

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI.

UTGIFVEN AF

PONTUS E. FAHLBECK

Pris för årgång 6 kr.

Lösnummer af detta häfte kostar 2 kr. 50 öre.



LUND

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP.

Prenumerationsanmälan.

Statsvetenskaplig Tidskrift utkommer under 1914 efter samma plan och under samma ledning som innevarande år.

Tidskriften skall, med undvikande af ett alltför strängt anlitage af den vetenskapliga framställningens yttre former, likväl 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. Tidskriften kommer dessutom att meddela kortare *anmärkingar* 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 Fil. Kand. J. E. NILSSON (Adr.: Eslöf) såsom redaktionssekreterare.

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 1913.

P. Fahlbeck.

Till red. insända skrifter:

Arbetsstatistisk Tidskrift, utg. af Industristyrelsen i Finland. Årg. 7. Nr 5. Hfors 1913.

Det nya Sverige, utg. af ADRIAN MÖLIN. Årg. 7. H. 6—7. Sthlm 1913.

Ekonomiska Samfundets Tidskrift. 1913. H. 4. Hfors 1913.

Emigrationsutredningen. Betänkande i utvandringsfrågan och därmed sammanhängande spörsmål, jämlikt Kungl. brefvet den 30 januari 1907 afgifvet af GUSTAV SUNDBÄRG. Sthlm 1913

Finsk Tidskrift, utg. af R. F. v. WILLEBRAND. T. LXXV. H. III—V. Hfors 1913.

Försäkringsföreningens Tidskrift 1913. H. 3. Sthlm 1913.

Hem i Sperige. Kvartalsskrift. Utg. af Nationalföreningen mot emigrationen. Årg. 6. H. 4. Sthlm 1913.

Historisk Tidskrift, utg. af Svenska Historiska Föreningen genom TORVALD HÖJER. Årg. 33. H. 3. Sthlm 1913.

Industria. Svenska arbetsgifvareföreningens tidning, utg. af AXEL BRUNIUS. Årg. IX. Nr 17—23. Sthlm 1913.

Kommerskollegiokommitténs betänkande: II. Afgifvet gemensamt med Departementalkommitterade. Handelsdepartementet. Sthlm 1913.

Kommunal författningssamling för Stockholm, utg. af Stockholms stads Statistiska kontor. Ny serje. Årg. IV. 1912. Sthlm 1913.

Kungl. Socialstyrelsen. Årsberättelse 1912. Av tillsynsmyndigheten över sjuk-kasseväsendet i riket: — Statens förlikningsmäns för medling i arbetstvister verksamhet under år 1912. Sthlm 1913.

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

UTGIFVEN AF

PONTUS E. FAHLBECK

SEXTONDE ÅRGÅNGEN

1913

LUND

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION

LUND 1913

HÅKAN OHLSSONS BOKTRYCKERI

Innehåll.

Uppsatser.

	Sid.
BERLIN, KNUD, Et norsk Skrift om Unionsopløsningen i 1905	67
BROCK, FRITZ H:SON, Om dyrtid, arbetslöner och solidartullar.....	275
BRUSEWITZ, AXEL, Ett konstitutionsprojekt från frihetstiden med en kommentar från Gustaf III:s tid.....	11
FAHLBECK, PONTUS, Förslaget om allmän pensionsförsäkring	1
— —, Riksdagsarbetets svårigheter. Några synpunkter	211
FLODSTRÖM, I., Några bidrag till läran om val af representanter	252
GRÄNSTRÖM, P. O., Till historien om Anders Danielsson, riksdagsmannen för tjugosju härad. En studie öfver komuleradt mandat vid ståndstidens riksdagar.....	164
HARALDS, HJALMAR, Konung och råd, ministrar och verk. En kritik af departementalkommitterades förslag ur det svenska statskicketts synpunkt.....	295
— —, »Krigsdepartementens chefer»	155
LUNDBORG, RAGNAR, Journalistik och journalisternas utbildning	61
REUTERSKIÖLD, C. A., Statsförvaltning och förvaltningsorganisation. Tillika några ord om departementalkommitténs förslag.....	216
STAËL VON HOLSTEIN, LAGE, Tvenne konferenser. Folkrättsinstitutet i Kristiania, Interparlamentariska Unionen i Genève	195
WALLENGREN, SIGFRID, Valplikten i Österrike	22
VARENIUS, OTTO, Sveriges författningshistoria i fågelperspektiv	335
WOHLIN, NILS, Akademiska studier och studieplaner i statistik	119
Om en s. k. krisbarometer. Kommerskollegii underdåniga skrifvelse till Konungen af 30 januari 1913	141

Litteratur.

Atlas öfver Finland 1910. Utg. af Sällskapet för Finlands geografi. — Af P. F.....	204
KJELLÉN, RUDOLF, Stormakterna. Konturer kring samtidens storpolitik. Andra upplagan. — Af Lage Staël von Holstein	343
NIEMEYER, TH., und STRUPP, K., Jahrbuch des Völkerrechts. Band I. — Af Lage Staël von Holstein	350

Strödda meddelanden.

	Sid.
Den italienska rösträttsreformen 1912	153
Det borgerliga äktenskapet	207
De tyska aktiebolagens utdelningar	207
Italiens finansiella och ekonomiska ställning	207
Babson's statistical organisation.....	209
Invandringen till Argentina	274
Det Internationella Statistiska Institutet.....	353

Om dyrtid, arbetslöner och solidarartullar.

Af

Fritz H:son Brock.

Årets socialdemokratiska riksdagsmotion angående tullarnes afskrifning¹ gick, som bekant, bland annat ut på en tullsänkning af 10 % utefter hela linien (med några mindre väsentliga undantag²), och motivet angafs, såvidt jag fattat saken riktigt, vara, att åtminstone i någon mån råda bot mot »dyrtiden» för att så bringa särskildt arbetareklassen någon lindring i dess ekonomiska betryck. Som den föreslagna åtgärden dessutom förmodades vid ett solidariskyddssystem, sådant vi i det stora hela menades ha etablerat, kunna ske utan större olägenhet för näringslivet, ansågs den äfven böra kunna strax genomföras utan de sedvanliga långa kommittéutredningarna³.

Har jag fattat och återgifvit motiven för denna motion riktigt, ligger enligt mitt förmenande till grund för densamma tvenne felaktiga resonemang: 1:o att »dyrtiden» kan, arbetarne till frömma, i afsevärdare mån påverkas genom en afskrifning af ett solidariskyddssystem och 2:o att ett afskrifvande af ett dylikt system kan gå för sig utan menligare störningar af näringslivet, endast afskrifningen sker i lika proportioner och på en gång för samtliga näringar.

¹ Andra Kammaren, n:r 80.

² Dessa voro alkoholhaltiga drycker, kaffe, tobak och sidenvaror.

³ Vidare afskrifningar, ehuru önskvärda, ansågos åter ej utan utredning böra företagas, hvarför motionen äfven innefattade förslag, att Riksdagen måtte ingå till Kungl. Maj:t med anhållan, att Kungl. Maj:t snarast måtte låta verkställa en dylik utredning.

Då jag nu vill söka påvisa det berättigade i min åsikt, torde det vara klokt att till en början i dess största enkelhet referera det klassiska beviset för den s. k. lagen för de komparativa kostnaderna¹ eller för det förhållande, att vid *relativt* olika produktionskostnader hvarje land, äfven om det själf i alla hänseenden skulle kunna framställa samtliga sina förnödenheter för minsta *absoluta* offer af produktionsfaktorer, likvisst vid fritt byte endast producerar de nyttigheter, det själf har de bästa betingelserna för och importerar öfriga i utbyte mot öfverskottet af de i landet producerade varorna. Denna sats får nämligen anses utgöra den mest fundamentala i hela läran om det internationella bytet, och som den hvarken själf eller än mindre till sina konsekvenser kan sägas ha inträngt i det allmänna medvetandet och försyndelser mot densamma därför ständigt förekomma i debatterna om tullpolitiska spørsmål, kan den knappast för ofta demonstreras.

Om — säger Ricardo² för att klargöra det relaterade förhållandet — 120 produktionsenheter³ i England kunna under ett år framställa en viss kvantitet vin och 100 dylika enheter på lika tid kunna där framställa ett visst kvantum tyg samt i Portugal kunna produceras på lika tider samma mängder af dessa varor för 80 resp. 90 produktionsenheter, så skola båda nationerna,

¹ En omsorgsfull utveckling och komplettering af den klassiska läran lämnar Bastable i sin »Theory of International Trade».

² Principles of Political economy and taxation ch. VII. On foreign trade. Före Ricardo var denna lära framställd af öfverste Torrens i hans arbete The Economists Refuted. Ricardos största och mest originella förtjänst om läran för det internationella bytet är hans framställning af lagarna för de ädla metallernas fördelning mellan olika länder, en framställning, som utgör senare halften af ch. VII.

³ I sin framställning använder Ricardo (och Mill) ej begreppet »produktionsenhet», utan talar här i stället rätt och slätt om arbetare. I likhet med Bastable insätta vi emellertid i stället begreppet »produktionsenhet» (unit of productive power) och anföra härmed det försvar, han lämnar, för detta tillvägagångssätt: The term is used to escape the awkwardness, if it be not something more, of estimating the exertions of a country in units of labour or of capital — a mode of procedure which leaves it open to the critic to speak of the omitted element as if it were an essential condition. There can be little difficulty in conceiving a given amount of labour working with an average amount of capital, and thus producing a definite amount of a commodity (Theory of International Trade, London 1903, p. 24).

oaktadt Portugal kan framställa bägge artiklarne till billigare kostnader än England, finna sin fördel i att inskränka produktionen — förutsatt att ett ökande af densamma ej medför stegrade kostnader pr enhet — till det slag af varor, för hvilket de äga de största relativa förutsättningarna, för att sedan utbyta öfverskottet af sin produktion mot den vara, för hvilken det andra landet har relativt största förutsättning. Det blir således i vårt fall bäst för Portugal att endast producera vin och för England att endast producera tyg, ty skall hvardera landet producera för sig, bli kostnaderna för två af de förstnämnda kvantiteterna af hvardera varuslaget lika med 390 produktionsenheter (Portugal $(80 + 90) +$ England $(100 + 120) = 390$), medan däremot, om Portugal producerar allt vinet och England allt tyget, samma varumängder kunna framställas för 360 prod.-enheter (vinet för 160 och tyget för 200), hvarför således vid en arbetsfördelning, sådan det fria bytet medför, i det anförda exemplet skulle sparas 30 sådana enheter.

Ju större skillnaden i de relativa kostnaderna för olika varor är emellan de bytande länderna, dess större blir också, som lätt nog inses, fördelen af bytet. Finnes ingen skillnad i de *relativa* kostnaderna länderna emellan, medför åter den omständigheten, att varorna inom de olika länderna produceras till högst olika *absoluta* kostnader, ej någon anledning till byte emellan dem.

För att påvisa detta antar St. Mill ¹ (som här citerar sin far), att Polen kan producera vissa kvantiteter tyg och säd för 100 produktionsenheter för hvar och England samma kvantiteter för 150 produktionsenheter för hvardera kvantiteten. Om nu England ville byta t. ex. tyg mot polsk spannmål, måste det för en sädeskvantitet, som i Polen endast kostat 100 produktionsenheter att framställa, lämna från sig en tygkvantitet, som i England kostat 150 dylika enheter att producera. Men den så erhållna sädeskvantiteten vore ju ej större än den, England enligt antagande kunde erhålla genom att själf använda 150 af sina egna produktionsenheter direkt i sädesproduktionen under året. Ett byte under dessa villkor vore därför meningslöst eller — om hänsyn äfven tages

¹ Principles, Bk III, ch XVII § 2.

till transportkostnaderna — direkt förlustbringande och kan därför aldrig komma i fråga.

Har man väl en gång kommit till insikt om och noga öfvervänt och pröfvat dessa primära och grundläggande sanningar — något som ej kan nog varmt rekommenderas alla dem, hvilka öfverhufvud vilja yttra sig i tullpolitiska spörsmål — inser man också klart, hur det är rent omöjligt att genom tullar skydda alla näringsgrenar inom en nation — en orimlighet, till hvilken dock det s. k. solidar skyddssystemets anhängare säga sig syfta.¹

Anta vi nämligen än, för att visa detta, att alla industrier kunde fullt tillgodogöra sig det lika tullskydd, som enligt detta system konsekvent borde lämnas dem — något som dock för exportindustrierna vore möjligt endast under förutsättning, att prisöfverenskommelser mellan dess utöfvare existerade, och därtill kom, att man genom den tack vare tullen möjliggjorda högre prisnivån på den inhemska marknaden kunde taga igen, hvad

¹ Äfven en i mycket så insiktsfull författare, som Pohle, kan ej helt fritagas från denna förebräelse. I hans på sin tid mycket uppmärksammade arbete: Deutschland am Scheidewege (Leipzig 1902) förekomma yttranden som följande: Wenn man der Landwirtschaft Zollschutz zubilligt, so ist die Gewährung industrieller Schutzzölle von entsprechender Höhe in einem Lande, dessen Industrie noch vorwiegend für den innern Markt arbeitet, einfach die notwendige Konsequenz hiervon. (pp. 1—2). . . »Von einer einseitigen Belastung entweder der Industrie oder der Landwirtschaft kann bei diesem Solidarschutzsystem nicht die Rede sein, wenn die Zollsätze für Agrarprodukte und Industrieprodukte in dem richtigen Verhältnis zu einander stehen. Denn die Unterstützung, welche die Landwirtschaft durch die Agrarzölle von der Industrie und die Industrie von der Landwirtschaft durch die industriellen Schutzzölle erhält, hebt sich dann im grossen und ganzen gegenseitig auf, sodass man nicht von einer Benachteiligung der einen Berufsabteilung sprechen kann.» (p. 199). Men äro då ej dylika solidartullar meningslösa? är dock en fråga, som han ej kan underlåta att ställa sig. Han besvarar den emellertid själf med ett afgjordt nej under följande motivering: »Der Zweck und die volkswirtschaftlich bedeutsame Wirkung einer solchen Schutzzollpolitik liegt darin, dass sie die Preisbildung im Inlande unabhängig von der des Auslandes macht und dadurch den produktiven Kräften des Inlandes ein Mass der Entwicklung gestattet, das bei freiem Verkehr mit dem Auslande nicht möglich sein würde.» (p. 200). Hvar och en, som känner och förstår lagen för de komparativa kostnaderna, inser lätt, hur grundfalskt detta resonemang är; att här närmare ingå på ett påvisande häraf, är dock öfverflödigt, då utförandena i texten lämna ett sådant.

man på omkostnaderna för äfven de exporterade varorna förlo-
rade genom öfriga näringsgrenars skydd — skulle detta således
endast i stort sedt betyda, att omkostnaderna för framställan-
det af de olika varuslagen komme att stiga absolut — i pengar
räknade — men relativt i förhållande till hvarandra komme de
däremot ej alls att förändras, och *på längden* skulle således,
enligt hvad vi redan sett, dessa solidartullar ej i ringaste mån
lämna skydd åt någon näring, utan i stället exporten och impor-
ten bli oförändrade, sådana de voro före tullarnes införande.

Vi säga emellertid uttryckligen, att förhållandena ej *på läng-
den* skulle undergå några förändringar. Till en början — för en
längre eller kortare öfvergångsperiod — komme saken däremot
utan tvifvel att ställa sig annorlunda. Exporten komme — kunna
vi antaga — att bli oförändrad, enär de sammanslutna exportörer-
na kunde sälja till utlandet lika mängder till samma priser som
förut, enär de ju *ex hypothesi* kunde hålla sig skadeslösa för de
ökade produktionskostnader, det nya systemet för dem skulle med-
föra genom höjda inlandspris. Importen komme åter utan tvifvel
att till en början minskas. Många konsumenters, bl. dem arbe-
tarnes inkomster komme nämligen endast så småningom att stiga,
medan däremot prisen på alla varor tämligen strax skulle ökas,
eftersom ju tullskyddet efter antagandet skulle fullt utnyttjas utöfver
hela linien. Förbrukningen och därmed införseln af diverse im-
portartiklar komme därför att minskas. Denna oförminskade ex-
port vid reducerad import skulle emellertid — om vi få antaga,
att betalningsbalansens aktiv- och passivposter förut höllö hvar-
andra i jämvikt — snart medföra, att i det tullskyddade landet
(inlandet) samlades större massor betalningsmedel (guld), än som
förut varit brukligt och behöfligt för omsättningen. Detta skulle
så i sin tur — som kvantitetsteorien¹ lär oss — medföra en all-
män prisstegring därstädes.

Men i samma mån som prisen stiga i inlandet, medan de

¹ Närmare om denna teori se Fisher: *The purchasing Power of Money*, New-York 1911.

bli oförändrade (eller kanske t. o. m. gå tillbaka) i utlandet,¹ komma de naturligen att göra tullskyddet illusoriskt. Om nämligen en fabrikör i inlandet på grund af höga tullsatser å andra varor, som direkt och indirekt ingå som råmateriel vid hans fabrikation, får ge ut en mersumma, hvilken i det närmaste täcker sig med den ökning i pris, han på grund af tullen å sin egen vara kan tilltvinga sig, blir han ju ej i konkurrenskampen på den inländska marknaden bättre ställd i förhållande till sin utländska kollega, än han varit, innan hela solidartullsystemet kom till och han således för sin produktion kunde kalkylera med de billigare prisen å sina remedier. Hans profit i pengar räknad kommer visserligen att bli något större än tidigare, men som allting (äfvén hans egna lefnadskostnader) blifvit dyrare, än de voro före tullsystemets införande, är han härigenom ej i någon mån bättre situerad än tillförne.

Allting kommer således att utveckla sig precis som under en frihandelsregim, och ingen af de tre stora inkomstlagareklasserna — arbetarna, kapitalisterna och jordägarna — komma att hvarken vinna eller förlora på saken (om man förstås undantager den direkta kostnad, tullsystemet som sådant medför, och hvilken de väl samtliga på ett eller annat vis som skattdragare få vidkännas).² Det enda, som kommer att skilja ett dylikt tullsystem från den rena frihandeln, blir därför, såsom af det föregående framgår, att den nominella värdeskalan, penningsskalan, blir en annan och högre.

Det kan vara af intresse att här ett ögonblick göra halt och se tillbaka på hvad vi sagt, ty det blir då lätt att inse, hvarför

¹ Strängt logiskt sedt liksom enligt den klassiska teorien för de ädla metallernas fördelning, sådan denna teori framställts af Ricardo (a. a. ch. VII) och Mill (a. a. Bk. III ch. XXI) måste naturligen prisen i utlandet mer eller mindre gå tillbaka, men som prof. Nicholson, hvilken i sina Principles of Political Economy (Bk III ch. XXVI) ger oss en alternativ förklaring till prisskalornas i olika länder inbördes justering, framhåller, »it seems necessary, at any rate, to abandon the idea of a fall in general prices abroad; (for even supposing the new export is at first paid for in gold, the contraction of the world's currency would be relatively small compared with the increase in that of England) second edition Vol. II p. 288.

² Denna kostnad bortse vi alldeles ifrån i detta sammanhang.

tullarne i allmänhet gått så lätt att införa, väl etablerade, ha benägenhet att mer och mer utbreda sig och stiga samt äro så svåra att få afskaffade. En eller annan industri, som det ovillkorligen vill synas vara en fördel att akklimatisera, inplanteras först under skydd af *uppfostningstullar*. Dessa verka tryckande på andra industrier, som därför i sin tur fordra *kompensations-tullar*, något som, väl beviljadt, i sin tur ytterligare medför tullkraf från åter nya näringsidkares sida o. s. v., tills den solidara byggnaden står färdigtimrad. De ursprungliga industrierna, för hvilka tullarne beviljades, märka då — därest de ej till äfventyrs under tiden, ovanligt nog, skulle ha växt sig enligt egen åsikt konkurrensdugliga gentemot utlandet — att det först beviljade tullskyddet ej längre räcker till, och fordra därför höjning af det samma, ett kraf, som sedan i sinom tid framställes äfven af öfriga näringar, den ena efter den andra i tur och ordning.

På detta vis — visserligen något schematiskt skildradt — har det i stort sedt gått till att bygga upp det s. k. vetenskapligt afvägda tullskyddet för olika näringar. Att man härvid icke just utgått från några synnerligen vidsträckta synpunkter vid bedömandet af hvad som kunde vara bäst för landets näringslif, är ganska uppenbart. Man har i stället i hvarje fall med stor närsynthet identifierat det egna bästa med det allmännas¹; och att man ändock kunnat drifva igenom sin sak, har naturligen innerst inne varit beroende på, att under de regerande borgare-bondeparlamentens tid representanterna för de redan skyddade intressena funnit det klokast att, för undvikande af repressalier, ställa sig solidariska med de missbelättna och gå med på äfven deras kraf. Tullskyddet har således ständigt och jämt enligt sakens natur sträfvat att upphäfva eller åtminstone modifiera sig själf; och den omständigheten, att det finnes många och höga tullar är — så paradoxalt det låter — intet säkert bevis för, att landets näringslif är starkt tullskyddadt.

¹The history of tariff-making is not particularly honourable in all its details to any party or interest. It has too often partaken of a personal fight by manufacturers against the public and each other (Bolles: Financial History of the United States. cit. efter Hobson: International Trade London 1904, p. 162).

Mera kanske på känn än i fullt medvetande om det i stort sedt resultatslösa i förut beskrifna Babelstornsbyggande synes man emellertid numera såsmåningom ha tröttnat härpå, och på sista tiden har dessutom — såsom af ofvan relaterade motion synes — särskildt från den sida, som speciellt representerar de arbetande och obemedlade klassernas intressen, yrkats på tullarnes afskrifvande såsom en hjälp emot »dyrtiden», en fordran, som äfven kan tyckas skäligen resonabel, då — om tullskyddet i det stora hela är solidariskt och förslaget att sänka tullarne afser en proportionerlig sänkning utefter hela linjen — detta enligt det förut sagda kan tyckas böra skola kunna gå för sig utan egentligt skadande af någons intressen.

Ser man emellertid närmare på detta projekt, synes det dock, såsom vi förut sagt — allt under förutsättning att tullsystemet är solidariskt — föga troligt, att dess förverkligande skulle bli till någon verklig välsignelse för arbetarne; och än mer osannolikt, att det ej skulle bli till afsevärd skada för näringarna och dess utöfvare.

Det är visserligen tämligen själfklart, att om tullsystemet skruvat upp priserna till en högre nivå än den, som vid en fri handelsregim skulle varit rådande, kommer ett afskrifvande af tullarne med all sannolikhet att medföra en sänkning af prisen; och vid ett första betraktande kan man väl därför äfven tycka, att en dylik afskrifning skulle innebära ett mer eller mindre starkt neutraliserande af de olägenheter, dyrtiden medför, speciellt för de obemedlade.

»Dyrtiden» som sådan, d. v. s. en högre prisnivå, är emellertid i det stora hela ej till skada för någon, om prisen på nyttigheter och tjänster endast, som vid ett fullt konsekvent genomfördt solidariskt tullskydd blefve händelsen, stigit proportionellt och i öfrigt på det högre planet höllo sig stabila. Hvad som är till skada för arbetarne, är därför ej den höga prisnivå, vi i våra dagar bevittna, utan den ständigt fortsatta *prisstegring*, som för närvarande äger rum. Och olägenheten häraf för dem består däri, att de ej tillräckligt hastigt hinna tillpassa sina löner efter den nya prisnivån.¹ Men om priset på deras arbetskraft stiger i lång-

¹ Se härom Jevons: A Serious fall in the value of gold ascertained and its social effects set forth. ch. IV. 2:dra stycket: classification of inco-

sammare tempo än priset på de nyttigheter, som ingå i deras budget, betyder delta ju, att den ständiga prisstegringen kommer att medföra en ständigt lägre reallön än den, som vid stabilt penningvärde skulle uppnåts.

Förutsätter man emellertid, att tullbyggandet sedan någon längre tid i det väsentliga kommit till hvila och att tulltaxan således sedan en följd af år lämnats orörd, är det uppenbart, att i de olägenheter, prisstegringen medför, äger tullsystemet ingen skuld. Genom tullarna har en gång för alla skett en omjustering af prisnivån olika länder emellan, med denna förblir sedan — cæteris paribus — konstant; och den allmänna prisstegring, hvilken vi nu lida under och som enligt gängse i stort sedt utan tvivel riktiga uppfattning i sista hand är ett resultat af det för ymniga guldproducerandet, sker nog i det hela proportionellt i olika länder.¹ Man kan därför ej rättvisligen våga påstå, att tullsystemet — därest det verkligen är solidariskt — skadar arbetarnes intressen.²

Men äfven om man ej kan påstå detta, kunde det tänkas, att man icke förty ville urgera den meningen, att en öfvergång till frihandel skulle vara gynnsam för arbetarne. Under någon tid skulle ju i alla fall den relativa prissänkning, som här af i det tullskyddade landet blefve en följd, motverka den af den starka

mes according as the suffer from depreciation (Investigations in currency and finance ed. Foxwell, London 1909 p. 76). Jmfr Fisher a. a. ch. IX.

¹ I den mån prisstegringen ej sker proportionellt, är detta beroende på förändringar i de faktorer, som äfven vid frihandel bestämma de ädla metallernas fördelning länderna emellan. Hvilka åter dessa faktorer äro, framgår af följande citat: The countries whose exportable productions are most in demand abroad, and contain greatest value in smallest bulk, which are nearest to the mines, and which have least demand for foreign productions, are those in which money will be of lowest value, or, in other words, in which prices will habitually range the highest (Mill, Principles, Bk. III, ch. XIX § 2).

² Däremot måste utan tvifvel det ostadiga penningvärdet anses vara till icke ringa men för arbetarne och ett stabiliserande af detsamma därför af stort intresse äfven för dem. — Om huru ett stabiliserande af penningvärdet skulle kunna genomföras äfven med bibehållande af guldmyntfot — något som, bland andra, Fisher föreslagit i sitt nyssnämnda arbete — se mina uppsatser i Ekonomisk Tidskrift 1913: Om möjligheten för »a compensated dollar» (p. 218) och Ännu något om »möjligheten för »a compensated dollar» (p. 264).

guldproduktionen framkallade prisstegringen och därigenom mera andrum beredas arbetslönen att justera sig efter de nya prissförhållandena. — I denna mening ligger nu också utan tvifvel en viss reson, äfven om man ej kan tillerkänna densamma någon större bärkraft.

Bortsetd därifrån, att det tullskyddade landet står i utländska förbindelser, i hvilka naturligen alltid en rubbning måste inträffa, då en ny relativ (i förhållande till andra länder) prisskala etablerades, skulle nämligen de sjunkande prisen medföra olägenheter för alla gäldenärer. Massor af företag äro ju beroende däraf, att dess produkter kunna afsättas till vissa beräknade pris; fastigheter och inventarier, hvilka under denna förutsättning erhållit sitt värde, ha också fått tjäna som realsäkerheter för att skaffa driftkapital åt dem. Skulle nu dessa panter vid ett allmänt prisfall förlora i värde, är det därför tydligt, att detta lätt skulle medföra, stagnation och kriser i näringslivet med ty åtföljande arbetslöshet och nöd för arbetarne. Den invändningen kan ej heller gärna göras, att dessa olägenheter dock endast skulle vara af öfvergående natur, ty detsamma gäller ju äfven om den eventuella fördel, som skulle bli följd af en öfvergång till frihandel under gjorda betingelser.

Förmånligast för arbetarne skulle experimentet naturligen kunna utföras, om man kunde sänka tullarne i sådan takt, att den prissänkande tendens, som däraf blefve en följd, just balanserade den prishöjande tendens, som af den för rikliga guldproduktionen framkallades, ty då skulle ju prishöjden och därmed näringslivet (frånsett de utländska affärerna) lämnas relativt oförändradt. Själfklart är emellertid, att en dylik tillpassning vore ytterligt svår, att ej säga omöjlig, att åstadkomma, bland annat på den grund att tullsänkningen, som ju för hvar gång skulle voteras af parlamentet, måste ske språngvis, då däremot den prishöjning, som på grund af guldproduktionen äger rum, försiggår successivt och nästan omärkligt. Att befria sig från tullarne, äfven om dessa äro solidara, kan därför näppeligen gå för sig utan att åtminstone temporärt bringa näringslivet och därmed arbetarne en hel del obehag; och då man genom detta befrielseverk dock samtidigt endast kunde hoppas på att skaffa arbetarne

en öfvergående lindring i de olägenheter, de stigande prisen innebära, kan man ju näppeligen med fog påstå, att afskrifvandet af ett solidar tullsystem är en angelägenhet, som särskildt bör ligga arbetarne om hjärtat. Att likvisst ett dylikt system såsom i grund och botten meningslöst icke, därför att det nu en gång kommit till, bör i all evighet få kvarstå, är naturligen ett berättigadt önskemål, för att icke säga en själfklar det sunda förnuftets fordran; och att en tid af allmän prisstegring också erbjuder ett relativt gynnsamt tillfälle att med jämförelsevis ringa skada för näringslifvet företaga afskrifningar, skall ej heller förnekas. Men ett dylikt tullsystems afskaffande kan dock — och det är därpå, det här kommer an — näppeligen betraktas som ett specifikt arbetarintresse. Den socialdemokratiska riksdagsgruppens brådska med afskrifningen, utan utredning, var därför något omotiverad. Gör tullsystemet, för den händelse det är solidariskt, åtminstone ingen skada, bör man ju alltid kunna ge sig till tåls med detsamma, tills en utredning hunnit verkställas, angående i hvad mån vårt tullskydd verkligen är ett solidarskydd och på hvad sätt man lämpligast — vare sig nu detta skulle eller icke skulle visa sig vara fallet — bör företaga afskrifningarne.

Skulle det t. ex. vid en dylik utredning komma att visa sig — hvilket dock naturligen aldrig mer än till en viss grad kan bli händelsen — att vårt tullsystem vore ett verkligt solidarskydd och fånge vi dessutom antaga, att samtliga öfriga länder voro i lika mån som vårt eget skyddade af solidar tullar, synes en öfvergång till frihandel böra kunna gå för sig allra mest smärtlöst genom en internationell öfverenskommelse om på en gång företagna lika och successiva afskrifningar af tullarne inom alla land. Under förutsättning, att tullförhållandena voro på angifvet vis ordnade, skulle nämligen de ädla metallerna redan vara på samma vis fördelade som under en frihandelsregim, och ett bortfallande af tullskrankorna därför ej medföra någon som helst förändring af prisnivån. Genomsnittligt, på världsprisnivån, kunna nämligen inga solidar tullar, utan endast guldproduktionen och kreditorganisationen inverka¹.

¹ Andra tullar kunna däremot, i den mån de inverka menligt på näringslifvet och till en minskning i den varumassa, som omsättes, utgöra en verkligt prisstegrande orsak.

Hvad tullarne nu åstadkomma, är därför endast en fördelning af de ädla metallerna på de olika länderna i andra proportioner, än som vid frihandel skulle ägt rum, och därmed andra inbördes relationer i prisskalorna länderna emellan. Äro emellertid alla länder — såsom ofvan antagits — lika skyddade af hvart sitt solidar-skyddssystem, är det tydligt, att de olika systemen helt neutralisera hvarandras verkningar med hänsyn till de ädla metallernas fördelning; och gifvet är då äfven, såsom redan framhållits, att deras existens eller icke-existens ej kan influera prisnivån.

Sant är nu visserligen, att de förutsättningar, vi ofvan ställt för att ett allmänt afskrifvande af tullarne ej skulle beröra prishöjden, icke äro med verkligheten öfverensstämmande. Oafsedt att naturligtvis icke i något land solidarskyddssystemet verkar fullt på sätt, ofvan antagits, gifves ju länder som England eller Danmark, hvilka i tullpolitiskt hänseende närma sig frihandeln, och hos de all-round skyddade nationerna äro dessutom skyddsmurarna af ganska olika höjd och influera därför i olika mån prishöjden. Men som frihandelsländerna dock utgöra en ganska liten minoritet och dessutom solidarsystemet väl i tämligen stor utsträckning kan sägas verka på förut antaget sätt, är det ej åtminstone alldeles otroligt, att ett allmänt afskrifvande af tullarne skulle för ett land bland dem, hvilka ej kunna sägas drifva en extrem skyddstullspolitik, i det stora hela lämna prisnivån oberörd.

Spekulationer som förestående göra nu visserligen inga anspråk på att anses föra till säkra resultat och ha dessutom naturligen endast en ytterst ringa praktisk betydelse, bland annat därför, att en internationell öfverenskommelse af slag, som ofvan förutsatts, torde höra till det mest otroliga att få genomfördt. Det är därför ingalunda min mening att med dem vilja motivera ett förslag att vänta med tullafskrifningarne, till dess en internationell öfverenskommelse tilläfvventyrs kunde komma till stånd. Att plats för dessa spekulationer lämnats här, är i stället beroende på min åsikt, att dylika öfverväganden ha en stor teoretisk mission att fylla. Genom dem belyses väl förhållandet mellan »dyrtid» och solidar-tullar; man får en klar uppfattning af, hvilken ringa räckvidd en åtgärd som den af socialdemokraterna föreslagna skulle äga för att motarbeta det onda, som af dem med densamma afses,

och man kommer slutligen till insikt om, att andan i deras motion åtminstone principiellt står i strid med en af socialdemokratiens heligaste och mest upphöjda idéer: den om arbetareklassens internationella solidaritet.

Af det förut sagda bör man nämligen lätt kunna förstå, att om arbetarna i ett land för att motarbeta den allmänna prisstegringen kunna få sina solidaritullar sänkta och därmed en relativt mindre anpart af världens myntmetall på sitt eget lands lott, skulle de dock med denna åtgärd endast öka guldöfrråden och prisstegringen i andra länder d. v. s. öfvervälta en del af prisstegringens olägenheter från egna skuldror på brödernas i främmande länder — ett i själfva verket föga solidariskt handlingsätt.

En tullafskrifning af ett solidarskyddssystem synes därför aldrig kunna motiveras från speciellt arbetarvänlig och socialdemokratisk ståndpunkt, ty, för att summera ihop, skulle 1:o en dylik afskrifning med all sannolikhet medföra minst lika stora olägenheter som fördelar för arbetarna — båda af öfvergående natur — och 2:o skulle de eventuella fördelarna vinnas på bekostnad af kamraterna i andra länder, något som ju strider mot själfva den socialdemokratiska andan. En dylik tullafskrifning kan emellertid ej heller motiveras af några andra speciella klassintressen (med undantag förstås för kammarskrifvarnas, de fasta inkomsttagarnes och fordringsägarnes — om dessa senare nu också ska räknas som »klass»), utan endast under åberopande af det naturligen i längden absurda uti att behålla ett tullskydd, som icke är till skydd för någon.

* * *

Vi lämna nu emellertid detta ämne om förhållandet mellan dyrtiden och tullarna och vända oss till en annan fråga, som likvisst står i nära sammanhang med den första och med lagen för de komparativa kostnaderna, nämligen frågan, huruvida icke tullarne, såsom ofta blifvit påstådt, långt ifrån att vara till skada för arbetarne i stället äro nödvändiga för att hålla uppe en hög lönenivå och lefnadsstandard. Från t. ex. Amerika har ju detta skäl otaliga gånger åberopats för att försvara det därstädes allt hitills rådande höga tullskyddet. Man har hänvisat till, att den

amerikanske arbetaren varit bättre (reelt) aflönad än sin engelske och än mer än sin kontinentale arbetskamrat, samt påstått, att detta varit möjligt endast på den grund, att de höga tullarna skyddat det inhemska näringslivet från den billigare utländska arbetskraftens konkurrens¹. I Tyskland möter oss samma resonemang i det ofta hörda påståendet, att tullskyddet är ett nödvändigt komplement till arbetareskyddet (hvilket sistnämnda ju, från viss synpunkt betraktadt, kan anses som en förhöjning af lönen).² Det är således en mycket utbredd mening — hvilken äfven mångfaldiga gånger kommit till uttryck hos oss — att ett högt tullskydd är behöfligt, för att ej de inhemska företagarne skola bli undersålda af sina utländska konkurrenter, arbetande med lägre lönekostnader, och arbetstillfällena således minskas. Tullskyddet skulle därför enligt denna åsikt vara i egentligaste mening ett det nationella arbetets skydd.

Då vi gå att söka utreda, hur det förhåller sig med denna sak, få vi — för undvikande av missförstånd — än en gång erinra om, att vi här, liksom tillföre i denna uppsats, vidta vår undersökning endast under förutsättning att de tullar, hvarom är fråga, äro solidartullar.³ Vid ett dylikt tullsystem ha vi emellertid redan lärt oss, att företagsamhetens naturliga banor ej förtryckas, utan näringarna i stället komma att drifvas precis som under en frihandelsregim. Arbetets gränsproduktivitet och därmed dess reallön kommer därför ej att vid fri konkurrens ställa sig annorlunda, än som skulle blifvit fallet vid frihandel. Företagaren-kapitalisten får ej heller realiter hvarken mer eller mindre. Hvarje förnuftig anledning saknas därför också för ett antagande, att han på grund af tullskyddet skulle bli hågad godvilligt till arbetarna dela med sig en större del af nationalinkomsten för året, än den han äfven utan tullskydd blefve nödsakad lämna. Skall där kunna

¹ Se härom t. ex. TAUSSIG: *Tariff History of the United States*, New York & London 1888 p. 65 och följ. Jmfr äfven BASTABLE: *Commerce of Nations*, London 1907 p. 149 och följ.

² »Sozialreform und Getreidezölle bedingen sich» menar t. ex. POHLE (a. a. p. 225), hvilken, som vi redan sett, äfven proklamerat den satsen, att agrar- och industritullar betinga hvarandra.

³ I en senare artikel hoppas jag bli i tillfälle behandla tullarnas ekonomiska verkningar under förutsättning, att de ej äro solidartullar.

ligga någon sanning i påståendet, att solidartullarna äro till nytta för arbetarna, får denna väl därför sökas på den vägen, att arbetarne på grund af tullarne skulle få lättare att med hjälp af sina organisationer genomdrifva höjda löneanspråk, d. v. s. företagarekapitalisterna skulle få svårare att värja sig för dessa. Men äfven denna sista utväg för att rädda den refererade åsikten torde efter allt att döma vara stängd.

De relativt höga lönerna skulle nämligen med all sannolikhet medföra åtminstone i någon mån en immigration af främmande arbetare och den relativt låga ränta, som blefve en följd av den höga lönen, i stället föranleda emigration af kapital. Och antoge vi än, att detta ej blefve händelsen, enär t. ex. landet i fråga förut haft, jämfördt med angränsande länder, en ovanligt låg lön och hög räntefot, utan förutsätta i stället, i enlighet med de klassiska ekonomerna, att länderna verkligen utgjorde »non-competing groups¹», skulle dock ej arbetarne, såsom vi af fördelningsläran inhämta, äfven om deras organisationer vore än så mäktiga, på längden ha några utsikter att tillskansa sig en lön öfver jämviktslägets. Som jag på annat ställe påvisat², består nämligen fackföreningarnes betydelse för lönehöjden just däri, att de mot arbetsgifvaresammanslutningarne och »den ekonomiska friktionen» försvara jämviktslägets lön — en lönehöjd, som dock vid fri konkurrens förr eller senare i det stora hela skulle etablera sig af sig själf³. Utöfver jämviktslägets höjd kunna åter arbetarne aldrig med hopp om framgång höja lönerna, åtminstone ej så länge företagaren får förbli herre över sin fabrikation i så måtto, att han själf får bestämman öfver själfva tillverkningsprocessen⁴. Han skall nämligen

¹ d. v. s. att de rörliga produktionsfaktorerna, kapitalet och arbetet, kunde röra sig fritt inom nationen och där låta engagera sig i de verksamhetsgrenar, som för dem bäst betala sig, medan de däremot ej kunde öfverskrida nationens gränser.

² Se för det närmast följande: Om den ekonomiska fördelningen och kriserna 'Lund 1909. (Afd. I §§ 2 och 3).

³ Den förryckande inverkan, konjunkturväxlingarne medföra, verkar ju internationellt och kan därför här bortses ifrån.

⁴ För exempel på, hur man äfven genom löneafstal kan åtminstone delvis binda denna rätt, se min uppsats: Till frågan om vår tobaksbeskattnings (Statsvetenskaplig tidskrift 1910 p. 184 och Studier i Aktuella Spörsmål, Stockholm 1913 p. 20).

då alltid, om han tvingas betala en lön öfver jämviktslägets, finna det billigare att använda mer kapital pr arbetare än tillförne. Men kapitalet, som förut jämnt förslog att sysselsätta alla arbetarne, skall då ej längre förslå härtill, utan en del af arbetarne bli sysslösa. För att de arbetslösa då ej i sin nöd skola underbjuda sina lyckligare kamrater, skulle dessa bli tvungna att i en eller annan form lämna dem underhåll. Men att detta i längden blefve ett omöjligt tillvägagångssätt, är lätt att se, synnerligast om man vet, att därigenom den utbetalade totala lönesumman skulle bli mindre, än om man lät samtliga arbetare erhålla sysselsättning och åtnöjde sig med den naturliga lönen, d. v. s. jämvikts-höjdens lön.

Vi se således, att det ej gärna kan tänkas, att arbetslönen genom några solidartullar, som ej rubba den vid frihandel rådande arbetsfördelningen på olika yrken, kan på längden *realiter* influeras; och vi kunna naturligen däraf sluta, att hela argumentet med tullar, för såvidt därmed afses solidartullar, såsom skydd för det nationella arbetet är skäligen misslyckadt.

För att likvisst efter alla konstens regler slå ihjäl argumentet, att för höga löner skulle vara till skada för arbetarna, därigenom att de minskade marknaden och därmed arbetstillfällena, kunna vi för ett ögonblick antaga, att arbetarna verkligen på ett eller annat rätt — genom någon missriktad social lagstiftningsåtgärd — förmått höja sin lön öfver jämviktslägets höjd och ändå behålla samtliga arbetare vid sina poster, samt undersöka, hvad följderna häraf skulle blifva med hänsyn till afsättnings-möjligheterna för arbetets produkter.

Ingen ringare än St Mill har tagit upp frågan till behandling och under förutsättning, att med den högre lönen skall menas en sådan för arbetareklassen i dess helhet och ej endast för arbetarna i ett visst yrke, samt med hänvisning till lagen för de komparativa kostnaderna tillbakavisat påståendet, att de inhemska företagen på grund af den högre lönen skulle bli undersålda af sina utländska konkurrenter, arbetande med lägre lönekostnader. General low wages never caused any country to undersell its rivals, nor did general high wages ever hinder it

from doing so¹. Denna mening, att en högre allmän lön ej skulle medföra några förändringar i näringslivets banor, kan dock naturligen försvaras, endast om man förutsätter, att en proportionellt lika höjning af lönen inom alla yrken ej skulle medföra någon rubbning i de relativa kostnadsförhållanden, under hvilka de olika näringarne arbeta. Såsom redan Cairnes² emellertid anmärker, är det ej sant, att en stegring eller ett fall i den allmänna lönen skulle komma att beröra alla näringar lika, utan sådana, i hvilka de utbetalda lönerna utgjorde särskildt stora poster på omkostnadskontot, skulle naturligtvis få sina omkostnader ökade relativt till dem, i hvilka ränteposterna å fast kapital utgjorde en hufvudpart af omkostnaderna. Själva åtgärden att höja lönerna skulle naturligen också skärpa detta förhållande, något som är lätt att förstå, om man besinnar, att ett höjande af lönen — *cæteris paribus* — betyder ett sjunkande af räntan. En dylik allmän lönestegring skulle därför, om den kunde allmänt genomföras, ej, såsom Mill föreställde sig, medföra en lika förändring af produktionskostnaderna inom olika yrken och skulle därför naturligen ej heller lämna exporten och importen oberörd. — En annan orsak till förändringar, som Cairnes dock ej berör, vore, att till följd af den förändrade inkomstfördelningen inom de olika samhällsklasserna den samhällseliga efterfrågan å de olika varugrupperna blefve en annan, en omständighet, som vi dock här för enkelhetens skull bortse ifrån.

I hvilken riktning ett höjande af den allmänna lönen skulle komma att verka, må dock lämnas som en öppen fråga, hvilken endast efter vidlyftiga specialundersökningar skulle *in casu* kunna besvaras. Det är nämligen uppenbart, att det *a priori* lika väl kunde antagas, att genom den berörda åtgärden skillnaden mellan de relativa kostnaderna för exportartiklar och öfriga i landet producerade varor ökats som minskats. Blefve det första händelsen, skulle man komma till det säkerligen för mången öfverraskande resultatet, att löneförhöjningen gjort landet konkurrensdugligare på den utländska marknaden; i senare fallet når man åter den kanske ej mindre för-

¹ Principles Bk III ch. XXV § 4.

² Some leading principles of political economy, London 1874, p. 392 not 1.

bluffande slutsatsen, att löneförhöjning i stället gjort det svårare för främlingarna att konkurrera på den inländska marknaden; vid intetdera alternativet finnes emellertid plats för den meningen, att de inhemska näringsidkarne skulle behöfva frukta för att på grund af de höga lönerna bli undersålda på alla håll, således helt utan marknad — en fara, som dock ständigt föresväfvar dem, som kannstöpa öfver dessa ting.

Bortser man från en öfvergångsperiods besvärligheter, uppkomna därigenom, att vissa näringar genom den omdebatterade åtgärden skulle gå tillbaka, medan andra i stället utvecklade sig, och att företagarne kontraherat lån, för hvilka de en tid framåt förpliktat sig betala räntor, ej anpassade efter, utan för höga för de nya förhållandena, behöfva ej heller de höga lönerna för företagarne som sådana medföra några svårare olägenheter — någon nedsättning i deras företagarevinst — och kunna därför knappast — såsom ofta påstås — verka hämmande på deras initiativ och verksamhetslust. Den enda inkomst, som vid detta sakernas läge med säkerhet skulle bli kringskuren, vore därför den verkliga kapitalinkomsten, d. v. s. räntan. Att detta åter med all sannolikhet skulle hejda kapitalackumulationen¹ och därigenom i sista hand bli till men äfven för arbetarne, är visserligen sant, men den skada, som dessa komme att lida af de för höga lönerna, skulle ej yttra sig på så vis, att arbete skulle komma att saknas dem, utan så, att de blefvo tvungna arbeta med allt sämre och färre arbetsredskap och därför bli i tillfälle att med samma ansträngning framställa endast en mindre och sämre arbetsprodukt². All sannolikhet talar emellertid, som vi redan sett, därför, att hvarken kapitalisterna eller arbetarne behöfva känna sig allt för oroliga på grund af föregående öfverväganden. Den stora frå-

¹ It is an almost infallible consequence of any reduction of profits to retard the rate of accumulation. (Mill: Principles, Bk. V, ch. IV § 4).

² I viss mån skulle dock minskningen i kapitalackumulationen och således de menliga verkningarne af de höga lönerna motverkas dels däraf, att den högre lefnadsstandarden skulle framkalla ett bättre arbete och dels också däraf, att den strängare konkurrens, som omedelbart blefve följd af lönehöjningen, skulle öka företagens effektivitet. Bäst är dock att bortse från båda dessa omständigheter i en framställning, där det endast gällt påvisa orimligheten i den åskådning, som af för höga löner fruktar, att marknad för det nationella arbetets produkter skall komma att saknas.

gan, som är den afgörande i detta sammanhang, fast den, eget nog, sällan eller aldrig framställes, är nämligen den, huruvida det öfverhufvud är en möjlighet i ett samhälle under fri konkurrens att med eller utan hjälp af solidartullar höja lönerna öfver den naturliga lönehöjden — en fråga, som den, hvilken öfver hufvud vill tillerkänna den teoretiska ekonomiens resultat något värde, näppeligen i det stora hela kan besvara annat än nekande.¹

Genom de föregående undersökningarna ha vi således sett, att solidartullarna, därest de verkligen bjöde »skydd» åt alla industrier, på längden för hvarken arbetarne eller andra intressenter voro till vare sig nytta eller skada; ett påskyndande af tullsystemets afskrifning vore därför under dessa betingelser en ganska menlös reform, om den än ej kunde genomföras utan störingar i näringslivet. Som emellertid vårt tullsystem helt säkert ej bjuder näringslivet ett verkligt solidarskydd, blefve den af socialdemokraterna föreslagna åtgärden naturligen ej fullt så indifferent från ekonomisk synpunkt och bör därför ej åtminstone från denna ståndpunkt² utan utredning tillstyrkas. Säkert är för öfrigt ej heller, att en dylik åtgärd i sina yttersta verkningar ens komme att främja frihandels sak. Får man nämligen af »historiska paralleller» dra ekonomiska lärdomar — en visserligen tämligen omtvistbar metod för att bringa klarhet speciellt i sociala ting — skulle man kanske närmast vara frestad att från en frihandelsvänlig ståndpunkt varna för en dylik reform, då den, därest en strömkantring i uppfattningen angående

¹ Med det förestående är nu naturligen ej sagdt, att det icke existerar någon »connection between the rate of wages in a country and the course of its external trade and domestic industry». Men förhållandet är ej ett vanligt orsaksförhållande, utan prof. Cairnes torde ganska träffande ange naturen af detsamma, då han skrifer: They are coordinate effects of a common cause (that cause being the degree and direction in which a nation's industry happens to be productive), and are consequently symptoms and indications of each other (a. a. p. 404 o. 407).

² There are many things which a statesman has to consider besides the strictly business consequences of the measures which he passes into law. — — — To determine the goodness or the badness of a legislative proposal we need to balance the whole of its effects. Some of these will probably be economic; others will not. Of the others the economist, as such, has no peculiar knowledge (Pigou: Protective and preferential import duties. London 1906, p. 2). Öfver dessa andra eventuella verkningar af en dylik åtgärd skall jag därför också helt afhålla mig ifrån att döma

tullarnes nödvändighet eller önskvärdhet än en gång skulle äga rum, torde vara betydligt lättare att omintetgöra än en efter noggrann undersökning vidtagen reduktion af för höga tullsatser å vissa bestämda industrialster ¹.

¹ I sin *Tariff History of the United States* (p. 191) skrifver frihandelsvännen Taussig på tal om den »horisontala» reduktionen med 10 %, som utgjorde hufvudinhållet af 1872 års tullreform i Amerika och hvilken reform genom 1875 års lagstiftning omintetgjordes: If a detailed examination of the tariff had been made in 1872, and if duties had been reduced in that year carefully and with discrimination, it would have been much more difficult in 1875 to put them back to the old figures. If some of the duties which are of a particularly exorbitant or burdensome character had been individually reduced in 1872, public opinion would not easily have permitted the restitution of the old rates. But the general ten per cent reduction, which touched none of the duties in detail, was repealed without attracting public attention. The old rates were restored; and the best opportunity which the country has had for a considerable modification of the protective system, slipped by without any permanent result.

Konung och råd, ministrar och verk*.

En kritik af departementalkommittéernas förslag ur det svenska statsskicket synpunkt.

Af

Dr Hjalmar Haralds.

A. B. CARLSSON: *Historisk öfversikt af den Svenska Centralförvaltningen*, del III af Departementalkommittéernas betänkande; Departementalkommittéernas betänkande del I, II o. IV.

Ett folk är likaväl som en mänsklig individ underkastadt personlighetskrafvet, d. v. s. uppgiften att förverkliga sig som personlighet, såsom förnuftigt och fritt handlande individualitet. Individualitet är andlig enhet. Den mänskliga personligheten förverkligas genom karaktären, d. v. s. en kontinuitet i handlandet, som vinnes och bevaras genom fritt handlande, men som genom dettas afpassning efter den naturliga, oberoende af den fria viljan gifna, individualiteten normaliter utvecklar sig till en »andra natur», en högre individualitet, medbestämmande den fria viljan. Folkets (nationens) personlighet är staten, som är alla dess nationella sträfvandens (= folkets personlighetssträfvandens) mål. Staten förverkligas genom *statsskicket*, den kontinuitet i statens handlande, som motsvarar karaktären hos den mänskliga personligheten.

* *Red:s anm.* Ämnets vikt och nya synpunkter vid dess behandling förklarar — om förklaring är behöflig — att detta häfte liksom det föreg. innehåller en längre artikel om detta förslag.

Statsskicket är den inre enheten i *statsrätten*, totaliteten af statens rättsförhållanden, men den är liksom all inre enhet i ofullkomlighetens värld endast i större eller mindre grad förverkligad. Det är ingalunda uteslutet, att ett eller flera momenter i gällande statsrätt kunna strida mot statsskicket. Den ideella uppgiften är då dessas ändring efter statsskickets kraf.

Invändningen om dessas subjektivitet är falsk. Statsskicket återfinnes i historien liksom den mänskliga karaktären i den mänskliga individens lif. Kriterium veri förefinnes ock i det förra fallet som i det senare. Det, som tenderar att *spränga enheten*, strider mot statsskicket, respektive karaktären.

* *
* *

De båda hufvudfaktorer, ur brytningen mellan hvilka Sveriges statsskick framgått, äro icke som i England konung och parlament, utan konung och råd.

Vår äldsta statsrättsliga urkund, Ländslagens konungabalk, känner såsom statsmaktens bärare *konungen*, som äger styra riket, och *rådet*, som enligt sin ed skulle råda honom till hvad det anser vara honom och hans rike nyttigt och gagneligt och styrka honom till rikens rätt med all sin makt, att han må hålla alla eder, som han svurit riket, och allmogen de den svurit honom.

Det svenska rådet, sådant det framstod efter medeltidens slut och den nyare tidens början — som bekant fanns före 1720 års R. F. ingen annan grundlag än denna landslagens konungabalk — är en själfständig konstitutionell maktfaktor, en statsrättslig garanti gentemot konungamaktens godtycke, och denna grundkaraktär bibehöll det i stort sedt under hela sin existens.

Hvad det däremot icke är, är en ministär, en sammanfattning af de centrala regeringsorganen. Några dylika funnos visserligen i rudimentärt skick, drotset och marsk, kansler och kammarmästare, de senare chefer för rudimentära ämbetsverk, kansliet och kammaren, men en fast ordning för centralförvaltningen utbildades icke förrän under Gustaf Adolfs tid, då konflikten mellan den segrande konungamakten och den under Karl IX:s tid besegrade, men

icke maktlösa, aristokratien löstes genom rådsmedlemmarnes indragande i den centrala statsförvaltningen.

Genom anknytning till de gamla aristokratiska riksämbetena, som nu fixerades till fem, drotset, marsk, amiral, kansler och skattmästare, fick Sverige ett system af centrala regeringsorgan — ministerier.

Afvikelserna från moderna dylika voro emellertid helt naturligt hvarken få eller obetydliga. Det första af kollegierna, hof-rätten, var ju en domstol — märk dock, att den konungens dom, som den utöfvade, helt enkelt rättsligt sedt var ett moment i hans regeringsmakt — ehuru både med kollegiets och dess presidents, riksdrotsens, ämbetsutöfning voro eller blefvo förenade administrativa funktioner, som falla inom ett justitieministeriums område, den judiciella *förvaltningen*. Lika egenartad var det fjärde kollegiets, kansliets, ställning.

Vid försöken att framställa denna har man, genom användandet af sådana kategorier som saklig och formell behandling af ärendena, kansliets expedierande och förvaltningsuppgifter o. s. v, stannat i en viss oklarhet, liksom också praxis — i början — utmärktes af ett visst vacklande. För att klara upp frågan måste man fasthålla kansliets egenskap just af *kansli*, hvilket i själfva verket förklarar den senare utvecklingen ur sakens egen natur. Ett kansli är ett ämbetsverk, som utgör organet för en myndighets skriftliga viljeyttringar, hvarmed som ett korollarium sammanhänger mottagandet af den korrespondens, som afser att föranleda till dylika, samma funktion som under enklare förhållanden fyllas af en myndighets sekreterare. Den myndighet, till hvilken det svenska »kansliet» anknyter sig, är det förvaltningsrättsliga begreppet K. M:t, den svenska regeringsmyndigheten, vare sig detta begrepp innebär samtidigt eller under olika perioder den personliga konungamakten i »kabinettet», konungamakten utöfvad med råds råde eller de facto uppgående i rådsmyndigheten.

På denna grund kommer kansliet att få delaktighet i alla ärenden, som gå fram till K. M:t, således icke bara de, hvilka icke föllo under andra kollegiers handläggning, såsom utrikes ärenden, ärenden rörande den civila lokalförvaltningen, af icke kameral eller judiciell natur, kyrkoärendena, alla förhandlingar

med riksdagen, riksens råd eller enskilda medlemmar af detta, utan äfven förandet af alla protokoll inför K. M:t jämte utfärdandet af alla K. M:ts beslut. Kansliet blef härigenom det centralaste bland alla de centrala regeringsorganen. Det var icke ett kollegium bland de andra, utan förhöll sig till själfva regeringsmyndigheten såsom dess kansli, på samma sätt som hofrättens, krigsrådets, amiralitetets och kammarens kanslier till dessa förvaltande myndigheter, men det var icke i och för sig själf en förvaltande myndighet, om det än undantagsvis utöfvade vissa administrativa befogenheter rörande med dess egentliga verksamhet sammanhängande ting, t. ex. riksarkivet och postverket (med dess intima sammanhang med utrikes ärendena).

Formellt monopoliserade kansliet fördragningen åtminstone i rådet, men detta neutraliserades af representanters för de öfriga kollegierna närvaro i rådet och konungens obeskurta rätt att i de former, han behagade välja, kommunicera direkt med dessa. Gustaf Adolfs och 1634 års R. F:s kansli motsvarar således ingalunda ett ministerium i modern mening.

Detta kan däremot anses vara fallet med krigs-, amiralitets- och kammarkollegierna, som kunna i afseende på sin uppgift anses motsvara respektive krigs-, marin- och finansministerier med ett undantag, den kollegiala formen.

Denna var tvifvelsutän framvuxen ur medeltidens erfarenhet af svårigheten att få någon att utöfva myndighet såsom *förvaltning* d. v. s. för annans, konungens eller det offentligas, räkning, icke till egennyttiga syften, hvarur ju feodalismens missbruk vuxit fram. Garantien häremot var kollegialiteten, d. v. s. flere i samma funktion, som bevakade hvarandra, t. ex. när man satte flere i slottslofven på en viktig post, eller när Gustaf Wasa lät sitt kammарverk i högsta instans styras af ett flertal kammarråd. En extra fördel innebar ju kollegialiteten därigenom, att man i dessa tider, då man hade svårt att hålla ämbetsmännen, som antingen hade egna gods eller voro belånade med kronans eller bådadera, i staden under längre tid, kunde hoppas att alltid ha tillgång till några af kollegiets ledamöter för tjänstgöring.

Genom de stora rikskollegierna skapades som sagdt organ åt konungen för rikets styrande, men ändrades icke rådets för-

hållande till myndig konung. Rådet blef icke en regeringskonselj, i hvilken konungen obligatoriskt utöfvade sin regeringsmyndighet, utan fortfarande ett representativt organ, med hvilket konungen samarbetade, när han behöfde dess moraliska stöd, t. ex. vid viktigare krigsföretag o. d., alldeles som förhållandet var med ständerna. Rådet var snarare ett svenskt House of Lords, en senat, såsom den samtida benämningen lydde, hvarvid dock likheten snarare var större med den antika förebilden än med dennas afläggare i nutiden. Konungen kunde likväl direkt förhandla med kollegierna i ena eller andra formen utan rådets förmedling.

Tendenser i motsatt riktning uppkommo genom rådets och dess kärnas, de fem höga riksämbetsmännens, ställning som interimsregering under monarkens frånvaro i krig eller omyndighet. De undertrycktes dock genom 1680 års förklaring om konungens rätt att endast höra sitt råd, när han så godt finner.

Gustaf Adolfs regeringssätt har således utbildat följande statsorgan.

1. Det personliga *konungadömet*.
2. Det aristokratiskt-representativa *rådet*.
3. Fem (eller fyra) olika förvaltningsgrenar ledande *ministrar*.
4. Fem (fyra eller tre) centrala *verk*.

Reaktionen under Karl XI häfdade (i 1680 års förklaring) den personliga konungamakten gentemot rådet genom bestämmelsen, att afgörandet i de ärenden, som konungen *pröfvade nödigt* att meddela rådet, berodde af honom allena. Detta stred väl ej mot föregående praxis, men däremot innebar nog den kungliga förklaringen af 1682, att rådets medlemmar hädanefter skulle kallas kungliga råd för att förtaga »det vidriga omdöme om regimentets förande och styrelse, som skulle det bestå af en söndrad makt och myndighet», ett förnekande af själfva det dualistiska svenska statsskickets anda. Man kan emellertid anse, att detta misslyckades. Under hela sin existens tid förblef det svenska rådet en aristokratisk senat, en representativ, icke en administrativ korporation med i centrum ställda högsta domstolsfunktioner. Den *representerade* genom arten af urvalet, hvars förutsättning var en redan vunnen social ställning, den ledande klassen i riket alldeles

som det britiska öfverhuset, som ju också fingeras vara konungens råd och bero på hans kallelse.

Denna aristokratiska karaktär var tillbakaträngd hos Karl XI eller snarare maskerad genom rådsaristokratiens uppblandning med den byråkratiska karriärens män, hvilka emellertid successivt sammansmälte med den gamla adeln och antogo dess karaktär af godsägarestånd utan att bilda en tjänstadel bredvid, om än hela adeln i någon mån öfvergick till en sådan med tiden. Men någon annan karaktär fick ej heller rådet, och att traditionerna obrutna lefvat kvar, visade rådets, under Karl XII:s frånvaro ur riket förberedda renässans vid frihetstidens början.

Den positiva sidan af Karl XI:s personliga regemente var utbildandet af en ministerstyrelse, om man såsom sådan får beteckna regeringsmaktens utöfning genom personliga organer. Karl XI:s ministerstyrelse framväxer ur hans sängkammарstyrelse med Magnus Gabriel De la Gardie, Lindschöld, Johan Gyllenstjerna efter hvarandra såsom organer. Men sedermera utbildar han ett slags system af s. a. s. fackministrar med fastare relationer till centralförvaltningen, kanslipresidenten Bengt Oxenstjerna för utrikespolitiken, generalamiralen Hans Wachtmeister för flottan och kammarpresidenten Clas Flemming för de brännande fiskaliska frågorna. Därjämte fick krigskollegiets presidentämbete, utan att vara besatt af någon särskildt framträdande person, en från kollegiet fristående myndighet.

Karl XII med sin mer spekulativt och systematiskt anlagda natur sökte sätta det hela i system genom 1713 års kansliordning med 6 ombudsråd, hvardera biträdd af en statssekreterare, för olika förvaltningsgrenar. Härigenom är ju departementalreformen anteciperad liksom själfva 1713 års reform genom statssekreterarne Pipers och Polus' insättande i rådet såsom (föredragande) *statsråd*. 1713 års reform anknyter ministerstyrelsen till kansliet, icke till de särskilda specialkollegierna som förut. Det blef denna väg, man sedermera kom att följa, af grunder, som vi strax skola se.

Institutionen med ombudsråden innebar helt enkelt, att vederbörande statssekreterare ställdes under uppsikt af en särskild af kanslikollegiets medlemmar, hvilka uppdelade ärendena sinsemellan på expeditioner. Så hade man ock tänkt fortfara efter 1718, i det

att de 3 rikskansliråden skulle öfvervaka hvar sin af de 3 statssekreterarne, men det stannade vid blotta projektet i denna mot administrativa nyskapelser reaktionära tid.

Frihetstiden innebär en renässans för rådet såsom konstitutionell faktor representerande den numera byråkratiserade aristokratien, om man så får kalla den då ledande klassen. Denna representativa karaktär tar sig ett starkt uttryck i riksrådsvalen, hvilka faktiskt reducerade konungens inflytande på rådets tillsättning ungefär till ± 0 , enär ju t. o. m. en misshaglig, genom att ensam uppföras på förslag, kunde påtvingas konungen. Gentemot konungamakten uppträdde rådet genom rådsomröstningarna såsom absorberande denna, med undantag af ett fåtal kabinettsärenden af politiskt betydelselös natur. Faktiskt blef K. M:t i rådet ett regeringskollegium öfverordnad de andra kollegierna, men icke till arten skildt från dem. Rådsherrarne reserverades uteslutande för denna uppgift, i det att genom 1720 års regeringsform deras placering i spetsen för kollegierna, kansliet undantaget, upphörde. Personlig konungamakt och ministrar försvunno, och kvar stod ett regerande *råd* och centrala *verk*. Dessa ha genom denna reform fått sin nuvarande ställning, all föredragning hos K. M:t skedde hädanefter genom kansliet, hvilket ju förut varit i princip antaget, men i praktiken motverkats, genom att kollegiernas presidenter och delvis äfven bisittare sutto i rådet, och verken afskuros från all direkt kommunikation med regeringsmakten, hvarigenom en kollegiernas utveckling till moderna ministerier, såsom t. ex. i Danmark¹ förhindrades. Den kommande utvecklingen måste gå efter andra linier.

Gustaf III:s återgång till Gustaf Adolfs regeringsätt innebär först och främst den personliga *konungamaktens* återställande. Konungen befrias från rådsomröstningen i de vanliga regeringsärendena, och vidare sker en återgång till de friare formerna för regeringsmaktens utöfvande. Genom en i regeringsformen öppnad utväg blef föredragningen i *kabinettet* regel, och rådet blef åter en senat, tillika högsta domstol, den mera solenna rådsförsamlingen vid sidan af regeringen, tills det genom Förenings- och Säkerhets-

¹ Aschehous uppsats i Festskriften till A. F. Krieger och Thorsøe: Frederik VII:s Historie.

akten 1789 sattes på indragningsstat i sin helhet, hvarigenom den svenska rådsinstitutionen i sin gamla historiska form gått under. En efterträdare fick det i viss mån i rikets allmänna ärenders beredning, hvilken dock liksom rådet under den äldre vasatiden mestadels öfverlade utan konungens presidium. Under Gustaf IV Adolfs sista tid, strax före 1809 års revolution, spelade beredningen under riksdrotsen Wachtmeisters ledning en ganska stor roll i fronderande riktning genom sin obstruktion mot de nödvändiga finansiella åtgärderna till rikets försvar¹.

I full analogi med det Carolinska enväldet utvecklade det Gustavianska en *ministerförvaltning* i anslutning till de olika *konsejler*, vid hvilka ärendena afgjordes i kabinettet. Konsejlerna sammansattes på olika sätt för olika slag af ärenden, men för hvart och ett af de förvaltningsområden, de motsvarade, fanns en särskild betrodd konungens rådgifvare och verkställare af hans beslut, de facto en *minister*. Sällan voro Gustaf III:s ministrar tagna ur riksrådsklassen, såsom kanslipresidenterna Ulrik Scheffer och Creutz, hvaraf den förre kunde betraktas som ett slags statsminister i vår tids mening, den senare egentligen som en utrikesminister, till hvilken funktion kanslipresidentposten i samband med statssekreteraren för utrikes ärendenas indragande allt mer utvecklades. Riksrådet Karl Sparre fungerade en tid såsom ett slags krigsminister med uppsikt öfver krigsväsendet med utomordentliga fullmakter. Såsom en marinminister kan generalamiralen af Trolle betecknas. I öfrigt anknötos ministerposterna till statssekreterareposterna inom kansliet, som genom dessas själfständiga framträdande de facto upplöstes för att icke vidare framträda som ett enhetligt ämbetsverk. I det för Liljencrantz upprättade statssekreterareämbetet för handels- och finansärendena, som förenades med förordnandet att utöfva presidentämbetet i — det icke kollegiala — statskontoret skapades ju en minister af kontinental typ, en konungens föredragande rådgifvare, som tillika var förvaltningschef inom sitt område. Tillika skapades generaladjutantsämbetet som ett organ för konungens kommandomyndighet för krigsmakten, som på nytt tillerkänts honom som en personlig funktion utan

¹ Jfmr Trolle-Wachtmeister: Minnen.

råds råde och uttryckligen undantagits från de vanliga reglerna för kontrasignation. Emellertid blefvo alla Gustaf III:s nybildningar på detta område efemära skapelser, hvilka icke bundos i en fast stats- och förvaltningsrättslig ordning. Som typiska må omnämnas det kollegiala handels- och finansdepartementet, som efterträdde expeditionen af samma namn, samt den ecklesiastika beredningen. Det personliga konungadömet ville helt enkelt icke binda sig i bestämda förvaltningsrättsliga former. Detta motsvarade ju en äldre svensk rättsordning, men kändes af den dåvarande generationen som reaktionärt.

Ett förslag att systematisera den praxis, som utvecklats, föreligger i några memorialer af Liljencrantz, hvori föreslås ett bestämdt antal departementer med statsministrar som föredragande och tillika presidenter i vederbörande verk; men detta ledde ej till någon åtgärd.

1809 års regeringsform återupprättade det statsrättsligt bundna rådet i formen af en som regel *alla* de allmänna ärendena omfattande, inför rikens ständer ansvarig regeringskonselj. De faktiska anordningarna i förvaltningen under den föregående regimen bibehöllos i det stora hela. Så inflyttades riksdrotset och kanslipresident i det nya statsrådet under benämningarna justitie-statsminister och statsminister för utrikes ärendena. Den förra bibehöll sin plats i högsta domstolen, och den senare ställdes såsom ordförande i spetsen för kanslistyrelsen. Äfven hofkanslern ingick i den nya konseljen, hvars nya element blefvo sex konsultativa statsråd. Vidare bibehöllos Gustaf III:s generaladjutanter för kommandomålen och hans statssekreterare för krigs-, civil- samt handels- och finansärendena, hvarjämte i stället för hans ecklesiastikberedning kom en statssekreterare för ecklesiastikärendena.

Häri genom hade man, med bevarandet af *konungamakten*, som dock bands för sin maktutöfning i fasta statsrättsliga former, skapat ett nytt *råd* såsom själfständig faktor, dock under riksdagens påverkan genom det principiella erkännandet af både *statsrättsligt* och *politiskt* ansvar. Organisationen af kollegierna såsom centrala *verk*, icke längre ministerier, fanns orörd kvar. Endast en genomförd *ministerförvaltning* saknades. En enda verklig minister fanns, statsministern för utrikes ärendena. Justitiestats-

ministern var icke en justitieminister i modern mening, oafsedt sitt domarevärf, var han dock ledare af *lagstiftningsarbetet*. Den andra af en justitieministers funktioner, *rättsförvaltningen*, delades mellan justitiestatsministern och justitiekanslern såsom verklig minister i betydelsen af på en gång förvaltningschef och kunglig rådgifvare.

Statssekreterareämbetet åter, som i sin fyrhöfdade form (statssekreterare funnos för krigs-, civil-, handels- och finans- samt ecklesiastikärendena) skulle förmedla förbindelsen mellan K. M:t och förvaltningen i allt öfrigt, befanns åter icke vara ett tillräckligt fast bindeled. De härför under den följande reformperioden uppgifna skälen torde icke träffa in med verkliga sakförhållandet. Så icke statssekreterarnes lägre rangställning i förhållande till verkcheferna. Statssekreterareämbetet torde t. ex. äfven i England ha framgått ur en relativt låg rangställning inom centralförvaltningen, hvilket dock icke hindrat, att de utvecklats till verklig ministerställning, och likadant var ju förhållandet under äldre tider i Sverige. Ett annat argument från samma tid, att statssekreterarnes brist på tillfällen att öfvervara hvarandras föredragning var en hindrande faktor, torde komma sanningen närmare, men äfven vara felformuleradt i så måtto, att en utveckling af en kraftig ministerförvaltning ingalunda torde hindras af något dylikt. Hufvudsaken är vederbörande ministrars *direkta förhållande till* den beslutande *regeringsmyndigheten*. Karl XI:s och Gustaf III:s ministrar sutto ju ingalunda i en gemensam regeringskonselj, utan dylika funnos för olika slag af ärenden. Likaledes torde enskild föredragning (eller fattande af beslut) utan öfriga ministrars närvaro vara en ganska vanlig företeelse i ministerinstitutionen utrikes. Statssekreterareinstitutionens svaghet efter 1809 låg tvifvelsutan i, att de trycktes ner i andra planet gentemot regeringskonseljens ordinarie medlemmar, statsrådets ledamöter. Hade detta afhjälpts genom att de fått säte i detta, såsom verklig föreslogs, eller hade vid sidan af detta funnits en annan form för föredragning hos konungen, såsom under föregående tider, så hade nog statssekreterareämbetet i Sverige kunnat utveckla sig till verkliga ministerfunktioner.

En annan svårighet att därvidlag öfvervinna var dualismen mellan de under statssekreterarne stående föredragande och expedierande statsexpeditionerna å ena sidan samt kollegier och verk å den andra. En utväg hade varit att, såsom också föreslogs, låta kollegiepresidenterna på nytt inträda i rådet, då de hade blifvit de verkliga ministrarne och statssekreterarne snarast nedsjunkit till sekreterare i statsrådet, men denna utväg lämpade sig väl ej på grund af den söndersplittring, som med utgångspunkt från Karl XI:s tid utvecklats inom kollegiesystemet och ytterligare utvecklades under 1800-talet genom tillägg af nya centrala verk, hvilken mångfald väl ej lämpade sig till att organiseras som ministerier. Afgörande var kanske, att man satt så fast i traditionen af föredragning genom kansliet, att man icke hade någon tanke på verkcheferna såsom föredragande ¹.

I 1840 års departementalreform gick man den motsatta vägen. Ministerinstitutionen anslöts, i stället för liksom 1634 till de centrala verken, till kansliets afdelningar, statsexpeditionerna. Statsförvaltningen i sin helhet delades upp på 7 departementer, hvardera med en statsrådsmedlem som chef, biträdd af vederbörlig expedition inom K. M:ts Kansli. Departementschefen *föredrog* inför Konungen alla departementets ärenden och *kontrasignerade* besluten — liksom statssekreteraren — men hade dessutom att *omedelbarligen expediera alla föreskrifter och erinringar till vederbörande om verkställigheten af fattade beslut*. Föreningen af föredragning och rådgifvareskap med uppsikt öfver verkställigheten måste anses konstituera minimum af en ministerfunktions karaktäristika. Häri genom hade man resolut beträdd ministerinstitutionens väg, men utan att följa den till slutet. Man förväxlade ministerförvaltning, konungens utöfvande af rikets styrelse genom rådgifvare med uppsikt öfver hvar sin afdelning af statsförvaltningen, med ministerstyrelse i egentlig mening, konungens rådgifvares utöfvande af riksstyrelsen i stället för konungen. På grund däraf vägrade man departementschefen den beslutanderätt i vederbörande departements ärenden, som var medgifven de departementen underordnade kollegier och verk.

¹ Jmfr A. B. Carlsson a. a. och Blom: Det svenska statsrådets organisation 1809—1840.

En inkonsekvens var det väl på sätt och vis också, att, när man nu lade rådgifvarekallets tyngdpunkt icke längre på statsrådet som ett helt utan på enskilda medlemmar som departementschefer, man icke utnyttjade detta till bekvämare föredragningsformer — »i kabinettet» — med denne ende såsom konstitutionell rådgifvare, hvilket ju borde kunnat anses såsom ur konstitutionell synpunkt fullt betryggande, när det ändå var en ansvarig stadsrådsmedlem icke en konungens enskildt tillkallade troman, utan fortfarande satte föredragning i statsrådet in pleno såsom regel.

Departementsindelningen var vid sin tillkomst i det stora hela fullt organisk, i det hvarje departement stod som organ för sin speciella funktion i statslivet och omfattande alla dess underordnade organ.

Denna organiska enhet bröts emellertid under utvecklingens lopp genom uppkomsten af särskilda verk för vissa samfärdsmedel o. d. Förläggandet af järnvägarna under civildepartementet, medan post och telegraf hörde under finansdepartementet, var ju en rent godtycklig anordning.

En naturlig följd häraf var, att det första förslag till reform i departementsindelningen, som framträdde — det var vid 1856—58 års riksdag — rörde just inrättandet af ett departement för *allmänna arbeten och kommunikationer*. Sedermera återkom denna fråga förknippad med den om *näringarnes* placering i ett särskildt departement, och frågan om näringarnas och samfärdselns plats inom departementalindelningen har sedermera ständigt återkommit ända till inrättandet af *jordbruksdepartementet* 1900, hvarigenom vi äro framme vid status quo.

Kvar står olöst frågan om ett departement för öfriga näringar och för kommunikationer, hvarjämte på sistone framträdt krafvet på de *sociala ärendenas* sammanförande i ett departement. Mera kuriositetsintresse har det ur ett slags antiklerikalism framgångna förslaget att öfverföra kyrkoärendena till justitiedepartementet liksom det ur en sparsamhet, som partout motsätter sig en ökning af departementens antal vid upprättandet af nya, framgångna yrkandet på försvarsdepartementens sammanslagning. Motiveringen om behovet af en enhetlig ledning och planläggning af försvaret

torde icke för vederbörande varit förenad med mera bestämda föreställningar än en vanlig fras.

Af dessa önskemål har *handelsdepartementet* af riksdagen knäsat i en skrivelse af 1905, frågan om socialdepartement har avancerat i de mån, att 1908 års riksdag i en skrivelse uttalat sig för de sociala ärendenas sammanförande i ett statsdepartement, hvarjämte samma riksdag uttalat sig för åstadkommandet af en mera enhetlig och sakkunnig behandling af ärenden rörande kommunikationer och allmänna arbeten. Bakom denna skrivelser kraf på *sakkunnig* behandling af respektive ärenden ligger en ny fas i frågan om departementalreformen, som dock icke helt saknar motsvarighet i föregående reformförslag. Ett afsevärdt antal uttalanden från näringslivets och teknikens män hade framkommit, hvori kräfdes nya departement för dessa intressen, men icke af den gamla typen, kansliexpeditioner, rekryterade så godt som utslutande med i bästa fall hofrättsutbildade jurister, utan med *fackmän*. Härigenom var uppställt problemet om afskaffandet af *dubbelarbetet*, d. v. s. den dubbla beredningen af ärendena först genom fackmän i vederbörande ämbetsverk sedermera genom juristerna i K. M:ts kansli. Hur paradoxalt långt denna anordning drivits kan man finna af ett sådant faktum som att för några år sedan i samma statskalender upptagas inom finansdepartementets afdelning af K. M:ts kansli dels själfva Bankinspektionen och dels *vid sidan af denna* en särskild tjänsteman, förordnad att föredraga bankinspektionens ärenden för departementschefen.

I detta läge uppdrog, den 11 December 1908, K. M:t åt fyra kommitterade, t. f. landshöfdingen i Stockholms Län, förutvarande generaldirektören för Statens Järnvägar Mauritz Sahlin, landshöfdingen, förutvarande expeditionschefen i Landtförvarsdepartementet F. Bergenholtz, landssekreteraren, förutvarande statsrådet Axel Schotte samt professorn i statsförvaltnings- och folkrätt vid Uppsala Universitet K. H. Blomberg, att under den förstnämndes ordförandeskap

»verkställa en undersökning angående de förändringar, hvilka under förutsättning, att en regeringsrätt komme till stånd, kunde finnas erforderliga eller lämpliga i statsdepartementens genom grundlag fastställda indelning

såväl som i personalen och arbetssättet inom departementen samt den närmare fördelningen af ärendena departementen emellan, därvid jämväl borde komma under öfvervägande, huruvida för vissa ärenden annan ordning för deras beredning och afgörande än den nu gällande vore af förhållandena påkallad, äfvensom att afgifva förslag till lönestater för departementen.»

Till de tvenne uppgifter, omorganisationen af departementsindelningen och ombildning af departementens inre organisation, som den föregående utvecklingen framfört, fick kommittén en tredje, öfvertagandet af löneregleringskommitténs uppgift beträffande departementsexpeditionernas personal. Icke utan inflytelse på kommitténs arbete torde ha blifvit, att dess ende statsvetenskapligt och historiskt skolade ledamot, professor Blomberg, redan följande år afled utan att få någon ersättare.

Samma år som departementalkommitterade tillsattes den s. k. kommerskollegiekommittén under ordförandeskap af chefen för Kommerskollegium, generaldirektör Lagerheim och i öfrigt bestående af administrative fackmän och representanter för näringslivet inom verkningskretsen för Kommerskollegium och det tilltänkta Handelsdepartementet. Uppgiften för kommittén var just att organisera förhållandet mellan dessa båda institutioner.

Den 31 December 1912 öfverlämnade departementalkommitterade, ur hvars krets Schotte genom sin statsrådsutnämning hösten 1911. utträd, sitt betänkande, i hvilket dock afdelningen angående Handelsdepartementets organisation ännu fattades. Afsikten med denna uppsats är att granska de i detta betänkande inneslutna reformförslagen ur synpunkten af det svenska statsskicket, sådant det hittills utvecklats. Här ingår icke uppgiften att ge sammanhängande referat af betänkandet, hvarigenom lätt det intrycket kan uppkomma, att rättvisa icke gjorts åt kommitterade för det ena eller andra praktiska uppslaget i detalj. Uppgiften har från början begränsats till undersökandet af bärkraften ur *statsskickets* synpunkt. Att de resultat, positiva och negativa, som på denna väg framkomma, möjligtvis kunna komma helt eller delvis att gå stick i stäf mot det afgörande, som de makthafvande faktorerna komma att besluta sig för, bevisar icke min framställnings orik-

tighet ur den angifna synpunkten för dem som verkligen fatta den. Det bevisar icke ens dess opraktiskhet. En teoretisk öfvertygelse kan vara en faktor i det praktiska lifvet, fastän den aldrig är den enda och sällan den dominerande.

* * *

Se vi nu på kommitterades sätt att lösa frågan om departementalindelningen, så finna vi först och främst, att de icke lyckats skapa en *organisk* sådan, d. v. s. en, däri hvarje departement omfattar en del af statsförvaltningen, som har till gemensamt ändamål en *enhellig statsfunktion*, ett nödvändigt villkor för att departementet skall fylla sin uppgift att organiskt förbinda regering och förvaltning.

Sådana departement finnas i kommitterades förslag. De äro:

1. Utrikesdepartementet, hvars organisation af kommitterade lämnats orördt med undantag af att handelsafdelningen öfverförts till det nya handelsdepartementet.
2. Försvarsdepartementet.
3. Finansdepartementet.
4. Undervisningsdepartementet.
5. Jordbruksdepartementet.
6. Kommunikationsdepartementet.
7. Handelsdepartementet.

Men tvenne af de utaf kommitterade konstruerade departementen äro högst oorganiska konstruktioner. Framförallt gäller detta om Justitie- och Kyrkodepartementet. Justitie- och kyrkoförvaltning äro icke *en* utan *två* statsfunktioner, att kommitterade sedermera i samma departement förlagt statistiska centralbyrån gör icke det hela mera organiskt, utan visar helt enkelt, att deras förslag gjort bankrutt i detta afseende.

Kyrka och undervisningsväsende bilda ett organiskt helt, ty bägge ha till uppgift vårt folks andliga enhet på den rena evangeliska lärans grund. Dissenters religionsfrihet upphäfver icke denna enhet såsom ett svenska statens ändamål, ty dissenterlagen tillerkänner religionsfrihet endast åt af staten erkändt *kristligt religionssamfund* (jämte den med kristendomen organiskt sammanhängande judendomen), för hvilket erkännande fordras en av staten godkänd be-

kännelse och församlingsordning. Enheten är således icke upp-
gifven. Man har endast i stället för en krets nöjt sig med tvänne
koncentriska cirklar för att lämna utrymme åt en med statsända-
målet förenlig religionsfrihet. Den gemensamma medelpunkten
torde få anses vara den (judiskt-) kristna världsåskådningen, på
hvars etisk-religiösa sanktion modern europeisk rättsordning hvilat.

Att denna statsfunktion, verksamheten för nationens andliga
enhet, sönderfaller i två, religiös uppbyggelse och undervis-
ning, är en annan sak. Därför kan man också ha *två* departe-
ment för kyrka och skola lika väl som *ett*. Under nuvarande för-
hållanden bör man snarast ha ett särskildt undervisningsdepartement
vid sidan af ecklesiastikdepartementet icke för häfdandet af under-
visningsväsendets självständighet, som icke är i fara, utan för kyrko-
förvaltningens skull, eftersom ecklesiastikdepartementets chef faktiskt
som regel utses utslutande ur undervisningsväsendets synpunkt.
Härigenom är naturligtvis i intet afseende samverkan på organi-
sationens underordnade stadier utsluten, liksom den i statsrådet
representeras af konungen. Flera departementen få ju ofta använda
sig af gemensamma organer t. ex. prästerskap och kommunalord-
förande. Så är det naturligtvis intet hinder, att skilda kyrko- och
undervisningsdepartement t. ex. begagna sig af domkapitel och
pastorer.

Civildepartementet har jämte sin speciella uppgift, landtrege-
ring och kommunala ärenden, under olika perioder i sin egenskap
af allmänt inrikesdepartement fått öfvertaga äfven andra upp-
gifter. Så hade det före jordbruksdepartementets upprättande alla
näringsarna och af kommunikationsväsendet järnvägar, väg- och
vattenbyggnader. Efter omregleringen år 1900 upphörde det att
vara näringsdepartement, men fick i stället alla kommunikatio-
nerna och hälsovården.

Kommitterade låta civildepartementet omfatta 3 grupper af
ärenden:

- 1) de egentliga civilärendena, landtregering och kommunala
frågor,
- 2) hälsovården,
- 3) sociala ärenden (socialstyrelsen och riksförsäkringsanstalten).

Koncentreringen af den ganska invecklade sociala förvaltning staten skaffat sig, var tvifvelsutan en organisatorisk nödvändighet. Närmast till hands låg då att låta det ske inom civildepartementet, som skedde vid upprättandet af socialstyrelsen 1912. Oaktadt det viktigaste sociala verket, kommerskollegii afdelning för arbetsstatistik, legat under finansdepartementet, har de sociala frågornas behandling tillt stor del skett genom civildepartementet, som såsom svarande för ordningens upprätthållande fått på sin lott de sociala frågornas mest framträdande fenomen, arbetstvisterna och medlingen i dessa. Af denna i synnerhet under grefve Hugo Hamiltons chefskap för civildepartement utvecklade praxis blef socialstyrelsens förläggning under civildepartementet en konsekvens. Men hvarken ifranne för ett socialdepartement eller ens kommitterade ha tänkt sig detta såsom en definitiv anordning, och det ligger icke i sakens natur, att så skall vara. De egentliga civilärendena, d. v. s. utöfvande af öfverhetskraften, genomförandet af statens ordning dels gentemot orostiftare dels genom organiserandet och öfvervakandet af de kommunala förbanden utgöra icke samma statsfunktion som den socialpolitiska. Snarare sammanhänga de med rättskipningen, speciellt den kriminella, hvarmed de i England äro förenade hos »Home Office» (medan de kommunala ärendena ligga hos ett särskildt kollegium, Board of Local Government).

De sociala frågorna visa i vår tid tendens att draga åt sig mer och mer af det allmänna intresset äfven på bekostnad af andra mindre moderna allmänna frågor. Vi se, hur det gick med näringspolitiken i kommerskollegium, när den fick denna gökunge i boet. Äfvenledes kan det bli en viss spänning t. ex. vid en våldsam arbetskonflikt mellan det civila intresset af ordningens upprätthållande rätt och slätt och socialpolitikerns ifver att icke stöta bort arbetarskarorna från ett medlingsförslag.

Får det socialpolitiska intresset dominera öfver ordningens, och det kommer det helt naturligt att göra, förenade i samma departement, hvars chef måste utses med hänsyn till de invecklade socialpolitiska uppgifterna icke med hänsyn till de expeditionsmässiga civila, som kunna skötas af hans kansli, så kan rättsordningen i längden komma att lida. Bäst därför att med en

gång bilda ett särskildt socialdepartement vid sidan af civildepartementet. Men detta bör blifva ett verkligt socialdepartement, omfattande alla sociala frågor icke bara de, som populärt kallas så, arbetarfrågorna. Hit böra utom dessa lämpligen hänföras hälsovården från civildepartementet och fångvården från justitiedepartementet, så att socialdepartementet får samma funktion i afseende på samhällets harmoniska utveckling som hygienien för den enskilda människan.

Slutligen finnes det en punkt, försvarsdepartementens sammanslagning, i fråga om hvilken vi äro eniga med komitén, men icke längre än om själfva saken, icke om sättet för dess utförande.

I 1840 års departementalreform sammanslogos hvad 1834 års konstitutionsutskott kallat »rådgifvarekallen i regerings- och kommandoärenden», statssekreteraren för krigsärendenas funktioner med generaladjutanternas för armén och flottorna. Af de tre ämbetena blefvo tvenne, statsrådet och chefen för landtförsvarsdepartementet, tillika konungens rådgifvare i kommandomål för armén, samt statsrådet och chefen för sjöförsvarsdepartementet, tillika konungens rådgifvare i kommandomål för flottan. Detta innebär, att konungen skulle utöfva sitt högsta befäl öfver krigsmakten genom samma rådgifvare som de militära regeringsärendena i egentlig mening, således en stark koncentration inom krigsstyrelsens bägge hufvudgrenar.

Chefen för Landtförsvarsdepartementet trädde helt och hållet i generaladjutanten för arméns stad och ställe. I stället för generaladjutantsexpeditionen upprättades Landtförsvarsdepartementets Kommandoexpedition, och likaledes öfvergick chefskapet för Generalstaben s. a. s. automatiskt på honom, liksom han förordnades att närmast under Konungen föra högsta befälet öfver armén med chefs myndighet i allt, som rörde disciplinen. En motsvarande ställning för flottans vidkommande hade Chefen för sjöförsvarsdepartementet, flottans stab utvecklades i nära anslutning till Sjöförsvarsdepartementets Kommandoexpedition, och för departementschefens militära egenskap tordé tala, att han hade egen flagga.

Departementschefernas ställning såsom souschefer eller hvarför icke generalinspektörer för Armén och Flottan har i någon

mån grumlats i det allmänna medvetandet därigenom, att de upphört att vara stabschefer. Ett särskildt generalstabschefsämbete finnes sedan 1873 och en särskild Chef för Flottans Stab sedan 1884. 1904 afskildes från detta ämbete funktionen att leda flottans öfningar, i det en »Inspektör för flottans öfningar till sjöss» tillsattes, afsedd att vid krigsfall föra högsta befälet öfver »Kustflottan», själfva operationsflottan i motsats till lokalförsvaret.

Till ytterligare begreppsförvirring har verkat de civila krigsministrarne i England och Frankrike. Man glömmar, att denna företeelse förmedlats af parlamentarismen, som till sitt historiska ursprung är ett aristokratiens dominerande öfver konungamakten. Då tar helt enkelt aristokratien de högsta ämbetena i besittning, som sin naturliga rätt och byte. Den ämbetsmannamässiga fackkunskapen tillhör ett annat utvecklingsmoment. Af den aristokratiska parlamentarismen har den demokratiska ärfvt det från facksynpunkter frigjorda förfogandet öfver taburetterna.

Ur rena parlamentariska fördomar torde krafvet på civila krigsministrar och försvarsdepartementens sammanslagning ha växt fram. Man jämföre S. A. Hedins öfverord om det obehöfliga om en särskild representant i statsrådet för vår flotta i hans af departementalkommitterade citerade motion om ett undervisningsdepartement.

Frågan har likväl med tiden fått en saklig innebörd. Den parlamentariska erfarenheten har allt mer och mer visat oförenligheten af parlamentarisk d. v. s. af riksdagsmajoritetens växlingar beroende ministerställning med ställningen som krigsmakens souschefer. Dessa böra helt enkelt icke växla efter parlamentariska omröstningar. En parallell strömning är sträfvandena i utlandets parlamentariskt styrda stater, både Frankrike och England, efter krigsstyrelsens parlamentariska oberoende.

Man har i Sverige å militärt och försvarsvänligt håll sagt sig, att det är orimligt att förbruka våra främste generaler och amiraler i parlamentariska strider, där skolade parlamentariker böra kunna tillkämpa försvaret större förmåner icke minst genom riksdagsmännens vanliga fördom mot officerare.

På detta sätt har tanken på civil krigsminister förberedts, tills den blifvit en verklighet f. n. Af det föregående framgår,

att reformen blifvit genomförd i förtid, sålänge vi hafva kvar våra bägge med militära funktioner förenade departementschefsämbeten. Naturligtvis har detta i sin mån bidragit till att framföra departementalkommitterades förslag om sammanslagningen.

Rent administrativt sedt är det naturligtvis icke orimligt, att krigsmakten *ingår i administrationen* som ett försvarsdepartement, gemensamma angelägenheter som värnplikten o. d. synas fordra en dylik gemensam instans för hela krigsmakten och äfven det icke oberättigade idealet af en gemensam enhetlig militärbudget. Men å andra sidan får icke detta undanskymma faktum af armé och flotta såsom skilda operativa enheter, om än samverkande med hvarandra ömsesidigt liksom bägge med det fasta försvaret. Enligt regeln om största möjliga öfverensstämmelse mellan krigs- och fredsorganisationen måste detta faktum öfva ett bestämmande inflytande äfven på krigsmaktens organisation. Armé och Flotta måste vara administrativa likaväl som operativa enheter. Ur denna synpunkt ha de flesta stater skilda departementer för här och flotta. Om således ett gemensamt försvarsdepartement skall inrättas, får detta ej upplösa arméns och marinens administrativa enhet hvar för sig. Detta är emellertid just hvad kommitterade gjort.

Icke nöjda med att enligt sin allmänna princip inordna Arméns och Marinens centrala verk, armé- och marinförvaltningarna, i det blifvande försvarsdepartementet hvar för sig, ha kommitterade gått längre och sökt skapa en gemensam förvaltning för här och flotta.

Det föreslagna försvarsdepartementet består af utom 1) departementskansliet, de till en sammanslagna departementens kansli-expeditioner, af

- 2) artilleriafdelningen
- 3) fortifikationsafdelningen
- 4) marinafdelningen
- 5) intendenturafdelningen
- 6) sjukvårdsafdelningen
- 7) kameralafdelningen.

Dessa »departementsafdelningar» efter kommitterades terminologi har man vunnit genom att införlifva marinförvaltningens nuvarande afdelningar med arméförvaltningens departementer,

och när detta ej gått jämt upp, har man sammanfört det återstående till en marinafdelning med byråer, motsvarande de återstående forna afdelningarna i marinförvaltningen. Å andra sidan har man måst inrätta särskilda marinbyråer i de öfriga departementsafdelningarna på ett undantag när. Resultatet har således blifvit, att man upplöst det organiska sammanhanget inom marinen centrala ämbetsverk, men ändå i en eller annan form har alla dess afdelningar kvar utom i kameralafdelningen. Också ha alla marinsakkunnige, som af kommitterade tillkallats, enligt kommitterades egen bekännelse afstyrkt saken.

På så sätt har man fått en *intendenturafdelning* under generalintendenten med en särskild *marinintendenturbyrå* under marinöfverintendenten och med två *intendenturkårer*, i realiteten en enhet endast på papperet. Likaledes en sjukvårdsafdelning med den till generalläkare upphöjde öfverfältläkaren som chef och marinöfverläkaren såsom chef för en *marinbyrå*.

Endast i kameralafdelningen, som är bildad genom inflyttandet af marinförvaltningens civilafdelning i arméförvaltningens civila departement, har man nått en verkligt organisatorisk enhet, en uppdelning icke efter armé och flotta, utan på en aflönings-, en räkenskaps- och en revisionsbyrå.

I öfrigt har man ej ens lyckats åstadkomma en formell sammanslutning. Vid sidan af hvarandra stå oförmedladt *artilleri- och fortifikationsafdelningarna* (för armén uteslutande med undantag af, att den förra öfvertagit vården om flottans handgevär) samt *marinafdelningen* med sina artilleri-, torped-, min-, nautiska, ingenjör- och civilbyråer.

Hvad man har vunnit med sammanslutningen är en gemensam kameral (civil-)afdelning och marinförvaltningens sönderbrytande. Det första är naturligtvis godt och bra, men icke det senare, och det förra förutsätter ej detta.

I själfva verket torde förhållandet vara, att den enhet, försvarsdepartementet behöfver, icke bör sträcka sig utöfver den *civila* förvaltningens område. Alltså en expedition i K. M:ts kansli för regerings- och riksdagsärenden samt möjligen ett civilt verk under generalkrigskommissarien för räkenskaper och kamerala ärenden, till hvil-

ket ansluter sig de öfverrevisorer efter järnvägsstyrelsens mönster, som kommitterade på goda grunder vilja sätta i stället för civilkommissionen.

Men både armé och marin måste, som de haft alltsedan 1634 års R. F. i spetsen för sig ha hvar sitt militära ämbetsverk respektive armé- och marinförvaltningen.

icke mycket lyckligare ha kommitterade varit i anordnandet af de rent militära krigsärendena, kommandomålen. De ha insett, att med den gemensamma civila eller för ena vapnets vidkommande icke sakkunnige försvarsministern i stället för två sakkunnige departementschefer måste armén och marinen ha sina särskilda fackmannasouschefer under Konungen liksom generaladjutanterna före 1840. De ha till den ändan skapat tvenne generalinspektörer en för armén och en för marinen, tillika chefer för respektive kommandoexpeditioner. Denna anordning kan ju i sig själf tyckas plausibel, men kommitterade ha icke tagit konsekvensen att låta dessa funktionärer blifva Konungens rådgifvare i Kommandomål för respektive Armén och Flottan, därigenom förverkligande Regeringsformens mening, att dessa skola beredas af militära rådgifvare med uteslutande statsrättsligt ansvar för grundlagsbrott icke politiskt, eftersom politiska öfvervåganden ej höra hemma i det militära kommandot. I stället gör förslaget generalinspektörerna till rådgifvare åt chefen för försvarsdepartementet, som själf blir *Konungens* rådgifvare i kommandomål, hvilket innebär, att den militära ledningen af armé och marin ställes i beroende af politiken i krigsministerns person.

Sin anordning i detta afseende motivera kommitterade med att kommandomålen ej äro det samma som högsta befälet öfver krigsmakten, som utöfvas af Konungen som ett särskildt ämbete, — utan de administrativa saker, som ombesörjas af Konungen i egenskap af detta fältherreämbetes innehafvare. Denna tolkning af kommandomålen är emellertid oriktig såsom stridande mot regeringsformens historiska förutsättningar. När Gustaf III i 1772 års R. F. § 19 skapade särskilda kommandomål genom att skilja ut öfverbefälet öfver krigsmakten från bundenheten af »sittande råd», var det sannerligen på ett verkligt kommando öfver krigsmakten han tänkte, icke några enbart administrativa funktioner, eftersom han hänvisade till hvad som » varit brukeligt uti de

fordna och för riket mäst lysande och lycklige tider». 1810 års förordning, som åberopas för den administrativa teorien om kommandomålen, afsåg endast att begränsa kommandomålen gentemot de militära regeringsärenden, som af statssekreteraren för krigsärendena skulle föredragas i statsrådet, icke i öfrigt. Dessutom må man erinra sig, att Konungens rådgifvare i kommandomål båda generaladjutanterna och departementscheferna. ända till 1873 och 1884 voro chefer för generalstaben och flottans stab, hvadan den onaturliga skillnaden mellan stabstjänst och kommandoexpedition icke uppkommit.

Rimligast förefaller, att vid en sammanslagning af försvarsdepartemten R. F. § 15 återfår sin ursprungliga bestämmelse »kommandomål må konungen afgöra i närvaro af den ämbetsman, hvilken konungen allmän befattning därmed uppdragit.» Dessa ämbetsmän böra rimligtvis vara cheferna för generalstaben och marinstaben, hvadan kommandoexpeditionerna böra införlifvas med dessa såsom afdelningar af dem. Härigenom vore ju en fullkomlig öfverensstämmelse mellan freds- och krigsförhållanden uppnådd.

Återstår nu funktionen af högste befälhåfvare öfver armé och marin närmast under Konungen, som de militäre departementscheferna utöfvat, och öfriga verkliga generalinspektörsfunktioner. Det låge väl närmast till hands att låta dem fortfarande följa funktionen som rådgifvare i kommandomål. I stället för att skapa en generalinspektör för Armén, som finge en falsk ställning mellan Konungen och generalstabschefen, — i krig, som väl bör vara normerande, finnes endast plats för en högste befälhåfvare och hans stabschef — kunde man måhända låta Chefen för Generalstaben utöfva högsta befälet öfver Armén näst under Konungen och i stället anställa en generalsperson som souschef i generalstaben, på det att ledningen af det egentliga generalstabsarbetet ej må försummas, medan generalstabschefen är ute på inspektioner, och hvilken souschef, när generalstabschefen i Konungens ställe fungerar som Högste Befälhåfvare, gör tjänst som hans generalstabschef.

För Flottans vidkommande behöfves ingen generalinspektör, icke heller kan chefen för marinstaben, som i krigstid måste följa Konungen i Arméns Högkvarter, lämpligen fungera som sådan. En

lämplig militär centralmyndighet finnes ju redan i inspektören för Flottans öfningar till sjöss. Kommitterades motivering för att sätta en generalinspektör öfver honom, att han i krigstid endast för befälet öfver Kustflottan ej öfver flottstationer och lokalförsvär är ju en ren orimlighet. Flottans baser böra naturligtvis underordnas operationsflottans högste befälhavare, likaväl som arméns dess generalissimus. Detta borde förresten ske redan i fred och utmärkas genom en ändrad titel, t. ex. Befälhafvande amiral för marinen eller något dylikt. Yrkande på en reform i dylik riktning har ju framkommit från mest kompetenta håll, inspektörens för flottans öfningar till sjöss, som framhållit vikten för sitt arbete att äfven, när kustflottan ej är mobiliserad, ha befälet och kunna ha t. ex. civilpersonal till sitt biträde.

Nekas kan icke, att armén och flottan hade en tilltalande organisatorisk enhet, när departementschefen förenade de administrativa funktionerna med rådgifvareskapet i kommandomål och chefskap för vederbörlig stab. Det skulle måhända kunna finnas lämpligt, att generalstabschefen trädde i närmare förbindelse med arméförvaltningen, om icke såsom dess chef så dock såsom ordförande i dess plenum i analogi med generaladjutantens medlemskap i krigskollegium. Befälhafvande amiralen vid marinen kunde måhända öfvertaga chefskapet för marinförvaltningen eventuellt med den nuvarande chefsbefattningen omorganiserad till souschef.

Vi sammanfatta vår kritik af kommitterades förslag till departementälindelnings i slutsatsen, att departementen böra fixeras till följande:

1. Utrikesdepartementet.
2. Ecklesiastikdepartementet.
3. Krigsdepartementet.
4. Civildepartementet.
5. Justitiedepartementet.
6. Finansdepartementet.
7. Jordbruksdepartementet.
8. Handelsdepartementet.
9. Kommunikationsdepartementet.
10. Undervisningsdepartementet.
11. Socialdepartementet.

Med upprättandet af dessa departement böra alla behof i den vägen under afsevärd tid vara fyllda, hvadan kommitterades förslag att ur grundlagen utesluta bestämmelserna om departementen, hvilka ha historisk häfd för sig i de föregående bestämmelserna om kollegier och statsexpeditioner, icke bör äga rum. Tvärtom visar en sådan sak som kommitterades vidunderliga konstruktion af Justitie- och Kyrkodepartementet vikten af, att alla väsentliga statsfunktioner grundlagsenligt tillförsäkras hänsyn vid departementalindelningen och icke utsättas för att skjutas undan till förmån för tillfälliga liebhaberier.

Öfvergå vi nu till den andra delen af kommitterades uppgift, själfva omorganisationen af departementens arbetsätt, så finna vi samma anda af halfbet, som ej vågar gripa sig an med frågorna efter uppgiftens egen natur, utan håller sig inom vissa på förhand gifna schemata, som den anser motsvara den nuvarande politiska maktkonstellationen. Men därvidlag råkar den, utan att i formen bryta med vårt statsskicks traditioner, att tillgripa medel, som hota att underminera det helt och hållet.

Förslaget vill bryta den nuvarande dualismen mellan departement och verk genom att inordna de senare i de förra såsom afdelningar, men vågar ej draga ut konsekvenserna af denna tanke.

Inordnandet är egentligen endast genomfördt i rent yttre mening, i det att man tänkt sig de centrala verken inom ett departement sammanförda med dess till departementskansli omdöpta afdelning af K. M:t:s Kansli i en lokal. Man har vidare för att undvika dubbelarbete tänkt sig de centrala verken deltaga i beredningen af regeringsärendena — hvilket de ju redan göra nu för de respektive verkens vidkommande — genom att dess egna tjänstemän föredraga dem i statsrådsberedningen. Men något inordnande i organisatorisk mening af verken såsom departementsafdelningar — de mindre kallas med en otäck språklig skandinavism departementskontor¹ — förekommer i verkligheten ej. De-

¹ Att på detta sätt t. ex. Riksarkivet blir »justitie- och kyrkodepartementskontor för arkivärenden» är en historisk barbarism, som dömer sig själf och hvars mening i kommitterades system vi därför finna onödigt att närmare utlägga.

partementschefen får ej något verkligt chefskap för departementen, alldenstund *beslutanderätten* nu som förut hvilat hos K. M:t och — departementsafdelningarna.

Men detta är endast yttersidan af saken. Om departementschefen ej har någon *myndighet* öfver sina afdelningschefer, så har han så mycket större *inflytande*. Han har rätt att för hvarje vecka erhålla en förteckning öfver ärenden i vederbörande departementsafdelning och på grund häraf påfordra, att vissa ärenden framför andra företagas till behandling inom afdelningen, och han har rätt att tillsätta extra föredragande, hvarigenom han ju helt enkelt kan sätta en misshaglig verkchef ur spelet. Vidare har han ju de afsättliga verkchefernas öde i sin hand, och alla tecken tyda på att under en parlamentarisk regime, sådan som den nu brutit in, den makten kommer att hänsynslöst användas. Vidare är ju verket för sin utveckling både i afseende på sin uppgift samt de anställdes intressen hänvisad till den parlamentariske ministerns goda vilja för erhållandet af nya anslag. Ett som allt torde departementscheferna kunna utöfva ett tämligen oinskränkt inflytande på verken. Detta gäller redan under nuvarande organisation, men under den nya tillkommer, att verket icke skall afge skriftliga utlåtanden, hvarigenom deras mening äfven mot departementschefen kommer till offentlig kännedom, utan endast utföra en muntlig föredragning i statsrådsberedningen, där protokoll ej föres och endast ett kortfattadt tjänstememorial blir kvar. Detta torde sätta inseglet på verkens beroende af departementschefen.

Men härigenom har man skapat ett slags ansvaringsystem. Departementschefen dominerande inom sitt departement, men utan formell beslutanderätt *under ämbetsmannans ansvar*, kan handla genom departementsafdelningarna som ansvaringar. Detta är ju helt enkelt att utlämna ett område af vårt statsskick åt godtycket, åt rättslösheten.

Och ha de centrala verken kommit illa från saken, så har det ej gått bättre för Konungen. Föredragningen genom verken, alltså de speciellt sakkunnige, sker ej inför K. M:t i Statsrådet, hvilket väl vore den enda rimliga konsekvensen af 1809 års R. F:s anda, utan i statsrådsberedningen, där Konungen ej är närvarande.

Att tyngdpunkten kommer att ligga på det senare stället, ej det förra, torde vara själfklart. Konungen får ej tillfälle att möta frågorna på ett förberedande stadium, att konfronteras med sakkunskapen och eventuellt genom nya frågeställningar till denna lägga saken tillrätta på ett annat sätt, än den förelägges honom. Han mötes af en fait accompli i statsrådet, gentemot hvilket det vore onödigt bråk att sätta sig till motvärn.

På detta sätt är i själfva verket Sveriges Konung eliminerad från den plats i statsförvaltningens centrum, som han sedan urminnes tider intagit. Förutsättningarna för en parlamentarisk ministerstyrelse, ett regerande ministerkabinett utan Konungens deltagande, är skapad äfven i Sverige. Medan man formellt velat undvika ministerstyrelse, har man ramlat rakt upp i den.

Hvad är ministerstyrelse, det som svenskt statskick med rätta afskyr? Jo, det är, att ministrarne, de konungens rådgifvare, som stå i spetsen för förvaltningens skilda områden, sätta sig i Konungens stad och ställe, att ministrarne »styra riket» i stället för Konungen. Typiskt för detta förhållande är det britiska Cabinet Council, den korporation af de politiskt betydande ministrarne, som sammanträder för att bestämma regeringens riktlinier — utan konungen. Gentemot denna sjunker King in Council, vår K. M:t i Statsrådet, ner till en högtidlig registreringsapparat. En annan form af ministerstyrelse hade vi i frihetstidens regerande riksråd. Den formella skillnaden blir ganska stor. Konungens närvaro och regeringsärendenas afgörande i själfva den lagbundna rådkammaren, motsvarande Englands Privy Council, ger det hela ett helt annat utseende, men den faktiska kärnan, ärendenas ledning genom en sammanslutning af politiskt likasinnade män — formellt konungens rådgifvare — under ledning af en premierminister, kanslipresidenten, fanns dock. Likheten blir större i sakligt afseende, när man besinnar, att den britiske kabinettsministerns ställning betingas af hans tillhörighet till kabinettet, chefskapet för ett visst departement har ett rent tillfälligt samband med detta. — Man går ogeneradt från civildepartementet eller finansförvaltningen till amiralitetet, när de politiska konjunkturerna fordrat det. Ämbetet som departementschef innehar man närmast därför, att det engelska rådsherreämbetet, Privy Councillor, icke lika väl som

det svenska lämpade sig till socialt underlag för ministerställningen och, emedan det var önskvärdt för kabinettet att behärska förvaltningen. Men otvifvelaktigt måste man anse den svenska anordningen med en partipolitisk konselj utan departementschefsposter för en mera rationell lösning af den parlamentariska regeringens problem. Den britiska parlamentarismen laborerar ju ännu med svårigheten att tillgodose krafven på fackkunskap i spetsen för departementen under partiregementet.

Med ministerstyrelsen i denna mening må icke förväxlas en annan — kraftig utveckling af ministerinstitutionen af *administrativ*, icke politisk natur. Den består i, att ministrarne med full makt och myndighet *styra* sina *departement*. Vi vilja för detta begrepp använda ordet *ministerförvaltning*, d. v. s. förvaltning genom ministrar i motsats till t. ex. förvaltning genom centrala verk, som icke stå i direkt förbindelse med själfva regeringsmyndigheten, såsom i Sverige under frihetstiden och efter 1809.

En dylik ministerförvaltning kan vara förenad med ministerstyrelse i egentlig mening som i England, men den kan också lämna fullt utrymme för en personlig konungamakt såsom t. ex. i Preussen, och det är ansatser till en dylik vi haft i Gustaf Adolfs höga riksämbetsmän och enväldets ministrar.

Just 1840 års departementalreform, sedd i ljuset af vår föregående historia, som pekar på att här finnes ett tomrum att fylla, synes anvisa oss en dylik utveckling, och den svenska konungamakten har genom upprepade förslag att gifva departementscheferna beslutanderätt i vissa frågor sträfvat därhän. Det är att lägga märke till, att konungamakten aldrig motsatt sig ministerinstitutionen, utan ständigt sträfvat att utbilda den. Dess rival har varit rådet icke *ministrarne*. Det gäller i själfva verket icke att beträda en principiellt ny väg, utan att draga konsekvenser af hvad som redan finnes.

1809 års R. F. lägger afgjort tyngdpunkten af det konstitutionella ansvaret icke på statsrådet som kollegium, utan på föredraganden, hvarför icke häraf draga den konsekvensen, att sedan denne, departementschefen, är medlem af statsrådet låta honom i regel ensam bära detta ansvar. Detta vore återgång till Gustaf III:s konseljer, som ju ännu lefva kvar i vår förvaltningsrätt i det

faktum, att statsrådet betecknas som konselj i ett visst departements ärenden, t. ex. civildepartementsärenden, eller justitiedepartementsärenden. Mot konstitutionellt statsskick skulle ju en dylik reform icke strida, när Konungen i motsats mot under enväldets tid hade vid sin sida en *bestämd* rådgifvare, en fullt konstitutionellt ansvarig medlem af statsrådet.

Däremot skulle ju en större frihet kunna lämnas i en dylik konseljs öfriga sammansättning. Här vore den lämpliga platsen för den föredragning genom de centrala verken själfva, som kommitterade velat förlägga till statsrådsberedningen. Vill man gå en medelväg kan man ju göra statsministerns och konsultativa statsråds närvaro obligatorisk. De ärenden, som gå från de centrala verken till K. M:t, kunde då efter nödig beredning genom verkets försorg föredragas inför departementschefen, som antingen kunde låta ärendet gå direkt till afgörande eller underkastat det en beredning ur allmänna synpunkter i sitt kansli eller på annat sätt, om så befinner nödigt. Af departementskansliet finge dessutom beredas de ärenden, som icke höra under något verks handläggning. Sedermera hade departementschefen ätt själf, genom verket eller genom tjänsteman i sitt kansli, föredraga ärendet för K. M:t, hvarvid som sagdt den beredande myndigheten, äfven om den ej är föredragande borde vara representerad med yttranderätt för upplysningars meddelande¹.

I stället för att departementalkommitterades reform skulle eliminera konungamakten och undertrycka de centrala verkens

¹—Efter professor Reuterskiölds påpekande, att beredningen af samma ärende i K. Maj:ts kansli, som förut handlagts af centralt verk, ej behöfver innebära *dubbelarbete* på grund af olika synpunkter, har man å ämbetsmannahåll intensivt hakat sig fast vid denna skarpsinniga synpunkt och förnekat, att någon form af dubbelarbete existerar. Jag har i det föregående sökt tillgodogöra mig den Reuterskiöldska ståndpunkten, men kan inför detta ej komma ifrån den enkla reflexionen, att det måste vara praktiskt, att vid en frågas afgörande rådfråga den, som bäst känner en detalj, *direkt* och *muntligen* ej genom referat, när det gäller myndigheter, som äro närvarande i hufvudstaden. Orimligheten i ett motsatt förfarande framgår tydligt t. ex. i bilagorna till en K. M:ts proposition, där t. ex. jordbruksministern refererar Medicinalstyrelsens utlåtande för konungen. Enkläst och värdigast synes mig, att konungen får konfronteras med den medicinska sakkunskapens utlåtande direkt utan departementets förmynderskap.

själfständighet skulle på detta sätt genom den omedelbara beröringen mellan konungamakten och verken bådadera komma till sin rätt under den konstitutionella statsrådsansvarighetens egid.

Denna reform kunde lämpligen anknytas till R. F. § 8, som redan känner konseljer, där ett mindre antal statsråd äro närvarande, minst 3 utom föredraganden, hvilket ju skulle passa in på statsministerns och de konsultativa statsrådets närvaro. Denna formulering skulle ju kunna lämna statsministern tillfälle att låta något af de andra statsråden fungera som sin ställföreträdare. Den i paragrafen uttalade principen, att samtliga statsråd skola öfvervara alla ärenden, som »rikets allmänna styrelse röra», förefaller ju principiellt riktig. Om ändring bör ske i de särskildt uppräknade ärendena: »frågor och förslag om nya allmänna författningars vidtagande, om upphäfvande och förändring af de förut gällande; om nya allmänna inrättningar uti särskilda styrelsens grenar», tarfvar en särskild undersökning, som vi här ingalunda anse oss skyldiga att prestera. Kanhända kan dock saken ordnas allenast genom ändring i praxis.

Genom en dylik reform torde en afsevärd lättnad i statsrådets och speciellt departementschefernas arbetsbörda kunna vinnas till förmån för regeringsarbetets snabba och ostörda gång.

Men jag finner icke, hvarför man skulle stanna härvid. R. F. i § 4 uttalade princip: »Konungen äger att allenä styra riket» bör naturligtvis såsom en af grundpelarna i vårt statsskick icke lida någon inskränkning. Den anses emellertid icke göra det, genom att det vid sidan af »regeringsärenden» finnas »styrelseärenden», som icke gå fram till K. M:t utan afgöras af vederbörande centrala verk i sista instans.

Så resonerade De Geer i statsrådet den 10 Januari 1868, då beslutet fattades om att afge Kgl. proposition i frågan om departementschefens beslutanderätt:

»Det vore i själfva verket orimligt, om i frågor, som röra rikets allmänna styrelse och hushållning, och i hvilka Konungen ensam eger lagstiftanderätten, Han icke skulle kunna bestämma, att en departementschef skulle afgöra vissa ärenden, likaväl som han ostridigt kan ålägga andra myndigheter det».

Louis de Geer gick likväl icke så långt, att han ansåg frågan om grundlagsenligheten ostridig. Därför föreslogs följande tillägg till R. F. § 7:

»Af sådana till Konungen inkommande ärenden, som icke äro i grundlag särskildt nämnde bland dem, hvilka Konungen eger afgöra, och som för öfrigt hvarken afse klagan öfver någon embetsmyndighets åtgärd eller eljest äro af den vikt, att Konungen vill om dem själf besluta, vare Konungen obetaget att låta de mål Han föreskrifver, afgöras af vederbörande Departementschef, hvilken åligger att öfver sålunda afgjorda mål till Konungen i Statsrådet afgifva berättelse».

Förslaget vann emellertid icke riksdagens bifall, och likadant var förhållandet med en ny Kgl. proposition till 1885 års riksdag med följande förslag till tillägg i § 7.

»Öfver de ärenden hvilka enligt instruktion, som af Konungen utfärdats, blifvit af Departementschef afgjorda, skall han till Konungen i Statsrådet afgifva berättelse. Ej må till Departementschefs afgörande öfverlämnas ärende, som innefattar klagan öfver ämbetsmyndighets åtgärd».

Denna formulering har bestämda företräden framför den föregående. Den utgår bestämdt ifrån, att det icke är någon del af Konungens regeringsmyndighet, som skall utskiftas på departementscheferna. — I själfva verket hade frågan uppkommit däri-genom, att man vid kommerskollegii införlifvande med ett näringsdepartement ville undvika att besvära K. M:t med alla dess administrativa småomsorger. — Alltså förutsätter den, att beslutanderätt i dylika icke regeringsärenden, utan rent administrativa frågor kan lika väl tilldelas en departementschef som en chef för ett verk eller ett kollegium. På denna linie måste departementschefernas beslutanderätt, som ju redan nu i undantagsfall existerar, fastslås och utvecklas, om den ej skall blifva i strid med vår grundlags anda.

Men under sådana förhållanden kunde det vara fråga om, huruvida bestämmelsen om ordnandet af departementchefernas be-

slutanderätt icke närmast hörde hemma i R. F. § 47 om ämbetsverkens organisation, där det heter bl. a.

» — — rikets kollegier, landtregeringen samt högre och lägre ämbetsmän skola förvalta dem åliggande sysslor och värf enligt de instruktioner, reglementen och föreskrifter, som redan gifne äro eller framdeles kunna gifvas — — ».

Här kunde lämpligen orden »statsdepartementen och centrala ämbetsverk» infogas i stället för »rikets kollegier», hvaraf skulle följa, att Konungen skulle utfärda en särskild instruktion för hvarje departement och däri inrymma den beslutanderätt åt departementschefen, som kunde befinnas lämplig ur synpunkten af departementets inre organisation. Härvid vare icke uteslutet, att han rent af kunde bestämma, att departementschefen skulle utöfva chefskapet för något verk eller någon myndighet under departementet, som genom sin centrala natur lämpade sig därför. Precedensfall för något dylikt finnes ju i civilministerns chefskap för statistiska tabellkommissionen och ecklesiastikministerns för riksarkivet i förna dagar. Så kunde man ju tänka sig handelsdepartementets chef tillika vara chef för kommerskollegium, enär en särskild chef för detta ämbetsverk, hvars naturliga område ju är det samma som departementets nämligen näringarna, handel, sjöfart och industri, ju blöfve en alldeles onödigt fördubbling (Lotsverket, som departementalkommitterade inordnat i handelsdepartementet, måhända omedvetet drifna af en instinkt att maskera ett dylikt avita förhållande, hör ju enligt sakens natur under kommunikationsdepartementet). Men vill man icke tillgripa en sådan oöfvanlig utväg, finge man väl uppdelat kommerskollegium på tre särskilda verk för handel, industri och sjöfart, hvaraf det förstnämnda finge fortplanta det historiska namnet¹.

¹ Sedan detta skrefs, har kommittébetänkandet om Handelsdepartementet utkommit, hvaraf framgår, att af det omorganiserade kommerskollegiets 6 byråer, 4, de för handel, industri, sjöfart och bergsbruk, genom sin ställning i kommitterades förslag (uppdelning på sektioner och chefernas aflöning i jämhöjd med verkehefer) lämpligen borde organiseras som själfständiga centrala verk. Man skulle då få ett kommerskollegium för handelsärenden, ett bergskollegium samt en industriförvaltning och en sjöfartsförvaltning. De båda mindre byråerna, som icke genom sektions-

Låter man på detta sätt departementschefens beslutanderätt organiskt inränga sig i statsförvaltningen, torde intet vara att befara för konungamakten af densamma. Såsom en särskild formell garanti kunde ju tänkas, att vid divergens mellan departementschefen och vederbörande verk frågan borde underställas K. M:t. Detsamma borde vara fallet med alla principiellt nya afgöranden, medan departementschefen borde kunna få afgöra allt som ex analogia kan bestämmas ur gällande lag och praxis. Dessa allmänna bestämmelser kunna ju lämpligen införas i ett tillägg till R. F. § 47, om man önskar grundlags helgd åt dem, eljest i departementalstadgan.

Under dylika omständigheter skulle våra centrala verk östördt fortsätta arbetet för sina uppgifter alldeles som nu, en ståndpunkt som förefaller så mycket naturligare jämförd med det faktum, att utvecklingen utrikes går i riktning mot utskiljandet inom ministerierna af hvad som inom den italienska förvaltningsrätten kallas »autonoma generaldirektioner» (t. ex. för statsjärnvägar samt statistik och sociala ärenden), hvilkas chefer afgöra ärendena själfständigt och på eget ansvar och hvilka ej äro förlagda till ministeriets lokaler. I Norge planeras ju f. n. upprättandet af ett generaltulldirektörs-ämbete istället för tullafdelningen inom departementet, liksom man förut har en generaldirektör för järnvägarna. Den framställning af centralförvaltningen i utländska stater, som utgör del IV i kommitterades betänkandes betänkande, talar ett helt annat språk än de slutsatser, som kommitterade kommit till. Den enda förändringen enligt här gjorda uppslag skulle innebära, att det finnes en administrativ instans för afgörandet af vissa frågor och minskning af statsrådets arbetsbörda mellan verken och K. M:t. Verken

uppdelning närma sig ämbetsverk, kunde ju lämpligen bli byråer i departementskansliet. Fråga torde äfven vara, om icke tull-verket, som under nuvarande förhållanden tjänar *handelspolitiken* mera än det fiskaliska intresset, ej borde förläggas under handelsdepartementet analogt med att domänstyrelsen af ett liknande skäl på sin tid öfverfördes till jordbruksdepartementet. Om man nödvändigt vill bibehålla kommerskollegiet som en enhet, hvilken lösning ju i viss mån anteciperats genom generaldirektörsutnämningen, finge man på detta sätt två stora verk inom departementet, hvarigenom dettas organisation blir rimlig äfven utan medtagande af det heterogena lotsverket.

böra alltså icke gå upp i departementen som afdelningar, deras chefer och styrelser skulle fortfarande ha den rent tekniska ledningen af dem. Så skulle t. ex. järnvägsstyrelsen leda statens järnvägar ur synpunkten af den bästa möjliga affär för staten, alldeles liksom en enskild järnväg skötes af sin styrelse, medan kommunikationsdepartementet hade att tillgodose samfärdselns intressen, dels det sociala af goda förbindelser för rikets befolkning, dels det nationalekonomiska för näringslivet. Tariffpolitiken borde till stor del kunna förläggas med beslutanderätt hos departementschefen efter hörande af järnvägsstyrelsen och representanter för de nämnda intressena, under det järnvägsstyrelsen beslutar i frågor, som kunna rent trafiktekniskt bedömas.

Under respektive departementschefers handläggning borde rimligtvis falla alla understöd af offentliga fonder på näringslivets och kulturens områden. Vidare alla dispensfrågor, där de ej skapa principiellt viktiga prejudikat, speciellt inom undervisningsväsendet, samt till slut i allmänhet utnämningar ända upp till verkcheferna, så att K. M:t ej behöfde utnämna t. ex. lektorer och adjunker.

Men som sagdt med en dylik beslutanderätt åt departementscheferna bör intet intrång ske på Konungens rätt att allena styra riket. Fasthåller man detta, befinnes det, att icke alla departementer lämpa sig att styras af departementschefer med beslutanderätt, emedan de i olikhet med dem med mera speciella uppgifter representera statsfunktioner af så pass allmän natur, att de icke lämpa sig att få några af sina ärenden afgjorda som styrelseärenden, utan Konungen själf måste hålla dem i sin hand som regeringsärenden. För deras vidkommande är benämningen departementschef olämplig. Föredraganden kunde i stället lämpligen benämnas statssekreterare, hvarigenom markeras, att konungen själf direkt utöfvar chefsmyndigheten. Statssekreterarne skulle då stå i spetsen för detta departements expeditioner, hvilka gifvetvis borde kvarstanna inom ramen af K. M:ts kansli.

Dessa departementer äro *fyra*.

1. Utrikesdepartementet.
2. Försvarsdepartementet.

3. Civildepartementet.

4. Ecklesiastikdepartementet.

Konungen och ingen annan är statens högste representant utåt, sändebuden äro hans representanter ej en departementschefs. Likaledes är han chef för krigsmakten, och ingen departementschef bör konkurrera med honom härom. Han och icke en chef för civildepartementet bör vara de lokala öfverheternas chef. Han och ingen annan bör vara icke summus episkopus, hvilket icke enligt svensk rätt existerar, utan representant för den nationella enheten i religiösa ting, hvilket under statskyrkosystemet innebär icke, att staten tvingar in alla sina medlemmar i kyrkan utan själf såsom nationens enhet är medlem i den.

Öfriga ärenden skulle föredragas inför K. M:t af departementschefer för

Justitiedepartementet.

Socialdepartementet.

Kommunikationsdepartementet.

Jordbruksdepartementet.

Finansdepartementet.

Handelsdepartementet.

Undervisningsdepartementet,

hvilka departementschefer gärna i enlighet med språkbruket kunde kallas ministrar, så att man sluppe det pedantiska statsrådet och chefen etc., hvaremot statsrådstiteln kunde uteslutande förbehållas åt de konsultativa.

Dessa departementer böra, som departementalkommitterade föreslå, ha sina från K. M:ts kansli skilda departementskansliier men icke under några franska »generalsekreterare», som kommitterade föreslå, utan hvarför inte helt enkelt kanslichefer, i anslutning till den häfdvunna expeditionschefstiteln. I K. M:ts kansli skulle kvarstanna jämte justitiekanslersämbetet och nedre justitierevisionen expeditionerna för de fyra ofvannämnda departementen, för hvilka statsministern finge bära det politiska ansvaret, medan statssekreterarne likt öfriga föredragande utom statsrådets krets borde inskränkas till det statsrättsliga; att de på regeringens uppdrag borde uppträda som föredragande äfven inför riksdagen är en sak, som

ligger så nära till hands, att den synes själfklar, men detta borde gälla äfven om de öfriga föredragande ur administrationen. Naturligtvis med begränsning till rent fackliga inlägg, medan ministrarne finge besörja de politiska. Denna anordning förefaller både ur det sakliga utbytet synpunkt förnuftigare och med våra förvaltningscheferns värdighet mera öfverensstämmande än kommitterades förslag att låta dem utan yttranderätt sitta och vakta på debatten, i ena kammaren medan departementschefen är borta i den andra för att vid hans återkomst kunna meddela upplysningar. Denna uppgift kan ju lämpligen anförtros åt yngre departementstjänstemän, som äro stenografer, såvida man ej beslöte sig för politiska ställföreträdare åt våra departementschefer likt i England.

Statsministrerna skulle såsom kansliets högste ledare ha på sin lott organiserandet af föredragningen inför K. M:t genom fördelningen af tiden, samverkan mellan olika departement, när så behöfves, o. d., för hvilken högst viktiga, men f. n. tämligen försummade uppgift han till sitt förfogande borde ha en särskild afdelning af K. M:ts kansli, hvilken vi skulle vilja kalla kansliets presidium och som äfven borde sörja för registreringen af besluten i ett för alla departement gemensamt registratur för öfversiktens skull.

I öfnigt kunde ju lämpligen till K. M:ts kansli förläggas riksarkivet, som såsom centralarkiv mera sammanhör med detta än med undervisningsdepartementet, och statistiska centralbyrån, som icke har i något speciellt departement att göra, kunde förläggas dit.

Beträffande de praktiska följderna af återupplifvandet af statssekreterareämbetena för de fyra departementernas vidkommande, så må det ihåggkommas, att de tre af dem icke ha några underlydande centrala verk, gentemot hvilka en departementschefs auktoritet behöfves, och hvad försvarsdepartementets centrala verk beträffar, böra de ha en i förhållande till krigsministern själfständig ställning. Naturligtvis böra dessa och deras afdelningar ha samma rätt att vara representerade och yttra sig inför K. M:t som andra centrala verk, och en liknande rättighet kan tänkas böra beredas åt de kyrkliga myndigheterna t. ex genom en representant för det svenska episkopatets närvaro med yttranderätt vid afgörandet af ecklesiastikärenden. — Två af departementen, civil- och ecklesiastik-

äro ju rent administrativa och företrädas således lämpligen af rent administrativa expeditiönschefer. Äfven utrikes-departementet bör ju vara opolitiskt i den meningen, att det bör stå utanför den parlamentariska politiken. Att t. ex. i spetsen för utrikesdepartementet ha en fackman, som ej är inblandad i ministärens partipolitik och ej växlar med ministären, är ju i regel önskvärdt. Med krigsdepartementet är ju detsamma önskvärdt, men kan nog ej genomföras i samma mån på grund af de stora finansiella och sociala intressen, som där af beröras, men i så fall visar erfarenheten, att statsministern måste bli den verkliga krigsministern, den för försvaret politiskt ansvarige, hvadan försvarets speciella målsman utom de militära cheferna just lämpligen bör intaga ställningen af en statsministern underordnad statssekreterare.

Men motsatsen kan ju också vara fallet i fråga om dessa fyra departement, hvadan möjlighet borde finnas att låta någon eller några af statssekreterarne som *minister*-statssekreterare bli medlemmar af statsrådet.

Om man, som departementalkommittéens förslå, sätter antalet statsråd till minst 10 och högst tolf, så skulle statsrådet bestå af statsministern, 7 departementschefer och 2 statsråd utan departement, som varit brukade i civila värf, hvilken administrativa garanti vi i motsats till departementalkommittéens anse ej bör upphävas. De två återstående statsrådsposterna kunde då ge utrymme åt en à två ministerstatssekreterare eller statsråd utan portfölj, hvilka man önskar ha med af parlamentariska grunder och hvilka då icke behöfva sättas i spetsen för departement, för hvilka de ej passa.

* * *

Jag har i denna min framställning icke presterat en kritik af departementalkommittéens förslag, som följt alla dess detaljer. Min uppfattning är nämligen, att detta förslag är i sina *grunddrag* felriktadt, och det är dessa grunddrag jag velat komma till lifs. Har man kommit så långt, att den offentliga diskussion, hvori jag sökt göra ett inlägg, lyckats åstadkomma detta, blir uppgiften för dem, som få i uppdrag att föra frågan vidare, att söka tillvarataga de goda detaljförslag kommittéens till äfventyrs åstadkommit.

De antydningar om lösningar jag djärfts göra, där kommitténs erfarne administrativa fackmän enligt min mening kört fast, afse att påvisa, huruledes ur det svenska statsskickets synpunkt en annan lösning *kan* vinnas.

Jag vill sammanfatta min ståndpunkt däri, att vid en lösning af centralförvaltningsproblemet alla fyra faktorerna Konung och Råd, Ministrar och Verk måste komma till sin rätta utveckling. Vår ensidigt på rättssäkerheten riktade författningsutveckling ifrån 1809 har tryggt de institutionella faktorerna råd och ämbetsverk på bekostnad af de personliga konung och ministrar. Men det är mera af utrymme för det personliga initiativets kraft vi behöfva utan att offra den andra sidan af saken.

1809 års R. F. fastslog statsrättsligt den svenska rådsinstitutionen såsom en konstitutionell faktor vid Konungens sida, men band samtidigt hans verksamhet i allt för tunga former. Uppgiften är då att, utvecklande 1840 års uppslag, skapa ledigare former för hans verksamhet genom en till det konstitutionella rådet knuten ministerinstitution. Men denna får icke sätta sig i konungadömet's ställe genom hela riksstyrelsens uppdelning på ett antal arkonter, öfver dem måste stå en personlig, i konstitutionella former verkande konungamakts. Skall denna icke opersonligt uppgå i ett abstrakt K. M:t, vare sig rådet som en totalitet eller summan af ministrarnes verksamhet hvar i sitt departement, måste den ha organ för sin verksamhet, och vår nationella administrativa tradition, för tillfället bortglömd eller hänförd till de historiska antikviteternas område, hänvisar denna uppgift till ett konungens kansli, »anima regni», som för pennan och ordet i Konungens namn efter mönster af det, Axel Oxenstjerna, urbilden för svenska statsministrar skapade.

Rådets själfständiga rätt bestrides härmed ingalunda, stödd i dessa tider icke på aristokraters med själfskrifvenhetens rätt representativa sociala ställning, utan på majoriteten i en på allmänna rösträtten grundad samhällsrepresentation. Den representerar det närvarandes rätt i det svenska samhället, dess tillstånd och behof, som ha rätt att tillgodoses, men konungamakten representerar å andra sidan nationens personliga enhet genom tiderna icke närmast af några logiska grunder, utan emedan det under utvecklingens lopp *kom-*

mit att göra så och organiskt sammanhänger med statslifvet liksom hufvudet med kroppen. Statsviljan måste enligt svenskt statskick bildas i samverkan mellan dessa faktorer, Konung och Riksdag; enderas dominerande, i vår tid riksdagens, parlamentarism, om man så vill, strider icke mot statskickets väsen, om det bara icke *upphäver* den andra som själfständig faktor. Att utelämna en af dessa faktorer är icke att lösa problemet, utan att lämna det olöst. Det är den skapande statsmannens uppgift att föra in i lifvet synteser, hvilka, icke förefinnas. I detta fall mellan den rikets nationella själfhäfdelse, hvarmed konungadömet identifierar sig, och social välfärdssträfvan för folkets medlemmar. Ur denna synpunkt tillkommer det icke det på samhällsrepresentationen byggda rådet att ensamt genom sina medlemmar dominera den rättsligt sedt underordnade faktorn i statslifvet, förvaltningen, utan konungadömet måste ha sitt ord med i laget. Lämpligast synes detta kunna ske enligt historiskt gifna svenska traditioner genom omedelbar beröring mellan Konungen och förvaltningen, särskildt dess centrala organer, verken.

En faktor, nödvändig för en stark regering i Sverige, är skapad genom den parlamentariska lösning, som² nu satts i gång, riksdagens disciplinerande under ministären. Det innebär ett bestämdt framsteg från misstron och småaktigheten från landtmannapartiets dagar. Det gäller nu att komma ur den *circulus vitiosus*, att ministären eller statsministern skall disciplinera den riksdag, af hvars nåd den lefver. Medlet härför är i realiteten innehafvandet af den administrativa makten. Men skall denna ställning ej belastas med den inre osanningen, af en *absolut* »folkvilja», som vid tillfälle måste illuderas, måste man söka en ideell *fast punkt* utanför »folkviljan». Denna punkt är konungamakten. I *svensk* parlamentarism måste man uppställa som princip, att en ministär skall äga *både* Konungens och Riksdagens förtroende.

Då har en parlamentarisk statsminister ett stöd vid disciplinerandet af sitt parti i hänsynen till konungamakten, som ingalunda minskar hans makt, endast ger den en fastare grundval. I praktiken är det icke ogenomförbart att finna en syntes mellan folkviljan och konungamakten. Den förra begär saker på det socialpolitiska området, den senare häfdandet af den stats nationella

ställning, hvori den regerar. En konflikt kan ju komma att äga rum mellan de sociala krafven och bördorna för upprätthållandet af rikets maktställning, men samma problem har ju en parlamentarisk regering efter britiskt mönster. Bäst att föra denna sak ut ur valagationen genom att fastslå principen, att Konungen icke tager eller tillåter en ministär att sitta kvar, som ej fyller krafven på rikets själfhåfvelse.

Denna ståndpunkt är icke reaktionär, den bara fordrar ett nytt genombrott på ännu en punkt eller snarare en kanalisering, som fordrar målmedvetet arbete af våra statsmän, låt vara, att detta arbete kan vara förenadt med vissa faror. Men dessa må icke öfverdrifvas. Det är icke säkert, att förhållandena fordra en plötslig brytning. Det kan måhända gå genom ett segt och oaf-låtligt arbete att från konungamaktens sida komma i den ställning att kunna göra sin vilja gällande, när det är oundgängligen nödvändigt. Här gäller det helt enkelt, att konungapersonen skaffar sig stöd i allmänna opinionen, genom att denna får den uppfattningen, att det är klokt att följa hans samvetsgranna, på erfarenhet stödda mening. Men förutsättningen härför är, att icke några förvaltningsformer etableras, som låta afgörandena gå förbi Konungen, t. ex. genom att förläggas i Statsrådsberedningen. Att direkt gå emot Konungens tydligt i laga former manifesterade vilja torde i längden bli omöjligt. Frihetstidens erfarenheter tala däremot.

Sveriges författningshistoria i fågelperspektiv.¹

Af

Professor Otto Varenius.

Det äldsta historiskt kända skedet af Sveriges statslif brukar man kalla landskapslagarnas eller landskapsförfattningens tidevarf. Båda benämningarna häntyda på en federativ statsbildning, där delarna utgöra det egentligen bärande elementet och det dem sammanhållande helas kompetens är inskränkt till det minsta möjliga. Så var ock förhållandet här. En gemensam konung fanns väl, men hans befogenheter voro jämförelsevis obetydliga, bestående hufvudsakligen i anförarskapet i krig och föreståndarskapet för nationalhelgedomen i Uppsala. Det politiska lifvets tyngdpunkt var däremot förlagd till landskapen, som hvar och ett hade sin särskilda lag och sitt eget ting, där en hvar inom landskapet bofast fri man under lika rätt och lika ansvar tog säte och stämma, och där under den folkvalde lagmannens ledning lag stiftades, rätt skipades, allmänna angelägenheter öfverhufvud pröfvades och afgjordes.

Den faktor, som mer än något annat drifvit till omgestaltning af nu skizzerade samhällsskick, var kristendomen. I sin begynnelse hos oss ett stridsämne landskapen emellan, blef den, när segern väl var vunnen och den svenska kyrkan organiserad, ett dem sammanhållande band. Den på detta sätt började utvecklingen främjades emellertid äfven af en annan viktig omständighet, nämligen krigsväsendets ombildning, som medförde krafvet på krigstjänst till häst och på särskild utrustning, dyrbarare än hvad mannen i det gamla allmänna häruppbådets led i regel mäktade åstadkomma. Därigenom bröts den gamla jämlikheten och föranleddes uppkomsten af en kring konungen samlad stormansklass med öfver landskapsgränserna höjda intressen, således en aristokrati, vanligen frälset kallad, som efterhand i rådet fann sitt eget organ.

¹ Grundstommen till ofvanstående uppsats utgöres af en författningshistorisk öfversikt, som af mig för någon tid sedan utarbetades för att ingå i ett samlingsverk öfver Sverige, hvars utgifning på franska språket f. n. förberedes; den publiceras nu här i den utvidgade form, som gafs däråt i det föredrag, som af mig hölls öfver samma ämne å Stockholms Högskolas årsdag den 15 mars 1913.

Till 1200-talets senare hälft torde man kunna förlägga tidpunkten för detta genombrott. I stället för en rad af bondedemokratiska landskapsambällen med ett af gammalgermanska principer behärskadt styrelsesätt, löst grupperade kring Uppsalakonungen som sin nominelle öfverherre, finner man då en medeltida feodalstat i besittning af egna organ för sina uppgifters fyllande.

Konung och råd framstå då som riksenhetens bärare och stiga jämte denna i höjden till makt och inflytande. Vid midten af 1300-talet tager denna enhet sig uttryck i en för hela riket gemensam vid Magnus Erikssons namn knuten lagstiftning, som bl. a. i stora drag fastslår valkonungadömets princip, konungens rättigheter och plikter, rådets sammansättning och kompetens, folkets beskattningsrätt och andel jämte konungen i lagstiftning. Förvaltningen åter ordnas efter hand i länsväsendets form och länen — liksom de ansatser till centralförvaltning, som vissa höga riksämbeten (drots, marsk och kansler) representera — blifva de facto stormännen förbehållna. Det dröjer nu icke länge, innan dessa finna sin fördel i att genomdrifva utländingars korande till konungar i Sverige, och efter föreningen med Danmark—Norge blir förhållandet till regel. Utländningen kunde man affordra en valkapitulation (konungaförsäkran), som säkerställde rådets inflytande och framför allt dess herravälde öfver länen. På dessa grundvalar höjde rådsaristokratien sig till en makt, som öfverflyglade konungens och hotade att — efter mönstret af de kontinentala feodalstaterna — förvandla den svenska allmogen till vid torfvan bundna lifegna. Då reste sig på 1400-talet samhällets breda lager, borgare, bergsmän och bönder, till försvar för svensk rätt och svensk folkfrihet. De funno anförare, — t. ex. Engelbrekt och Sturarna —, som samlade dem till möten, från hvilka de nutida svenska riksdagarna direkt leda sitt ursprung, och efter många lyckans omskiftningar afgick den nationella rörelsen, som vi alla veta, med seger under Gustaf Vasa.

Hans regering bildar öfvergången till en ny period i Sveriges historia, betecknad dels af det definitiva utträdet ur den medeltida Kalmarunionen, dels af reformationen, dels sammanfattningsvis därpå, att under Gustafs konungliga regemente svenska statens enhet och rätt kom till heders gent emot den feodala splittringsprincip, som behärskat det föregående skedet. Kyrkliga och världsliga synpunkter blandas här om hvarandra. Den katolska hierarkiens krossande genom Västerås' recess och därtill knutna rättsakter betydde icke blott ett vägrödjande för en svensk, under konungens öfverhöghet stående, statskyrka utan äfven, då biskoparna varit unionspolitikens föregångsmän och rådsaristokratiens spetsar, ett befästade af den nationella självständighetstanken och ett försvagande af stormännens motståndskraft öfver hufvud. Härvid spelade emellertid äfven in, att Gustaf såsom infödd svensk ej kunde affordras någon konungaförsäkran, och till yttermera visso aftvang han på ett möte i Vadstena 1524 rådet ett erkän-

ande af hans fria förfoganderätt öfver länen. Här af begagnade han sig till att reorganisera hela förvaltningen. De stora medeltida kring befästade slott grupperade länen, hvilkas innehafvare varit som konungar i hvar sin landsända, upplöstes i en mängd smärre förvaltningsområden, hvilkas skötsel anförtroddes lågättade, af konungen helt och hållet beroende fogdar. För den centrala förvaltningen begagnade han sig af med fogdarna i socialt hänseende likställda sekreterare. Han skötte Sveriges rike ungefär så som en stor jorddrott sitt jordagods, med en husfaders patriarkaliska af former obundna myndighet. Det slutliga inseglet på hans seger öfver det medeltida stormansväldet sattes genom arfrikets upprättande 1544.

Hans tvenne äldsta söner och närmaste efterträdare styrde i samma anda, ehuru icke med samma förmåga. Men äfven nya uppslag gåfvos. Under Eriks regering fördes Sverige in på den Östersjöpolitik, för hvilken denna sjös förvandling till ett svenskt innanhaf stod som slutmål, och hvilken särskildt under storhetstiden omgaf den svensk-finska statskroppen med en krans af biländer, på olika villkor förenade med hufvudlandet och i besittning af egna lagar och privilegier men saknande representation på de svenska riksdagarna. Under Johan tillkom ett nytt inslag i denna baltiska väfnad, i det att han genom att låta sin i katolicismen uppfosttrade son Sigismund emottaga Polens krona, lade grunden till den kortvariga svensk-polska unionen. När denne Sigismund efter faderns död besteg äfven Sveriges tron, samverkade den religiösa motsättningen och missnöjet med de två senaste regenternas despotiskt godtyckliga styrelsesätt till att framkalla en kris, som slet sönder unionen genom den äldsta Vasagenens dethronisering i Sverige och styrelsens öfverlämnande åt Gustaf Vasas yngste son Karl IX. Uppgiften blef nu icke blott att befästa de genom reformationen vunna kyrkliga resultaten utan äfven att ombilda det personliga regeringssätt, som Gustaf Vasa infört, till ett lagbundet. Programmet uppställdes af Karl IX, stödd, liksom före honom hans fader, Sturarna och Engelbrekt, på de ofrälse samfundselementen; det blef emellertid hans son Gustaf II Adolf förbehållet att — biträdd af sin store kansler Axel Oxenstierna — i detalj utföra detsamma. Grundtanken i hans styrelsesystem var att sammansluta konung, råd och ständer, högre och lägre till gemensamt arbete och gemensamt ansvar för fäderneslandet. Sättet hvar på det skedde öfverblickas bäst från två synvinklar, representationens och förvaltningens.

Landslagen hade tillerkänt folket vissa rättigheter, men de former för utöfningen där af, som antingen utan vidare förutsattes eller direkt stadgades, den primära tingsförsamlingen och några nämnder, befunnos småningom föråldrade och kommo ur bruk. Uppstodo så i politiska kristider de allmänna ständermötena som form för folkets samling kring regeringen. Växlande till frekvens och sammansättning och alljämt bibehållande karaktären af en

för lagen okänd nödfallsutväg, fingo de dock efterhand häfden för sig, och Gustaf Adolf fann i dem ett af medlen för sin tankes genomförande. Han gaf sålunda Sverige år 1617 dess första riksdagsordning, i hvilken fyrståndssystemet (adel, präster, borgare och bönder, öfverläggande på hvar sitt rum) fastslogs och vissa elementära föreskrifter om verksamhetsformerna gäfvos. Genom riddarhusordningen af 1626 ordnades adelns sammansättning, men för de tre ofrälse ståndens saknades alltjämt fasta föreskrifter; intill frihetstiden fick sålunda regeringens kallelsebref för gången härvidlag utgöra rättesnöret. Befogenheterna åter beröras ej i 1617 års R. Ö., hvilken helt och hållet är behärskad af den deliberativa synpunkten och således betraktar riksdagen som en allenast rådgifvande institution. Praxis inträdde emellertid här ganska snart som supplerande rättskälla, och vid midten af 1600-talet kan det anses fastslaget, att det är de på allmän riksdag församlade ständerna som det tillkommer att utöfva svenska folkets i landslagen stadgade beskattningsrätt och andel i lagstiftning. En verklig nationalrepresentation kan således härmed anses upprättad.

Utgångspunkten för Gustaf Adolfs förvaltningsorganisatoriska arbete bildar hans förhållande till adeln. Denna hade af Gustaf Vasa och hans söner betraktats med en ur medeltida reminiscenser lätt förklarad misstro, hade delvis förföljts och i regel hållits utanför politiskt inflytande. Gustaf Adolf åter ingår med den en försoning, som förvandlar den från konungadömet mer eller mindre förstuckne motståndare till dess verktyg och låter honom ur dess led hämta de krafter, som erfordras för att skapa en ordnad, öfver kungligt godtycke höjd förvaltning. Rådet blir nu en fast i hufvudstaden samlad institution. Kring detsamma grupperas som den centrala förvaltningens egentliga bärare fem rikskollegier, hvart och ett med en hög riksämbetsman i spetsen och med äfven andra riksråd som bisättare; en fast länsindelning införes, och den lokala förvaltningen ordnas i anslutning härtill efter grunder, som i sina hufvuddrag bestå än i dag. Systemets utformning i detalj (genom 1634 års regeringsform) är Axel Oxenstiernas förtjänst. Under en mindre upphöjd ledning, såsom särskildt under Karl XI:s förmyndarestyrelse blef fallet, visade det emellertid sina svagheter. De stora äfven ekonomiska företrädesrättigheter (t. ex. i form af donationer af kronans gods och räntor), adeln åtnjöt som ersättning för sitt arbete i rikets tjänst, inneburo för denna en frestelse att missbruka sin makt; en frestelse, som den icke rätt väl bestod. Kronans finanser råkade sålunda i förvirring, bördorna föllo allt tyngre på de ofrälse, och den af det adliga ståndsintresset genomsytrade förvaltningen förlorade sin effektivitet. När under det rikets krafter till det yttersta pröfvande kriget med Danmark alla dessa brister med ett slag afslöjades, var vägen öppnad för den ömhälfning, Karl XI, stödd hufvudsakligen på de ofrälse stånden, år 1680 genomförde, och som ledde till det s. k. Karolinska enväldet. *Socialt* medförde detta en nivellering stånden emellan, i

det att adelns på en vidsträckt jordbesittning hvilande öfvervikt krossades genom återkallande till kronan af från henne afsöndrade gods och räntor, *politiskt* åter rådets störtande från den nya maktställning, det vunnit som förvaltningens centrum, och som satt det i stånd att spela rollen af medlare mellan konung och ständer. Förvaltningen ställes nu i direkt beroende af konungen och lös-göres från förbindelser med rådet, som, beröfvadt sitt politiska inflytande, får till sin hufvudsakliga återstående uppgift att fungera som högsta domstol. Efter rådets uteliminering som själfständig politisk faktor stå konung och ständer oförmedlade emot hvarandra, och maktfördelningen dem emellan gäller striden under de följande århundradena. Att konungadömet i första hand tog ledningen var lätt förklarligt i betraktande af, att det var under dess anförarskap som segern öfver rådsaristokratien vunnits. Enväldet skapades utan ändring af författningens bokstaf genom en faktisk, af tidsförhållandena framkallad maktkoncentration.

I skarp motsats härtill står förfarandet vid nästa brytningsperiod. I den förtviflade kamp för sin stormaktsställning, hvari Sverige under Karl XII invecklades genom det nordiska kriget, spände enväldet särskildt i beskattningsväg bågen till det yttersta. Och när konungen föll för kulan vid Fredrikshald, var äfven Sveriges Östersjövälde så undermineradt, att dess sammanstörtande icke kunde undvikas. Och då slog pendeln om till den motsatta ytterligheten, från konungens till ständernas absolutism. »Frihetstidens» period var inne. Då representationen sålunda blef det politiska hufvudorganet, var det tydligt, att den behöfde fasta normer för sin verksamhet. Den kunde icke kvarstå i den gamla ställningen af en till sina väsentligaste delar allenast på häfd grundad institution. Den omhvälfning, som skeddé, blef med nödvändighet icke blott en faktisk, utan äfven en konstitutionellt nyskapande och rättsbildande. En rad af nya författningar sågo dagen, af hvilka regeringsformerna af 1719 och 1720 samt riksdagsordningen af 1723 äro de viktigaste. Samtidigt med att så godt som alla biländerna på andra sidan Östersjön gå förlorade, tager sålunda arbetet med att inom de af naturen utstakade gränserna konsolidera den svenska staten genom utmejslingen af formerna för dess konstitutionella lif sin begynnelse. Det är ock på detta område, som frihetstiden inlagt sin varaktigaste förtjänst. Då stadgas definitivt viss periodicitet för riksdagens inkallelse till verksamhet (riksdag hvar 3 år), då fastställles genom lag de ofrälse ståndens sammansättning, då ordnas utskottsväsendet på ett för den följande utvecklingen grundläggande sätt, då gifvas för första gången bestämmelser, åsyftande att sammanföra ståndens skilda röster till ett gemensamt beslut; då göres första försöket till en systematisk fördelning af statsfunktionerna emellan de olika statsorganen. Detta sistnämnda slog emellertid mindre lyckligt ut. Konungen var beröfvad hvarje nämnvärdt inflytande, bunden som han var i så godt som alla ärenden vid voteringen i rådet; detta

skulle således utgöra rikets egentliga regering, men dess makt var blott skenbar. Tillsatte af och ansvarsskyldige för ständerna voro rådsherrarna rätteligen att anse som dessas fullmäktige. De verkliga maktägande voro ständerna, icke blott därför, att de till sin af ålder innehafda beskattningsrätt lagt rätten att bestämma öfver de beviljade medlens användning, den s. k. statsregleringsrätten, eller därför, att lagstiftningen helt och hållet lagts i deras händer, utan äfven och framför allt därför, att de vindicerat sig en principiell rätt att på alla statslivets områden skrida in med afgörande myndighet. De rubbade sålunda rättssäkerheten dels genom tillsättande af domstolar in casu, dels genom ingrepp i den ordinarie rättsskipningen; de inblandade sig i förvaltningens olika grenar, något som särskildt på utrikespolitikens område verkade ödesdigert, i det att de visade sig tillgängliga för bestickning i en utsträckning, som satte rikets självständighet i fara och gjorde den statskupp, genom hvilken Gustaf III år 1772 krossade frihetstidens ständervälde, till en politisk nödvändighet.

Konung och representation hade sålunda efter hvarandra haft hvar sin maktperiod och båda misslyckats. Lösningen gick nu själfallet i riktning af maktens fördelning dem emellan, men kompromissen som den första i sitt slag blef icke i allo lyckad. Gustaf III ville undvika både enväldets och mångväldets öfverdrifter. Intagen som han var af en varm beundran för Gustaf II Adolfs tidehvarf, trodde han sig nå detta mål genom en återgång till förhållandena före 1680 och bestämde därför i den regeringsform, som han förelade ständerna till godkännande, att alla efter nämnda tidpunkt tillkomna författningar af grundlags natur skulle anses försatta ur kraft. I realiteten var det frihetstidens grundlag, som drabbades af bestämmelsen, men den lucka i konstitutionellt afseende, som därigenom uppstod, fylldes på långt när icke af Gustafs egen regeringsform. Han tänkte sig visserligen 1617 års R. O. och 1626 års R. H. O. åter som gällande — i parentes sagdt en från juridisk synpunkt mycket anfäktbar rekonstruktion — men att tro, att det jämförelsevis utvecklade och obestämda statsskick, som förefanns på Gustaf Adolfs tid, skulle göra tillfyllest för det Sverige, som genomgått en period, så rik på konstitutionell utveckling som frihetstidens, var ett misstag, som hämnade sig. Följden blef en oklarhet på många viktiga punkter om författningens verkliga innehåll, som kanske syntes konungen eftersträfvansvärd, men som blef upphofvet till många slitningar mellan honom och riksdagsoppositionen. Med afseende å representationens sammansättning kom nyss anmärkta missförhållande att betyda mindre, då Gustaf i det stora hela accepterade de under frihetstiden på detta område vunna resultaten. Annorlunda med riksdagsperiodiciteten. Konungen vindicerade sig rätt att bestämma, när och huru ofta ständerna skulle inkallas till möte. Och föga bättre var det ställdt med kompetensfördelningen. Regeringsmyndigheten var nu åter lagd i konungens händer, men rådet

som tillsattes af och ansvarade för honom, var icke organiseradt som en rådgifvarekonsej i ordets vanliga mening. Det tilldelades ett sken af delaktighet i den kungliga beslutanderätten, men just därför blefvo de slag af ärenden, i hvilka det skulle höras, så lå, och de, i hvilka votering tilläts, ännu färre, hvarjämte voteringsformen bestämdes på ett sätt, som gjorde rätten så godt som värdelös. Följden blef också den, att Gustaf i stor utsträckning gick rådet förbi. Regeringsmaktens egentliga organ blef i stället ett kabinett, okänt för lagen och till sin organisation helt och hållet beroende af konungen. Lagstiftningsrätten delades lika mellan konung och representation. Beskattningsrätten tillerkändes den senare, medel användningsrätten åter den förre, allt till åsyftad likhet med förhållandena före 1680. Den statsfinansiella kontrollständerna utöfvat under frihetstiden, satte dock några spår i 1772 års regeringsform. Den innehöll nämligen en i allmänna ordalag hållen förpliktelse för konungen att uppvisa statsverkets tillstånd för ett riksans ständers utskott, på det att, som orden lyda, »de måge inhemta, att penningarne blifvit brukade till rikets gagn och bästa», men värdet däraf förminskades väsentligen därigenom, att författningens bestämmelser om utskottsväsendet voro så ofullständiga, att konungen kunde fränkänna ständerna rätten att utan hans medgifvande tillsätta andra utskott än ett hemligt.

Frön till tvister mellan konung och representation saknades således icke, och när Gustaf III under kriget med Ryssland och Danmark af det brydsamma finans- och utrikespolitiska läget tvangs att sammankalla ständerna till riksmöte år 1789, bröt krisen ut. Konungen visade sig dock densamma vuxen. Oppositionen hade sitt hufvudsäte på riddarhuset, men Gustaf betvang, stödd på de genom åtskilliga sociala reformer vunna ofrälse stånden, dess motstånd och genomdref en ny revolution, hvars statsrättsliga facit sammanfattades i ett slags supplement till 1772 års regeringsform, känt under namn af förenings- och säkerhetsakten. Hvälfningens första offer blef rådet. Den rätt konungen genom nyssnämnda urkund fått att bestämma dess antal, begagnade han så, att han satte detta till noll, d. v. s. upphäfdde rådet. Dess funktion som i sista instans dömande myndighet anförtröddes åt en ny institution, konungens högsta domstol, fungerande som sådan än i dag. Vidare beröfvades ständerna sin initiativrätt på riksmöte. Hufvudvikten i förenings- och säkerhetsakten föll dock på den bestämmelse, som gaf konungen full frihet öfver förvaltningen och dess organisation. Adeln, som under Karl XI beröfvats sin rikedom, hade därefter varit hänvisad till rikets ämbeten och tjänster för sin utkomst. Det var denna tjänsteadel som dominerade under frihetstiden; stödd på sin oafsättlighet och på den i regeringsformen fastslagna förvaltningsorganisationen kunde den äfven efter 1772 resa sig till motstånd, men genom schackdraget af 1789 drefs den ur sin sista förskansning; den långa striden var förd till slut och konungadömets seger öfver den adliga byråkratien befästad.

Den maktförskjutning, 1789 års händelser skapat, visade sina följderna under Gustafs son och efterträdare Gustaf IV Adolf. Ställd inför en sällsynt pröfvande utrikespolitisk situation begagnade han sin makt på ett sätt, som förde Sverige till undergångens brant och år 1809 framtvang ännu en revolution, som medförde konungens och hans ätts detronisering och annullering af författningarna från 1772 och 1789. Kronan förklarades ledig till val, och ständerna förbehöll sig själfva rätten att dessförinnan gifva riket en ny författning. Kompromissen af 1772 gjordes om under vidgad erfarenhet och med lyckligare resultat. Regeringsformen af 1809 består, ehuru i otaliga detaljer modifierad, dock i sina hufvuddrag oförändrad än i dag. Däremot har representationsskicket undergått en genomgripande omgestaltning förmedelst 1866 års riksdagsordning, som ersatte de 4 ständerna med 2 kamrar; och år 1909 ägde ännu en stor representationsreform rum, i det att allmän rösträtt och proportionell valmetod genomfördes.

Här lämnade öfversikt af de historiska förutsättningarna för nu gällande statskicket ger sålunda vid handen: med afseende på statsfunktionerna, att svenska folkets beskattnings- och lagstiftningsrätt är lika gammal som dess historia, hur formen för utöfningen än kan ha växlat; att statsregleringsrätten är vida yngre och, ursprungligen konungens ensak, först under frihetstiden blef ständernas tillhörighet; dem främtagen genom Gustaf III brukades den på ett sätt, som föranledde 1809 års grundlagsstiftare att icke blott återbördade den åt representationen utan äfven omgärda den med garantier, som gjort den till en hörnsten i riksdagens nuvarande maktställning; att ministeransvarigheten, i modern form införd först 1809, kan ledas tillbaka till ständernas redofordringsrätt emot rådet under frihetstiden. Med afseende på statsmaktens organisation finner man för regeringsmyndighetens del, att frihetstidens voterande riksråd och Gustaf III:s okontrollerbara kabinett beteckna de två ytterligheter, mellan hvilka 1809 års R. F. håller en medelväg genom att tilldela konungen ensam beslutanderätten men på samma gång kräfvat, att den skall utöfvas i ett statsråd, tillsatt af konungen men ansvarigt äfven inför representationen. Denna åter har i sin nuvarande, af 2:kammarsystemet bestämda form behållit två från ständertiden ärfda och sinsemellan nära sammanhängande nationella egendomligheter, den samtida behandlingen af ärendena och de för riksdagens olika afdelningar gemensamma utskotten.

Hur det politiska lif, som rör sig inom denna af våra nu gällande grundlagar bestämda allmänna ram, utvecklats sig alltifrån tiden för dessa grundlagars tillkomst, är ett spörsmål, som ännu ligger oss alltför nära för att kunna ställas under belysning af ett historiskt perspektiv, och som således faller utanför de för detta föredrag angifna gränslinjerna.

Litteratur.

RUDOLF KJELLÉN: *Stormakterna. — Konturer kring samtidens storpolitik.* — Andra upplagan. — Tre delar: s. 175 + 177 + 147 + xiv (aktstycken). — Hugo Gebers förlag — Stockholm 1911—1913.

När man för några år sedan kom till besinning om i vårt land, att vi behöfde en utrikespolitik och att det var ett lifsintrasse, att med spänd vakenhet följa det världspolitiska spelet och tillvarata dess möjligheter, hade väckarne och varnarne en svårhandterlig publik. Bellmans likgiltiga stäf om »Polens affärer» syntes ha slagit rot i folksjälen. Allmänbildningens pensum af utrikespolitisk sakkunskap var så minimalt, att det tycktes tröstlöst att hos väijarskarorna vinna resonans för några som helst diplomatiska riktlinjer. T. o. m. när det höjdes kraf på särskild utbildning för utrikesdepartementets alumner för att råda någon bot på torftigheten i dess traditionella rekrytering, befanns det, att vi knappt ägde någon orienterande litteratur att sätta dessa bildnings-sökande i handom. Våra akademiska historiker ha väl förträffligt speciminerat i lärda specialundersökningar från flydda tider. Men här förelågo blott några sporadiska och föga vägande försök till vidare och mer inträngande analys af de fenomen, som konstituera våra dagars storpolitiska epopé.

När professor Kjellén lade upp sin mäktiga rundmålning af stormakternas roll i den planetariska situationen, gjorde han sig då till föregångsmannen med anspråk på den vidaste tacksamhet. Genom detta verk, hvaraf en första trilogi hittills föreligger, har han i själfva verket gjort en betydande insats för att fylla en lucka, som ej längre kunde få förefinnas utan allvarligt men för våra utrikespolitiska och försvarsvänliga betraktelsesätt. Fastän vetenskapligt solidt och konsekvent hänvisande till den främmande forskningens främste auktoriteter (obs. de goda bibliografiska hänvisningarna) är också detta arbete så artistiskt komponerat och buret af en så lefvande entusiasm, att det i lika mått borde kunna tillägna lekmannen som den särskildt ansvarsställde ett växan-

de intresse för ämnet och ambition nog att utsträcka sina studier. Så snabbt som utvecklingens hjul nu rullar, duger det ej att slå sig till ro med en gifven uppfattning: scenförändringar aflösa hvarandra och påkalla ständigt nya kommentarer just ur den egna fosterländska synpunkten. Kjellén är lyssnaren till strömningarna under ytan och utiken efter oväderscentra. Men han fyller denna sin Heimdalsroll med objektiv saklighet. Han söker fastställa sammanhanget i denna diplomatiens krönika, där allt annars synes flyta, och vill antyda morgondagens paroll. Men framför allt uppfordrar han läsaren till eget ställningstagande. Fast ett flärdlöst forskarverk väger hans arbete just genom sin suggestiva idérikedom.

De rent faktiska och historiska konturerna och perspektiven ta nog loften af de folkrättsliga och socialpolitiska betraktelser, som nu trängas om platsen, men författarens mening är också att se sin värld ur krigshushållningens synpunkt framför allt och därför låta de faktorer stå i förgrunden, som komma att ge utslaget i det Ragnarök, han menar rycka allt närmare.

Perspektivet i järn och blod kan likväl för författarens skarpblick ej skymma undan de band på de rent egoistiska nationella drifterna, som teknik och kapital — hvilka alltmer tvingas in under mondiala lagar — lika väl som en mognande rättsåskådning gjort till den nutida planetariska situationens säregna karakteristikon. Sedd ur fågelperspektiv ger utvecklingen nog så tydliga tecken på en växande internationell solidaritet. »Vi börja redan skymta konturerna af en solidarisk och organiserad mänsklighet». Detta polernas närmande till hvarandra har dock ökat den allmänna friktionen och spänningen. Verkan af ett ensidigt ingrepp i den bestående balansen ger sin verkan tillkänna långt ut i den motsatta periferiens ändar. Ett fredsbrotts risker ha så oerhört stegrats, just därför att konflikten så lätt förs ut på ett mondiale plan. Det är i skuggan af denna fara, som å ena sidan nitälskan om försvar och neutralitet kräver alltjämt stegrade offer och å den andra kompensations- och utjämningspolitiken måste bli en rationell diplomatisk rättesnöre. Kjelléns åskådning ställer honom vidare i nationalitetsfrågan utom konkurrens med de lättvindiga kammarprofeter, som ideligen äro till hands för att plocka sönder en planetariskt bestämd situations kinesiska askar. Ur personlighetsprincipens gifvande synpunkt, att en stat försvarar sin plats först genom det tillskott den skänker den allmänna historiska utvecklingen, får han det rätta greppet äfven på rasers och nationers internationella valör i världsspelet. —

I sitt inledningskapitel om de -- något studentikost benämnda — »afdankade stormakterna» tar författaren först fatt på det osmanska riket. Han skattar här ej åt det gängse förhållandet af unglurkarnes sangviniska inympningsförsök af den franska revolutionens principer å en alltfortfarande väsentligen musulmansk-asiatisk statskropp utan instämmer fastmer i Rakovskys

skarpsynta klander af, att Abdul Hamids yfverborna arftagare ville »förskjuta riket från dess naturliga international-konfessionala bas till en interkonfessional-nationell». I huru hög grad har ej Balkanlaxans tragik uppvisat den djupa sanningen i denna analys! Alldeles riktig torde också varningen för en panislamisk reaktion mot Europa te sig i hvar och ens ögon, som bevittnat den försiktiga ängslan, hvarmed England och Frankrike i Stambul sökt besvärja katastrofernas vidare utbredning inom deras intressesfärer. Med någon ironi eller förvåning kunde man däremot intyga den vördnad, författaren ägnar marskalk von der Goltz' nu så illa tilltygade piedestal. Den tyska skolans förbluffande nederlag vid Adrianopel var ju dock ett slag i ansiktet på en öfver nästan hela Europa stadgad fördom. —

I sin liffulla karakteristik af *den iberiska världens* successiva reduktion till nutida passivitet kunde det tyckas, som om författaren i alltför hög grad behärskades af germansk hånfullhet. Från Algesiras torde i hvarje fall en ny uppryckningsaera datera sig för kung Alfons' rike. Flottans storartade restaurering tyder på att lusten till en blodfylld »comedia de espada» åter gripit de stolta grandernas sinnen, och resultatet i Marocko lika väl som rikets upptagande i trippelententen — Tysklands alla motförsök till trots — få väl tyda på att det nya energiska greppet om sabelfästet med blicken riktad utåt ej blott är någon teatralisk pose. Man får lika litet förbise den stor-iberiska rörelsen med handen sträckt emot de forna kolonierna. Kulturellt är ett återförenande här redan en fait accompli, som den romanska diplomatiens med förnöjelse inregistrerat, och som ej så litet lär oro dem, som ännu trodde på en tysk hegemoni i Brasilien. Den geniala drömmen om en latinsk union (under Frankrikes ledning) får kanske också fastare form, när Spaniens nya orientering vunnit mognad. Som quantité négligeable låter ej längre det diplomatiska språkbruket beteckna en makt, som dock än kan ge prof på så mycken målmedveten vitalitet.

På tal om *Holland*, hvars fasta, egenartade nationalkaraktär han med all rätt ägnar sin beundrande sympati, säger författaren, att »det är samtidens världsomfattande motsats mellan Tyskland och västmakterna, som kastar sin skugga öfver dess låga stränder». Af v. Haeckerens och Vliessingenmissförstånden må man likväl ej enbart förleda sig till uppfattningen af de annars nog så begärliga deltalandens fatala offerande för den högre intressesmötningen. Rotterdam lika litet som Antwerpen kan blifva tyskt, så länge Albion än kan värja sig från en dödsfara. En uppdelning är här otänkbar. Men med så mycket större sannolikhet ger sig en kompensationspolitik i kolonialgebiten (de ostindiska öarna åt Japan—England för det belgiska Kongo åt Tyskland). Har England nu erkänt det belgiska Kongo, så torde det blott vara för att blunda, då de »hummerklor», som Marockouppgörelsen med dess förtäckta öfverlåtande af Frankrikes förköpsrätt gaf Tysk-

land, sträckas kring det belgiska territoriet. Det är å andra sidan fruktan härför, som nu gör den franska diplomatiens spel i Bryssel så lätt. Med den illusoriska förespegligen om bistånd mot det Leopoldska konkursboets exekutor och ekonomisk påtryckning (som nu sist i storartadt mått i världsutställningen i Gent) har Frankrike vunnit ej blott Valloniet på sin sida utan äfven förmått det lilla »neutrala» landet att med entusiasm åta sig den aktningstvårda ånsträngningen af en ny armé å 350,000 man med femton månaders värnplikt och därtill löftet om en krigsmarin. För det svartå fånget lär ju intet blod få flyta, men då uppställningen sker till ett nytt Waterloo, har Frankrike en tränad buffertstat med nog så stark respekt som den andra (schweiziska) flygeln å kejsar Wilhelms anfällbas.

Rörande *Sverige* säger författaren: »dess stormaktspolitik var en idépolitik, en expansion af och för idéer. Stormakten startade på en tid, då Gustaf Adolf drog sitt blanka svärd för fäderneslandets majestät och Guds kyrka, som därutinnan hvilat, den skulle äfven falla på en idé, då Karl XII gick att försvara rättens och rättfärdighetens principer.» Är det ej just i detta stolta medvetande, som Sverige i dag står »fast tatenlos bei Seite», utom i sitt fast beslutna värn om högre kulturideal? Denna ställning kan väl ej vara annat än neutral i nordisk mening. Att med Kjellén vilja göra äfven Kölen till en friktionspunkt mellan Albion och Germania torde väl bero på en högst »ovetenskaplig» tolkning af de senare årens traktater och i hvarje fall vara en optisk villa, som kunde bli till ett ödesdigert missgrepp. — Förflytta vi oss med författaren till de nutida stormakternas domän möta vi först en saklig karaktäristik af *Österrike-Ungerns* nutida peripeti och dödsindicer. Den onaturliga gränsbildningen, separation genom språk och nationalitetsstrider, unions- och annexionskriserna m. m.: allt väfver Kjellén samman till en suggererande tafla, som skänker läsaren bakgrunden till Balkankrisens så utomordentligt häftiga reflexer vid Ballplatz. Slutsatsen: »monarkien kan ej lefva, får ej dö», är sann, ej minst ur trippelalliansens synpunkt. Skall detta »utspelta lyxklavér», som påstås nödvändigt för den europeiska jämvikten, kunna bestå, så måste också den nuvarande balansen inom monarkien upprätthållas. Men när å andra sidan Tyskland själf är moget att i Triest skaffa sig ett fönster mot Medelhafvet, då är det germanska »Drang nach Osten» redan så starkt, att en slavisk utbrytning och en ny Donaugruppering blir det nödvändiga svaret.

I kapitlet om *Italien* synes författaren i allt för hög grad göra sig till tolk för det ironiska klander, som öfver Tyskland (särskildt genom Fisher) nått till våra landamären och först å silestone (bl. a. genom professor W. Lundström) börjat förbytas i den beundran, som »la giovane Italia» utan hvarje tvifvel förtjänar. För att göra sig ett exakt begrepp om den romerska politikens triumfer under senare år räcka ej här Kjelléns korta sidor, hvilka f. ö. väsentligen hålla fast vid genombrottets svårigheter, som dock

till största delen redan synas öfvervunna. Italien står i dag fullt enadt kring sin konung och förträffliga nationella ministär (med Giolitti åter och åter i spetsen); dess finanser äro lysande. Med Tripoliskriget — hvars af de internationella konjunkturena betingade nödvändighet Kjellén fullt objektivt framhäfver — har Aduamnet förbleknat. Trippelalliansen har ju också så ogärna sagt sig bevittna åter en »extratur» med den romanska systemationen, att tvärtom tremaktsfördraget kan anses de facto förlängdt. Italiens ekonomiska och militära prestige börjar åter höja sig å nivå med dess liberala ledarelits kraf, och det vore ej för tidigt, att man i Sverige finge ögonen öppna för denna ljusa horisont. Att vår diplomati lät konung Emanuels besök i somras gå förbi utan ens ett försök till handelsförbindelsernas förbättring, må väl vara en tillräcklig varning för än ytterligare ödesdigert underskattande. —

I den andra delen uppdrar författaren med säkra och friska konturer den fransk-tyska duellens genesis och aktuella faser. Att det är en ärlig tyskvän som talar, hindrar ej att denna framställning äfven hvad *Frankrike* vidkommer utmärker sig för en samvetsgrann saklighet, som torde göra de dystra perspektiven svåra att jäfva äfven för den mest varmhjärtade frankofil. I Kjelléns framställning synes dock Frankrikes diplomatkonst — särskildt under ledning af Delcassé, som så högt reser sig öfver Hanotaux och andra oppurtonister — något lättvindigt stämplad som artificiell och kortsynt. Att efter Faschoda eventualiteten »Elsass eller Egypten» uppställde sig må väl vara sant, men ett val i den förra riktningen hade väl varit lika orimligt — ur fransk nationell synpunkt framför allt — som den förbluffande paradoxen om en allianskombination Frankrike—Tyskland—Ryssland (s. 45). Å andra sidan får man väl ej heller tro, att England vore hågadt att låna sig till mer än en »entente toute morale». Det sensationskvaller författaren anför om utlofvade engelska trupsändningar å 100,000 man via Jutland under Tangerkonflikten och 150,000 man via Belgien under Marockokrisens sista skede förvånar i sanning på denna plats. Öfver hufvud torde kanske författaren, liksom i allmänhet, där man ej sett konflikten på närmare håll, alltför mycket öfverskatta krigsrisker under Marockoafvecklingen. Den var då knappt mera verklig än vid Doggersbanksskandalens tragikomiska intermezzo 1904. »La situation générale du monde ne permet à personne en Europe d'immobiliser ses forces pour une question coloniale,» skref Cambon till de Selves den 19 okt. 1911. Hvad beträffar den inrikespolitiska situationen i Frankrike med dess beständiga ministerbyten är f. ö. att märka, hur litet denna i själfva verket förändrat den diplomatiska kursen. Detta tyder, oaktadt allt, på en disciplin hos det franska folket, hvartill knappast Tyskland sett motstycket, äfven om socialister och radikaler också där börjat bli rätt så godtrogna i såväl koloniala som rustningsärenden. De upplösningssymptom som syndikalism och

herveism representera ha märkligt nog också gett vika på samma gång som »camelotismen» (hvilken det inom parentes väl torde vara alldeles för stor ära att ge någon som helst andlig frändskap med de store Comte och Renan). Det är en själfkänslans renässansens tecknen i dag tyda på: att denna åter å krigshorizonten »hör till samtidens allvarligaste orostecken,» låter sig ej förneka. Författaren påpekar också med rätta, hurusom luftvapnet inledt en ny aera i kapprustningen, och hur det försprång fransmännen här något sangviniskt tro sig äga, kunde förleda dem till ett nytt och lika öfvermodigt »å Berlin.»

Den realpolitiska kärnan i det ryska konvenansäktenskapet lär väl framför allt ligga däri, att den franska affolkningen nödvändiggör en alltjämt större utfyllnad i ententens fastlandskårer. Som så många andra lär väl dock Ryssland kunna bestå sina intima vänner äfven den missräkningen att alla lånta milliarder och officiella handtryckningar till trots, icke våga sätta sin front i rörelse för en simultan solidarisk aktion. Kejsarmötena ge en vink härom, som kanske ej så litet bidragit till de nyligen påkomna demonstrationerna för den spanska (och italienska) intressegemenskapen. — Ur svensk synpunkt kunde man i detta sammanhang anmärka, att ingenting kunde vara ödesdigrare vid en allmän kraftmätning än just Rysslands passivitet emot Tyskland, då det ställde oss inför det ödesdiga perspektivet att ensamma och i början af ett krig nödgå värja oss mot en stormaktsflotta (ty att Ryssland i hvarje fall skulle passa på tillfället för att komma oss till lifs är väl tämligen sannolikt).

För den tyska imperialismen och dess kulturella världsmission är författaren idel beundran och tro. Onekligen arbetar sig ju också *Tyskland* upp till en dominerande ställning i den planetariska situationen. Fruktadt af alla, men själfvt med högburet hufvud bjuder det spetsen åt den med allt större ängslan åtdragna inringningen. Dess fredsstyrka å redan nära en million soldater ger en respekt åt dess energiska yrkande på en plats i solen, som med hvarje år blir allt starkare. Med öfvertygande saklighet framställer Kjellén här den utrikespolitiska orienteringen. Här och hvar tycker man sig likväl skymta en något djärf konstruktion såsom talet om Atlanten som ett »större Medelhaf» eller en eventuell allians Tyskland—U. S. A.—Kina (s. 170). Jämförelsen mellan Jutland och Korea och applåderna åt det stortyska hänvisandet till Holland, Belgien och Schweiz som Vaterlandets naturliga satelliter höra också till dessa öfverdrifter. Med synnerlig bredd och skärpa framställer författaren den levantinska utvecklingslinjen med perspektivet Elbe—Eufrat; likaså Nykamerouns gestaltning. Stridsämnet framför alla andra, Elsass-Lothringen, är knappast så klart definieradt. I den fängslande exposén af den inrikespolitiska ställningen lägger man särskildt märke till några betydelsefulla sidor om hakatismen. Hvad man saknar, är däremot en något fylligare framställning af det ekonomiska trångmål, Tysklands

riskabla kreditförhållanden ställa det i. Om Marockotvisten kunde framkalla en sådan panik, huru finna medel i en allmän kraftmätning, som är beräknad att kosta en tredjedels milliard om dagen?

I den tredje delen behandlar Kjellén det *brittiska världsriket*: först dess förutsättningar i geografiska, historiska, psykologiska (ett herrefolk!) m. fl. hänseenden. Under rubriken det geopolitiska problemet kommer så en öfversikt af bl. a. Rhodes' och Surzons gigantiska planer Kap—Kairo och Kairo—Kalkutta samt en karaktéristik af den egyptiska faran. Egypten blir för författaren till och med förutsättningen för imperiets sammanhållande och bestånd. Ett värdesättande af de nationalistiska rörelserna där och i Arabien kunde ur en sådan — kanske öfverdrifven — ståndpunkt ha varit på sin plats. Hvad angår de indiska problemen synes Kjellén luta åt den nu tämligen öfvervunna åsikten, att babu- och liknande rörelser utan återvändo skulle äga en revolutionär och separatistisk kärna. Det angloindiska kejsardömet, säger han vidare, »förenar i ett tvångsförbund tvenne världar, som aldrig nal-kats hvarandra annat än på ytan och aldrig skola helt förstå hvarandra».

Det ekonomiska problemet ser Kjellén med starkt tysk-färgade glasögon och kommer här fram till frihandels bankrutt och omöjligheten att upprätthålla en blomstring under den gifna bristen på autarki i aristotelisk mening. De socialpolitiska problemen ser han äfven i en mörk dager, och Parliament Act 1911 tvingar ej fram hos honom något frihetsjubel öfver lordernas definitiva tillbakaträngande utan snarare fruktan, att därmed en besinningslös eller handledd demokrati reser hufvudet, och att den sunda traditionella basen för utvecklingen alltmer frätes sönder. Det är det galliska inflytandet som slagit rot i en jordmån, som ej för-mår bära det; själfva Wilde kommer på det franska olyckskontot!

Framtidslinjerna: empire och ententepolitikerna skänker Kjellén mera tillit. I själfva verket ha väl också både Commercial Union och Imperial Federation (riksförsvaret och riksförfattning) sannolikheten för sig att döma af den beredvillighet propagandan hittills mött. I hvarje fall får man dock ej vara blind för den fara för rikets enhetlighet, som koloniernas själfständiga militära ansträngningar kunna innebära. — Beträffande den franska ententen tror sig Kjellén däri se en replik af Foreign Offices gamla konst att hålla sig med en god och billig kontinentalvärja. Edvard den VII med sina ententer mot Wilhelm II:s Tyskland är en variant af samma typ, som för hundra år sedan hette William Pitt med koalitionen mot Napoleon och för 200 år sedan William III med den stora alliansen mot Ludvig XIV (s. 122). Hur bestickande denna parallell än ter sig, motväges den dock af den i del II framställda aktionen från Frankrikes sida för att säkerställa Marocko. Hvem som blifvit mest utnyttjad i den till sitt väsen så efemära förbindelsen torde man i Paris och London ha högst olika meningar om.

Sedan författaren med lätt hand affärdat den naiva drömmen om ett »United States», påpekar han, i hur hög grad de anglosaxiska stormakterna svetsats samman under en 100-årig fred, och hur detta utgör en realpolitisk bakgrund till den Greyska skiljedomsvänligheten. Som sammanfattning af denna värdesättning kvarstår slutligen det intrycket, att den tysk-engelska kapplöpningen är världspolitikens största fara men på samma gång en absurditet så stor, att ett omslag med fog bör kunna väntas skifta rivaliteten i den enda naturliga germanska fronten mot romaner och slaver.

Allt som allt äro Kjelléns studier en ytterst lärorik och suggestiv läsning och förtjäna den vidaste spridning. Nästa del kommer att handla om Förenta Staterna, Ryssland och Japan. Den är välkommen.

Lage Staël von Holstein.

TH. NIEMEYER UND K. STRUPP, *Jahrbuch des. Völkerrechts* — Band I, s. 1,556 — Duncker und Humblot, München und Leipzig, 1913.

Den alltjämt stegrade mångfald af folkrättsliga akter och dokument, som vår tids internationella utveckling tvingar oss att räkna med såväl i nationalekonomens och historikerns som diplomatens, handelsmannens eller officerens ställning, kan det ofta vara förenadt med åtskilligt besvär att ens å officiell väg förskaffa sig i läglig tid. En del tidskrifter söka väl illustrera framstegets etapper men kunna gifvetvis ej ta med hela det väldiga materialet. Ett sammelvverk som *Annuaire de la Vie Internationale* (två band 1908—1911 å mer än 4,000 sidor utgifna af Office Central i Bryssel) gör lika litet som *Annuaire Interparlementaire* anspråk på någon fullständighet och ställer sig för öfrigt ovig för den, som ej på samma gång äger intresse för våldsföreningarnas (nu mer än fem hundra) administrativa utveckling. En dokumentarisk och kritisk aperçu som *International Jahrbuch* (Nijhoff, Haag, 1913) ser sin begränsning i det egna nederländska modersmålet och är, som dess första del, hvilken utgafs i samband med Fredspalatsets invigning, anger, hufvudsakligen destinerad att stegra ansvarskänslan för de betydande folkrättsliga institutioner, de holländska fredsförarne gifvit sitt fosterland till stolt arfvedel. Att på världsspråken utge en årligt fortlöpande framställning (här på omväxlande tyska, franska och engelska) af allt med aktuellt vetenskapligt intresse inom världspolitiken och -förvaltningen har då blifvit ett trängande behov, och man får vara utgifvarne af detta standard-work särdeles tacksam för den storartade sakkunskap och osparda möda, hvarmed de löst sin så vanskliga uppgift.

Författarna ha velat ge icke blott urkunderna till årets världskronika (denna första del sträcker sig från 1 Sept. 1911 till 31

Augusti 1912) utan äfven en auktoritativ kommentar till densamma af specialister, som hvar och en på sitt område med största möjliga objektivitet kunde fastställa resultatens karaktär och värde ur folkrättslig synpunkt. Så väl har också denna uppgift mästrats, att årsboken för framtiden torde bli ett ovärderligt vademeceum för hvar och en med intresse för insatser af en eller annan art på internationalismens vida fält. Den första afdelningen (s. 1—372), tillämpar Strupps kritiska och bibliografiska metoder å årets urkunder, hvilka korrekt och med klok uppställning återges under all nödig fullständighet. Till Marockofrågans belysning finner man sålunda de väsentliga delarna af den diplomatiska korrespondensen jämte alla träffade öfverenskommelser. Tripolisaffären illustreras med samtliga dokument (dock med undantag af de nordiska neutralitetsdeklarationerna), och det persiska virrvarret med dess invecklade depeschväxling. Spetsbergskonventionen återges in extenso. På sjöfartens område återfinner man bl. a. den amerikanska Panama-billen af den 24 Augusti 1912, på kommunikationernas den radiotelegrafiska konventionen af den 8 Juli samma år samt vidare en serie handels-, sjöfarts- och konsulatfördrag (Tyskland—Bulgarien enkanterligen). Man påträffar äfven växel- och opiumkonventionerna, den engelska prisbillen, skiljedomsutslagen i Kartago- och Manoubafallen, m. m.

I den andra delen upptas nu dessa dokument till vetenskaplig pröfning och jämförelse med besläktade historiska fenomen. Holländaren de Jong ger sålunda en förträfflig exposé af skiljedomsinstitutets senaste utformning på godt och ondt; Marockofrågan liksom Panamatvisterna ägnas en fyllig och sakkunnig kritik af representanter ur de bägge stridande lägren. Barclay går skarpt till rätta med Italiens förmenta folkrättsbrott under den libyska afvecklingen, medan Fiore och några hans kolleger häfda det italienska *modus procedendi* som fullt motiveradt ur diplomatisk som juridisk synpunkt: sofismerna få här gifvetvis skylta öfver det barocka i annexionsdekreteret, innan ens det turkiska territoriet var effektivt ockuperadt eller fredsslutet stod i sikte. Dardanellernas stängning, freden i Lausanne, den kinesiska revolutionen (med legationssekreteraren Wang som en ytterst fångslände och initierad förklarare), Londondeklarationen inför det engelska öfverhuset (jämför härmed *Documents interparlementaires* n:r 8 och 9), m. fl. lika höginressanta ämnen få en ingående och särdeles gifvande värdesättning, som ej kan förbigås af den studielystne.

Under en särskild afdelning ta skilda författare ett tjugotal stater i betraktande ur synpunkten af deras insats i det internationella lifvet under det gångna året. Traktatsanalyser och öfversikter af diplomatiska evenemang lika väl som storpolitiska parlamentariska diskussioner, kongressredogörelser och litteraturofversikter omväxla här. Tyskland behandlas af legationsrådet v. König, Frankrike af prof. Basdevant, Amerika af prof. Rheinsch, Holland af prof. Louter och Norden af prof. Erich (Helsingfors).

Denne senare värderar med klok saktighet Fahlbecks och Hedins propaganda, Palmstiernas neutralitetsmotion med åtföljande riksdagsdebatt m. m. samt ger ett rättvisare erkännande åt Kléens folkrättskodifikation. I den uppsats undertecknad skrivit om Belgien, torde måhända Kongo- och neutralitetsdebatterna samt den diplomatiska examensreformen tilldra sig något beaktande.

I en ytterligare afdelning om internationella sammankomster får man konferenserna rörande växel- och checklagstiftningen, opium, hälsovård, trådlös telegrafi etc. sakkunnigt uppskattade. Hagerup återger med hänvisning till Roestads studier Spetsbergskonferensernas förhistoria och kommenterar deras arbete. Resultatet tycks stort sedt vara så tillfredsställande, att man ej längre förstår Norges och kabinettsens ödesdigra dröjsmål med traktatens definitiva antagande¹. Berättelser öfver olika sälls kaps verksamhet fylla också en berättigad plats: Folkrättsinstitutet (af v. Bar), International Law Association (af Niemeyer), Interparlamentariska Unionen (af Eickhoff), Union des Associations Internationales (af undertecknad)².

Bland spridda meddelanden må påpekås redogörelser för den tredje Fredskonferensens förberedande (äfvén i Sverige), framstegen inom lagstiftningen rörande internationellt skydd för intellektuell och industriell äganderätt (Oesterrieth), luftträtt (Meyer), etc.

Som en praktiskt värdefull afslutning på den ståtliga volymen tillkomma register öfver gällande internationella öfverenskommelsers undertecknande och ratificering, förteckning på samtliga förflyttningar inom den diplomatiska karriären samt ett ytterst rikhaltigt och väl sofradt bibliografiskt repertorium.

Lage Staël von Holstein.

¹ Jmf. min artikel i Sydsv. Dagbladet ^{10/11} 1913.

² Jmf. min skrift »*Internationalismen*» i Svenska Fredsförbundets skriftserie.

Strödda meddelanden.

Det Internationella Statistiska Institutet hade sistlidne sept. sin 14. session i Wien. Det viktigaste resultatet af dess förhandlingar var beslutet om upprättande af en permanent statistisk byrå under Institutets ledning. Beslutet föranledde lifliga meningsbrytningar angående platsen för denna byrå. Från två håll, från Schweiz och från Holland, förelågo hel - eller halffofficiella inbjudningar att förlägga den till respektive Bern och Haag. Den kommitté, som sedan föregående session haft frågan om hand, hade bestämt sig för Holland. Men för att slippa att säga nej till erbjudandet från Schweiz fick beslutet den för mången föga tilltalande formen, att byrån skulle förläggas där, hvarest Institutets generalsekreteriat befinner sig. Som det för närvarande är i Holland, och någon flyttning af byrån, en gång upprättad, aldrig kan komma ifråga, så var därmed platsfrågan faktiskt afgjord.

Viktigast är, att den permanenta byrån — detta länge eftersträfvade önskemål — kommit till. Framtiden får utvisa, om den med den organisation den fått och under Institutets ledning kan uppfylla de behof och de förväntningar, som allmänt ställas på en sådan institution. För Institutet själf och dess sessioner lär den städse bli af största betydelse.

Institutets förhandlingar upptogos för öfrigt som vanligt utaf föredragning af och diskussion rörande de olika ämnen, som förelagts denna session genom insända rapporter och meddelanden.

Inom Sektion I, omfattande demografi och methodik, väckte en observation uppmärksamhet, som Prof. Telmprow trodde sig ha gjort, den nämligen, att antalet mankon uti de legitima födelserna för närv. visar nedgående siffror. — En skärmytsling uppstod angående den allt oftare förekommande användningen af högre matematik inom statistiken samt om förhållandet mellan statistiken som social vetenskap och den statistiska metoden. Anledning därtill gaf en rent matematisk afhandling »Über die Zeitfolge zufälliger Ereignisse» af Bortkiewicz. Det framhölls sålunda, att med den utveckling som den matematiska behandlingen af massor såsom en

del af talteorien erhållit, det är nödvändigt att bestämdt skilja mellan den statistiska metoden som en gren af den högre matematiken samt statistiken som social vetenskap. Medan den förra är en abstrakt matematisk disciplin rörande massföreteelser af hvad slag som helst, är den senare en konkret vetenskap om människan i mått och tal och om sociala massor.

Inom öfriga Sektioner, den ekonomiska och den sociala, sysslade man mest med frågan om konjunkturer och indextal, om nationalförmögenhet och inkomststatistik. Ett intressant meddelande gafs därvid af Würzburger, chef för Sachsens statistiska byrå. Ju fullkomligare detta lands inkomststatistik blifvit, dess större blir antalet små inkomstagare och dess ojämnare ser inkomstfördelningen ut. Detta är emellertid en synvilla, i det att de många små inkomsterna blott äro (själfständiga) delar af familjernas totala inkomster. Exempel en hustrus särskilda inkomst, som ingår som led uti familjens underhåll.

P. F.



- Meddelanden från Handelskammaren i Gefle.* 1913. H. 3. Gefle 1913.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. VIII. Nr 36—49. Hfors 1913.
- Nationalökonomisk Tidskrift.* Udg. af Nationalökonomisk Forenings Bestyrelse. Red. ADOLPH JENSEN. 1913. H. 5. Kbhvn 1913.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri,* utg. af Letterstedtska Föreningen. Red. OSCAR MONTELIUS. 1913. H. 5—6. Sthlm 1913.
- Samling af anmälningar till sjukkaseregistret.* 1913. Nr 2. Sthlm 1913.
- Skogsvårdsföreningens Tidskrift.* Årg. 11. H. 9—11. Sthlm 1913.
- Social Tidskrift.* Årg. XIII. H. 9. Sthlm 1913.
- Sociala Meddelanden,* 1913, utg. av K. Socialstyrelsen. Nr 8—10. Sthlm 1913.
- Statistisk Månadsskrift,* utg. av Stockholms stads statistiska kontor. Årg. VIII. H. 8—10. Sthlm 1913.
- Statistisk Årsbok för Helsingfors stad.* 1910. Utg. af Helsingfors stads Statistiska kontor. Hfors 1913.
- Stockholms kommunalkalender för år 1913.* Årg. VII. Utarbetad af Stockholms stads Statistiska kontor. Sthlm 1913.
- Stockholms stads statistik.* II. Kommunalförvaltning år 1911. — III. Hälso- och sjukvård år 1912. — VIII. Brand- och ambulansväsen år 1912. — XIII. Renhållning år 1912. Sthlm 1913.
- Svensk Tidskrift,* utg. af ELI F. HECKSCHER och GÖSTA BAGGE. Årg. III. H. 5—6. Sthlm 1913.
- Sveriges in- och utförsel* av vissa varor januari—oktober 1913. Meddelanden från Kommerskollegium. Sthlm 1913.
- Sveriges officiella statistik.* Kollektivafstal i Sverige år 1911. Af K. Socialstyrelsen. — 1912—1913 års allmänna bostadsräkning. I. Vänersborg. II. Sundbyberg. Av K. Socialstyrelsen. — Riksförsäkringsanstalten år 1912. Sthlm 1913.
- Tiden.* Månadsskrift för socialistisk kritik och politik. Utg. av Sveriges socialdemokratiska arbetarparti. Red. HJALMAR BRANTING och RICKARD SANDLER. Årg. 5. Nr 9—10. Sthlm 1913.
- Tidskrift för Postväsendet.* Utg.: ERIK G. LANGE. 1913. Nr 8—11. Sthlm 1913.
- Tidskrift,* utg. af Juridiska Föreningen i Finland. Årg. 49. H. 5—6. Hfors 1913.
- Översikt av Sveriges in- och utförsel år 1912.* Förtryck ur Kommerskollegii berättelse om handel. Sthlm 1913.
- DEL VECCHIO, GIORGIO, Der Fortschritt im Recht. (Sonderabdruck aus dem Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie. Band VI, H. 3).
- , —, Il concetto del diritto. Bologna 1912.
- , —, La ciencia del derecho universal comparado. Publicado por la Revista general de Legislación y jurisprudencia. Madrid 1911.
- GULDBERG, ALF, Sandsynlighets-regningens og forsikrings-matematikens elementer. Forelæsninger for statsøkonomiske studerende. Kria 1913.
- LUNDELL, OSCAR, Bidrag till den finska befolkningsstatistikens historia. Hfors 1913.
- OLZON, GÖSTA, Ett emigrationsäfventyr. Den senaste emigrationen till Brasilien. En redogörelse på uppdrag af Nationalföreningen mot emigrationen. Sthlm 1913.
- STAËL VON HOLSTEIN, LAGE, L'Air et l'avenir, considérations sur le trafic aérien. Extrait de La Vie Internationale. Bruxelles 1912.
- , —, Le Droit Aérien. Extrait de la Revue de l'Institut de droit comparé. Bruxelles 1912.
- , —, Internationalismen. En öfverblick. (Svenska Fredsförbundets skriftserie. VI). Lund 1913.
- SUNDQUIST, ALMA, Samhället och prostitutionen. Sthlm 1913.

Innehåll:

- Fritz H:son Brock,** Om dyrtid, arbetslöner och solidartullar.
- Hjalmar Haralds,** Konung och råd, ministrar och verk.
- Otto Varenius,** Sveriges författningshistoria i fågelperspektiv.
- Litteraturförteckning.**
- Strödda meddelanden.**

Brand- och Lif-
försäkringsaktiebolaget

SKÅNE

Malmö

Samtliga fonder || 1913 ||
öfver 33,000,000 kr.,

däraf garantifondsförbindelser 10,800,000 kr.



Meddelar **brand-** och **lifförsäkringar.**



För bolagets lifförsäkringsrörelse gälla nya, af Kungl. Maj:t i Nov. 1910 fastställda grunder, innebärande ytterst tidsenliga och liberala försäkringsvillkor. Bolagets nya perspekt af 1911 innehåller en rikedom på försäkringskombinationer, delvis för vårt land nya, och tillhandahålles på begäran hos bolagets agenter.



== Lifräntor == Pensioner ==