »ansågo» de skildrade för-

Af de följande förslagen till representationsreform är 1848 års kongl. förslag — hvilande vid denna riksdag men förkastadt af den nästa — i denna punkt nästan ordagrannt likalydande med komiténs. Det af en komité inom K. U. vid 1847/48 års riksdag utarbetade förslaget, som af K. U. sköts åt sidan för regeringens förslag, ehuru det medföljde utskottets utlåtande såsom reservation, förettede i denna fråga åtskilliga likhetspunkter med de sistnämnda förslagen, ehuru utskotten synas motsvarat de nuvarande både särskilda och tillfälliga och äfven för öfrigt fått ett ansenligt verksamhetsområde, då lagutskottet afskaffats¹⁾.

Senare förslag (före det de Geerska), af mindre omfattande natur än dessa, synas ej hafva berört Ek. U:s existens.

Det förslag till representationsreform, som slutligen lyckades genomgå skärselden från två på hvarandra följande riksdagar, bibehöll de ständiga gemensamma utskotten i hufvudsak oförändrade. Den viktigaste förändringen bestod just i Ek. U:s afskaffande — såsom vi sett ett gemensamt drag för alla mera genomgripande reformförslag. *Motiverna till N. R. O.* grunda det senare helt kort på »olämpligheten af ett ovillkorligt stadgande om uppdrag åt samma personer att utreda alla de olikartade frågor, som nu tillhöra Allmänna Besvärs- och Ekonomiutskottets handläggning», hvarför »det öfverlämnas åt kamrarna att för utredningen af dylika frågor tillsätta tillfälliga utskott till det antal som finnes vara af nöden»²⁾. Någon särskild förklaring till att just denna sista utskottsform valts, finnes ej, lika litet som hänvisning till utländsk praxis eller äldre svenska förslag.

Konstitutionsutskottets memorial ang. Kongl. Prop. om den nya R. O. återger i denna punkt endast förslagets motivering. Men den skarpa *reservation* mot K. U:s utlåtande, som afgafs af prästståndets ledamöter i utskottet, vänder sig bl. a. mot denna punkt i förslaget. På grund af den under hela riksdagen medgifna

ändringarna böra företagas. Det finnes sålunda en möjlighet — ehuru ej mera — att T. U. i stället för att härstamma från Louis de Geer föreslagits af hans och det nya representationsskicket främste motståndare HENNING HAMILTON — ty det är honom protokollet åsyftar. Prot. 9.—11. febr. 1847, sid. 118 ff.

Om komitén och dess förslag se vidare SVEDELIUS a. a. sid. 401—24.

¹⁾ 1847/48. Bih. I:2. K. M:ts nådiga skrifvelse n:o 83: förslag till R. O. §§ 81, 82, 88, 107, 109, 113.

Bih. III. K. U:s mem. n:o 12. Reservation: förslag till R. O. §§ 67, 69, 75, 95, 97, 99. Bägge förslagen äro äfven särskildt utgifna (Stockholm 1848).

²⁾ Utdrag ur protokollet i justitiedepartementsärenden den 5. januari 1863 — bifogadt Kongl. Prop. vid 1862/63 års riksdag n:o 61 (Bih. I:2) sid. 45; flerstädes tryckt.

motionsrätten »just i de frågor där den hitintills mest begagnats» och tillsättningen af tillfälligt utskott för hvarje sådan fråga, frukta reservanterna »många och kanske äfven långa diskussioner» om remiss af motionerna och däraf följande förlängning af riksdagarna, hvarvid således »de afsedda fördelarna af Ekonomiutskottets försvinnande icke uppvägas af de därmed förenade olägenheterna». Att ej reservanterna blefvo sannspådda häri, torde förnämligast bero på, att ej tillfälliga utskott tillsatts för »hvarje sådan fråga»¹⁾.

Ståndens debatter om det kongl. förslaget 1863 och 1865 beröra ytterst sällan utskottsväsendet; talarna afböjde i allmänhet att diskutera detaljer. Dock upprepas understundom, särskildt i prästeståndet, utskottsreservanternas oro att förändringen skulle medföra riksdagarnas förlängning, ja, efter någras mening t. o. m. göra dem permanenta. Förslaget blef emellertid, såsom bekant, i denna punkt som i alla andra oförändradt antaget²⁾.

II.

Det mest utmärkande för de tillfälliga utskott, som 1866 års riksdagsordning skapat, är efter grundlagen kanske deras *rent negativt bestämda kompetens*. Intet visst slag af ärenden hör hit; hufvudstället (R. O. § 37 mom. 3) säger endast att *frågor »som icke tillhöra förenämnda (ständiga och särskilda) utskotts behandling»* men kräfva beredning i utskott, skola hänvisas till tillfälligt utskott. Häri ligger en väsentlig skillnad från Ekonomiutskottet, som ju enligt grundlagen — ehuru ej i praxis — var afsedt för en viss homogen grupp af ärenden; man har därför ej rätt att från en frågas behandling i Ek. U. under ståndstiden sluta till att den nu tillhör T. U., eller tvärtom³⁾.

Det andra utmärkande draget för T. U. är dess egenskap af *kammarutskott*; det skall tillsättas »inom kammaren». Häraf följer ett annat viktigt förhållande, nämligen *ifrågavarande ärendens successiva behandling i kamrarna*. Betänkanden från de ständiga utskotten föredragas, såvidt möjligt, samtidigt i bägge kamrarna,

¹⁾ 1862/63. Bih. III. K. U:s mem. n:o 7 sid. 12, 32 f.

²⁾ Det enda yttrande rörande frågan, som jag funnit vid 1862/63 års riksdag, är af Kontraktsposten TEGNÉR — mot förändringen (Prästest:s prot. ¹⁸/₃ 1863, III 114 f.)

Från 1865/66 års riksdag finnas flera, nämligen i Prästeståndet ett yttrande för förslaget af Doktor GUMÆLIUS (⁵/₁₂ 1865, prot. I 182) af verklig betydelse, vidare i samma stånd två mot förändringen mycket flentliga af Hofpredikanten WAHRENBERG och Kontraktsposten ALTAHR (⁵/₁₂, prot. resp. I 224 f. och I 239 f.) Hos Adeln märkas två yttranden, ett af Frih. RUDOLF KLINCKOWSTRÖM mot den förslagna § 44 R. O. (⁴/₁₂, prot. I 231 f.) och ett af Frih. RUDOLF CEDERSTRÖM (⁹/₁₂, prot. I 333 f.), som ensam af alla formligen förklarar, att »Ekon.-Utsk:t skulle framkalla en kännbar afsaknad».

Möjligen ha några yttranden i de nästan ändlösa diskussionerna undgått mig.

³⁾ Så göres dock understundom, t. ex. 1867 A. K. I 147.

men T. U:s betänkanden föredragas till en början endast i den kammare som tillsatt utskottet. (R. O. § 59). Förkastar denna kammare förslaget, kommer det aldrig till medkammaren; afslår kammaren däremot *icke* förslaget, meddelas beslutet i protokollsutdrag medkammaren, som därefter har att fatta sitt beslut omedelbart eller efter hänvisning till ett eget tillfälligt utskott (R. O. § 63).

Det tredje kännetecknet är det som ligger i själfva namnet: *tillfälligheten*; förutsättningen för tillsättande af T. U. är, att fråga blifvit väckt, som fordrar behandling däri. Härmed sammanhänger, att ett obegränsadt antal sådana utskott kan tillsättas, så att — som sedan närmare skall visas — hvarje utskott endast bör ha en viss grupp af ärenden till behandling. Därför är ej håller något visst ledamotsantal föreskrifvet. Äfven sammanhänger härmed en bestämmelse som ej är utan praktisk vikt; T. U. har ej att tillsätta sekreterare och kansli såsom de ständiga utskotten, utan skall för hvarje särskildt mål *inom* sig utse en »*föredragande*», som äfven uppsätter utskottets yttrande i målet (R. O. § 44).

Riksdagsordningen äfvensom de Reglementariska Föreskrifterna för Riksdagen och kamrarnas Ordningsföreskrifter — Regeringsformen känner ej T. U:s tillvaro — lämna därutöfver både direkt och indirekt åtskilliga bestämmelser om T. U:s roll i riksdagsarbetet, hvilka längre fram skola behandlas.

Hvilken förändring har då 1866 års reform infört med afseende på utskotten? Den har i *hufvudsak bibehållit de ständiga utskotten* ej blott till namnet utan också till deras befogenhet och allmänna ställning i riksdagsarbetet. Gemensamma beredningar med såvidt möjligt parallela öfverläggningar i stånden hade under Frihetstiden blifvit ett så utmärkande drag för riksdagsarbetet, att man 1809—10 vid återgången till verksamma riksdagar obetingadt återupptog denna ordning, som också torde ha varit oundgänglig för att sammanhålla fyra stånd. Men med tvåkammerssystemets införande skulle en förändring häri redan af sig själf legat ganska nära till hands och kunde ha fallit sig än mera naturlig af det skäl, att successiv behandling af ärendena i de flesta länder tillhör detta system. Förändringen skedde emellertid som sagdt icke, utom i ett fall — nämligen just vid de tillfälliga utskotten.

I sammanhang med hufvudändringen *afskaffades* följande bestämmelser: 1) rätten att hänvisa till ständiga utskott frågor som ej rätteligen hörde dit (G. R. O. § 34 mom. 2), 2) rätten att utse (gemensamma) utskott utöfver de i grundlagen omnämnda (G. R. O. § 36 mom. 3) och 3) rätten att utse ståndsutskott för ståndens enskilda angelägenheter (G. R. O. § 36 mom. 2). Däremot *infördes* två viktiga ännu ej berörda förändringar, nämligen 1) motionsrätt under hela riksdagen för frågor som ej tillhöra ständigt utskott (N. R. O. § 55) och 2) rätt att utan remiss till utskott *förkasta* dylika motioner, som dock ej utan utskottsbehandling kunna *antagas*, såvida de icke röra en kammars enskilda ären-

den (N. R. O. § 56). Meningen var tydligen, att dessa sistnämnda förändringar skulle uppväga hvarandra.

III.

Jag skall nu utförligare redogöra för de tillfälliga utskottens verksamhet under deras trettiofemåriga tillvaro.

Kastar man först en blick på *T. U:s yttre organisation*, märkes genast att *tillfälligheten är ett föga framträdande drag*. T. U. hafva förekommit i *bägge* kamrarna vid *alla* de 36 lagtima riksdagarna sedan 1866¹⁾. Äfven *utskottens antal* har varit ganska konstant. *Första Kammarens* T. U. voro *två* vid 18 riksdagar och *tre* vid 15, maximum har varit *fem* och minimum *ett*²⁾. *Andra Kammarens* T. U. ha i allmänhet varit flere: vid 18 riksdagar *fyra* och vid 13 *tre*; för öfrigt *fem* eller *sex*³⁾. Slutligen har också en bestämd praxis utbildat sig beträffande *antalet ledamöter* i utskotten⁴⁾.

Frågan om utskottens antal är icke utan betydelse, sedd i samband med antalet till dem remitterade motioner. Här är en af de punkter där den nya institutionen visat sig ej kunna uppfylla de förhoppningar som ställts på densamma. Det är alltid ett stort antal motioner åtminstone i Andra Kammaren, som böra behandlas i tillfälligt utskott⁵⁾. För att stäffa missbruk af motionsrätten gåfvo 1866 års grundlagsstiftare kamrarne *rätt utan remiss afslå dylika motioner*. Men — och det har varit af afgörande betydelse — *denna rätt har i allmänhet ej begagnats*, förmodligen emedan försök i detta syfte endast framkalla debatten genast, innan man har ett utskottsbetänkande till grund för ett motiveradt afslag⁶⁾. Sålunda har denna hållhake på riksdagsarbetets ökning visat sig oduglig.

¹⁾ Såsom synes räknas för enkelhetens skull den efter upplösningen 1887 sammanträdde riksdagen såsom en ny — här och framdeles.

²⁾ *Två*: 1869—70, 72, 75—80, 82—83, 93, 95, 97—1901.

Tre: 1867—68, 73, 81, 84—91, 94, 96.

Fem: 1892. *Ett*: 1871 och 1874.

³⁾ *Sex*: 1867—69. *Fem*: 1870, 78.

Fyra: 1873, 76, 77, 81, 1888—1901.

Tre: 1871, 72, 74—75, 79—80, 82—87.

⁴⁾ I *Första Kammaren* som regel *fem* (vid alla utskott under 28 riksdagar — 1867, 69, 70, 77—91, 93—1901 — vid en del af utskotten under fem riksdagar: 1868, 73, 75, 76, 92), i öfriga fall *sju* (vid alla T. U. under riksdagarna 1871, 72, 74). I *Andra Kammaren* har ledamotsantalet varit högre och mera konstant: *sju* vid de två första riksdagarna, sedermera — efter votering 1869 — oafbrutet *nio*. — Supplicanter hade F. K. delvis 1868, och f. o. m. 1869 oafbrutet med ett undantag; A. K. (efter förslag af Herr Hedin) f. o. m. 1893.

⁵⁾ Exempelvis 1867 redan vid utskottens tillsättande 39 stycken.

⁶⁾ Jfr yttrande i F. K. 1890 II 23: 12, 20; K. U. 1880 utl. n:o 13; F. K. 1892 II 31: 2—14 (speciellt s. 8).

Närmast har resultatet här af påverkat *motionernas fördelning på de olika tillfälliga utskotten*. Ett utskott för hvarje motion förekommer väl understundom i Första Kammaren, men i Andra Kammaren ytterst sällan ¹⁾. Detta är ej håller nödvändigt; *ett T. U. för hvarje större fråga eller grupp af frågor* är fullkomligt tillräckligt för de praktiska krafven, t. o. m. lämpligare än det förra alternativet. Ej håller detta kan emellertid anses förverkligadt ens i F. K. I *Andra Kammaren* har ej någon stadgad praxis i detta afseende utbildat sig. Endast *en* grupp af frågor har genomgående erhållit en själfständig behandling, i det A. T. U. n:o 1 alltifrån 1867 vid alla riksdagar med undantag af tre ²⁾ tilldelats utslutande, öfvervägande eller delvis undervisningsfrågor eller ecklesiastika ärenden i allmänhet. Ansatser till samma förfaringsätt finnas äfven för andra ärenden; arbetarförsäkring och arbetarskydd, fattigvård, försäljning af vin och maltdrycker ha ofta haft egna utskott, tidtals också vissa bestämda — allt i *Andra Kammaren* ³⁾. — För öfrigt upptagas utskotten alldeles öfvervägande af näringsförhållanden och kamerala frågor, stundom sammanhängande, stundom ytterst disparata. Också om sålunda flera eller färre sammanhörande motioner lämnas till gemensam behandling, så återstår dock ett betydligt antal — stundom öfver hälften — utan allt sammanhang sins emellan, och åt dem upplåtes i allmänhet det eller de sista utskotten, som sålunda tillhöra det alternativ, som man genom 1866 års lagändring just velat befria sig ifrån: skräpkammaren. Tämliken på måfå gripna äro följande exempel. Sedan den första indelningen, såsom allt för heterogen, blifvit förbättrad, hade ett af A. T. U. 1876 till behandling: vinförsäljning, byggnader åt Smålands husarer, flygsandsfält, biskopskåpor. 1885 F. K.: karantän, konungens befäl öfver Norges krigsmakt, indragning af kronofogdebefattningar; 1889 F. K.: regler för bokföring, skottpängar, prostitutionen, uppbördsborgen; 1900 F. K.: majorsbefordran, lösen för växelprotest, jaktstadga.

Kamrarnas praxis står i tämligen tydlig strid med R. O:s ord (i § 37 mom. 3): »Därest . . . fråga väckes . . . skall för *frågans* beredande *ett* tillfälligt utskott . . . tillsättas» ⁴⁾. Men en återgång till lagliga förhållanden torde vara omöjlig utan en verkligt sträng användning af rättigheten att vägra remiss af odugliga motioner ⁵⁾.

¹⁾ För *Första Kammaren* kunna nämnas exempel från 1867, 1887 B, 1890, 1894, 1898—1901, då ett, några eller alla T. U. vid tillsättningen endast haft en motion hvardera; i allmänhet torde dock flera tillkommit under riksdagens lopp. För *Andra Kammaren*: 1897 (A. T. U. n:o 4).

²⁾ 1873, 1883, 1892.

³⁾ Exempel på att någon eller några af dessa frågor helt eller delvis fått egna utskott (i allmänhet A. T. U. n:o 2 eller n:o 3) lämna riksdagarna 1868, 78, 82, 93, 97—99, 1901.

⁴⁾ Detta var också K. U:s mening 1880 (utl. n:o 13 sid. 2).

⁵⁾ Att statistiskt sammanställa antalet utskott, ledamöter och remitterade motioner låter sig ej gärna göra, då motioner remitteras och ut-

Om vi betrakta de tillfälliga utskottens *arbetsätt*, är det hufvudsakligen i två afseenden det skiljer sig från de ständiga utskottens. Det ena är redan omtaladt; deras brist på sekreterare och kansli. Det andra är att tillfälliga utskott ej ansetts kunna sammanträda med ständiga, hvilket är af stor betydelse i de många fall då frågor ligga på gränsen mellan bägges område eller tillhöra bägge; de sammansatta Stats- och Ekonomiutskotten, Lag- och Ekonomiutskotten samt Stats-, Lag- och Ekonomiutskotten spelade en stor roll under ståndstiden. Man har ansett, att N. R. Ö. § 47, som talar om sammanträden endast mellan två *ständiga* utskott, skulle innebära ett förbud för sammanträde af andra utskott. Omöjligt är detta visst icke, så till vida som ett utlåtande afgifvet gemensamt af ett kammar- och ett riksdagsutskott blir af något tvifvelaktig karaktär, men en gemensam öfverläggning utan gemensamt betänkande skulle dock möjligen kunna anses tillåtlig. — Sammanträden af de två kamrarnas T. U. i samma fråga äro däremot vänliga, ehuru ej af officiell natur; härom finnas många vittnesbörd ¹⁾.

IV.

Tydligast framträder de tillfälliga utskottens faktiska utveckling och anledningarna till att denna ej blef hvad 1866 års grundlagsstiftare väntat, då man undersöker de gränsflyttningar som praxis medfört på utskottens *kompetensområde*. Teoretiskt taget är detta område fullt bestämdt; allt hvad som ej tillhör ständiga utskott skall hänskjutas till de tillfälliga.

Främst bland de grupper af frågor, som tillhöra T. U:s befogenhet, står tydligen den som var Ekonomiutskottets främsta uppgift, nämligen *ekonomisk och administrativ lagstiftning*. Den obestämda omfattningen af detta T. U:s förnämsta verksamhetsfält är redan i sig själf en fara. Riksdagen, som alltid är mån om att bevara sin maktställning, fruktar ofta att genom remiss till T. U. på förhand förklara en fråga tillhöra ensamt konungens afgörande. Mot en sådan uppfattning påpekade redan 1810 års Konstitutionsutskott det orimliga i den slutsatsen, »att ett mål, däruti beslutande rätt R. H. St. tillkommer, kunde förklara en sådan detsamma tillhörande egenskap, blott därigenom att målet blefve till Besv.- och Ek.-Utskottets utarbetande remitteradt» ²⁾. Då T.

skott tillsätts under hela riksdagens lopp, utan att man med de tillgängliga registren kan vara säker om att finna dem alla; de ofvan meddelade siffrorna för antalet T. U. äro af samma skäl möjligen något för låga och meddelas med reservation.

¹⁾ RYDIN, Svenska Riksdagen II: 2 (Stockholm 1879) s. 155.
Herr RYDIN i F. K. 1867 I 237; hans reservation till K. U:s utl. 1890 n:o 8. — A. K. 1870 II 22—27. — F. K. 1880 III 40: 41—49. — A. K. 1880 V 57: 9—24.

²⁾ Se ofvan sid. 33 med not 2.

U. ej äga *någon* positivt angifven befogenhet, borde detta vara än mera tydligt nu under N. R. O:s tid, men icke desto mindre ha ofta liknande synpunkter gjorts gällande, ja sådana ligga till grund för en stor del af de svårigheter, med hvilka T. U. haft att kämpa ¹⁾. I denna uppfattning ligger dessutom att T. U. alltid varit och äro inskränkta till ämnen, där riksdagen ej äger beslutanderätt, s. k. *önskningsmål*, något som af intet kan anses bestyrkt ²⁾.

Härmed är angifven den enda enhetliga grupp af ärenden, som — ehuru ej i R. O. angifven — under alla förhållanden måste hänskjutas till T. U. Då T. U. efter grundlagen fått sin befogenhet bestämd till de frågor, som ej kunna upptagas af ständiga utskott, blir det för öfrigt tydligen de senares grundlagsenliga begränsning som bestämmer T. U:s; och då några allmänna bestämmelser ej finnas om de ständiga utskottens *gemensamma* befogenhet, måste T. U:s gräns mot hvarje utskott undersökas för sig.

Det är dock en grupp af frågor, hvilkas behandling varit af afgörande betydelse för T. U:s utveckling och som i praxis behandlats på samma sätt oberoende af hvilket ständigt utskott däraf beröfts. Det är de s. k. *skrifvelseförslagen*, förslag om skrivelser till K. M:t med begäran om utredning eller att taga i öfvervägande ett eller annat ärende. Såvida riksdagen erkänner, att den fråga, hvari utredning begäres, tillhör konungens afgörande utan riksdagen, råder ingen tvekan om att ärendet tillhör T. U:s behandling. Men om ett *förslag till riksdagens beslut* i frågan skulle behandlas af ständigt utskott, huru skall då *förslag till riksdagens anhållan* behandlas? Det finnes näppeligen någon grupp af frågor inom det här behandlade ämnet, som föranlett flera tvister och flera svårigheter för själfva sakbehandlingen.

En redogörelse för praxis i detta stycke kan ej följa denna sak från riksdag till riksdag, men genom framdragande af några afgörande fall torde utvecklingen kunna klarläggas. — Tvist uppstår i allmänhet endast, om det ständiga utskott, som fått frågan till sig remitterad, i enlighet med Regl. F. § 7 återlämnar densamma; först därigenom kommer frågan under behandling i bägge kamrarna, och vid olika meningar dem emellan har K. U. att slita tvisten.

Från 1867 och 1870 års riksdagar finnas exempel på att motioner gående ut på skrifvelseförslag remitterats till ständigt utskott; i det senare fallet måste K. U. på grund af kamrarnas

¹⁾ THULIN (Om konungens ekonomiska lagstiftning. Studie i svensk statsrätt. Lund 1890. S. 214 f.) anför med skäl mot denna uppfattning, att i riksdagens skrifvelse till konungen alls intet nämnes om det utskott som beredt frågan. Jfr *K. U. 1870* utl. n:o 3 s. 4.

²⁾ Hela denna fråga är mycket debatterad i riksdagen; jfr nedan sid. 48 f. För öfrigt kan hänvisas till Herr RYDINS riksdagsanföranden, passim (t. ex. 1873 F. K. I 78—82) och hans anf. arb. II: 2 sid. 143 f.; vidare diskussionerna: 1867 A. K. I 263—302 (i synnerhet Herr ROSENBERGS anförande), 1868 F. K. I 87—96 (bl. a. Herr HASSELROT), 1873 F. K. I 140—43.

oenighet fälla afgörandet, hvilket utföll till T. U:s förmån ¹⁾. — Med 1870-talet började emellertid en bestämd och för ärendenas behandling mycket ogynnsam praxis göra sig gällande. A. K. sände nämligen nästan undantagslöst skrifvelseförslag till det ständiga utskott, som skulle haft att förbereda ett riksdagens beslut i frågan; F. K. däremot — ehuru ej så konstant — tillsatte tillfälliga utskott för skrifvelseförslag. Utgick ärendet då från F. K., som efter beredning i T. U. fattade beslut och meddelade det till A. K., afslog denna kammare utan vidare hela förslaget såsom ej lagligen behandladt. Detta blef resultatet med två skrifvelseförslag om lagändring 1876 och 1878 (ang. resp. konkurslagen och äkten-skapsskillnad); i A. K. yttrades oemotsagdt, att kammaren borde afslå alla från F. K. utgångna skrifvelseförslag i lagfrågor, som behandlats i T. U.; och resultatet blef det nämnda ²⁾.

Först 1880 åvägabragtes i frågan ett prejudikat, ehuru ej så vägende som varit möjligt. Sedan kamrarna stannat i olika beslut angående L. U:s anhållan att få återlämnna en motion från Andra Kammaren innehållande ett skrifvelseförslag om tillsättande af prästerliga tjänster, afgaf K. U. ett motiveradt utlåtande om *behandling af skrifvelseförslag angående lagändringar*. På både teoretiska och praktiska skäl, som strax skola anföras, förklarade utskottet, att *formen icke* skulle vara afgörande, utan *innehållet*, d. v. s. K. U. gaf Andra Kammarens praxis fullständigt rätt. Det var också endast A. K:s ledamöter som bifallit utlåtandet; samtliga F. K:s ledamöter i utskottet hade reserverat sig ³⁾.

Ett prejudikat var sålunda vunnet, sådant det nu var, och några stridigheter synas ej förekommit under den närmaste tiden. 1890 afslog A. K. en motion om skrifvelseförslag på den grund att det beredts i — kammarens eget — T. U. i stället för i St. U. ⁴⁾.

På 1890-talet uppstår en ny praxis, i det också *Första Kam-maren börjar remittera skrifvelseförslag med hänsyn till de ämnen de beröra*. Så vidhöllo bägge kamrarna endrättigt, i allmänhet

¹⁾ 1867. A. K. I 196 f.

1870. Bih. IV: 1. St. U:s utl. n:ris 2—6. A. K. I 193 ff. F. K. I 287—92. K. U. utl. n:o 3.

²⁾ 1876. F. K. III 28: 27—34. A. K. V 53: 1 ff.

1878. F. K. II 33: 37—53. A. K. V 57: 3, V 64: 37 ff. A. T. U. utl. n:o 33 (Bih. VIII: 2) — det sistnämnda innehöll bl. a., att en fråga som den föreliggande otvetydigt synes hänvisad till L. U. ».

1879 återkom i F. K. motionen från 1878, hvarvid man lyckades åvägbringa dess remitterande till L. U.; motionären anhöll bevakande härom, emedan ett annat förfarande skulle »redan i början strypa motionen» (I 4: 15—21).

³⁾ 1880. Motion A. K. n:o 121. L. U. utl. n:o 5. A. K. I 5: 3, I 6: 9 f. F. K. I 5: 4. K. U. utl. n:o 1.

⁴⁾ 1890. A. K. III 32: 1—8. Motionen gick ut på begäran om utredning ang. ändringar i K. Kungörelse om anslag till slöjdundervisningen (Motion A. K. n:o 209). Herr Hedin kallade den »en ren och oblandad statsregleringsfråga».

emot resp. utskotts hemställanden, 1894 remiss till St. U. af en begäran om förordning ang. obligatorisk lifränteförsäkring och utredning ang. anslag härtill¹⁾; 1896 remiss till L. U. af skrifvelseförslag om personlig afgift för prästerskapets aflöning²⁾; samma år fick St. U. mottaga en för dess verksamhet så främmande motion som ett skrifvelseförslag ang. uppfostran af minderåriga brottslingar³⁾; slutligen 1898 remitterades till St. U. ett skrifvelseförslag ang. utredning af ålderdomsunderstöd åt småskolelärare och statsbidrag för idiotvård⁴⁾.

Praxis har sålunda nu utvecklats sig därhän att *kamrarna utan större meningsskiljaktighet till ständiga utskott remittera skrifvelseförslag i ärenden, där förslag till riksdagens beslut borde beredas i dessa utskott*; tämligen undantagslöst gäller detta L. U., i öfvervägande grad också St. U. Låt oss undersöka det lagliga och lämpliga i denna praxis⁵⁾.

Såsom det visar sig vid en blick på bestämmelserna i §§ 39—42 R. O., behöfver ej samma förhållande råda för remiss af skrifvelseförslag till olika ständiga utskott. — 1880 års K. U. in-skränkte sig i hufvudsak till att draga gränsen mellan *Lagutskottet* och T. U., hvarvid majoriteten som stöd för A. K:s (nu hela riksdagens) praxis anförde, att § 42 talar om »förslag till stiftande . . . af civil . . . lag» ej om »förslag till civillag» e. d., hvarför äfven icke formulerade lagförslag böra gå till L. U.; äfven hänvisades till uttrycken »motion i ämne, som tillhör ständigt utskotts behandling», »till hvilket utskott uppkomna frågor och ämnen böra hänvisas» (§§ 55. och 38 mom. 3). Reservationerna till detta uttalande påpekade häremot bl. a., att § 42 fordrar verkliga »förslag», medan öfriga paragrafer nöja sig med »frågor», en motion om skrifvelseförslag är endast en »väckt fråga»; G. R. O. § 33 mom. 1 hänvisar till L. U. också »i R. St:s plena väckta frågor», och då detta borttagits, måste L. U:s befogenhet på sådant sätt minskats. — Efter min mening måste reservanternas lagtolkning här anses mer tillfredsställande; ett förslag till begäran om utredning ang. stiftande af lag eller förslag till begäran om framläggande af lag kan väl ej — allra minst det förstnämnda, då något lagförslag här ej behöfver blifva följden — utan förvrängning af språkbruket anses som liktydigt med förslag till stiftande af lag.

¹⁾ 1894. Motion A. K. n:o 108. L. U. utl. n:o 5. F. K. I 4: 17. A. K. I 5: 9 f.

²⁾ 1896. Motion A. K. n:o 78. St. U. utl. n:o 11. F. K. I 4: 5. A. K. I 5: 3 f.

³⁾ 1896. Motion F. K. n:o 20. St. U. utl. n:o 12. F. K. I 4: 6. A. K. I 5: 1 ff.

Det är betecknande från flera synpunkter, att A. K. samtidigt remitterat en motion (n:o 123) med samma syfte till T. U.

⁴⁾ Se nedan sid. 46. med not 4.

⁵⁾ En gång för alla får jag här hänvisa till RYDIN a. a. II: 2 sid. 151 —55. Den här utvecklade uppfattningen synes i hufvudsak sammanfalla med hans.

— Beträffande *Statsutskottet* visar sig än tydligare att förhållandet är detsamma, ty § 39 synes otvetydigt inskränka utskottets verksamhet till årets statsreglering, hvarpå skrivelseförslag *aldrig* kunna få någon inverkan. — Det enda ständiga utskott, som efter R. O:s ord torde kunna mottaga skrivelseförslag, är Bevillningsutskottet, ty § 40 talar endast om »dit från kamrarna hänvisade frågor».

Annorlunda ställer sig *den praktiska frågan*. För remiss till *Statsutskottet* talar ej heller något från denna synpunkt, ty dels är utskottet redan förut öfverhopadt med arbete, dels ha skrivelseförslagen föga gemensamt med utskottets egentliga uppgift: årets statsreglering. Ej så med *Lagutskottet*, det enda af de öfriga fasta utskotten, där skrivelseförslagen ha större betydelse. K. U:s betänkande från 1880 har här sin fulla giltighet. Ett beslut i lagfrågor i hvad form som helst behöfver säkert den fackmässiga beredning, som endast L. U., riksdagens lagkunniga biträde, kan åstadkomma; härtill kan läggas, att riksdagen helst alltid bör öfverlämna åt K. M:t att utarbета lagtexten, d. v. s. låta hela sitt initiativ i dessa frågor ta form af hemställanden. — De allmänna skälen för skrivelseförslagens hänvisning till ständigt utskott äro också af vikt. Ofta föranleder en motion om ett riksdagens beslut endast ett utskotts-förslag om hemställan till K. M:t. Ofta framkommer samma förslag vid en riksdag både i yrkanden på beslut och i yrkanden på skrivelser; två olika utskott få då behandla samma fråga. Hvilka komplikationer detta viktiga och synnerligen vanliga förhållande kan leda till, syntes 1876. F. K. hade hänvisat ett skrivelseförslag om väghållningsskyldighet till T. U.; men samtidigt behandlade L. U. icke mindre än åtta motioner i ämnet ¹⁾, F. T. U. tillstyrkte skrivelse, och L. U. tillstyrkte också skrivelse, men af annat innehåll. F. K. hade alltså två stridiga utskottsutlåtanden i samma ämne och lyckades uppnå ett resultat endast genom att lägga åsido T. U:s förslag till dess L. U:s behandlats; under debatten om det sistnämnda måste en enskild kammarledamot väcka ett förslag ungefär likalydande med T. U:s betänkande; då emellertid L. U:s utlåtande antagits, kunde T. U:s betänkande i nästa plenum förklaras förfallet ²⁾. — Äfven den nuvarande olagliga praxis lider emellertid af stora brister, såsom RYDIN visat; i de ytterligt öfveransträngda ständiga utskotten få många viktiga detaljfrågor, om de ej sammanhänga med utskottets centrala uppgift, antingen i tysthet begravas eller framkalla en ytlig skrivelse, som ej är K. M:t till någon ledning; upptagas frågorna åter till samvetsgrann behandling i utskottet, blir detta ett hinder för dess öfriga arbete ³⁾.

¹⁾ Sakens orimlighet ökades ytterligare genom att fem af dessa motioner — från A. K. — också voro skrivelseförslag.

²⁾ 1876. F. K. I 9: 31—34, III 34: 65—76, III 35: 2. F. T. U. n:o 1 utl. n:o 2 i saml.). L. U. utl. n:o 37.

³⁾ Rörande hela den här behandlade frågan finnas en mängd riksdagsanföranden, som kunna återfinnas under de sid. 42—48 citerade stäl-

Det torde nu vara lämpligt att något undersöka gränsen mellan T. U. och hvart och ett af de ständiga utskotten för sig, hvarvid dock endast St. U. och L. U. tagas i betraktande, först *Statsutskottet*.

Det är härvidlag egentligen en grupp af frågor, som förtjäna beaktande, nämligen sådana, som *ej beröra årets statsreglering*. Dit höra främst *alla* skrifvelseförslag; jag skall här redogöra för några fall, då denna synpunkt särskildt betonats.

Fallet från 1870 har redan berörts¹⁾; K. U. ansåg motionerna i frågan tillhöra T. U., ehuru främst af skäl som ej angå denna fråga. Ett fullt tydligt prejudikat vanns däremot 1873, då K. U. förklarade ett skrifvelseförslag om ny organisation af justitievisionen ej tillhöra St. U., emedan dess antagande ej kunde få inflytande på årets statsreglering²⁾. I bägge dessa fall var det Första Kammarens praxis som godkändes emot Andra Kammarens. Från 1875 och 1876 finnas nya fall, det senare af intresse, emedan kamrarna där voro ense om att från St. U. till T. U. flytta en motion, som gällde riksdagens beslut i en fråga, där densamma hade medbeslutanderätt -- förhöjning i reseersättning enligt K. Kungörelse — på det angifna skäl, att den ej berörde årets statsreglering³⁾.

Resultatet af tvisterna har således hvarje gång blifvit, att T. U. fått hvad som tillkommit dem — ehuru visserligen därför alldeles ej alla motioner blifvit lagenligt remitterade. Under den följande tiden förekomma knappt några tvister, ehuru en olaglig praxis fortfar, så att skrifvelseförslag i mängd hänvisas till St. U. Från 1898 finnas emellertid några fall, som förtjäna uppmärksamhet. Bägge kamrarna voro ense om att till St. U. återremittera två motioner, gående ut på, den ena en skrifvelse till K. M:t ang. ålderdomsunderstöd på 100 kr. åt småskolelärare, den andra begäran om utredning för statsbidrag till idiotvård. Emot den anmärkning, att årets statsreglering under inga förhållanden kunde beröras af motionerna, ja, att af den ena ej tydligt framginge, att något statsbidrag ens i framtiden afsåges, åberopades från motsatta sidan (allt i A. K.) dels praxis ang. skrifvelseförslag, dels riksdagens medbeslutanderätt, dels också den i första motionens kläm insatta *siffran* 100 kr., och på denna motivering beslöt kamrarna såsom nämndt remiss till St. U.⁴⁾ — Andra Kammarens

lena i protokollen. THULIN (a. a. sid. 211 not **) ansluter sig till den mening, som uttalades af K. U:s majoritet 1880.

¹⁾ Ofvan sid. 42 f.

²⁾ 1873. *Motion* A. K. n:o 50. *St. U.* utl. n:o 2. *F. K.* I 135. *A. K.* I 170 ff. *K. U.* utl. n:o 4.

³⁾ 1875. *A. K.* I 2: 4 f. *Motion* A. K. n:o 18.

1876. *Motion* A. K. n:o 51. *St. U.* utl. n:o 2. *F. K.* I 5: 3. *A. K.* I 8: 1—4 (yttrande af Herr Hörnfeldt).

⁴⁾ 1898. *Motioner* A. K. n:ris 105 och 53. *St. U.* utl. n:ris 11 och 12. *A. K.* I 5: 11—20 (yttranden af bl. a. Herrar Hans Andersson i Nöbbelef — mot återremiss — samt Ryding och Hedin — för densamma). *F. K.* I 5: 5—8.

Tillfälliga Utskott n:o 1, som under tiden haft till behandling två motioner af likartad natur (motion n:o 8, begäran om utredning ang. statens öfvertagande af småskolelärares utbildning, och motion n:o 188, ang. ombildning af ett vanligt läroverk till ett försöksläroverk), fruktade efter detta prejudikat att, såsom förutskett ¹⁾, dess förslag skulle förkastas endast på grund af frågornas behandling i T. U., och begärde därför — under hänvisning till dessa frågors nära släktskap med dem som hänvisats till St. U. — att få återlämna motionerna; meningen med detta var dock endast att tydligt få veta kammarens mening. — Denna blef också fullt tydlig af den långa diskussion, hvartill T. U:s utlåtan den gåfvo anledning. Nästan fullkomligt enhälligt återremitterade A. K. motionerna till T. U. Af största intresse är den förkrossande kritik, som Herr RESTADIUS underkastade den motsatta uppfattningen. «Om det ligger någon sanning i utskottets ord, att motionen såsom innefattande ett förslag, hvars förverkligande skulle i en framtid medföra en statsutgift, borde hafva remitterats till St. U. ²⁾, då vet jag verkligen icke, hvar gränsen skulle ligga mellan ärenden som tillhöra de ständiga, och ärenden som tillhöra de tillfälliga utskottens behandling»; i så fall skulle man hördgas remittera en motion om aga åt minderåriga brottslingar till St. U., emedan inköp af rottingar kräfde en statsutgift ³⁾. Att denna kritik måste anses fullt befogad och afgörande, förefaller obestriddigt; sådana frågor kunna aldrig med rätta hänskjutas till St. U. ⁴⁾.

Det nämdes nyss att tvister rörande remiss till St. U. voro ganska sällsynta på 1880- och 1890-talen. Detta herodde på en praxis, som redan tidigt börjat, men ständigt vuxit i omfattning: för att få ett skrifvelseförslag remitteradt till St. U. försågs det med ett tillägg innehållande begäran om *anslag till utredning*, att utgå på följande års stat. Sålunda får St. U. att behandla en mängd för statsregleringen alldeles främmande men i och för sig synnerligen viktiga frågor, t. ex. skrifvelseförslag om härordningsreformer, under förutsättning att någon om än aldrig så liten anslagsfråga hopkopplats med förslaget.

Det kan svårligen förnekas, att lagens bokstaf i sådana fall respekterats, men lika säkert är, att dess anda lemnats obeaktad. Hvarken ur teoretisk eller praktisk synpunkt kan det sålunda an-

Uppfattningen att alla skrifvelseförslag som innehålla någon bestämd anslagssiffra tillhöra St. U., synes nu vara den i riksdagen förhärskande. Ett skrifvelseförslag i A. K. 1901 remitterades till T. U. endast af det skäl, att någon bestämd siffra ej angifvits (A. K. I 3: 1—4, isynnerhet ett yttrande af Herr Pehrson i Törneryd).

¹⁾ Se ofvan sid. 43.

²⁾ Utskottets ord i dess utl. n:o 2.

³⁾ En motion om skrifvelseförslag i ett liknande ämne hade verkli- gen 1896 behandlats i St. U. — se ofvan sid. 44.

⁴⁾ 1898. A. T. U. n:o 1 utl. nr. 1 och 2. A. K. I. 7; 28—43.

ses tillfredsställande att själfva sakfrågan behandlas i St. U. i de fall då anslaget endast är en oviktig del af ett förslag. Måhända skulle dessa frågor kunna bringas på rätt spår, om T. U. finge behandla själfva sakfrågan och först under förutsättning af dess tillstyrkande eller efter ett preliminärt beslut af kamrarna anslagsfrågan remitterades till St. U.¹⁾

Den nu lämnade redogörelsen är mera en överblick öfver särskildt omtvistade gränstrakter emellan T. U:s och St. U:s område än ett uppdragande af denna gräns på alla punkter enligt grundlag och praxis. Af densamma har kanske ej med tillräcklig tydlighet framgått, i hur hög grad en olaglig gränsflyttning ägt rum på T. U:s bekostnad. Att med siffror eller exakta uppgifter belysa detta förhållande är ej här möjligt, men att särskildt St. U:s inkräktningar varit större än man lätteligen gör sig en föreställning om, framgår af många omständigheter. Exempelvis kan anföras, att den s. k. Wismarmotionen vid 1900 års riksdag, hvilken gick ut på en skrivelse till K. M:t med begäran om inledande af underhandlingar i Wismarfrågan, utan motsägelse remitterades till St. U. och af detta behandlades, ehuru denna fråga, från hvilken synpunkt man än betraktar den, synes vara själfskrifven til behandling i T. U. och sakna all beröring med Statsutskottets verksamhetsområde²⁾.

Beträffande *Lagutskottets* gräns mot T. U. är mindre att förnämla, då den afgjort viktigaste tvistefrågan, nämligen skrivelseförslagens beredning, redan behandlats. Efter två ändringar i R. O. § 42 år 1882 råder eljest föga oviss het.

Före 1882 lämnade R. O. § 42 mom. 1 till L. U. behandlingen af endast sådana förslag, som rörde *allmän* civil, kriminal- och kyrkolag, således icke speciallagstiftning och icke kommunallag³⁾. Då dessa lagfrågor tydligen ej tillhörde något annat ständigt utskott, måste de tillhöra T. U., hvaraf följer, att den för konung och riksdag gemensamma lagstiftningen före 1882 delvis tillhörde T. U. — ty all kommunallag och en stor del af speciallagstiftningen ingick i denna kategori⁴⁾. Den uppfattningen, att T. U. endast hade att behandla önskningsmål, var emellertid så djupt rotad hos de flesta riksdagsmän, att *bestämmelserna i § 42 helt enkelt åsidosattes i denna punkt.*

¹⁾ Jfr RYDIN a. st. s. 153. En fråga, som jag nödgas förbigå, är den om behandlingen af frågor rörande rättsgrunden till statens inkomster, men hänvisar till RYDIN a. a. II: 2 sid. 100 f. med not, jfr II: 1 sid. 168 not.

²⁾ 1900. Motion A. K. n:o 47. A. K. I 6: 1. St. U. utl. n:o 19.

³⁾ Om betydelsen af ordet *allmän* i detta sammanhang se THULIN a. a. sid. 58 f.

⁴⁾ Jfr THULIN a. a. sid. 107—44.

Hvad först beträffar *speciallagstiftningen*, återlämnade L. U. vid 1867 års riksdag ett stort antal motioner inom dess område (rörande skiftesstadgan, K. F. om hemmansklyfning o. a.), men bägge kamrarna återremitterade efter långa diskussioner endrättigt samtliga, med ett enda undantag, och angående detta afgjorde K. U. — ehuru utan tydlig principförklaring — att också den frågan tillhörde L. U.¹⁾ Praxis fortgick oemotsagd; särskildt remitterades skogsfrågor oupphörligt, ehuru ej uteslutande, till L. U. eller till särskildt utskott²⁾.

Beträffande *kommunallagstiftningen* var utvecklingen om möjligt hastigare. Bland de till ett antal af trettioen uppgående motioner, som L. U. 1867 återlämnade, berörde fjorton detta ämne; båda kamrarna återremitterade samtliga efter diskussioner, hvori de flesta talare — liksom i nyss berörda fall — påstodo att T. U. endast hade att behandla önskningsmål³⁾, 1868 höjdes i F. K. en enstaka röst mot en dylik uppfattning men utan påföljd⁴⁾. 1873 erhöll praxis K. U:s sanktion, i det detta utskott förklarade sig «ej finna skäl förevara att . . . afvika» från den praxis som under de två sista riksdagsperioderna ansett kommunallagarna tillhöra L. U:s behandling⁵⁾. Praxis fortfor också obehindradt.

Genom 1882 års lagändringar uteslöts ordet «allmän» ur R. O. § 42 mom. 1 och insattes ordet «kommunal-»(lag) i detta lagrum och i R. F. § 53. Att den praxis, som härmed blef lag, dessförinnan var olaglig, synes oemotsägligt. Visserligen har oberopats R. F. § 89 som stöd för en motsatt åsikt, i det för frågor som *alltid* behandlas af konung och riksdag gemensamt, a fortiori skulle gälla bestämmelsen för det fall, då konungen *vill* dela sin lagstiftningsmakt med riksdagen (§ 87 R. F.). Men — såsom RYDIN anmärker — i dessa frågor skall ock Högsta Domstolen höras, och det har aldrig ifrågasatts att detta skulle gälla kommunallagstiftningen⁶⁾. Dessutom var tystnaden i §§ 53 R. F. och 42 R. O. alldeles tillräcklig för att utesluta frågorna från L. U:s be-

¹⁾ 1867. L. U. utl. n:ris 1—5, 18, 19, 31. A. K. I 263—302. F. K. I 231—53. K. U. utl. n:o 4.

²⁾ Se t. ex. 1874 A. K. I 78—80, 91—95 (med historik af Herr Ehrenborg).

³⁾ 1867. L. U. utl. n:ris 8—14, 24—30. F. K. och A. K. i not 1 a. st.

⁴⁾ 1868. F. K. I 87—96 (yttrande af Herr Faxé) A. K. I 37—54.

⁵⁾ 1873. K. U. utl. n:o 2. Tvisten gällde ej, till hvilket utskott kommunallagsfrågor hörde, utan om den föreliggande motionen kunde anses tillhöra denna kategori. Dock bör sägas, att L. U:s ordförande (Herr von Gegerfelt) i F. K. påpekade, att den använda praxis ej var riktig, ehuru han icke vill opponera sig mot densamma. Hela frågans behandling, särskildt i F. K., erbjuder åtskilligt af intresse (F. K. I 78—83, 140—43; A. K. I 172—79).

⁶⁾ RYDIN a. a. II: 2 sid. 142 f., 152. THULIN a. a. sid 111—18 har ytterligare klargjort, att vid sidan af den kategori gemensam lagstiftning, som behandlas enligt § 87 R. F., finnes en annan, också gemensam, som ej behandlas efter denna paragraf.

handling; detta gäller dock ej i samma grad speciallagstiftningen, då ordet «allmän» genom en egendomlig inkonsekvens fattades i R. F. § 53.

Genom 1882 års grundlagsändring *minskades sålunda T. U:s juridiska maktbefogenhet*, ehuru näppeligen deras faktiska. Detta är den enda direkt på T. U:s kompetensområde inverkan grundlagsändring, som vidtagits. För närvarande består sålunda T. U:s befogenhet på detta område i behandling af sådana frågor, som tillhöra konungens enskilda lagstiftning och som konungen ej vill dela med riksdagen, samt därjämte af skrifvelseförslag i lagfrågor. Då emellertid de senare i frågor om gemensam lagstiftning numera nästan alltid gå till L. U. och en god del af konungens ekonomiska lagstiftning delegeras, visar sig också här en *betydande minskning i T. U:s befogenhet*.

En fråga som blir af stor betydelse för T. U. med deras sväfvande kompetens är den: hvart skola motioner remitteras, som antingen ligga på gränsen mellan T. U. och ständiga utskott eller som beröra bägge dessa kategorier — då sammantråde af dem ej förekommer? Saken försvaras genom den stora mängd «blandade lagar», som delvis äro af ekonomisk lags, delvis af civillags natur. Denna fråga måste undersökas innan vi kunna lämna spörsmålet om T. U:s kompetensområde. — Egendomligt nog finnas här två fullt klara men motsatta principuttalanden. 1870 års K. U. tilldelade T. U. alla dylika frågor. «Till tillfälliga utskott höra öfverlämnas alla frågor, hvilka icke efter en sträng tolkning af grundlagen kunna hänföras till de ständiga utskottens bestämdt begränsade verksamhet»; häri inbegripas tydligen blandade frågor, så mycket mer som de ärenden hvilka förut handlagts i sammansatt Stats- och Ekonomiutskott eller Lag- och Ekonomiutskott, nämnas strax förut¹⁾. — Den motsatta uppfattningen häfdas af K. U. redan 1874; L. U. förklaras vara rätta orten för en motion på den grund, att motionen *företrädesvis* afsåg ändring i allmän lag²⁾. I denna form återkom frågan till K. U. 1880, 1881 och 1894 med samma resultat som 1874³⁾. Slutligen kan på denna sida åberopas ett principuttalande af en man, som, om någon enskild person, borde vara auktoritet i detta fall, nämligen frih. LOUIS DE GEER, vid 1867 års riksdag. Han yttrade: «En väckt fråga af så beskaffadt blandadt innehåll, att en del däraf faller inom området för ett ständigt utskotts verksamhet, men en del tillhör tillfälligt utskott, måste efter min uppfattning remitteras till ständigt utskott och får icke remitteras till ett tillfälligt»⁴⁾.

¹⁾ 1870. K. U. utl. n:o 3. Detta är också RYDINS uppfattning (a. st. s. 153).

²⁾ 1874. K. U. utl. n:o 3.

³⁾ 1880. K. U. utl. n:o 2 (frågan var ej af oblandad civilrättslig natur, men företedde åtskilliga likhetspunkter med civillag). 1881. K. U. utl. n:o 1. 1894. K. U. utl. n:o 2.

⁴⁾ 1867. F. K. I 238 f.

I praxis försummas här som öfverallt annars sällan något tillfälle att föra en fråga öfver på ett ständigt utskotts område; som stöd åberopas i allmänhet att grundlagen ej bestämdt föreskrifver någotdera, så att man kan handla efter godtfinnande. Riksdagens oro att i minsta mån gifva bort något af sin medbestämmanderätt underblåser, som förut påpekadt, en dylik utveckling ¹⁾).

En sträng lagtolkning synes mig fordra, att de ständiga utskotten med deras formligen begränsade verksamhetsområden endast behandla sådana frågor, som bestämdt kunna visas höra dit — d. v. s. K. U:s uppfattning 1870 torde vara riktigast. Men den stora svårigheten att bestämma hvilka delar af en blandad lag som äro af ekonomisk och hvilka af civillags natur skola säkert lägga hinder i vägen för en sådan tillämpning, och häremot är från praktisk synpunkt ej mycket att säga ²⁾).

V.

Af det föregående torde framgå, icke blott att T. U:s faktiska verksamhetsområde blifvit mindre än det i grundlagen afsedda, utan också att denna ogynnsamma praxis vuxit i omfång och vikt under årens lopp. Detta senare förhållande — T. U:s tillbakagång i betydelse — förtjänar emellertid att mera åskådligt belysas, och jag skall söka göra detta genom några statistiska jämförelser, hvilkas värde dock ej bör skattas för högt. I följande tabell är antalet af T. U:s betänkanden pr riksdag i medeltal för hvarje period upptaget bredvid antalet af Stats- och Lagutskottens utlåtanden och af hela antalet afgifna motioner; det förra för att lämna en jämförelse med öfriga utskotts arbete, det senare för att åskådliggöra riksdagsarbetet som helhet. De stora brister, hvaraf denna jämförelse lider, falla genast i ögonen, men någon bättre metod torde ej stå till buds; dock bör genast betonas, att särskildt Statsutskottets arbete förefaller mycket mindre än det i verkligheten är, då dess större betänkanden behandla ett högst betydande antal motioner, medan T. U. sällan i ett utlåtande yttrar sig öfver mer än en eller några få. I det stora hela

¹⁾ Exempel: 1870. A. K. I 193 f. (Herr Carl Ifvarsson). 1876. A. K. I 8: 1 ff. (densamme). 1879. F. K. I 4: 15—21.

²⁾ Jfr THULIN a. a. sid. 211; hans utredning om blandade lagar sid. 147 ff.

En motionär vid 1887 års första riksdag fordrade remiss af sin motion till L. U., emedan däri *afsåges* lagstiftning enligt R. F. § 87, ehuru den bestående lagstiftningen var administrativ. I votering segrade hans mening genom den förseglade sedeln, men då L. U. återlämnade motionen, höjdes ingen röst utom motionärens för återremiss, hvarför kamrarna kunna anses ha förkastat denna lagtolkning. (1887 A. Motion A. K. n:o 153, A. K. I 5: 12 ff., I 6: 5—12, F. K. I 4: 6).

torde emellertid den bild af *utvecklingen*, som tabellen gifver, vara korrekt ¹⁾.

Antal utskottsbetänkanden och motioner pr riksdag.
(Medeltal)

	T. U:s betänkanden			Betänkanden af		Afgifna motioner		
	F. T. U.	A. T. U.	Summa	L. U.	St. U.	F. K.	A. K.	Summa
1867—70	13.5	41.0	54.5	58.25	103.25	69.25	306.5	375.75
1871—80	13.6	29.1	42.7	43.2	89.0	40.5	170.5	211.0
1881—90	16.6	28.1	44.7	54.1	72.4	56.0	181.9	237.9
1891—1901	15.0	25.09	40.09	62.18	91.82	41.09	205.09	246.18
1867—1901	14.89	28.91	43.8	54.0	86.77	48.4	200.17	248.57

Det visar sig då, att under den *första perioden* (1867—70) riksdagsarbetet som *helhet* var enastående omfattande och att *Andra* Kammarrens T. U. genast fingo en betydande del af detta arbete, medan *Första* Kammarrens T. U. icke blott hade en mycket liten del af arbetet utan också absolute taget mindre samsättning än någonsin senare; tagna tillsammans försvara T. U. väl sin plats. — Med *andra perioden* (1871—80) börjar den nya utvecklingen; *Andra* Kammarren söker remittera skrifvelseförslag till ständiga utskott, hvarför dess T. U. betydligt minskas i betydelse, medan *Första* Kammarren börjar använda sina T. U. proportionsvis afsevärdt mera; under minskningen i riksdagsarbetet som *helhet* försämras icke T. U:s allmänna ställning i förhållande till öfriga utskott. — Under *tredje perioden* (1881—90) bibehåller hvardera kammarren sin praxis, med den påföljd, att *Andra* Kammarrens T. U. betydligt sjunka absolut och än mer relativt, medan *Första* Kammarrens T. U. betydligt växa absolut, delvis dock säkerligen beroende på den oproportionerliga ökningen i antalet af F. K:s motioner; i den — måhända till en del blott skenbara — ökningen i riksdagsarbetet ha T. U. som *helhet* sålunda sin del. — Men med den *fjärde perioden* (1891—1901) inträder den tydliga nedgången i T. U:s betydelse; *Andra* Kammarrens T. U. afgifva afsevärdt färre utlåtanden, medan A. K:s motioner i hög grad tilltaga i antal; äfven *Första* Kammarrens T. U. minskas åtskilligt i

¹⁾ På grund af osäkerheten i jämförelsen ha inga proportionsberäkningar gjorts; det är endast den allmänna utvecklingen, som kan åskådliggöras. En jämförelse mellan t. ex. F. T. U:s betänkanden och F. K:s motioner vore betydligt missvisande, då en afsevärd del af F. T. U:s arbete består i frågor, som uppstått såsom motioner i A. K.

Riksdagarna 1887 ha här räknats såsom *en*, hvilket sannolikt i sin mån bidragit till att siffrorna för perioden 1881—90 visat en så betydande stegring; ett motsatt förfarande skulle emellertid ha varit än mer missledande.

betydelse, säkert till en del beroende på ett starkt minskadt antal motioner i F. K., men sannolikt också på att kammaren i afseende på skrivelseförslagens behandling nu öfvergått till medkammarens praxis. Jämför man summan af T. U:s betänkanden med motsvarande siffror för L. U. och St. U. visar det sig bäst, huru en allmän och obestriddig ökning i det allmänna riksdagsarbetet åtföljts af en betydelsefull *absolut* minskning i T. U:s arbete, som *relativt* alltså minskats än mer. -- Äfven en jämförelse mellan denna periods siffror och medeltalssiffrorna för hela tiden från 1866 är ej utan intresse. F. T. U. står en obetydlighet öfver medeltalet, men både A. T. U. och T. U. som helhet stå åtskilligt *under* detta medeltal, medan det senare under alla föregående perioder stått öfver detsamma; och samtidigt har L. U:s och St. U:s siffror stigit betydligt öfver medeltalet, liksom äfven A. K:s motioner, medan summan af motionerna ännu står under medeltalet men arbetar sig upp mot detsamma, och endast F. K:s motioner visa en betydlig och bestämd minskning. — Föga tvivel torde under dessa förhållanden råda om att *de tillfälliga utskotten trängts tillbaka f. o. m. det sist förflutna årtiondet.*

De omedelbara anledningarna till denna utveckling äro förut nämnda: främst skrivelseförslagens behandling, därefter remiss till St. U. af andra frågor som ej beröra årets statsreglering, vidare de ofta till andra förslag gjorda tilläggen om anslag, slutligen möjligen en minskad omfattning af konungens ekonomiska lagstiftning¹⁾.

Men dessa orsaker måste tydligen i sin tur ha en grund, och denna är för de förra af dem att söka i *de brister som enligt grundlag och praxis ligga i T. U:s organisation*, äfvensom i en därpå oberoende *afvoghets mot T. U. från kamrarnas sida*. Ehuru dessa synpunkter delvis redan antydts, skall jag här försöka sammanfatta dem.

Den förnämsta svårigheten ligger i T. U:s grundprincip, att *beredningen ej är gemensam* för båda kamrarna. Utskottsbetänkande, blir då till innehåll och form endast ett uttryck för den ena kammarens mening i motsats till de ständiga utskottens förslag, som redan från början hvilat på en sammanjämkning. Då medkammaren får förslaget till behandling, tilltalar det alltså ej i allmänhet dess åskådning — hvilket kan ha till följd, att äfven ett gemensamt beslut i sakfrågan då lätteligen motiveras och

¹⁾ Hvarken historiken eller statistiken göra troligt, att lagändringen 1882 utöfvat något inflytande; visserligen äro siffrorna för T. U. 1882 — särskildt — och 1883 ovanligt låga, men dels kan det förra ej ha påverkats af en ändring som trädde i kraft året efter, dels gäller minskningen hela riksdagsarbetet.

formuleras annorlunda. Kammaren anser sig ej håller kunna lita på att den andra kammarens T. U. underkastat saken en grundlig och opartisk undersökning; följaktligen hånder det i allmänhet ej, att en kammare bifaller ett sådant förslag utan ny beredning i ett af dess egna T. U. — Stanna sedan kamrarna i olika beslut, finnes intet utskott för att sammanjämka meningarna. — Vid det ömsesidiga misstroende mellan kamrarna, som torde vara oskiljaktigt från ett tvåkammerssystem, och som ej är utan betydelse också inom vår riksdag, skärpas ytterligare dessa svårigheter.

Den successiva behandlingen gör dessutom, att en fråga ofta ej hinner till beslut i bägge kamrarna eller åtminstone ej hinner få en grundlig pröfning och därför afslås, ty innan den kammare som tagit initiativet fått tid att slutbehandla frågan, är riksdagen ofta framskriden till sitt sista och brådaste stadium.

Att T. U. enligt praxis *ej få sammanträda* med ständiga utskott är en ny svårighet, som leder till betydligt *slöseri med arbetskraft* för frågor som ligga på gränsen mellan bägges befogenhet, och som skulle blifva än större, om *skrifvelseförslag* remitterades på det sätt grundlagen afsett. Bristen på samarbete mellan de två kamrarnas T. U. i samma fråga gör detta slöseri än större, men äfven en förändring, som medgaf dylika officiella sammanträden, skulle ej afhjälpa en sådan brist, ty i allmänhet — på grund af att de flesta förslag utgå från Andra Kammaren — finnas ej ofta samtidigt två utskott i samma fråga, utan en fråga kommer i allmänhet till en kammars T. U. först då den andra kammaren redan fattat sitt beslut och dess T. U. sålunda längesedan slutat sitt arbete i frågan.

Orsaken till att alla dessa svårigheter gjort sig gällande hos oss, medan andra länder med tvåkammerssystem i allmänhet utan klagan använda samma utskottsform synes mig tvåfaldig. Dels äro två kamrar, som icke blott enligt lag utan också i praxis och i allmänna meningen äro fullt jämställda, något ganska ovanligt; och där initiativet, såsom på de flesta ställen är fallet, i vissa frågor tillhör den ena kammaren, måste ju också utskottsberedningen utgå därifrån. Dels — och det är af största vikt — hafva andra länder ett enhetligt utskottssystem, medan — såsom frih. DE GEER själf sade i F. K. 1880 — *N. R. O. skapade två med hvarandra täflande utskottssystem*, införde tillfälliga utskott utan att upphäfva de ständiga. I början trodde man nog, att den nya institutionen skulle segra i täflingen; så sade K. U. 1869, att den «tunga och obekväma inrättningen af ständiga och gemensamma utskott», som vore nödvändig för fyrståndsindelningen; «torde i längden icke finnas motsvara tvåkammerssystemets fordringar», hvarför utskottet antog att om och när några reformer företoges i utskottsinrättningen, de komme att gå ut öfver de ständiga utskotten och ej öfver T. U.¹⁾ — Men man misstog sig. 1880 må-

¹⁾ 1869. K. U. utl. n:o 9.

ste K. U. konstatera, att «den nya institutionen . . . ej rätt . . . velat slå rot i våra förhållanden»¹⁾. Redan vår hela riksdagsutvecklings ämbetsmannamässiga skaplynne måste ge en särskild styrka åt de ständiga utskotten. Genom att lämna alla viktigare frågor åt dessa, påskyndade N. R. O. själf utvecklingen; från formell synpunkt hade intet hinder funnits mot att — såsom t. ex. i det inom K. U. 1847/48 utarbetade förslaget²⁾ — låta lagfrågor behandlas af T. U. Men de ständiga utskotten hade allt för nära vuxit ihop med riksdagen, ej blott eller ens hufvudsakligen med dess fyra stånd; det kan därför ej förundra någon, att de tillfälliga utskotten blefvo de besegrade.

Då tendens till öfvergrepp på T. U:s område sålunda fanns, kunde den så mycket lättare blifva verklighet på grund af de oklara gränser, som R. O. gifvit åt deras befogenhet.

Till dessa på grundlagen beroende svårigheter komma åtskilliga, som sammanhånga med *kamrarnas praxis*, hvilken sålunda dels föranledes af T. U:s svåra ställning, dels ytterligare försvårar den. Genom att ej begagna sin rätt att afslå motioner omöjliggöra kamrarna, att ett T. U. utses för hvarje större fråga; T. U:s uppgift att representera fackkunskapen kan då ej uppfyllas, utan deras göromål bli ännu mer osammanhängande än de ständiga utskottens, och dessutom delvis resultatlösa, då en god del af dit hänskjutna motioner på förhand äro dödsdömda. — Under den tid kamrarna följde olika praxis, medförde detta ytterligare många svårigheter, som förut visats.

Starkare än någon af dessa orsaker bidraga måhända till T. U:s tillbakagång *den på politiska anledningar beroende afvogheten* mot dem. De ständiga utskotten, och särskildt *Statsutskottet*, ha erhållit en makt som ställer andra delar af riksdagen alldeles i skuggan, och med de traditioner, som hos oss äro rådande, besättas platserna i dessa utskott med alla det härskande partiets ledande män. Ett förslag som ej varit underkastadt dessa mäns förberedande granskning, har ej stora utsikter att blifva antaget. Det är då naturligt, att hvarje motionär med alla krafter söker få sin motion hänvisad till ett ständigt utskott, helst Statsutskottet, hvarpå de förut omtalade vidhängda anslagsfrågorna lämna goda exempel.

Genom alla dessa omständigheter ha T. U. erhållit så att säga en lägre rang än andra utskott, hvilket föranleder att äfven de *särskilda utskotten* gynnas på deras bekostnad, ehuru dessa utom den visserligen mycket viktiga gemensamma beredningen ej ha några betydligare företräden framför T. U.

¹⁾ 1880. K. U. utl. n:o 13.

²⁾ Se ofvan sid. 36.

VI.

Det är under dessa förhållanden ej underligt, att *försök till reformering af de tillfälliga utskotten* upprepade gånger gjorts; fastän utan resultat ¹⁾.

Sedan 1867 ett förslag väckts att i F. K:s Ordningsstadga intaga en bestämmelse om gemensamma sammanträden af kamrarnas T. U. ²⁾, och ett formligt grundlagsändringsförslag 1869, gående ut på *ett gemensamt tillfälligt utskott*, utan ett ords debatt blifvit förkastadt i bägge kamrarna ³⁾, kom det första allvarliga reformförsöket vid 1880 års riksdag och därefter ett nytt 1890. Dessa två förslag (resp. af Herr ERIK WESTIN och Herr FR. VON STROKIRCH) gingo bägge ut på *Ekonomiutskottets återupprättande*, och K. U. anslöt sig i hufvudsak till förslagen. Det nya Ek. U:s kompetens skulle bestämmas negativt med angifvande af ekonomisk lagstiftning (enligt R. F. § 89) såsom främsta uppgift (i Herr von Stokirchs motion var Ek. U. inskränkt till det sistnämnda). Antalet ledamöter skulle sättas högt (24 eller 32) ⁴⁾ för att möjliggöra arbete på afdelningar; rätten att vägra remiss på motioner skulle bortfalla. Första Kammaren ställde sig i hädse fallen ganska välvillig mot förslaget; 1880 beslöts återremiss, 1890 antogs K. U:s förslag med tre rösters öfvervikt. 1880 omöjliggjorde frih. DE GEER i F. K. hvarje försvar för T. U., i det han oförbehållsamt bröt stafven öfver sitt eget verk och förklarade att T. U. ej uppfyllt de förhoppningar han fäst vid dem; för att få skrifvelseförslag rätt behandlade önskade han emellertid ej blott Ek. U:s återupprättande utan äfven återinförande af bestämmelsen (i G. R. O. § 34 mom. 2) om remiss till hvilket ständigt utskott som helst af frågor som ej tillhörde något af dem. — Andra Kammaren förkastade emellertid bägge förslagen utan votering, och skälet härtill angafs ganska tydligt; man fruktade att genom ett ständigt utskott för ekonomimål bekräfta konungens ekonomiska lagstiftningsmakt ⁵⁾.

¹⁾ På grund af det omfång denna uppsats redan fått, kan jag endast ytterst kort beröra reformförsöken.

²⁾ 1867. *F. K.* I 161 f.

³⁾ 1869. *Motion A. K.* n:o 252 (af Herr G. BJERKANDER). *K. U.* utl. n:o 9 (citeradt ofvan sid. 54). *F. K.* IV 183. *A. K.* IV 258.

⁴⁾ Det gamla Ek. U. hade 48 ledamöter.

⁵⁾ 1880. *Motion A. K.* n:o 156. *K. U.* utl. n:ris 13 och 14. *F. K.* III 40: 41—49. *A. K.* V 57: 9—24 (se särskildt yttranden af Herrar Carl Ifvarsson och Sjöberg).

1890. *Motion F. K.* n:o 3. *K. U.* utl. n:o 8. *F. K.* II 23: 2—32 (yttranden af bl. a. Herrar Törnebladh, A. N. Sundberg och Treffenberg; den sistnämde uttalade sin glädje öfver att det hedervärda B. Ek. U. väckts till nytt lif, och hoppades, att motionären till nästa riksdag skulle kunna skaffa tillbaka de fyra stånden). *A. K.* III 26: 63—79.

THULIN (a. a. sid. 212) uppger, att ett biskäl till förslagen om Ek. U:s återinförande varit, «att ett ständigt utskott lättare skulle kunnat verka

Vid 1900 års riksdag framställdes tre reformförslag, som berörde T. U., ett (af Grefve HUGO HAMILTON) om att förse T. U. med kansli, ett (af Herr VON STROKIRCH) om ett *gemensamt tillfälligt utskott* och ett (af Herr E. HAMMARLUND) om T. U:s afskaffande och upprättande af fem ständiga utskott utom de redan förefintliga (hvaribland ett socialpolitiskt och ett ekonomiutskott); på dessa skulle frågorna fördelas oberoende af om de tillhörde gemensam eller konungens enskilda lagstiftning. Af dessa förslag tillstyrkte K. U. endast det första (äfven det med modifikation), och föreslog för öfrigt endast den förändring, att särskildt utskott skulle kunna utses också för fråga som tillhörde T. U:s behandling. Äfven dessa svaga reformförsök förkastades, det senare i F. K. och bägge i A. K. — dock efter en lång debatt¹⁾.

Utän jämförelse det tyngst vägande af de inlägg, som gjorts till förmån för T. U:s bibehållande och mot Ek. U:s återupprättande, är den *reservation*, som afgafs af Herr RYDIN mot K. U:s utlåtande 1890; den förtjänar därför väl en utförligare redogörelse. Hufvudinnehållet var följande. Grundtanken i R. O. är, att endast ständigt återkommande frågor skola tillhöra ständigt utskott; motioner i andra ämnen kräfvä sin kammars anslutning, innan medkammaren får besväras med dem. Till försvar för T. U. anföres, dels att T. U. handlagt många stora frågor, t. ex. fattigvårds-, undervisnings- och arbetarfrågorna, dels att felen i organisationen hufvudsakligen bero på oriktig praxis men i öfrigt kunna afhjälpas, om de konfidentiella sammanträdena mellan kamrarnas T. U. blefve officiella. Ek. U:s brister vore större. Dess medlemmar såsom utsedda innan motionerna blifvit kända, kunde ej vara sakkunniga; den föreslagna fördelningen på afdelningar skulle medföra tidsförlust och brist på kontinuitet. Gränsen mellan utskotten blefve snarare tydligare än tydligare genom förändringen; remiss till annat ständigt utskott skulle säkerligen eftersträvas lika ifrigt som förut och tvister uppstå beträffande skrifvelseförslag, som väckts efter den vanliga motionstidens slut. Ekonomiutskottet skulle under sådana förhållanden blifva den sump, hvari man kastar alla motioner, som ej äro tydliga lag- eller statsreglerings-

en inskränkning i konungens ekonomiska lagstiftning». Oafsedt det sakligt egendomliga i denna argumentation, framgår dess ohållbarhet däraf, att motståndarna till Ek. U:s upprättande nästan genomgående varit motståndare till konungens ekonomiska lagstiftning och som nämnt ej håller dolt sin uppfattning af sammanhanget mellan dessa två frågor.

¹⁾ 1900. *Motion* F. K. n:o 33 (von Strokirch). *Motioner* A. K. n:r 153 (Hamilton) och 160 (Hammarlund), dessutom en fjärde af Herr J. BYSTRÖM (n:o 149) angående andra utskottsreformer, som delvis upptogos af K. U., men förkastades af kamrarna. *K. U. utl.* n:o 9. *A. K. IV* 54: 9-51 (yttranden af bl. a. Hrr Hammarlund, Boëthius, David Bergström, Centervall och Hedin; den sistnämde ville ej motsätta sig en förändring i § 44, «men i öfrigt ber och bönfäller jag, att kammaren icke måtte förderfva en af de bästa bestämmelserna i vår nu gällande riksdagsordning»). *F. K. III* 39: 6-16.

frågor; då remiss ej kan vägras, kommer det betydelsefulla att drunkna bland det värdelösa. Reservationen sammanfattar på ungefär följande sätt sina invändningar. Ek. U. snarare ökar än minskar meningsstriden, lämnar snarare sämre än bättre utredning; dess fördelar kunna vinnas genom bättre praxis; förslaget beröfvar kammaren rätten att vägra remiss och ordna beredningen efter eget tycke.

En blick på reformförsökens historia visar en betydligt mindre välvilja mot förändringen 1900 än 1890 och 1880, och detta vid sidan af A. K:s konsekventa afböjande af alla förslag leder till den egendomliga iakttagelsen, att önskan att förändra institutionens karaktär står i omvänt förhållande till den användning som densamma har i sin nu existerande form.

Detta behöfver endast betyda, att riksdagen i strid med lagens anda utvecklade en praxis som den hvarken vill afstå ifrån eller vill bringa lagen i öfverensstämmelse med. Och från en något realpolitisk synpunkt är härom intet ondt att säga; det praktiska statslifvet med dess föränderlighet följer ofta med en viss naturnödvändighet vägar, som ej grundlagsstiftarna tänkt sig, och härvid lå de statsrättsliga fiktionerna -- som bidragit att gifva särskildt den engelska politiska utvecklingen dess egenartade skaplynne -- sitt stora berättigande genom att möjliggöra en fri organisk utveckling, utan att lagen därför behöfver ändras; dessa fiktioner bringa det bestående i rent formell samklang med lagar som stiftats under helt andra förhållanden och med helt andra syften. Är praxis endast sund, måste det betraktas som en relativt liten olycka, att den ej står i samklang med lagstiftarens ursprungliga mening.

Men kamrarnas praxis i detta fall är icke sund. Den tenderar att lägga i händerna på ett fåtal utskott och deras ledamöter alla frågor, som tillmätas någon vikt, och detta är en politisk fara.

Syftet med denna uppsats är alldeles ej att framlägga några förslag till utskottsväsendets ordnande, men kanske må det icke desto mindre tillåtas mig att på gammalt akademiskt vis i några teser sammanfatta de konklusioner, som kunna dragas ur den föregående framställningen, ehuru de delvis gå utanför uppsatsens ram. Jag påstår alltså:

- 1) att T. U. gått tillbaka i betydelse sedan 1867;
- 2) att denna återgång till stor del berott på en mot grundlagen stridande praxis, som emellertid i sin tur delvis är en nödvändig följd af bristfälligheten i R. O:s föreskrifter;

- 3) *att* lagbestämmelserna, där de iakttagits, ej medfört en tillfredsställande behandling af ärendena, lika litet som den lagstridiga praxis mäktat åstadkomma en sådan; samt
- 4) *att* ett återinförande af Ek. U. i en eller annan form *ej* skulle råda bot på alla dessa missförhållanden;
- 5) hvilka delvis ha sin rot i de *ständiga* utskottens ställning och endast genom en reform af dessa kunna fullt afhjälpas.
-
-

Strödda meddelanden.

Vigda, födda och döda i Förenta Staternas storstäder. Sedan 1899 har årligen i den amerikanska *Bulletin of the Department of labor* offentliggjorts en omfattande statistik öfver de städer inom Unionen, som räkna minst 30,000 inv. Efter senast utkomna dylika publikation meddelas här några uppgifter rörande befolkningsförhållandena, hvarvid vi dock inskränka oss till städerna med minst 100,000 inv. Tyvärr afse siffrorna endast året 1900, hvilket ju i ej ringa mån minskar deras användbarhet.

Antalet sådana utgjorde enligt census $\frac{1}{6}$ 1900 38 med sammanlagdt 14,1 mill. inv., fördelade på 19 stater samt förbundsdistriktet Columbia. Af dessa ägde tre öfver en million hvardera: New York 3,437,202, Chicago 1,698,575 och Philadelphia 1,293,697 inv. Öfver en half million hade ytterligare St. Louis, 575,238, Boston, 560,892, och Baltimore, 508,937 inv. Flertalet storstäder äro till finnandes i de östra och mellersta staterna, endast 1 i sydstaterna¹⁾ och 4 i väststaterna²⁾. New York, Pennsylvanien och Ohio hafva hvardera 4 dylika städer, Massachussets, New Jersey och Missouri hvardera tre.

Äktenskapsfrekvensen är i genomsnitt hög, i medeltal för samtliga 38 städer 9,42 ‰, men med mycket stora variationer, från 11,71 ‰ i Columbus, Ohio, ned till 2,77 ‰ i Scranton, Pa. Anledningen till de stora olikheterna ligger emellertid delvis i lagstiftningen: städer, belägna i stater, hvilkas lagstiftning underlättar äktenskapslicensers utfående, visa en mycket hög frekvens, beroende på tillströmningen af personer från stater med strängare bestämmelser. Omvänt minskas frekvensen i de sistnämnda staternas städer.

I motsats mot äktenskapsfrekvensen är nativiteten mycket låg, i genomsnitt 18,31 ‰. Förhållandena äro emellertid vidt skiljaktiga i de olika städerna; å ena sidan uppvisar Fall River, Mass,

¹⁾ Staterna från North Carolina till Texas.

²⁾ Staterna väster om Mississippi, med undantag af Minnesota, Iowa, Missouri och Arkansas.

den abnormt höga siffran af 43,76 ‰, å andra sidan möter man de häpnadsväckande låga talen 7,22 ‰ i St. Joseph, Mo, och 7,75 ‰ i Toledo, Ohio. Den låga nativiteten i de amerikanska storstäderna är så mycket mera anmärkningsvärd, som man *a priori* kunde vänta ett helt annat förhållande; den höga äktenskapsfrekvensen och den gynnsamma åldersfördelningen med stark besättning af de manbara åldrarna borde medföra en hög nativitet. Förklaringen till, att nativiteten trots detta är så låg, är väl antagligen densamma, som gäller i fråga om nativiteten i Frankrike. Dessutom torde äktenskapsfrekvensen ingalunda te sig lika gynnsam, om den mätes i förhållande till den giftas vuxna och giftas-lediga befolkningen, just på grund af den ofvannämnda åldersfördelningen.

Dödligheten är, äfven den, låg, 18,31 ‰, en naturlig följd af den låga nativiteten och gynnsamma åldersfördelningen. Också här äro växlingarna mycket stora, ytterpunkterna betecknas af New Orleans med 25,86 ‰ och St. Joseph, Mo, med 6,91 ‰. Förutom nativiteten och åldersfördelningen är det framförallt rasförhållandena, som föranleda de betydande olikheterna i fråga om mortaliteten. Negrerna visa öfver allt en betydligt högre dödlighet än de hvita, i New Orleans t. ex. hvita 20,67, svarta 39,74 ‰, i Baltimore hvita 18,86, svarta 32,69 ‰, i St. Louis hvita 16,20, svarta 30,93 ‰, för att nämna endast några af de städer, i hvilka nègerelementet spelar en betydligare roll. Följden är, att dessa städer med nödvändighet komma att visa en högre mortalitet än de öfriga. För öfrigt kan vara ovisst, i hvad mån rasolikheten är orsak till negrernas större dödlighet, de ogynnsamma sociala förhållanden, under hvilka negrerna till stor del lefva, utöfva säkerligen också en betydande inverkan.

Antalet gemensamma voteringar i svenska riksdagen har sammanställts i följande tabell:

Riksdagar	Rörande statsutgifter								Rörande statsinkomster	Rörande riksgäldskontoret och riksbanken	Summa	Däraf ried seger för	
	I—III hufvudtiteln	IV hufvudtiteln	V hufvudtiteln	VI hufvudtiteln	VII hufvudtiteln	VIII hufvudtiteln	IX hufvudtiteln	Summa				1:sta kammarerna	2:dra kammarerna
1867—71	8	29	5	39	13	8	25	127	21	32	180	64	116
1872—76	22	41	17	54	19	32	22	210	18	35	263	130	133
1877—81	4	24	9	23	5	25	27	117	52	22	191	76	115
1882—86	9	37	8	21	12	31	34	152	33	9	194	57	137
1887—91	2	30	11	11	8	22	38	122	39	8	169	86	83
1892—96	9	25	10	22	3	21	33	123	134	16	273	155	118
1897—1901	8	7	4	24	10	20	9	83	34	7	124	64	60
1867—1901	62	193	64	194	70	159	188	934	331	129	1394	632	762

Härvid har fränsetts den förändring i riksstatens uppställning, som blifvit en följd af det åttonde departementets inrättande; den gamla fördelningen af ärendena mellan departementen har fingerats såsom varande i kraft äfven under 1900—1901. Samtliga voteringar rörande understöd, äfven i form af lån, åt enskilda järnvägar o. d. hafva uppförts under VI hufvudtiteln. Förutom de under de särskilda hufvudtitlarna uppförda voteringarna hafva i slutsumman inräknats en del voteringar rörande utgifter, som afsett flera än en hufvudtitel; voteringar rörande anslag utom hufvudtitlarna hafva hänförts till den hufvudtitel, dit de rätteligen höra.

I medeltal komma nära 40 voteringar på hvarje riksdag. Siffran har dock växlat i hög grad, från 114 1892 ned till 15 1901; den förstnämnda höga siffran beror på de talrika voteringarna rörande tullbevillningen. Någon tendens till vare sig ökning eller minskning i antalet kan ej spåras. Under de allra sista åren har dock antalet voteringar varit synnerligen ringa, en naturlig följd af den politiska öfverensstämmelse, som under dessa år rådt emellan de båda kamrarna. — De flesta voteringarna hafva ägt rum rörande statsutgifter, och här intagas främsta rummen af VI, IV och IX hufvudtitlarna. Flertalet segrar hafva, helt naturligt, hemförts af andra kammaren, detta dock ej under de sista åren. Första kammarens majoritet har under dessa varit allt för kompakt för att kunna besegras af den splittrade andra kammaren; vid enstaka voteringar har minoriteten i första kammaren hopsmålt till endast 1 å 2 röster. — Ej sällan har förekommit, att en kammare vid den gemensamma voteringen frångått sitt förra votum; tillsamman har detta inträffat rörande första kammaren i 75 fall, rörande andra kammaren i 100 fall. Stundom har detta berott på konsekvenserna af föregående voteringar, i hvilka kammaren lidit nederlag, men vanligen har orsaken varit antingen nyvunna upplysningar, eller ock att den föregående voteringen ej gifvit uttryck för den verkliga majoritetens mening.

Administrativ praxis.

1. *Talan om företrädesrätt till besittning af nybygge på grund af skedd öfverlåtelse af åborätten må anställas, äfven om den, som fått sagda rätt på sig öfverlåten, ej sökt införsel däri.*

Sedan hemmansägaren Unanderson i egenskap af förmyndare för David Frids omyndiga barn uti en till Kbfd i Västernorrlands län ingifven skrift anhållit, att bemålde Frid, hvilken af Kbfde d. 7 sept. 1895 blifvit antagen till åbo å 1 $\frac{1}{8}$ mål af krononybygget Stensjö i Indals-Lidens s:n., men d. 19 dec. samma år öfverlätit åborätten å grosshandlanden Åsander i Sundsvall, måtte förklaras förlustig åborätten till förmån för sina ofvannämnda barn eller det af barnen, som Kbfde kunde finna till åboskapet berättigadt, samt Kbfde genom utslag d. 14 okt. 1899, enär ej ens uppgifvet än mindre visadt vore, att Frid eftersatt sina skyldigheter såsom åbo å ifrågavarande nybyggesdel samt införsel däri ej blifvit af annan person sökt, funnit sig lagligen förhindrad att till klagandens ansökning om åborättens öfverflyttning å Frids barn lämna bifall, så ock efter det Kammarkollegium, hvarest Unanderson öfver berörda utslag anfört besvär, i utslag d. 20 febr. 1900 icke funnit skäl att göra ändring i Kbfdes utslag, fullföljde Unanderson sina besvär hos K. M:t, som den 19 okt. 1900, efter det bl. a. justitiekanslersämbetet afgifvit yttrande, sig utlät, att, som den omständigheten, att Åsander icke sökt införsel i ifrågavarande nybyggesdel, icke bort utgöra hinder för bifall till klagandens ansökning om åborättens öfverflyttande å Frids barn, men Kbfde med sin åsikt härutinnan icke ingått i vidare pröfning af samma ansökning, funne K. M:t godt att, med undanrödjande af Kbfdes och Kammarkollegii utslag, visa målet åter till Kbfde, som hade att detsamma ånyo företaga och därmed vidare lagligen förfara.

G. T.

2. *Kyrkokassas medel få ej användas till kostnader för församlings- och ministerialböcker, expeditionstryck, skrifmaterialier, inbindning o. d.*

Sedan Hemmesdynge församling jämlikt dess å kyrkostämman fattade beslut anhållit om nådigt tillstånd för församlingen att af sin kyrkokassa,

intill dess denna, som för det dåvarande uppginge till omkring 19,000 kronor, understeg 10,000 kronor, årligen använda högst 100 kronor till anskaffande af församlings- och ministerialböcker, till hyra af lokal för nattvardsbarnens undervisning och till förvarande af kyrkans arkiv samt till expeditionstryck, skrifmaterialier, inbindning och dylikt. förklarade K. M:t efter vederbörandes hörande den 6 okt. 1899, att K. M:t funnit hinder icke möta för kassans användande till gäldande af hyra för lokal för nattvardsbarnens undervisning och förvarande af kyrkans arkiv, därest utrymme därför icke lämpligen stode att vinna i kyrkan eller densamma tillhörigt hus, men att kostnaderna för församlings- och ministerialböcker, expeditionstryck, skrifmaterialier, inbindning och dylikt icke borde bestridas med kyrkokassans medel.

G. T.

Innehåll:

C. A. Reuterskiöld, Några svensk-internationella rättsfrågor.

G. Cassel, Rättopolitik i forna tider.

Thor Andersson, Arbeterskyddslagstiftningens årsbok.

Eli Heckscher, Tillfälliga utskott.

Strödda meddelanden.

Administrativ praxis.

Till red. insända skrifter:

Zeitschrift für Socialwissenschaft, herausg. von JULIUS WOLF.

1901:

H. 4. *Aufsätze*: R. THURNWALD, Staat und Wirtschaft im alten Aegypten. 3 (Schluss). — VON ZEDLITZ-NEUKIRCH, Die Notwendigkeit einer Reichsfinanzreform. — FR. OPPENHEIMER, Dühring und Henry George. — M. VON BRANDT, Russland und Frankreich in Mittel- und Ostasien. — *Socialpolitik*: H. DOVE, Die gegenwärtige Lage der Börsengesetzreform in Deutschland. — J. WALDSCHMIDT, Zur Unfallstatistik des Reichsversicherungsamtes. — *Miscellen*. — *Buchbesprechungen*.

1902:

H. 1. *Aufsätze*: W. THOMAS, Der Ursprung des Exogamie. — V. ZEDLITZ-NEUKIRCH, Ziele und Wege der Reichsfinanzreform. — FR. OPPENHEIMER, Das australische »Arbeiterparadies«. — FR. PRINZING, Die uneheliche Fruchtbarkeit in Deutschland. — *Socialpolitik*: G. SCHANZ, Die Frage der Arbeitslosigkeit und die öffentliche Haushaltsführung. — H. V. FRANKENBERG, Müssen die deutschen Krankenkassen Krankenhauspflege gewähren? — Verordnung betreffend die Haussklaverei in Deutsch-Ostafrika. — *Miscellen*. — *Buchbesprechungen*.

Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri, utgifven af Letterstedtska Föreningen, redigerad af O. MONTELIUS. Stockholm 1901: h. 7—8.

Social Tidskrift. Red. G. H. VON KOCH. Stockholm 1901: h. 9. 1902: h. 1.

Nationaløkonomisk Tidsskrift, udg. af Nationaløkonomisk Forenings Bestyrelse. Red. ADOLPH JENSEN. Köpenhamn 1901: h. 6. 1902: h. 1.

Kyrklig Tidskrift. Utg. af O. QUENSEL och HJ. DANELL. Uppsala 1901: h. 11—12.

The Journal of Political Economy, edited by the Faculty of Political Economy. Chicago, Ill. Vol. 10. December 1901.

Försäkringsföreningens Tidskrift, Red. JOHAN LEFFLER. Stockholm 1901: h. 6 (dubbelhäfte).

Brand- och Lif-
försäkringsaktiebolaget

 SKÅNE 

 Malmö 

Fonder öfver 20,000,000 kr.

meddelar

brand- och hushyreförsäkringar

samt

lif-, lifränte-

och

kapitalförsäkringar.

