

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

UTGIFVEN AF

PONTUS E. FAHLBECK

Pris för årgång 6 kr.

Lösnummer af detta häfte kostar kr. 2:50.



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 anlitande af den vetenskapliga framställningens yttre former, likväl städse söka meddela ett fullt vetenskapligt innehåll dels genom *uppsatser* i politik — detta ord taget i sin äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi, dels genom kortfattade *meddelanden* från hithörande områden. Tidskriften kommer dessutom att meddela kortare *anmärningar* 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. Litteraturafdelningen omhänderhafves af Baron Lage Staël von Holstein.

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.

Om val af utskottssuppleanter.

Af

Amanuens Erik Broms.

En af de mest genomförda principerna i den svenska författningen är uttryckt i satsen om likaberättigandet mellan representationens skilda afdelningar. Denna grundsats sträcker sitt inflytande utöfver det område, där den äger sin egentliga betydelse, nämligen beträffande kamrarnes, respektive ståndens, lika rätt vid besluts fattande. Den gör sig gällande äfven vid organisationen af riksdagsarbetets förberedande stadier, vid formerna för besluts fattande i utskotten, ehuru ju här i regel endast preliminär behandling kommer i fråga, och de representerade samhällsgrupperna alltså icke kunna hafva ett så vitalt intresse af en noga afvägd lika andel.

Under tiden närmast efter antagandet af 1810 års RO garanterades denna likhet åt stånden utan vidare genom bestämmelsen i 38 § RO, att alla voteringar i utskotten skulle ske ståndsvis. När detta lagrum år 1823 ändrades så, att omröstning per capita infördes, var afsikten härmed framför allt att få ett bättre uttryck för den verkliga majoriteten. Då motivet alltså var, att ståndsintressena icke borde göra sig gällande i utskotten, måste man nog rent teoretiskt sedt medgifva, att detta nya voteringssätt utgjorde ett principiellt afsteg från likheten mellan stånden. Men själfva syftet med denna och med de andra härmed samtida lagändringarna var ingalunda att åstadkommå en rubbning af ståndens andelar i utskotten. Det bästa beviset härför är, att man icke ens

trodde, att något sådant skulle äga rum¹. Tvärtom ansågs vote-
ringen per capita skola blifva det kraftigaste korrektivet mot för-
fallolös frånvaro, och fulltalighet i utskotten utgjorde ju numera
villkoret för att ett stånd skulle kunna göra sig helt gällande där.
Ett misslyckadt försök gjordes dock att skapa en garanti mot
allt för stor fåtalighet i utskotten genom att införa ett stadgande
om quorum för hvarje stånds ledamöter i ett utskott. Men detta
förslag saknade principiell innebörd, därför att det endast afsåg
KU och BU, hvilka ägde fatta beslut med RSt:s rätt. Det syftade
nog också mera till själfva det primära bevarandet af fulltaligheten²
än till att upprätthålla den statsrättsliga principen om jämvikten
mellan stånden där. Men nästan omedelbart efter det grundlags-
ändringen år 1823 blifvit genomförd, framträdde också nödvändig-
heten att utfinna någon ny metod till ernående af det sistnämnda
målet: bibehållandet af ståndens lika inflytande i utskotten. Detta
hade man måhända kunnat vinna genom quorum, men ju mera
effektivt en sådan bestämmelse skulle ha verkat i detta syfte, desto
lättare kunde den ju också ha förhindrat själfva utskottsarbetets
fortgång. Något yrkande i denna riktning framlades icke heller,
utan man föredrog den naturligare utvägen att föreslå val af
suppleanter.

Sådana kan man emellertid tänka sig i flera skiftande arter,
och detta visade sig också i praktiken under utvecklingens gång.
Den enklaste formen föreligger, då man, sedan vakansen konsta-
terats, förrättar nytt val med villkor, att den nye ledamoten utträder
vid den förutvarandes återkomst. Ifall åter suppleanter väljas i
förväg och sedan i mån af behof erhålla förordnande att deltaga
i utskottsarbetet, inbesparar man onödiga valförrättningar och kan
samtidigt ersätta äfven ledamöter, som äro frånvarande en kortare
tid. Slutligen, om en särskild fullmakt för inträde ej erfordras
och suppleanterna alltså äro skyldiga att på begäran omedelbart

¹ KU 1818: 56.

² KU 1818: 17. Pr 1818. — Denna fråga hade varit uppe redan förut,
vid 1809—1810 års riksdag. Under debatterna i Ad. om KU:s förslag till
33 § RO och om jämningsutskottets modifikationer däri påyrkades in-
förandet af quorum. Suppleantval var det däremot aldrig tal om. (Ad
d. ²⁰/₁₀ 09, d. ¹⁸/₁₁ 09).

inställa sig, undvikas äfven de mest kortvariga vakanserna. Och i upprätthållandet af fulltaligheten ligger, som antydts, suppleantvalens primära existensberättigande.

Att så skulle ske, utgjorde också det principiella ofta upprepade argument, som under de många debatterna anfördes till deras förmån. Det hufvudsakliga skälet emot suppleantvalen var åter, att de måste minska såväl kontinuiteten som äfven sakkunskapen i utskottens arbete. Det kunde icke heller gärna till fullo bestridas, att olägenheter kunde inträffa i det förra af dessa hänseenden, förrän praktiken visat, att man öfverdrifvit farhågorna för att några få suppleanter skulle öfva något märkbart inflytande härå. Hvad bristande sakkunskap beträffar, förefaller det tämligen gifvet; att då en suppleant rycker in till tjänstgöring, han som regel kommer att visa sig mindre duglig i sitt värf än de ordinarie medlemmarne, ty man kan ju icke rimligen förutsätta samma intresse för utskottsarbetet hos en tillfällig ledamot som hos de ständige, och dessa senare böra väl i främsta rummet utses bland de riksdagsmän, som kunna antagas besitta en större erfarenhet eller förmåga på just detta område. Men här visar sig också suppleantvalens öfverlägsenhet åtminstone öfver verkliga nyval, ty då förfallet för en ordinarie ledamot en gång upphört, kan han ju återtaga sin gamla plats utan vidare. Denna fördel var också så stor, att den som öfvergångsform i ett af stånden skapade en egen domlig praxis, som väl knappast åsyftats af grundlagen. — För Ad:s del särskildt kunde emellertid också anföras ett par praktiska invändningar af betydelse mot val af suppleanter. Dessa kunde alltid misstänkas besitta mindre sakkunskap än de ordinarie ledamöterna, men en suppleant från detta stånd skulle till och med medföra en sådan brist till ordförandeplatsen i utskottet, om han hade lägre nummer på Riddarhuset än någon förutvarande ledamot. En dylik olägenhet kunde ju likväl undvikas genom att elektorerna ådagalade tillräckligt förutseende vid valets förrättande. Vidare, då egentliga kompletteringsval efter suppleantinstitutets införande endast mera sällan kunde ifrågakomma, minskades onekligen möjligheten att för utskottsarbetet definitivt förvärfva en ledamot, som anlände först under riksdagens lopp, och detta förekom naturligtvis ojämförligt oftare bland Ad:s själfskrifna medlemmar än i

de öfriga stånden. Men å andra sidan var Ad också i det största behovet af suppleanter, då det tydligen måste vara mycket svårare att vägra dess oaflönade ledamöter tjänstledighet. För öfrigt behöfde ju kompletteringsval icke alldeles uteblifva äfven sedan val af suppleanter föreskrifvits i grundlagen, ty denna kunde ju likväl medgifva, att verkligt nyval skulle förrättas efter en definitiv afgång ur utskottet. — En allvarsammare olägenhet hotade Pr och Bg genom suppleantinstitutets införande¹. Dessa stånd voro så fåtaliga att om platserna i utskotten på detta sätt ökades, måste antingen samme ledamot deltaga i flera utskott eller också stånden förstärkas. I själfva verket tillgrep man också båda dessa utvägar, sedan suppleanter börjat väljas.

Grundlagen hade emellertid alls icke förutsatt val af suppleanter och innehöll fördenskull icke heller något fullt otvetydigt stadgande, som kunnat tillämpas härpå. Det lagrum, som närmast kunde åberopas, var 79 § RO, som angaf villkoren för ledighet från riksdagsarbetet och sättet att fylla de härigenom uppkomna vakanserna. Den hade då² följande lydelse:

»Ingen af ridderskapet och adeln, som, enligt Riddarhusordningen, till säte och stämma berättigad är, icke heller någon lagligen vald riksdagsman för annat stånd, må kunna af hvad anledning som helst förmenas att riksdagen bevista; dock gälle under krigstider undantag för militärpersoner, då de i rikets tjänst af konungen beordras. Riksdagsman af präste-, borgare- och bondestånden må ej från riksdagsorten afresa eller från riksdagsöfverläggningarne sig afhålla, med mindre han därtill undfått genom protokollsutdrag tillåtelse af det stånd, hvartill han hör. Är han ledamot i ett eller flera utskott, anmäle sig först därstädes till ledighets erhållande, och gifve sådant därefter i sitt stånds plenum tillkänna, hvarest, om ledigheten beviljas, nytt val till utskottsledamot genast förrättas. Sådant må äfven försiggå, då ledamot flera än tre gånger å rad från utskottets sammanträden utan laga förfall sig afhållit, hvilket den främste därstädes varande ledamoten af hvarje stånd äge att i vederbörande stånds plenum gifva till-

¹ Ad d. 28/10 23.

² Vid 1828—1830 års riksdag vidtogs en mindre ändring i denna paragraf, men den saknar betydelse för föreliggande fråga.

känna. Utan gällande skäl må ej längre ledighet än af två högst tre veckors tid beviljas. Ridderskapet och adeln ställe sig i dessa senare fall Riddarhusordningen till efterrättelse.»

Undantaget för Ad i den sista punkten torde afse hela den föregående delen af paragrafen utom den första punkten. Detta synes framgå däraf, att då denna första punkt insattes af KU i förslaget till RO 1810 (KU 1810 : 11), utgjorde den ett första moment, och just vid samma tillfälle tillades i slutet af paragrafen dess sista punkt¹. Att de båda momenten sedan förts tillsammans, ger naturligen icke någon anledning att antaga, att innehållet härvid skulle ha förändrats. Af ordalydelsen finner man också, att den första punkten talar både om adeln och om de andra stånden. Men sedan följa bestämmelser, som uteslutande afse de sistnämnda, ända till dess att den sista punkten för adelns del »i dessa senare fall» hänvisar till RHO. Omfattningen af detta specialstadgande synes alltså vara fullt tydlig, ehuru den likväl gifvit upphof till meningsskiljaktigheter.

De föregående bestämmelserna, som endast röra de ofrälse stånden, utgå i sin första punkt från det fall, att en suppleant vill afhålla sig från utöfvandet af sitt riksdagsmannaskap, vare sig på grund af bortresa eller af annan orsak. I den andra punkten ges ytterligare regler, för den händelse han tillika är ledamot af utskott. Den vakans, som då uppstår här, skall fyllas genom nyval. I den tredje punkten slutligen stadgas, att sådant dessutom skall äga rum, om någon upprepade gånger förfallolöst uteblir från utskottssammanträden. I detta sista fall är det tydligen fråga om komplettering af utskottet efter ett definitivt tillbakaträdande. Men då denna punkt står i direkt samband med den föregående och hänvisar till denna, torde man väl få antaga, att grundlagen äfven förut endast åsyftat verklig afgang ur utskottet, ehuru förutsättningen är olika i båda fallen. Visserligen anger den fjärde punkten en tidsbestämmelse för beviljande af ledighet från riksdagsarbetet och redan förut använder paragrafen uttrycket »ledighet». Men detta hindrar naturligtvis icke, att utträdet ur utskottet är definitivt. Däremot kan under dessa stadganden icke gärna

¹ Efter yrkande i Ad. (Ad d. 29/8 09).

subsumeras en rent tillfällig permission från riksdagen af den ena eller andra anledningen, då en sådan tolkning skulle förrycka hela sammanhanget. Frånsedt att man t. ex. vid sjukdomsfall väl icke alltid skulle kunna först anmäla sig i utskottet till ledighets erhållande och sedan afvakta dess beviljande i plenum, är det också orimligt, att vid hvarje tillfällig tjänstledighet nyval skulle förättas. Men då RO icke heller innehåller något annat stadgande för detta sistnämnda fall, lär man vara tvungen att antaga, att vederbörande plats i utskottet under en dylik frånvaro skulle förbli obesatt. Mera ovisst kan det synas, hur man borde förfara, då någon ledamot önskade afgå ur utskottet utan att lämna riksdagen. I detta fall förefaller det dock ligga närmast att analogivis tillämpa 79 § RO och alltså förrätta nyval efter den sålunda afgångne. En medveten afsikt kan åtminstone icke ha förelegat att tillåta suppleantval i alla dessa fall, hvarom intet stadgande fanns i RO¹. Denna grundlagens ståndpunkt förblef också oförändrad, och före år 1823 gjordes det icke ens något försök att genom grundlagsändring införa suppleantval.

För adelns del kunde åter bestämmelser om suppleanter naturligtvis införas och modifieras utan att ändring härvid erfordrades i grundlagen, så framt de icke råkade i strid med ordalydelsen i något annat grundlagsbud. Härvid är dock att märka, att just därför att författningen icke kände till suppleantval, kunde man anse, att hvarje stadgande därom i RHO komme i motsägelse mot 29—34 och 36 §§ i RO², som angifva antalet ledamöter i utskotten. — Men om den senare utvecklingen i alla fall af nyss nämnda skäl de jure ej blef densamma i Ad som i de öfriga stånden, förelåg dock en likhet i utgångspunkter så till vida, som icke heller denna tids riddarhusordningar innehöllo någon bestämmelse om suppleantval. Den RHO, som stadfästes i mars 1810, ålade

¹ Vid 1823 års riksdag uppstodo i Ad (Ad d. 27/9 23) olika meningar, huruvida 38 § RO i sin nya lydelse med orden »utskottets samtliga medlemmar» åsyftade äfven de, hvilka tilläfventyrs voro frånvarande. Ceder-schiöld, som ansåg en dylik tolkning vara den riktiga, ville möjliggöra den i praktiken genom förrättandet af suppleantval. Men för att bevisa själfva lagligheten af ett sådant val, kunde man naturligtvis icke åberopa sig på detta uttryck i 38 § RO.

² Jfr EkU:s prot. d. 10/12 28 § 2.

i 26 § elektorerna skyldighet »att välja nya ledamöter i deras ställen, som antingen äga rätt att afsäga sig eller annars afgå». Om sättet för detta utträde gafs vidare föreskrifter i 28, 29, 31 och 32 §§¹. Det första af dessa lagrum medger hufvudman, som ej inträdt i utskott, rätt att efter anmälan lämna riksdagen mot återställande af sin polett. Här afses först hufvudmän, som alls icke blifvit invalda i något utskott. Men paragrafen torde också vara tillämplig på dem, som visserligen äro utskottsledamöter, men ännu icke trädt i funktion. En sådan utsträckning vinner åtminstone stöd af 31 § första punkten, som medger just sådana hufvud-

¹ 26 §: Sedan första valet till utskottsledamöter blifvit verkställt, äro elektorerna äfven skyldige att välja nya ledamöter i deras ställen, som antingen äga rätt att afsäga sig eller annars afgå, men få icke företaga något sådant val utan gifvet samtycke in pleno, och ej heller utan att minst tretton af dem äro närvarande. Så snart elektorernas val är förättat, bör valprotokollet genast af de tillstådes varande underskrifvas och förseglas för att i nästa pleno uppbrytas och kungöras.

28 §: Hafver någon hufvudman för en ätt sig vid riksdagen anteckna låtit och ej på sätt här nedanför stadgas uti befattning bland bänkmän, elektor eller såsom utskottsledamot inträdt, äge han frihet att efter anmälan hos landtmarskalken och polettens aflämnande till riddarhusfiskalen från riksdagen afresa.

29 §: Hafver någon såsom fullmäktig för annan ätt säte å riddarhuset intagit, den må, såvida han till bänkmän, elektor eller utskottsledamot vald blifvit, icke från riksdagen afresa utan sådant styrkt laga förfall, hvarom här nedanför stadgas, hvilket in pleno anmälas bör hos ridderskapet och adeln, som pröfvar, huruvida tillstånd att afresa, meddelas kan. Ledighet till två högst trenne veckors tid till enskilde angelägenheters bevakande må likväl i öfverensstämmelse med 79 § RO i alla händelser kunna lämnas i utskott af ordföranden en eller högst tvenne ledamöter samt fyra eller fem bänkmän eller elektor af landtmarskalken.

31 §: Den hufvudman för ätt, som till utskottsledamot vald blifvit, må, innan utskottsöfverläggningarne äro började eller han däruti deftagit, äga rätt afsäga sig detta förtroende; har han åter längre eller kortare tid utskottets göromål öfververarit, må han ej utan laga förfall, som i ståndets plenum blifver anmaldt och pröfvadt, med sin befattning såsom utskottsledamot upphöra. Ifrån befattningen i Hemliga utskottet kan, sedan samma utskott blifvit i verksamhet satt, ingen utan konungens eget nådiga tillstånd entledigas.

32 §: Försummar utskottsledamot utan laga förfall trenne på hvar andra följande sammankomster eller bortreser han utan erhållet tillstånd vare han sin riksdagsmannarätt för den riksdagen förlustig; börande sådant af utskottets ordförande genast för ridderskapet och adeln in pleno tillkännagifvas och i protokollet där antecknas.

män rätt att afsäga sig ledamotskapet i utskott. De närmast följande riddarhusordningarne innehålla dessutom uttryckligen en dylik rätt att lämna riksdagen för utskottsledamöter, som ännu icke inträdt i utskottet. När detta nu äger rum, måste äfven en afsägelse från utskottet föreligga, och elektorerna skola alltså förätta nyval. Den följande, 29, paragrafen innehåller i sin första punkt motsvarande bestämmelse för ett fullmäktigt ombud, men endast om han är utskottsledamot. Detta stadgande omfattar äfven det fall, att han deltagit i utskottets arbeten, men för afresa från riksdagen erfordras här laga förfall jämte ståndets medgifvande. Också i detta fall torde vakansen böra fyllas genom nyval. Den senare punkten af paragrafen lämnar åter föreskrifter om beviljande af en kortare tids tjänstledighet. Dessa anges visserligen öfverensstämma med 79 § RO, men det kan endast gälla denna paragrafs näst sista punkt, ty då RHO icke själf påbjuder nyval, lär män icke kunna antaga, att sådant skulle äga rum. En sådan tolkning af detta lagrum vinner kanske också ett slags bekräftelse e contrario af den ändring, som här vidtogs i nästa RHO (af okt. 1810). Af de båda återstående förut uppräknade paragraferna i denna RHO talar 31 § uteslutande om hufvudmän, med undantag möjligen för den sista punktens specialstadgande rörande ledamot i Hemliga utskottet. Den föregående delen stadgar dels, som förut är sagdt, om rätt att före utskottsarbetets början afsäga sig ledamotskapet i utskott och dels om villkoren för att sedermera få upphöra med detta. I bägge fallen inträder sålunda gifvet elektorernas omförmälda skyldighet att välja nya ledamöter. Då slutligen 32 § stadgar förlust af riksdagsmannarätten som påföljd för obehörigt uteblifvande från utskottssammanträden eller bortresa utan erhållet tillstånd, måste naturligtvis också platsen i utskottet härmed anses ha blifvit ledig. Äfven i detta fall böra alltså elektorerna företaga nyval.

Några andra bestämmelser funnos icke om sättet att hindra vakanser i utskotten. Häraf är man berättigad att draga den slutsatsen, att nyval icke skulle äga rum vid uteblifvande endast någon enstaka gång. Men då RHO alltså icke heller någonstädes talar om suppleanter, blir man äfven beträffande Ad nödsakad att antaga, att platsen i utskottet då fick stå obesatt. Detta stämmer

ju också i stort sedt med bestämmelserna i 79 § RO. Den väsentliga skillnaden mellan Ad och de andra stånden i förevarande afseenden gällde åter villkoren för att erhålla ledighet. RHO stadgade ju riksdagsmannarättens upphörande för den, som utan ståndets samtycke afgick ur ett utskott eller utan laga förfall uteblef tre gånger å rad, men någon sådan påföljd var icke föreskrifven i RO. — De öfriga riddarhusordningarne under denna period, af okt. 1810, af 1818 och 1823, äro sinsemellan alldeles likalydande i dessa frågor och innehålla, om än med ändrad paragrafnumrering, i hufvudsak samma bestämmelser som den första. De egentliga olikheterna äro, att skillnaden mellan hufvudman och fullmäktig nu upphäfts, och att nyval skall äga rum, om utskottsledamot utan anmälan är vid riksdagens början frånvarande tre veckor eller utan styrkt förfall uteblir två veckor öfver beviljad ledighet. Den sista förändringen medförde emellertid en ny olikhet af betydelse mellan de ofrälse stånden och Ad, ity att de förras utskottsledamöter förlorade sina platser i utskotten, så fört ledigheten blifvit beviljad. Nyval skulle alltså ske omedelbart i de ofrälse stånden, men kunde icke förrättas af Ad förrän efter fyra å fem veckor minst. De vakanser, som sålunda uppstodo, blefvo naturligen för Ad ytterligare ett motiv att söka komplettering genom suppleantval. Men hvarken dessa ändringar i RHO eller de smärre modifikationer, som vidtagits däri, beteckna likväl någon annan ståndpunkt i fråga om adelns rätt att utse suppleanter.

Denna korta analys af då gällande lagrum skulle således resultera i att nyval visserligen kunde äga rum, då en utskottsledamot ansågs hafva afgått, men att platsen eljest skulle förbli obesatt. Suppleantval var ett institut, som lagarne icke kände till.

Men praxis hade dock infört det redan före år 1823. Det var emellertid undantag och förekom blott i två fall. Till de förstärkta utskotten valde samtliga stånden alltid suppleanter ända ifrån år 1809¹. Men i detta fall kunde de verkligen med en skenbar rätt åberopa sig på grundlagens ord, ty 69 § RF och 73 § RO föreskrefvo, att utskotten skulle förstärkas, så att ledamöterna

¹ Gunnarsson sid. 110 ff. (Ad d. 1/8 44).

blefvo trettio af hvarje stånd, ehuru afsikten med dessa stadganden naturligtvis icke var, att suppleanter skulle väljas. Dylika val blefvo likväl också i praktiken rent af nödvändiga, då man i regel fordrade fulltalighet vid voteringarne i dessa utskott. Detta stränga kraf kan måhända i sin tur finna en förklaring i grundlagens bud att de förstärkta utskotten skulle votera samfällt och icke efter stånd¹. Visserligen synes detta stadgande icke ha varit ett uttaladt motiv för väljande af suppleanter, men omsorgen om att trygga ståndens fulla inflytande på besluten kan ju likväl ha varit en grund härtill. I så fall har man måhända också ansett ståndens rätt till dylika val vara alldeles själfklar. Detta skulle då möjligen förklara det eljest egendomliga förhållandet, att någon tyekan icke synes ha rådt om ståndens befogenhet härvidlag. Hvilken orsaken än må ha varit till denna praxis, kan likväl detta undantag tydligen icke anföras som invändning mot påståendet, att valet af utskottssuppleanter har sin grund i 1823 års förändrade omröstningssätt i utskotten. För öfrigt kan denna praxis icke ha någon omedelbar betydelse för frågan om bevarandet af ståndens lika rätt vid ärendenas beredning i de egentliga utskotten, eftersom de förstärkta utskotten hade en helt annan uppgift.

Ett verkligt afsteg icke blott från grundlagens ordalydelse utan också från själfva principen i detta afseende gjordes däremot genom Bd:s val af utskottssuppleanter under denna tid. Före 1815 års riksdag synes Bd åtminstone icke ha företagit formligt suppleantval samtidigt med att ordinarie ledamöter i utskotten valdes vid riksdagens början. Men detta år föreslog v. talmannen Hyckert, i samband med att elektorernas ordinarie utskottsval meddelats, att ståndet måtte anmoda elektorerna att företaga äfven val af suppleanter. Någon närmare motivering förebragte han icke, men syftet var tydligen helt enkelt att förhindra vakanser i utskotten. Bd biföll detta yrkande utan någon debatt. Elektorerna rättade sig likaledes härefter, utan att anföra någon invändning och valde suppleanter till samtliga de ordinarie utskotten och ExpU. Detta blef genast praxis, och vid de två följande riksdagarne 1817—1818 och 1823 förrättade de t. o. m. utan direkt

¹ Se 56 § RF och 73 § RO.

uppdrag sådana val samtidigt med de ordinarie utskottsvalen. Dessa suppleanter synas ha erhållit behörig fullmakt i form af protokollsutdrag, då de inträdde i stället för utskottsledamot, som fått tjänstledighet (Ad ²³/₁₀ 23, d. ²⁶/₂ 29), men undantagsvis ryckte de äfven in vid tillfälligt förfall (Bd d. ¹¹/₃ 15). Antalet växlade något vid de olika riksdagarne. Det understeg alltid antalet ordinarie ledamöter, men höll sig vanligen vid eller något öfver halfva detta antal. — Någon tvekan om grundlagsenligheten af dessa suppleantval synes icke hafva uppstått, om man får döma däraf, att någon diskussion icke heller ägde rum vid någotdera af dessa senare tillfällen. En förklaring på hela detta förfarande får man kanske söka däri, att Bd väl knappast besatt ett så stort intresse för grundlagstolkning, att detta kunnat motväga ståndets naturliga omtanke om en fulltalig representation i utskotten, äfven när denna icke hade någon real betydelse för voteringarne¹. Just Bd kunde f. ö. finna ett skenbart stöd för sitt handlingssätt i § 28 p. 1 RO². Här stadgades, att de tre öfriga stånden skulle välja sina utskottsledamöter genom elektoror, men Bd, på det sätt ståndet vid hvarje riksdag finner tjänligast. Detta lagrum åberopades också framdeles för att förklara Bd:s praxis (Ad d. ⁷/₈ 44, d. ³/₁₂ 47). En sådan argumentering är dock ohållbar, ty ifrågavarande paragraf behandlar blott valsättet och afser icke alls rätten att välja suppleanter. Stadgandets tillkomst ger icke heller någon anledning att förmoda, att något annat varit åsyftat. KU:s förslag 1810 till RO innehöll samma regler för Bd, som för de andra stånden, och då Bd begärde och fick större frihet, voro suppleantvalen alls icke på tal. Men en viss prejudikativ inverkan äfven på de andra ståndens hållning får nog ändock tillskrifvas denna praxis.

¹ Ett försök gjordes visserligen att rättfärdiga denna praxis genom en fiktion, som skulle bringa den i öfverensstämmelse med 79 § RO, men detta skedde först 1829 i Ad vid debatten om det då hvilande grundlagsändringsförslaget.

² § 28 p. 1: Ridderskapet och adeln samt präste- och borgarestånden välje genom elektoror, och bondeståndet på det sätt ståndet vid hvarje riksdag tjänligast finner, genast och sist inom åtta dagar, sedan riksdagen blifvit öppnad, ledamöter, lika många af hvarje stånd, i de utskott, hvilka skola ärendena bereda och utarbета.

Bd:s förfarande synes icke ha rönt någon gensaga vare sig från utskottens eller från de öfriga ståndens sida före 1823. Förmodligen ansågo de sig sakna anledning till tvist härom, just därför att suppleanterna icke kunde ha någon betydelse i utskottens voteringar. Denna omständighet bör åtminstone ha varit grunden till att Bd:s exempel icke följdes af något af de andra stånden, om man undantar ett par enstaka tillfällen. Ty omedelbart efter 1823 års grundlagsändring vaknade genast äfven hos dessa stånd intresset för suppleantvalen (Bg d. $\frac{9}{1}$ 18 och d. $\frac{7}{3}$ 18). Och under de många debatterna, innan dessa val införts och slutgiltigt utbildats, åberopades ofta, särskildt i Ad, det prejudikat, som Bd skapat. Olika meningar gjorde sig likväl gällande om innebörden häraf, och en rätt naturlig osäkerhet uppstod beträffande ståndens kompetens i denna fråga. Därför försökte man ibland vinna det önskadet målet genom förslag till lagändring, ibland åter förutsatte man suppleantvalens tillåtlighet som gifven och yrkade helt enkelt, att de skulle förrättas.

Den förra utvägen försökte redan 1823 års KU. En af dess ledamöter väckte nämligen i sådant syfte inom utskottet motion om ändrad lydelse af 79 § RO¹. Detta förslag, som var mycket detaljeradt och omsorgsfullt tog sikte på de olika eventualiteterna, gick ut på att vid längre frånvaro från utskottsarbetet nyval i regel skulle förrättas, men vid en kortare tids förfall suppleanter väljas in casu. Däremot lämnade förslaget å sido de rent tillfälliga vakanser, som kunde uppstå genom att en ledamot utan erhållet tillstånd uteblef någon enstaka gång. Som motiv för förändringen anfördes, att voteringen per capita numera ökade nödvändigheten af att utskotten höllos fulltaliga. — KU synes ha underkastat förslaget en ingående granskning och fann härvid², att det åsyftade dels att bereda en frånvarande ledamot möjlighet att återvända till sitt utskott, dels också att upprätthålla ståndens lika antal och följaktligen lika inflytande i utskotten. Utskottet accepterade i princip denna tankegång, men utförde den på ett annat sätt. Det föreslog nämligen, att till 28 § punkt 1 RO måtte tilläggas orden »samt därjämte för hvarje bland dessa utskott 2 suppleanter, som

¹ KU:s prot. sid. 607, 612—614.

² KU:s prot. sid. 637—638.

hvar i sin ordning inträda i utskottet, när ledamot af laga förfall hindras»¹. Enligt detta förslag skulle således suppleantvalen för rättas i förväg samtidigt med att de ordinarie ledamöterna valdes. Detta var naturligtvis orsaken till att det nya stadgandet förflyttades till den paragraf, som behandlade utskottsvalen. Däremot synes KU icke ha afsett att låta suppleanterna träda i funktion i andra fall än motionären förut åsyftat med sina suppleantval. (Jfr. dock Ad d. ²⁶/₂ 29). Någon direkt motsägelse uppstod därför icke mot bestämmelserna i 79 § RO om nyval vid definitiv afgång ur utskotten, och alltså behöfde ej heller undantaget för Ad i denna paragrafs sista punkt modifieras, därför att det nya lagrummet skulle omfatta alla stånden. Men 79 § RO behandlar likväl ett så närliggande ämne, att det sannolikt blifvit ganska svårt att undvika lagkollisioner, om utskottets förslag vunnit riksdagens bifall.

De tre ofrälse stånden lämnade sitt samtycke utan debatt, men på Riddarhuset utspann sig en långvarig diskussion (Ad d. ²³/₁₀ 23). Om lämpligheten af suppleantval var man tillsynes nog tämligen ense. De principiella motståndarne sparade sig kanske till det definitiva afgörandet vid nästa riksdag. Den egentliga kritiken rörde sig nu hufvudsakligen om det föreslagna sättet att förverkliga dessa val. Cederschiöld framställde härvid yrkande, att det nya stadgandet skulle återföras till 79 § RO. Om det insattes här, skulle nämligen Ad för sin del sedermera afgöra dessa frågor utan de andra ståndens hörande. Ett annat ändringsförslag gällde förhållandet mellan de ordinarie utskottsledamöterna och suppleanterna. Lefrén anmärkte, att enligt den föreslagna ordalydelsen skulle en suppleant bli ordinarie ledamot, då han inträdt i utskottet. Men ifall detta verkligen hade varit afsikten, borde man också konsekvent stadga, att den förutvarande ledamoten då förvandlades till suppleant. För att undanrödja hvarje tvekan om att suppleanternas tjänstgöring var uteslutande tillfällig, föreslog han följande tillägg till utskottets förslag: »— — och intill dess ordinarie ledamot sitt rum åter kan intaga». Vidare diskuterades äfven antalet suppleanter. Det ansågs vara för litet, sär-

¹ KU 1823: 66.

skildt i BevU och EkU, och i all synnerhet för Ad:s representanter. Men efter som stånden voro olika talrika och grundlagen dessutom endast borde gifva själfva principen, föreslog Mörner den kompromissen, att stånden skulle få rätt att själfva bestämma antalet. — Till största delen rörde sig likväl debatten omkring ett märkligt förslag att utvidga suppleantinstitutets räckvidd. v. Hartmansdorff, som städse visade sig mycket intresserad af denna reform, och Cederström yrkade nämligen, att suppleanterna borde kallas till alla utskottssammanträdens början för att då kunna inträda vid hvarje ledighet. De skulle alltså komma att tjänstgöra äfven för en tillfälligtvis frånvarande ledamot, som icke hade laga förfall. Motiveringen för en sådan utsträckning var just ett framhåfvande af principen, att stånden borde i hvarje fall betryggas i sitt fulla inflytande på utskottens omröstningar. Detta radikala förslag föregrep i viss mån den kommande utvecklingen, men ännu vågade man icke draga konsekvenserna så långt, utan det fick falla för den invändningen, att det var ofördelaktigt för kontinuiteten i ärendenas behandling, om utskottens sammansättning skiftade alltför mycket. — Däremot beslöt Ad att återremittera KU:s förslag med de af Lefrén, Cederschiöld och Mörner framställda yrkandena såsom ståndets gemensamma tankar (Ad d. ²⁵/₁₀ 23).

KU antog i sitt nya mem., att den erforderliga sammanjämkningen lättast skulle kunna vinnas, ifall det allmänna stadgandet om suppleantval infördes i 28 § RO, som då äfven borde fastställa ett minimiantal¹. 79 § RO skulle åter angifva de särskilda fall, när suppleanterna temporärt skulle inträda. Utskottet föreslog därför detta tillägg till 28 § RO: »För hvarje RSt:s utskott, det sistnämnda undantaget, bör utses af hvarje stånd minst två suppleanter med det åliggande, som i 79 § RO stadgas». Denna paragraf åter skulle få följande lydelse: »— — — plenum tillkänna, då, i händelse ledigheten beviljas, den främst i ordningen varande suppleanten emellertid intage hans rum. Sådant må äfven ske, när ledamot befinnes af laga skäl hindrad. Men har han flera än tre gånger å rad från utskottets sammanträden utan laga förfall sig afhållit, hvilket den främste därstädes varande ledamoten

¹ KU 1823: 78.

af hvarje stånd bör i vederbörande stånds plenum anmäla, vare den sålunda uteblifne från utskottet skild. Utan gällande — — —».

KU visade sig sålunda mycket tillmötesgående mot Ad, som också genast förklarade detta grundlagsändringsförslag hvilande. De öfriga stånden fattade samma beslut, likaledes utan debatt. Bg och Bd fäste sig kanske uteslutande vid att institutet verkligen infördes, utan att vidare bekymra sig om dess detaljer. Pr:s samtycke skulle vara gåtfullare att förklara, ifall icke detta stånd liksom den principiella oppositionen i Ad önskade uppskjuta ett afslag till det definitiva afgörandet vid nästa riksdag.

När förslaget då återkom, gaf det ånyo anledning till en liflig debatt i Ad (Ad d. $26\frac{1}{2}$ 29), och vid detta tillfälle framställdes äfven betänkligheterna mot att öfverhufvud välja suppleanter. Men man åberopade sig också speciellt såväl på de praktiska olägenheter, hvilka alltid måste åtfölja ett suppleantval i Ad, som på svårigheten för ett af de andra stånden att utgöra ett ökad antal utskottsmedlemmar. Det synes hafva varit Bg, som härvid åsyftades, ty en af suppleantvalens anhängare replikerade med en erinran om att Ad velat förstärka detta stånd med representanter för brukspatronerna. Reformens vänner sökte vidare ådagalägga det praktiska behofvet av denna förändring bl. a. genom att hänvisa till Bd:s förfarande. Detta argument kunde ju icke kullkastas genom att man bestred lagligheten af denna praxis. Men äfven bland suppleantvalens vedersakare voro meningarna delade om huruvida Bd öfverskridit sin befogenhet. Denna tvekan synes hufvudsakligen ha grundat sig därpå, att man betraktade dessa suppleantval såsom i förväg förrättade nyval enligt 79 § RO. Det anfördes också, att ståndet i öfverensstämmelse med detta åskådningssätt brukade ställa en återkommen utskottsledamot under omval. — Resultatet af denna ingående debatt blef emellertid, att Ad biföll det hvilande grundlagsändringsförslaget.

Det afslogs däremot af Pr med en hänvisning till ståndets alltför ringa antal ledamöter. En liknande anmärkning föranledde Bg att uppskjuta sitt beslut för att först behandla ett förslag om utvidgad representationsrätt. Men sedan lämnade ståndet i alla fall sitt samtycke till suppleantvalen. Bd biföll genast förslaget.

Ehuru detta försök att införa ett stadgande om suppleantval i grundlagen alltså misslyckats på grund af Pr:s afslag, har det likväl sitt intresse. Det föranledde de första stora debatterna i denna fråga, och det är det enda grundlagsändringsförslag, som framlagts i detta syfte, innan den nya RO slutligen genomförde reformen under helt ändrade förhållanden.

Ut gick man däremot från den uppfattningen, att lagen tillät suppleantval, kunde naturligtvis förslag om deras förrättande väckas i hvilket stånd som helst, oberoende af de andras ståndpunkt. Då dylika motioner också efter hand biföllos skapades i de skilda stånden en olikartad praxis, ehuru man visserligen kan urskilja en successiv, delvis samtidig utveckling. Olikheten mellan stånden ökades ännu mera därigenom, att Ad, som nämndt, i detta afseende hade att tolka andra lagparagrafer, och sedan det i praxis hade infört suppleantval äfven kunde stadfästa sitt handlingssätt genom ändring i RHO, oberoende af de öfriga stånden.

I Ad framställdes redan vid 1823 års riksdag, om också mera i förbigående, denna åsikt, att val af utskottssuppleanter stod i öfverensstämmelse med grundlagen. Det skeddé i en debatt rörande den rätta tolkningen af det nya stadgandet i 38 § RO om votering per capita¹. Olika meningar gjorde sig visserligen gällande angående suppleantvalen, men man tycks icke ha varit beredd att gå närmare in på denna fråga. Lagligheten af dylika val motiverades endast med en hänvisning till Bd:s prejudikat, och å den motsatta sidan framfördes blott skäligen summariskt det påståendet, att ett dylikt förfarande skulle strida mot RO.

Frågan återkom emellertid vid nästa riksdag 1828, och detta två gånger, men båda gångerna i form af lagändringsförslag. Grefve Spens aflämnade nu en diger motion om förändringar i RHO, och häri föreslog han bl. a. val af utskottssuppleanter, hvilka skulle inträda, då någon ordinarie ledamot erhållit tjänstledighet eller eljest hade laga förfall. Antalet suppleanter föreslogs till en tredjedel af de ordinarie ledamöternas. Dessa val skulle äga rum först efter motionstidens utgång, ty dessförinnan inträffade sällan någon ledighet, och på detta sätt skulle elektörerna kunna taga

¹ Se ofvan not 1 sid. 6.

nödig hänsyn till de framlagda motionerna, när de förrättade valen. — RU afstyrkte förslaget i hvad det rörde dessa suppleantval med den motiveringen, att grundlagen icke medgåfve val af flera utskottsledamöter än där blifvit nämnda, och RHO fördenskull icke borde innehålla något stadgande af dylik beskaffenhet. I stället föreslog utskottet, att en tydligare föreskrift skulle insättas rörande frånvaro utan laga förfall.

Ad återremitterade emellertid hela utlåtandet efter en debatt, som i förevarande afseende hufvudsakligen rörde sig om den andra motionen angående suppleantval, hvilken vid samma tillfälle öfverlämnades till utskottet. Den hade väckts af Lefrén och åsyftade, att 25 § RHO måtte förändras till större öfverensstämmelse med hvad i 79 § RO stadgades om sättet för utskottsledamot att erhålla ledighet. I remissdebatten (Ad d. $\frac{9}{4}$ 29) utvecklade motionären närmare sin tankegång. Under återropande af det förut öfvermälda uttrycket »ledighet» i 79 § RO, sökte han först bevisa, att detta lagrum medgaf de ofrälse stånden rätt att välja suppleanter, då någon ordinarie ledamot var frånvarande. Enligt RHO kunde ju däremot en vakans i ett utskott anses hafva uppstått, först då en tjänstledig utskottsledamot icke återkommit inom föreskrifven tid, och dessförinnan kunde, såsom ofvan framhållits, Ad icke heller företaga kompletteringsval. Motionen afsåg nu att upprätthålla fulltaligheten bland utskottens ledamöter genom att stadga suppleantval äfven för Ad:s del. — RU var likväl icke fullt säkert på syftet med motionen. Införande af suppleanter afvisade utskottet med en erinran om hurusom 79 § RO icke talade om dylika val utan om nyval. Det påpekade, att den åstundade fulla öfverensstämmelsen mellan RHO och grundlagen däremot skulle medföra, att äfven Ad:s ledamöter, liksom de ofrälse ståndens, skulle förlora sina platser i utskotten, så fort ledighet beviljats. Men om en sådan förändring varit afsikten, framhöll utskottet som sin uppfattning, att detta skulle visa sig mera ofördelaktigt för Ad, än de nuvarande längre vakanserna i utskotten. På dessa grunder afstyrkte RU äfven denna motion.

Ad förkastade också båda förslagen om val af utskottssuppleanter (Ad d. $\frac{7}{8}$ 29), och den RHO, som stadsfästes 1829, innehöll därför icke heller något stadgande härom. Bestämmelserna om

ledighet och om påföljderna vid uteblifvande från utskottssammanträden utan laga förfall blefvo visserligen omredigerade, men underkastades i sak ingen förändring af betydelse¹. — Däremot innehöll denna RHO en paragraf, som ehuru den icke gällde utskotten, likväl skulle försvåra tolkningen af reglerna för dessas till sättande. Spens hade i sin motion äfven upptagit ett förslag till stadgande om sättet för val af suppleanter, när sådana skulle utses. I motiveringen talade han endast om riksdagens nämnder och det är väl därför tämligen tvifvelaktigt, om han vid detta förslags affattande äfven tänkt på utskottssuppleanter, ehuru han i sin motion ju föreslog, att dylika skulle väljas. RU upptog emellertid utan vidare en liknande bestämmelse i sitt förslag, och här kunde den naturligtvis i hvarje fall icke afse utskottsvalen. Men i Ad vållade detta stadgande likväl genast missförstånd (Ad d. ¹⁰/₈ 29). En ledamot tog för gifvet, att det omfattade äfven dessa val, ty han yrkade, att för sådana fall en särskild hänvisning skulle ges till 31 § RO. Detta därför, att åtminstone BevU:s ledamöter borde utses från de särskilda provinserna. Han mötte likväl energisk motsägelse, och en annan ledamot påpekade, att detta

¹ 19 § ålade elektorerna att vid inträffad ledighet förrätta val af nya utskottsledamöter.

23 §: Den som blifvit vald till ledamot af utskott, äge rätt att i samma plenum, vallistan blifvit öppnad, eller i det nästföljande, denna befattning sig afsäga. Sedermera må afsägelse icke äga rum, utan med ståndets samtycke, eller efter anmälan hos landtmarskalken och polettens återlämnande, hvarmed en på senare sättet afgången ledamots utöfning af riksdagsmannarätt för den riksdagen upphör.

Ledighet ända till tre veckor må landtmarskalken kunna bevilja högst en tredjedel i sänder af ridderskapets och adelns ledamöter i samma utskott, i den ordning de sig därom anmäla.

Ifrån befattning i Hemliga utskottet kan likväl, sedan detsamma blifvit i verksamhet satt, ledamot icke utan konungens tillstånd, aldeles eller på bestämd tid entledigas.

24 §: Bänkman, elektor eller utskottsledamot må, utan laga förfall eller erhållen ledighet, icke uteblifva från bänkmännens, elektorernas eller utskotts sammanträde vid den påföljd, som i Ordningsstadgan särskildt finnes föreskrifven. Sker det ändock tre på hvarandra följande sammankomster, vare han sin riksdagsmannarätt för den riksdagen förlustig. Lag samma vare, om bänkman, elektor eller utskottsledamot, utan styrkt laga förfall, tvenne veckor utöfver erhållen ledighet uteblifver; börande sådant af bänkmännens, elektorernas eller utskotts ordförande genast hos ridderskapet och adeln tillkännagifvas.

förslag fortfarande endast afsåge val af suppleanter till nämnderna. Detta var tydligen äfven ståndets mening, ty det lämnade sitt bifall till förslaget, först sedan ett uttryckligt undantag i paragrafen blifvit gjordt beträffande tillvägagångssättet vid val af suppleanter för riksbanks- och riksgäldsfullmäktige samt för revisorerna. — Det synes också vara ovederläggligt, att en paragraf, som ger föreskrifter om själfva sättet för suppleantval i de fall, då sådana skola äga rum, icke kan åberopas som stöd för att de skola för rättas. Så skulle icke desto mindre komma att ske, och härför får stadgandets generella affattning bära skulden.

Trots det nederlag, som suppleantvalens anhängare sålunda lidit vid denna riksdag, väcktes redan vid den följande, år 1834, en ny motion i samma syfte. Den frambars af Cederschiöld, som härvid föreslog en sådan ändring i RHO, att elektorerna vid riksdagens början skulle utse suppleanter till hvarje utskott och sedermera i mån af behof komplettera dem genom nyval, så att det ständigt kunde finnas suppleanter, då en ordinarie ledamot afginge eller finge tjänstledighet eller tillfälligt förfall. Af det sistnämnda uttrycket skulle kunna framgå, att detta förslag i motsats mot de föregående omfattade alla slags vakanser. Men i debatten om utskottets utlåtande förklarade motionären sedermera (Ad d. $\frac{4}{7}$ 34), att han endast afsett de fall, då en utskottsledamot i vederbörlig ordning erhållit befrielse från sitt uppdrag. Syftemålet med förslaget angafs visserligen vara att bringa ifrågavarande lagrum i RHO till närmare öfverensstämmelse med det förfarande, som Cederschiöld ansåg vara städgadt för de ofrälse stånden. Men som motivering anförde han särskildt det stora behofvet af tjänstledighet just hos Ad:s ledamöter. Och själfva yrkandet var tydligen också formuleradt med tanke på att det icke skulle kunna afvisas, därför att 79 § RO tolkades på ett annat sätt. Detta lyckades också så till vida, att RU, ehuru det protesterade mot hans tydning af grundlagen, likväl ingick i en saklig pröfning. Men på den grund att det skulle möta lika stora svårigheter att erhålla suppleanter som ordinarie ledamöter, beslöt utskottet att afstyrka motionen.

Under den följande debatten på Riddarhuset framlades ett par medlingsförslag (Ad d. $\frac{4}{7}$ 34). Det första formulerades af

frih. Palmstierna. Han medgaf, att grundlagen icke kände till val af utskottssuppleanter. Men däremot funnes det intet hinder för att nya ledamöter skulle kunna inväljas i ett utskott, då ledighet uppstått, och därefter åter afträda. Ett sådant förfarande hade också praktiserats i de andra stånden vid många tillfällen. Därför förordade han, att ett stadgande i denna riktning skulle inryckas i RHO. Frih. Ehrenborg åter önskade undgå alla slags tillfälliga ledamöter i utskotten, men för att likväl borttaga de särskildt i Ad öfverklagade missförhållandena, föreslog han den radikala utvägen att i RHO insätta en likalydande bestämmelse som 79 § RO innehöll för de ofrälse stånden. Detta erinrar ju något om Lefréns motion vid föregående riksdag. Som förslaget nu var framställt, utsattes det dock för den välgrundade invändningen, att i så fall borde denna paragraf först förtydligas, eftersom praxis hade utvecklats sig olika i de andra stånden just beträffande frågan, huruvida suppleanter eller tillfälliga ledamöter skulle väljas. — Ad beslöt emellertid att återremittera förslaget jämte dessa anmärkningar.

I sitt nya betänkande hänvisade RU först till sina förra anmärkningar mot den ursprungliga motionen. Som svar på Palmstiernas förslag bestred utskottet, att 79 § RO medgafve ett sådant förfarande, om den tolkades rätt, och därför funnes det heller ingen anledning att införa val af dylika tillfälliga ledamöter i RHO. Gent emot Ehrenborg anmärkte utskottet slutligen, att en sådan förändring som han föreslagit, måste minska Ad:s kontroll på dess ledamöter genom att den upphäfde bestämmelsen om riksdagsmannarättens upphörande vid afgang utan ståndets samtycke och vid uteblifvande utan laga förfall. Och ett dylikt öfvervakande kunde icke heller billigtvis bevaras därigenom, att man gjorde ett tillägg i detta afseende till Ehrenborgs förslag. Ty då 79 § RO, enligt utskottets uppfattning, likställde ledighet med afsägelse, skulle riksdagsmannaskapets förlust i så fall äfven drabba de ledamöter, som endast erhöle tjänstledighet från utskottsarbetet. RU hade emellertid tydligen numera funnit det omöjligt att alldeles stanna vid status quo. Därför tillstyrkte det i stället för sin del en sådan förändring i RHO att utskottsledamot, som önskade få

tjänstledighet, skulle anmäla detta i sitt utskott och hos landtmarskalken, hvilken ägde meddela förhållandet till ståndet¹. Afsikten med denna kompromiss var tydligen att i någon mån försvåra erhållandet af tjänstledighet för att dymedelst minska de talrika vakanserna, hvilka ditintills utgjort ett af de flitigast använda argumenten för suppleantval.

Ad underkastade denna gång frågan en ingående granskning (Ad d. 18/3 34), hvilken äfven gällde omfattningen af det undantag, som stadgas i sista punkten af 79 § RO. Motståndarne mot suppleantvalen gjorde nu gällande, att det afsåg endast de två närmast föregående punkterna. Paragrafens föreskrift om nyval, när ledighet uppstått, skulle alltså vara tillämplig också på Ad². Gent emot detta resonnement häfdade särskildt Palmstierna, att både grundlagens ord och tidigare praxis medgaf Ad rätt att själf i RHO bestämma såväl sättet och villkoren för att en utskottsledamot skulle erhålla tjänstledighet som sättet att fylla uppkomna vakanser i ett utskott. Detta argument blef också det segrande, ty efter det att Cederschiöld frånträdte sin motion till förmån för Palmstiernas förslag, biföll Ad detta senare. — Några dagar där- efter underkastades beslutet en modifikation, men den innebar endast ett förtydligande³. — Ad hade alltså för sin del beslutit, att tillfälliga medlemmar skulle väljas, när permission lämnades någon utskottsledamot. Detta utgjorde en art af suppleantval, ehuru endast för ett bestämdt tillfälle. Dessa val fingo därför icke för- rättas i förväg. Genom denna kompromiss kunde frågan emellertid icke ha blifvit slutgiltigt löst. Ty vakanser kunde fortfarande uppstå, om någon utskottsledamot uteblefve någon enstaka gång utan laga förfall eller utan att ha kunnat begära tjänstledighet i förväg, t. ex. vid ett plötsligt sjukdomsfall. Vid sådana tillfällen

¹ RU:s prot. d. 2/3 34.

² Cederschiöld sökte bemöta detta resonnement med den förklaringen, att uttrycket »nytt val» i denna paragraf icke betydde nyval, utan åsyftade den valdes egenskap att vara ny ledamot. Detta sinnrika tolkningsförsök måste likväl anses ohållbart, då det strider mot sammanhanget och för öfrigt äfven mot tidigare praxis.

³ Det nya, tredje mom. i 23 § RHO lydte härefter: »Då ledighet beviljats, sker val till ny utskottsledamot under ledighetstiden». (Ad d. 21/3 34.)

hade naturligtvis icke ledighet uppstått i den mening, som lagen afsåg med detta uttryck.

Vid samma riksdag, då denna reform genomfördes, framställdes af grefve Horn också det första förslaget, att Ad genast måtte företaga val af suppleanter. Denna hemställan gjordes visserligen under den första debatten om Cederschiölds motion, men ehuru Horn tillstyrkte dennes förslag, kan han tydligen icke hafva hämtat stöd för lagligheten af sitt eget yrkande härifrån, eftersom hans förslag afsåg, att ett dylikt val skulle förrättas redan vid denna riksdag, oberoende af förändringen i RHO. Det stötte emellertid på ett bestämdt motstånd och blef icke ens remitteradt till RU, ty landtmarskalken vägrade prop. med hänvisning till att elektorerna voro skyldiga att välja nya utskottsledamöter, då vakans uppstått, och att dylika suppleanter ingenstädes omtalas i RHO. (Ad d. $\frac{2}{5}$ 34).

Vid detta resultat stannade man under den närmast följande riksdagen. Men år 1844 fortsattes den sålunda afbrutna utvecklingen i Ad genom en motion af Aminoff om att ståndet måtte besluta välja suppleanter, hvilka skulle inträda i tjänstgöring, då en ordinarie utskottsledamot för tillfället vore frånvarande utan att ha erhållit ledighet. Dessa suppleanter skulle dessutom ingå som ledamöter, när deras respektive utskott förstärktes. Vid remissdebatten (Ad d. $\frac{7}{8}$ 44) motiverade Aminoff sitt förslag bl. a. med en hänvisning till 33 § RHO i dess nya lydelse, men ohållbarheten af detta argument uppvisades genast af hans motståndare. De medgåfvo på sin höjd, att suppleanter kunde väljas till de förstärkta utskotten, icke till några andra. Men ehuru de äfven öfver hufvud taget bestredo grundlagsenligheten af förslaget och kritiserade den nytta, man kunde förvänta af detsamma, kunde de icke hindra dess fullföljande. Förslaget att suppleanterna skulle ingå i det förstärkta utskottet lät motionären visserligen falla, och icke heller lyckades han genomdrifva sin uppfattning, att Ad kunde bifalla hans yrkande utan att remittera det till RU. Men landtmarskalken förklarade, att eftersom RHO icke stadgade någonting för detta fall, ansåg han ståndet oförhindradt att utse suppleanter, i all synnerhet som sådana brukade väljas för de förstärkta utskotten, för hvilka inga afvikande organisationsregler voro gällande.

Han framställde därför prop. på remiss till RU och denna bifölls af Ad.

Med anledning af den kritik, som yppat sig i ståndet, ingick utskottet också i en särskild undersökning om lagligheten af denna motion, ehuru det ansåg en sådan granskning knappast vara nödvändig, då förslaget icke afsåg tillägg till eller ändring i RHO. Af denna lags tystnad i förevarande hänseende drog utskottet nu den slutsatsen, att Ad vore oförhindrad att lämna sitt bifall. Utskottet bemötte vidare de invändningar, som gjorts emot ändamålsenligheten af förslaget och hemställde slutligen, att suppleanter måtte väljas till alla utskotten utom det Hemliga och RU. Antalet föreslogs till $\frac{2}{3}$ af de ordinarie ledamöterna, med undantag för LU, som skulle erhålla två suppleanter. Då förfall inträffat för en utskottsmedlem, skulle han meddela detta till utskottets ordförande och till landtmarskalken, som lämnade förordnande åt suppleanten. Vid afsägelse, tjänstledighet eller annat förfall för en suppleant skulle samma bestämmelser gälla som för en ordinarie ledamot. — Detta utlåtande var emellertid åtföljdt af en ganska märklig reservation, hvilken påpekade olägenheten af att på detta sätt skapa tre kategorier af utskottsledamöter, ordinarie, under ledighet invalde och suppleanter. Detta skulle man kunna undvika genom en sådan ändring i RHO, att suppleanterna finge inträda äfven vid längre ledighet. I formellt afseende gjorde reservanterna den anmärkningen, att motionen icke afsåg tillägg till RHO. Häri-genom hade man åsidosatt KM:s rätt att sanktionera en dylik förändring, och icke heller kunde den blifva bindande för kommande riksdagar. Därför borde motionen icke föranleda till någon åtgärd, såframt den ej finge behandlas som förslag till tillägg till RHO.

I ståndet framfördes ytterligare det skälet (Ad d. $\frac{7}{9}$ 44), hvarför förslaget borde intagas i RHO, att i denna angafs villkoren för att en utskottsledamot skulle erhålla permission, och samma bestämmelser skulle ju gälla äfven för suppleanterna. Vidare gjorde man invändningar mot den oformligheten, att enligt RU:s förslag en utskottsledamot skulle kunna taga sig längre ledighet än landtmarskalken ägde bevilja. Suppleanterna borde åtminstone endast få inträda i utskotten vid laga förfall för de ordinarie ledamöterna. Slutligen borde också antalet suppleanter i

någon mån reduceras. Följden af dessa anmärkningar blef, att Ad återremitterade förslaget. — Utskottet nöjde sig dock med att göra några förtydligande ändringar samt minska antalet suppleanter, så att LU och ExpU skulle erhålla en och de andra utskotten två suppleanter hvardera. Och detta förslag bifölls slutligen af ståndet.

Ad hade således slagit in på den vägen att införa suppleantvalen endast genom praxis. Men detta kunde, som utskottsreservanterna anmärkt, icke nödvändigt förplikta en kommande riksdag. Man blef därför tvingad att för hvarje gång hemställa, att ståndet måtte förnya samma beslut. Så skedde också vid nästa riksdag, 1847. Oppositionen hade visserligen fortfarande icke gifvit sig, men rön-te nu än mindre framgång, ity att Ad nu biföll förslaget utan remiss. Och samma beslut upprepades vid de båda följande riksdagarne.

Vid den senare af dessa, år 1853--1854, var tiden ändt-ligen inne att legalisera denna tioåriga praxis. Det skedde genom en motion, som hufvudsakligen åsyftade införandet af föreskrifter om suppleantvalen i 19 och 23 §§ RHO, hvilka behandlade elektorernas val af utskottsledamöter och dessas rätt till afsägelse och tjänstledighet¹. Enligt förslaget skulle elektorerna nu åläggas att på samma gång som de valde ledamöter till de ständiga utskotten äfven utse ett bestämdt antal suppleanter. Dessa skulle äga samma rätt till afsägelse som de ordinarie. Den art af tillfälliga utskottsledamöter, som skapats 1834, skulle åter upphöra och ersättas af de nu föreslagna verkliga suppleanterna. Dessa skulle likväl icke heller vid tillfällig ledighet få inträda i tjänst förrän efter kallelse. — Utskottet tillstyrkte motionen i dessa delar med den ändringen, att suppleanter borde väljas äfven till RU. Det föreslog vidare, att deras antal borde bestämmas till $\frac{1}{3}$ af de ordinarie ledamöternas, utom för LU, som skulle erhålla två suppleanter.

I Ad framställdes ytterligare några ändringsförslag. Ståndet borde få rätt att vid behof utse flera suppleanter, och för att utskotten lättare skulle kunna hållas fulltaliga borde deras ordförande äga rätt att inkalla suppleanterna utan förmedlande af landtmar-

¹ De hade fortfarande samma ordalydelse, fränsett det tillägg till 23 §, som gjordes vid 1834 års riksdag. Se not. 1 sida 18 och not. 3 sida 21.

skalken. Med dessa ändringar biföll Ad den föreslagna nya lydelsen af 19 och 23 §§ RHO¹.

Härmed hade detta stånd för sin del slutgiltigt löst den segslitna frågan om val af utskottssuppleanter.

Pr:s afslag vid 1828—1830 års riksdag hade däremot omintetgjort för de öfriga stånden möjligheten att införa dylika val genom grundlagsändring. I praxis hade de likväl förekommit redan under riksdagen 1818, då Bg ett par enstaka gånger valt utskottssuppleanter. Vid 1823 års riksdag återupptog nu detta stånd mera systematiskt samma förfarande. Dess talman hemställde nämligen då (Bg d. ¹⁶/₉ 23), att sedan voteringen per capita i utskotten blifvit grundlagsfästad och börjat praktiseras, ståndet måtte företaga suppleantval efter de ledamöter, som erhållit tjänstledighet. Detta bifölls, och elektorerna valde också suppleanter in casu. Men den praxis, som sålunda höll på att arbeta sig fram, stötte genast på ett svåröfverstigt hinder. Protokollsutdrag om detta beslut hade såsom intyg om suppleanternas behörighet tillställts bland andra älven SU, men detta vägrade att erkänna ståndets suppleanter som utskottsledamöter, under åberopande af att enligt 28 § RO utskotten skola bestå af ordinarie ledamöter (SU:s prot. d. ²⁰/₉ 23. SU 1823: 474). Därtill kom, att SU i detta fall endast synes ha uttryckt en rätt gängse mening bland utskotten, ty samma fråga hade äfven uppstått i både BevU och EkU, och i BU god-

¹ I 19 § inrycktes härmed denna punkt: »På samma gång (som utskottsledamöter väljas) skola elektorerna utse suppleanter till en tredjedel af ridderskapets och adelns ordinarie ledamöter i konstitutions-, stats-, bevillnings-, banko-, allmänna besvär- och ekonomi-, expeditions- och riddarhus-utskotten samt till lagutskottet tvenne; ståndet dock obetaget att för pågående riksdag besluta tillsättandet af större antal suppleanter».

I 23 § insattes i stället för 1834 års tillägg följande mom.: »Den ridderskapets och adelns ledamot, som af förfall hindras att utskottets sammankomst bevista, anmäle det hos utskottets ordförande, hvilken till vederbörande suppleant utfärdar kallelse att, i anledning af yppat förfall för viss ledamot, i hans ställe för tillfället i utskottet inträda.

Suppleanterna till de utskott, för hvilka mer än en sådan utses, inträde i den ordning, de blifvit valde och bland dem, som vid samma valtillfälle blifvit utsedde, först den, som vid valet erhållit de flesta röster. Är rösternas antal lika, skiljes genom lottning.

Inträffar för suppleant tillfälligt förfall, anmäle han sådant hos vederbörande utskotts ordförande.

kändes en suppleant endast därför att förut hade vid flera tillfällen suppleanter tillåtits inträda i detta utskott under de ordinarie ledamöternas frånvaro. Bg å sin sida bestred naturligtvis utskottens rätt att pröfva ett stånds beslut, men i sak synes det ha funnit sin ställning något osäker. En af dess egna medlemmar erinrade också sitt stånd om att 79 § RO endast föreskref val af nya utskottsledamöter. Bg önskade därför tydligen undvika fortsatta tvister i denna fråga och räddade situationen genom att till svar å SU:s mem. förklara, att dess utskottssuppleanter voro ledamöter, förordnade i andra dels bortresta och dels hindrade ledamöters ställe enligt såväl 79 § RO som tidigare praxis. Men detta beslut fick ett kompromissartadt utförande, ty de suppleanter, som därefter valdes, inträdde i utskottet som ordinarie ledamöter (SU:s prot. d. ²⁴/₉ 23). — Bg utbildade under denna och följande riksdagar en säregen praxis, som formellt öfverensstämde med grundlagens ordalydelse. Då tjänstledighet beviljats, valdes en ny utskottsledamot, som afgick vid förfallotidens utgång, hvarvid den förutvarande återvaldes. Att det här var fråga om ett slags suppleantval in casu, framgår också däraf, att det vid nästa riksdag allt tydligare visade sig en tendens att upprepade gånger välja vissa bestämda personer till dessa suppleantposter. Hela förfarandet erinrar om Bd:s tillvägagångssätt, ehuru man här icke behöfde tillgripa fiktionen om i förväg förrättade nyval¹. — De tre andra stånden fingo icke tillfälle att utfala sig om Bg:s tvist med SU, ty ifrågavarande mem. afläts endast till detta stånd. Det förefaller likväl ganska egendomligt, att Bd:s suppleanter alls icke bragtes på tal vid detta tillfälle. Den antagligaste förklaringen härtill synes vara, att utskottet, som gent emot Bg åberopade 28 § RO, icke ville inlåta sig på en tolkning af Bd:s undantagsställning enligt detta lagrum.

Vid den följande riksdagen 1828 ställdes däremot för första gången Bd:s suppleantval under debatt. EkU gjorde då en anmälan härom till stånden, med hänvisning till att hvarken 34 eller 79 § RO innehöll något stadgande om dessa val. Denna anmärkning var likväl icke enhälligt. Bd:s ledamöter reserverade sig däremot,

¹ Jfr äfven Palmstiernas förslag vid 1834 års riksdag.

under förklaring att ståndens suppleantval endast utgjorde ett korollarium till dess rätt att alltid ha fullt antal ledamöter i utskotten. — EkU:s förfarande var emellertid tämligen anmärkningsvärdt. Utskottet hade ju efter SU:s exempel kunnat vägra suppleanterna tillträde och meddela detta beslut till Bd. Det hade också kunnat låta väcka en motion i KU om förtydligande af grundlagens bestämmelser härutinnan. Båda dessa tillvägagångssätt skulle ha ledt till något resultat, hvilket nu var uteslutet. Orsaken till att utskottet endast gjorde denna anmälan, bestod däri, att det tvekade, huruvida frågan vore af konstitutionell natur eller reglementarisk. I det senare fallet skulle den ha kunnat afgöras af stånden omedelbart. Som saken nu låg, vägrade emellertid de tre högre stånden att bestämt uttala sig, därför att grundlagstolkning ej fick förekomma i plena. I Ad föreslog landtmarskalken (Ad d. $\frac{12}{1}$ 29), att ståndet skulle som svar på EkU:s mem. förklara, att ordalydelsen syntes vara fullt tydlig i 28, 34 och 79 §§ RO. Detta uttalande bifölls också utan någon formell opposition, ehuru det redan under debatten tolkades i rakt motsatta riktningar under nära anslutning till de argument å båda sidorna, som anfördes vid ståndets egen behandling af frågan om suppleantval under samma riksdag. Pr ansåg likaledes, att grundlagens stadganden voro otvetydiga (Pr d. $\frac{12}{1}$ 29), men Bg lade mem. till handlingarna utan att göra något vidare uttalande. Det hade ju också själfvt slagit in på samma väg som Bd. Detta stånd höll däremot naturligtvis fast vid sin ståndpunkt (Bd d. $\frac{9}{1}$ 29). Det förklarade, att utskottet saknat anledning till sin framställning redan därför, att suppleanternas inträde ej grundade sig på själfva valet utan på särskilda beslut, som fattats af ståndet för hvarje tillfälle, då ledighet i utskotten yppat sig. Men Bd bestred också utskottets rätt att öfver hufvud göra någon anmälan i denna fråga, som enligt 28 och 79 §§ RO uteslutande hörde under ståndens kompetens. Detta svar afgick som protokollsutdrag äfven till de öfriga stånden. Inför dem anförde Bd också som prejudikat, att KU utan anmärkning mottagit en af dess suppleanter, och tillfogade, att den omtvistade suppleantens befattning f. ö. redan upphört, när den ordinarie ledamoten återinträdt. Ehuru äfven denna tvist i det konkreta fallet alltså slutade, utan att saken ställts på sin spets, hade Bd häfdat sin

ståndpunkt med vida mera eftertryck än Bg gjort vid föregående riksdag, och utskottet lät också frågan falla. — Själfva införandet af suppleantvalen hade härmed blifvit säkerställt. De båda återstående stånden hade visserligen ännu icke uttalat sig i denna fråga, men med 1834—1835 års riksdag hade genombrottet kommit äfven i Ad, och någon vidare opposition från utskottens sida förmärktes icke heller mot institutet, sådant det dittills utbildat sig, ehuru Bg och Bd fortsatte med samma praxis. I det förra af dessa två stånd föreföll visserligen ett meningsutbyte rörande suppleantvalen också vid den sistnämnda riksdagen, men metoden för dessa val utbildades samtidigt vidare, då Bg beslöt, att en suppleant skulle kvarstå i denna sin egenskap, äfven sedan den ordinarie ledamoten återinträd i utskottet (Bg d. ²⁴/₃ 34).

Vid den eljest så märkliga riksdagen 1840—1842 skedde ingen förändring i ståndens hållning i detta afseende med undantag för Pr:s del. Detta stånd hade, sitt konservativa skaplygne troget, ditintills hållit sig fritt från sådana strider om suppleantvalen, som utkämpats i de andra stånden. Men nu började äfven dess praxis att vackla. Då laga förfall inträd för någon af dess utskottsledamöter, valdes ibland en ny ledamot i hans ställe, ibland åter en suppleant för förfallotiden. Men ännu kan ståndet knappast sägas hafva bestämt sig för någondera metoden. — Däremot synas ett par af utskotten, SU och BevU, ha ställt sig afvisande mot suppleantinstitutets vidare utveckling, ehuru deras motstånd icke ledde till något afgörande resultat.

Men vid nästa riksdag, 1844, stadgade sig suppleantvalen definitivt i praxis äfven i samtliga de ofrälse stånden. Bd utvecklade nu sin gamla metod till större fulländning. Det lösgjorde suppleanterna från det yttre tecken på samband med frånvarande ordinarie ledamöter, hvilket bestått däri, att de förra intagit respektive platser, som de senare förut innehafte. Och vidare beslöt ståndet, att då en utskottsledamot fått förhinder, skulle han anmäla detta hos talmannen, hvarefter den närmaste suppleanten ägde träda i tjänstgöring utan särskildt förordnande. Detta hindrade dock icke Bd att sedermera, då ett extraordinärt behof af suppleanter yppade sig, välja suppleanter på en viss tid efter bestämde ledamöter. Emellertid voro icke alla utskotten beredda att

acceptera suppleanternas rätt att inträda utan vidare, så snart vakans visat sig. I BevU¹ förekommo diskussioner om denna fråga, och EkU² framhöll nödvändigheten af att suppleanterna vid inträdet i utskotten föredde skriftligt intyg om sin behörighet. Något tillstånd från ståndets sida för hvarje särskildt fall begärde utskottet alltså icke. Bå svarade visserligen, att det ämnade vidblifva sitt föregående beslut, men rättade sig sedan likväl efter utskottets hemställan. — Äfven Bg följde Ad:s och Bd:s exempel till en del och valde några ständiga suppleanter, hvilka likväl alltjämt endast synas ha ägt rätt att inträda, då en ordinarie ledamot anmält laga förfall. Dessa val väckte något motstånd i ståndet (Bg d. ¹²/₈ 45), men hufvudsakligen på grund av dettas fåtalighet, hvilken också föranledde det att välja dylika suppleanter endast till KU. — Pr beslöt sig likaledes nu definitivt för suppleantval. Detta skedde nästan utan protester (Pr d. ³/₈ 44), men ståndet nöjde sig fortfarande understundom med att välja suppleanter för ledighetstiden, när någon ordinarie ledamot erhållit förhinder. Och de permanenta suppleanter, som Pr äfven utsåg, skulle få inträda, endast då de ordinarie ledamöterna voro permitterade enligt 79 § RO eller eljest hade laga förhinder. I det senare af dessa fall skulle anmälan om förhållandet dessutom först göras hos talmannen och hos utskottets ordförande.

Efter denna tid förekommo icke mera några principiella strider i denna fråga. Snart upphörde stånden också att fatta särskilda beslut om att suppleanter skulle väljas, och dylika val förrättades af elektorerna utan vidare. Däremot fortsatte stånden alltjämt att öka antalet suppleanter och utvidgade äfven dessas rätt att inträda i utskotten. Bå såg sig visserligen vid nästa riksdag, 1847 (Bd d. ²⁴/₁₁ 47, d. ²⁷/₁₁ 47), under intrycket af utskottens motstånd vid de två sista riksdagarne, nödsakadt att själfmant fastställa suppleanternas kompetens inom samma gränser, som förut faktiskt blifvit uppdragna. Och under de två närmast följande riksdagarne iakttog ståndet likaledes samma förfarande. Men vid riksdagen 1857 erhöi dess praxis sin slutliga gestaltning, då Bd beslöt,

¹ BevU:s prot. d. ²⁹/₇ 44.

² EkU:s prot. d. ¹³/₈ 44.

att innan talmannens intyg om suppleantens behörighet hunnit anlända, skulle ståndets främste ledamöt i utskottet äga rätt att inkalla denne (Bd d. $^{14}/_1$ 57). — I de båda andra ofrälse stånden fortgick utvecklingen i samma riktning. Pr medgaf under loppet af 1850—1851 års riksdag (Pr d. $^{22}/_2$ 51), att suppleanterna fingo inträda i utskotten utan fullmakt, så snart endast anmälan om behovet gjorts af ståndets främste ledamot. Samtidigt öfvergick Pr äfven till att välja endast permanenta suppleanter. Och Bg beslöt vid riksdagen 1856—1858, att dess suppleanter skulle få deltaga i utskottsarbetet på samma villkor som de andra ståndens (Bg d. $^{10}/_1$ 57). Vid nästa riksdag bestämde sig slutligen också Bg för att endast välja ständiga suppleanter (Bg d. $^7/_{12}$ 59). Härmed hade alltså valen af utskottssuppleanter ändtligen nått en i det väsentliga likartad gestaltning i samtliga stånden.

I den föregående historiken har det endast varit fråga om de ständiga utskotten. De *särskilda* utskotten förekommo alltför sporadiskt för att kunna öfva något själfständigt inflytande på utvecklingen af detta institut. Man skulle möjligen kunna tänka sig, att stånden tidigare hade fäst sin uppmärksamhet vid suppleantval till dessa utskott, just därför att de voro så sällsynta. Men likheten med de ständiga utskotten vållade i stället, att sådana val förrättades i tämligen noga öfverensstämmelse med praxis beträffande de sistnämnda utskotten. Vid tillsättandet af SäU 1815 började sålunda Bd att utse suppleanter och fortsatte därmed vid påföljande riksdag¹. Det upphörde visserligen åter med dessa val vid riksdagen 1823, men det kan måhända ha sammanhängt med att initiativet till SäU denna gång utgick just från Bd, hvilket samtidigt också föreslog antalet ledamöter. Äfven Bg valde undantagsvis en suppleant vid 1817—1818 års riksdag, men detta afsåg endast den tid, under hvilken en ordinarie ledamot hade tjänstledighet². För öfrigt utsågo de tre högre stånden inga suppleanter till de särskilda utskotten under denna tid, till och med år 1823. Då riksdagen 1853 nästa gång tillsatte ett SäU, följde hvarje stånd sin praxis, sådan den ditills utvecklats sig. Samtliga stånden för-

¹ Bd d. $^1/5$ 15, d. $^{24}/_2$ 18.

² Bg d. $^7/8$ 18.

rättade alltså suppleantval, och Ad och Bg valde dessutom tillfälliga suppleanter, då ledighet beviljats en ordinarie ledamot. Vid SäU 1863 slutligen utsågos endast permanenta suppleanter.

De *förstärkta* utskotten intogo däremot, som ofvan framhållits, en helt annan ställning. Stånden fortsatte alltjämt att välja suppleanter till dessa, ehuru grundlagen intet stadgade härom. År 1834 gjordes dock ett försök att lagfästa denna praxis. KU hade då fått mottaga en motion om ett sådant tillägg till 69 och 97 §§ RF och 63 § 'RO¹', att fulltalighet icke längre skulle kunna förklaras erforderlig i de fall, som behandlas i dessa lagrum. Detta kraf skulle nämligen ha orsakat, att voteringar och val måst inställas på grund af bristande anslutning. Under KU:s debatter om detta förslag framställdes i samband härmed äfven en ny motion om bl. a. det tillägget till 79 § RO, att stånden måtte åläggas att utse suppleanter till hvarje utskottssammanträde, där utskotten besluta med RSt:s rätt. Efter ordalydelsen omfattade detta nya förslag visserligen äfven KU och BU, men sin största betydelse hade det för de förstärkta utskotten. Suppleantvalens anhängare i KU sökte uppvisa, att fulltalighet erfordrades, för att däraf kunna vindicera nödvändigheten att välja suppleanter. De hänvisade fördenskull till föregående praxis och urgerade dessutom, att den genomgående tendensen hos grundlagen skulle vara, att fulltalighet kräfdes. Som bevis anfördes sådana uttryck, som »röste samtliga ledamöter, man för man» i 103 § RF, »utskottets samtliga ledamöter» i 38 § RO och »Dessa elektorer skola samfällt» i 63 § RO². Men motståndarne svarade härpå, sannolikt med full rätt, att alla dessa citerade ställen endast afsågo närvarande ledamöter, och åberopade sig vidare på voteringsbestämmelserna i 73 och 53 §§ RO, hvilka syntes utesluta fordran på fulltalighet³. — KU:s majoritet beslöt sig emellertid för en kompromiss, så till vida att den föreslog ett nytt mom. i 73 § RO af sådant innehåll, att det blefve stånden möjligt att välja suppleanter, men att bristande fulltalighet likväl icke skulle få hindra förrättningarnes fortgång. En reservation afstyrkte dock förslaget i båda dessa afseenden,

¹ KU:s prot. d. 24/9 34 d. 27/9 34.

² Jfr not 1 sid. 6.

³ Se äfven Gunnarsson sid. 111—112.

emedan stadgandet om suppleantval skulle vara olämpligt och förbudet mot att kräva fulltalighet vore öfverflödigt af nyss relaterade skäl. — Förslaget strandade också på Ad:s och Bg:s motstånd (Ad d. $16\frac{1}{2}$ 35, Bg d. $17\frac{1}{3}$ 35), hvilket emellertid hufvudsakligen synes hafva varit riktadt mot dess senare del ¹.

Valen af suppleanter ägde alltså rum till alla utskotten på sidan om grundlagens bud. Dessa val ingingo likväl efter hand som en själffallen beståndsdel i vår konstitutionella praxis. Detta framgår också vid en granskning af förslagen till representationsreform. Hvarken 1840 års förslag eller reservationen däremot upptogo visserligen någon bestämmelse i detta afseende. Men KU:s förslag vid riksdagen 1844 innehöll föreskrifter härom ², och såväl prop. som utskottets reservation 1847 stadgade suppleantval in casu ³. Likaså Brincks reservation 1850 ⁴. Utskottets förslag vid denna riksdag hänvisade åter till en blifvande arbetsordning beträffande fyllande af vakanserna i utskotten. Endast Gudmundsons reservation saknade hvarje bestämmelse i detta afseende. De förslag, som upptogo val af utskottssuppleanter, förebragte likväl ingen motivering härför. Det berodde naturligtvis på att uppmärksamheten uteslutande var fästad på de viktigare förändringar, som utgjorde deras egentliga föremål. Men i någon mån kan denna tystnad möjligen ådagalägga, att suppleantvalen betraktades som en gifven sak. — Förhållandet är alldeles enahanda med 1862 års förslag till representationsreform. Först genom dettas antagande blefvo suppleantvalen grundlagsfästade.

Valen af utskottssuppleanter synas sålunda erbjuda ett exempel på hur den politiska nödvändigheten småningom kan framtvinga ett rättsinstitut, som är den skrifna författningen främmande. Sedan försöket att införa det i grundlagen strandadt, måste krafvet på förändring tillfredsställas genom praxis, och då motståndet här-

¹ Praxis fordrade dock framgent i regel fulltalighet, och suppleanter valdes likaledes till de förstärkta utskotten af samtliga stånden. Jfr ofvan sid. 10.

² KU 1844: 26. § 56.

³ K. Skrif. 1847: 83 § 91. KU 1847: 12 § 57.

⁴ KU 1850: 7 § 17.

emot efterhand försvunnit, kände man ej heller mera behovet af en lagändring. Först vid en mera djuptgående omdaning af statskicket infördes äfven detta institut i grundlagen, som då åter i förevarande hänseende kunde tolkas efter sin bokstaf.

Källförteekning.

Otryckta.

KU:s protokoll i Riksdagens arkiv och de öfriga ständiga utskottens protokoll i Riksarkivet hafva granskats i de fall då ständsprotokollen gifvit anledning att antaga, att suppleantvalen eller suppleanternas ställning kommit under behandling därstädes. Detta otryckta material har likväl anförts i uppsatsen, endast då det lämnat upplysningar utöfver hvad som framgått af de tryckta handlingarne. Detta har varit fallet med

KU:s och SU:s protokoll vid 1823 års riksdag,				
EkU:s	›	›	1828	›
KU:s	›	›	1834	›
BevU:s och EkU:s	›	›	1844	›

samt

RU:s protokoll i Ridarhusarkivet ha undersökts för riksdagarne 1828 till och med 1854, men af samma anledning har denna källa blott anförts för 1834 års riksdag.

Tryckta.

Ständens protokoll med bihang 1809—1866 samt KU:s utlåtande 1904 n:r 4.

RF, 1810 års RO samt RHO af åren 1810—1855.

Gunnarsson: ›Förstärkta utskott inom svenska riksdagen under tiden 1809—66.‹

Den modärna kommunalstatistiken.

Af

Fil. kand. John Olsson.

Historik samt orsakerna till den modärna kommunalstatistikens uppkomst.

I de förteckningar öfver dödsfall, födelser, giftermål, som förts i städerna såväl under gamla som nya tiden, har man att söka de första spåren till de modärna kommunalstatistiska byråerna liksom äfven i de registraturer, som skråna förde under medeltiden och i nyare tiden öfver medlemmarnas antal, yrke o. s. v.

Redan 300 år f. K. fördes dylika förteckningar i Alexandria på ett så noggrannt och tillförlitligt sätt, att det måste slå en nutidsmänniska med häpnad. Ett särskildt ämbetsverk fanns, hvilket samlade materialet och uppgjorde förteckningarna. Som material tjänade ett slags hushållslistor, som hvarje familjehufvud var skyldig att uppgöra och insända till skrifvaren i det stadskvarter, hvilket han tillhörde. Denne återigen aflämnade de inkomna listorna till nämnda ämbetsverk. Dessa listor skulle innehålla noggranna och sanningsenliga uppgifter om familjemedlemmarnas ålder, yrke och stånd. Dessutom funnos särskilda ämbeten, som skulle mottaga och inregistrera uppgifter om födslar och dödsfall. Detta hade till följd, att stadens förvaltning hade noggrann kännedom om innevånarna samt att dessa — hvilket var icke mindre viktigt — hade exakt kännedom om sin födelsedag och ålder, något som var tämligen sällsynt under gamla tiden. I Rom utfärdades år 45 en förordning för municipierna, i hvilken stadgades,

att vederbörande ämbetsmän skulle inom sina tilldelade områden taga noggrann kännedom om och uppteckna hvarje persons förnamn, efternamn, cognomen, fader eller patronus, tribus, ålder och förmögenhet. Denna förordning kom naturligtvis äfven att beröra städerna, hvarför från och med detta år en stadsstatistik kan anses vara införd i Rom. Visserligen var denna statistik ej en kommunalstatistik i modärn mening, ty här liksom i Alexandria var det endast de demologiska förhållandena, som voro föremål för undersökning, och dessa förhållanden skola vi framdeles se utgöra blott en ringa del af den modärna kommunalstatistikens undersökningsområde.

De förteckningar öfver demologiska förhållanden, som funnos i städerna under medeltiden och de första århundradena under nyare tiden uppgjordes vanligen utan någon enhetlig plan och berodde på de olika stadsförvaltningarnas eller ämbetsmännens eget skön. Dock sammanställdes under sjuttonde och adertonde århundradena i flera städer, i synnerhet i Tyskland, vecko- och månadsrapporter öfver de viktigaste tilldragelserna inom befolkningsrörelsen såsom dödsfall, giftermål och födslar. Dessa rapporter beteckna en högre nivå inom kommunalstatistiken och äro omedelbara förebud till kommunalstatistik i modärn mening. Då och då anställdes särskilda statistiska undersökningar för vissa ändamål, såsom t. ex. då någon ny skatt skulle påläggas, krigsmanskap skulle utskrifvas o. s. v. I ett sådant nästan primitivt tillstånd befann sig kommunalstatistiken äfven sedan riksstatistiken under slutet af 1700-talet och början på 1800-talet började utvecklas till en nästan nu skedd fullkomning. Men sedan hälften af 1800-talet var tilländalupen, höjdes starka röster för kommunalstatistikens uppryckande, i synnerhet från vetenskapsmännens sida. Så skref en af de förnämsta förkämparna för kommunalstatistiken, ungraren Körösi i början på sextioalet, »att det var lika nödvändigt att upprätta demologiska observatorier som metereologiska, ty huru mycket viktigare är det ej att kontinuerligt observera och uppteckna företeelserna i befolkningens fysiska, intellektuella, ekonomiska och kulturella lif än att inregistrera barometerstånd, temperatur, nederbörd o. s. v». Och såsom dylika observatorier böra de kommunalstatistiska byråerna tjäna. År 1862

skref Ernst Engel, »att det vore i hög grad önskvärdt, att alla städer hvars invånareantal öfverstiger 50,000 skaffade sig statistiska byråer».

Kraftiga impulser till upprättandet af en själfständig kommunalstatistik utgingo äfven från den internationella statistiska kongressen. Så affattades redan 1858 på sammankomsten i Brüssel följande resolution: att i betraktande af de speciella företeelser, som uppstå inom starka befolkningsagglomerationer, så borde en särskild och utförlig statistik blifva uppställd för de större städerna med hänsyn till den offentliga hälsovården, mortaliteten, kriminaliteten etc. Följande statistiska kongresser sysselsatte sig med kommunalstatistiken genom anföranden och framläggande af program. Det första resultatet af dessa påyrkanden för upprättandet af en särskild statistik för de stora städerna blefvo de kommunalstatistiska byråer, som år 1862 upprättades i Berlin, Rom och Wien. Om än i början dessa byråers arbete var en smula famlande, så öfverträffade dock resultatet af deras arbete nästan förväntningarna, och följden däraf blef, att dessa storstäders exempel inom kort följdes af andra.

Vid det här laget äro de kommunalstatistiska byråernas utbredning följande. I främsta rummet står Tyskland med ej mindre än 48 byråer. Af de 48 tyska storstäderna — de som vid 1910 års folkräkning hade minst 100,000 invånare — sakna endast 3 statistiska byråer, medan 3 med invånaretal, som understiger 100,000, hafva sådana, nämligen städerna Freiburg in Br. (83,324 inv.), Görlitz (85,806 inv.) och Linden (73,379 inv.). Andra rummet i ordningen intages af Italien med 13 byråer, nämligen i städerna Bologna, Catania, Florenz, Genua, Messina, Milano, Neapel, Palermo, Ravenna, Rom, Turin och Venedig. Efter dessa tvenne länder rycker Österrike—Ungern upp med 10 byråer i städerna Brünn, Budapest, Krakau, Lemberg, Olmütz, Pilsen, Prag, Reichenberg, Trient, Triest och Wien. — Trots Rysslands rikedom på storstäder finnas statistiska byråer endast i följande 7 städer: Charkow, Helsingfors, Moskwa, Odessa, Petersburg, Riga samt Warschau. — Efter dessa länder komma följande med ett färre antal byråer. Schweiz äger 3 i städerna Zürich, Basel och Genève, Portugal 2 i Lissabon

och Oporto, Sverige 1 i Stockholm, Spanien 1 i Madrid, Danmark 1 i Köpenhamn samt Norge 1 i Kristiania.

Den förnämsta orsaken till den modärna kommunalstatistikens uppsving är den stora betydelse för all förvaltning man tillmäter statistiken. Och att icke blott för den rena förvaltnings-tekniken utan äfven förvaltningspolitiken massiakttagelser af sociala tillstånd och företeelser äro nödvändiga, är nu för tiden så godt som obestridd. Denna åsikt var dock långt ifrån allmänt gällande vid tiden för de kommunalstatistiska byråernas upprättande. De statsvetenskapliga och ekonomiska tidskrifterna från denna tid vittna därom, om man blott en kort stund bläddrar i dem. Den uppfattningen hade nämligen då stor utbredning, att en duglig, praktisk förvaltningstjänsteman kunde ur sin personliga erfarenhet hämta vida mer tillförlitliga ledtrådar och uppslag än ur de statistiska massiakttagelserna. Men nu för tiden är som sagdt uppfattningen helt annorlunda. Statistiken är ett oundgängligt hjälpmedel för förvaltningen, och den har också själf under årens lopp kraftigt bidragit härtill genom att metoderna alltmera förbättrats. Så säger G. von Mayr härom: »Der Statistiker ist der getreue Helfer des Verwalters geworden, und dieser wiederum hat gelernt, seinerseits den Anregungen des Statistikers in steigendem Masse Vertrauen und Berücksichtigung zuzuwenden». Denna oundgänglighet af statistiska underlag för förvaltningen är lika stor för statsförvaltningen som för stadsförvaltningen och detta i synnerhet på grund af den enorma utveckling, som stadsväsendet nått i slutet på 1800-talet och som synes skola fortsätta i detta århundrade. De samhällskroppar, som vi kalla storstäder, hafva ju ofta hvad invånareantalet angår ett omfång, som täflar med, ja ofta öfverträffar flera smärre staters, och här af kan man då förstå, huru berättigad, ja, nödvändig en själfständig statistik är för dessa städer, då en sådan för årtusenden tillbaka ansetts nödvändig för staterna. De demologiska, sociala, ekonomiska och kulturella företeelserna i sådana städer blifva i lika hög grad komplicerade som i en stat och tarfva liksom i denna ett institut, som undersöker och inregistrerar dem dels för praktiska och dels för teoretiska ändamål. Härom yttrar Körösi: »ju mera kommunalförvaltningens gränser utvidgas, desto starkare blir behofvet af

en statistisk byrå, desto kännbarare blir den lucka, som blir utfylld genom upprättandet af en dylik byrå. Denna byrå är som en kolossal index för kommunalförvaltningen och liknar en konkvav spegel, som förenar alla infallande strålar till en gemensam bild».

Vid undersökningar af massföreteelser äger kommunalstatistiken en stor fördel framför statsstatistiken nämligen den att undersökningsområdet är så nära beläget och ofta äfven till omfånget mindre, så att massiakttagelserna kunna göras mera noggrannt, ingående och detaljeradt. Man använder sig af sådana statistiska undersökningsmetoder som enquêtes och representativundersökningar, hvilka möjliggöra ett djupt inträngande i massföreteelserna. Af huru stor vikt detta är icke blott för förvaltningen utan äfven för vetenskapen är själfklart. Härvidlag kommer då kommunalstatistiken att komplettera riksstatistiken, hvilken både på grund af det ofantliga arbetet och på grund af kostnaden, som äfven på grund af ren oförmåga afskräcket från en dylik detaljering. Detta är således ett synnerligen talande argument för de kommunalstatistiska byråernas existensberättigande.

Då den internationella statistiska kongressen år 1858 fattade den på sidan 3 citerade resolutionen, så ansåg den, att det som framförallt kräfdes upprättandet af kommunalstatistiska byråer, voro de säregna företeelser, som uppstå inom starka befolkningsagglomerationer. Detta förhållande är och har varit en af de förnämsta orsakerna till kommunalstatistikens själfständiggörande. Ty fanns ej i storstäderna en statistik, som inregistrerade de speciella verkningar, som storstadslifvet visat sig medföra på individernas fysiska, andliga och sociala tillvaro, så skulle detta visa sig ytterst menligt i flera afseenden. Alla de åtgärder, som företagas i t. ex. humanitärt, ideellt och sedligt intresse, skulle kanske fullständigt förfela syftmålet eller till och med icke ens blifva påtänkta; förvaltningen skulle ofta få obehagliga påminnelser om att den ej kände tillräckligt till sitt objekt, och vetenskapen skulle ofta gå miste om för densamma ytterst viktiga sakförhållanden.

Organisationen af den modärna kommunalstatistiken.

Vid organisationen af de kommunalstatistiska byråerna har man, såsom var att vänta, i hög grad haft de riksstatistiska byråerna såsom föredöme på grund af den ekvivalens, som råder mellan de båda statistikernas objekt.

I spetsen för den kommunalstatistiska byrån står en föreståndare, som vanligen benämnes direktör. Denne är med få undantag en vetenskapligt utbildad man inom statistikens område. Dock förekommer det i några städer i Österrike, Tyskland och Italien, att ledningen af den statistiska byrån är uppdragen åt någon magistratsmedlem. I Tyskland är det städerna Duisburg (229,483), Braunschweig (143,552), Plauen (121,272) och Görlitz (85,806), som hafva en sådan föreståndare för byrån. Önskemålet är naturligtvis, att direktören bör vara en vetenskapligt utbildad fackman. Ty äfven om endast rent praktiska hänsyn hafva varit gällande vid upprättandet af byrån, så bör man dock komma ihåg, att vetenskaplig grundval är nödvändig för att rätt kunna uppfatta företeelserna och för att af dessa bilda normer för praktiska och teoretiska ändamål. Något som framför allt undvikes, då en vetenskapligt utbildad person är föreståndare, är s. k. skönmålning af de statistiska förhållandena. Statistikern ser nämligen fullt objektivt på sakerna, hvilket kanske ej alltid händer, då ledningen af byrån är uppdragen åt förvaltningstjänstemän.

På de statistiska byråerna i de större städerna finnas till direktörens hjälp vetenskapligt utbildade medhjälpare, hvilkas antal naturligtvis växlar alltefter det statistiska undersökningsområdets omfång. På den för närvarande största kommunalstatistiska byrån, nämligen den i Berlin, uppgår deras antal till 5. På Dresdens statistiska byrå, som gäller för att vara en bland de bäst ledda, är deras antal 2. Den öfriga personalen, som sysselsättes på en kommunalstatistisk byrå, är i de olika länderna synnerligen växlande, i hvad som rör deras kvalifikationer. Som den tyska kommunalstatistiken anses stå högt, kan nämnas, huru denna personal därstädes vanligen är sammansatt. Den består af två kategorier. Den första utgöres af sådana personer, som genomgått ett »Real-

gymnasium» och som då äro kvalificerade att söka anställning i vissa af statens eller städernas förvaltningsverk såsom ej vetenskapligt utbildade tjänstemän. Innan de erhålla anställning på en kommunalstatistisk byrå, måste de först genomgå vissa prof. Deras arbete på de kommunalstatistiska byråerna utgöres hufvudsakligen af bokhålleri och enklare bearbetningar af statistiskt material. På Dresdens statistiska byrå utgöres deras antal af 3 ordinarie, hvilka kallas »Kanzleibeamte», samt af en e. o. »Kansleibeamte». Den andra kategorien behöfver ej hafva andra kvalifikationer för att kunna erhålla anställning än att kunna utföra ett fullkomligt mekaniskt arbete. Deras sysselsättning består nämligen endast i ett fullständigt mekaniskt bearbetande af det hopsamlade statistiska materialet, hvilket på de större riksstatistiska byråerna till största delen utföres af de elektriska räknemaskinerna. Deras antal är utomordentligt varierande. Vid normala förhållanden är deras antal på Dresdens statistiska byrå omkring 20, men stiger vid utomordentliga tillfällen betydligt, så att det t. ex. vid den hvar femte år anställda folkräkningen utgjorde 100. Deras dagsarvode är på nämnda byrå 3,50 Mark. -- Emedan nästan hvarje kommunalstatistisk byrå äger ett bibliotek, så är på de största byråerna anställd en bibliotekarie, som vanligtvis måste äga vetenskaplig utbildning.

I analogi med hvad som är fallet vid de riksstatistiska byråerna, så finnes vid flera kommunalstatistiska byråer en statistisk kommission, nämligen vid dem i Ryssland, Italien, med undantag af Florenz, vid några i Österrike-Ungern samt vid byrån i Paris. Denna kommissions uppgift är att förskaffa sig en ingående kännedom om den kommunala förvaltningens tillstånd samt, där det är möjligt, äfven om utom densamma liggande förhållanden, som angå staden, att pröfva, huruvida de befintliga inrättningarna möjliggöra en tillfredsställande kännedom om förhållandena och då eventuellt föreslå förbättringar. Den har vidare att rådgöra om statistiska inrättningar, undersökningar o. s. v., hvilka föreslagits antingen af magistraten eller af någon bland kommissionens medlemmar. Dess uppgift är således af rådgifvande slag, och den beslutande myndigheten ligger hos magistraten eller stadsfullmäktige.

Kommissionens sammansättning växlar såväl i de olika länderna som i de olika städerna. Vanligen är den sammansatt af medlemmar af stadsfullmäktige och magistraten samt af föreståndaren för den statistiska byrån, och ofta har äfven någon af stadens läkare säte i densamma.

Ursprungligen funnos statistiska kommissioner vid alla kommunalstatistiska byråer, men de hafva afskaffats så småningom, och vid nyupprättade byråer finnas de ej heller. Orsaken härtill är den, att man nu för tiden anser en dylik institution såsom obehöflig, ja, nästan skadlig, emedan den ofta verkar onödigt tynande på byråns verksamhet: det blir för mycket omständigheter, och dessutom finnas ofta i en sådan statistisk kommission personer, som ej hafva det aflägsnaste begrepp om statistikens principer. Kommissionens uppgifter hafva öfverflyttats på föreståndaren, borgmästaren och stadsfullmäktige. Isynnerhet föreståndaren har fått en synnerligen stor del däraf. I några städer där kommunalstatistiken särskildt vunnit förståelse, är föreståndarens maktbefogenhet nästan oinskränkt i saker, som angå de rent statistiska arbetena, hvilket sker på så sätt, att stadsfullmäktige, som hafva den egentliga beslutanderätten, nästan alltid godkänna föreståndarens förslag. För öfrigt brukas att remittera alla förslag, som angå byrån, till föreståndaren för att erhålla hans utlåtande, innan stadsfullmäktige besluta därom. Borgmästarens befogenhet är af mera formell natur: genom honom skola ärendena gå från stadsfullmäktige till byrån och vice versa; önskar någon privat person en statistisk upplysning af större omfång, skall den likaledes förmedlas af borgmästaren. Naturligtvis äger han äfven förslagsbefogenhet, hvartill hans djupa insikter i förvaltningēn göra honom synnerligen lämplig. Stadsfullmäktiges befogenheter äro dels att framkomma med förslag, och dels tillkommer dem beslutanderätt i allt, hvad som rör byråns ekonomi, ledning och uppgifter.

För att en kommunalstatistisk byrå skall kunna fungera på bästa möjliga sätt är det nödvändigt att dess ekonomiska grundval skall vara ordnad fullt tillfredsställande. I detta afseende försynda sig ofta stadsförvaltningarna dels på grund af snålhet, dels på grund af oförstånd. En betryggande ekonomisk grundval är framförallt nödvändig, för att tillräcklig personal och i synner-

het icke vetenskapligt utbildad skall kunna hållas, på det att de statistiska arbetena skola kunna utföras både snabbt och utmärkt. Ty vill man, att statistiken skall omedelbart medverka vid förvaltningen, så måste den också vara i stånd att kunna arbeta lika fort som denna. Om en statistisk årsbok kommer ut några månader förr eller senare spelar ej någon särskild roll, men om en statistisk undersökning, som har ett rådgifvande syfte försenas på grund af brist på personal, så är detta naturligtvis i hög grad olyckligt. Härmed sammanhänger något, som är speciellt utmärkande för allt statistiskt arbete, nämligen dess mekanisering och följderna däraf.

Det karaktäristiska för allt mekaniskt arbete kan sammanfattas i trenne punkter. För det första måste en mekanisk process fortlöpa proportionerligt, om den i alla sina delar skall kunna lämna lika goda resultat. Den kan alltså icke under något stadium påskyndas efter behag. Vid andligt arbete är förhållandet helt annorlunda. En tankeprocess kan när som helst påskyndas och afkortas.

Af samma orsak växer i allmänhet omfattningen af en statistisk bearbetning och den därför erforderliga tiden proportionellt med antalet räkneenheter, vanligen s. k. räknekort. Bearbetningen af t. ex. 100,000 räknekort tager under eljest lika förhållanden dubbelt så mycken tid i anspråk som af 50,000.

Och då för det tredje en enda arbetskraft blott kan bearbeta ett bestämdt maximum af räknekort på tidsenheten, så beror således den för ett dylikt arbete erforderliga tiden på antalet arbetare. Samma bearbetning varar i allmänhet tre gånger så länge, om t. ex. i stället för 15 arbetare blott 5 stå till förfogande.

Särskildt för de s. k. specialundersökningarna (se sid. 165) måste därför hvarje stadsförvaltning anslå en särskild summa, som direktören har till sitt förfogande för att kunna anställa behöflig tillfällig personal, när så erfordras. Så är ock förhållandet vid alla mönstergillt skötta kommunalstatistiska byråer.

Utgifterna för en kommunalstatistisk byrå växla naturligtvis i skilda länder och orter. I allmänhet variera de dock mellan 10 och 14 öre pr. innevånare. Såsom exempel på kostnaden för en fullt modärnt och mönstergillt skött kommunalstatistisk byrå

kan anföras följande specifikation öfver utgifterna för Dresdens statistiska byrå under året 1914 — alltså förslagsvis —.

	Mark	Mark
Löner		28,492
a) Direktor, 6,000—8,500	8,000	
b) I. Direktorialassistent 3,500—5,300	4,358	
c) II. Direktorialassistent, 2,400—3,500	3,500	
d) 4 Kansleibeamte, 1,400—4,450	12,434	
Lönetillägg åt förste sekreteraren	200	
Hyresbidrag till dessa tjänstemän		1,020
Betalning åt hjälppersonalen och skrifvarelöner ...		15,656
a) betalning åt 7 Kansleilohnarbetare	13,316	
försäkringsbidrag	260	
b) skrifvarelöner.....	4,080	
Kansliomkostnad, tryckkostnader, tidskrifter, böcker, bokbinderi etc.		9,900
Renhållning och belysning		990
Utomordentliga utgifter för die Reichszählung.....		10,000

Härvid får anmärkas, att, emedan en »Reichszählung,» som hålles hvar 5 år, beräknas kosta 50,000 M., så afsättes hvarje år 10,000 M. därtill.

Den modärna kommunalstatistikens uppgifter.

I instruktionen för Budapests statistiska byrå, hvilken till grundläggare har äran att räkna en bland kommunalstatistikens förnämsta förkämpar, nämligen Körösi, heter det bland annat: »Die Aufgabe des statistischen Bureaus ist:

1) alle im Berichte der behördlichen Tätigkeit wie im Leben der Bevölkerung zu Tage tretenden Erscheinungen und Verhältnisse zu beachten, welche nötig oder zweckmässig sind, damit einesteils die richtige Pflege der Administration gefördert, andernteils die Erkenntnis aller Interessen der Hauptstadt vom statistischen Standpunkt ermöglicht wurde;

2) die diesbezüglichen systematischen Beobachtungen darzulegen».

Ungefär på samma sätt heter det i den första arbetsordningen af år 1877 för byrån i Dresden: »Das statistische Bureau hat die Aufgabe, die Statistik der Stadt Dresden im Interesse der städtischen Verwaltung, wie im Interesse der Wissenschaft aufzustellen und zu bearbeiten, zu diesem Zwecke aber aus allen Zweigen der städtischen Verwaltung die statistischen Urmaterialien zu verschaffen, deren Richtigkeit zu prüfen und die Resultate nach wissenschaftlichen Prinzipien zu bearbeiten und zur officiellen Publikation je nach Bedürfnis in erscheinenden Heften vorzubereiten».

Dessutom skulle byrån rikta »ein hauptsächliches Augenmerk auf die natürlichen, wirtschaftlichen und sozialen Vorgänge in der städtischen Bevölkerung».

Denna uppgiftskrets, som är tecknad i dessa tvenne citat, har naturligtvis sedan den tid, då de skrefvos, betydligt förändrats såväl på grund af kommunalstatistikens kvalitativa utveckling som på grund af undersökningsområdets förändrade karaktär genom stadsväsendets ofantliga tillväxt i omfång. Detta kommer till ett pregnant uttryck, om vi anföra det detaljerade program, som framlades på den internationella statistiska kongressens sammanträde i Paris 1855, och om man jämför det med den uppgift, som en kommunalstatistisk byrå har i våra dagar. — Nämnda program hade följande innehåll: 1) stadens topografi, 2) yta, 3) offentliga samt enskilda byggnader och bostäder, 4) kommunikationer, 5) befolkning, 6) offentlig hälsovård, 7) konsumtion, 8) industri och handel, 9) den kommunala organisationen, 10) kommunalbudgeten, 11) offentliga nöjen, 12) offentlig välgörenhet, 13) iurättningar för själfhjälps, 14) offentlig säkerhet, 15) civil- och kriminalstatistik, 16) offentlig och enskild undervisning.

En modärn kommunalstatistisk byrås uppgiftsområde sönderfaller i flera punkter. Dess första uppgift är af rent statistisk inregistrerande natur och sammanfaller nästan med ovannämnda program från 1855. Man skulle kunna kalla denna uppgift äfven för en källsamling af statistiska data, och dessa data röra då följande förhållanden.

I. Stadsområdet och naturförhållandena.

Denna statistik omfattar sålunda stadsområdets storlek, eventuella förändringar däri, dess användning t. ex. till byggnadstomter, parker, gator och torg samt vidare observationer öfver meteorologiska förhållanden och vattenståndet i befintliga hamnar, floder och sjöar.

II. Befolkningen i dess statik och dynamik samt befolkningens morbiditet.

På denna statistik ägna flera byråer ett ytterst omsorgsfullt arbete genom att uppställa ytterst fina kombinationer och analyser. Som exempel härpå kan nämnas, att byråerna i Berlin, Breslau och Wien kombinera dödsfallen med våningarna och byrån i Berlin dödligheten bland de späda barnen med deras näringsätt under de första månaderna. Vidare kunna nämnas de mortalitetstavlor, som Berlins byrå uppställer och vilka torde sakna motstycke för närvarande. Att gå allt för långt i detalj, så att resultatet endast är att betrakta som ett kuriosum, bör naturligtvis undvikas. En sådan detaljering hemfalla dock somliga byråer åt. Så t. ex. undersöker byrån i Breslau så detaljrikt de förhållanden, under vilka äktenskap ingås, att den meddelar om äktenskapskontrahenterna bodde i samma hus eller gata.

III. Bostäderna.

Denna gren af kommunalstatistiken är af ytterst stor vikt, då man tänker på betydelsen af ordnandet med de stora städernas bostadsfråga — kanske den mest brännande frågan nu för tiden för storstädernas förvaltningar. Därför är denna statistik öfverallt ytterst omsorgsfull. Undersökningen omfattar vanligtvis: bostädernas antal samt deras beskaffenhet, d. v. s. lägenheternas storlek, rummens allmänna beskaffenhet, deras storlek, huruvida eldstäder finnas och hur många, hvar våningarna äro belägna o. s. v. Äfven utrones i sammanhang härmed personantalet på hvarje rum.

IV. Fastigheterna.

Bostadsstatistiken finner sin naturliga och nödvändiga komplettering i statistik öfver fastigheterna. Denna undersöker, huruvida fastigheterna äro bebodda eller ej, hvem som är ägare till dem, såsom t. ex. staden, en juridisk person eller enskild, vidare deras värde och skuldsättning, salu och köp af fastigheter samt fastigheternas användning och allmänna utseende.

V. Yrken och näringar i staden.

Såsom titeln anger, omfattar denna statistik stadsinvånarnas uppdelande i yrken och förteckning öfver de olika näringarna i staden i kvalitativt och kvantitativt avseende. Särskildt dröjer denna statistik vid den näringsgren, som framförallt ger en viss prägel åt stadslifvet, nämligen industrien.

VI. Tillförsel och förbrukning af lifsmedel samt prisen på dessa.

Denna statistik är af synnerligen sen datum och har blott i några städer uppnått tillfredsställande utgestaltung. I synnerhet sysselsätter man sig med prisen på de allra nödvändigaste lifsförnödenheterna, såsom köttvaror, mjöl och mjölk. Men även utrönes priset på öfriga lifsmedel. Så i. ex. upptecknar byrån i Dresden priset på öfver 150 olika slags lifsmedel. Vanligen söker man erhålla kännedom om såväl parti- som minutpriser. Till denna statistik räknas äfven priset på sådana lifsförnödenheter som stenkol, ved och fotogén.

VII. Arbetarebefolkningen.

Denna statistik omfattar:

- 1). Iakttagelser af arbetsmarknaden genom inregistrering af tillgång och efterfrågan på arbetskraft samt strejker och lockouter.
- 2). Löneförhållandena och arbetstiderna inom de olika yrkena.
- 3). Sociala förhållanden inom arbetarebefolkningen. De många

understödkassorna, upprättandet af arbetarebostäder o. d., hvilket under de senaste åren allt mer och mer införts i de flesta städer, gör det nödvändigt att äfven åt detta bereda rum i arbetarestatistiken. Äfven undersökes arbetarnas familje-, morbiditets-, mortalitets- och bostadsförhållanden.

VIII. Allmänna välståndet inom befolkningen.

Detta mätes genom inkomststatistiken samt vidare genom sparkasse- och fattigstatistiken.

IX. Det andliga och sedliga tillståndet.

Hit höra skolstatistik, förteckning öfver bibliotek, teatrar och andra bildnings- och förströelseinrättningar jämte deras besökareantal. Statistiken öfver det sedliga tillståndet består huvudsakligen af statistik öfver prostitutionen samt kriminaliteten.

X. Förvaltningen.

Statistiken öfver denna omfattar alla de förhållanden, där man kan spåra ett direkt ingripande från förvaltningens sida, och motsvarar inom riksstatistiken den s. k. politiska statistiken. Den meddelar sålunda statistiska data öfver gas-, elektricitets-, vatten- och renhållningsverken, brandkårsväsendet o. s. v., men framför allt öfver stadens finanser. Ty finansväsendet är hvarje förvaltnings ryggrad och finansstatistiken därför både för praktiken och teorin den viktigaste grenen af förvaltningsstatistiken — förvisso också den svåraste.

Materialet till hela denna »statistiska källsamling» vinnes för det första genom regelbundet återkommande statistiska undersökningar, s. k. räkningar. Dessa statistiska undersökningar kunna vara af två slag. Det ena slaget äro de undersökningar, som af staten anställas öfver hela landet, och hafva då de kommunalstatistiska byråerna att utföra dem inom respektive städer samt af dem taga det material, som de anse vara nödvändigt och passande för kommunalstatistiken. — Undantag härifrån gör den

svenska kommunalstatistiska byråen, emedan dylika undersökningar ej finnas i Sverige. Som exempel på en sådan undersökning kunna nämnas de tyska folkräkningarna samt arbetslöshetsräkningarna, som hållas hvarje år.

Det andra slaget af regelbundna statistiska undersökningar bilda de, hvilkas initiativtagare är stadens förvaltning och där undersökningsområdet är begränsadt till staden i fråga. Dessa undersökningar äro tämligen olika för skilda länder och städer. Vanligtvis hafva de till föremål vissa sociala förhållanden, såsom t. ex. bostadsväsendet, men äfven rent demografiska, såsom fallet är framförallt i Sverige och Ryssland.

Det andra sättet att erhålla ofvan nämnda statistiska data är genom kontinuerliga förteckningar samt genom uppgifter från förvaltningsverken och institutioner af det ena eller andra slaget eller med andra ord medelst sekundär statistik. Det ojämförligt mesta materialet fås naturligtvis på detta senare sätt. Så erhålles materialet till statistiken öfver förvaltningen, stadens område, de meteorologiska förhållandena, varuprisen o. s. v. Äfven statistiken öfver de demografiska förhållandena utfylles på detta sätt mellan tvenne folkräkningar.

Ett slags vändpunkt i en modärnt skött kommunalstatistisk byrås uppgiftsområde kan man skönja i början på detta århundrade. Hitintills bestod nämligen dess hufvuduppgift i att endast inregistrera ofvan behandlade statistiska företeelser, och sålunda var dess nytta för förvaltningen af medelbart slag. Det omedelbara tillgodogörandet af statistiken för förvaltningsändamål var förbehållet åt förvaltningsverken själfva. Men ett sådant förhållande motsvarar ej ändamålet med en statistisk byrå. Ty »källsamlingen» är förvisso en viktig och nödvändig uppgift för en statistisk byrå, men den betecknar likväl endast hälften af en statistisk byrås uppgiftskrets. Den andra hälften består nämligen i en omedelbar medverkan af statistikern vid lösningen af en stads förvaltningsuppgifter, således af en uppgift af rådgifvande slag. Denna uppgift har under de senare åren tilltagit allt mera i omfång, och sätter man tro till några kommunalstatistikens uttalanden, så skulle utvecklingen af kommunalstatistikens uppgiftskrets slutligen gå därhän, att det rådgifvande syftet blefve det förhärskande.

Denna rådgivande uppgift kan för det första förverkligas därigenom, att statistikern stödjande sig på statistiska data och med vetenskaplig objektivitet orienterar publiken i pressen öfver förvaltningspolitikens uppgifter och mål och på så sätt liksom förbereder jordmänen för förståelsen af dylika frågor, Som exempel härpå anföras några tidningsuppgifter, som författats af Dresdens statistiska byrå: »Die Steuerverhältnisse der Stadt (1904)», »Oktroi und Fleischpreise (1906)», »Die Entwicklung des Wohnungsmarktes und die Bautätigkeit in Dresden seit 1900 (1905)», »Die Arbeitslosigkeit in Dresden (1905)».

Det andra sättet att förverkliga denna rådgivande uppgift sker genom s. k. specialundersökningar, d. v. s. tillfälliga undersökningar i anledning af lösningen af någon betydande förvaltningsfråga. Härtill behöfves det i regeln ett kraftigt initiativ från förvaltningens ledning, vilken måste förstå statistikens nytta för lösandet af dylika frågor och vara beredd att utnyttja den. Ty de flesta kommunalstatistiker äro ej befogade att deltaga i sina förvaltningskollegers förhandlingar och hafva därför ej tillfälle att personligt sätta sig in i alla de förvaltningsbehof, till hvilkas tillfredsställande statistiken skulle kunna bidra. Härom säger direktören för Dresdens kommunalstatistiska byrå professor Schäfer i staden Dresdens förvaltningsberättelse för åren 1904—1908: »Wo der richtige Rapport zwischen dem statistischen Dienste und der übrigen Verwaltung hergestellt und aufrecht erhalten werden soll, möchte eigentlich keine wichtige Angelegenheit die städtischen Kollegien passieren, ohne dass wenigstens die Frage erörtert würde, ob nicht die Statistik mit Nutzen herangezogen werden kann». Vidare säger prof. Schäfer, att detta bör i synnerhet betonas vid grundandet af nya kommunalstatistiska byråer, emedan dessa lätt hemfalla åt en viss ensidighet och ofruktbarhet i sitt arbete. De hoga material på material, utan att dock den praktiska nyttan af statistiken får sin rätta upphöjda plats.

Såsom exempel på dessa specialundersökningar vill jag anföras några — även dessa utförda af byrån i Dresden: »Die Wohnungen mit Teilvermietung und die Dresdener Wohnungsordnung vom 25. januar 1898», »Inventarien von 87 Dresdener Arbeiterhaushalten», »Beruf und Einkommen der Dresdener Bürgerschaft

im Jahre 1904», »Die Verhältnisse der subhastierten Hausbesitzer in den Jahren 1904 und 1905».

De statistiska byråerna fylla strängt taget sin uppgift, om de sakenligt utföra de statistiska undersökningarna, bevara de vunna resultaten till förvaltningens bruk och vid behof göra utdrag därpå. Men för att de statistiska byråernas arbete skall få en allmänare betydelse, för att resultaten af deras undersökningar skola bättre bevaras, vara lättare tillgängliga och användbara, så hör till en statistisk byrås uppgiftskrets ännu en betydande uppgift, nämligen publikationen af de statistiska undersökningarnas resultat.

Publikationerna från de kommunalstatistiska byråerna kunna delas i tvenne grupper.

Den första gruppen omfattar de s. k. periodiska publikationerna, som utgöras af vecko- och månadsrapporter samt årsberättelser och årsböcker. Veckorapporterna, som vanligtvis införas i någon af stadens tidningar och ytterst sällan utgöras af särskilda publikationer, innehålla kortfattade öfversikter, t. ex. öfver befolkningen, meteorologiska förhållanden, lifsmedelsprisen. Månadsrapporternas omfång är naturligtvis större. De behandla ungefär samma saker, men vida utförligare. Så kan nämnas, att månadsrapporten från byrån i Berlin omfattar ungefär 70 sidor i folioformat. Ofta äro dessa rapporter efter ett visst schema och framställa till jämförelse med ifrågavarande månad statistiska data från andra månader och år.

De statistiska årsberättelsernas och årsböckernas omfång växlar ofta betydligt; medan innehållet i det närmaste är uppställt efter ett och samma schema samt i hufvudsak omfattar de statistiska data, som ingingo i ofvan nämnda »statistiska källsamling». För jämförelsens skull anföras ofta uppgifter från andra städer. Somliga byråer lägga ned ett ytterst omsorgsfullt arbete på utförandet af årsböckerna, så att de utom det rent tabellariska innehållet försett dem med lätt öfverskådliga diagram, kartogram och kartor för att göra dem så vidt möjligt populariserade.

Den andra gruppen af publikationer härrör från de nämnda specialundersökningarna. Hithörande alster utkomma naturligtvis ej med bestämda mellanrum. Vanligtvis föra de en gemensam

omfattningstitel, t. ex. »Meddelande från Stockholms stads statistiska byrå».

I nära samband med publikationsuppgiften står en annan uppgift, nämligen författandet af ifrågavarande stads förvaltningsberättelse.

Denna uppgift ansågs i kommunalstatistikens förstlingstid såsom kanske den förnämsta uppgiften för en byrå och har t. o. m. spelat en stor roll vid upprättandet af de första byråerna. Men under de senaste åren har denna uppgift mer och mer fått träda i bakgrunden för de öfriga.

Byråns arbete härvidlag har utvecklats sig till ett nästan enbart redaktionellt, d. v. s. de olika förvaltningsgrenarna utarbete själfva de särskilda berättelserna, som därefter samlas af byrån. Undantag härifrån gör dock framställningen af stadens finanser, hvilka bearbetas af byrån.

Till dessa nu behandlade hufvuduppgifter för kommunalstatistiken komma tvenne andra, som hafva en något annan karaktär, nämligen skapandet af en interlokal samt en internationell kommunalstatistik.

Den interlokala kommunalstatistiken.

Denna statistiks uppgift är framförallt att söka få till stånd en likformig statistisk undersökning af byråerna i samma land, så att resultatet från de olika byråerna kan blifva jämförbart och så att därigenom kan åstadkommas en enhetlig och belysande publikation af detsamma. Organen för denna statistik, som för närvarande endast existerar i Tyskland, Österrike och Italien, bilda de föreningar, som där bildats af respektive länders kommunalstatistiker. Dessa utgifva årsböcker, till hvilka materialet hämtas ej blott från de städer, som äga statistiska byråer utan äfven från andra. Så äga i Tyskland alla städer, hvilkas innevånareantal uppgår till 50,000, rätt att lämna statistiskt material till årsboken, i Österrike de städer, som hafva 25,000 inv., och i Italien de, som hafva 15,000.

För att närmare belysa den interlokala kommunalstatistiken behandlas här nedan i korta drag dess utgestaltning i de trenne

länderna med hufvudvikt på den tyska, emedan denna tjänat som förebild för de tvenne andra ländernas.

»Verbund der deutschen Städtestatistiker» stiftades år 1879, men bar ursprungligen ej denna benämning, utan hette till år 1903 »Konferenz der Statistiker deutscher Städte». Denna för- enings organ är den årliga sammankomsten af dess medlemmar, hvilka utgöras af direktörerna för de kommunalstatistiska byråerna samt befullmäktigade ombud från stadsförvaltningarna i de städer, som hafva minst 50,000 invånare. På sammankomsterna väljes ett arbetsutskott på 5 personer, som kan anses som föreningens exekutiva organ. Detta utskotts uppgift utsträcker sig till orga- nisationen af konferenserna, till agitation för kommunalstatistikens vidare utbredning genom upprättandet af byråer samt till utgif- vandet af »Statistisches Jahrbuch deutscher Städte» och referaten från föreningens sammankomster.

Materialet till denna årsbok uppsamlas medelst en frågebok, som sändes till de statistiska byråerna och stadsförvaltningarna och utgöres af sådana statistiska data, som röra städernas topo- grafiska, demografiska, kulturella och sociala statistik samt för- valtningsstatistiken och däraf särskildt finansstatistiken. Såsom hjälp vid detta vidlyftiga arbete har utskottet korresponderande ledamöter vid byråerna, som då meddela äskade upplysningar och råd. För närvarande utgifves boken från Breslaus statistiska byrå.

Organisationen af den interlokala kommunalstatistiken i Öster- rike och Italien skiljer sig ej väsentligt från den tyska. Hvad den italienska angår, så kan den sägas vara en trogen kopia efter den tyska utom i ett fall: alla de städer, som hafva minst 15,000 inv., äro obetingadt skyldiga att insända statistiska meddelanden till årsboken, som bär titeln »Annuario statistica delle citta itali- ene» och som utkom för första gången 1909.

Skillnaden mellan den tyska och österrikiska interlokala kom- munalstatistiken består däri, att i Österrike uppsamlas det stati- stiska materialet af den kungliga statistiska kommissionen, hvilken äfven ombesörjer granskningen och tryckningen af densamma. Årsboken bär titeln »Oesterreichisches Städtebuch».

Den internationella kommunalstatistiken.

För att i vidsträcktare mån göra resultaten af kommunalstatistiken fruktbringande och arbeta för dess vidare utveckling och utbredning har åt densamma beredts plats i det internationella statistiska institutet. Det skedde år 1872 på den internationella statistiska kongressens sammanträde i Petersburg. — Det nuvarande internationella statistiska institutet hette nämligen ända till 1885 den internationella statistiska kongressen.

Vid kongressens sammanträde år 1876 i Budapest bildades en undersektion för storstädernas statistik, och där beslöts att särskildt behandla deras finansstatistik, öfver hvilken skulle utgifvas särskilda »bulletins», samt vidare; att veckorapporter öfver deras demografiska förhållanden skulle offentliggöras. Till följd häraf utgafs af direktören för Budapests statistiska byrå, Körösi: »Statistique internationale des grandes villes, I Sektion: Mouvement de la population, tome I (1876)» med uppgifter från 38 städer; »II Sektion: Statistique des finances (1877)» med uppgifter från 26 städer, samt »Bulletin annuel des finances des grandes villes, 10 années (1877—1890)».

Vid det internationella statistiska institutets sammanträde i Paris 1889 fattades för kommunalstatistiken följande viktiga beslut. Den fortsatta utgifningen af »Bulletin annuel des finances des grandes villes» uppdrogs åt direktören för St. Petersburgs statistiska byrå, storstädernas internationella mortalitetsstatistik åt Bertillon (Paris), medan födelse- och giftermålsstatistiken behölls af Körösi.

På följande sammanträden hafva ytterligare kommunalstatistiska problem behandlats, t. ex. angående en internationell fattigstatistik och tuberkulosstatistik m. m.

Angående tuberkulosstatistiken har flera gånger betonats, att den bör utgöra en särskild gren inom kommunalstatistiken.

Utom af den internationella statistiska kongressen och af det internationella statistiska institutet har kommunalstatistiken befordrats och gjorts till föremål för internationell behandling och publikation af den internationella kongressen för hygien och de-

mografi samt genom andra internationella fackföreningar, utställningar o. s. v. Särskildt kan nämnas utställningen för hygien i Dresden 1910.

Den modärna kommunalstatistikens vidare utveckling.

Den modärna kommunalstatistikens idé kan man nästan säga eröfrar för hvarje dag allt större och större område.

Hvarje stad, som åtminstone har 100,000 invånare, borde också äga en statistisk byrå. Det mest eklatanta bevis på den modärna kommunalstatistikens utbredning torde det tyska riket lämna. Af de där för närvarande existerande 48 kommunalstatistiska byråerna har nämligen ungefär hälften upprättats under detta århundrades första decennium. Denna kvantitativa utveckling utgör naturligtvis äfven ett slående bevis på den modärna kommunalstatistikens förträfflighet. Framför allt är att hoppas, att den kommer att i ännu starkare mån än som hittills varit fallet vinna terräng i de stora kulturländerna Frankrike, England och U. S. A., som i större utsträckning sakna kommunalstatistiska byråer. Dessa länder hafva visserligen ett slags kommunalstatistiska byråer, men deras uppgiftskrets motsvarar ej på långt när den, som man pålägger en byrå efter modärnt mönster. Efter deras uppgifter skulle man kunna kalla dem för demografiskt-hygieniska byråer, emedan deras arbete endast utgöres af att undersöka dessa förhållanden.

I Frankrike finnas dylika byråer i alla storstäder, och dessutom är hvarje stad med ett invånarantal, som öfverstiger 20,000, skyldig att för hvarje månad uppställa rapporter öfver saniteten och insända, dessa till inrikesministeriet, inom hvilket en sektion, »Direction de l'assistance et de l'hygiène publique», sysslar med deras utarbetande.

I Storbrittannien och Irland skola alla städer månatligen insända rapporter öfver demografiska och sanitära förhållanden, de engelska till »General Register Office» i London samt de skottska och irländska till liknämnda ämbetsverk i Edinburgh och Dublin. Dessa trenne ämbetsverk bearbeta det insända materialet och publicera det i månads- och årsredogörelser. I de större städerna

vårdas dessutom befolknings- och hälsovårdsstatistiken af »The Medical Officer of Health».

Kommunalstatistiken i U. S. A. tycks för närvarande skola undergå en genomgripande förändring i modärn riktning. Flerstädes hafva de demografiskt-hygieniska byråernas verkningskrets blifvit betydligt utvidgad, så att den äfven omfattar sådana förhållanden, som en modärn byrå sysslar med. Men i U. S. A. lider kommunalstatistiken af något ondt, som i hög grad kommer att menligt inverka på densamma. Ty äfven till denna har »the rotation» utsträckt sina verkningar. Hvilken verkan detta skall utöfva i handledningen af en statistisk byrå är lätt att inse. Knappt har direktionen för en sådan byrå satt sig in i densammas ledning och börjat känna till sitt verksamhetsområde, förrän han får lämna sin plats åt en annan, som då återigen får genomgå detsamma.

Ju mera den modärna kommunalstatistiken vinner utbredning, desto mera kommer den naturligtvis äfven att rent kvalitativt utvecklas. Och den riktning, som den härvidlag otvifvelaktigt kommer att slå in på, omnämndes, då det var frågan om en kommunalstatistisk byrås verksamhetsområde, nämligen på det socialpolitiska området. Och här får den oafbrutet nya uppgifter att lösa, i samma grad som de modärna åsikterna och krafven inom detta område göra sig gällande.

Äfven är att förmoda, att de olika kommunalstatistiska byråerna skola få enhetligare metoder vid utförandet af sina uppgifter genom en ännu starkare utveckling af den interlokala och internationella kommunalstatistiken. Härvidlag kommer den förra otvifvelaktigt att spela den största rollen, hvarför mycket bör arbetas på att en sådan införes i de länder, som sakna en sådan. I tanke närmast på Sverige stöde det väl ej utom möjlighetens gränser att upprätta en interlokal kommunalstatistik för de svenska städer, hvilkas invånareantal t. ex. öfverstege 10,000.

I hög grad är äfven önskvärdt, att den tendens, som på senaste tiden försports, att bringa kommunalstatistiken och riksstatistiken i närmare beröring med hvarandra, toge fastare former.

När nästan samtliga storstäder hafva fått egna statistiska byråer, så kan man med skäl vänta, att vid de riksstatistiska un-

dersökningarna hänsyn bör tagas till dessa byråers särskilda önskingar på så sätt, att i de allmänna undersökningsformulären frågor af speciellt storstadsintresse upptagas, därigenom att byråerna erhålla tillstånd att i dessa infoga särskilda frågor och att bearbetningen af det härigenom vunna materialet uppdrages åt dem. Och omvänt kan riksstatistiken ofta hafva behof af de rent kommunalstatistiska undersökningarna. I Tyskland har man redan börjat slå in på denna väg. Så söker »das reichsstatistische Amt» att åstadkomma en bearbetning af det statistiska materialet från sjukhassorna genom att öfverlämna det hufvudsakliga arbetet åt de kommunalstatistiska byråerna. På samma sätt har man för åfsikt att utföra en bostadsstatistik. Äfven har »das Königlich Sächsische Statistische Bureau» försäkrat sig om understöd från de kommunalstatistiska byråerna för en bearbetning af befolkningsrörelsen i de sachsiska storstäderna.

Ett steg i denna riktning att låta kommunal- och riksstatistiken komma i närmare beröring med hvarandra är naturligtvis äfven den interlokala statistikens förnämsta uppgift: utgifvandet af en stadsbok. Ty härigenom skapas en omfattande riksstatistik för städerna. Och om än denna ej går upp i den egentliga riksstatistiken, så har man de båda statistikerna i ett bekvämt jämförbart tillstånd.

Om den franska republikens president.

Af

Åke Hammarskjöld.

Ända sedan den tredje republikens första tider har i Frankrike diskussionen om presidentens ställning och maktbefogenheter varit synnerligen liflig och det allmänna intresset för frågan synnerligen stort. Denna diskussion och detta intresse har brukat nå sin höjdpunkt vid tiden för ett presidentskifte. Då bjuda alla tidningar och tidskrifter på mer eller mindre vetenskapliga utläggningar af frågan med hänsyn till det aktuella fallet, och broschyr- och småskriftsförfattare öfversvämma landet med sina alster i ämnet. Det har äfven händt att vid dylika tillfällen författare tillhörande mer strängt vetenskapliga kretsar funnit sig föranlåtna att i större arbeten ge uttryck åt sina åsikter.

Presidentvalet år 1913, då M. Raymond Poincaré kallades till republikens president såsom M. Armand Fallières' efterträdare, utgjorde i detta hänseende intet undantag. Pressdiskussionen var denna gång så mycket lifligare och broschyrskrifveriet så mycket flitigare som man med oro eller glädje bland presidentkandidaterna såg några verkliga personligheter. Och det blef sedan M. Poincaré själf som kom att representera den mer vägande delen af den af tillfället framkallade statsrättsliga litteraturen, i det han i slutet af år 1913 publicerade sitt arbete om huru Frankrike styres¹. Det är som bakgrund åt denna jämförelsevis nyutkomna bok nedanstående rader eventuellt skulle kunna påräkna ett visst aktualitetens intresse.

Diskussionen, litteraturen om presidenten i Frankrike under den tredje republiken går, såsom nyss nämndes, tillbaka till de första dagarna af detta skede i landets historia. I själfva verket är den, egendomligt nog, ännu äldre. Tvenne franska politiker framträdde under det andra kejsardömets sista år med hvar sitt arbete², där de förutsade republikens ankomst. Den ene be-

¹ RAYMOND POINCARÉ: *Wie Frankreich regiert wird* (Berlin 1913); *How France is governed* (London 1913).

² DE BROGLIE: *Vues sur le gouvernement de la France* (Paris 1870); PRIVOST-PARADOL: *La France nouvelle* (Paris 1868).

traktade den som ett nödvändigt men snart öfvergående ondt, den andre åter motsåg den väntade republiken såsom något godt och varaktigt. Äfven i öfrigt voro de båda författarnas synpunkter och tankar i många afseenden väsentligen olika. Men i ett stämde de öfverens. Båda upptogo till behandling den eventuellt blifvande statschefens ställning, rättigheter och rättsskyldigheter sådana dessa enligt författarnas åsikt borde vara. Och båda kommo därvid till samma resultat, ehuru af olika premisser. Den vardande republikens statschef borde beklädas med alla kunglighetens attribut, borde vara en konung på namnet och maktens varaktighet när.

Det är numera ett känt och erkänt faktum, att de i dessa arbeten uttryckta idéerna utgöra en af de viktigaste utgångspunkterna för den nuvarande franska konstitutionens bestämmelser om presidenten. En annan är nödvändigheten af den historiska kontinuitetens bevarande, en nödvändighet, som, ehuru näppeligen då medveten, dock säkerligen spelade en stor roll vid konstitutionens utarbetande. Den verkade i samma riktning som de nyssnämnda idéströmningarna, nämligen så, att många monarkiska institutioner kommo att öfverflyttas, med eller utan modifikationer, till det nya styrelsesättet.

Resultatet blef också sådant, att man ej kan hysa något tvifvel om, att presidentens befogenheter i det närmaste kalkerats efter dem som tilkomma statschefen i en parlamentariskt styrd monarki. Så uppfattades nog äfven i allmänhet saken vid tiden för konstitutionens antagande och under de år, som närmast följde. Genljud af denna uppfattning kunna f. ö. än i dag höras¹.

Men i allmänhet är denna åskådning nog ej den senare litteraturens eller samtidens; åtminstone betonas numera ytterst sällan det af Henri Wallon, »republikens fader», framhållna faktum att den franska exekutivmakten enligt 1875 års konstitution icke har någon anledning att afundas en konstitutionell monark hans prerogativ. I stället framhäfves såsom en allmänt godtagen sats, att den roll, som tillkommer den franska republikens president, är betydelselös, att de prerogativ, som grundlagarna af 1875 tillerkänna honom, äro illusoriska. Presidentämbetet anses som en tom dekoration, presidenten som en på samma gång nödvändig och betydelselös toppfigur.

Huru förklara och förlika dessa båda till synes motsatta och oförenliga åsikter? Förklaringen synes ligga i skillnaden mellan det rättsliga och det faktiska. De politiker och författare, som hylla den tidigare uppfattningen, ha hufvudsakligen studerat Frankrikes författningslagar i deras bokstaf, de åter, som ansluta sig till den senare åsikten, ha studerat dem i deras verkningar. Resultatet har ej kunnat bli annat än motsatt, ty, som nedan skall visas, tar 1875 års konstitution i afseende på presidentens befogenheter med ena handen i praktiken tillbaka hvad den med

¹ Se t. ex. LEGRET: Le Président de la République, (Paris 1913).

andra handen i teorin gett. Den tilldelar i klara och tydliga ord presidenten prerogativ, hvilka den sedan genom andra lika klara och tydliga bestämmelser gör otillämpliga eller värdelösa. På denna grund synas den åskådning, som jämfäller presidenten med en konstitutionell monark, och den, som i honom ser en ceremonifigur utan betydelse, kunna förlikas, om man säger, att konstitutionen väl gett presidenten en monarks *rätt* men förgätit eller försummat att gifva honom honom en mot rätten svarande *makt*. —

I det följande må först gifvas en framställning af den franske presidentens prerogativ och rättsskyldigheter, enligt *bokstafven* i 1875 års författning, sådana de i doktrinen uppfattats. Den så uppdragna bilden af presidenten skall sedan korrigeras genom en redogörelse för hans *faktiska* makt enligt konstitutionen och den konstitutionella praxis, som småningom kommit att utbildas.

Presidenten har omedelbar och obegränsad *rätt till återval*. Som enligt doktrinen — någon konstitutionell regel i detta afseende finnes ej — valbarhet till presidentskapet inträder vid 21 års ålder, är det teoretiskt ej otänkbart, att en president förblifver vid makten under hela den myndiga delen af sitt lif. Han skulle sålunda kunna stå i spetsen för rikets styrelse lika länge som någon monark, och otvifvelaktigt synes vara, att en sådan kontinuitet i exekutivmaktens handhafvande skulle stå i god öfverensstämmelse med organisationen af det maskineri, som har att förmedla exekutivmaktens beslut och bringa dem till utförande. Den franska administrationen är ju i hufvudsak bibehållen sådan, som Napoleon skapade den, och förutsätter sålunda i sitt centrum en monark. Inom alla grenar af statsförvaltningen bilda ämbets- och tjänstemännen, civila som militära, en hierarki, där hvarje enskild person alltid är skyldig sin närmaste förman lydnad, när denne ger honom eller till honom förmedlar en icke lagvidrig befallning. Det är icke utan förvåning man som denna hierarkis hufvud och spets ser en president i st. f. en konung. Stark centralisation är mer ett monarkiskt än ett republikanskt begrepp.

I full samklång med presidentens monarkiska ställning i förhållande till byråkratien står hans konstitutionella *rätt att utnämna till alla civila och militära ämbeten och tjänster*. Denna rätt är dock, författningens ord till trots, icke oinskränkt. Den anses nämligen ingalunda utesluta föreskrifvandet i vanlig lagstiftningsväg af de villkor med afseende å ålder och lämplighet, som vid utnämmandet till de olika sysslorna böra iakttagas. Lagstiftaren anses vidare kunna meddela annan myndighet än presidenten rätt att utnämna vissa funktionärer, statsråd dock alltid undantagna. Man stöder sig härvidlag på ett prejudikat från l'Assemblée Nationale¹, och dylika prejudikat tillmätas i fransk rätt nästan konsti-

¹ Loi du 24 mai 1872.

tutionell helgd. Lag torde slutligen ej blott kunna öfverlåta utnämningrätten på viss myndighet utan äfven göra en syssla till-sättbar genom val.

När presidenten ej själf tillsätter tjänsterna, skulle garantien för den utnämnde funktionärens kompetens och lämplighet i öfrigt ligga i presidentens *afsättningsrätt*. Denna härledes direkt ur utnämningrätten och anses ha sin största betydelse som ett medel att undvika slitningar och bibehålla enhetligheten inom förvaltningen. I likhet med utnämningrätten anses den kunna i lagstiftningsväg öfverflyttas från presidenten på annan myndighet. Därvid synas de ofvan omtalade garantierna och regulativet alldeles bortfalla, såvida ej presidenten i hithörande fall får behålla nämningrätten.

Utnämningrätten anses innefatta befogenhet för presidenten att tillsätta äfven sådana befattningar, som ej skapats af lagen, d. v. s. att upprätta nya poster. En följd af denna rätt är, att presidenten kan indraga redan befintliga platser samt modifiera villkoren för deras innehavande och för utöfvandet och fullgörandet af med dem förbundna befogenheter och sysslor. Härvid torde dock märkas, att en genom lag upprättad syssla blott kan genom lag indragas, samt att presidentens befogenhet att upprätta nya befattningar och afskaffa gamla är beroende af lagstiftaren så tillvida, som denne ensam kan bevilja det nödiga anslaget för en ny funktionärs aflöning. Och är anslag till visst belopp i finanslagen fastslaget att utgå till innehavaren af viss tjänst såsom lön, kan denna tjänst ej ensidigt af presidenten upphävas.

I detta sammanhang må nämnas den *rätt att utdela ordnar* och utmärkelsetecken, som tillkommer presidenten, ehuru det vid de tillfällen, då nämnda rätt har någon större betydelse -- vid förberedandet af ett val, -- torde vara inrikesministern, som disponerar öfver dekorationerna. Likaledes hör här omtalas, att presidenten principiellt kan tilldela adelskap. Denna befogenhet hör nämligen till dem som anses ha fortfarande bestånd, emedan de aldrig upphäfts, sedan de under andra kejsardömet tilldelats den franske statschefen. Det faller sig dock svårt att tänka sig en så speciellt monarkisk rättighet i en republikansk statschefs händer, -- hans befogenheter i öfrigt må aldrig så mycket likna en konungs --, utan att den blifvit honom direkt meddelad af konstitutionen eller genom lag.

Ingen bestämmelse af konstitutionell betydelse ger presidenten *rätt att tillsätta sina ministrar*. Men denna rättighet tillkommer honom dock obestriddligen och förklaras i doktrinen på väsentligen två olika sätt. Dels betraktar man de ministrar, hvilka förutsättas af de konstitutionella lagarna såsom de där genom sin kontrastation skola åtaga sig ansvaret för presidentens regeringshandlingar, som vanliga ämbetsmän. Rätten att nämna ministrarna anses då följa af den allmänna rätten att tillsätta ämbeten och tjänster. Dels gör man gällande, att presidenten, när han utnämner en minister, verkställer en delegation af sin exekutivmakt. Denna

teori skulle leda därtill, att ministrarnas makt upphörde med presidentens. Men nu anförtror konstitutionen uttryckligen åt ministerrådet att föra regeringen under den tid, som förflyter, innan en ny president hinnes väljas, sedan den som nämnt de sittande ministrarna vare sig genom döden eller genom demission afgått från sin post eller på grund af svår sjukdom eller åtal inför senaten tvungits att lämna densamma. Den sist anförda teorien torde således vara ohållbar.

Ännu en tredje åsikt angående presidentens rätt att nämna sina ministrar har framställts. Thiers erhöll genom beslut af Nationalförsamlingen år 1871 uttryckligen motsvarande rättighet. De texter, hvori detta beslut fixerades, ha formellt icke upphäfts. Dels härur, dels ur beslutets karaktär af prejudikat från Nationalförsamlingen, vill man dra den slutsatsen, att det ännu materiellt skulle gälla. Emellertid skulle man likväl af det förhållande, att beslutet ej formellt intogs i 1875 års grundlagar, kunna draga en motsatt slutsats nämligen den, att lagstiftaren ej velat bekläda presidenten med befogenheten ifråga. Ty eftersom det var samma församling, som voterade texterna af 1871 och af 1875, kan utslutandet ej få anses ha berott på glömska utan måste ha varit afsiktligt. Men i så fall kan det ha berott antingen därpå, att församlingen ansåg befogenheten själfklar eller på att den ej för framtiden ville se den i presidentens hand. Hela resonemanget bevisar således just ingenting.

Presidenten måste naturligtvis ha äfven rätt att *afsätta* sina ministrar. Visserligen tiger konstitutionen också i detta afseende stilla, men när rätten att nämna ministären härledes ur den allmänna utnämningrätten, synes den senares korollarier äfven böra tillämpas på den förra. Emellertid har afsättningsrätten gent emot ministrar användts endast en gång — den bekanta »seize mai» 1877¹ — och då med synnerligen olyckligt resultat. Dess brukande är öfverhufvud tänkbart endast i samband med en tillämnad kammarupplösning eller i det fall, att en minister begått så svåra fel, att hans kamrater ej längre anse sig behöfva ställa sig solidariska med honom.

¹ Den liberala ministär, hvars chef var Jules Simon, tvangs att resignera genom ett den 16 juni 1877 dateradt bref från presidenten Mac-Mahon, hvilken, missnöjd med Simons uppträdande under en debatt i deputeradekammaren förklarade sig ämnat begagna sig af sin konstitutionella rätt att regera i samråd med ministrar, som delade hans åsikter, och kallade den konservative de Broglie till Simons efterträdare. Därpå ajournerade han parlamentet, som, då det åter sammanträdde, gaf de Broglie misstroendevotum. Svaret blef upplösning af deputeradekammaren. Ehuru regeringen tillät sig att på allt sätt inverka på nyvalen, återsändes en liberal majoritet, hvilket föranledde de Broglie att afgå. Mac-Mahon uppdrog åt general Rochebouët, konservativ, att bilda den nya ministären. Kamraren besvarade denna åtgärd med anslagsvägran, hvarför ministären Rochebouët ej kunde vara många dagar. Den efterträddes af den liberala ministären Dufaure, bildad 12—13 dec. 1877.

På samma sätt som statschefen kunde skapa, indraga och modifiera vanliga ämbeten kan han äfven, under förutsättning att nödiga medel ställas till hans lörfogande resp. att han ej är i denna punkt bunden af finanslagen, bestämma ministrarnas och förvaltningsdepartementens antal samt mellan dem fördela ledningen af statsverksämbetenas olika grenar. Så skapades genom dekret af år 1904 arbetsministeriet. Men å andra sidan inrättades år 1894 i lagstiftningsväg ett nytt förvaltningsdepartement, kolonialministeriet. Det har rådt strid därom, huruvida rätten att afskilja nya förvaltningsgrenar tillkom presidenten eller parlamentet; praxis har gifvit det svaret, att rätten tillkommer båda statsmakterna, hvar för sig eller gemensamt.

Med rätten att nämna ministrarna följer för presidenten rätten att tillsätta understatssekreterarna, deras ämbeten ha ej en klar statsrättslig ställning i Frankrike och hvila f. ö. på en ganska oviss rättslig grund. De omtalas endast i *en* författning af någon konstitutionell betydelse, vallagen af den 10 nov. 1875, där de i ett visst fall i förbigående omnämnas. Detta lagrum jämnställer dem för det förevarande fallet med ministrarna, eljes finnes intet stadgadt. Men vare sig statssekreteraren bör anses såsom ministerns ställföreträdare inför kamrarna eller som hans medhjälpare i förvaltningen eller som både det ena och det andra samtidigt, måste han betraktas såsom ett slags underminister, hvarför rätten att till- och afsätta honom är densamma som rätten att till- och afsätta en minister. — Denna rätt torde, i motsats mot den allmänna utnämningensrätten, ej ens i lagstiftningsväg kunna öfverlätas på annan än presidenten. Något direkt juridiskt hinder finnes väl ej, men genom en sådan åtgärd skulle hela regeringssystemet förtryckas, den skulle, för att citera M. Léon Bourgeois, medföra en »confusion de pouvoirs».

Presidenten har slutligen att genom särskilda dekret gifva säte och stämma i parlamentet under diskussionen af en viss fråga åt s. k. regeringskommisssarier. Dessa hafva till uppgift att jämte vederbörande minister eller understatssekreterare försvara regeringsprojekten samt att vid interpellationers besvarande tillhandagå den interPELLERADE med nödiga fackliga upplysningar. Vanligen tillkallas cheferna för de grenar af administrationen, som debatten ifråga närmast berör.

Tack vare Nationalförsamlingens fruktan att skapa en ej blott formellt mycket stark regeringsmakt fick presidenten aldrig den föreslagna rätten att utnämna en del af senatens medlemmar. Han har nu intet som helst rättsligt inflytande på kamrarnas sammansättning.

Men han tilldelades i hvarje fall den monarkiska befogenheten att vid alla allmänna val, till senaten såväl som till deputeradekammaren, genom dekret *sammankalla valmännen*. Dock är hans frihet att välja tidpunkten för ett sådant sammankallande begränsad. Det måste ursprungligen ske inom tre månader efter en kammars-

upplösning; valeningo enligt praxis från 1877 äga rum senare. Genom förvaltningsrevisionen af 1884 förkortades tidsfristen till två månader samt bestämdes att valen skulle ske inom tio dagar efter denna tids förlopp.

Medan det är vällagen som ger presidenten nyss omnämnda rättighet, är hans rätt att *sammankalla och hemförlofva kamrarna* uttryckligen fastslagen i konstitutionen. Ej heller denna befogenhet är emellertid ovillkorlig. Om presidenten underlåter att utfärda kallelsedekret, sammanträder på viss dag parlamentet automatiskt. Detta förhållande har föranlett ett uttalande, att det i Frankrike icke är presidenten som sammankallar kamrarna, en åsikt, som dock ej får anses beteckna rättens ståndpunkt. — Inskränkningen i presidentens rätt att bestämma dagen för parlamentets hemförlofvande; en rätt, som han f. ö. utöfvar endast i samråd med kammarpresidenterna, ligger i grundlagsbudet, att kamrarnas ordinarie session skall vara minst fem månader årligen, i hvilken tid väl inräknas de ferier, de själfva gifva sig, men ej uppehåll i arbetet, försakade af från exekutivmakten härrörande ajourneringsbeslut.

En annan inskränkning i förevarande hänseende gifves af den regel, som förbjuder presidenten att sammankalla ensamt den ena kammaren eller att hemförlofva en kammare, medan den andra ännu är samlad. Blott i det fall, att parlamentets ena afdelning har för den andra främmande funktioner, kan den sammanträda oberoende af den andra. Något sådant kan äga rum endast beträffande senaten, nämligen dels, då den fungerar som domstol, dels, då den fungerar som kontrollmyndighet. Det senare fallet inträffar, när senaten automatiskt sammanträder för att öfvervaka ministrarna, då dessa provisoriskt utöfva regeringsmakten, sedan presidenten plötsligt afgått vid en tidpunkt, då Deputeradekammaren är upplöst. Under dessa omständigheter sammanträder som nämndt senaten ipso jure. Men då den samlas för att i egenskap af riks rätt döma öfver andra personer än presidenten, är det denne, som utfärdar kallelsedekret. Det är således endast detta fall som bildar ett egentligt undantag från den ofvan gifna regeln, att *presidenten* ej får hålla den ena kammaren samlad oberoende af den andra. T. o. m. när senaten såsom riks rätt sammanträder för att slutbehandla ett förut handlagdt mål, kan den, enligt hvad den själf förklarar, oberoende af målets art, sammankomma på kallelse blott af sin egen president.

Republikens president har äfven rätt att samla kamrarna till extraordinarie sessioner och att när honom för godt synes afbryta dessa. Utom af de inskränkningar som gälla beträffande de ordinarie sessionerna begränsas denna regel af ännu en bestämmelse. Presidenten är nämligen förbunden att sammankalla kamrarna till extra session så ofta begäran därom framställes af absoluta majoriteten inom hvardera kammaren. Naturligtvis kan sådan framställning icke göras vid en tidpunkt, då parlamentet af presidenten ajournerats, utan endast under ferier. — Dessutom

måste presidenten sammankalla kamrarna, om han vid ett tillfälle, då de ej äro samlade, ser sig nödsakad att vidtaga en sådan åtgärd, som blir giltig endast genom parlamentets samtycke. Denna skyldighet är emellertid af föga betydelse, enär den franska statsrättens allmänna principer tillförsäkra kamrarna en nästan oaf-lätlig verksamhet.

I förbigående har nämnts presidentens *ajourneringsrätt*. Denna innebär, att han grundlagsenligt kan suspendera kamrarnas sammanträden, dock blott två gånger under hvarje session och då högst en månad åt gången. Ändamålet med ajourneringsrätten torde ha varit att ge presidenten ett medel i händer att lugna folkrepresentanternas upprörda sinnen, när en konflikt utbrutit mellan regering och parlament; de borde vidare få tillfälle att under afbrottet i representationens arbeten träda i direkt beröring med valmännen.

Ajourneringen har kommit till användning en enda gång, nämligen vid den redan berörda kris, som betecknas med »le seize mai», då verkligen i afsikt att lugna sinnena och mildra den faktiska konflikten. Åtgärden hade emellertid en alldeles motsatt verkan, i det den blott ökade spänningen, hvilken slutligen ledde till en kammarupplösning. Ajourneringsrätten har på denna grund kommit att betraktas som ett löseggadt och farligt vapen med verkningar, som äro svåra att förutse. Dock är det tämligen säkert, att om kamrarna i våra dagar ajournerades, detta skulle betraktas som ett första steg i riktning mot en tillämnad *upplösning af Deputeradekammaren*.

En sådan äger presidenten rätt att verkställa, när honom så nödigt synes, ehuru endast sedan han öfvertygat sig om att senatens åsikt om åtgärdens lämplighet är med hans egen öfverensstämmande. Författningen uttrycker sig i ordalag, som icke synas lämna något tvifvel öfrigt om åtgärdens laglighet. Denna bestrides dock ofta ur principiell synpunkt. Man säger, att prerogativet innebär ett brott mot grundsatsen om »la séparation des pouvoirs»; då presidenten upplöser Deputeradekammaren, ingriper ju den verkställande makten i den lagstiftandes sfär. Detta är visserligen sant, men å andra sidan afser upplösningsåtgärden just ett häfdande af principen om maktens delning, i det den vill förebygga, att den lagstiftande makten tillvällar sig ett otillbörligt inflytande öfver exekutivmaktens verksamhetsområde. Man har vidare anmärkt, att upplösningsrätten strider mot folksuveränitetens grundsats, då den riktar sig mot folkets valda representanter. Gent häremot må framhållas, att en kammarupplösning just innebär, att det suveräna folket, folket i val, göres till domare i en viss konflikt mellan president och representation. Slutligen göres gällande, att presidenten, hvilken utses af parlamentets båda hus samlade på ett rum, skulle vara folkrepresentationens fullmäktige och som sådan förhindrad att inskrida mot sin hufvudman. Härpå må svaras, att senaten och Deputeradekammaren samlade till

väljande Nationalförsamling är något helt annat än enheten af senat och kammare, betraktad och verksam såsom parlament. Endast i det senare fallet föreligger en folkrepresentation; den väljande Nationalförsamlingen är blott och bart ett valkollegium. Och i hvarje fall är det endast en designation och ej delegation, som vid valtilfället verkställes: vore presidenten ett slags mandatarie, skulle hans fullmakt när som helst af den förmente hufvudmannen kunna återkallas. Men någon sådan möjlighet känner icke konstitutionen. Något rättsligt eller principiellt hinder för presidentens utöfvande af sin upplösningsrätt finnes sålunda ej.

Däremot verkar den ovillkorliga bestämmelsen om senatens bifall hufvudsakligen i inskränkande riktning. Dock ej uteslutande. Medvetandet om att hafva den samhällsbevarande senaten bakom sig torde utgöra en stor trygghet för presidenten, och detta i mer än ett afseende, vid utöfvandet af ett sådant prerogativ som upplösningsrätten. Det var på denna grund Mac-Mahon föranledde, att ett förslag om en presidenten uteslutande tillkommande upplösningsrätt afslogs af Nationalförsamlingen. Han riktade nämligen till denna ett budskap, där han sade, att han själf skulle tveka att utöfva en så farlig och extrem rättighet som upplösningsrätten, om ej i det kritiska ögonblicket han kände sig stödd af en modererande församlings medverkan.

Men å andra sidan kan den betryggande svårigheten att er-hålla senatens bifall urarta till omöjlighet. Sedan Mac-Mahon i maj 1877 med olycklig utgång upplöst Deputeradekammaren — f. ö. den enda gång detta skett —, förklarade senaten, att den verkställande makten ej för framtiden hade att räkna på senatens bistånd vid en eventuell konflikt med Deputeradekammaren. Förhållandet mellan parlamentets båda hus vore allt framgent baserad på enheten dem emellan. Af detta uttalande har dragits den slutsats, att upplösningsrätten för framtiden vore en död bokstaf, hvilket dock måste anses såsom en öfverdrift. Den ofvan relate-rade förklaringen kan åtminstone ej ha varit bindande annat än för den vid tillfället sittande senaten. Numera torde helt visst senatens bifall åter vara att påräkna t. ex. vid en upplösning med syfte att bringa parlamentsarbetet in på lugna banor, när en konflikt mellan husen uppstått, eller sedan Deputeradekammaren själf anhållit, att ministrarna måtte tillråda presidenten att begagna sin dissolutionsrätt, hvilket är tänkbart endast om partisplittringen inom kam-maren drifvits så långt, att en sammanhängande politik och en mer varaktig ministär omöjliggjorts. I båda dessa fall torde emel-lertid upplösningen ej ha sin ursprungligen afsedda karaktär, nämligen den att garantera exekutivmaktens oberoende, utan i stället åsyfta att om möjligt skapa ett verkligt majoritetsparti, något som visserligen är nödvändigt för en kraftfull politik från regeringens sida men alls ej ägnadt att göra denna politik själf-ständig.

I allmänhet taget torde således klausulen om senatens bifall

vara af natur att tvinga presidenten att mer än en gång betänka sig, innan han föreslår en kammarupplösning. I samma riktning verka f. ö. de lagar af 1878 och 1879, som efter en upplösning frantaga presidenten rätten att i fredstid dekretera belägringstillstånd samt att, i samråd med statsrådet, öppna extraordinära eller supplementariska krediter, hvilka befogenheter eljes under mellantiden mellan kamrarnas sammanträden tillkomma honom.

Med afseende på presidentens befogenheter gentemot parlamentet märkes den *initiativrätt i lagfrågor* som tillkommer honom liksom kamrarnas ledamöter. Han kan, genom sina ministrar, till parlamentets pröfning framlägga lagförslag, *projets de loi*, hvilka kamrarna måste underkasta granskning och diskussion, som lämnar till resultat att de vare sig antagas med eller utan förändringar eller afslås. Projekten kunna ej framläggas för båda husen samtidigt; presidenten har att välja till hvilket af dem han först vill öfverlämna förslaget; lagförslag af finansiellt innehåll gå dock alltid först till Deputeradekammaren.

Det är i presidentens namn och å hans vägnar som projekten framläggas. Här af följer, att de fortfara att utgöra ett regeringsförslag, äfven sedan ministär fallit, genom hvars försorg de framlagts. De kunna återtagas endast genom ett dekret, som blott presidenten äger utfärda, och en minister kan ej af egen maktfullkomlighet framlägga eller återtaga ett lagförslag.

F. ö. har åtminstone i teorien de från presidenten härflytande lagförslagen erhållit vissa särmärken, som peka på statschefens eller snarare presidentinstitutionens höghet. Sålunda utmärktes de före 1894 däraf, att de ej preskriberades, äfven om de, när deputeradekammaren i sin helhet skulle omväljas, ej hunnit antas af senaten, blott de före nyvalen blifvit af kammaren antagna. Detta i motsats mot det öde, som röntes af *les propositions*, de ur deputeradekammarens eget initiativ framgångna lagförslagen. — Vidare anses af presidenten framlagda förslag till artiklar i finanslagen kunna upptagas till diskussion i senaten, äfven om de dessförrinnan afslagits eller endast i förändrad form antagits i Deputeradekammaren. Detta i motsats mot öfriga partier af finanslagen, hvilka blott i sin helhet och i den form, som de af Deputeradekammaren erhållit, kunna i senaten antagas eller förkastas. I båda fallen betraktar man de respektive förslagen såsom burna af den verkställande maktens hela auktoritet, förkroppsligad i presidentens person.

Beträffande af parlamentet antagna lagförslag, vare sig de ha sitt ursprung i motioner eller i propositioner, — för att använda den svenska terminologien — tilldelar konstitutionen presidenten en befogenhet, som fått namn af hans *mildrade vetorätt*, och som innebär, att han inom promulgationsfristen, hvarom mera nedan, kan begära, att kamrarna måtte taga förslaget under ny ompröfning, hvilken begäran enligt grundlagen måste villfaras. Bifalles det då ånyo, — och härtill erfordras ej särskildt kvalificerad

majoritet —, måste det af presidenten utfärdas såsom lag. Denna regel betager prerogativet största delen af det värde det eljes kunde ha. Också har det hittills aldrig kommit till användning. Dock skulle det kunna ha en viss betydelse i två afseenden. Presidenten är på grund av sin ställning bättre än någon annan skickad att på förhand bedöma verkan af en tillämnad lag. Visar han genom att använda sitt mildrade veto sig hysa betänkligheter beträffande nämnda verkan, måste detta vara ett faktum af stor betydelse för den nya öfverläggningen. Vidare förhåller det sig så, att ett lagförslag, som af Deputeradekammaren antagits men ej af senaten hunnit behandlas, utan hinder af att kammaren sedan upplöses och nyväljes kan af senaten slutgiltigt antagas. Denna regel kan lätt leda till det besynnerliga förhållande, att lagförslaget blir slutgiltigt antaget, äfven om den för tillfället sittande Deputeradekammaren notoriskt är mot detsamma fiendtlig. I en sådan situation vore ett tillämpande af presidentens mildrade veto både lämpligt och verksamt. Det nya beslutet i saken skulle näppeligen komma att bli identiskt med det gamla.

Med presidentens initiativ i lagfrågor kan jämföras hans *initiativ beträffande författningsrevision*, innebärande rätt att till kamrarnas afgörande framlägga frågan om lämpligheten af en sådan. Han delar äfven detta initiativ med parlamentsmedlemmarna, något som dock ej alltid varit fallit. Mac-Mahon som president utöfvade nämligen ensam prerogativet i fråga. Förändringen inträdde i och med hans demission år 1879. Revisionsinitiativet skiljer sig i några punkter från det vanliga lagstiftningsinitiativet. Presidentens skrifvelse angående författningsrevisionen hör så t. ex. enligt doktrinen öfverlämnas till båda kamrarna samtidigt, ehuru man ej i praktiken kommit sig för härmed utan i likhet med de finansiella projekten först sändt den till deputeradekammaren. Detta är i alla händelser något formellt och bisakligt. Som en verklig materiell skillnad skulle däremot kunna framhållas, att, medan propositionerna utgöra detaljerade utkast till önskade lagar, skrivelserna med begäran om författningsrevision blott sätta i gång ett eventuellt utarbetande af detaljerad ny författningslag. De ange blott i hvilka punkter förändring af gällande rätt anses af behofvet påkallad, samt den riktning, i hvilken denna förändring synes böra gå.

Sedan lagförslaget slutgiltigt af båda kamrarna antagits, är det presidentens uppgift att *promulgera* det i form af lag. Promulgationen bör i normala fall ske inom en månad efter det att den definitiva texten till regeringen öfverlämnats af presidenten i den kammare, som senast haft att behandla lagförslaget. Har promulgationen förklarats brådskande, förkortas fristen till tre dagar: Presidenten har en laglig utväg att åtminstone för en tid framåt slippa att promulgera en misshaglig lag; nämligen ett tillämpande af den mildrade vetorätten. Han torde ock kunna utan vidare underlåta att verkställa promulgationen; något sådant skulle ej utgöra ett högförräderibrott, och presidenten är ansvarig endast

för högförräderi. Men på en sådan underlåtenhet finnes hittills intet exempel. Omöjligt är ej, att man vid en eventuell promulgationsvägran skulle tillämpa en regel från 1848, då man i motsvarande fall lät promulgationen ske genom Nationalförsamlingens president, som ju enligt 1875 års grundlagar äfven är senatens.

Presidenten är således skyldig att verkställa promulgationen af antagna lagar. Den blir för honom ett maktmedel endast i den mån han har frihet att välja ögonblicket för lagens utfärdande. Denna frihet är, som nyss visades, synnerligen inskränkt i hvad angår vanliga lagar.

Beträffande konstitutionella lagar ställer sig saken annorlunda. Äfven de böra i praxis och enligt förlåtningens egna principer promulgeras af republikens president. Men för denna promulgation äro delvis afvikande regler gällande.

Statschefen kan så i vissa fall vägra att promulgera en konstitutionell lag. Beträffande frågan, hvilka dessa fall äro, besvaras den olika. Alla torde emellertid vara ense därom, att, såvida en till val samlad Nationalförsamling beslutar en förlättningsändring, presidenten ej blott kan utan bör vägra att promulgera densamma. Om däremot en reviderande Nationalförsamling öfverskridit sin befogenhet sätillvida, att den verkställt andra författningsändringar än den, för hvilkas vidtagande den sammankallats, eller i annan än afsedd riktning, äro meningarna om rätt till promulgationsvägran delade. De finnas, som anse det olagligt att gifva Nationalförsamlingen på förhand begränsade revisionsuppgifter. Dessa personer hålla naturligtvis presidenten för skyldig att promulgera hvarje af en revisionsförsamling fattadt beslut angående författningen. Men äfven om så är, kan presidenten härvidlag uppskjuta promulgationen i det oändliga. Någon frist för promulgation af konstitutionella lagar finnes nämligen ingenstädes stadgad. Beträffande sådana lagar kan promulgationsrätten således i presidentens hand utgöra ett verkligt, verksamt prerogativ, som ingalunda behöfver förstärkas med ett mildradt veto. Rätt till sådant veto finnes ej heller i denna punkt. Ett förslag att till de konstitutionella lagarna utsträcka de för den vanliga lagstiftningen gällande reglerna såväl om mildradt vetorätt som om promulgationsfrist afslögs af Nationalförsamlingen 1875 och har sedan ej förnyats.

Promulgationen gör lagen exekutorisk; först genom *publikationen* blir den obligatorisk. Det är äfven presidenten, som publicerar lagen. Detta sker emellertid på ett föga iögonenfallande sätt nämligen genom utfärdande af det dekret, hvarigenom lagen i fråga promulgeras. Promulgationen innesluter således i sig också publikationen.

Verkställigheten af promulgerade lagar tillkommer det grundlagsenligt presidenten att öfvervaka och säkerställa. Det är i detta syfte han fått sin s. k. *reglementariska befogenhet*, hvilken han dock i viss mån delar med departementens prefekter och kommunernas mairer. Den består däri, att presidenten eller den person i

öfrigt, som fått reglementarisk makt, ålägger en viss grupp af undersåtar, t. ex. en kommuns, en stads innévånare, medlemmarna eller delägarna i en förening eller ett bolag, att iakttaga vissa föreskrifter, som ansluta sig till en viss lag. Reglementen, som ej grunda sig på en lagtext, äro ogiltiga och t. o. m. inkonstitutionella, i det att genom deras utfärdande exekutivmakten gör intrång i legislativmaktens befogenheter. En domare, inför hvilken sådana reglementen åberopas, bör vägra att tillämpa dem, och de kunna efter framställning hos statsrådet formligen förklaras ogiltiga. Detta gäller dock ej för kolonierna utfästade reglementen. Dessa utgöra fullt själfständiga lagar, som ej behöfva ställas på tidigare formell lag, och kunna i en del kolonier utfärdas endast rörande vissa frågor, medan i andra den exekutivmakten ensamt tillkommande lagstiftningsrätten är generell. Men om således i det europeiska Frankrike och i allmänhet ett reglemente får bindande kraft endast genom att vara baserad på och komplementärt i förhållande till en viss lag, måste dock betonas, att ett reglemente aldrig kan innebära tolkning i egentlig mening af en lagtext.

De reglementen, som det tillkommer presidenten att utfärda, äro af två slag, nämligen dels sådana, som ha formen af vanliga *décrets généraux*, dels s. k. *règlements d'administration publique*. De förra härröra ur presidentens eget initiativ och utarbetas för att fylla de luckor ifråga om detaljbestämmelser, som på grund af de franska lagarnas karaktär att gifva så godt som uteslutande regler af principiell natur alltid vidlåda dem. Vidare tagas de i anspråk, när de af lagarna dekreterade principernas omsättning i praktiken möta svårigheter. I sådana fall göra de ändringar i reglerna om sättet för lagarnas tillämpande utan att därför förändra deras innehåll. Reglementena i allmän dekretform ha således till uppgift att lätta lagstiftarens arbetsbörda genom att befria honom från allt arbete med detaljbestämmelser, både vid skapande, fullständigande och ändrande af lag.

Samma uppgift ha i stort sedt äfven administrationsreglementena. Men dessa härflyta ur parlamentets initiativ. I viss lagtext införes hänvisning till ett reglemente beträffande detalj- och tillämpningsfrågor, och en sådan hänvisning förståndig eller anmodar presidenten att inom af lagens principer betecknade gränser och för ett visst ändamål begagna sin reglementariska makt. Vidare får ej ett administrationsreglemente utfärdas, förrän statsrådet blifvit däröfver hört, och samma formalitet fordras för att det må kunna upphäflas, medan öfriga slag af reglementen utfärdas i samma ordning som dekret i allmänhet, d. v. s. endast genom vederbörande minister.

Alla reglementen, af hvad slag de vara må, skilja sig f. ö. från de vanliga dekreten, hvilka äro diskretionära, genom sin rent administrativa natur. Af denna deras natur följer, att de, ehuru utfärdade af statschefen, dock kunna bli föremål för nulli-

tetstalan hos statsrådet på grund af maktmissbruk¹. De finnas emellertid, som göra gällande, att alla eller åtminstone en del reglementen äro utfärdade i kraft af delegerad lagstiftningsmakt, och som i följd häraf förneka det berättigade i nullitetstalan mot dessa reglementen. De skulle kunna upphävas endast af presidenten själf, sedan särskild ansökan i detta syfte till honom ingifvits. Häremot må blott framhållas, att lagstiftaren endast har rätt att bruka men ej att förfoga öfver sin lagstiftningsmakt, som sålunda ej kan delegeras. Denna åsikt har börjat vinna ett allt bestämdare insteg i doktrinen, hvilken så påverkat domstolspraxis, att denna numera, i motsats mot hvad förr varit fallet, medger nullitetstalan mot af presidenten utfärdade reglementen.

Nära presidentens roll i lagstiftningsarbetet bör ställas den andel han har i *traktaters afslutande*. Det är endast presidenten som underhandlar om traktaterna och som ratificerar dem. Men endast i ett fåtal fall innebär detta, att presidenten får ett verkligt afgörande inflytande på traktatens innehåll. Blott en del fördrag, bland hvilka märkas alliansfördragen, fordra ej kamrarnes gillande utan kunna af statschefen, och af honom allena, slutgiltigt afslutas. Det förnämsta exemplet på en af parlamentet oberoende icke-allianstraktat är Berlinerslutakten af 1878, undertecknad af Mac-Mahon, sedan kamrarna hemförlöfvats,

I allmänhet torde dock parlamentet utöfva ett afgörande inflytande äfven på fördragsfrågor. Dels skola i princip alla traktater utan undantag officiellt meddelas kamrarna. Dels måste freds- och handelstraktater, fördrag rörande fransmäns i utlandet status och egendomsförhållanden samt alla öfverenskommelser, som beröra landets finanser, för att bli slutgiltiga — närmare bestämdt för att få af presidenten ratificeras — förut ha blifvit af kamrarna godkända. Hvad skyldigheten att göra officiellt meddelande angår, behöfver den ej vara särdeles betungande. Kommunikation af traktat bör nämligen ske endast »så snart landets säkerhet och intresse det medgifva». Men enligt rapportörens egna ord i Nationalförsamlingen vid det tillfälle, då traktatparagrafen där behandlades, ligger det ensamt i presidentens skön att afgöra, huruvida hinder för meddelande fortfarande finnes eller ej. Så hafva de viktiga öfverenskommelserna med Ryssland aldrig offentliggjorts, enär båda ländernas regeringar ansågo sekretess nödvändig. Restriktionen angående parlamentets godkännande såsom ett villkor för ratifikation är däremot af största vikt. Alla traktater utan undantag skulle falla under hithörande bestämmelser, såvida man ej nödvändigtvis tolkade uttrycket »beröra landets finanser»² restriktivt eller sålunda: »såsom en direkt eller nödvändig följd medföra utgifter för staten». — Vidare bör märkas, att kamrarna vid sin

¹ Loi du 24 mai 1872, art. 9. Denna lag tillerkännes i det närmaste grundlagskraft.

² »... engagé les finances du pays» (L. L. 16, VII 75: VIII).

pröfning af en traktat måste antaga eller förkasta den i sin helhet. All ändrings- eller amendementsrätt för parlamentet är beträffande internationella öfverenskommelser utesluten.

Hvilken betydelse för presidentens rätt att avsluta traktater har då parlamentets befogenhet att granska den, innan de få ratificeras? Först och främst ger den kamrarna ett mycket stort inflytande på traktatinnehållet. De kunna visserligen ej resolutionsvis förbjuda presidenten att underhandla i en viss riktning, ej heller på förhand besluta att icke gilla en påtänkt traktat, såvidt dess dispositioner bryta mot vissa uppställda villkor. Men de ha å andra sidan medel att visa, huru beträffande en viss fråga landet ligger i parlamentet. Och är traktaten af vikt och dess avslutande önskvärdt, kommer naturligtvis underhandlaren att vid sitt arbete ta hänsyn till stämningen i kamrarna. Vidare kunna dessa, i det de afslå ett visst traktatförslag, anmoda regeringen att återupptaga underhandlingarna för att erhålla ett förfröfnadt i viss mån modifieradt förslag till öfverenskommelse. — Slutligen är det tänkbart att kamrarna intervensera på ett mer direkt sätt, nämligen så, att en af dem genom på enskildt initiativ inom densamma tillkommen resolution vänder sig till presidenten med anhållan att han ville åvägbringa en eller flera traktater med en eller flera främmande makter. Initiativet i hit hörande frågor är således på vanligt sätt deladt mellan regering och representation.

Om således presidentens frihet vid bestämmandet af traktaters innehåll och antal är väsentligen inskränkt, så kvarstår dock alltid hans ratifikationsrätt, som är betydelsefull i två hänseenden. Dels innebär den, att presidenten har vetorätt mot hvarje traktat, dels ger den honom medlet att bestämma tidpunkten för ikraftträdandet af de förslag, som han vill se tillämpade. Ingen författning bestämmer nämligen någon tidrymd, inom hvilken ratifikation måste ske. Ingen ger heller en ej ratificerad traktat automatiskt laga kraft, så snart viss tid förflutit från inträffandet af någon viss med fördraget förbunden händelse, nämligen vare sig traktatförhandlingarnas slutförande eller traktatförslagets godkännande genom kamrarna. Ratifikationsrättens effektivitet är sålunda fullt oberoende af nödvändigheten att underställa vissa traktater parlamentets pröfning, innan ratifikation får ske.

I alla händelser här, såsom ofvan visats, parlamentet ofta ett afgörande inflytande äfven på till utrikespolitiken hörande frågor. Dock kan det aldrig träda i direkt beröring — d. v. s. utan annan än diplomatisk förmedling — med främmande makter. Det är presidenten, i fransk statsrätt Frankrikes allmänna och uteslutande representant utåt, verksam genom sina härtill afsedda diplomatiska organ, denna uppgift är förbehållen. Ett uttryck däraf är bl. a., att främmande makters sändebud äro ackrediterade hos honom.

Eljes ger ej konstitutionen uttryckligen åt presidenten *utrikespolitikens ledning*. I allmänhet taget är också denna ledning af grundlagarna släppt organiserad. »Genomförda omedelbart efter nederlaget, medan Frankrike ännu höll på att 'hämta sig', äro de illa anpassade för kriser, där landets öde står på spel; de förutse ej de yttre farorna.»

I krisider har också vid särskildt tvenne tillfällen presidenten rent personligen fått *taga* ledningen. Detta skedde dels då Grévy 1887 skötte den svårartade Schnaebeleaffären så, att alla komplikationer undvekos, och dels när Faure 1897 bragte den ryska alliansen till ett lyckligt resultat.

Det är emellertid ej utan att författningen synes sanktionera praxis, att presidenten i kritiska situationer tar den direkta ledningen. Den ger honom nämligen *dispositionsrätten öfver armé och flotta*. Dock får han vid inre stridigheter använda dessa maktmedel endast i af lagen förutsedda fall och blott för att garantera lagarnas efterlevnad, och hvad beträffar deras användande mot yttre fiender, kan han endast i förening med parlamentet förklara krig. I förra fallet kommer initiativet vanligen från en minister; i det senare från presidenten själf. Denne fattar vid vapenvålds användande i inrikespolitiskt syfte själf det definitiva beslutet, medan detta beslut i fråga om krigsförklaring i princip ej kan fattas utan parlamentets samtycke. Denna regel behöfver dock ej alltid komma att tillämpas. Det är ju blott *krigsförklaringen*, som författningen gör beroende af kamrarnas bifall. Den fastslår visserligen ingen uttrycklig skillnad mellan krigstillstånd såsom en följd af krigsförklaring och sådant tillstånd såsom resultatet af andra begynnelsefakta, men en sådan skillnad har gjort sig gällande i praxis. Äfven större koloniala militärexpeditioner företagas så t. ex. utan att kamrarna dessförinnan fått ge sitt bifall. F. ö. vore det ju orimligt att presidenten skulle behöfva afvakta ett sådant tillstånd, innan han sände trupperna att hejda en eventuell inkräktare. Slutligen torde det ej ha varit utan afsikt som Nationalförsamlingen af 1875 voterade en text, som endast afsåg själfva förklaringen, när den i 1848 års konstitution fann förbud för presidenten att företaga något krigsvåld utan den dåvarande representationens samtycke. Sant är, att enligt rapportörens ord man med den text, som 1875 blef antagen, *ville* åvägabringa att presidenten hvarken skulle äga att börja krigsvåld eller förklara krig utan parlamentets medgifvande. Men en sådan betydelse kan ej intolkas i konstitutionens ord, och hade den voterande församlingen verkligen åsyftat detsamma som rapportören, skulle nämnda lydelse helt säkert i motionsväg ha förtydligats.

Vare därmed hur som helst, så har presidenten dock alltid utväg att skaffa sig laglig rätt till krigsvålds brukande, nämligen genom att provocera en krigsförklaring från fiendehåll. Han kan vidtaga internationellt rättsstridiga handlingar, såsom beslagtagande och blockad, vid tillfällen då möjlighet ej finnes att betrakta dem

såsom former af retorsion, repressalier eller dylikt. Och han kan vidare så använda sin skyldighet att förfoga öfver landets stridskrafter till säkerställande af dess trygghet och intressen utåt, att krig följer. Detta torde t. ex. bli effekten, om han anställde stora manövrer på gränsen till ett land, som stode i spändt förhållande till hans eget. Vissa skrankor, ehuru visst ej oöfverkomliga, åläggas dock presidenten genom behovet af kontanta penningmedel för mobiliseringen och genom det komplex af militära regler och lagar, som ordna truppernas organisation och förläggning m. m.

I krig har presidenten *rätt att personligen föra högsta befälet*. Denna befogenhet tillerkändes uttryckligen Mac-Mahon af Nationalförsamlingen utan restriktion för hans efterträdare. Som den sedan aldrig upphäfts, torde den gälla än i dag. Dock har den helt visst större teoretiskt intresse än praktisk betydelse, åtminstone så länge ej en militär beklädes med presidentämbetet, hvilket nog kommer att dröja. De i eminent grad personliga beslut, som nödvändiggöras af det högsta armébefälet, torde nämligen ej utan brott mot konstitutionens anda å ena sidan och å den andra mot kravet på sakkunskap hos arméns ledning, kunna anförtros åt den civile presidenten. Dessutom är dennes plats under ett fälttåg i hufvudstaden och ej vid fronten. Det tillkommer nämligen honom att leda det organisatoriska och administrativa arbete som utgör en nödvändig förutsättning för krigs förande.

Statschefen verkställer denna ledning såsom medlem af de tre höga militära råden, *Conseil supérieur de la guerre, Conseil supérieur de la marine och Conseil supérieur de la défense nationale*. Det är här försvarsplanerna uppgöras, och det är härifrån deras verkställande öfvervakas. Presidentens inflytande i de tre nämnda s. k. stora armékommittéerna är stort, särskildt efter år 1888, då han fick rätt att sammankalla dem, när han så fann lämpligt, samt att i dem föra ordet. Sitt starka inflytande har han fått för att, enligt Laboulayes ord, »i samråd med de därtill kompetenta ministrarna vidtaga alla åtgärder för Frankrikes försvar». Detta — kanske i förening därmed, att presidentens ingripande i de militära rådens angelägenheter sker så sällan — har gjort ett sådant ingripande ytterst populärt, något som främgar t. ex. af det bifall, hvarmed Billot 1887 som konseljpresident hälsade Carnots kraftfulla uppträdande i förhållande till armékommittéerna.

Det är något mycket egendomligt detta, att presidenten personligen uppträder i och t. o. m. presiderar öfver dessa råd. De äro ju i viss mån att betrakta såsom representationer för armén, flottan eller krigsmakten i dess helhet. Och den allmänna regeln är, att presidenten endast medelbart får taga del i representationernas arbeten.

Det mest slående uttryck finner denna regel i bestämmelsen om, att presidenten endast genom ett från tribunen af en minister uppläst *budskap* får träda i förbindelse med kamrarna. Ursprungligen var det ej så. Före 1873 kunde Thiers när som helst per-

sonligen yttra sig i representationen, blott han underrättade dess president, då han ville tala. Detta sammanhängde därmed att Thiers *egentligen var sin egen konseljpresident* under den perioden. Men äfven efter 1873 kunde han få taga till orda i parlamentet, ehuru under strängare former: han måste genom ett budskap på förhand ge tillkänna sitt beslut att tala, och sedan han fått yttra sig, skulle sammanträdet omedelbart förklarad afslutadt. Dessutom hade han att personligen inför representationen besvara vissa interpellationer, nämligen dels sådana, som berörde utrikespolitiken, dels dem, som af ministrarna förklarades angå inrikespolitikens allmänna orientering.

Men numera kan presidenten yttra sig i kamrarna endast medelbart, genom ett uppläst budskap. Det häri inneslutna indirekta förbudet mot ett personligt uppträdande kan ej heller kringgåås så, att presidenten som medlem af endera kammaren vid sitt val bibehåller yttranderätten i densamma. Visserligen stadgar konstitutionen ingen inkompatibilitet mellan ett parlamentsmandat och presidentämbetet. Men dels ha alla aktiva parlamentariker, som hittills valts till republikens president, vid valet nedlagt sina mandat och dels torde man åtminstone analogiskt få tillämpa den vanliga inkompatibilitetsgrunden, att hvarje med statsmedel aflönad befattning är oförenlig med ett mandat såsom senator eller deputerad.¹

Det är endast i ett fall, som konstitutionen direkt påbjuder användandet af budskapsrätten, nämligen då presidenten vill utöfva sitt begränsade veto. Detta sker som nämndt så, att presidenten uppfordrar kamrarna att underkasta en redan antagen lag förnyad pröfning. Denna uppfordran verkställs genom ett motiveradt budskap. Men enligt praxis bör budskap användas i ytterligare två situationer. Liksom Mac-Mahon genom ett budskap begärde senatens samtycke till den kammarupplösning, han ville åvägbringa skulle helt visst, om en dylik åtgärd ånyo blefve aktuell, budskapet då få samma roll som under Mac-Mahons regim. Vidare ha alla presidenter vid sitt ämbetsutträde till kamrarna riktat ett hälsningsbudskap, utgörande ett i allmänna ordalag hållet programtal, och denna vana torde ej komma att upphöra. Men i öfrigt har presidentens rätt att till parlamentet rikta budskap i stort sedt fått ligga obrukad, och någon förändring därutinnan synes ej vara att förvänta. Alla presidenter sammanlagdt, utom Mac-Mahon, som kunde skriva tre budskap inom fjorton dagar, ha ej riktat tio sådana till parlamentet. De anses därigenom ha beröfvat sig ett viktigt medel till inflytande: budskapet har karakteriserats såsom på en gång piska och tygel i förhållande till kamrarna.

Budskapens användning torde f. ö. ej vara inskränkt till att vara af rent parlamentarisk natur. De skulle öfver parlamentets hufvud kunna riktas äfven direkt till folket. Utan tvifvel komme

¹ Loi 30 nov. 1875, Art. 8; Loi 9 dec. 1884; Loi 26 dec. 1887.

ett sådant bruk att ge dem stor betydelse. Men det skulle å andra sidan vara öfverflödigt, ty ett offentligt tal af presidenten, mångfaldigadt och spriddt i hela landet genom pressens försorg, spelar ungefär samma roll som den, hvilken skulle tillkomma ett budskap riktadt till folket i dess helhet.

Om budskapet är det enda rättsliga medel presidenten äger att inverka på den lagstiftande maktens beslut, så är *benådningsrätten* den utväg som står honom öppen, då han vill ingripa i den dömande maktens verksamhet. Denna rätt utöfvas genom utfärdande af s. k. benådningsbref, *lettres de grâce*, hvilket måste ske i samråd med en särskild benådningskommission, samt är praktiskt taget absolut. Ingen kritik är konstitutionellt sedt möjlig mot det sätt, hvarpå presidenten utöfvar benådningsprerogativet. Det kan tillämpas på alla slag af förbrytelser och förbrytare. Presidenten kan i princip benåda sin företrädare. Men något sådant blir omöjligt på grund af de komplikationer en så tillämpad benådningsrätt kan medföra. Hur skulle det t. ex. gå, om en president toge sig före att benåda sin företrädare, om han dömts till afsättning. I detta sammanhang bör påpekas, att amnesti kan beviljas endast i lagstiftningsväg.

Till slut må nämnas den rättighet, som betecknats såsom den enda, hvilken obestriddigen tillkommer presidenten personligen och som onekligen är mest ägnad att i folkets ögon förläna honom hans karaktär af statschef: *rätten att presidera vid nationalhögtiderna*. Nära denna presidentens representativa uppgift inåt står hans rätt att resa utom franskt territorium, villkorad som den är af hans skyldighet att äfven utåt, inför främmande länder och deras regenter, representera Frankrike. Denna rätt är visserligen alls ej omnämnd i författningen, men med kannedom dels om sådana resors nödvändighet dels därom, att de af ekonomiska skäl ej utan parlamentets samtycke kunna företagas, måste den anses existera. Under vistelse utom landets gränser torde presidenten äga befogenhet att i vanlig ordning utfärda sådana oundgängligen nödiga dekret o. d., som för sin giltighet ej fordra att vara utfärdade i en viss form, som ej kan fyllas på utländsk botten, t. ex. i stats- eller ministerråd. Då presidenten ej kan delegera sin makt, och då konstitutionen ej ger någon annan lösning, synes det gifna svaret på frågan, huru regeringen skall ordnas, då presidenten vistas utom Frankrike, vara det enda rimliga. I praktiken torde äfven förhållandena ordnas i öfverensstämmelse härmed.

I det föregående har uppdragits en bild af den franske presidentens ställning sådan den är enligt därom gifna konstitutionella regler, kompletterade af satsen, som den franska doktrinen vid tolkningen af dessa regler uppställt. Men dessa abstrakta bestämmelsers konkreta värde är helt beroende af det sätt, hvarpå deras tillämplighet säkerställts. De äga absolut giltighet endast

under den förutsättningen, att presidenten vid sitt handlande ej är bunden af andra skrankor än dem de själfva ålägga honom. För att få en sann bild af presidentens ställning återstår därför att undersöka på hvad sätt konstitution och konstitutionell praxis gjort honom oberoende af dessa skrankor eller med andra ord det sätt, hvarpå presidenten gjorts oberoende af parlamentet.

Som bekant utses presidenten så, att parlamentsledamöterna, samlade till Nationalförsamling i Versailles under senatspresidentens ordförandeskap och under ledning af senatens byrå, genom slutna omröstning, som icke får föregås af diskussion, med absolut majoritet välja en fransk man, hvilken ej behöfver fylla andra betingelser än att äga fulla medborgerliga rättigheter och att ej tillhöra familj, som tidigare regerat i Frankrike, till Republikens president. Han väljes för sju år och har, som i annat sammanhang nämnts, omedelbar och obegränsad rätt till återval.

I hvad mån tillfredsställa nu dessa regler krafvet på presidentens frigörande från ett otillbörligt starkt parlamentsinflytande? Oberoendet skulle helt visst bli större, — exemplet från 1848 visar ju detta, — om presidenten vore folkvald, vare sig direkt eller indirekt. Å andra sidan skulle det bli mindre, om presidenten valdes af parlamentet såsom sådant. Gällande rätt innebär alltså en kompromiss, enligt hvilken presidenten utses af en särskild valkorporation, Nationalförsamlingen, hvilken innehåller element af de båda andra valkorporationerna. Dels består den ju af parlamentsmedlemmarna: representationen är således företrädd såsom enhet; men dels är ju det rent folkvalda elementet där representeradt i förhållandet 2:1, hvarför presidenten också i viss mån kan sägas vara indirekt folkvald. Är denna kompromiss lycklig? Knappast. Å ena sidan komma de med folkvalet följande speciella fördelarna för den valdes frihet knappast till sin rätt. Man får ej glömma, att den majoritet inom folkförsamlingen, hvilken skulle göra en nyutsedd president till i viss mån folkvald, sammanfaller med den inom parlamentet större delen, deputeradekammaren. Och å andra sidan bryter det faktum, att parlamentet väljer icke såsom parlament utan som en särskildt bildad valkorporation, udden af parlamentsvalets speciella olägenheter endast så till vida, som det uppenbarligen är falskt att tala om en af Nationalförsamlingen vald president som en parlamentets mandatar eller delegerade. En valkorporation kan tydligen verkställa endast designation men ingalunda delegation. Presidenten får sin makt af konstitutionen, icke af något annat af konstitutionen skapat organ.

Men om sålunda hvarje skymt af rättsligt beroende för presidenten, uppkommet genom hans val, saknas, kvarstår för honom dock en faktisk och moralisk bundenhet, skapad genom nödvändigheten för en presidentkandidat, som vill blifva vald, att själf arbeta för sitt val. Detta arbete har till hufvuduppgift att bearbeta valkorporationens medlemmar. Men dessa fordra återtjänster för att låta sig påverkas. Och de äro, vare sig parlamentet väljer som

sådant eller ombildadt till Nationalförsamling, parlamentsmedlemmarna. Binder den blifvande presidenten sig gentemot majoriteten af dem — och det måste han för att blifva vald göra — är han i samma mån bunden gentemot parlamentet. Denna olägenhet, den förnämsta vid val genom representationen såsom sådan, kvarstår således vid valet genom Nationalförsamlingen. Den nuvarande i kompromissens tecken gjorda lösningen af frågan om presidentens tillsättande är då ej ägnad att skydda den verkställande maktens själfständighet gentemot den lagstiftande.

Samma förhållande föreligger beträffande presidentens rätt till omval. Vill han låt sig omväljas, måste han utöfva påtryckning på valkorporationens medlemmar och i motsvarande grad binda sig i förhållande till dem. Denna bundenhet måste, då valkorporationen består af representationens medlemmar, försvaga hans ställning till parlamentet under hans andra — eller tredje o. s. v. — ämbetsperiod än mer än hvad fallet var under den föregående. Rätten till omval, som med en af parlamentet oberoende valkorporation obetingadt vore en källa till styrka — vissheten om en varaktig ämbetsutöfning torde ju medföra ökad initiativkraft å den ena sidan och å den andra ökad auktoritet —, är sålunda under nuvarande förhållanden snarast en källa till svaghet. Och denna svaghet torde ej kunna uppvägas af den personliga pondus, som en omvald president väl får i landets ögon. M. Grévy's impopularitet under sin andra ämbetsperiod och den relativa lätthet, hvarmed han förmåddes att draga sig tillbaka, kunna möjligen räcka som bevis för detta. De bevisa möjligen också en annan sak. Det har påståtts att de sju åren, för hvilka en fransk president af historiska skäl — utgångspunkten för bestämmelsen är M. Thiers' faktiska septennat — väljes, innebär en alldeles för lång ämbetsperiod för en vald statschef. De påpekade fakta synas emellertid ge vid handen, att någon fara i detta afseende ej föreligger. Det förefaller som om ämbetsperiodens längd automatiskt reglerades efter inre orsaker. Ett för långt kvarblifvande vid makten synes otänkbart. Detta bestyrkes f. ö. af Casimir-Périers demission i jan. 1895, liksom af Mac-Mahons i jan. 1879.

Sättet för valkorporationens bildande vid presidentval fyller således ej krafvet på statschefens frigörande från parlamentets inflytande. Sättet för majoritetens bildande inom valkollegiet synes däremot tillmötesgå detta kraf.

Konstitutionen fordrar nämligen, som sagdt är, absolut majoritet. Den hade kunnat föreskrifva vare sig relativ eller kvalificerad majoritet men valde medelvägen, och detta helt vist till fromma för presidentens oberoende. Enkel pluralitet utgör en källa till svaghet därigenom, att den ej inom valkollegiet bereder en tillräcklig och nödig plattform för statschefens auktoritet. Kvalificerad majoritet medför samma effekt på så sätt, att den nödvändiggör ett valarbete från presidentkandidatens sida, än mer forceradt än

hvad fallet behöfver vara, då det blott gäller att uppbringa en absolut majoritet, och bundenheten blir i motsvarande grad större. Men vådorna af den kvalificerade majoriteten hade kunnat neutraliseras genom ett grundlagsbud med föreskrift om öppen ömöstning. Såsom det nu är, säger konstitutionen intet om sättet för ömöstning. Men som en konsekvens af regeln om den absoluta majoriteten har den konstitutionella praxis utbildat sig, att vid val af republikens president ömöstningen sker med slutna sedlar, något som f. ö. i annat sammanhang omnämnts. — Den andra praxis, som i föreliggande ämne uppkommit, nämligen att valet ej får föregås af diskussion, har väl närmast ordningssynpunkter att tacka för sin tillkomst men torde dock negativt vara till fördel för den blifvande presidentens auktoritet.

I förbigående kan nämnas, att den franska rätten, när den reglerar sättet för beviljande af presidentens apanage, knappast tar nödig hänsyn till krafvet på hans oberoende. Hithörande anslag måste nämligen årligen diskuteras och antagas.

En andra hufvudpunkt vid bedömandet af det sätt, hvarpå presidentens oberoende gentemot parlamentet tryggats, är, liksom frågan om reglerna för presidentvalet varit den första, frågan om reglerna för presidentens juridiska och politiska ansvarighet.

Presidenten kan ej åtalas för något annat brott än högförräderi. Åtalet måste alltid verkställas af Deputeradekammaren, och Senaten är enda möjliga domstol. Angående formerna för åtals anställande samt för rannsaking och dom finnas inga författningsenliga bestämmelser. Konstitutionen hänvisar beträffande dessa förhållanden till en särskild lag, som emellertid då den utkom, befanns sakna allä vid åtal mot president tillämpliga regler. I själfva verket tänker man sig näppeligen, att behof af sådana någonsin skall uppkomma; åtal mot president har betecknats som en rent teoretisk hypotes. Skulle det någonsin behöfva äga rum, finge man hjälpa sig fram med stöd af principer, analogier och prejudikat; sådana finnas ju från både Restaurationens och Julimonarkiens tider. Bl. a. märkes, att liksom då en president gripes af svår sjukdom, hvilken dock ej är obotlig, ministären grundlagsenligt under sjukdomstiden förer riksstyrelsen, men presidentämbetet ej blir vakant förr än efter dödsfall, så suspenderas presidenten i och med åtalet från sin ämbetsutöfning och öfvertar ministären styrelsen, men anses han ej afsatt förr, än fällande dom åkommit.

Dessa regler äro icke ägnade att trygga presidentens oberoende. Det gör intet till saken, att de förmodligen aldrig behöfva lända till efterföljd. Deras blotta existens är tillräcklig för att försvaga presidenten i förhållande till parlamentet. Detta åter sker i främsta rummet så, att genom de antydda reglerna presidenten i hufvudsak gentemot parlamentet jämställles med de inför detsamma ansvariga ämbetsmännen, ministrar och deras vederlikar. Allvarligast är, att presidenten vid åtal liksom hvarje annan ämbetsman endast temporärt försättes ur tjänstgöring. Detta är icke öfverensstäm-

mande med en statschefs värdighet, ty det förutsätter åtal med frikännande utgång. Men ett sådant borde vara otänkbart, ty det ger åklagarmakten, Deputeradekammaren, ett medel att för all framtid brännmärka en president, som blifvit misshaglig, att med andra ord genom att beröfva honom all auktoritet faktiskt afsätta honom emot uttrycklig lags fordran. Ett synnerligen godtyckligt sätt att kringgå regeln om statschefens politiska oansvarighet.

Bestämmelserna rörande presidentens kriminella ansvar för högförräderi göra på ännu ett sätt hans tillvaro till en existens med parlamentets nåde. Konstitutionen har underlåtit att fastslå, hvad den förstår med högförräderi. Den kan då antagas ha öfverlämnat åt domaren, Senaten, att i hvarje särskildt fall afgöra, huruvida ett förräderibrott föreligger eller ej. När man då vet, att konstitutionen icke ålagt åklagaren, Deputeradekammaren, att åtala endast i klara fall, eftersom den underlåtit att göra åtal lika med afsättning, har den gjort presidentens vara eller icke vara helt beroende på parlamentets godtycke. Senaten kan ju ha i sin makt att förklara hvilken handling som helst, för hvilken kammaren funnit för godt att anklaga en president, för högförräderi. Deputeradekammaren kunde, såsom ofvan visades, faktiskt störta en president genom ett opåkalladt åtal; Senaten har i sin makt att gifva ett sådant tilltag rättslig sanktion genom att förklara åtalet befogadt och således afkunna fällande dom.

Den teori, hvilken tillerkänner senaten nämnda makt, ger den också rätt att in casu bestämma straffet. En häremot motsatt teori finnes emellertid. Den utgår från satsen »nulla poena sine lege poenali» samt gör gällande, att senaten endast kan döma öfver sådana handlingar, som af någon strafflagsparagraf förklarats brottsliga — men den synes icke vilja hindra att förklara hvilka af strafflagen förutsedda brott som helst för högförräderi — och blott ådöma det straff, som lagen föreskrifver i hvarje särskildt fall. Slutligen har Esmein framställt en kompromissteori, enligt hvilken senaten väl kan såsom högförräderi stämpla äfven handlingar, de där ej af lagen betecknas som brott, men i dylikt fall ej ådöma annat straff än afsättning. — Som synes, lämnar äfven den strängaste teorien vidsträckt utrymme åt senatens godtycke.

I detta sammanhang må nämnas, att presidenten för utom tjänsten begångna brott och förseelser kan åtalas, äfven om de ej ha karaktär af högförräderi. Formen är i så fall vanlig domstol. Han kan naturligtvis äfven vara part i civilmål. Men han kan ej instämmas som vittne. Dock har han rätt att frivilligt afge vittnesmål, hvilket enligt doktrinen bör vara skriftligen affattadt. Presidenten Poincaré har dock funnit för godt att vid ett tillfälle uppträda som muntligt vittne.

Franska republikens president är enligt konstitutionen politiskt oansvarig. Det politiska ansvaret för hans handlingar har liksom i alla andra konstitutionellt styrda stater lagts på ministrarna, hvilka äro solidariskt ansvariga för regeringens allmänna politik

och individuellt för de åtgärder de personligen vidtaga. Detta betyder ju, för att använda ett drastiskt uttryck af M. Casimir-Périer, att de i realiteten ingalunda äro ansvariga för sina egna utan blott för presidentens handlingar. Den reella och rättsliga grunden för detta yttrande utgöres af en grundlagsparagraf, som föreskrifver, att alla presidentens å ämbetets vägnar utfärdade handlingar måste kontrasigneras af en minister, som därigenom påtager sig ansvaret för handlingen ifråga. Detta ansvar är i praktiken än vidsträcktare än hvad de teoretiska reglerna gifva vid handen. Det omfattar i själfva verket alla presidentens handlingar, äfven de negativa, underlåtenheterna. Ministrarna äro, har någon sagt, ansvariga t. o. m. för sin egen utnämning.

I hvad mån är en sådan sakernas ordning ägnad att åt presidenten garantera ett gentemot parlamentet nödigt oberoende? Denna fråga sammanhänger på det närmaste med ifrågorna, huru presidenten gjorts oberoende i förhållande till ministären och denna åter i förhållande till representationen.

Hvad denna senare relation beträffar, märkes följande.

Man menar egentligen, när man talar om ministrarnas ansvarighet intör parlamentet, att de äro ansvariga inför Deputeradekammaren. Den har sin grund däri, att denna kammare gjorts till enda åklagande myndighet vid ministeråtal. Det spelar ingen nämnvärd roll, att det är senaten som har att döma öfver det befogade i åtalet. Det anses att en åtalad ministär är en störtad ministär. Det är detta som gjort, att en ministär för att kunna existera måste äga kammarens förtroende, hvilket ock torde vara det enda oundgängliga existensvillkoret. Dock finnas ett eller två exempel på att en ministär regerat stödd endast på senaten, ehuru omständigheterna därvid anses ha varit abnorma. Och å andra sidan lär det ha händt, att en ministär, som ägt kammarens förtroende, störtats genom ett misstroendevotum i senaten.

Ministrarna äro sålunda beroende af representationen och speciellt af Deputeradekammaren. Men i hvilken grad är detta fallet?

Man har sagt, att de äro till den grad beroende af kammarens växlande nycker, att de i själfva verket utgöra blott en kommitté af den för tillfället sittande kammaren. Gent häremot har invändts, att denna ståndpunkt ej är rättens och endast delvis med faktiska förhållandet öfverensstämmande. Exekutivmaktens chef har den uttryckliga befogenheten att till- och afsätta ministrarna. Detta senare faktum har i annat sammanhang påpekats. Rätten att nämna ministrarna är grundlagsenligt presidentens. Men detta hindrar ej, att han af vissa omständigheter kan tvingas att låta sitt val falla på personer, som af kammaren designerats.

Emedan en ministär för sitt bestånd behöfver kammarens förtroende, måste presidenten till dess chef kalla en man, som kan ha utsikt att samla en underhusmajoritet. Denne man måste vara i stånd att till ett regeringsparti sammanföra en så anseelig del

af det stora antalet mer eller mindre själfständiga partigrupper eller ett så stort antal enskilda medlemmar af sådana grupper, som han lyckats spränga, att en blifvande ministär under hans ordförandeskap kan få majoritet. För att utröna hvilken eller hvilka parlamentariker som ha störst utsikter att kunna sammanföra en något så när stabil sådan, plägar republikens president så snart en ministär inlämnat sin afskedsansökan tillkalla kammarpresidenterna; i samråd med dem eftersänder han sedan de påtänkta ministerchefskandidaterna, och efter öfverläggning med dessa herrar tillkännagifver han därefter officiellt, att en af dem fått i uppdrag att bilda det nya kabinettet. Misslyckas denne, kommer turen till nästa man, och en ny kommuniké utfärdas. Den utsedde kompletterar genom privatöfverenskommelser med partigrupperna och deras ledare ministerlistan, hvarvid vanligen tillgår så, att en parti-grupps medverkan köpes med en ministerportfölj, anförtrord åt dess chef. — Det är lätt att förstå, hur pass oberoende gentemot majoriteten inom kammaren ett på så sätt bildadt kabinett kommer att blifva. — Den färdiga ministerlistan förelägges slutligen republikens president till underskrift. Därvid torde statschefen kunna genomdrifva en eller annan förändring i dess sammansättning men endast beträffande sådana namn, som stödas af blott relativt fåtaliga partigrupper, eller sådana, som figurera på listan blott för att fylla ut den. Så t. ex. berättar Freycinet, att själfva den oböjlige Mac-Mahon vid bildandet af 1878 års ministär Du-faure måste finna sig i att trots invändningar se de namn, han lancerade, utbytas mot andra, som delvis voro honom motbjudande. Under sådana omständigheter förefaller verkligen presidentens rätt att utse ministrarna vara af bra litet reellt innehåll. Dock bör anmärkas, att partisplittringen inom kammaren ger presidenten ett medel, ingalunda overksamt, att inverka på ministrarnas sammansättning. Emedan hvarje kabinett måste stödas antingen på en koalition af partigrupper eller på ett af öfverlöpare från sådana grupper tillfälligt nybildadt parti måste en person, hvilken kan influera bildningar af sådan art, äfven ha stort inflytande på den af dem beroende ministärens personliga bestånd. Som nu presidenten i ovanligt hög grad kan på enskild väg påverka enskilda parlamentariker äfvensom ställningen i kammaren, är han ock i stånd att mäktigt inverka på kombinationen af partigrupper och därmed i viss mån bestämma en blifvande ministärs sammansättning. Det står sålunda visserligen fast, att presidenten ej kan tillsätta en ministär, som saknar kammarens förtroende. Men å andra sidan står det åtminstone i någon mån i hans makt att ge detta förtroende den riktning han önskar.

Hvad händer då, om presidenten nämner ett kabinett efter egen smak, utan att ta hänsyn till, huruvida dess program kan samla en majoritet inom kammaren? Mac-Mahon försökte en gång sin lycka i detta afseende genom att tillsätta ministären Rochebouët. Och detta kabinett utsattes för systematisk anslagsvägran

samt fick alla sina propositioner afslagna. Ett upprepande af experimentet har hittills icke skett och torde äfven för framtiden vara otänkbart.

Liksom presidenten sålunda icke kan tillsätta en ministär, som från början saknar kammarens förtroende, är det honom i allmänhet icke möjligt att vid styret bibehålla ett kabinett, som fått misstroendevotum. Men kan han ej heller aflägsna en ministär, medan den ännu åtnjuter kammarens förtroende? Knappast och detta af tvenne skäl. Ett sådant steg skulle innebära en öppen brytning med parlamentet, och i en sådan konflikt afgår alltid detta — d. v. s. kammaren — med seger. Om nämligen presidenten aflägsnar en ej desavouerad ministär, kommer med nästan absolut visshet kammaren att vägra att träda i förbindelse med alla de ministärer, presidenten successivt kommer att göra ett försök med, ända tills han återkallar den afskedade ministären eller åtminstone dess mer betydande medlemmar, främst dess chef.

Den andra orsaken till presidentens oförmåga att afskeda en ministär, som ännu åtnjuter kammarens förtroende, sammanhänger med regeln om den ministeriella kontrasignationen. Hvarje handling, som ej är af en minister kontrasignerad, är rättsligen kraftlös; den är ett blott faktum. Detta gäller äfven ny konseljpresidents utnämningsdekret, som alltid måste vara kontrasigneradt af en medlem af den afgående ministären. Vägra alla dess ledamöter sin underskrift, har presidenten, som ej kan sköta sitt ämbete utan ministrar, intet annat val än att återtaga den gamla ministären.

Skulle ej dessutom dess medlemmar, så snart den frågan väckes, kunna vägra att afgå? Knappast, ty presidenten äger ett låt vara halft revolutionärt medel att tvinga dem att begära sitt entledigande, vägran att underteckna de honom förelagda dekreten. Men en sådan vägran kan endast hafva suspensiv verkan. Den för presidenten misshagliga ministären måste väl temporärt afgå, men endast för att på sätt ofvan angifvits, genom kammarens eller egen försorg, i senare fallet med kammarens goda minne, återinsättas i funktion. Vill presidenten ej finna sig i en dylik förödmjukelse, må han afsäga sig sitt ämbete. Han har att »se soumettre ou se démettre», som termen lyder. Detta bekräftas genom de förhållanden, som framkallade M. Casimir-Périers demission. Hade den konflikt, som uppstått mellan honom och hans af kammarpolitiker stödda ministär, kunnat lösas genom ministärens afskedande, skulle, anses det, Casimir-Périer aldrig behöft demissionera.

En bidragande orsak till här relaterade förhållanden är det sätt, hvarpå regeringspartiet som ofvan nämnts bildas. Det förutsätter ju vissa bestämda personer och ej blott mer allmänna representanter för ett visst parti som presidentens rådgifvare. Eljes skulle han ju utan risk att af kammaren desavoueras kunna ersätta en honom misshaglig ministär med en annan, som omfattar den afskedades program.

Det får alltså anses ådagalagdt, att ministrarna praktiskt taget utses af parlamentet, att, som man sagt, de utnämnas genom dekret till hvilkas innehåll presidenten bidrar endast med sitt namn; att de tillsammans utgöra ett utskott af Deputeradekammaren. Här af och af det sätt, hvar på detta »utskott» tillsättes — ofvan relateradt — följer *dess fullständiga beroende af denna kammare*. Man har velat göra krigs- och utrikesministrarna till icke parlamentariska ämbetsmän på grund af den kontinuitet, som kräfves inom deras förvaltningsområden och för handhafvandet af de till deras kompetens hörande frågorna, men ej ens detta försök har lyckats. Det torde f. ö. kunna betviflas, att den föreslagna åtgärden — grundlagsstadgad inkompatibilitet mellan ett parlamentsmandat och en utrikes-, krigs-, eller marinministerportfölj — skulle medfört åsyftad verkan.

Den fråga, som härnäst framställer sig till besvarande, är den, i hvilket förhållande ministären, å den ena sidan till den grad beroende af Deputeradekammaren, å den andra står till presidenten. Detta förhållande sådant det borde vara har af M. Loubet uttryckts så: Exekutivmakten är anförtrodd åt presidenten, som utöfvar den genom ministrarna. Men redan ofvan har visats, att ministären måste intaga en mycket själfständig ställning i flera afseenden. Den åsikten har också uttalats i litteraturen, att kabinettet är oberoende och visst ej blott verktyg åt presidentens vilja. Regeringsbesluten fattas af presidenten i samråd med ministrarna. Den roll, som vid dessa besluts fattande tillkommer å ena sidan statschefen och å den andra hans ansvariga rådgifvare, bör ge vid handen, huruvida inom exekutivmakten jämvikt råder mellan dess båda element eller huruvida det ena af dem har öfvervikten på sin sida, och i så fall hvilket.

Det är i ministerråd, sammansatt af ministrarna under ordförandeskap af republikens president, alla viktiga frågor afgöras. Till dess kompetens höra nämligen allmänt taget alla spörsmål, som äro af natur att kunna engagera den ministeriella ansvarigheten. Sedvanan afgör i detalj, när ministerråd bör hållas endast på grund af den generella regel, som nyss anförts. I öfrigt finnas en del fall, då konstitutionen eller allmän lag påfordrar ministerrådets ingripande för att ett eljes vederbörligen undertecknad och kontrasigneradt dekret skall få gällande kraft. Dit höra sådana saker som statsråds till- och afsättande samt senatens konstituerande som riks rätt, då detta sker genom presidentens försorg. Ministerrådets medverkan konstateras genom formeln: »Entendu le conseil des ministres» i ingressen till vederbörande dekret.

Praxis med presidenten som ministerrådets ordförande uppstod under den tid, då M. Thiers var chef för exekutivmakten och på samma gång konseljpresident. Äfven sedan han blifvit republikens president tillsatte han endast en vice konseljpresident och behöll själf ordförandeskapet i ministerrådet. Den så uppkomna praxis har sedermera aldrig brutits.

Som ordförande bör republikens president undvika att deltaga i förekommande omröstningar. Hans deltagande i ministerrådets förhandlingar består däri, att han till ministrarna riktar frågor, hvilka vanligen beröra utrikes- och krigsärenden. Därvid bör han visserligen icke förtiga sin egen åsikt. Vidare är det han, som vid votering räknar rösterna. Men därmed är också hans uppgift i ministerrådet uttömd. Någon slags beslutanderätt tillkommer honom ej. Och ej heller kan han genom sina frågor och sina uttalanden sägas diktera besluten. Det bör då vara vederbörande minister, som gör detta; den af honom uttalade åsikten kommer att blifva regeringens af presidenten undertecknade beslut, kontraheradt af ministern. Afgörandet träffas sålunda formellt i ministerrådet. Men realiter är saken redan på förhand afgjord. Ministerrådet är egentligen blott en tom form. Den verkligt beslutande myndigheten utgöres af kabinettetsrådet eller ministrarna samlade till rådslag under konseljpresidentens ordförandeskap. I denna icke officiella konselj fattas preliminärt alla beslut, hvilka därigenom, när saken kommer före i ministerrådet, få karaktären af ministärens gemensamma åsikt. All oenighet undanrödjes i förväg.

Skall vid eventuell bristande öfverensstämmelse mellan presidentens och hans rådgifvares mening angående en viss sak den förres önsknningar kunna göra sig gällande gentemot de senares konipakta och på förhand fixerade vilja? Det är möjligt, ehuru i allmänhet knappast troligt. Presidentens enda medel att förändra ett ministärens preliminärbeslut är öfvertalningen. Han har att genom sin klokhet och sin erfarenhet söka öfvertyga sina rådgifvare. Stundom torde han kunna lyckas häri och på så sätt hejda eller afleda vissa strömningar, utgöra ett mildrande och förmedlande element. Den skiljedomareuppgift man också velat tillägga honom är af värde, endast i de ytterst sällsynta fall, att enighet ej uppnås i kabinettetsrådet och således i ministerrådet föreligga två eller flera meningar att sammanjämka. Hans hufvuduppgift är därför att vaka öfver kontinuiteten i styrelsens förande; ministärerna aflösa ju hvarandra flera gånger årligen. Den bästa sammanfattningen af presidentens förhållande till ministrarna torde ha gifvits af M. Fallières, hvilken då han för första gången förde ordet i ministerrådet bl. a. yttrade: »jag kommer alltid att öppet gifva min åsikt tillkänna, om den också skulle misshaga eder: ni komma att i mig finna en uppriktig rådgifvare, en pålitlig vän och, då så fordras, en kritiker; men — — — en mot kabinettets stridande s. k. Elyséepolitik kommer icke att finnas».

Således: det är ministären, som bestämmer politiken; presidenten har blott att spela rådgifvarens roll samt att genom sin namntecknings beviljande göra de kabinettets politik representande besluten utförbara. Han äger att å ena sidan genom personligt inflytande och å den andra genom ett slags vektorätt reglera ministärens initiativ.

Denna vetorätt grundar sig, såsom nyss antydde, på det faktum att, eftersom konstitutionen tilldelar presidenten och ingen annan exekutivmaktens prerogativ, dessa prerogativ måste utöfvas i hans namn. Vägrar presidenten att underteckna ett honom af en minister förelagdt dekret, går följaktligen den med dekretet afsedda åtgärden om intet.

Enligt konstitutionen är förhållandet omvänt. Där är det presidenten, som har initiativet, ministrarna som äga att gifva råd och genom kontrasignationsskyldigheten utöfva vetorätt gentemot presidenten. Denna vetorätt grundar sig, såsom i annat sammanhang antydts, på det faktum, att hvarje af presidenten utfärdad handling måste af en minister kontrasigneras. Vägrar vederbörande minister eller alla ministrar att kontrasignera en dem af presidenten förelagd handling, blir den utan all laga kraft och verkan.

Som det nu är kan man då säga, att det vid tal om presidentens befogenheter måste ihågkommas, att dessa i själfva verket utöfvas af ministrarna — det är Lowell, som först uttalat satsen. Af exekutivmaktens båda grenar har den som afsetts att handhafva initiativet fått en rådgifvares roll sig tilldelad, medan den ursprungligen rådgifvande institutionen lagt beslag på initiativet. Fordom var det den förra som beslöt, men med förbehåll att den erhöll den senares bifall; nu är det den senare som beslutar, men den måste erhålla den förras bifall.

Undantag från denna regel gifvas emellertid. Ett exempel lämnar den s. k. mildrade vetorätten, hvilken i annat sammanhang närmare beskrifvits. Initiativet till en begäran om förnyad öfverläggning kan ej rimligen komma från någon annan än presidenten och detta af följande skäl. Antingen har lagförslaget, som gifvetvis måste vara af stor betydelse, karaktären af en proposition, i hvilket fall ministrarna naturligen ej skulle se sig föränlåtna att genom presidenten begära en förnyad öfverläggning för den händelse det antagits. Eller också är lagförslaget en motion; är det under sådana omständigheter ej i öfverensstämmelse med ministärens politik, har det af densamma under diskussionen med all makt bekämpats, och har det trots kabinettets motstånd antagits, är det ministärens skyldighet att på grund af den heliga parlamentarismen afgå. Och det nya kabinettet måste vara sådant, att det i den kritiska frågan intar motsatt ståndpunkt mot sin företrädare. — Precis samma skäl som de nu anförda är det som förorsaka, att ministären genom kontrasignationsvägran helt säkert skulle inlägga sitt veto mot presidentens önskan att åvägabrinda en ny öfverläggning. Om nämligen regeringen gillar den antagna lagen, kontrasignerar den naturligtvis ej det för en ny öfverläggnings begäran nödiga budskapet, och om den icke gillar densamma, bör den afgå redan så snart det mot regeringens önskan stridande votum afgifvits. Om den nytillträdande regeringen gäller då hvad ofvan sagts.

Trots sådana enstaka exempel står dock fast, att parlamentarismen i Frankrike gör presidentens roll så godt som rent negativ. Man kunde visserligen tänka sig, att presidenten med maktmedel frantvingar en och annan för ministären misshaglig åtgärd, nämligen genom att uppställa dennas vidtagande som villkor för att signera några för ministärens existens viktiga dekret. Men steget kunde ej lyckas. Ministären skulle förmodligen ej kvarstå; den skulle betrakta sig och betraktas som afsatt, hvaraf åter följde kammarens vägran att träda i förbindelse med dess successiva efterträdare. Och därigenom tvingas ju presidenten till underkastelse eller till afsägelse. — Kvarstode däremot ministären, kunde den näppeligen i ett sådant land som Frankrike förhindra, att rykten om transaktionen sipprade ut; denna komme att betraktas som ett försök till »personligt regemente», och presidenten skulle tvingas att resignera, hvilket måste tillgå så, att, sedan ministären genom mistroendevotum — t. ex. på grund af interpellation angående transaktionen i fråga — förmåtts att draga sig tillbaka, ministerstrejk etablerades. Intet hindrar visserligen formellt sedt presidenten att välja sina ministrar utom kammaren, men hur långlifvad skulle en på så sätt hopkommen ministär under relaterade omständigheter blifva?

Eftersom sålunda fullt samförstånd mellan ministrarna och presidenten är villkoret för att denne skall hafva något som helst beroende på statens styrelse, på grund af att vid en eventuell konflikt ministären alltid har öfvertaget på sätt ofvan visats, är det ett ofrånkomligt faktum, att presidenten står i så godt som fullständigt beroende af sitt kabinett. Det är detta, som innehar den verkställande makten och icke statschefen. Bland andra har M. Casimir-Périer offentligen gifvit uttryck åt detta förhållande, som på sätt och vis sanktioneras af konstitutionen, då den i fall af presidentvakans bekläder ministären med alla exekutiva befogenheter. Hur skall man på väsentligen annat sätt förklara, att vicepresidentsinstitutionen, som dock återfinnes i 1848 års författning, ej upptogs 1875? Det är nog så som man sagt, att den franska rätten ej kan se något hinder för att lämna äfven maktens sken åt dem, som äro i besittning af dess innehåll. Vid tillfällen då presidenten försvinner, befriar konstitutionen ministrarna från en simpel formalitet. —

Det torde nu få anses ådagalagdt, dels att ministären är helt beroende af Deputeradekammaren, dels att presidenten är helt beroende af ministären. Hvad följer däraf, om ej att presidenten är beroende af Deputeradekammaren? Exekutivmakten föres i ledband af legislativmakten; men inom den förra är det statschefen, som föres i ledband af kabinettet. Det väsentliga i franskt statslif är, att makten i sista hand tillhör parlamentet, närmare bestämdt den kammare, som är direkt folkvald. Saken har med någon öfverdrift uttryckts så, att Frankrike styres af ett parlament, som landet väljer och som ej delar sin makt med något icke ur

detsamma härflytande organ. De kungliga befogenheter, som återfinnas i konstitutionen, ha i sista hand tillfallit hvarken statschefen eller hans kabinetten utan representationen. Måhända har det gått så, emedan, som Lowell påpekar, dessa befogenheter i presidentens hand skulle ha gjort honom till en diktators jämlike.

Man kan med skäl fråga sig, hur detta beroende af parlamentet är förenligt med presidentens grundlagsenliga politiska oansvarighet. Och detta så mycket mer som hans oansvarighet synes bekräftad af ministrarnas ansvarighet. Är nämligen en statschef ansvarig, måste hans beslut fattas själfständigt; men någon sådan själfständighet existerar ej för den franske republikens president.

Vare därmed hur som helst; hans oansvarighet i politiska ting är en fiktion, »en af dessa lögner, som förvirra den franska politiken». Detta bevisas bäst af presidenterna Grévy's och Casimir-Périers demission, hvilka ofvan i förbigående omnämnts, samt presidenterna Thiers' och Mac-Mahon's afsägelser. Af de åtta presidenter, som hittills republiken förbrukat, ha således fyra eller hälften demissionerat. Och detta fastän demissionsrätten knappast om ens alls är af konstitutionen erkänd. Men denna fråga, om demissionsrätt finnes eller ej, måste nu, sedan en verklig demissionspraxis utbildat sig, anses oväsentlig.

Här är ej platsen att undersöka orsaken till de olika presidenternas afgang. Det är nog att i detta sammanhang konstatera, att parlamentet i sin hand har medel att förmå presidenten att draga sig tillbaka samt att dessa medel åtminstone i ett fall visat sig effektiva, nämligen i Grévy's. De bestå i etablerandet af en s. k. grève législative, d. v. s. i systematiskt förhindrande af någon som helst ministärs bildande; det var på detta sätt Grévy 1887 mot sin öppet uttalade vilja tvangs att afgå. Ministären är ju förskrifven af konstitutionen; utan den är ingen regering möjlig på grund af dess kontrasignationsrätt. Men det är den folkvalda kammaren som till- och afsätter kabinetten. Genom att ej tolerera något alls kan den således bringa hela regeringsmaskineriet att stanna. Blotta hotet om något sådant är vanligen tillräckligt för att från regeringens sida framtvinga den åtgärd kammaren önskar. — Märkas bör dock, att i dessa extrema fall fordras, att senaten ställer sig fullt solidarisk med kammaren för att denna skall kunna häfda sin maktställning. Redan i annat sammanhang har ju påpekats, att det visst ej är uteslutet, att en ministär kan kvarblifva vid styret, äfven om den har kammarmajoriteten emot sig, så framt den blott finner stöd i senaten. Fallet tenderar att bli rent teoretiskt men torde nog kunna komma att tillämpas, om sakerna drivas till sin spets.

Men om kammaren drifver legislativstrejken därhän, att den vägrar fylla sin egentliga uppgift, sålänge den president, hvars afgang påfordras, sitter vid makten, finnes ingen återvändo. I sådant fall är åtgärden naturligtvis fullt effektiv, om blott parlamentets ena hus sätter den i verket. Planen behöfver ej ens ha

majoritet inom detta hus. Det räcker om oppositionen får öfverhand inom flertalet af kommissionerna. Under sådana förhållanden är den nämligen redan i stånd att hindra att regeringsförslagen tagas under behandling.

I vissa läger kan man ej förlika sig med tanken att presidenten faktiskt är politiskt ansvarig. Man går dock så långt, att man för honom erkänner en moralisk ansvarighet. Denna skulle taga sig uttryck däri, att presidenten bör yppa sina betänkligheter, om för honom till signering framlägges ett dekret, hvars innehåll han ej gillar, och däri, att om hans föreställningar ej medföra åsyftad verkan, han bör draga sig tillbaka för att ej mot bättre öfvertygelse underteckna. Denna ansvarighet är i själfva verket förvillande lik den politiska. Om nämligen presidenten ej godvilligt afgår men dock framhårdar i att ej signera, blir följden blott den, att han tvingas till »soumission ou démission», på sätt ofvan närmare angifvits.

Man måste då hålla fast vid presidentens beroende af parlamentet såsom vid något faktiskt, äfven om det strider mot konstitutionen. Dock har han i sin hand tvenne medel att häfda sitt oberoende, af hvilka grundlag gifvit honom det ena och praxis det andra.

Det förra är dissolutionsrätten. Denna är skapad i afsikt att trygga den verkställande maktens själfständighet. Och vore blott denna själfständighet en verklighet, kunde presidenten vara hur beroende som helst af sin ministär; från otillbörligt inflytande från parlamentet voré han dock fri.

Men nu torde upplösningsprerogativet knappt vara en realitet. I annat sammanhang har nämnts, att senatens medverkan till dissolutionsbeslutet är nödvändig, samt visats, att denna medverkan torde vara omöjlig att vinna i andra fall, än då syftet med upplösningen är något annat än att trygga den verkställande maktens oberoende. Och vidare måste ihågkommas, att den ministär, som skulle kontrahera dissolutionsbeslutet, antingen är ett utskott af den kammare, som skall upplösas, eller en icke parlamentarisk ministär, tillsatt efter den förras afskedande mot kammarens vilja. Ett kabinett af det förra slaget skulle aldrig, emellertid, kontrahera ett upplösningsbeslut, och ett kabinett af senare slaget kunde aldrig komma tillstånd, då presidenten som ofvan visats saknar makt att mot kammarens vilja afskeda en ministär. Ännu en synpunkt bör slutligen framhållas. I annat sammanhang har påpekats, att på somliga håll anses, att dissolutionsrätten är en orimlighet i ett land, där den verkställande maktens organ åtminstone de facto tillsätts af den lagstiftandes. Gentemot detta anfördes, att den förra dock icke är den senares mandat; som bevis härför framhölls, att legislativmakten icke har revokationsrätt mot exekutivmakten. -- Men nu har visats, att den dock har faktisk revokationsmakt, och däraf följer, att presidenten faktiskt om än ej rättsligt är parlamentets delegerade. En konsekvens af

detta förhållande är åter, att dissolutionsrätten är en politisk anomal, om den också har rättsligt stöd.

Det medel praxis ger presidenten till häfdande af hans oberoende är den politiska demissionsrätten. Genom hot att afgå vid ett kritiskt och för kammaren olämpligt tillfälle torde presidenten kunna i högre grad än eljes göra sin röst gällande. Men sådana tillfällen inträffa helt visst icke ofta. Presidenten vet, att han är långt ifrån oersättlig. Böjer ej han sig, finnes helt säkert någon som för äran att blifva hans efterträdare gärna gjorde det. Och hvarför skulle han då ställa till skandal genom att afgå? I ett land som Frankrike, där politiska skandaler så ofta förekomma, skulle törhända fruktan för en ny sådan ej ha stor effekt. Men däremot skulle den skada landets anseende inför utlandet.

Den svaghet hos presidentinstitutionen i Frankrike, hvilken är en nödvändig följd af dess i alla afseenden osjälfständiga ställning till parlamentet, blir ytterligare prononcerad genom några andra företeelser inom franskt politiskt lif.

Det är ett känt och erkänt faktum, att en stor del företagsamma senatorer och deputerade förvärfvat ett slags irregulär makt att kontrollera och i allmänhet ingripa i det byråkratiska maskineriet vid sidan af den myndighet, som tillkommer dem i deras egenskap af parlamentsmedlemmar. Detta obehöriga inflytande gör sig särskildt gällande i befordringsfrågor och dylikt samt gör i sådana fall presidentens utnämningsrätt till ett rent sken. Fenomenet saknar ej sin djupgående politiska betydelse, ty det utgör ett tecken på att det franska författningslifvet har kommit att betänkligt avvika från de sunda utvecklingslinjerna, att landet håller på att undergå den färliga process, som fransmännen beteckna som »déconstitutionalisation,» ett ord, lika fruktansvärdt barbariskt som det begrepp det representerar.

En annan företeelse i det moderna Frankrike, ägnad att betona svagheten i presidentens ställning, är en följd af den Boulangistiska rörelsen. Så snart en president gör min af att ej vara tillfreds med sitt tvungna beroende, yppas misstankar om planer på något slags diktatur. Och som dessa misstankar mer än något annat ha visat sig i stånd att undergräfvat hans personliga prestige, är det utan tvifvel hans bästa råd att i politiken spela den effacerade roll, parlamentarismen tilldelar honom, utan att drömma om någon större. Försök till maktutvidgning skulle blott störta presidentämbetet i än större vanmakt.

Stundom göres gällande, att om presidenternas ställning varit svag, något som ej kan förnekas, så ha de haft sig själva att skylla därför. Man säger: när republiken grundades, så var det en rätt allmän åsikt, att den styrelseform, som upprättats, skilde sig från den monarkiska endast genom den etikett, man åsatt densamma. Genom att sätta en president i spetsen för exekutivmakten hade man gifvit författningen en till det yttre republikansk karaktär. Presidentbefattningen blef sålunda den nya

konstitutionens hörnsten; det var den som gjorde republiken till republik. Dess betydelse var af grundläggande art, ty den angaf, att landets politiska lif borde utveckla sig i demokratisk riktning. Men om sålunda hela författningen ligger innesluten i en titel, hur stor bör då ej den titelns innehafvare tillkommande makten vara? Har denna makt fått ge vika för mot densamma stridande anspråk, måste det bero på slapphet hos dess innehafvare.

Den refererade tankegången rör sig som synes med rena affirmationer. Det *måste* förhålla sig så och så, säger man. Bevisen presteras sedan i form af exempel. Som ett sådant anföres, att presidenten mycket mer än nödigt bundit sina händer vid tillsättandet af ministrarna. Man menar, att parlamentarismen endast ålägger presidenten att tillsätta en viss konseljpresident, medan han ej är skyldig att låta sig en hel ministerlista föreläggas. Hans val af rådgifvare borde vara fritt inom vissa af konseljpresidentens partiståndpunkt föreskrifna gränser. -- Redan i annat sammanhang har emellertid visats, att statschefen måste finna sig i att bli påtvingad alla ministärens medlemmar. Och f. ö. äro de af ministerchefens partiståndpunkt uppdragna gränserna så snäfvade, att den praktiska skillnaden mellan det nämnda systemet och det som anses böra råda blir liten. Dock måste erkännas, att en principiell skillnad och följaktligen en principiell eftergift från presidentens sida föreligger. Men den har säkert ej varit frivillig. — Ett annat exempel anses det faktum utgöra, att presidenten ej med tillbörlig fasthet hållit på sin rätt att hållas au courant med arbetet inom ministerierna och i synnerhet med de ärenden, som sortera under utrikesdepartementet. Som ett tredje exempel framhålls, att i budskapet föreligger ett verkligt maktmedel, som presidenterna låtit ligga obrukadt. O. s. v.

I alla dessa exempel finnes nog ett visst mått af sanning, och följaktligen utgöra de verkligen i någon mån bevis för, att presidentämbetets svaghet beror på dess innehafvare själfva. Men deras beviskraft räcker endast för det fåtal fall, då rättelse af ett gifvet missförhållande kunnat ske utan att sakerna därigenom tillspetsats och en politisk konflikt uppstått. Ty i en sådan konflikt drar som ofvan visats presidenten alltid kortaste strået. Det är därför en gifven öfverdrift att säga, att presidenternas svaghet beror på deras slapphet; denna slapphet bör snarast kallas resignation. M. Casimir-Périer kunde ej resignera, och därför afgick han. Han ansåg, som han själf sagt, »det med sin personliga värdighet oförenligt att söka förlika det ansvar, som åtminstone moraliskt hvilade på honom; med den vanmakt, hvartill han var dömd».

Konklusionen af den nu slutförda undersökningen af den politiska och maktställning, som i Frankrike är statschefen förbehållen, blir således, att konstitutionen väl ger honom en monarks alla rättigheter, men att samma konstitution, därvid stödd af både

konstitutionell och inkonstitutionell praxis, hindrar honom att begagna dessa rättigheter och gör honom till ett synnerligen svagt och maktlöst statsöfverhufvud, till — åtminstone i det närmaste — »en tom dekorationsfigur», som saken plägar uttryckas.

Dock ej alldeles. Presidenten har alltid möjlighet att öfva inflytande genom öfvertalning af sina ministrar, genom att för dem framhålla och hos dem inprägla nya synpunkter. Vidare kan han påverka den allmänna opinionen i landet genom budskap och offentliga uttalanden. Han är dock statschefen, och det till sin läggning monarkiska franska folket fäster alltid den största vikt vid dennes ord. Och slutligen återstår för honom alltid, oberoende af hans lagliga prerogativ, möjligheten att utöfva ett rent moraliskt inflytande på förvaltning och regering, som genom hans föredöme kunna föras upp på ett långt högre plan än det i Frankrike vanliga. Detta inflytande är ensamt tillräckligt för att den verkställande maktens bärare icke skall vara *blott* »en tom dekorationsfigur». Men å andra sidan kan det icke förnekas, att det inflytande, som så blir den franska republikens president öfrigt, är i det praktiskt politiska lifvet löjligt litet emot det som konstitutionen skenbart och nominellt ger honom.

Strödda meddelanden.

Införandet av permanenta röstlängder i Tyskland i och för valen till den tyska riksdagen är ett gammalt önskemål, som under sistlidne april i en politisk uppsats å nyo förts fram af dr *Otto Arendt*, själf medlem af riksrepresentationen. I Tyska riket uppgöras vallängderna för hvarje ordinarie riksdagsmannaval men gälla blott för valåret. Skall ett fyllnadsval äga rum under ett annat år af legislaturperioden, förgår i allmänhet 2--3 månader, innan det kan gå af stapeln. I riksdagen har gång på gång fattats beslut, åsyftande ett påskyndande af fyllnadsvalen, men det enda effektiva medlet finner författaren vara införandet af ständiga vallängder, hvarvid han pekar på England som föredöme. Upprättandet af ny röstlängd kräver tid och kostnader, och enligt erfarenhet går man i många fall ej till verket med nog sorgfällighet; många val ha förklarats ogiltiga på grund häraf.

Från England har mån för öfrigt ett färskt exempel på hur hastigt ett nyval kan ske. Premiärministern *Asquith* öfvertog i slutet af mars krigsministerportföljen efter *Seely* och måste på grund häraf underkasta sig omval. Detta kunde tack vare den ständiga röstlängden äga rum efter 14 dagar och hade kunnat det ännu tidigare, om exempelvis valkretsen varit belägen nere vid London och ej som nu i Skottland.

De permanenta röstlängderna äro, menar förf., ej minst viktiga vid en riksdagsupplösning med utlysande af nya allmänna val. Vissa frågor, t. ex. budgetärenden, kunna tidtals kräva stor skyndsamt i behandlingen. Den nya ordningen skulle kunna förkorta den mellanliggande tiden i afsevärd grad, hvarigenom äfven tiden för valagitationen komme att afknappas, en fördel, som enligt skribenten vore synnerligen stor i en tid, då de tyska valen alltmer »amerikaniserats». Med den föreslagna reformen kunde nyval och fyllnadsval fastställas till minst 2, högst 4 veckor efter riksdagsupplösningen eller mandatledigheten.

J. E. N.

Till red. insända skrifter:

- Det nya Sverige*, utg. af ADRIAN MOLIN. Årg. 8. H. 3—4. Sthlm 1914.
- Ekonomiska Samfundets Tidskrift*. 1914. H. 3. Hfors 1914.
- Emigrationsutredningen*. Register till Emigrationsutrednings publikationer. Sthlm 1914.
- Enquête sur la pêche maritime en Belgique*. Deuxième partie. Étude sociale de la pêche maritime par ROBERT VERMAUT & CHARLES DE ZUTTERE. Ministère de l'industrie et du travail. Bruxelles 1914.
- Finansstatistiska utredningar* utg. genom Kungl. Finansdepartementet. VI. Taxeringen till inkomst- och förmögenhetsskatt år 1912. Sthlm 1914.
- Industria*. Svenska arbetsgifvareföreningens tidning, utg. af Axel Brunius. Årg. X. N:o 7—10. Sthlm 1914.
- Kommersiella Meddelanden*, utg. av Kungl. Kommerskollegium. Årg. 1. N:o 9—11. Sthlm 1914.
- Meddelanden från Handelskammaren i Gefle*. 1914. H. 1. Gefle 1914.
- Mercator*. Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. IX. N:o 19—25. Hfors 1914.
- Nationaløkonomisk Tidsskrift*. Udg. af Nationaløkonomisk Forenings Bestyrelse. Red. ADOLPH JENSEN. 1914. H. 3. Kbhvn 1914.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri*, utg. af Letterstedtska Föreningen. Red. OSCAR MONTELIUS. 1914. H. 3. Sthlm 1914.
- Rapport relatif à l'exécution de la loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles pendant les années 1908—1910*, présenté aux chambres législatives par M. le ministre de l'industrie et du travail. Bruxelles 1914.
- Skogen*. Populär tidskrift, utg. av Svenska Skogsvårdsföreningen. Årg. 1. H. 5. Sthlm 1914.
- Skogsvårdsföreningens Tidskrift*. Årg. 12. H. 5. Sthlm 1914.
- Social Tidskrift*. Årg. XIV. H. 5—6. Sthlm 1914.
- Sociala meddelanden*, utg. av K. Socialstyrelsen. 1914. N:o 4—5. Sthlm 1914.
- Statistisk månadsskrift*, utg. av Stockholms stads statistiska kontor. Årg. IX. H. 4. Sthlm 1914.
- Stockholms Handelskammares Årsberättelse för år 1913*. I. Sthlm 1914.
- Stockholms stads statistik*. XI. Handel och sjöfart. — XII. Fabriker och hantverk. Sthlm 1914.
- Svensk Tidskrift*, utg. af ELI F. HECKSCHER och GÖSTA BAGGE. Årg. IV. H. 3. Sthlm 1914.
- Sveriges officiella statistik*. Byggnadsverksamheten i rikets stadssamhällen år 1912, jämte översikt för åren 1904—1911. Av K. Socialstyrelsen. Sthlm 1914.
- Tiden*. Månadsskrift för socialistisk kritik och politik. Utg. av Sverges socialdemokratiska arbetarparti. Red. HJALMAR BRANTING och RICKARD SANDLER. Årg. 6. N:o 4—5. Sthlm 1914.
- Tidskrift för postväsendet*. Utg. ERIK G. LANNGE. 1914. N:o 4. Sthlm 1914.
- Uppsala Universitets biblioteks Årsberättelse för år 1913*. Uppsala 1914.
- GUINCHARD, J., Schweden. Historisch-statistisches Handbuch. Im Auftrage der Kgl. Regierung herausgegeben. Zweite Auflage. Deutsche Ausgabe. I—II. Sthlm 1913. P. A. Norstedt & söner.
- RICHTER, CHARLES, Den europeiska anarkien och den internationella rättvisan. Föredrag hållet i Stockholm den 13 dec. 1913. (Svenska Fredsförbundets skriftserie. VIII). Lund 1914.
- RUEDORFFER, J. J. Grundzüge der Weltpolitik in der Gegenwart. Stuttgart 1914. Deutsche Verlags-Anstalt.

Innehåll:

- Erik Broms, Om val af utskottssuppleanter.
John Olsson, Den moderna kommunalstatistiken.
Åke Hammarskjöld, Om den franska republikens president.
Strödda meddelanden.

Brand- och Lif-
försäkringsaktiebolaget

SKÅNE

Malmö

Samtliga fonder $\frac{1}{2}$ 1914
öfver 34,000,000 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 prospekt af 1911 innehåller en rikedom på försäkringskombinationer, delvis för vårt land nya, och tillhandahålles på begäran hos bolagets agenter.

■ ■ ■

Lifräntor Pensioner