

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

UTGIFVEN AF

PONTUS E. FAHLBECK

Pris för årgång 6 kr.

Lösnummer af detta häfte kostar 2 kr.



LUND

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP.

Prenumerationsanmälan.

Statsvetenskaplig Tidskrift utkommer under 1909 efter samma plan och under samma ledning som innevarande år.

Tidskriften skall, med undvikande af ett alltför strängt anlitande af den vetenskapliga framställningens yttre former, likväl städse 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. Därjämte skola i öfversiktlig form refereras viktigare *prejudikat* m. m. ur Sveriges administrativa praxis. *På grund af därom från åtskilliga håll framställd begäran kommer tidskriften dessutom att meddela kortare anmälningar och granskningar af nyutkommen statsvetenskaplig litteratur, hufvudsakligen svensk men vid förekommande tillfälle äfven norsk och dansk.*

Tidskriften vill för öfrigt, utan att sluta sig till något parti och utan att göra sig solidarisk 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 Docenten S. WALLENGREN såsom redaktionssekreterare. Därjämte hoppas redaktionen såsom hittills kunna påräkna medverkan till prejudikatafdelningen af Kammarrådet d:r G. THULIN. Litteraturafdelningen kommer att redigeras af Fil. Lic. F. HJELMQVIST.

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 1908.

P. Fahlbeck.

Referendum.

Af

Emil Svensén.

Frågan om referendum eller allmän folkomröstning såsom sista instans i politiska frågor har på sista tiden blifvit uppförd på dagordningen genom initiativ från ledande män inom det liberala samlingspartiet. Visligen har man därvid begränsat dess uppgift till att fälla utslaget, då riksdagens kamrar rörande viktiga frågor upprepade gånger stannat i olika meningar, som ej kunna förlikas. Det får tagas för gifvet, att folkomröstningens sista utväg endast komme att anlitas i frågor af så allmänt intresse, att hvar man kunnat bilda sig en egen åsikt om dem, och en sådan omröstning hör ju blifva uttryck för en verklig allmän folkmening och icke för en tillfällig stämning för stunden.

En annan fråga är, om spörsmålet rörande införande af referendum ännu hunnit tillvinna sig ett så allmänt intresse, att det lämpar sig för upptagande på ett stort politiskt partis arbetsprogram för den närmaste framtiden. Erfarenheten af detta sätt att gifva uttryck åt folkmeningen har hittills varit så osäker, att de flesta ännu i denna sak torde stå undrande och spörjande. Folkomröstningar af den plebiscitära typ, som gjort sig känd från det kejsrerliga Frankrike och vid unionsbrottet vann insteg i Norge, tillåta sällan mera än en mening att verkligen göra sig gällande, och flertalets röster pläga vara så öfverväldigande, att fåtalets röster hart när drunkna i mängden af dem. Kan detta näppeligen anses såsom ett vederhäftigt uttryck för en mognad allmän mening, så

får det dock besinnas, att utgången i dylika fall torde blifva alldeles densamma, om beslutet fattades af folkets valda representanter. Vid den tid, då först Napoleon III:s statskupp och sedan hans upphöjande på den franska kejsartronen tvenne gånger godkändes af plebisciter mot blott en ringa bråkdel nejroster, utsåg det franska folket med allmän rösträtt lagstiftande församlingar, af hvilka den första innehöll en enda och den andra summa fem oppositionsmän. De fattade besluten borde således blifvit skäligen likartade, antingen folket röstat omedelbart genom plebiscit eller medelbart genom den lagstiftande kåren.

Ett mera troget uttryck för den verkliga folkviljan torde det schweiziska referendum utgöra. Icke utan en viss undran har man här lagt märke till, att det omedelbara folkbeslutet genom referendum i Schweiz enligt regeln verkar mera konservativt än det medelbara folkbeslutet genom förbundets representation. I själfva verket torde detta förhållande vara ganska lätt förklaradt. Förbundsförsamlingen utses ju genom enkla majoritetsval, och enligt sin natur måste dessa val här liksom öfverallt annorstädes bland de valde gifva en skärpt öfvervikt åt den sida, som omfattas af de väljandes flertal. Pekar nu detta flertal åt vänster, så måste lika naturligt vänsterfärgen bland de valde blifva en eller flere nyanser starkare än bland de väljande. I sin ordning korrigeras då detta genom referendum i sådana frågor, där det användes, och all sannolikhet är för handen, att om förbundsförsamlingen tillsattes genom proportionella val, skulle skillnaden mellan dess beslut och utfallet af ett blifvande referendum vara långt mindre än som nu är förhållandet.

I alla fall torde frågan i en snar framtid knappast blifva, om införandet af referendum är nyttigt, utan om det är nödvändigt. Saken torde nämligen vara den, att med demokratiens stigande utbildning framträder en allt starkare tendens att förkorta afståndet mellan det suveräna folket och den verkliga politiska makten. Afståndet varder tydligtvis större, ju flere genomgångsstadier folkviljan har att passera, innan den kan göra sig gällande, och ju flere dessa stadier äro, dess svårare har också denna folkvilja att till sist finna ett fulltroget uttryck.

I demokratiens väsen bör det således ligga att förminska antalet af dessa stadier och därmed närma folkviljan till maktens faktiska utöfning. Om nu detta må anses väl eller illa, det är en sak, som i sista hand lär bero på den dömandes sympatier eller antipatier för det demokratiska samhällsskicket. Men det är ett faktum, och att så är, det torde bäst framgå af en hastig tillbakablick på det representativa styrelsesättets utvecklingsgång.

* *
*

En gång i tiden, när de ioniska städerna reste sig mot den persiske storkonungen, gjorde deras sändeman till fränderna bortom hafvet naturligtvis sitt bästa för att vinna deras hjälp. Under öfverläggningarna härom kom han att beröra de stora afstånden inom det persiska riket och råkade nämna, att det kräfdes en tid af nittio dagar för att lägga till rygga vägen mellan Sardes och Susa. Om nu vid den tiden fråga varit väckt att införa en riksdag af det moderna slaget i det persiska riket, så skulle ett sådant förslag utan vidare hafva strandat på detta enkla sakförhållande. När en riksdagsman behöft tre månader för att färdas från rikets utmarker till dess hufvudstad och lika lång tid för att efter välförrättadt ärende fara hem till sitt, hade han ju aldrig fått någon tid öfrigt till att sköta om sina egna angelägenheter. Alldeles samma inkast gäller för det romerska världsriket, och detta borde kanske tagas i betraktande af de framstående häfdatecknare, som med djupsinnig min förklara, att det romerska rikets öde kunde blifvit ett annat, om det bara haft en riksdag.

Af alldeles samma orsak kunde de gamla svenska allshärjartingen, ärevördiga i åminnelse, aldrig räcka till för mer än ett folkland i sänder. Det hade ju varit en rent fysisk omöjlighet att årligen släpa ihop alla vapenföra odalmän från Blekinge till Västerbotten till tingsplatsen vid Uppsala högar eller Mora stenar, eller hvar den nu låg, och det föll sig kanske icke ens så lätt att mangrannt föra dit den hårdnackade uppländska allmogen. Menige mans motspänstighet i detta fall kan hafva varit en af de förnämsta medverkande orsakerna till folklandstingens aftagande betydelse och därmed äfven till herredagarnas ökade inflytelse.

När folken eller de maktägande klasserna ändtligen ett stycke fram i medeltiden lärde sig att låta sig företrädas genom ombud, är det en händelse, som ser ut som en tanke, att detta nya sätt vinner sin största framgång i England. Andra länder började också att skaffa sig parlament, som till en början hade rätt mycket att säga till om, och vi behöfva blott påminna om Aragonien med sin kringskurna konungamakt och sin Justicia, den mäktiga förebilden för den svenske justitieombudsmannen. Men skillnaden var allenast, att sedan de romerska vägarna på den spanska halfön lämnats att förfalla, funnos inga frankomliga vattenvägar, som gjorde riksdagsmannens färd till sin bestämmelseort lättare och billigare, under det England på alla sidor var genomskuret af djupt in i landet segelbara floder, som öfverspunno det med ett nät af naturliga och lätt tillgängliga farleder.

Allra tydligast träder detta förhållande i dagen inom det ofantliga ryska riket. Äfven här hafva funnits några visserligen ofullkomliga ansatser till en representation efter sin tids allmänliga mönster, en *semski sobor* grundad på stånd och klasser. Själfve Ivan den förskräcklige kunde låta sig behaga att lägga råd med detta slags representation, och det var en sådan, som gjorde slut på anarkien i början af 1600-talet genom att upphöja den romanovska ätten på Rysslands tron. Men under denna ätt började riksförsamlingen att tyna af och dog slutligen bort, utan att egentligen hafva varit utsatt för några försök till undertryckande från tsarernas sida. Förklaringen till denna sakernas gång har man velat söka i den mystiska vördnad, hvarmed ryssen i allmänhet skådar upp till tsarens heliga person såsom Guds skugga på jorden. Kanske att så är, men kanske ligger också en annan orsak närmare till hands. Denna orsak är de ofantliga afstånden i det ryska riket, som redan före Peter I:s tid gjorde det omöjligt att på kortare tid än en eller ett par månader hinna fram till bestämmelseorten. Men nu förhöll det sig med de ryska riksförsamlingarna alldeles på samma sätt som öfverallt annorstädes i Europa, nämligen så att deras ledamöter undfingo dagtraktamente och ersättning för resekostnader af sina kommittenter. Med dagtraktamentet kunde det väl gå billigt af, men värre var det med resekostnaden, som vid de stora afstånden och svårigheten

att färdas måste uppsluka rent orimliga summor, helst om reseräkningarna skrefvos efter nutida ryskt mönster. Vål hade menigheterna här och där sina besvär, som de voro måna om att få framföra till vederbörlig ort, men ju oftare klagomålen förblefvo utan verkan, dess mera måste intresset för deras framförande af taga under det nedslående intrycket af den ofantliga svårigheten att utrusta sina ombud för färden till och vistelsen å riksdagsorten. Allt flere blefvo de valkorporationer, som drogo sig för kostnaden och förblefvo orepresenterade, och allt fåtaligare och mera inflyttselös blef representationen. Tsarerna hafva näppe- ligen i afsevärd mån påskyndat denna utvecklingsgång, men med sitt klart medvetna sträfvande efter envälde hafva de tydligtvis icke heller lagt två strån i kors för att hindra den, och, så lämnades riksförsamlingarna att förtvina och dö af sig själfva.

Allra lärorikast och mest upplysande ställa sig dock förhål- landena i Sverige. Nyare häfdaforskare hafva med starkt efter- tryck betonat, att de svenska konungarna i äldre tider ingalunda voro afvoigt stämda mot representationen, utan fastmera af alla krafter sökte förmå den till täta sammanträden och skaffa den största möjliga tillslutning från olika stånd och klasser. Å andra sidan finner man hos dem, som borde låta sig representeras vid riksmötena, ingen åtrå därefter, utan snarare ett bestämdt mot- stånd under mycken klagan öfver de allt för tätt återkommande riksdagarna. I sina privilegier söker adeln förbehålla sig att icke allt för ofta varda med riksdagar betvingad, och Karl IX utfar i sitt vanliga mustiga språk mot dess obenägenhet att bevista riks- dagarna. Till den småländska adeln skrifver den bistre tukto- mästaren bl. a.: »Om I klädden mindre på edra hustrar och dött- rar, så haden I bättre råd att ligga vid riksdagarna». Man har sökt orsaken till denna konungarnas ständiga äflan efter under- stöd från riksdagar i deras starka känsla af det ansvar, som följde med riksstyrelsen och deras önskan att dela detta ansvar med folkets lagliga ombud. Förklaringen äger nog äfven sin riktighet, men denna konungarnas sträfvan efter ett deladt ansvar hade säkert varit mindre ifrig, om riksdagarna visat lust att nappas med dem om makten. Men det hafva riksdagarna icke gjort, af det enkla skäl, att de icke kunnat det.

Förhållandet har nämligen äfven här varit det, att om deltagandet i riksdagar icke varit en eftersträfvad rättighet, utan en betungande skyldighet, så ligger den förnämsta förklaringen därtill i den stora svårigheten att besöka och bevista dessa landsmöten. Längre har det varit föremål för uppmärksamhet, att de svenska riksdagarna, innan det blef sed att hålla dem i hufvudstaden, så godt som utan undantag pläгат förläggas till någon sjöstad, vare sig vid öppna hafvet eller vid någon af de stora sjöarna. Söderköping och Linköping, Arboga och Örebro hafva med förkärlek uppsökts för riksdagars hållande, och det är ingen tillfällighet. Saken var ju den, att i gamla tider med deras få och dåliga vägar till hands var det alltid lättare att komma fram till sjöss. Men det oaktadt torde vi sena tiders barn midt uppe i ångans tidevarf hafva svårt att föreställa oss, huru det gick till, när en man af anspråkslösa villkor sökte tinga sig plats hos förste bäste prejande skutskeppare, eller med hvilka vedermodor det varit förenadt att skaffa sig skapligt kvarter på riksdagsorten. Så länge detta var fallet, måste olägenheterna af vistandet vid riksdagarna vida öfvergå fördelarna, och riksdagsmännen, de själfskrifne som de valde, blefvo långt mera angelägna att undgå lagstiftarekallets utöfning än att därvid njuta af maktens sötma.

Så förblef det och måste förblifva så länge Sverige hade ondt om goda landsvägar. Men knappast var detta förhållande ändradt genom det svenska landsvägsnätets anläggning, förrän den svenska riksdagens ställning liksom genom ett trollslag förändrar sig. Under frihetstiden hållas alla riksdagar i hufvudstaden, ingen tänker längre på att se olika landsändar till godo genom att låta riksdagarna ambulera, och den gamla seden att ersätta det tungrodda maskineriet vid allmän riksdag genom landskapsmöten med rätt att besluta i riksdagens ställe var aflyst redan genom 1660 års additament till 1634 års regeringsform. Men så tager också den begynnande frihetstiden i en enda sats ut språnget från kungligt envælde till riksdagsenvælde, och de i Stockholm utan all svårighet församlade riksdagarna hafva sig intet mera angeläget än att nedsätta riksens råd till en voteringsmaskin och nappas med konungarna om krona och spira.

Men frihetstiden drager ännu en annan och längre gående konsekvens af de underlättade riksdagarna, och denna konsekvens för oss åtskilligt närmare till vårt egentliga ämne. Bakom riksdagarna söker den upp deras principaler, den af dem representerade svenska nationen, och så uppstår på 1740-talet den på sin tid beryktade *principalats-questionen*. Den svenska riksdagen hade egentligen först genom frihetstidens grundlagar blifvit erkänd såsom uteslutande representant för svenska folket, och noga taget var det ingenting annat än ett återvändande till en gammal tankegång, då Stockholmsköpmannen Springer inför magistraten tog en af hufvudstadens riksdagsmän i borgarståndet för hufvudet för hans görande och låtande vid riksdagen. Springer dref den satsen, att Stockholms riksdagsmän icke ägt rätt att på egen hand besluta i fråga om val af tronföljare utan vetskap och samtycke af sina principaler i Stockholms borgerskap. Tvisten härom flätade sig samman med striden mellan Hattar och Mössor och kom under några år rätt mycket buller åstad. Det är ej rätt klart, huru Springer och hans meningsvänner tänkt sig, att församlingarna af de ursprungliga valmännen skulle äga att besluta i riksdagens stad och ställe. I hvarje fall hafva de väl tänkt sig något slags referendum med beslut fattade ståndsvis och sedermera på ett eller annat sätt sammanjämkade, i fall ståndsbesluten skulle peka åt olika håll. Frågan om principalatet dog efter Springers fall bort af sig själf, men den är ett uppslag, som pekar på en gång tillbaka och framåt.

* * *

*

I våra dagar är det representativa styrelsesättet i enlighet med 1789 års principer allestädes mer eller mindre förhärskande. Till dess grundsatser hör läran om folkrepresentantens fullständiga oberoende i förhållande till sina valmän, och särskildt fastslår den nu gällande svenska riksdagsordningen i sin första paragraf, att »riksdagsmännen kunna i utöfningen af sin befattning icke bindas af andra föreskrifter än rikets grundlagar».

Härmed hafva grundlagsstiftarna så uttryckligt som möjligt tagit afstånd från läran om det imperativa mandatet och riks-

dagens beroende af valmännen såsom dess principaler. Frågan är nu blott, om denna grundsats framgent kan hålla stånd mot en fortgående tidsutveckling på godt och ondt.

Vid utvecklandet af sina samhällsteorier häfdar bl. a. Jean Jacques Rousseau, att den af honom förfäktade folksuveräniteten endast då är verklig, när folket är i tillfälle att själfvt och utan mellanhänder fatta beslut i sina egna angelägenheter. Ett folk, som ej kan utöfva sin suveränitet oftare, än när det efter vissa års mellantid skrider till val af sina representanter, och som dess- emellan öfverlåter densamma odelad åt sina valda förtroendemän, har i själfva verket endast skenet af denna suveränitet i behåll, ty den verkliga makten har glidit ur dess händer och ligger hos dessa förtroendemän. Vid en sådan tankegång kommer Rousseau mycket följdriktigt till den åsikten, att folket endast då är i full och okvald besittning af sin suveränitet, när det kan utöfva den vid primärförsamlingar, där samtliga röstberättigade kunna omedelbart afgifva sina röster i föreliggande frågor. För honom bör således idealet för folkets maktutöfning vara de gamla schweiziska kantonernas urförsamlingar, och länge har anmärkts det öfvervägande inflytande, som hans födelsestad Genève's författning utöfvat på hans samhällsläror.

Men tiden hade andra och större samhällen än de schweiziska kantonerna, och ej ens det jakobinska Frankrike af 1793 kunde under sin allra blindaste beundran för mästaren Rousseau finnas villigt att för hans skull låta sig splittras i småkantoner med omedelbart öfver alla frågor röstande medborgare. En folkrepresentation var alltså af nöden, men det är ingen tillfällighet, att under det 1791 års lagstiftande församling och den första republikens nationalkonvent utsågos genom medelbara val af elektorier i vidsträcktare valkretsar, föreskrifver 1793 års visserligen aldrig tillämpade jakobinska konstitution öfvergång till det omedelbara valsättet. De engelska parlamentvalen plägade däremot af gammalt förkorta afståndet mellan valmännen och de valde genom att låta hela valförrättningen gå för sig på ett enda ställe, då omedelbar förhandling mellan de röstande och deras kandidater kunde gå för sig vid själfva valtillfället. Under det nittonde århundradet har frågan om medelbara eller omedelbara val i själfva verket varit en fråga

om samfärdsel och afstånd, och det har varit ångbåtarna och järnvägen, som med tiden fällt utslaget till förmån för de omedelbara valen. I den andra franska republikens författning af 1848 hade man redan hunnit så långt, att man icke skyggade tillbaka för utöfningen af allmän, lika och direkt rösträtt i så stora valkretsar som de franska departementen.

Tendensen är sålunda att oafbrutet förminska afståndet mellan de valde och deras väljare. Ännu närmare föras dessa tillsammans genom den offentliga kandidaturen med sina på valmötena af lagda politiska trosbekännelser. Vid valen till det danska folkettinget har man mekaniskt och osjälfständigt kopierat det engelska valsättet, med alla röstande församlade på ett enda ställe och med kandidater, som själfva måste anmäla sig såsom sökande till befattningen. Till nöds kan det förre gå för sig i ett tätt befolkadt land med små valkretsar som Danmark, men äfven där måste det leda till sådana absurditeter, som att Anholt, Läsö och andra afsides belägna öar i Kattegatt så godt som aldrig taga del i valen, då valmännen icke enkom för deras skull vilja möda sig med en öfverresa till fastlandet. I Sverige åter gjorde Louis De Geer vid den nya riksdagsordningens införande de omedelbara valen fakultativa, hvilket i sinom itid medfört en allmän öfvergång till detta valsätt, och lät rösterna uppsamlas särskildt för hvarje kommun, för att sedan öfversändas till kretsens gemensamma valmyndighet. Hvad kandidaturen vidkommer, vet De Geers riksdagsordning icke af någon sådan, och dess mästare uttalade det bevingade ordet: »Det är andras förtroende och icke själförtroendet, som är representantkallets rätta ursprung». Men denna grundlag innehåller ingenting som hindrar, att en kandidatur fram bäres af andra med förklaring af den föreslagne, att han antager den, och vid sidan af grundlagen, men icke i strid mot den, har den offentliga kandidaturen i denna mera tilltalande form blifvit gällande sed öfver hela landet.

Så långt är allt godt och väl. Men det ser icke ut, som om valedernas fortgående utbildning kommer att stanna härvid. I bredd med den stigande skolbildningen, den ökade tidningsläsningen och den tilltagande samfärdseln man och man emellan växer äfven det allmänna politiska intresset. Hvar man vill komma

närmare sina representanter för att mera direkt, men ännu så länge genom dem inverka på lösningen af de frågor, som omfattas med allmänt intresse. Inför denna ständigt starkare framträdande tidsriktning försvåras i motsvarande grad upprätthållandet af grundlagens principförklaring om riksdagsmännens oberoende af valmännens föreskrifter. Det imperativa mandatet må vara aldrig så oförenligt med grundlagen och strida aldrig så mycket mot valkandidaternas personliga själfständighet — men det smyger sig öfver dem eller tränger sig på dem allt efter omständigheterna, antingen de vilja eller icke. Knappast har den offentliga kandidaturen hunnit blifva mera allmänt införd, innan den är på väg att urarta till ett pinligt förhör, där kandidaten lägges på sträcbänk för att afpressas den bekännelse, som är valmännen eller deras hemmagjorda öfvervalmän mest till behag. Erfarenheten har redan hunnit till fulla utvisa, att det skall vara mycket själfständiga karaktärer till för att hålla profvet, när de ställas inför valet mellan att antingen tumma och jämka på sin öfvertygelse eller också utestängas från den politiska verksamhet, där de hoppas kunna utveckla sina gåfvor till gagn för sitt fädernesland.

Får denna längesedan begynnande utveckling fortgå, hvar på alla tecken häntyda, så lär den i sina följder leda till dödandet af all politisk själfständighet hos hvar och en, som ämnar fria till sina valmäns gunst eller bevara den, när den en gång är vunnit. Framför allt tyckas socialisterna i alla länder vara på god väg att genom bindande instruktioner för alla förekommande fall förvandla sina ombud till viljelösa röstmaskiner, och det i en utsträckning, som gjorde det ungefär lika effektivt, om partiet sände ett motsvarande antal riktigt inställda fonografer till riksdagen.

Finnes det nu ingen utväg att råda bot på detta onda? Såvidt vi kunna inse, finnes blott en enda sådan, och det är att föregripa tingens utveckling och i förtid taga ut nästa steget på den väg, som leder till ett ständigt närmande af den intresserade valmannen till en omedelbar utöfning af den politiska makten. Detta steg är referendum.

Här är således icke längre tal om, huruvida referendum i och för sig är önskvärdt eller icke. Frågan är fast hellre, om ej referendum är den enda utvägen, att befria det parlamentariska lifvet från programslafveriets förbannelse. Mer och mer griper denna omkring sig, och likt ett kräftsår hotar den att ödelägga det politiska lifvet i hvarje land, som är besmittadt därmed. Ej annat än vi kunna fatta, är den enda tänkbara utsikten härtill, att åt valmannen beredes ett mera direkt inflytande på ärendenas gång än det, som han kan utöfva genom att afgifva sin röst på en riksdagsman. Själf är bästa drängen, och den intresserade valmannen, hvilket läger han än må tillhöra, skall snart lära sig att framför det medelbara inflytandet på lagstiftningen föredraga ett omedelbart ingripande. Vi ha allmänt gått öfver från medelbara till omedelbara val. Men äfven den omedelbart valde riksdagsmannen är i sig själf intet annat än en storelektor, en mellanhand, som röstar å andras vägnar och för deras räkning. Valmannen säger icke längre till sin riksdagsman: »Jag väljer dig, emedan du förstår att sköta dessa frågor bättre än jag», utan han säger: »Jag måste välja dig, emedan jag icke får tillfälle att i dessa frågor rösta själf». Tidens lösen är att på alla områden skaffa bort mellanhänderna, och på det politiska området är nästa steg i utvecklingens kedja, att valmannen går sin riksdagsman förbi och röstar själf i alla frågor af vikt.

Endast på denna väg synes numera en riksdagsman hafva utsikt att blifva kvitt det förmynderskap af valmän och öfvervalmän, som med hvarje dag blir allt mera olidligt. När den röstägande medborgaren själf kan gå rakt till urnan och nedlägga sin röst för eller mot ett förslag, som han omfattar med intresse, då har han ej längre skäl att så strängt hålla tummen på sin riksdagsmans öga. När ingen vädjan till en högre instans är möjlig mot det beslut, hvartill en riksdagsman medverkar genom sitt sätt att tala och rösta, då har valmannen ett starkare intresse att med lock eller pock förmå honom att modifiera detta sätt. Men han kan saklöst lämna denne större frihet, så snart hans utslag ej längre är slutgiltigt, utan vädjan därifrån kan äga rum till ett allmänt folkbeslut.

Tillfället till ett sådant är också numera ojämförligt större än i de dagar, då Rousseau kräde det allmänna och direkta folkbeslutet såsom det enda verksamma sättet att utöfva folkets suveränitet. Nu för tiden läser hvar man sin egen tidning, träffar intressekamrater och meningsvänner på offentliga möten och har ständigt tillfälle att bilda sig en egen mening i hvarje viktig fråga. Öfver hela landet sprider telegrafan med blixstens hastighet hvarje märkligare uttalande af enskilda personer eller större grupper för eller mot denna mening, och ingen orsak finnes längre att begränsa utöfningen af den direkta röstmakten till de små områden, som Rousseau tänkte sig.

Härvid är själfklart, att början måste göras med sådana frågor af allra största vikt, som omfattas med allmänt intresse af hvar man. Endast i sådana frågor kan hvar man bilda sig en egen mening, icke nödvändigtvis en sådan, som grundar sig på ett djupare studium, men väl en sådan, som grundar sig på en fast öfvertygelse, huru denna sedan må vara vunnen. Fördens skull synes det vara välbetänkt att begränsa den allmänna folkomröstningen till sådana frågor, där upprepade gånger riksdagens båda kamrar stannat i olika beslut. I regeln och i längden händer sådant endast i stora principfrågor, och i fråga om dem plägar snart hvar man veta sin rätta plats. Endast med tvekan torde man från sådana frågor böra fortgå till de fall, där strid yppat sig mellan representation och regering, men om vi vore i Norge, kunde detta måhända vara ett utmärkt sätt att komma bort med heder från det suspensiva vetot. Med ännu mycket större tvekan torde man böra inlåta sig på det schweiziska systemet att helt och hållet gå riksdagen förbi och låta frågor väckas af medborgarna själfva genom listor med ett föreskrifvet lägsta antal namn. Säkrast torde nog vara att äfven med begränsningen till det första alternativet i begynnelsen låta omröstningsrätten inskränkas till ett fåtal stora frågor och sedermera endast i mån af vunnen erfarenhet utvidga deras krets.

Med dessa blad har det ingalunda varit vår mening att söka uttömma ett ämne, som har så många sidor. Fastmera medgifves villigt, att tungt vägande inkast kunna göras mot denna nyhet i vårt samhällslif, och inför dem kan ännu mången fort-

fara att länge känna sig tveksam. Ett sådant inkast är, att det afgörande utslaget på detta sätt en vacker dag kunde glida öfver från den första och den andra statsmakten till den tredje, i det att den allmänna opinionen i stigande utsträckning komme att tillverkas på tidningsbyråerna, hvilket icke vore nyttigt. Meningen har emellertid här närmast varit att uppvisa förloppet af en historisk utveckling, som synes oemotståndligt peka hän mot ett allt mera omedelbart deltagande af folket i lagstiftningen. Till denna faktiska utveckling må sedan enhvar intaga sin ställning, antingen han finner sig böra efter måttet af sina krafter söka främja eller hämma dess vidare fortgång.

Om folkrättslig gränsbestämning i vatten.

Af

Professor C. A. Reuterskiöld.

Den nu aktuella frågan om skiljedom i tvisten mellan Sverige och Norge angående Grisbådarna ger anledning till åtskilliga spörsmål af mera allmänt intresse beträffande gränsbestämning i vatten mellan två stater. Det kan måhända vara lämpligt att här söka belysa åtminstone några af dessa.

Till en stats territorium eller landområde i vidsträckt mening räknas ej blott det fasta land och de öar och holmar, som dit höra, utan ock allt vatten, som finnes inom detta territoriums yttersta gränser. I allmänhet erbjuder det ringa eller inga svårigheter att afgöra, hvar dessa gränser äro belägna, i det att de naturligen sammanfalla med fastlandets kust emot det öppna hafvet, så snart därutanför icke finnes någon skärgård. Skulle emellertid från hafvet inskjuta i landet vikar eller bukter, bruka äfven dessa, i likhet med hamnar och redder, räknas såsom delar af territoriet och alltså territoriets gräns på dessa ställen icke följa kustlinien utan den rätta linie, som förbinder med hvarandra de ytterst belägnå punkterna af landet på ömse sidor om viken eller bukten. Gifvetvis kan en sådan regel icke gälla utan all hänsyn till vikens eller buktens bredd vid inloppet från hafvet, men någon allmän regel angående maximiafståndet mellan sagda punkter har icke af den positiva folkrätten uppställts; visserligen brukar anses, att afståndet icke får vara större än två gånger det mått, som

enligt statens rätt betecknar dess eget kushafs normala bredd, från land räknadt, men denna teoretiska regel lider mångfaldiga inskränkningar och undantag i följd af olika staters anspråk i afseende å särskilda vikar och bukter¹⁾. Likaså är klart, att till statens landterritorium äfven böra räknas skärgårdar, när sådana finnas, d. v. s. hela det land- och vattenområde, som är beläget utanför fastlandets eller hufvudlandets kust och hvars yttersta gräns betecknas af de längst ut mot hafvet belägna skären: först där- utanför vidtager kushafvet. Att så förhåller sig också hvad svensk rätt angår, framgår utan vidare af bl. a. K. F. 26 okt. 1906 ang. åtgärder till undvikande af ombordläggning m. m. art. 32, där en legaldefinition ges å begreppet »svenskt inre farvatten», hvilken fullt öfverensstämmer med de gängse folkrättsliga reglerna. Någon fastställd regel, hvar skärgårdens gräns mot hafvet skall anses gå, finnes emellertid ännu mindre än någon allmän regel angående maximibredden af vikar och bukter vid inloppet från hafvet. Det naturligaste och följdriktigaste synes emellertid vara, att gränsen följer de räta linier, som tänkas förena de yttersta punkterna af hvarandra närmast belägna yttersta skär längs hela den kust, utanför hvilken skärgård finnes. Hvad härvid bör med »skär» förstås, är icke fullt klart. Å ena sidan användes i svensk rätt uttrycken »holmar och skär, som icke ständigt af vattnet öfversköljas», »öar, holmar och skär, som ej ständigt öfversköljas af vattnet»; å den andra hafva såsom dylika skär ofta betraktats alla öfvervattensgrund, äfven när de blott bestått af enstaka klippor eller stenar. Detta torde dock vara att gå för långt; redan uttrycket »öar och holmar», som ej ständigt öfversköljas, ger vid handen, att man åtminstone förutsatt, att »öar och holmar» kunna finnas, hvilka verkligen ständigt ligga under vatten: »skär», som ej ständigt af vattnet öfversköljas, behöfva sålunda alldeles icke vara allenast mindre markområden. Sammanställningen af »skär» med »öar och holmar», liksom den vanliga språkliga motsättningen mellan exempelvis »kobbar» och »skär», antyder ock, att med »skär» snarast måste förstås något större områden än blotta stenar och öfvervattensgrund. Fasthåller man då tillika, att detta

¹⁾ Jfr Oppenheim, Int. Law I. 246 ff.

uttryck mestadels förekommer i sammanhang med frågan om kushafvets utsträckning, och att principen härvid alltid är den, att kushafvet icke kan sträcka sig längre ut, än att detsamma kan från land beherskas t. ex. med kanoner, så torde vara tämligen klart, att med »skär» böra förstås sådana landbildningar, som visserligen icke kunna benämnas holmar, men dock äro i och för sig tillräckligt stora att tillåta uppställandet därstädes af någon artilleripjäs, eller i allmänhet tillräckligt stora för att människor må kunna där bo eller eljes vara verksamma. Det torde icke kunna uppvisas någon som helst folkrättsligt hållbar grund för att göra en helt obetydlig klippa eller sten i hafvet till utgångspunkt för beräkningen af kushafvets yttre gänslinie, då eljes utgångspunkten både för kanonskotthållets fixering och för fixering af viss minut-gräns vanligen är belägen å fastlandet.

Till landterritoriet står skärgården i alldeles samma förhållande som annat vatten å detsamma och utgör på alldeles lika sätt som sådant vatten en integrerande del däraf. Den kan följaktligen lika väl som landterritoriet blifva föremål för delning, afträdelse o. s. v., och gränsen i en till två grannstater hörande skärgård torde därför böra, när ej annat är aftaladt eller eljes gällande, bestämmas efter samma grunder som gränsen i floder och insjöar. Beträffande de härför möjligen gällande eller användbara reglerna, ansåg Grotius flodens midt i vissa fall beteckna gränsen, men *dels* uppställer han denna regel icke såsom hufvudregel, utan såsom blott subsidiärt gällande, nämligen i tvifvelaktiga fall — såsom möjligt framhåller han rent af, att »*flumen totum parti uni accederet, quia scilicet ripæ alterius imperium serius occupato jam flumine coepisset,* aut quia eum in modum res *pactionibus* esset definita» (lib. II c. III: 18);¹⁾ *dels* synes han utan vidare och må vara med orätt — något som först senare i tiden vederbörligen beaktats — förutsätta såsom själfklart, att flodens midt och flodbäddens midt, det vill i själfva verket säga djupaste strömfåran, sammanfalla: han omtalar nämligen regeln i samband med frågan, hvad följderna blir, om en gränsflod ändrar sitt lopp, hvarvid han skiljer mellan två fall, den ena då »*flumen*

¹⁾ Liknande synpunkter i modern tid t. ex. hos Oppenheim, Int. Law I: 254.

mutato paulatim cursu mutat et territorii fines», det andra då »totius species simul mutetur», i hvilket fall »imperii terminus maneret medietas alvei, qui proxime fuisset.» (lib. II c. III: 16, 17).

Grotii mening torde sålunda, såsom redan antydt, snarast hafva varit den, att gränsen i första hand bestämdes antingen genom särskilda aftal eller med ledning af sådana faktiska omständigheter, hvilka gáfvo stöd åt den ena eller den andra flodstatens möjliga anspråk på vare sig hela floden eller någon större del af floden, Hans ståndpunkt är närmare utvecklad hos Vattel, som synnerligen utförligt behandlat denna fråga och som i sin »Le droit des gens» liv. I. ch. 22 § 266 uppställer följande ännu i hufvudsak giltiga principer:

»1:o) Quand une nation s'empare d'un pays terminé par un fleuve, elle est censée s'approprier aussi le fleuve même; car un fleuve est d'un trop grand usage, pour que l'on puisse présumer que la nation n'ait pas eu intention de se le réserver. Par conséquent le peuple, qui le premier a établi sa domination sur l'un des bords du fleuve, est censé le premier occupant de toute la partie de ce fleuve qui termine son territoire. Cette présomption est indubitable, quand il s'agit d'un fleuve extrêmement large, au moins pour une partie de sa largeur; et la force de la présomption croît ou diminue, à l'égard du tout, en raison inverse de la largeur du fleuve; car plus le fleuve est resserré, plus la sûreté et la commodité de l'usage demande qu'il soit soumis tout entier à l'empire et à la propriété.

2:o) Si ce peuple a fait quelque usage du fleuve, comme pour leur navigation, ou pour la pêche, on présume d'autant plus sûrement qu'il a voulu se l'approprier.

3:o) Si ni l'un ni l'autre des deux voisins du fleuve ne peut prouver que lui-même, ou celui dont il a le droit, s'est établi le premier dans ces contrées, on suppose que tous les deux y sont venus en même temps, puisqu' aucun n'a des raisons de préférence, et en ce cas, la domination de l'un et de l'autre s'étend jusqu' au milieu du fleuve.

4:o) Une longue possession, non contredite, établit le droit des nations; autrement il n'y aurait point de paix, ni rien de stable entr'elles; et les faits notoires doivent prouver la possession. Ainsi,

lorsque depuis un tems immémorial, une nation exerce sans contradiction les droits de souveraineté sur un fleuve qui lui sert de limites, personne ne peut lui en disputer l'empire.

5:o) Enfin *si les traités définissent quelque chose* sur la question, il faut les observer. La décider par des conventions bien expresses, est le parti le plus sûr; et c'est en effet celui que prennent aujourd'hui la plupart des puissances.» — Vattel utvecklar i därpå följande paragrafer liknande synpunkter äfven i fråga om gräns-sjöar: att här ännu mer än i förra fallet häfden i första hand blir bestämmande, där traktater saknas, ligger i sakens egen natur. Och detsamma gäller gifvetvis om skärgårdar, må vara att dessa af naturliga skäl icke plägat särskildt beaktas inom den utländska folkrättsliga doktrinen. Det har sålunda städse samtidigt funnits ej blott en enda, utan *ett flertal, hvarandra kompletterande, delningsprinciper*.

Blir exempelvis genom en fredstraktat en viss flod eller sjö gräns mellan två stater, så beror gränsliniens fixering i vattnet af omständigheterna. Skulle floden eller sjön redan förut vara på visst sätt begagnad såsom gräns mellan olika administrativa enheter, och har genom traktaten det område, som blifvit afträdt, själfvt utgjort en dylik enhet, så kommer själfklart gränsen att följa den gamla administrativa gränslinien,¹⁾ där ej annat *uttryckligen* stadgats eller sedermera aftalats. Om åter det afträdda området endast såsom del tillhört en dylik enhet, ställer sig saken annorlunda: floden eller sjön är då angifven såsom afsedd att bilda en ny gräns, och denna gräns kan närmare fixeras efter hvilka principer som helst, hvarvid i fråga om floder den djupaste strömfåran och ifråga om sjöar midtlinien eller, där viss farled finnes, ofta nog dennas midtlinie lägges till grund.

Sålunda må framhållas, att i den dansk-preussiska öfverenskommelsen af 1896 angående gränsen i Lilla Bält, som före 1864 års fredstraktat var danskt inre farvatten och icke kusthaf — må vara att i trots här af det folkrättsligen dock icke kunde, såsom ett tvänne öppna haf förbindande sund, af Danmark afstängas för

¹⁾ Exempel härpå erbjuder i nyare tid t. ex. Berlinfördraget af 1878, bl. a. artt. 2, 25, 28, 36.

den internationella trafiken — gränsen visserligen skulle »af Hensyn till Lille Belts ringe Bredde» bestämmas til »Midtströmslinien saaledes, at ethvert Punkt af Graenselinien faar den samme Afstand fra det nærmeste Punkt paa den danske Kyst og det nærmeste Punkt paa den preussiske Kyst», hvarvid kustlinien beständes så, att »af de i Lille Belt liggende Øer høre kun Aarø, Linderum, Kalø, Barsø og Als til Preussen, hvarimod alle andre, navnlig ogsaa begge Smaaholmene og Bastholm, høre til Danmark», men att åtminstone på en viss angifven sträcka gränsen skulle läggas »i Midten af Sejlløbet indtil Heilsminde». Likaså förlades af praktiska skäl den slutliga gränslinien i Lilla Bält icke heller öfverallt annorstädes till den verkliga midtströmslinjen, utan drogs mera rätlinigt efter fastställda märken, utan att härvid någon noggrann halfvering af hela området skedde ¹⁾.

Midtlinien har vidare exempelvis blifvit bestämd såsom gräns mellan Sverige och Ryssland i Bottniska viken och Ålands haf. Härvid bör emellertid först och främst märkas, att detta förhållande icke kan åberopas till stöd för någon slags halfveringsprincip vare sig i allmänhet eller i synnerhet beträffande den del af ett sjöterritorium, som utgöres af skärgård eller kusthaf. Att öfver hufvud 1810 en gränslinie fastställdes i Bottenhafvet och Ålandshaf, berodde däraf, att sagda haf, så länge Finland tillhörde Sverige, utgjorde ett svenskt inre vatten, fullt likställdt med skärgårdar och insjöar ²⁾. Genom afträdelser af Finland till Ryssland blef visserligen ifrågavarande vatten förvandladt till öppet haf, hvori kuststaterna på eljes vanligt sätt hade att bestämma sina resp. kusthafs utsträckning utanför kusten eller skärgårdarna. *Men dessförinnan måste bestämmas, huru dessa skärgårdar skulle mellan de båda länderna fördelas, d. v. s. hvart de särskilda öar, holmar och skär, som där funnos och som alla varit svenska, numera*

¹⁾ Dansk Lovtid. 1896 n:o 27, (Bekendtg. n:o 81).

²⁾ Jfr Heffter-Geffeken, Völkerrecht § 76 a: »der Bothnische Meerbusen früher als Schwedisches Eigenthumsmeer gegolten hat und noch jetzt als ein gemeinsames zwischen Schweden und Russland erscheint». Mot sistnämnda påstående vänder sig med fullt fog Martens-Bergbohm, Völkerrecht I § 100 noten 2; »der Bothnische Meerbusen ist ein Theil des freien Meeres».

skulle höra. Att en sådan fördelning också varit det egentliga syftet med denna gränslinies fixering, framgår af traktatens eget innehåll, då däri säges bl. a., att från mynningen af Torneälf i hafvet gränsen »se prolonge le long du golfe de Bothnie, a travers le milieu du Quarken et du Ålandshaf, jusqu'a la mer Baltique, de manière qu'au nord de golfe les iles de Bockholm etc. et au sud les iles d'Åland et celle de Singelskär sont les points les plus avancés des possessions russes», och att »les iles les plus rapprochées des côtes de la Finland et de la terre ferme d'Åland appartiennent à la Russie, et à la Suede celles qui avoisinent ses côtes.» Hafvet såsom delningsobjekt upphörde härvid i och med sin folkrättsligt nödvändiga förvandling till öppet haf i själfva verket genom fredstraktaten att såsom helhet vara delningsobjekt. Midtlinien blir med andra ord här endast gränsen för de båda staternas *möjliga* intressesfärer i hafvet, d. v. s. ingendera får utsträcka sitt kushaf längre än till denna linie, hvaremot det beror af dem själfva, hvar för sig, att afgöra, huru långt de i verkligheten göra anspråk på makthöghet öfver vattnet: linien utgör dessutom icke, såsom eljes plägar vara fallet, midtlinien mellan vissa yttersta öar eller holmar, utan mellan fastlandets kuster och blott i norr närmast kusten samt i söder, där »la terre ferme d'Åland» skulle vara ryskt område, mellan vissa holmar eller skär.

I 1660 års fredstraktat mellan Sverige och Danmark åter och den i anslutning därtill ingångna gränsregleringstraktaten af 1661 har tydligen den ledande principen med afseende å *skärgårdens* delning varit den, att hvad som *administrativt* hört till Bohuslän skulle tillfalla Sverige och det, som i *administrativt* afseende legat under Aggershus län, förblifva under Danmarks krona; hvad som där- emot möjligen icke uttryckligt varit lagdt under någotdera länet, torde traktaten hafva afsett att dela efter halfveringsprincipen på det sätt, att midtlinien mellan ostridigt närmast belägna land å hvardera sidan blef gränslinie. Hvar yttre gränsen för den förutvarande dansk-norska skärgård, som sålunda blef delningsobjekt, i verkligheten gick, synes man vid denna tid näppeligen hafva för sig alldeles klargjort, utan lärer man snarast hafva menat, att skärgårdens yttersta land af betydelse varit Koster- och Tislaröarna, och att sålunda dessa ögrupper betecknat skärgårdens slut.

Då det gäller att numera — i den så kallade Grisbådatvisten — fixera denna linies yttre begynnelsepunkt, bör blott anmärkas, att, när fråga är om delning af en skärgård mellan två grannstater — eller om sådan delning af sund, vik, bukt, flod eller insjö — ej blott de egentliga holmarna och skären, utan äfven öfver hufvud hvarje landbildning kan tagas i betraktande, i det³ätt här icke kan vara fråga om tillämpning af satsen: *terrae dominium finitur, ubi finitur armorum vis*, såsom fallet är, då det gäller att fixera kusthafvets gräns mot det öppna hafvet. Tvärtom förutsättes här alltid att *armorum vis* sträcker sig vida längre än till gränslinien mellan de två staterna; och det, som här är hufvudsak, är just fördelningen af de olika landbildningarna såsom möjliga statliga nyttigheter eller stödjepunkter för behörigt utnyttjande af vattnet. Därför blir hvarje till det ena landet eller under viss ort därinom liggande, ytterst mot det andra landet belägna skär, grund eller kobbe utgångs- resp. slutpunkt för den linie, genom hvars midtpunkt gränsen där bör dragas. Endast om det är tydligt, att ett dylikt landgrund icke tagits i anspråk af någon viss ort inom ena eller andra riket vare sig i administrativt eller privaträttsligt afseende, torde det samma kunna och böra lämnas utom räkningen såsom möjlig utgångspunkt för en delningslinie, d. v. s. betraktas såsom själfv en del af det vatten, som skall mellan staterna fördelas.

Vore här såsom utåt hafvet fråga om *armorum vis*, kunde dock naturligen just vid halfveringen icke hvilket som helst landgrund, huru ringa det än vore, komma i själfständigt betraktande och å andra sidan lärer vara själfklart, att beaktandet af dylika landgrund icke får medföra, att gränsliniens *allmänna* sträckning eller dess normala vinkelförhållande mot kustlinien på väsentligare sätt förändras. Halfveringen, såsom må vara blott *subsidiär princip* för delningen, beror nämligen icke af någon *apriorisk rätt* i naturrättslig mening för de båda staterna till formelt eller kvantitativt *lika* andelar af vattenområdet och hvad därtill kan höra, utan helt enkelt därpå, att halfveringen präsumeras bäst motsvara såväl den jämvikt i makt, hvilken är förutsättningen för en fredlig lösning, som ock den normala konfigurationen af ett dylikt område. Kullkastas präsumtionen vare sig därigenom att makt faktiskt utöfvats från endera sidan öfver en större del

än hälften eller därigenom att konfigurationen faktiskt är sådan, att en halfvering skulle innebära upphäfvande af maktjämvikten eller framkallande af konflikter, t. ex. på grund af svårigheterna att praktiskt alltid kunna konstatera hvar gränsen går, eller i följd af åt ena sidan inskjutande sund och vikar eller från ena sidan framskjutande småskär, så modifieras också halfveringsprincipen på ett eller annat sätt, såsom exempelvis skett vid den tysk-danska gränsregleringen i Lilla Bält.

Man kan i detta sammanhang uppkasta frågan, huruvida det *utanför Koster-Tislar-öarna liggande området enligt 1660 och 1661 års traktater bör betraktas såsom själft skärgård eller såsom kushaf*, och det torde då icke kunna förnekas, att dessa traktater sannolikt utgått från den senare uppfattningen. Men naturligen hindrar detta ej, att en gränsreglering, som skall verkställas i nutiden, tager hänsyn till det faktum, att området i verkligheten utgör skärgård. Erkännes åter det samma såsom skärgård och därmed såsom möjligt delningsobjekt, torde det vara klart, att dess delning så långt bör verkställas efter alldeles samma grunder, som traktatmässigt gällde vid den längre in belägna skärgårdens delning, allenast med beaktande däraf, att vid delningen hänsyn måste tagas till besittningsförhållandenas möjliga utveckling efter 1661 å ifrågavarande område, i det att området först genom det successiva besittningstagandet öfvergått till skärgård i folkrättsligt afseende. Att utan vidare låta delningslinien sammanfalla med den här 1661 möjligen tänkta gränslinien skulle innebära, att den n. v. skärgården delades icke i enlighet med de principer, som 1861 följdes vid *skärgårdsdelning*, utan tvärtom med tillämpning af regler, som då gällde för *gränsbestämning i kushaf* och som, då liksom nu, yoro helt andra än reglerna för skärgårdens delning. Skärgårdsdelningens grunder äro i första rummet delning efter faktiska besittningsförhållanden och först därefter delning efter halfveringsprincipen, men tillämpad med fäst afseende å landskapets hufvudsakliga faktiska konfiguration. Teoretiskt kunde möjligen den invändning tänkas, att något besittningstagande icke kunde äga rum, då genom fredsfördraget allt land blifvit deladt och intet s. k. herrelöst land sålunda fanns. Denna invändning förfaller emellertid inför det påtagliga faktum, att man 1660 och 1661 tydligen tänkt sig skärgårdens slut långt

närmare kusten än det i verkligheten var, och att därför den yttre skärgården faktiskt *icke blef delad* såsom skärgård; när denna sedermera efter hand så att säga »upptäcktes», d. v. s. började utnyttjas och tillgodogöras, kunde ingen med visshet påstå, om den i gränstrakten var svensk eller dansk-norsk. Hade *då* en delning blifvit verkställd, så hade visserligen ingen annan än halfveringsprincipen varit användbar, men då så icke skedde och ännu icke skett, så har heller icke kunnat undvikas, att det faktiska besittningstagandet af holmar och skär, som under tiden egt rum, därigenom blifvit en omständighet af största folkrättsliga betydelse. Och äfven om denna yttre skärgård, såsom gärna må medgifvas, icke varit i den mening »herrelöst» land, att det kunnat af hvilken som helst förstkommande occuperas, så har det dock varit så till vida »herrelöst», som det icke alltid legat under någon viss stats faktiskt utöfvade makthöghet: det har med andra ord utgjort ett område, som hvarken var uppdeladt mellan eller gemensamt för Sverige och Danmark-Norge, men som å andra sidan just på grund af sin belägenhet icke kunde utan kränkning af dessa staters intressen occuperas af annan makt än någondera af dem. Förhållandet är alldeles analogt med det fall, att ett visst utom kultur liggande landområde gränsar till två stater, hvilka båda kunna där utvidga sig; den först kommande har då bästa rätt. Ett sådant fall förelåg bl. a. under förra delen af 1600-talet, då Sverige och Danmark tvistade om bättre rätt till Finnmarkskusten i norra delen af den skandinaviska halfön.

*

*

*

Beträffande åter gränsbestämningen i kushaf och grunderna härför, måste först besvaras frågan, hvad med kushaf bör förstås. Kushafvet är den del af det eljes öppna hafvet, som ligger så nära en viss stats territorium, att den samma dels kan från detta behärskas, dels också faktiskt lagts under denna stats makthöghet, d. v. s. af staten gentemot andra stater tagits i anspråk såsom dess kushaf. Såsom sjöterritorium åter betecknas rätteligen sammanfattningen af såväl kushafvet som de innanför detta möjligen belägna öppna redder, hamnar, vikar, bukter, flodmynningar och

skärgårdar. Från dessa inre delar af sjöterritoriet, hvilka egentligen utgöra inre vatten, skiljer sig kushafvet hufvudsakligen i två hänseenden. Först och främst är kushafvet i och för sig endast en mer eller mindre godtyckligt afskild del af det öppna hafvet och kan aldrig i naturen, utan blott på kartan afgränsas från detta, d. v. s. för dess begränsning utåt och emot angränsande kushaf till andra stater på samma sida finnas inga naturliga stödjepunkter; kushafvet utgör aldrig något i sig begränsadt eller själfständigt område, utan är allenast ett bihang till staten såsom stat och till sin utsträckning beroende af denna stats landterritorium *såsom ett helt*, icke af dess olika kustlandskap eller administrativa indelning; ändras statterritoriet, så följer däraf utan vidare äfven en förändring¹⁾ af kushafvet, utan att någon särskild öfverenskommelse eller föreskrift härom erfordras, och skulle i sådant fall någon del af det, som förut varit taget i anspråk såsom kushaf, upphöra att vidare vara detta, så ligger däri blott, att detta stycke äfven rättsligen återvunnits till det öppna haf, hvaraf det i alla händelser hela tiden principiellt utgjort en naturlig beståndsdel.

Redan Grotius angaf på ett synnerligen expressivt sätt kushafvets väsentliga karaktär, då han (lib. II c. III § 13, 2) förklarade: »Videtur autem imperium in maris portionem eadem ratione acquiri, qua imperia alia, id est, ut supra diximus, ratione personarum et ratione territorii. Ratione personarum, ut si classis, qui maritimus est exercitus, aliquo in loco maris se habeat; ratione territorii, quatenus ex terra cogi possunt, qui in proxima maris parte versantur, nec minus quam si in ipsa terra reperirentur». Ett underläggande af viss del af hafvet *ratione personarum* erkännes väl numera icke eller åtminstone icke i samma mening som hos Grotius, men väl *ratione territorii*, i hvilket fall just ett kushaf uppstår. Härmed sammanhänger den andra skillaktigheten mellan kushafvet och de öfriga delarna af sjöterritoriet, och denna består däri, att de förra icke på samma sätt som de senare blifva integrerande delar af statskroppen eller underkastas statens makthöghet i samma utstäckning. Allmänt erkännes numera ¹⁾ — delvis äfven tidigare, se t. ex. Vattel liv. I, ch. 23, § 288

¹⁾ Se äfven Oppenheim, Int. Law I: 243. som dock i princip anser kushafvet lika med andra delar af territoriet.

— att statens rätt och makt öfver kusthafvet är begränsad på ett helt annat sätt än öfver inre vatten, och detta beror just däraf, att kusthafvet icke tillhör statens verkliga territorium, ehuru det räknas såsom förbindelseled mellan detta och öppna hafvet och därför anses såsom del af sjöterritoriet. I grunden är förhållandet snarast det, att, så långt staten utöfvar och erkännes berättigad att utöfva viss makthöghet, så långt sträcker sig ock dess kusthaf, hvaremot det icke vore fullt exakt att vända om satsen och säga, att så långt kusthafvet sträcker sig, så långt kan staten utöfva makthöghet: *kusthafvets existens är en följd af denna maktutöfning, men ej tvärtom*. I full öfverensstämmelse härmed står ock det faktum, att, såsom redan i det föregående antydts, kusthafvet aldrig kan blifva föremål för en verklig delning mellan olika stater; endast i de fall, då hafvet smalnar till sund af jämförelsevis så obetydlig bredd, att utanför de eventuella kusthafven vid ömse sidor ingen plats finnes för öppet haf, kan en delning ega rum: i själfva verket har sundet här blifvit likställdt med en flod, ehuru det samma i folkrättsligt afseende är, på grund af sin dock särregna beskaffenhet och sin egenskap af naturlig förbindelseled mellan öppna haf, underkastadt särskilda regler. Det samma kan gälla, när hafvet skjuter in mellan två stater såsom vik eller bukt: den innersta delen af denna blir då ofta helt och hållet delad mellan kuststaterna, hvarvid delningen kan ske på olika sätt, allteftersom landgränsen slutar, resp. skärgårdsgränsen börjar, längst in i viken eller å endera sidan däraf på större eller mindre afstånd från vikens längst inskjutande spets. I förra fallet blir en halfveringslinie, liknande den mellan Sverige och Ryssland bestämda, den naturligaste; i det senare fallet åter lærer kusthafsgränsen böra på eljes vanligt sätt bestämmas, äfven med risk att en sålunda angifven gränslinie i sin möjliga förlängning skulle träffa det andra landets territorium — delningen vidtager här just å den punkt, där sagda kusthafsgräns skär en tänkt från vikens slutpunkt dragen midtlinie i vattnet.

Kusthafvet börjar, där landterritoriet med tillhörande vatten slutar, d. v. s. där vid lägsta vattenstånd hafvet förenas med stranden, och den linie tänkes dragen, hvilken bildar yttre gräns för redder, hamnar, vikar, bukter, flodmynningar och skärgårdar.

Hvad särskildt skärgårdar beträffar, är alltså klart, att kushafvet vidtager omedelbart utanför dels de räta linier, som förena närmast hvarandra liggande yttersta öar, holmar och skär, som kunna komma i betraktande såsom stödjepunkter för gränsbestämningen, dels dessa öars, holmars och skärs strandlinier utåt hafvet. Kusthafvets utsträckning, från denna begynnelsegräns räknad, beror i olika fall af olika regler, som dock alla hvilat på principen, att kushafvet måste kunna behärskas från land, vare sig omedelbart med kanoner, i hvilket fall naturligen lågvattenståndet icke kan blifva bestämmande för fixeringen af den punkt, hvarifrån beskjutningen beräknas ske¹⁾, eller medelbart på hvilket som helst annat tänkbart sätt, t. ex. genom stationerade och i obruten förbindelse med land stående fartyg: *quousque mari e terra imperari potest*. Denna regel har varit folkrättsligt erkänd, så länge öfver hufvud folkrätten skilt mellan kushaf och öppet haf. Visserligen har i äldre tid från olika staters sida påståtts ett vida längre ut i hafvet sig sträckande herravälde öfver detta, men dylika påståenden utgjorde aldrig annat eller mera än ensidiga och ständigt bestridda anspråk, som folkrätten tillbakavisade, under principiellt framhållande, att det öppna hafvet nådde ända fram till staternas kuster, men att, såsom t. ex. Vattel, liv. I, ch. XXIII §§ 287 ff. säger, »les divers usages de la mer, près des côtes, la rendent très-susceptible de propriété», och att i följd häraf »la mer près des côtes peut être soumise à la propriété» i det att »une nation peut s'approprier les choses dont l'usage libre et commun lui serait nuisible ou dangereux»: c'est une seconde raison pour laquelle les puissances étendent leur domination sur la mer, et le long des côtes, aussi loin qu'elles peuvent protéger leur droit». Och han tillägger: »Bodin, prétend que suivant le droit commun de tous les peuples maritimes, la domination de prince s'étend jusqu' à trente lieues des côtes. Mais cette détermination précise ne pourroit être fondée que sur un consentement général des nations, qu'il seroit difficile de prouver. Chaque état peut ordonner à cet égard ce qu'il trouvera bon, pour ce qui concerne les citoyens entr'eux, ou leurs affaires avec le souverain. Mais de nation à nation, tout ce

¹⁾ Jfr Holtendorff, Handbuch des Völkerrechts II § 83 not 12.

què l'on peut dire de plus raisonnable, c'est qu'en général la domination de l'état sur la mer voisine va aussi loin qu'il est nécessaire pour sa sûreté, et qu'il peut la faire respecter.» I hvarje fall gäller, och har alltid gällt, att den yttre gränslinien för kusthafvet eller, såsom den ock betecknas, statens territorialgräns mot öppna hafvet, afståndet må bestämmas på hvilket sätt som helst, löper *parallellt med dess begynnelsegräns mot skärgården*: att däremot låta territorialgränsen utåt öppna hafvet bestå t. ex. af båglinier, som erhållas, när hvarandra skärande cirklar tänkas dragna omkring alla de ytterst belägna landbildningarna såsom medelpunkter, vore näppeligen förenligt med eljes antagna principer och skulle i och för sig leda till både opraktiska och ofta felaktiga resultat.

För en gränsreglering mellan två vid sidan af hvarandra liggande stater och deras resp. kusthaf torde det emellertid vara *likgiltigt, hvar den yttre territorialgränsen går*, liksom ock huruvida dessa stater hafva samma eller olika mått för beräkningen af kusthafvets utsträckning¹⁾: denna kan ensidigt förändras och växlar ofta i olika afseenden, i det att exempelvis den s. k. exklusiva fiskegränsen, tullgränsen, politigränsen o. s. v. inbördes icke äro på samma sätt fixerade i fråga om måttet för sin utsträckning och dessutom under skilda tider kunnat hvar för sig förändras. Sålunda var enligt 1877 års svenska tullstadga § 1 tullgränsen 6 minuter eller 1 svensk mil, men är numera enligt 1904 års tullstadga § 1 blott 4 minuter, i följd hvaraf tullgräns och fiskegräns numera sammanfalla, under det att förut, jämlikt 1871 års K. K., den exklusiva fiskegränsen på västkusten bestämts till 4 minuter, ehuru den i öfrigt torde hafva sammanfallit med då gällande tullgräns om 6 minuter. Principiellt fasthåller Sverige dessutom i politiskt afseende vid längsta kanonskothållet såsom mått. I andra stater gälla andra regler. Exempelvis synes Spanien göra anspråk på 6 minuter, under det att flertalet stater

¹⁾ Måhända bör härvid framhållas, att det i Grisbådakonventionens art. 5 använda uttrycket »utanför territorialgränsen» själfallet icke har någon som helst betydelse i denna fråga, då det samma icke innebär ett traktatsmässigt fastslående af viss territorialgräns, utan blott anger en viss punkts geografiska läge med fäst afseende å föreliggande faktiska förhållanden, må vara att dessa naturligen fortfarande kunna när som helst ensidigt ändras.

allenast fordra 3 minuter, bl. a. Frankrike, Ryssland, Nederländerna, Belgien, England m. fl., några såsom Italien längsta kanon-skotthålet, eller såsom Mexiko 9 minuter, eller såsom Danmark och Norge 4 minuter. Dessutom lærer tullgränsen t. ex. i Finland vara omkring 6 minuter (10 verst), i England 12 minuter o. s. v.

Själfklart är under sådana förhållanden, att en gränsreglering mellan sidoliggande staters kushaf icke kan göras på sådant sätt, att en linie drages mellan skärgårdsgränsens slutpunkt utåt kushafvet och skärningpunkten mellan hvardera statens territorialgränslinier utåt öppna hafvet vare sig dessa skulle bildas af båglinier eller räta linier. Däraf skulle följa nödvändigheten antingen att, om och så snart etdera landet ändrade bestämmelserna om sin yttre territorialgräns, regleringen måste göras om, enär de skärningpunkter hvarom här vore fråga, då förflyttades, eller att båda landen blefve förhindrade att utan hvarandras samtycke ändra sin yttre territorialgräns, såvidt deras inbördes gränsreglering berodde af denna. Men äfven bortsedt härifrån, är uppenbart, att, för så vidt principen är omöjlig att använda, då länderna hafva olika minutgräns, såsom t. ex. Spanien och Frankrike, den tillfälliga omständigheten, att de vid en viss tidpunkt måhända hafva samma minutgräns, ingalunda kan häri medföra någon förändring. En sådan lösning af frågan vore ej ens under den förutsättning riktig, att det skulle föreligga ett ursprungligen enhetligt område, som skulle delas: denna förutsättning är riktig, så snart frågan gäller skärgårdar, men den är det icke beträffande kushaf.

Genom exempelvis Bohusläns afträdande till Sverige 1658 och 1660 ändrades visserligen Sveriges liksom Norges kushaf, men något slags bohusländskt kushaf blef icke därigenom afträdt, ej heller något bohus-aggerhusiskt kushaf deladt. Möjligen skulle man kunna anse, att, liksom Bottniska viken till 1809 utgjorde ett svenskt inre vatten och först genom Finlands afträdande till Ryssland förvandlades till öppet haf, äfven de mellan Danmarks hufvudland och dess besittningar i Norge, Bohuslän, Halland och Skåne liggande vatten före 1658 betraktats såsom danska vatten; om så varit förhållandet, hvilket synes kunna med bestämdhet påstås, så blef den omedelbara följderna af 1658 års fred,

att dessa vatten, Öresund, Kattegatt och eventuellt Skagerack öfvergingo till öppet haf utan att dock, såsom i den svensk-ryska traktaten af 1810 skedde, någon delningslinie i hafvet uppdrogs eller angafs. *Helt naturligt gäller då ock alldeles detsamma om den del af dessa vatten, som låg utanför den förut odelade bohus-aggerhusiska kusten:* likaväl som vattnet utanför danska öarna och den nya svenska kusten ändrade natur, gjorde så äfven vattnet utanför denna kust och det dansk-norska landet — det ena var ej omöjligare än det andra. Allra minst kan, under sådana förhållanden påstås, att en del af det gamla danska vattnet nu förvandlats till ett — bohus-aggerhusiskt kushaf: någon bohus-aggerhusisk stat hvarken fanns eller hade någonsin funnits. Att i den svensk-norska skiljedomskonventionen ang. Grisbådarne af 1908, art. 2, talas om en gränslinies fastställande från den s. k. punkten XVIII å 1897 års svensk-norska karta ¹⁾ »ut i hafvet intill territorialgränsen», kan heller icke med fog tolkas så, som skulle därigenom yttergränsen för ett visst ursprungligt delningsområde hafva angifvits: uttrycket »ut i hafvet intill territorialgränsen» innebär här allenast, att skiljedomstolen icke får stanna vid någon punkt inom skärgården, utan måste fixera gränsliniens slutliga riktning så, att densamma kan utdragas till territorialgränsen i kushafvet, denna må sedan gå hvar som helst för det ena och det andra landet.

Det är öfver hufvud så långt ifrån, att gränslinien mellan Sveriges och Norges kushaf skulle ens kunna fixeras med tillhjälp af skärningspunkten mellan deras respektive territorialgränser utåt hafvet, att tvärt om denna skärningspunkt och delvis denna territorialgräns själf just beror af gränslinien mellan kushafven, i ty att territorialgränsen utgöres af ej blott sjöterritoriets gränslinie mot öppna hafvet, utan äfven af denna linies fortsättning in och fram till landgränsens ändpunkt i vattnet: den punkt, där ettdera rikets yttre territorialgräns afböjer från den gemensamma gränslinien inifrån land, blir territorialgränsernas skärningspunkt, äfven om för det andra riket den dittills gemensamma linien skulle — naturligtvis numera i egenskap af territorialgräns mot öppna hafvet

¹⁾ Se bil. till K. M:ts prop. n:r 130 till 1908 års riksdag.

— ytterligare fortsätta ett stycke i samma riktning, tills den å vanligt afstånd från yttersta holme eller skär i detta lands skärgård höjer af parallellt med landkonturen och förbindelselinien mellan sagda och närmast därtill belägna skär inom samma skärgård. Visserligen kunde från folkrättslig synpunkt, så länge Norge lydde under Sveriges krona, påstås, att för båda landen fanns åtminstone ett gemensamt kushaf, men i och med det folkrättsliga erkännandet af Norge 1905 såsom formellt själfständig stat, upphörde ipso facto detta kushaf att såsom sådant existera och ersattes af särskilda svenska och norska kushaf. På gränsregleringsfrågan inverkar alltså numera detta förhållande på intet sätt; hade gränsregleringen ägt rum före 1905, skulle saken visserligen ställt sig något annorlunda, men nu saknar detta förhållande all betydelse.

Gränsens fastställande i *kushaf* kan öfver hufvud ej bero af den s. k. halfveringsprincipen, som allenast är tillämplig i fråga om skärgårdar, men ej om kushaf: dessa senare kunna — med förbehåll för ofvan antydda undantagsfall — icke delas af det enkla skäl, att en sak, som skall delas, måste kunna såsom sådan begränsas — sak är ju alltid en såsom yttre enhet framträdande afskiljbar del af den icke-mänskliga naturen. Men kushafvet uppfyller ingen af dessa bestämmingar. Något helt annat är att bestämma, hvar en viss gränslinie skall tänkas dragen i en viss geografisk trakt af hafvet. Och härvid blir i och för sig så godt som hvilken som helst lösning tänkbar och möjlig. Det sannolikaste synes vara, att 1661 års traktatsförfattare tänkt sig *skärgårdsgränsen förlängd utåt kushafven i samma riktning som den senast haft inom skärgården*, hvarvid tillika bör märkas, att denna riktning, enligt kartan, icke varit bestämd med tillhjälp af en sådan halfveringsprincip, som nu föreslagits och intill omförmälda punkt XVIII blifvit följd, *utan efter hufvudlanden och landkonturernas allmänna sträckning*. Någon allmän folkrättslig regel kan emellertid hvarken denna lösning eller någon som helst annan sägas innebära. Öfver hufvud hafva gränsregleringarna vanligen endast afsett landgränsen och gränslinien slutat, där landet upphört och hafvet tagit vid: frågan på hvad sätt och i hvilken riktning denna gräns rätteligen bör utdragas *genom kushafvet* har aldrig inom folkrätten blifvit afgjord, ja knappast debatterad. Oafgjord är den ock i kanske

flertalet stater, såsom Holland, Belgien, Österrike, Italien m. fl., ehuru visserligen mellan några stater öfverenskommelser dock verkligen blifvit träffade, hvilka direkt afse kushafvet, mestadels i samband med regleringen af fiskerätten i någon vik eller flodmynning. Och äfven annorstädes hafva ej så få ansatser gjorts, ehuru ännu utan positivt resultat.

Granskar man de lösningar af frågan, som nu äro kända och som alla äro af tämligen sent datum, så kan till en början anmärkas såsom något för dem alla utmärkande, att de fixera gränslinien med tillhjälp ej blott af midtpunkten på vissa tänkta sammanbindningslinier, utan lika ofta af skärningspunkten mellan på visst sätt bestämda hjälplinier, hvilkas riktning städse kunna från hafvet konstateras, i det att de dragas genom tvänne på afstånd synliga lokala riktpunkter i land, sådana som kyrktorn, skorstenar, vaktstugor, båkar och dylikt. På detta sätt blir gränslinien, som sålunda går genom så att säga städse skönjbara punkter synnerligen praktikabel, och denna dess egenskap förminskas icke däraf, att den från sista punkten innanför kushafvet mestadels, om än icke utan undantag, utgöres af en enda rät linie. *Riktningen af denna linie är, såsom det vill synas, tämligen allmänt bestämd så, att den antingen sammanfaller med en viss meridian eller parallell, eller går vinkelrätt mot den rätta linie, som betecknar närmaste kust i dess allmänna utsträckning.* Åtminstone i ett fall. — gränsregleringen i Nordsjön mellan Danmark och Preussen — har ock hänsyn möjligen tagits till djupaste strömfåran, nämligen mellan Koresand och Juvversand, ehuru därigenom halfveringsprincipen lidit intrång, i det att kushafsgränsen icke utdragits ifrån midtpunkten mellan Manö och Romö, hvilken dock i traktaten angifvits såsom en punkt, hvarigenom gränslinien i vattnet skulle gå och hvarigenom den samma också, men innanför kushafvet, faktiskt går. För den internationella trafiken är visserligen en dylik hänsyn till djuprännan alldeles likgiltig, i det att *inom kushafvet* trafiken, äfven till grannlandet, icke kan rättsligen stoppas eller hindras, så länge den fortgår å brukliga farleder, låt vara att dessa vore belägna allenast inom ena staten; men af rent lokala skäl kan den vara lämplig.

Af intresse äro i detta stycke bl. a. gränsregleringsprotokollet af 1865 mellan Danmark och Preussen beträffande Nordsjön, 1896 och 1901 års dansk-preussiska aftal rörande Lilla Bält och Hejlsmindebugten samt 1810 och 1888 års svensk-ryska öfverenskomelser rörande Bottniska viken och Ålands haf. Hvad de senare angår, hafva de redan i det föregående behandlats. Särskildt må dock här påpekas, att, om man ur de svensk-ryska öfverenskomelserna skulle kunna draga någon som helst slutsats rörande gränsen i kusthaf, denna skulle vara, att den gränslinie, som går genom närmast liggande skärgård, — här Ålands — utanför denna bör fortsättas i samma riktning som den senast haft; det heter nämligen: att demarkationslinien till sist går »entre la marque suédoise n:o 69 sur l'île nommé Måsesten et la marque russe n:o 69 sur celle de Signilsskär, et entre la marque russe n:o 70 sur l'île du phare de Lågskär et la marque suédoise n:o 70 sur l'île du phare de Söderarm, ces deux marques étant les pointes les plus méridionales de la ligne de démarcation, qui se perd ensuite dans la mer Baltique». Då emellertid hvarken Ålands haf eller Lilla Bält äro så belägna mellan grannstaterna som den bohusagghusiska skärgården utanför Sverige och Norge, torde regleringen därstädes knappast kunna analogivis begagnas för besvarande af frågan om gränslinien i kusthafvet utanför nämnda skärgård.

I detta afseende erbjuder däremot 1865 års dansk-preussiska traktat, såvidt den afser Nordsjön, större intresse. Enligt traktats-texten, jämförd med kartan, synes gränsen hafva bestämts, så vidt man kan döma utan närmare upplysningar, på sådant sätt att *dels* en linie dragits från landgränsens slutpunkt å fastlandets kust genom midtpunkten å kortaste förbindelselinien mellan Manö och Romö, *dels* en annan linie, hvilken i sin förlängning just bildar gränsen i kusthafvet utanför dessa öar, i djupaste strömfåran eller möjligen genom midtpunkten å kortaste förbindelselinien mellan Koresand och Juvversand(?) i *rättvisande vestlig riktning*, hvarefter de sålunda gifna gränslinierna utdragits till sin gemensamma skärningspunkt inåt kusten. Att antaga gränslinien emellan Koresand och Juvversand vara dragen perpendikulärt mot förbindelselinien mellan dessa landbildningar, synes icke fullt stämma med kartan, under det att dess dragande i rättvisande vestlig riktning, d. v. s. i *den där gå-*

hänsyn till de faktiska förhållandena. Genom skiljedomskonventionen af 1908 art. 3 hafva äfven Sverige och Norge, i afseende å nu föreliggande tvist angående kusthafsgränsen dem emellan utanför Bohuslän, hänvisat till dylika »faktiska förhållanden och folkrättsliga principer», för så vidt nämligen gränstraktaten af 1661 med därtill hörande karta ej skulle anses hafva bestämt ifrågavarande gräns. Och då det synes ostridigt, att i intet fall någon gränsreglering 1661 skett eller ens varit direkt afsedd, hvad kusthafvet beträffar, så är ock klart, att afgörandet måste bero af *de faktiska förhållanden*, som kunna påvisas vara för handen.

Med afseende härå torde den största betydelsen tillkomma den *häfd*, som från någondera sidan kan åberopas. En sådan häfd vore ingalunda folkrättsligt omöjlig. Ty först och främst är, såsom förut framhållits, kusthafvet icke något på förhand fixerad och viss stat apriori tillhörande område, utan kusthafvets utsträckning beror tvärtom af den faktiska maktutöfning, som inom dess möjliga gränser äger rum. Den omständigheten, att ett visst land-folkrättsligen *kan* såsom kusthaf betrakta en viss del af det öppna hafvet, innebär icke med nödvändighet, att det också faktiskt gör detta, men först om och när det så gör, öfvergår denna del till kusthaf. Nu förhåller det sig så, att Grisbådarne *kunnat* folkrättsligen läggas under svensk makthöghet, närmast icke på Norges, utan på det öppna hafvets bekostnad — om samma möjlighet äfven funnits för Norge, beror ytterst däraf, huruvida ögruppen Hejan bör anses såsom ursprungligt eller först numera norskt område — och denna möjlighet har genom det svenska fisket och genom den svenska statens åtgärder i samband därmed öfvergått till verklighet. Att fisket naturligen icke varit den enda möjliga verksamhetsform, som härvid kunnat komma i betraktande, torde knappast behöfva framhållas, men med afseende å Grisbådarna, som väsentligen hafva betydelse såsom fiskegrund, spelar lika gifvet just fisket den största, ehuru ingalunda den enda, rollen. Någon occupation i vanlig mening har dock icke egt rum, då öfverhuvud kusthafvet icke kan occuperas, d. v. s. göras till integrerande del af en viss stats egentliga eller landterritorium. Men den *maktutöfning*, som vid Grisbådarne egt rum från Sverige såsom stat, genom myndigheter och enskilde, har varit af just sådan art och beskaffen-

het, som i allmänhet kännetecknar maktutöfningen öfver kushaf. Att rätten till denna maktutöfning numera från Norge bestrides, här i och för sig ingen betydelse: först om Norge kunde visa, att ett dylikt bestridande gjorts, redan då ifrågavarande maktutöfning begynte eller först blef för Norge känd, finge bestridandet verkligt folkrättslig betydelse — har bestridande ej på sådan tid skett, så ligger däri ett tyst erkännande, som efter hand gett maktutöfningen genom häfd rättslig karaktär, äfven om den från början icke haft sådan. Häfden i folkrättslig mening får emellertid icke likställas med den »acquisitive Verjährung», hvarom talas i Holtendorff's Handbuch, II: 255, utan med häfd afses det, som i samma arbete å nästföregående sida betecknats såsom en »Anerkennung», hvilken »auch eine stillschweigende sein kann» och den man »irriger Weise zuweilen als *Verjährung durch unvordenklichen Besitzstand* angesehen (hat)»: denna »Verjährung» innebär visserligen hos Holtendorff blott, att »eine ursprünglich *rechtswidrige* Gebietserwerbung im Verlaufe der Zeit allmählig anerkannt wird». Men alldeles detsamma gäller dock för det fall, att besittningen eller den besittningsliknande maktutöfningen i och för sig uppstått på ett folkrättsligt icke-rättstridigt sätt, men i allt fall med afseende å ett område, på hvilket äfven annan stat möjligen kunde göra anspråk. Häfden betecknar här det folkrättsliga faktum, att under längre tid en maktutöfning egt rum öfver visst möjligen omtvisteligt område på sådant sätt, att därigenom markerats och kunnat markeras erkänd territorialmakthöghet för viss stat öfver det samma ¹⁾. Alldeles särskildt blir dylik häfd af betydelse; när det, såsom i nu föreliggande fall, är fråga om ett gränsområde, men äfven eljes är häfden i folkrättslig mening en faktisk omständighet, som i och för sig allmänt erkännes och sedan gammalt erkänts såsom fullt tillräcklig grund äfven för en makthöghetsrätt beträffande visst område, såvida detta icke utgöres af uteslutande öppet haf. Redan Vattel, liv. I ch. XXIII § 285 ff., förklarade, att »quand meme une nation se trouveroit seule, depuis un temps immémorial, en possession de naviger ou de pêcher en certaines mers, elle ne pourroit, sur ce fondement, s'en attribuer le droit

¹⁾ I hufvudsak härmed ense är Oppenheim, Int. Law. I: 293 ff.

exclusif», ehuru det å andra sidan dels kunde »arriver que le non-usage revête la nature d'un consentement, ou d'un pacte tacite, et devienne ainsi un titre en faveur d'une nation contre une autre», dels framför allt måste medgifvas, att »la nation à qui les cotes appartiennent, peut s'approprier un bien dont elle est a portée de s'emparer, et en faire son profit, de meme qu'elle a pu occuper le domaine des terres qu'elle habite». Denna uppfattning är den än i dag herskande, må vara att den moderna folkrätten icke på alldeles samma sätt som Vattel bestämmer den teoretiskt rättsliga naturen af en stats herradöme öfver kushafvet: så långt står dock äfven den nutida folkrätten kvar på Vattels ståndpunkt, att den dels icke erkänner häfd till fiskegrund, farled eller annat område i öppna hafvet utom under förutsättning, att området *kan* vara kushaf, dels fordrar faktisk och afsiktlig maktutöfning öfver ett, på grund af läget såsom kushaf möjligt, vatten för att detta verkligen skall blifva kushaf till denna stat: det sistnämnda är den gifna och oundvikliga följdén däraf, att en hvar stat själf bestämmer, om och huru långt den vill göra anspråk på ett kushaf. Om alltså ett visst område utanför två grannstaters kust ligger inom räckhåll för bådas möjliga territorial-makthöghet, är det klart, att det ingalunda är tillräckligt med en allmän förklaring, att så eller så långt *utåt hafvet* skall den enas och den andras sjöterritorium sträcka sig, utan därjämte fordras, *just i gränstrakterna*, en faktisk utöfning af den höghetsmakt, hvarpå här göres anspråk: någon *apriorisk rätt* finnes icke och *endast* genom faktisk maktutöfning kan här anspråket öfvergå till verklig rätt, såvida det ej uttryckligen skulle genom traktater erkännas. Eller med andra ord häfden blir här den enda normala grunden för rätten. Bestrides, *sedan* sådan maktutöfning begynt och en tid fortgått, *rätten* till denna maktutöfning, så ligger däri ett påstående, att något brister i de fakta, som konstituera häfden, och i så fall lär den, som emot den faktiske maktutöfvaren, hvilken här har präsuntionen för sig, yrkar ändring i förhållandet, nödgas bevisa påståendet.

Beträffande de fakta, hvilka konstituera en häfd i folkrättslig mening, torde måhända här böra anmärkas, att den faktiska maktutöfning öfver området, som först och främst måste städse fordras,

naturligen icke får sammanblandas med occupation: occupationen innebär, att ett visst herrelöst landområde med eller utan kusthaf införlifvas med en viss stats besittningar på sådant sätt, att därinom ingen annan stats myndigheter tillåtas utöfva territorialmakt-höghet. Den maktutöfning åter, hvarom vid häfd är fråga, behöfver icke hafva denna karaktär, utan kan afse områdets tillgodogörande vare sig med eller utan uteslutande af andra: i äldre tider torde man visserligen ansett häfd möjlig endast i förra fallet, — så Vattel — men då häfden kan gälla ej blott allmän territorialhöghet, utan äfven t. ex. statsservitut, kan denna ståndpunkt icke numera försvaras. Alldeles särskildt gäller detta vid häfdande af kusthaf, enär dessa öfver hufvud icke få afstängas för den internationella trafiken, äfven om de kunna helt eller delvis reserveras för utnyttjande i vissa afseenden genom allenast statens egna undersåtar: exempelvis må erinras därom, att den exklusiva fiskegränsen hvarken behöfver sammanfalla med den allmänna territorialgränsen eller ens vara likformigt bestämd i alla delar af ett visst kusthaf.

Däremot måste maktutöfningen, för att häfd skall kunna ega rum, vara en statlig maktutöfning, vare sig direkt genom myndigheters förfoganden öfver området, t. ex. genom exklusiv politi eller fyranordningar af varaktigare beskaffenhet. såvidt dessa afse området — äfven om fyren själf skulle ligga utanför det samma — eller indirekt genom enskilde statsborgares verksamhet å området, för så vidt denna eger rum och anses endast få ega rum på sätt statens lagstiftning föreskrifver, d. v. s. att områdets utnyttjande sker i enlighet med statens höghetsvilja och endast i enlighet med denna. Det sistnämnda innebär, att ingen annan stat eller makt tillåtes utöfva höghetsrättigheter å området, så vidt ej sådana äfven eljes må inom statens sjöterritorium tagas i bruk med eller utan särskildt tillstånd.

Slutligen måste det, må vara tysta, erkännandet af maktutöfningen från öfriga i saken möjligen intresserade staters sida framgå ur sådana åtgärder af myndigheter, eller af andra omständigheter, för hvilka i sista hand regeringen bär det folkrättsliga ansvaret, äfven om de icke utgått från eller kunna direkt återföras på denna såsom statsrättsligt behörigt organ. Härvid är

likgiltigt, huruvida åtgärderna eller det möjligen direkta erkännandet grundats på full insikt om förhållandenas verkliga beskaffenhet, eller måhända på bristande kunskap härom eller på misstag: icke-bestridandet af ett känt eller notoriskt faktum af folkrättslig betydelse är själf ett folkrättsligt relevant faktum på alldeles samma sätt som den faktiska maktutöfningen. Huru lång tid åter en sådan fortgått utan bestridande, är af underordnad vikt, allenast det står fast, *att* den verkliga egt rum, ehuru gifvetvis anspråket växer i styrka, ju äldre detta förhållande kan visas vara. Helt annorlunda skulle denna sak gifvetvis ställa sig, därest häfden verkliga vore den »acquisitive Verjährung», hvarmed den stundom, ehuru med orätt, blifvit identifierad. Nu åter, är den omständigheten, att ingen folkrättsligt fastställd präskriptionstid finnes, utan all betydelse för frågan. Hufvudvikten ligger på den faktiska maktutöfningens fortfarande verklighet i trots af alla protester och med stöd däraf, att dessa protester icke äro ursprungliga.

Skulle emellertid häfden i något hänseende visa sig bristfällig, så har detta ingalunda till omedelbar följd, att maktutöfningen blir rättsstridig, men väl att den icke kan själf anses såsom en klar rättighet. Rättsstridig blir den allenast i det fall, att annan stat kan till fullo styrka sig ega *bättre* rättsgrunder för sina anspråk på maktutöfning i den förras ställe; men till sådana bättre grundade anspråk kunna icke räknas anspråk, hvilkas enda grund utgöres af en mer eller mindre allmänt erkänd princip för gränsbestämning i kusthaf eller skärgård, ty gent emot denna står den faktiska maktutöfningen kvar såsom ett *fait accompli*, *hvilket i och för sig är tillräckligt att modifiera hvarje dylik princip*. Den notoriska eller bevisliga, faktiska utöfningen af makthöghet öfver visst område i vissa eller i alla hänseenden är med andra ord i och för sig — huru sent den än må hafva begynt, och äfven när den icke har säker häfd *eller ens sken af häfd för sig* — ett folkrättsligt relevant faktum, som till och med blir afgörande för erkännandet af den höghetsmakt, hvaraf det samma är ett uttryck, oaktadt det måhända blott kan likställas med ett innehaf pro possessore, så framt det nämligen hvarken i och för sig är vitiosum eller i förhållande till motparten otvetydigt stridande mot ingångna och ännu gällande traktater. Ty inom folkrätten måste status quo upprätt-

hållas, där ej dess rättsstridighet klart styrkes. Och detta torde i nu föreliggande fråga icke kunna styrkas eller ens med sken af sanning påstås, då *hvarken* 1660 och 1661 års *traktater afgränsat Sveriges kushaf gent emot Norges* vare sig i princip eller detalj och i intet fall på sådant sätt att fiskegrundet Grisbådarna ens kunnat falla inom norskt sjöterritorium, må vara att dess geografiska läge i och för sig kunde, der svenskt kushaf ej funnes, möjliggöra dess läggande under norsk makthöghet, *eller Norge* visat eller ens gittat påstå, att höghetsmakt öfver sagda grund tidigare utöfvats af detta land, men att dess utöfning sedermera vi, clam vel precario blifvit af Sverige hindrad eller upphäfd.

Tillkomsten af bestämmelserna om granskningen af justitieombudsmannens ämbetsförvaltning.

Ett stycke konstitutionell historia.

Af

Fil. Lic., Jur. utr. Kand. **Gustaf Melander.**

Frågan om hvilket utskott, som skall granska justitieombudsmannens ämbetsredovisning¹⁾ och sålunda förbereda behandlingen därpå i plena, var under den första tiden af ämbetets tillvaro tämligen ofullständigt besvarad.

¹⁾ Som bekant sker denna genom afgifvande af ämbetsberättelser samt inlämnande af de i JO.-expeditionen och under ämbetsresorna förda diariér och registratur. Vidare äfven genom tillhandahållande af akterna i de handlagda målen, då sådant äskas.

Bestämmelserna härom äro följande. RF. § 100 *gamla lydelsen*: »Justitieombudsmannen åligger att vid hvarje riksdag till riksens ständer aflämna en allmän redogörelse för sin förvaltning af det honom förtrodda ämbete, samt däruti utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka lagarnes och författningarnes brister och uppgifva förslag till deras förbättring. Vare han ock skyldig att emellan riksdagarne årligen ett utlåtande öfver desse ämnen genom trycket kungöra», resp. *nya lydelsen*: »Justitieombudsmannen åligger, att till hvarje lagtima riksdag aflämna redogörelse — — — — förbättring». Vidare JO:s instruktion § 14 (de tvenne första punkterna) med en lydelse, som ännu i hufvudsak öfverensstämmer med gamla RF. § 100. Jfr Instr. § 23: »Öfver alla mål, som hos justitieombudsmannen anmälas, och alla åtgärder, han vidtager, skall han låta hålla fullständiga anteckningar; likaledes registratur af utgående expeditioner.»

Dessa stadganden gifva anledning till flera spörsmål, som dock tydligen ej höra hemma under förestående rubrik.

Ursprungligen fanns intet annat direkt stadgande, än den före 1828—30 års riksdag gällande lydelsen af GRO. § 33 mom. 2: »Justitieombudsmannens vid hvarje riksdag afgifvande berättelse, rörande de ifrån konungen genom högsta domstolen sedan nästföregående riksdag utgångne förklaringar af lagens rätta mening, höre ock till lagutskottets behandling, dit denna berättelse förvises».

Det kunde ju synas tydligt nog, att uttrycket »berättelse» här endast åsyftade den af JO:s egna anmärkningar eventuellt åtföljda anmälan om mellan riksdagarna utfärdade lagförklaringar, som enligt Instr. § 18¹⁾ skulle göras hos ständerna²⁾. Likväl trodde man flere gånger sig i stadgandets ordalag äga ett direkt stöd för den allt sedan ämbetets tillkomst skeende remissen till lagutskottet af ej blott uppgiften å lagförklaringar, utan af riksdagsberättelsen i dess helhet³⁾. Men äfven de årliga berättelserna blefvo hänvisade till lagutskottet⁴⁾, och anledningen härtill kunde på in-

1) »De förklaringar öfver lagen, som högsta domstolen, uppå inkomna förfrågningar af domare och ämbetsmän, gifvit, skola af vederbörande i högsta domstolen föredragande opåmint justitieombudsmannen tillställas, för att af honom samlas och behörigen hos rikets ständer anmälas; hvarvid han bör tillkännagifva, om han finner någon sådan förklaring vara olämplig, eller, under namn af förklaring, ny lag stiftad.»

2) Man jämföre den först föreslagna lydelsen: »Rikens ständers justitieombudsman åligger att vid hvarje riksdags början, jämte iakttagande af hvad regeringsformens 100 § stadgar, ingifva en noggrann uppgift på alla de från konungen genom dess högsta domstol sedan näst föregående riksdag utgångne förklaringar af lagens rätta mening, hvarefter justitieombudsmannens anmälan till lagutskottets handläggning remitteras». Än dringen skedde endast till följd af en på riddarhuset (Ad. prot. II, 1319) framställd anmärkning af innehåll, att lagrummet på grund af sin plats borde innehålla en föreskrift för lagutskottet och ej för JO. Se Bil. till KU:s mem. n:o 11 af d. 6 okt. samma år.

3) Se t. ex. Ad. 1815 I, 351. Jfr Bih. 1812 I, 435 f.; LU 1828—30 mem. n:o 44, s. 3 (aliter: utskots förnyade bet. n:o 153, s. 25 f.) — Jfr vidare förf:s arbete *Svenska riksdagens justitieombudsman. En statsrättslig undersökning*. I: 1, s. 76.

4) Rydin säger (*Svenska riksdagen*. II: 2, 142), att före 1828—30 års riksdag konstitutionsutskottet mottagit JO:s berättelser. Detta föregifna faktum söker han stödja därpå, att lagutskottet enligt grundlagen endast skulle mottaga anmälan om lagförklaringar. Ledsamt nog stämma emellertid ej alltid lag och praxis öfverens. (Se vidare den i föregående anm. citerade afhandlingen: s. 77, not 2.)

Med afseende å riksdagsberättelsen föreslogs verkligen (af Egge) en

det sätt sökas i nyssnämnda grundlagsrum ¹⁾. Nej, det riktiga hade varit att åberopa den i RF. § 53 ²⁾ innehållna grundsats, att utskottsbehandling i allmänhet skall föregå ärendenas afgörande i plena ³⁾. Och det hufvudsakliga innehållet af JO:s ämbetsberättelser har ju alltid varit sådant, att det åtminstone i öfvervägande grad lämpat sig för lagutskottet ⁴⁾: såvidt detta innehåll utgjorts af förslag till stiftande, ändring, förklaring eller upphäfvande af allmän civil-, kriminal- eller kyrkolag kunde remissen sägas till och med hafva uttryckligt stöd i nämnda § 53 samt GRO. § 33 mom. 1

Diarierna och registraturet inlämnades till granskning för första gången vid riksdagen 1812. Som då ännu ingen bestämelse därom fanns, skedde det uteslutande ⁵⁾ på grund af JO:s

dylik åtgärd år 1812 i sammanhang med förslaget om remiss af JO:s diari-er. Men tanken fick genast förfalla. Se Bil. B. till KU:s exp. n:o 8 nämnda år (*Constitutions-utskottets memorialer och öfriga expeditioner vid riksdagarne 1810, 1812 och 1815, s. 613 f.*). Vidare kan påpekas ett liknande förslag inom 1823 års prästestånd, som i annat sammanhang skall närmare behandlas. —

1812 hänvisades en enstaka punkt i JO:s berättelse till KU., detta på grund af dess konstitutionella innehåll (tolkningen af RF. § 25): dock först sedan den af LU. blifvit återremitterad. En annan punkt (om slagafgift vid auktioner) hänvisades till allm. besvär- och ekonomitskottet.

¹⁾ 1823 års bondestånd trodde sig verkligen så kunna göra vid sin remiss (d. 29 jan.: I, 79).

²⁾ Jfr gamla RF. § 56; GRO. § 44 mom. 1, § 49 mom. 1.

³⁾ Den uppräknig af utskottens befogenheter, som göres på sagda ställe, har aldrig varit uttömmande. Hvad särskildt LU. beträffar, gick ej ens befattningen med lagförklaringar in under uttrycket: »utarbete de från riksens ständers plena remitterade (denna närmare bestämning tillagd 1815: jfr GRO. § 37) förslag till civil-, kriminal- och kyrkolagarnes förbättring».

⁴⁾ Härmed är antydd utskottets rätt att återremittera hvad af berättelsernas innehåll till dess befattning ej hör. Jfr en föregående not. Saken skall vid ett annat tillfälle närmare utvecklas.

⁵⁾ Själfva tanken hade visserligen framkommit redan 1802 vid instruktionens behandling, då tvenne hithörande förslag afgåfvos. Det ena (af Påhlman: Ad. III: 2, 4701) förordade fakultativ granskning af JO:s diari-er och registratur. I den paragraf (: nuvarande § 23) i KU:s första instruktionsprojekt, som föreskref diariers förande, borde nämligen tilläggas: »och bref, koncepter (: reg.), som allt bör kunna underställas Riksens Höglofl. Ständers granskning i händelse därtill yppas anledning». Det andra af v. Hauswolff: Ad. III: 2, 4684) afsåg obligatorisk granskning af bl. a. diarierna genom antingen lagutskottet eller ett särskildt utskott.

eget initiativ. Granskningen företogs af lagutskottet¹⁾, som likväl (i memorial ang. JO:s berättelser den 25 maj²⁾) sade sig därvid ej hafva funnit något, som inginge uti utskottets befattning.

Härmed var emellertid anledningen gifven till hvad som resulterade i 1815 års tillägg i Instr. § 14 om ifrågavarande granskning³⁾. Lagutskottets nyssnämnda yttrande väckte genast lifliga protester. Först i en (af Hedrén) vid betänkandet fogad reservation af innehåll bl. a., att »utskottet måtte utur diarierna och registraturet noga inhämta och till ständerne inberätta, hvad med justitieombudsmannens instruktion äger sammanhang, och om så nödigt finnes upplysningar och hemställningar bifoga»⁴⁾. Och sedermera i alla fyra stånden⁵⁾. Men i sitt svarsmemorial af den 30 juni⁶⁾ invände utskottet med all rätt, att en sådan dess åtgärd ingenstädes funnes föreskrifven. Utskottet hade såväl härvidlag, som då det gällde andra till det samma remitterade ämnen, nog hållit sig inom sin grundlagstadgade rätt och skyldighet.

Hittills hade dock ingen framkastat tanken på, att granskningen borde uppdragas *konstitutionsutskottet*. Så skedde inom detta utskott själf⁷⁾, och förslaget formulerades i dess mem. n:o 13 den 13 aug. 1812⁸⁾. I Instr. § 14 skulle inskjutas: »*Äfven bör justitieombudsmannen vid hvarje riksdags början till riksens ständers konstitutionsutskott inlämna de öfver dess ämbetsförrättningar sedan*

¹⁾ I början af riksdagsberättelsen nämnda år säger JO.: »Hvad mina diarier och mitt registratur beträffar, hvilka med mera fullständighet upplysa om förvaltningen af mitt ämbete, torde Riksens Höglof. Ständer finna lämpligast, att de granskas af det utskott, till hvilket handläggning denna berättelse remitteras».

²⁾ Bih. 1812 I, 432.

³⁾ Jfr *Svenska riksdagens justitieombudsman*, s. 69 not 2.

⁴⁾ Bih. I, 436.

⁵⁾ Ad. I, 523; Pr. I, 249; Bg. I, 390 (Egge); Bd. 383. Dessa yttranden ingo i samma riktning som Hedréns.

⁶⁾ Bih. II, 1100 ff.

⁷⁾ Se Bil. B och D till KU:s exp. n:o 8 d. 9 aug. 1812 (*KU:s mem. etc. 1810—15*, s. 613 f., 630 f.). Förslaget gjordes af samme man, som i borgareståndet (se förut citerade ställe) påyrkat granskning genom lagutskottet.

⁸⁾ *KU:s mem. etc.*, s. 483 f.

*sista riksdag hållne diarier för att af detsamma granskas»*¹⁾. Af motiveringen, hvartill jag i ett annat arbete återkommer²⁾, må här endast påpekas det gillande, som skänktes lagutskottets ofvan refererade uppfattning.

Förslaget var, såsom ej (d. v. s. icke formaliter: jfr nedan) afseende ändring i grundlag, framställt »till Riksens Höglofl. Ständers pröfning och afgörande genast vid denna riksdag». Icke desto mindre blef afgörandet genom alla ståndens beslut uppskjutet till den nästföljande. På riddarhuset skedde det med den motivering, att tillägget kräfde konungens sanktion³⁾, och att denna till följd af den långt framskridna tiden ej torde kunna före riksdagens slut hinna gifvas. Präste- och borgarestånden förenade sig med adeln. Bondeståndet däremot förklarade, att förslaget borde hvila på grund af RF. § 81, sålunda såsom ett förslag till ändring i grundlag (!)⁴⁾.

Genast vid början af nästa — d. v. s. 1815 års — riksdag uppträdde å riddarhuset G. A. Silfverstolpe och yrkade bifall till det hvilande projektet. »Samma utskott», sade han, »som granskar statsrådets och justitierådets (!?) handlingar, synes mig böra i frågor om sådana delar af dess ämbetsåtgärder, som ej kunna hänföras till lagutskottets befattning, äfven granska justitieombudsmannens». Under uttryckligt framhållande af, att saken ej vore af grundlagsfrågas natur, ehuru framförd af KU., föreslog han dess omedelbara afgörande, på det att, sedan konungens» sank-

¹⁾ Och borde »såsom en naturlig följd» utskottets yttrande däröfver vid hvarje riksdag inkomma före det nya valet af JO. Jfr *Sv. riksdagens just.-ombudsman*, s. 97 f.

²⁾ Vid frågan om förhållandet mellan lag- och konstitutionsutskottens granskning af JO:s ämbetsförvaltning.

³⁾ Att använda termen »sanktion» om konungamaktens medverkan vid ändring i JO:s instruktion är oriktigt. Författningen ifråga faller inom området för riksdagens enskilda lagstiftningsområde, och öfverlämnandet till konungen af ett beslut därom sker i syfte att få ändringen kungjord till allmän efterrättelse — något, som visserligen ej sker förrän konungen förvissat sig om, att ändringen ej innebär något mot grundlag eller allmän lag stridande. Jfr nyss citerade arbete, s. 68 f.

⁴⁾ Ad. II, 713 f.; Pr. II, 463 f.; Bg. II, 1082; Bd. 940 f. Uppskofvet blef inom 1815 års KU. föremål för kritik af A. G. Silfverstolpe (*KU:s mem. etc.*, s. 810 f.), men försvarades af v. Rosenstein (s. 816 f.). Den förres skäl synas bättre grundade.

tion» vunnits, beslutet därom vid samma riksdag måtte kunna gå i verkställighet¹⁾. Förslaget bifölls inom alla stånden²⁾, och begäran om sanktion blef genast aflåten³⁾.

I den kungl. skrifvelse⁴⁾, hvori löfte om tilläggets utfärdande gafs, hette det bl. a.: »... men som detta Edert beslut icke blott innefattar en ny förbindelse för justitieombudsmannen, utan äfven nya åtgärder för konstitutionsutskottet, såväl med afseende på granskningen af hans ämbetshandlingar, som på det yttrande, hvarmed utskottet vid hvarje riksdag, inom utsatt tid, bör till riksens ständer inkomma, och föreskriften af dessa åtgärder, som göra ett tillägg, ändring eller förbättring i grundlagarne, icke lærer kunna finna rum annorstädes, än i dem⁵⁾...; så har Jag i Nåder velat erinra Eder... om nödvändigheten att i de paragrafer af regeringsformen och riksdagsordningen, som angå konstitutionsutskottets göromål och justitieombudsmannens val, föreslå och underställa så beskaffade rättelser, som af det beslutna tillägget i justitieombudsmannens instruktion synas vara ovillkorligen föranledda...» Härmed var en synpunkt gifven, som märkvärdigt nog förut ej alls vunnit beaktande⁶⁾. Man hade både föreslagit och antagit en bestämmelse, som medförde direkt modifikation af gällande grundlagar, utan att samtidigt ens *föreslå* nödiga ändringar eller tillägg i dessa. Och det var samma förbiseende af denna nödvändighet, som gjorde, att man kunde förorda omedelbar tillämpning af bestämmelsen, så snart konungens godkän-

¹⁾ Detta i likhet med hvad redan 1812 A. G. Mörner föreslagit. Se nyss citerade ställe i Ad. prot.

²⁾ Ad. I, 81 ff., 90; Pr. I, 66 f.; Bg. I, 108; Bd I, 125.

³⁾ Bih. II, 19 ff. Ständerna utbedja sig verklig konungens »nådiga sanktion». Jfr ofvan.

⁴⁾ Bih. 1815 IV, 146 ff. (*KU:s mem. etc.*, s. 857 f.)

⁵⁾ »eller i särskildta handlingar af samma helgd som grundlagarne»: ännu ett exempel på den dunkla uppfattning, som under det nya statskicketets första tid rådde beträffande de olika arterna af lag och deras förhållande till hvarandra.

⁶⁾ Det återopande af RF. § 81, som i 1812 års bondestånd gjordes vid beslutet om uppskof, kan väl ej på allvar tydas som uttryck för någon känsla af nödvändigheten att ändra grundlagen, utan berodde antagligen därpå, att ett uppskof till nästa riksdag med definitivt beslut om lagändring ej omtalades i någon annan grundlagsparagraf än den citerade.

nande vunnits. Men ej nog härmed, en dylik tillämpning skedde verkligen redan vid samma riksdag trots att ofvannämnda kungl. skrivelse mellankommit¹⁾ — och det för öfrigt redan innan förslaget om grundlagsändringarna blifvit afgifvet.

Kungl. Maj:ts erinran remitterades till konstitutionsutskottet, och detta inkom²⁾ med följande förslag. I RF. § 53 borde efter orden »förde protokoll» tilläggas: »äfvensom riksens ständers justitieombudsmans sedan sista riksdag förda diarier och registratur, och till riksens ständer med utlåtande öfver dess ämbetsförvaltning inkomma.» Till RF. § 96 skulle fogas såsom ett nytt moment: »Äfvenledes bör justitieombudsmannen vid hvarje riksdag sina, sedan den sistförflutna, förda diarier och registratur till konstitutionsutskottet för att granskas inlämna.» Till GRO. § 29 ikaså: »Konstitutionsutskottet äge äfven att infor dra och granska de af riksens ständers justitieombudsman sedan sista riksdag förda diarier och registratur och med utlåtande öfver dess ämbetsförvaltning till riksens ständer inkomma»³⁾. Motiveringen är skäligen svag, den framhåller ej sakens kärna. Utskottet säger sig hafva funnit, att det beslutna tillägget i JO:s instruktion »väl icke vore ett grundlagsstadgande, men att det dock kunde vara i sin ordning, om detsamma äfven i grundlagarna upptoges.» Fortfarande anses alltså någon grundlagsändring ingalunda nödvändig för tilläggets giltighet, utan på sin höjd lämplig⁴⁾.

Förslagen blefvo utan ändring hvilande till nästa riks-

¹⁾ Denna blef uppläst i stånden d. 3 juni, och KU:s »memorial angående verkställd granskning af justitieombudsmannens diarier» afgafs d. 30 i samma månad.

²⁾ I mem. n:o 10 af d. 3 juli.

³⁾ Slutligen skulle i GRO. § 63 mom. 2 efter orden »väljes af riksens ständer» inskjutas: »sedan konstitutionsutskottets utlåtande öfver dess ämbetsförvaltning inkommit». Ett motsvarande tillägg till gamla RF. § 97 fann man tydligen onödigt!

⁴⁾ Den förtidiga tillämpningen kan väl i någon mån ursäktas däraf, att ej ens Kungl. Maj:ts *uttryckligen* erinrat om instruktionsändringens kraftlöshet före grundlagsändringarnes definitiva antagande. Obs. emellertid, att det i den kungl. skrifvelsen till en början visserligen utan vidare heter »— — — har Jag funnit godt att lämna Mitt Nådiga bifall till Edert i fråga varande beslut», men att dock slutet däraf gifver löfte om utfärdande af författning om det beslutna tillägget *först sedan* ständerna meddelat yttrande om de på grund häraf nödiga jämkningarne i grundlagarne.

dag¹). Och nu kunde väl synas själfklart, att de vid denna (1817—18 års) skulle definitivt gillas. Likväl afslogos de, och detta på mycket svaga grunder²). Nu kommer emellertid det kanske mest egendomliga i hela denna konstitutionella episod: fastän påpekande gjordes³) af nödvändigheten att numera upphäfva 1815 års tillägg i Instr. § 14, lät man detta fortfarande både gälla och tillämpas. Upphäfdt blef det först i och med 1828—30 års⁴)

¹) Detta i enlighet med KU:s uttryckliga förslag. Vid sakens beredning inom utskottet hade en ledamot uttalat sig därhän (*KU:s mem. etc.*, s. 858 ff.), att grundlagsändringarna kunde underkastas ett slutligt afgörande redan vid samma riksmöte. Ty själfva sakfrågan hade, bl. a. genom sitt uppskjutande från 1812 års riksdag, blifvit föremål för en fullt konstitutionell behandling, och vidtagandet af nödiga rättelser i grundlagarne borde uppfattas såsom en ren formalitet. Detta hade äfven Kungl. Maj:t ansett, hvilket framginge däraf, att vid »sanktionen» tillägget i JO:s instruktion grundlagstilläggen endast blifvit nämnda erinringsvis, icke såsom innehåll i en formlig proposition.

Här föreligger ett nytt utslag af den liknöjdhet för de grundlagstadgade formernas iakttagande, som var så vanlig vid denna tid. (Man jämföre de bekanta förhållandena vid tryckfrihetsförordningens och riksaktens tillkomst.) Hade nyssnämnda tanke vunnit gehör, skulle reformen i sin helhet hafva genomförts i bakvänd ordning: *den konstitutionella stadgan hade med afseende å sättet för ändring bytt plats med grundlagen!*

²) Endast inom adeln och prästeståndet förekom diskussion. På förra hållet ansåg v. Schwerin (IV: 1, 418), att JO, genom förändringen skulle komma i samma kategori, som konungens statsråd. »Konstitutionsutskottets utlåtande blefve ledtråden för opinionen om dess förvaltning, och om en enskild riksdagsman kunde vilja göra erinringar vid densamma skulle sannolikt äfven riksens ständers justitieombudsman ställas under egiden af 90 §» (jfr *förf:s* om någon tid utkommande arbete *RF. § 90. En studie i svensk statsrätt*). På senare stället uttryckte Almquist (III, 115, f., 117 f.) sin farhåga för, att ändringarna skulle på ständernas bekostnad öka konstitutionsutskottets myndighet. Om detta hade »erfarenheten nogsam visat», att de ämnen, som af riksens ständer blifvit öfverlämnade till dess granskning och utlåtande, »sällan blifvit riksståndens slutliga pröfning och afgörande underställde», hvadan fara funnes för, att ständernas grundlagstadgade rätt att *välja* justitieombudsman kunde öfvergå till konstitutionsutskottet. På sådana skäl skedde afslaget, och det fastän motsidan bl. a. åberopade förra riksdagens beslut ang. Instr. § 14. — Borgare- och bondestånden gjorde sig skyldiga till inkonsekvensen att antaga ändringen i GRO. § 63 (Bg. II, 1337; Bd. III, 317. Jfr Bih. IX, 192 f.), men ogilla de öfriga.

³) Dock endast på riddarhuset, af A. G. Silfverstolpe (Ad. 1817—18 IV: 1, 423 f.).

⁴) Och till och med då ej formligt, utan endast faktiskt.

ändring, som öfverflyttade granskningsplikten till lagutskottet, och såväl vid sistnämnda riksdag som 1823 års¹⁾ inkom KU. till stånden med utlåtande öfver verkställd granskning²⁾, hvilket utlåtande motsägelselöst blef behandlad³⁾.

Syntesen af det föregående skedde genom de 1828—30 gjorda ändringarne i GRO. § 33 mom. 2 och Instr. § 14, enligt hvilka *lagutskottet* skulle granska såväl JO:s vid hvarje riksdag afgifvande »allmänna redogörelse» och hans dessemellan årligen utkommande berättelser, som äfven hans diarier och registratur. Som framgår af en jämförelse med tidigare stadganden voro nyheterna häri: remiss till utskott af berättelserna i deras helhet (ej endast betr. lagförklaringar); remiss af diarierna och registraturet till LU:

Reformens omedelbara⁴⁾ förhistoria var denna:

¹⁾ 1817—18 skedde det verkligen ej.

²⁾ »Jämlikt vid 1815 års riksdag fattadt, för framtiden gällande beslut» heter det i 1823 års granskningsmemorial (n:o 13). Jfr mem. n:o 7 1828—30.

³⁾ Med afseende å hvad som borde utgöra granskningens föremål må här påpekas en ojämnhet i de antagna, resp. de föreslagna bestämmelserna, diskussionerna härom samt den följande praxis, hvilken ojämnhet delvis redan ofvan kommit till synes:

1812 hade diskussionen rört sig om JO:s både diarier och registratur, men icke desto mindre lät samma års KU. sitt förslag omfatta endast de förstnämnda. (Egges yttrande inom utskottet hade inskränkt sig till dessa.) Någon anmärkning häremot gjordes dock ej. Men då KU. 1815 framlade förslaget till de ändringar i grundlagen, hvarom Kungl. Maj:t erinrat, befunnos dessa innefatta äfven JO:s diarier såsom utgörande föremål för KU:s granskning. Utskottet ansåg ej ens nödigt att i motivering- en nämna denna modifikation, och vid diskussionen om ändringarne blef förhållandet ej observeradt. (Pr. 1817—18 III, 117 och 118 samt Ad. 1828—30 IX, 286 påstods t. o. m., att beslutet af år 1815 angått såväl diarier som registratur.)

Äfven praxis vacklade. Granskningsmemorialet från 1815 års KU. nämner blott diarierna. (Frågas må, huru man på endast dessa kan grunda det allmänna omdömet, att JO. »med utmärkt nit och värdighet sitt viktiga ämbete utöfvat.») KU. 1823 nämner äfven registraturet (och påstår, att befattningen med detta stöder sig på 1815 års beslut: mem. n:o 13). Likaså KU. 1828—30 (mem. n:o 10).

Möjligen kan den förklaringen, gälla, att man ansåg själfklart, det rätten till diariernas granskning skulle involvera rätt till registratrets utbekommande, vare sig den fanns yttryckligen stadgad eller ej.

⁴⁾ Jag erinrar om det — förut blott delvis refererade — v. Haus-

Vid föredragningen inom 1823 års prästestånd af LU:s mem. angående JO:s berättelser samt KU:s mem. ang. diarier och registratur framställdes¹⁾ först ett yrkande, att det för framtiden måtte bestämmas, hvilket utskott som *fullständigt* skulle granska berättelserna och därom afgifva utlåtande. I anledning häraf yttrades²⁾, att de borde i sin helhet öfverlämnas till konstitutionsutskottet, som likväl endast skulle behandla de delar, som det ansåge sig tillh öra, och förvisa återstoden till lag- eller ekonomiutskottet. Ståndet upptog det väsentligaste af detta yttrande som sin åsikt och beslöt anmoda KU. att föreslå ett tillägg till Instr. § 14³⁾, gående ut bl. a.⁴⁾ därpå, att JO. vid hvarje riksdags början skulle till detta utskott öfverlämna icke blott diarier, utan äfven ämbetsberättelser för att — med undantag af hvad till LU:s handläggning hörde — därstädes granskas. I beslutet instämde borgare- och bondestånden⁵⁾. — Svaret gafs i KU:s mem. n:o 49⁶⁾. »Då, jämlikt 96 § regeringsformen», säger utskottet, »justitieombudsmannen hufvudsakligen åligger att vaka öfver lagarnas efterlefnad och åtala domares ämbetsfel, samt då, enligt 100 §, hans allmänna redogörelse äger till väsentligt föremål att utreda lagstiftningens tillstånd — ämnen, hvilka synbart närmare ingå i lagutskottets befattning än i konstitutionsutskottets, som egentligen fått sig uppdraget att granska grundlagarna och statsrådets protokoll, tror, för sin del, utskottet det vara tjänligast, att ej mindre justitieombudsmannens ämbetsberättelse i det hela, än ock hans

wolff'ska förslaget 1809, hvars ena alternativ afsåg, att KU. skulle granska JO:s både ämbetsberättelse och diarier. Vidare om Egges förslag inom 1812 års KU. (: remiss till KU. af riksdagsberättelsen i dess helhet, blott med undantag för anmälan om lagförklaringar).

¹⁾ Af Fröberg (IV, 344).

²⁾ Af Stenhammar (eodem loco). Han åberopar KU:s i GRO. § 29 (mom. 3) gifna rätt att afgöra tvist om, till hvilket utskott uppkomna frågor och ämnen böra remitteras.

³⁾ Att det var nödvändigt att äfven ändra grundlagen, därpå tänkte man ännu ej.

⁴⁾ För den senare hälften af förslaget, äfvensom den därå syftande delen af diskussionen, behöfver ej här redogöras.

⁵⁾ Bg. III, 2231 f.; Bd IV, 334. A sistnämnda ställe framträder den missuppfattning af prästeståndets förslag, som skulle detta (utom diarierna) afse endast de årliga berättelserna.

⁶⁾ Dat. d. 6 sept.: Bih. III, 223 ff.

diarier och registratur, hvilka senare handlingar, ehuru af juridisk egenskap, hittills, i följd af 1815 års riksdagsbeslut¹⁾, omedelbarligen aflämnats till konstitutionsutskottet, må hädanefter ingifvas till riksens ständer, för att därifrån hänvisas till lagutskottets granskning och utlåtande.» Det förtjänar kanske påpekas, att detta i sak fullkomligt riktiga yttrande ej ens antydningssvis har någon motsvarighet bland hvad som vid 1817—18 års riksdag anfördes emot de då till behandling hvilande grundlagsförslagen, hvilka dock delvis innehöllo samma sak som det här kriticerade projektet.

På grund af det sagda föreslog utskottet följande tillägg till Instr. § 14 in fine: »*Justitieombudsmannens ofvannämnda redogörelse samt årliga berättelser böra genast vid riksdagens början ingifvas, för att i tid kunna förvisas till granskning af lagutskottet²⁾, dit jämväl i enahanda ändamål hans ämbetsdiarier och registratur inlämnas³⁾*» Eftersom det ej föreslås något formligt upphäfvande af 1815 års liknande tillägg, kan man möjligen anse utskottet hafva utgått från den tysta förutsättning, att detta egentligen bortfallit redan 1817—18. Ett ytterligare stöd för en sådan uppfattning ligger däri, att i mem. n:r 50 (af samma datum som det refererade) följande förslag till ändrad lydelse af GRO. § 33 möm. 2 afgafs: »*Lagutskottet tillkommer⁴⁾ ock att granska justitieombudsmannens vid hvarje riksdag afgifvande allmänna redogörelse samt årliga berättelser äfvensom hans ämbetsdiarier och registratur*», och det med den motiveringen, att det syntes nödigt i grundlagen stadga den ytterligare befattning, som nu skulle tillkomma lagutskottet⁵⁾.

¹⁾ Att döma enbart af dessa ord synes utskottet verkligen anse det genom sagda beslut gjorda tillägget till Instr. § 14 fortfarande gälla. Jfr emellertid nedan.

²⁾ Obs. bristen på öfverensstämmelse mellan det formulerade förslaget och det i motiveringen innehållna med afseende å frågan, hvart JO. omedelbart skulle lämna sina diarier och sitt registratur: om till ständerna själfva eller till deras lagutskott.

³⁾ Den slutligen antagna lydelsen har »*inlämnas*».

⁴⁾ Den slutliga lydelsen: »*tillkomme*».

⁵⁾ Likväl är det omöjligt att med full säkerhet afgöra, hvad som varit utskottets egentliga mening i denna fråga. Den motsatta uppfattningen stödes af ej blott de föregående ordalagen i samma memorial, utan äfven

Mem. n:o 49 bifölls i alla stånd¹⁾, i prästeståndet efter någon diskussion²⁾. — Beträffande mem. n:o 50 väcktes på sistnämnda ställe bland annat förslag om, att till den af utskottet projekterade lydelsen skulle läggas: »... samt med utlåtande däröfver till riksens ständer inkomma». KU. upptog (i mem. n:o 65 af den 14 okt.) detta amendement, ehuru under påpekande af, att det egentligen vore onödigt, och förslaget blef alltså i denna nya form hvilande till grundlagsenlig behandling vid nästa riksdag, då det godkändes³⁾ och vann konungens sanktion.

Men för att återgå till det i mem. n:o 49 innehållna tillägget till Instr. § 14, så framställde man, trots dess antagande, ej vid 1823 års riksdag någon begäran om konungens utfärdande⁴⁾. Möjligen berodde detta därpå, att man numera vunnit insikt om, att tilläggets giltighet var beroende af den därmed sammanhörande grundlagsändringens⁵⁾. Emellertid hemställde 1828—30

af orden: »... jämlikt vid 1815 års riksdag fattadt, för framtiden gällande beslut...» i mem. n:o 13 vid samma riksdag (angående KU:s granskning af JO:s diar. och reg.).

¹⁾ Ad. VIII: 2, 450; Pr. VI, 401; Bg. V, 536; Bd. V, 382.

²⁾ Ur denna behöfver här endast anföras Thyselius'-yttrande, att såväl diaries som ämbetsberättelser borde granskas af både KU. och LU. Huru han tänkte sig det närmare förhållandet vid denna dubbla granskning meddelades ej.

Inom bondeståndet gjordes vid ärendets bordläggning (V, 351) ett örsök att få förslaget hvilande till nästa riksdag, fastän det endast afsåg ändring af Instr. Som skäl anfördes, att JO:s instruktion »icke kunde anses annorlunda än som grundlag, helst konstitutionsutskottet eljest icke ägt att med frågan om ändring däri sig befatta». Jfr ståndets ofvan nämnda beslut 1812 angående det då proponerade tillägget till § 14. (Hvad angår spörsmålet om utskottsbehandlingen af JO:s instruktion må hänvisas till *Sv. riksdagens just.-ombudsman*, s. 70 ff.)

³⁾ I prästeståndet yttrades vid detta tillfälle (af Bexell: Pr. 1828—30 II, 724) bland annat följande: »Våra nu gällande stadganden bestämma, att justitieombudsmannens ämbetsberättelse skall till granskning framläggas i lagutskottet, hans ämbetsdiaries och registratur däremot i konstitutionsutskottet». Som framgår af den förut gifna framställningen, var det förbundet med en viss svårighet att finna dessa »gällande stadganden».

⁴⁾ Ej heller nämnes det i riksdagsbeslutet.

⁵⁾ Jfr Ad. 1828—30, IX, 284, hvarest om ifrågavarande förslag såges, att det »hvilat i sammanhang med en grundlagsfråga, för att antagas denna riksdag». S. 287 påstås t. o. m., att det vore »hvilande bland de oafgjorde grundlagsfrågorna». Oegentligheten i dessa yttranden ligger

års¹⁾ KU. (mem. n:o 11, s. 10 f.), att ständerna måtte med godkännande af ifrågavarande 1823 års ständerbeslut »öfverlämna det till konungens stadfästelse». Så skedde, och tillägget blef nu kungjordt²⁾.

Den mot GRO. § 33 mom. 2 svarande bestämmelsen i NRO. är dess § 42 mom. 2, som erhållit följande lydelse: [*Lag-*] »*Utskottet skall ock granska justitieombudsmannens afgifna redogörelse, äfvensom hans ämbetsdiarier och registratur, samt med utlåtande däröfver till riksdagen inkomma.*»

Instr. § 14 har egendomligt nog ännu ej ändrats.

i öppen dager. — Obs. emellertid, att den i texten framställda förmodan ej kan gälla hela tillägget (: ej dess senare del — om skyldighet för JO. att anmäla, hvilka af ständernas beslut och framställningar, som ej blifvit föredragna eller afgjorda.

¹⁾ Vid denna riksdag framställdes (af Kleman: Bg. bil. s. 605) ett förslag om att trycka och såsom bilaga till den årliga berättelsen föga det i JO:s expedition under året förda diariet. Detta för att ej blott ständerna, utan äfven den stora allmänheten skulle få möjlighet att fälla ett riktigt omdöme öfver JO:s ämbetsförvaltning. Förslaget afstyrktes af KU., hufvudsakligen på följande skäl: »Att af trycket kungöra andra mål än sådana, hvilka genom dom hunnit afhjälpas, kunde gifva allmänheten oriktiga begrepp om outhärdliga förhållanden rörande personer, som till äfventyrs blefve slutligen frikända, samt om återkallade och således förlitna brottmål, hvari handlingarnas tryckning är, enligt 2 § Tryckfrihets-Förordningen, för viss tid och utan vissa villkor förbjuden».

²⁾ Till följd af denna och åtskilliga andra i JO:s instruktion vidtagna ändringar (se *Sv. riksdagens just.-ombudsman*, s. 69) blef författningen i sin helhet på nytt utfärdad (d. 1 mars 1830). Svaret till ständerna återfinnes i den kungl. skrivelsen n:o 95, slutet. Se Bih. 1828—30, I: 3.

Ständernas skrivelse (n:o 64: Bih. X, 148 ff.) hade aflåtits, sedan man bifallit KU:s ofvannämnda (äfven om annat handlande) memorial. Något nytt beslut om själfva tillägget hade ej fattats, fastän det så kan se ut af ordalagen i skrivelsen och i riksdagsbeslutet § 83.

Af det sagda framgår, att det strängt taget är med orätt, som Johansson i sitt *Sakregister till riksens ständers protokoll med bihang 1809—66*, I, 859 f. säger, att 1823 års förslag till nytt stadgande i Instr. § 14 förföll, och att först 1828—30 års ständer beslöt ett sådant.

Ett riksråd.

Den författningspolitiska konsekvensen af 1907 års
författningsrevision.

Af

Fil. kand. Hjalmar Haralds.

Jag har i en föregående uppsats i denna tidskrift (h. 5 1908)¹⁾ sökt påvisa, att genom 1907 års grundlagsändringsförslag åstadkommits en lucka i vårt statsskick. Efterföljande uppsats vill i anslutning härtill ge ett uppslag, huru den anmärkta bristen skulle kunna afhjälpas i vår författnings egen anda och i anslutning till ännu lifskraftiga traditioner.

Första kammaren har efter genomförandet af 1907 års reform helt upphört att vara senat, *riksråd* såsom dess upphofsman i grunden tänkte sig den. Den får nöja sig med att i stället vara *riksstånd* d. v. s. det politiska uttrycket för en social makt, en klass. Men till det svenska statsskicket hör af gammalt *rådet* jämte konung och ständer, liksom England jämte king, lords och commons har sitt *council*.

Den gamla svenska rådsinstitutionen föll med Gustaf III:s statskupp 1789 och i den renässans, vårt historiska statsskick upplefde två decennier senare, fick rådet icke fira en hel uppståndelse.

¹⁾ I nämnda uppsats förekom ett tryckfel sid. 286, r. 2 — Maré i st. f. Marx' — hvilket härmed rättas.

Red.

I vårt nya statsråd återkom på nytt den lagfästade och lagbundna rådkammaren i stället för kabinettspolitikens regellösa »konseljer», men rådet höggs itu, idet att dess domaremakt bibehölls åt Gustaf III:s nyskapade Högsta Domstol. Statsrådet, i den juridiska formen ett fullt konstitutionellt råd, blef i sak en direkt fortsättning af den Gustavianska tidens konseljer, hvilket icke minst gått igen i dess ställning -så att säga vid sidan af centralförvaltningen, i stället för att såsom i 1634 års regeringsform vara förvaltningens *centrala verk*.

Det gamla rådet såsom af konungen oberoende konstitutionell faktor går däremot igen än så länge (efter 1908 års riksdag på uppsägning) i Högsta Domstolens af R. F. i § 87 häfdade funktion såsom rådgifvande granskningsmyndighet vid lagstiftningen, en myndighet som ligger i sakens egen natur, då den högsta lagskipande myndigheten bättre än någon annan kan afgöra, hvad som hör ihop med vårt rättssystem och hur ett politiskt uppslag skall där inpassas. Detta lagstiftningsinstitut torde också ingalunda få anses höra till de döda bokstäfverna i 1809 års R. F., hvadan det är att beklaga, om det definitivt får gå all världens väg, tillsammans med konungens dekorativa domsrätt.

Det är obegripligt, att en konservativ justitieminister i en konservativ regering kunnat vilja låta den stolta areopag vi äga i Högsta Domstolen vika för ett byråkratiskt lagråd. Låt vara, att ett f. d. justitieråd framför allt behjärtat vikten af att H. D:s arbetskraft sparas åt dess domarevärf, men detta hade väl kunnat vinnas genom ett slags referentinstitution, uttalande sig å hela domstolens vägnar med rätt till eventuell kontroll öfver föredraganden genom majoritetsbeslut, som kunde hänvisa till ny föredragning eller föredragande.

I stället för att afskaffa Högsta Domstolens lagstiftningsgranskning borde man, innan traditionen därom dött ut, och detta sker ej genom ett enkelt grundlagsändringsförslag, äfven om det står sig efter nya val¹⁾, tillgodogöra sig den i ett nytt *riksråd*. Ett sådant riksråd bör innesluta äfven annan sakkunskap än den juridiskt formella, representerad af Högsta Domstolen och Rege-

¹⁾ Detta skrefs, innan 1909 års riksdag sammanträdt.

ringsrätten, hvilken senares icke-juridiska minoritet ej är nog i detta afseende. Man måste i förbigående sagdt anteckna såsom den legislativt outröttlige Borgmästare Lindhagens förtjänst att hafva häfdat denna synpunkt vid organisationen af *lagrådet*. Den sakliga synpunkten kan först och främst tänkas representerad af de centrala verkens chefer med vissa af sina underordnade såsom biträden och suppleanter, hvarjämte naturligtvis statsrådets ledamöter böra ha tillträde.

Detta anknyter osökt till hörandet af vederbörligt ämbetsverk, hvilket nästan kan sägas ha hos oss fått karaktären af sedvanerätt. Ett steg i riktningen mot riksrådsinstitutionen har ju redan tagits genom komittéer af Sveakanalkommissionens typ, där representanter för de ämbetsverk, som kunna anses representera, få i *samverkan* — naturligtvis till saklighetens främjande på formalismens bekostnad — ge sina bidrag till frågans belysande.

Äfven andra former af det moderna komittéväsendet torde peka i samma riktning.

Komittéväsendet har fått sin nuvarande form hos oss genom Erik Gustaf Boström, som med sitt fina sinne för maktlinierna mer än någon annan svensk man bidragit till att utveckla vårt moderna statsskick i riktning mot handlingsduglighet. Den äkta Boströmska komittén är den parlamentariska, sammansatt af fackmän och *inflytelserika riksdagsmän*. En enkel och populär förklaring till dylika komittéers tillkomst är, att man vill vinna »bönderna» med komittéarvodet och väl äfven uppdragets hederksamhet. Huruvida någon sanning vid vår allmänna mänskliga ofullkomlighet ligger i detta, är en fråga en och hvar af de danne män, som suttit i komittéer, får en gång förr eller senare uppgöra med sitt samvete och sin Gud. I alla händelser är det ej förklaringen till, att komittéväsendet nödtorftligen fyllt ett tomrum i vårt statslif.

En parlamentarisk komitté fyller ej hufvudsyftet med komittén, dess *utredande* uppgift menar oppositionen däremot. Fackmännen ha sin plats, i en regeringskomitté, men riksdagsbönderna ej, som icke äro fackmän. Detta vore sant, om dessa i första hand vore där för att *utreda* t. ex. frågan om en ny härordning eller dylikt. Men så är ej fallet. Deras uppgift är att såsom lekmannaförstån-

dets representanter *taga emot* utredningen. Folk i allmänhet läser ej komittébetänkanden och begriper väl just ej heller fackutredningar, hvilket däremot en klippsk svensk folkskole- och kommunalbildad bondehjärna i en komitté med tillfälle till upplysningar på ort och ställe visat sig kunna göra utomordentligt bra. Vidare kunna riksdagsmännen i en komitté *kontrollera*, att utredningen är fair play och således förtjänar att vinna beaktande. Därjämte är hvarje politisk fackfråga, försåvidt den medför bördor för statens medlemmar äfven en *social* fråga. De parlamentariska representanterna ha här med fackmannens rätt att företräda denna synpunkt i utredningen och kunna där ge goda uppslag till en *kompromiss* i bättre bemärkelse mellan allmänt och enskildt intresse d. v. s. en *syntes* af båda, där i själfva verket intet blir lidande, emedan man anpassar sig med noggrannhet efter bådas kraf. T. ex. genom en förläggning af repetitionsöfningar med hänsyn till både modernäringens och försvarets intressen. För det fjärde och sista är ingen fackkunskap så ofelbar, att den ej kan ha godt af ett eller annat, uppslag från det *i fackfrågan slentrianfria* lekmannaförståndet. Ett som allt är, såsom erfarenheten bekräftat, den parlamentariska komittéen ett det allra yppersta *bearbetningsmedel*, men det är här fråga om en till sin idé i djupaste mening moralisk bearbetning, en påtryckning af det slag som framläggandet af det faktiska sakläget alltid innebär.

En tvilling-form till den parlamentariska komittéen, hvilken de sista dagarnas politiska lif frambrakt är den för vissa viktiga allmänt erkända samhällsintressen *representativa* komittéen. En dylik komitté kan i det stora hela medföra samma verkan, som den parlamentariska komittéen, bara Riksdagen finner lekmannaförståndet i den representeradt af fackmän utanför ämbetsmännens eller de lärdes krets, till hvilka den ställer sig a priori misstänksam. Ett exempel på en komitté af dylikt slag ha vi i den nyligen tillsatta arbetsaftalskommittéen med representanter för arbetare och arbetsgifvareintressena äfven utom Riksdagen. Ett väsentligt drag hos komitéväsendet såsom politiskt maktmedel är således dess *representativa* karaktär för viktiga *sociala grupper* i och utom Riksdagen.

Detta kan ge en fingervisning för en för dess uppgift framgångsrik rekrytering af ett modernt riksråd. Vid sidan af de ofvannämnda ämbetsmannamässiga elementen böra i ett dylikt vara företrädda *alla viktiga sociala grupper*.

I. Jordbruket med dess olika sociala skikt, godsägare, bönder och småbrukare samt i fall dess arbetareorganisationer framskridit så långt, att verkligt representativa jordbruksarbetare finnas, representanter för dylika.

II. Representanter för Industrien, dess företagare och lönearbetare.

III. Representanter för Handeln, vare sig med eller utan förmedling af dess representation i handelskamrar och dylikt.

IV. Representanter för sjöfart och samfärdseln öfver hufvud. Såsom en tredje hufvudgrupp vid sidan af ämbetsmännen och näringsrepresentanterna bör tillkomma representanter för *fackbildningen* utsedda genom presentationsrätt af Akademier och Högskolor icke minst näringslifvets, (d. v. s. tekniska- och handelshögskolor, landbruksinstitut). De brittiska universitetens representationssätt, som innesluter deras uti i lifvet verksamma »graduerade», vore här att rekommendera. Så att i t. ex. de medicinska utöfvande högskolornas presentationsrätt deltog äfven de praktiserande läkarne o. s. v.

Presentationsrätten vore naturligtvis den bästa utvägen för tillsättandet af Riksrådets medlemmar i allmänhet, i den mån de olika sociala grupperna vinna en tillräckligt fast korporativ organisation för att kunna utöfva en sådan. Tills så blir fallet, om det nu blir fallet på alla händer, får regeringen i sitt eget intresse bemöda sig om ett så representativt urval som möjligt, och erfarenheten från komittétillsättningarne visar, att denna uppgift utmärkt bra kan lösas. Antalet af de olika gruppernas representanter spelar ingen roll, där rösterna icke mätas utan vägas, där endast uttalanden af grupper eller enskilda representanter, icke omröstningar skulle förekomma.

Till slut kunde man tänka sig riksrådet kompletteradt med män af hög allmän förtjänst, som i ett eller annat afseende utgöra en prydnad för sitt folk t. ex. berömda vetenskapsmän, militärer, uppfinnare o. d. Äfvenledes vore det en lämplig plats för

tillgodogörandet af den politiska kapaciteten hos sådana riksdagsmän, hvilka genom allt för långvarig beröring med komitté- och riksdagslifvet kommit att förlora kontakten med valkretsar och komittenter. Icke alla sådana äro naturligtvis önskvärda, men de finnas, som kunna vara det. Öfverhufvud bör riksrådet i en taktfull regerings hand måhända med presentationsrätt från såväl riksdagens kamrar som andra korporationer kunna bevara åt det politiska lifvet allt dugligt material, som ej kan gå igenom de demokratiska folkvalens nålsöga.

Hurudan skulle då ett dylikt riksråds författningsenliga ställning vara?

Ja dess enda författningsenliga rättighet skulle vara att *höras* i (grundlags- och) lagfrågor, hvilket själfklart icke utesluter konungens rättighet att förelägga det, hvad han behagar, en rättighet hvars användande får regleras af *praxis*. Någon själfständig lagstiftningsrätt kunde ej tillerkännas ett riksråd, eftersom det ingalunda skall göra Riksdagen, *folkviljans* representant öfverflödig. Det skall endast utgöra de dammar af auktoritet och sakkunskap, inom hvilka folkviljan skall indämmas för att ej verka förödande och för att koncentreras till en drifkraft af rang i det nationella lifvets tjänst. Således ungefär likt ett öfverhus efter liberalismens parlamentariska ideal endast med den skillnaden, att det enligt samma ideal rent dekorativa vetot med dess oklarhet och fara för onödiga slitningar vore borta.

Sin reella betydelse för statsskicket skulle riksrådsinstitutionen få genom det stöd moraliska af hela rikets *yypersta sakkunskap* och *praktiska erfarenhet*, det skulle ge konungamakten både i dess initiativ och dess vetorätt.

Till sist kunde måhända riksrådsinstitutionen lämna klafven till en lösning efter våra nationella traditioner af problemet att hindra *neutraliserandet* af folkrepresentationens rörelsekraft genom två likställiga kamrar, som ligger bakom referendumkrafvet. Det är godt och väl, att vänstern genom att låta folkviljan döma mellan kamrarne ändtligen erkänner den goda svenska principen om bådaderas likställighet, men det är orimligt att ställa den *oorganiserade* folkviljan med agitatorer som tillskyndare i ett referendum öfver den organiserade folkviljan hos folkets utvalde förtroende-

män i riksdagen med dess tillgång till all möjlig utredning. Nej den gemensamma voteringen vore här ett med vår författnings anda bättre öfverensstämmande sätt att slita tvisten.

Men denna gemensamma votering behöfde ingalunda inträda automatiskt. Hvarför icke låta konungamakten i anslutning till den gamla svenska bestämmelsen, som lät konungen af skiljda stånds beslut utvälja det honom bäst syntes, bestämma, när det skall voteras gemensamt i en lagfråga. Den moraliska makten att fatta ett beslut, som indirekt komme att gå stick i stäf med ena delen af representationens önskan vid tillfället skulle han få genom riksrådets ryggsöd. Åliggandet att höra detta skulle både ge stöd åt prerogativet och garantien mot dess missbruk. Andan i ofvanstående tankegång i enlighet med den tidsriktning, som är så osympatiskt stämd som möjligt mot alla mekaniska korrektiver, framtingar den slutsatsen, att det måste öfverlämnas åt konungapersonens och hans ansvarige (§ 107 R. F.) rådgifvares politiska takt att afgöra, när ett dylikt moraliskt stöd föreligger. Ett dylikt rättsinstitut skulle åt den *upplysta* »allmänna opinionen» ge det afgörande man nu i referendum, i verkligheten, endast reaktionära och revolutionära fanatici till hugnad, vill lägga i massornas händer.

Om hela denna framställning och det uppslag, hvori den utmynnar, torde kanske komma att sägas, att det icke är *praktisk* politik. Det är nog så i det afseendet, att mycket starka politiska makter af intresse eller fördom komme att skygga för dess förverkligande. Men är *det* praktisk politik, som framgår ur ett fördomsfritt betraktande af *ställningens kraf*, då gör detta uppslag anspråk på att vara det. Är detta fallet, så har den löfte om sig genom den färska historiska erfärehet för vårt folk, att betydelsefulla, af sakläget fordrade reformer, vårt jordbruks och vår industris handelspolitiska skydd, värnpliktsreformen, den allmänna rösträttens princip och dess organiserande genom de proportionella valen slagit igenom, trots att de i början hånats såsom opraktiska drömmar och mötts af inflytelserika samhällslagers starka ovilja och sega motstånd.

Litteratur.

Sveriges jordbruk vid 1900-talets början. *Statistiskt kartverk, utarbetadt af* WILHELM FLACH, H. JUHLIN DANNFELT, GUSTAV SUNDBÄRG. (Wald. Zachrissons boktryckeriaktiebolag, Göteborg 1909).

C. A. Agardh beklagade för föga mer än femtio år sedan, att det icke lyckats honom erhålla förläggare till en geologisk karta öfver landet, hvilken han lade den största vikt vid som integrerande del i »En statsekonomisk statistik öfver Sverige».

På bekostnad af en enskild man, grosshandlaren Moritz Franckel i Göteborg, har i år ett praktverk i stor folio utarbetats och utgifvits, inom hvars pärmar finnes ett åttiotal vackert färglagda statistiska översiktskartor öfver vårt lands geologiska förhållanden, befolkningsförhållanden och framför allt öfver landthushållningens ståndpunkt i olika hänseenden. Det innehåller, förutom ett kartblad, utvisande »Den i kartverket använda områdesindelningen», en »Agronomisk-petrografisk öfversiktskarta öfver berggrunden», en »Öfversiktskarta öfver kalkstensförekomster», en »Öfversiktskarta öfver glaciala jordarter», samt därefter tre kartblad, som utvisa medeltemperatur, sommarnattsfroster och nederbörds mängd — allt tillhörande verkets första hufvudafdelning: »För landtbruket grundläggande naturförhållanden».

»Öfversikt af de viktigaste befolkningsförhållandena i landets olika delar» meddelas i andra delen, hvars text ansluter sig till 12 kartor, af hvilka den första visar jordbruksbefolkningens, med inbegrepp af fiskeribefolkningen, procenttal af hela befolkningen i landets olika delar: »De ljusare färgerna på kartan utvisa de trakter, där jordbruket sett industri, handel och sjöfart växa upp till större omfattning vid sin sida, och där jordbruksbefolkningen sålunda företer mindre procenttal». Färgläggningen i verket följer principen ljusare färger för lägre procenttal och mörkare för högre. Följande kartor visa »Industriebefolkningen 1900», — med de starkare industrialiserade bygderna i mer eller mindre djupt röda färgskiftningar, i motsats till jordbruksbygdernas olika nyanser af

blått, — yrkesfördelningen på »Handel och samfärdsel 1900» och »Allmän tjänst och s. k. fria yrken 1900» samt därefter befolkningstillväxt 1866—1900 och 1891—1900, äktenskapsfrekvens, nativitet, mortalitet, naturlig folkökning, omflyttning. Rikedomerna på illustrerande kartor till denna afdelning synes något större, än hvad man med hänsyn till verkets titel kunde anse sig berättigad att vänta.

Tredje afdelningen bär titeln »Sveriges landthushållning» och omfattar, förutom tre kartor som illustrera de olika skiftesformerna i historisk tid, solskifte, storskifte och laga skifte, och tre kartblad med grafiska framställningar af den omfattning i hvilken olika ägoregleringar kommit till användning på de olika länens och rikets areal, samt tre kartblad öfver brukningsdelarnas storlek och arrendesystemets utbredning, fem kartor öfver den odlade jordens, trädgårdsjordens, naturlig ängs, skogsmarks och improduktiv marks procenttal av hela arealen land i olika delar af Sverige, och därefter öfver ett femtiotal kartor, som utvisa spannmålsodlingens och kreatursskötselns omfattning och ståndpunkt i landets olika delar, de olika sädeslagens odling, utsäde, skörd, kreatursstockens storlek i förhållande till folkmängd och åkerareal, mjölkproduktion m. m.

De publicerade kartorna angifvas som ett urval. Ännu ett tjugotal finnas utarbetade, men ha ej medtagits. De i verket intagna presentera sig på ett sätt, som vittnar om att ingen möda sparats vid utarbetandet, under de främsta fackmäns medverkan, och inga kostnader vid utgivandet, för att allt skulle bli så förstklassigt som möjligt. »För att de viktigaste, för olika bygder karaktäristiska egendomligheter skola nöjaktigt framträda och göra sig gällande», heter det i en kort ingress rörande arbetets tillkomst och utförande, »hafva vid utarbetandet af tabeller och kartor medeltalen uträknats för härad och tingslag, med undantag för de båda nordligaste länen, där, på grund af tingslagens stora utsträckning, hvarje socken behandlats för sig». Kartornas färgläggning har skett efter för ändamålet särskildt utarbetade statistiska tabeller.

Vid sidan af den på franska och engelska förut utgifna historisk-statistiska handboken Sverige (Sveriges land och folk) synes verket böra kunna påräkna uppmärksamhet äfven i utlandet. Med hänsyn därtill har det försetts med index på franska och en liten svensk-fransk glossar. Det är att beklaga, att de särskilda kartbladens svenska beteckningar ej kunnat erhålla underrubriker på franska, ett arrangemang, som skulle gjort arbetet lätthanterligare för främlingar.

Sveriges jordbruk vid 1900-talets början framträder på de skiftande kartbilderna i dess verkliga tillstånd, objektivt som endast statistiken kan skildra det, och så åskådligt som endast ett kartverk kan göra det, Sveriges jordbruk med dess karga resurser, väl utnyttjade på vissa håll och i vissa riktningar, bristfälligare tillvaratagna i mycket. Betydande och bestående värde skall det

stora kartverket alltid tillerkännas som den möjligast pålitliga inventering rörande landets gamla modernäring vid den tidpunkt, som karaktäriseras i orden: »År 1900 hade jordbruksbefolkningen nedgått till 54 procent, år 1905 till 51 procent; och i närvarande stund torde den betydelsefulla vändpunkten 50 procent vara hunnen och underskriden».

Verket är rikt försedt med statistiska tabeller, särskildt vid slutet samlade till »öfversiktstabeller».

Korta textafdelningar beledsaga kartbladen, affattade i en på det hela taget objektivt upplysande form, som harmonierar med verkets statistiska karaktär. I första afdelningen antydes en och annan möjlighet till bättre iakttagande af jordbrukets naturliga resurser, t. ex.: »Förutom till åkerjord förtjänar issjö- och ishafsleran (-margeln) att i större utsträckning tagas i anspråk såsom jordförbättringsmedel på lerfattiga jordslag». Inom andra afdelningen ge anmärkningarna till de befolkningsstatistiska kartorna tydliga uttryck åt en befolkningspolitisk ståndpunkt, t. ex.: »Denna karta visar, huruvida inflyttningar eller utflyttningar varit öfvervägande under årtiondet 1891—1900. Trakter, till hvilka flera människor inflyttat än som flyttat därifrån, äro markerade med rött; trakter, där bortflyttningen varit öfvervägande, äro utmärkta med blått. Och här är tyvärr nästan hela landet blått.» Framställningen hade i detta sammanhang ej förlorat på att närma sig den form, som anträffas t. ex. i Femårsberättelsen för Malmöhus län 1901—1905: »Öfver hufvud gäller det, att de socknar, där jordbruket är den enda näringen, företett ett stadigt nedgående i invånareantalet. Företeelsen torde delvis bero därpå, att jordbruket icke tillhör de mest gifvande näringarne. Men vidare är att märka, att . . . denna näringsgren numera (nämligen sedan maskiner i större utsträckning kommit till användning) ej kräfver arbetastrakter i samma mån som fordom, och att för den inom detta län så betydande sockerbetsodlingen användes tillfälliga arbetsbiträden» Där statistikens fakta ej blott upplysningsvis konstateras, torde förklarande kommentarier vara mera behöfliga än befolkningspolitiskt kritiserande, för såvidt kritiken ej utgår från (jordbruks)ekonomiska synpunkter, hvika ju emellertid verket på det hela taget ej företräder. Dessa principer synas tillämpade inom tredje avdelningens text, där förklaringarna till de statistiskt uppvisade förhållandena stundom hänvisa till geologiska och klimatologiska grunder, som i verkets början belysts, och där de kritiska vinkarna meddelas utifrån jordbruksekonomiska förutsättningar.

Tillvägagångssättet vid anskaffandet och benyttjandet av det statistiska materialet beskrifves i inledningen till verket. Flera brister i den hittillsvarande jordbruksstatistiken synes man ha sökt afhjälpa eller underhjälpa. I viss mån har man därmed föregripit tilltänkta reformer i jordbruksstatistiken, och verket kan därför i jordbruksstatistiskt hänseende göra anspråk på att ha gått något framom sin tid. Tyvärr måste det väl dock äfven

i en annan mening anses ha gått före sin tid: det har framkommit nästan samtidigt med Statistiska kommittéens betänkande till omorganisation af vår jordbruksstatistik. I samma mån som kommitténs arbete kommer att omsättas i praktiska reformer, ytterligare bestämda med ledning af den diskussion, som betänkandet redan framkallat, och i samma mån som närmaste årtionden få hämta resultaten af en förbättrad jordbruksstatistik, kommer det nu framlagda verket att mer eller mindre hastigt föråldras. Redan om en mansålder bör en statistisk redogörelse för Sveriges jordbruk kunna lägga de grundvalar vida bredare och djupare, på hvilka arbetet för svenska jordbrukets framtid kan tänkas byggdt. Den grundläggningen bör ej bli en uppgift för enskild företagsamhet, sådan den här tagit initiativet på berömvärdaste sätt. De grundvalarna böra ej håller läggas endast statistiskt, utan statistiskt-nationalekonomiskt. Ett bokslut, som visar inkomstsidan, men ej utgiftssidan, är vida mindre ägnadt att ge uppslag till åtgärder för bättre hushållning i framtiden, än ett bokslut, som visar hur debet och kredit gå ihop på de olika kontona. Det är en sådan redogörelse för vårt svenska jordbruk, som måste bli en möjligast nära framtids sak. En dylik redogörelse måste taga samma utgångspunkter, som ges i det föreliggande verkets första del. Det är mer än ett halft århundrade, sedan general Akrell fastslog, att »statistiken måste ställa sina beräkningar på topografisk grund, ty en Orts befolkning, näringssystem och välmåga stå i nära förhållande till dess ytbildning och fysiska beskaffenhet.» Däremot måste afdelningen om jordbruksbefolkningen ges den vidare omfattning, som endast med framtidens statistik, rätt ordnad, kan blifva möjligt. »Yttersta profvet på en jordbruks-handterings förmåga att i längd bära sig är nu — såsom det alltid varit — själfva jordbruksarbetarnas ställning», säger Feilitzen. Här ifrågavarande verk innehåller intet om dylika befolkningsförhållanden, liksom öfverhufvudtaget de viktigaste ekonomiska förhållanden ej kunnat inrymmas inom den statistiska ramen. Jordbruksstatistiken ger ju ej håller möjlighet för meddelande af sådana ekonomiska uppgifter, sålänge i dess plan saknas rubriken: arbetsstyrka, manlig och kvinnlig öfver och under 18 år (med alla tillbörliga under-rubriker¹⁾) o. s. v. I samband med jordbruksbefolkningens ekonomiska fördelning o. d. erhåller frågan om brukningsdelarnes storlek, arrendeväsen, ägoslag o. s. v. ett helt annat intresse, liksom frågorna om sädesodling och husdjur m. m. »Landthushållningen» kommer då att visa, hur det svenska jordbruket hushållar med den svenska jord, som förvaltas för modernäringens räkning. En statistisk-ekonomisk redogörelse för det svenska jordbruket låter väl inpassa sig i ett större verk rörande landets samtliga näringar, ägnadt att ge svaret på den stora frågan: Hur hushållar svenska

¹⁾ Ekonomisk tidskrift 1909, s. 84.

folket med sin svenska jord, för att med dess naturliga resurser och tillgängligt kapital vinna största och allmännast möjliga välmåga?

Om vår svenska bokföring, ej minst för jordbrukets del, hittills varit alltför ofullständig för att tillräckligt nöjaktigt besvara den frågan, så bör ett verk af det här föreliggandes natur vara mäktigt ägnadt att främja arbetet för bättre ordning. Lika mycket genom hvad det icke ger, som genom hvad det ger, — så storartadt i jämförelse med hvad som tidigare varit möjligt, — bör verket bli en monumental märkespunkt, från hvilken den svenska jordbruksstatistiken och det svenska jordbruket i framtiden skall kunna mäta framstegen?

Emil Sommarin.

Till red. insända skrifter:

- Arbelsstatistisk Tidskrift*, utg. af Industristyrelsen i Finland. Årg. 3. N:o 1. Hfors 1909.
- Det ny Aarhundrede*, red. af POUL LEVIN og P. MUNCH. Aarg. 6. H. 6—7. Kbhvn 1909.
- Det nya Sverige*. Tidskrift för nationella spörsmål; utg. af ADRIAN MOLIN. Årg. 3. H. 2. Sthlm 1909.
- Ekonomiska Samfundet i Finland*. Föredrag och förhandlingar. Band V. H. 5. Band VI. H. 1. Hfors 1909.
- Finsk Tidskrift för vitterhet, vetenskap, konst och politik*, utg. af R. F. v. WILLEBRAND. T. LXVI. H. III. Hfors 1909.
- Försäkringsföreningens Tidskrift 1909*. H. 1. Sthlm 1909.
- Industria*. Svenska arbetsgifvareföreningens tidning, utg. af AXEL BRUNIUS. Årg. V. N:o 4—5. Sthlm 1909.
- Meddelanden från Handelskammaren i Gefle för år 1908*. Årg. II. H. 4. Gefle 1909.
- Meddelanden från K. Kommerskollegii afdelning för arbetsstatistik*. N:o 1—2 Sthlm 1909.
- “*Mercator*”. Zeitschrift für Handel und Gewerbe Finlands. Herausgeber: AMOS ANDERSON. Jahrgang 4. N:o 5—6. Hfors 1909.
- Nationaløkonomisk Tidsskrift*. Udg. af Nationaløkonomisk Forenings Bestyrelse. Red. ADOLPH JENSEN. H. 2. Kbhvn 1909.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri*, utg. af Letterstedtska Föreningen. Red. OSCAR MONTELIUS. H. 2. Sthlm 1909.
- Nutid*. Utg. av JENNY AF FORSELLES och DAGMAR NOEVIUS. Årg. 15. H. 2. Hfors 1909.
- Revue du travail*. Publiée par l'Office du Travail de Belgique. 14:me année. N:o 4—5. Bruxelles 1909.
- Skogsvårdsföreningens Tidskrift*. Red. GUNNAR SCHOTTE. Årg. 7. H. 2—3. Sthlm 1909.
- Social Tidskrift*, utg. av Centralförbundet för socialt arbete. Årg. IX. H. 3. Sthlm 1909.
- Statistisk Månadsskrift*, utg. af Stockholms stads statistiska kontor. Årg. IV. H. 1—2. Sthlm 1909.
- Statsøkonomisk Tidsskrift*, utg. af Bestyrelsen for den Statsøkonomiske Forening. H. 1. Kria 1909.
- Zeitschrift für Socialwissenschaft*, herausg. von JULIUS WOLF. 1909. H. 3. Leipzig 1909.
- MELANDER, GUSTAF, Ett och annat om åtal mot justitieråd. Uppsala 1909.
- MORGENSTIERNE, BREDO, Lærebog i den norske Statsforfatningsret: Anden omærbejdede Udgave. Steen'ske Forlag. Kria 1909.

Innehåll:

Emil Svensén, Referendum.

C. A. Reuterskiöld, Om folkrättslig gränsbestämning i vatten.

Gustaf Melander, Tillkomsten af bestämmelserna om granskningen af justitieombudsmannens ämbetsförvaltning.

Hjalmar Haralds, Ett riksråd.

Litteratur.

Brand- och Lif-
försäkringsaktiebolaget

 SKÅNE 

 Malmö 

Fonder öfver 29,000,000 kr.,

däraf garantifondsförbindelser 10,800,000 kr.

meddelar

brand- och hushyreförsäkringar

samt

lif-, lifränte-

och

kapitalförsäkringar.

