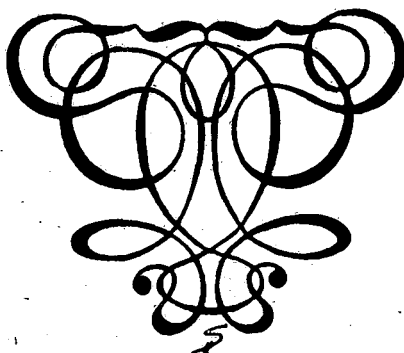


STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR
POLITIK · STATISTIK · EKONOMI
NY FÖLJD UTGIVEN AV
FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

Axel Brusewitz, De tillfälliga utskottens ställning inom det svenska utskottsväsendet. — Fritz H:son Brock, Objektskatterna och kommunalskattereformen. — Helmer Huss, Kärnpunkten i vår skifteslagstiftning. — Eli F. Heckscher, »Dyrtiden» i antiken, replik. — Martin P:n Nilsson, Slutord. — Översikter och meddelanden: I. Politik: Den proportionella valmetoden. De franska valen. Intresseförbandens roll i lagstiftningen. Det brittiska rikets konstitutionella utveckling. De svenska författnings- och kommunalreformerna i fransk framställning. Av *Sigfrid Wallengren*. — II. Statistik och ekonomi: Några synpunkter på undervisningen i statistik, särskilt vitalstatistik. Engelska förberedelser för nästa folkräkning. En undersökning av dödligheten hos avhållsmän. Nyare svensk statistisk litteratur. Under år 1919 utkommen svensk officiell statistik. Av *Sven Wicksell*. — Litteraturgranskningar: Redslöb, Robert, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, anm. av *Nils Forssell*.

ÅRG. 23

FEBRUARI 1920

HÄFT. 1

LUND . . STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION . . LUND
DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50

PRENUMERATIONSANMÄLAN.

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT har från och med år 1919 övergått till ny ledning. Den Fahlbeckska stiftelsen, grundad genom den förutvarande utgivarens storartade gåva vid Lunds Universitets 250-års-jubileum, har i överensstämmelse med gåvobrevet övertagit Statsvetenskaplig Tidskrift för politik, statistik och ekonomi under denna samma titel, med tillägget Ny följd.

Tidskriftens syfte och allmänna uppställning är densamma som tidigare. Den kommer sålunda att liksom förut innehålla dels vetenskapliga uppsatser i politik — ordet taget i sin äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi, dels en avdelning kortfattade översikter och meddelanden, avseende att hålla läsaren à jour med vad som händer och skrives å hithörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande, framför allt svensk, men jämväl annan nordisk samt utländsk statsvetenskaplig litteratur.

Tidskriften vill, framgent som hittills, 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. Den vill framträda som ett organ för vetenskaplig orientering och diskussion i de ämnen, vilka falla inom dess ovan angivna ram.

Tidskriftens redaktion handhaves under överinseende och medverkan av Fahlbeckska stiftelsens kollegium, närmast av undertecknad WALLENGREN såsom kollegiets redaktionssekreterare och tidskriftens ansvarige utgivare. För redaktionen av »översikter och meddelanden», avdelningen »statistik och ekonomi», medverkar docenten SVEN WICKSELL.

Tidskriften utkommer som hittills i 5 häften om året, omfattande tillsammans minst 20 ark. Prenumerationspriset blir fr. o. m. år 1920 10 kr. pr år. Lösa häften säljas i mån av tillgång till ett pris av c:a 75 öre pr ark.

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

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes.

Lund i december 1919.

Sigfrid Wallengren.

Professor i statskunskap och statistik.

Robert Malmgren.

Professor i stats-, förvaltnings-, kyrko- och folkrätt.

Emil Sommarin.

Professor i nationalekonomi och finansrätt.

Arthur Stille.

Professor i historia.

Lauritz Weibull.

Professor i historia.

Martin P:n Nilsson.

Professor i klassisk fornkunskap och antikens historia.

DE TILLFÄLLIGA UTSKOTTENS STÄLLNING INOM DET SVENSKA UTSKOTTSVÄSENDET.

AV

DOCENTEN AXEL BRUSEWITZ.

Utskottsinrättningen i den svenska riksdagen har mindre än man möjligen på grund av dess originella, rikt utvecklade organisation och djupt ingripande roll i statslivet skulle kunnat förmoda blivit beaktad av den statsvetenskapliga forskningen i vårt land. Undantar man en del arbeten berörande utskottsväsendets uppkomst och tidigare historia, är det egentligen mera periferiska delar av ämnet, som gjorts till föremål för ingående undersökning. Allt särskilt de tillfälliga utskotten tilldragit sig uppmärksamheten förklaras till en del måhända av ämnets jämförelsevis lättbegränsade natur, men säkerligen även av dessa utskotts egenartade organisatoriska karaktär. Rörande detta ämne föreligga numera två specialundersökningar. En tidigare av E. Heckscher ¹ och en senare i form av en akademisk avhandling av R. Essén ². Man kunde haft skäl att vänta att frågan om de tillfälliga utskotten därmed fått en tämligen uttömmande behandling. Detta kan dock knappast sägas vara fallet. Väl är det sant, att sistnämnda arbete fört fram en hel del förut obeaktade spörsmål, varigenom ämnet i vissa avseenden erhållit rikare belysning. Men dels har det nya forskningsmaterial, som tillkommit, sedan Heckschers undersökning publicerades (1902), ingalunda till fullo utnyttjats, dels ha de nya synpunkter, som betonats, mera så att säga framkastats till på-

¹ Betitlad Tillfälliga utskott, denna tidskr. 1902, s. 32 ff.

² Den svenska riksdagens tillfälliga utskott. Upps. 1918.

Statsvetenskaplig Tidskrift 1920. N. F.

seende än vederbörligen utförts och begrundats. Vissa luckor i forskningen, och detta för icke oviktiga områden, återstå sålunda ännu att utfylla. Även om det ej kan bli fråga om att här helt komplettera dessa luckor, torde det vara motiverat att med utgångspunkt från senaste forskningsresultat upptaga till skärskådande en del sidor av föreliggande ämne, vilka kunna anses tarva ytterligare utredning.

Det ligger då till en början nära till hands att genom en jämförelse mellan ovan berörda undersökningar konstatera i vad mån den sista av dem utvidgat vår kunskap och tillfört forskningen nya landvinningar. I allmänhet kan sägas, att i alla de delar, där de båda arbetena avhandla samma eller likartade spörsmål, står det senares författare i starkt, man kan tillägga, slaviskt beroende av sin föregångare. Detta gäller kapitlen om T. U:s tillkomst-historia, deras arbetsfördelning och förslagen till ändring av deras verksamhetsformer, deras kompetensområde samt delvis deras arbetsmaterial. Tillvägagångssättet har varit det, att det av Heckscher framdragna och i noter omsorgsfullt redovisade materialet samvetsgrant upptagits och ånyo begagnats, i regel utan hänvisning till den använda mellanhanden. Följden är, att Esséns framställning i ifrågavarande partier i det stora hela blivit en parafra av Heckschers utan nya och självständiga tillsatser, om man undantar, att referatet av källmaterialet här och var något utvidgats¹.

Särskilt påfallande är det senare arbetets bundenhet av det tidigare beträffande ett så centralt spörsmål som T. U:s kompetensområde. Denna bundenhet har gått så långt, att där Heckschers tillrättalagda material upphör (1902), där avslutar även hans efterföljare sin undersökning. Man står därför oviss inför frågan om de resultat, som fastslås ifråga om praxis för motions hänvisning

¹ Belägg för detta påstående återfinnas snart sagt på varje sida i kap. 4, men även i kap. 2, 5, 6. Som exempel må här endast hänvisas till redogörelsen för frågan om gränslinjen mellan T. U. och de ständiga utskotten ss. 42—53, som helt vilar på Heckscher, a. a., s. 41 ff. Att det här finnes fog för att tala om ett plagiatmässigt förfarande även ifråga om den verbala avfattningen framgår vid en jämförelse av nedersta stycket hos Essén, s. 45, och stycket överst hos Heckscher, s. 43.

till T. U., också hålla streck inför en konfrontering med den faktiska utveckling som följt efter 1902. Dessa resultat, som egentligen röra frågan om gränslinjen mellan å ena sidan stats-, lag- och jordbruksutskottens, å andra sidan T. U:s arbetsområde, sammanfattar Essén sålunda: »Någon strängt fixerad gräns kan det ej vara fråga om, men som allmän regel kan man fastslå, att »blandade» frågor numera remitteras till närmast behöriga ständiga utskott, samt vidare att detta även är fallet beträffande skrivelseförslag som, åtminstone mera direkt, beröra området för riksdagens lagstiftningskompetens eller anslagsmakt». Över huvud taget har, framhålles det, »den enhetliga behandlingens princip» avgått med segern till förmån för de ständiga utskotten, vilkas organisationsform alltså visat sig vara den starkare i motsats till vad man tidigare väntat och på vissa håll hoppats.

Vid den närmare granskning av hållbarheten av dessa påståenden, som strax skall göras, kunna lämpligen tagas till utgångspunkt ett par med desamma tämligen överensstämmande uttalanden av principiellt intresse vid 1901 års riksdag, vilka utvisa den uppfattning i fråga om T. U:s kompetens, som man kommit till vid sekelskiftet.

Vad först beträffar förhållandet mellan T. U. och statsutskottet framträdde, såsom Heckscher påpekar, under 1880- och 1890-talen en alltmer utpräglad tendens att hänvisa skrivelseförslag till statsutskottet. För att säkert nå detta syfte blev det vanligt att i motionerna tillägga en begäran om anslag till utredning att utgå på följande års stat. En viss reaktion mot denna föga lämpliga praxis, som hotade att översvämma statsutskottet med ärenden, som strängt taget ej alls hörde samman med dess verksamhet, kan mot slutet av 1890-talet vid ett par tillfällen förmärkas, men å andra sidan finnas exempel som visa att man fortsatte på den inslagna vägen¹, vilket alltjämt gjorde hela frågan om gränsen mellan T. U. och statsutskottet i hög grad svävande. Emellertid förekom vid 1901 års riksdag i denna fråga en diskussion i andra kammaren, som syntes bringa klarhet i saken. En medlem av nämnda kammare, herr E. Wavrinsky, hade året förut väckt en motion om skrivelse

¹ Se om den s. k. Wismarmotionen 1900 HECKSCHER, a. a. s. 48.

till Kungl. Maj:t med begäran om utredning huru arbetsanvisning bör ordnas m. m., vilken motion hänvisats till T. U. n:r 3. Den blev av kammaren avslagen, men framfördes ånyo av samme motionär i tämligen likartat skick 1901, varvid dock det tilläggsyrkandet gjordes, »att statsutskottet, till bestridande av kostnaderna för ändamålet, behagade föreslå nödigt belopp», ett typiskt fall alltså av »tacking». Remiss ägde också med anledning härav till en början rum till sistnämnda utskott, vilket dock med återopande av att motionen ej tillhörde dess behandling, återlämnade den till kammaren. Vid den debatt, som här utspann sig¹, hänvisade motionären till tidigare praxis och försvarade i övrigt sitt tillvägagående därmed, att ärendet föregående riksdag erhållit en så grundlig utredning, att det ej nu borde vålla någon svårighet att komma till rätta med det för statsutskottet, inom vars kompetens det låge att bestämma det erforderliga anslaget. Av motsidan, där man nu ej ville vidkännas giltigheten av äldre praxis, betonades, att »ett ytligt påhäng» av en anhållan om anslag vore, om det godtoges som utslagsgivande, ett sätt varigenom man skulle kunna få remitterat till statsutskottet vilken fråga som helst (herr Elowson). I varje fall vore det ej tillräckligt att blott i allmänhet framkasta en begäran om anslag. Endast om motionären vidtagit den försiktigheten att föreslå ett bestämt belopp för den förevarande frågans utredning hade han kunnat räkna på remiss till statsutskottet (herr Pehrson i Törneryd)². En tredje talare (herr Ivar Månsson i Trää) framhöll, att här ej kunde vara tal om något annat än ett skrivelseförslag till Kungl. Maj:t med begäran om utredning samt uppmanade kammaren, efter att ha upplyst att talmanskonferensen varit ense om att statsutskottet ej vore rätt forum, att uttala sig i denna riktning, varigenom ett avgörande i en gammal tvistefråga äntligen kunde komma till stånd. Denna hemställan bifölls också, varefter motionen remitterades till T. U. n:r 3.

Ett principbeslut var alltså härmed fattat, till förmån för T. U., varigenom det för framtiden borde anses omöjligt att till statsutskottet remittera skrivelseförslag, även om därmed samman-

¹ A. K. Pr. I: 3, s. 1 ff.

² Jämf. HECKSCHER, a. a., s. 46, n. 4.

kopplats en anslagsfråga, förutsatt att en bestämd anslagssiffra ej fanns angiven.

Även ifråga om T. U:s förhållande till lagutskottet förekom vid 1901 års riksdag ett principuttalande, som är värt ett visst beaktande. Ett skrivelseförslag av herr Lindhagen med anhållan att Kungl. Maj:t täckes ägna särskild uppmärksamhet åt angelägenheten att vidmakthålla jordbruket på de avvitrade hemmanen i Norrland och Dalarna hade av andra kammaren ursprungligen remitterats till dess T. U. n:r 4. Under hänvisning till att samtidigt herr Lindhagens stora motion angående lagstiftningsåtgärder för vidmakthållande av jordbruksnäringen inom skogsbygderna i Norrland och Dalarna överlämnats till lagutskottet framhöll T. U. n:r 4 lämpligheten av att, även förstnämnda motion där behandlades. Till stöd för denna sin hemställan erinrade utskottet ytterligare om »att andra kammaren vid motioners hänvisande till utskott haft för princip att fatta mera avseende vid själva naturen av de frågor, som i motionerna berörts, än vid den omständigheten, att de erhållit formen av skrivelseförslag»¹. I överensstämmelse med denna utskottets åsikt blev också motionen sedermera remitterad till lagutskottet. Här blev alltså resultatet ett markerande av den enhetliga behandlingens princip i enlighet med förut följd praxis.

Den frågan uppstår nu i vad mån ovan anförda principuttalanden godtagits som normer för motionshänvisningen även under den efterföljande tiden. Det synes självklart att ett särskilt svar på denna fråga först kan vinnas genom ett studium av källmaterialet för denna tid, en tämligen vittgående forskningsuppgift som här endast styckevis kan upptagas till behandling.

För lagutskottets vidkommande finnes skäl att antaga att 1901 års ståndpunkt upprätthållits och att detta utskott alltså i fråga om »blandade» lagar och skrivelseförslag av »lagnatur» tämligen konsekvent behållit sitt förvärvade övertag över T. U.² Vad

¹ 1901. A. K:s T. U:s utl. n:r 7.

² Vid 1903 års riksdag återlämnade A. K:s T. U. n:r 4 tvenne skrivelseförslag, det ena rörande posträtternas upphörande, det andra rörande rätt för i administrativa mål tilltalade personer att anlita rättegångsbiträde, med motivering att de tillhörde lagutskottets handläggning, vilken uppfattning även av A. K. godkändes (A. K:s T. U., utl. n:ris 1 och 2). — Från 1917 års riksdag må i detta sammanhang även ett fall omnämnas. En av

beträffar frågan om remiss av rena skrivelseförslag till statsutskottet synes en olika praxis utvecklats i kamrarna. Under det andra kamriaren i enlighet med 1901 års beslut alltjämt undanhållit sådana skrivelseförslag från nämnda utskott har man i första kammaren varit mindre nogräknad i detta avseende. Sålunda remitterades en i denna kammare vid 1907 års riksdag väckt motion (n:r 6) angående skrivelse till konungen med begäran om framläggande av förslag rörande försäkring av värnpliktige under fredstid till statsutskottet, under det samtidigt en i andra kammaren väckt likalydande motion (n:r 119) remitterades till dess T. U. n:r 5. Följden blev dubbel utskottsbehandling med resultat att statsutskottet avgav ett avstyrkande men T. U. n:r 5 ett tillstyrkande utlåtande. Båda utlåtandena företogs samtidigt till behandling i andra kammaren, varvid sålunda utskott kom att stå emot utskott — ett tämligen säreget förhållande som också i debatten anmärktes. Utgången blev att T. U:s mening segrade¹. Ett liknande fall av dubbel utskottsbehandling höll på att inträffa vid 1917 års riksdag. I båda kamrarna hade väckts likalydande motioner om skrivelseförslag angående utredning rörande anskaffande av en lämplig isbrytare för uppehållande av seglationen å Väneren, vilka remitterades, av första kammaren till statsutskottet, av andra kammaren till dess T. U. n:r 3. En enhetlig behandling av ärendet möjliggjordes emellertid därigenom att andra kammarutskottet återlämnade motionen. I motiveringen till denna åtgärd tog det likväl uteslutande sikte på den omständigheten, att den i riks-

herr Lindhagen väckt motion om skr. till Kungl. Maj:t ang. inställande av militärövningarna tillsvidare under år 1917 hade av A. K. remitterats till dess T. U. n:r 2. Då motionen berörde värnpliktslagen kunde fråga uppstå om den ej rätteligen bort remitteras till lagutskottet. Utan att begära återlämnande av densamma till kammaren — detta befanns för sent vid motionens handläggning i maj — sökte T. U. n:r 2 undgå yttrande i sak genom att hänvisa till att frågan faktiskt skulle finna ett avgörande genom ett av lagutskottet väntat utlåtande över ett par dit remitterade likarlade ärenden och avstyrkte på denna grund motionen. A. K. beslöt emellertid återremiss, och utskottet avgav nu ett tillstyrkande utlåtande, varvid dock tre medlemmar reserverade sig redan av det skälet, att utskottet icke torde vara rätt forum för behandling av detta »spörsmål» (A. K:s T. U. n:r 2, utl. n:ris 17 och 18).

¹ A. K. Pr. II: 36, s. 27 ff.

dagens reglementariska föreskrifter § 7 stadgade tid av åtta dagar för motions återlämnande från ständigt utskott var förlupen, och att det sålunda var stängt för statsutskottet att taga denna utväg¹. Man kan tydligt läsa mellan raderna T. U:s mening, att det i realiteten betraktade sig själv som rätt forum och att endast formella skäl hade föranlett ett återlämnande. Andra kammaren följde sitt utskotts hemställan och remitterade utan diskussion motionen till statsutskottet². Principiellt kan denna lösning av frågan icke anses tillfredsställande. Ett skrivelseförslag om utredning utan ens »ett löst påhäng» med anslagsbegäran och utan sammanhang med årets statsreglering hade överlämnats till statsutskottet, varigenom ett typiskt återupprepande av fall, som redan på 1890-talet utdömts som principvidriga³, ägde rum⁴.

Om det sålunda får anses klart, att det icke utan vidare låter sig göra att med utgångspunkt från läget vid sekelskiftet draga säkra slutsatser beträffande gränslinjen mellan T. U. och de ständiga utskotten även för följande tid, måste det i all synnerhet anses otillåtet att utan undersökning fälla ett omdöme ifråga om förhållandet mellan T. U:s och det 1909 nyinrättade jordbruksutskottets kompetensområden. Frågan gäller här närmast i vad mån saksynpunkten vid remiss av skrivelseförslag fått bli avgörande, så att dylika, såsom fallet blivit med praxis i avseende på lagutskottet, överlämnats till jordbruksutskottet, så snart ärendets natur givit stöd för åtgärder i denna riktning. Ser man på bestämmelserna för jordbruksutskottets verksamhet (R. O. § 43), varmed visserligen i och för sig intet ingrepp torde ha avsetts i T. U:s kompetens, äro dessa så vittomfattande, att i själva verket intet hinder föreligger för att till detta utskott hänvisa alla frågor, som kunna benämnas »jordbruksärenden», de må nu ha väckts i den

¹ A. K:s T. U. n:r 3, utl. n:r 4.

² A. K. Pr. II: 28, s. 4.

³ Jfr HECKSCHER, a. a., s. 47.

⁴ Bevis för den olika praxis i kamrarna lämnar även behandlingen av de tid efter annan väckta motionerna om skr. till Kungl. Maj:t ang. bidrag till åstadkommande av samlingslokaler. Under det motioner härom i F. K. 1912 och 1913 remitterades till statsutskottet, blev en likartad motion i A. K. 1919 remitterad till dess T. U. n:r 4.

ena eller andra formen. Några exempel skola belysa praxis i nu berörda avseende.

Vid 1916 års riksdag väcktes i andra kammaren trenne partitioner; alla skrivelseförslag med begäran om utredning rörande lämpligaste sättet att befrämja landets bränslepolitik¹. De socialdemokratiska och liberala motionerna, till vilka fogats begäran om bestämda anslagssummor för utredningens igångsättande, hänvisades till jordbruksutskottet, högermotionen åter, som gick ut på utredning rätt och slätt, till T. U. n:r 4, vilket dock återlämnade densamma². Formella synpunkter, motionens karaktär av rent skrivelseförslag, var här tydligen avgörande för den ursprungliga remissen till T. U. Vid samma riksdag överlämnades emellertid av andra kammaren till jordbruksutskottet tvenne motioner med rena skrivelseförslag om utredning dels angående åtgärder för jordbrukets främjande, dels angående frågan om spannmålslagerhus³. Inkonsekvensen i kammarens förfaringssätt är uppenbar och blir ännu mera i ögonen fallande därigenom, att en motion om kylhusväsendets ordnande, en av de specialfrågor, som bland andra avhandlades i den första av nyssnämnda motioner, samtidigt fick remiss till T. U. n:r 2. De båda utskotten kommo att arbeta parallellt med delvis samma spörsmål utan känning med varandra. Jordbruksutskottet blev först färdigt med sitt utlåtande, som gick i tillstyrkande riktning och som av kammaren bifölls⁴. T. U. n:r 2, som även haft för avsikt att tillstyrka bifall och som igångsatt ett vidlyftigt utredningsarbete, hade nu intet annat att göra än yrka avslag under anförande, att ärendet redan förevarit⁵. Tilläggas må som en ytterligare illustration av den rådande principiösheten vid utskottsremisserna, att vid 1918 års riksdag ett skrivelseförslag om utredning av livsmedelsproduktionens allmänna läggning — en motion som till innehåll och syfte nära anslöt sig till den

¹ Mot. n:ris 30, 67 och 155.

² T. U. n:r 4, utl. n:r 1. Det återopade skälet var att liknande frågor hänvisats till jordbr.-utsk. Hit blev motionen också sedermera remitterad (A. K. Pr. I: 16, s. 3).

³ Mot. n:ris 103 och 33.

⁴ 1916. Jordbr.-utsk. utl. n:r 54.

⁵ 1916. A. K:s T. U. n:r 2, utl. n:r 12.

ovan anförda 1916 rörande jordbrukets främjande — av andra kammaren överlämnades till T. U. nr 2¹. Som synes har än saksynpunkten, än den formella synpunkten överhanden. I förra fallet anlitas jordbruksutskottet, i senare fallet T. U. för handläggning av skrivelseförslag, och det är svårt att därvid upptäcka någon ledande grundsats. Det vill för övrigt synas, som om T. U. åtminstone på senaste tiden allmer dragit till sig skrivelseförslag i jordbruksärenden, en utveckling som alltså går i motsatt riktning mot den, som varit karaktäristisk för dessa utskotts förhållande till lagutskottet. I och för sig kan det vara naturligt, om man i någon mån velat befria det redan förut överhopade jordbruksutskottet från den störtsjö av motioner i näringsfrågor, vartill den rådande kristiden givit upphov, låt vara att dessa motioner däri-genom undandragits den speciellt sakkunniga behandlingen i detta utskott.

Ehuru den undersökning av gällande praxis vid motions hänvisning till T. U., som ovan företagits, icke kan göra anspråk på någon som helst fullständighet, är den dock tillräcklig för att uppvisa, hur obestämd gränslinjen i detta avseende mellan T. U. och de ständiga utskotten alltjämt är². Särskilt är detta uppenbart i fråga om förhållandet mellan T. U. och jordbruksutskottet, men ej heller i förhållande till statsutskottet har någon enhetlig praxis uppstått. Endast beträffande ställningen till lagutskottet kan den enhetliga behandlingens princip anses ha slagit igenom.

I ännu högre grad gäller det beträffande T. U:s inbördes ställning, att råmärkena för deras arbetsfält äro svävande. Detta är också ganska naturligt. Några regler vare sig för deras antal eller arbetsfördelningen dem emellan ha aldrig givits. Allt har här uteslutande berott på praxis, och denna har under olika tider varit ganska skiftande. Den ursprungliga avsikten att för varje frågas beredande skulle tillsättas ett T. U. måste redan från början

¹ 1918. A. K:s T. U. nr 2, utl. nr 13.

² Som bevis för att gränsen även mellan T. U. och bevilln.-utsk. stundom kan vara osäker kan anföras, att under det mot. I: 71 och II: 158 vid 1917 års riksdag ang. skr. med hemställan om provisoriskt rusdrycksförbud hänvisades till bevilln.-utsk., blev mot. II: 171 vid 1918 års riksdag av enahanda innehåll och yrkande remitterad till T. U. nr 2.

uppgivas och man sammanförde ärendena i vissa grupper för behandling av ett fåtal utskott i resp. kammare. Efter att tidigare något ha varierat stabiliserade sig antalet T. U. i första kammaren till två (fr. 1897) med ett medlemsantal av sju jämte tre suppleanter (fr. 1911) i andra kammaren till fem (fr. 1904) med ett medlemsantal av tio (fr. 1910) och lika många suppleanter (fr. 1913).

Med avseende på arbetsmaterialets fördelning anser sig Heckscher¹ ännu 1902 varken för första eller andra kammarens vidkommande egentligen kunna konstatera tillämpandet av någon bestämd princip. Först från och med 1911 har enligt Essén² en tydlig arbetsfördelning framträtt mellan första kammarens båda T. U., som närmare angives så, att n:r 1 numera i regel behandlar frågor av mera »ideell» innebörd, skolfrågor, vissa sociala och humanitära frågor samt kommunikationsfrågor, n:r 2 i främsta rummet ekonomiska, särskilt näringsfrågor. Denna karaktäristik må gälla för vad den kan. Gränsen mellan de båda arbetsområdena är, som också anmärkes, ingalunda fix. En granskning av praxis under de sista fem åren ger i själva verket intryck av att den fortfarande är synnerligen flytande. Man skulle möjligen vänta sig en viss motsvarighet i arbetsuppgifter mellan å ena sidan första kammarens T. U. n:r 1 och andra kammarens T. U. n:r 1 och 3, å andra sidan mellan första kammarens T. U. n:r 2 och andra kammarens T. U. n:r 2 och 4. I viss mån är ju detta också fallet, och till en del kommer denna korrespondens till synes vid remiss av motioner, som från den ena kammaren översändas till den andra, ehuru långt ifrån alltid.

Det är en fullt riktig iakttagelse, att praxis i avseende på arbetsfördelningen mellan T. U. har att uppvisa betydligt mera stadga i andra kammaren än i den första³. Dess uppkomst kan dateras från 1904, sedan vilken tid som nämnt det nuvarande antalet utskott i andra kammaren hållit sig konstant. Det ligger också i sakens natur, att en enhetlig gruppering av ärendena är lättare att åstadkomma med fem utskott än med endast två. Det ger en riktig föreställning om de ständigt återkommande arbets-

¹ a. a., s. 40.

² a. a., s. 87.

³ ESSÉN a. a., s. 97.

uppgifterna för denna kammars T. U., då n:r 1 i dagligt tal ofta benämnes undervisningsutskottet och n:r 3 kommunikationsutskottet. Fullt så träffande är det icke att utan vidare kalla n:r 2 utskottet för folkhygieniska och n:r 4 utskottet för socialpolitiska frågor, men beteckningarna låta försvara sig. N:r 5 innehar rollen av ett slags »skräpkammare», dit alla »övriga ärenden» hänvisas, under vilken rubrik helt naturligt döljer sig en mängd frågor av den mest växlande art¹. Emellertid är ej heller i andra kammaren någon absolut fast praxis för ärendenas fördelning genomförd. Vid remiss av en hel del frågor torde knappast någon annan princip göra sig gällande än omsorgen att något så när jämnt fördela arbetsmaterialet mellan de olika utskotten² och påtagliga inkonsekvenser förekomma³. Önskvärt synes att med utgångspunkt från den praxis, som nu utvecklats, söka åstadkomma en ytterligare specialisering av arbetsfördelningen, varigenom en mängd ärenden, exempelvis av administrativ, kameral och näringspolitisk natur, kunde erhålla en enhetligare behandling än hittills. För första kammarens del torde önskemålet alldeles särskilt vara värt beaktande. För dess förverkligande äro dock utsikterna synnerligen ringa. En ökning av antalet utskott skulle särskilt för denna kammare komma att ställa sig svårt att genomföra, då dess ledamöter redan i så stor utsträckning äro upptagna av de ständiga utskotten. I andra kammaren ginge det knappast lättare för sig. Här skulle dock för ändamålet en samtidig minskning av det nu existerande medlemsantalet i T. U. utan olägenhet kunna ske.

T. U:s arbetsmetoder och deras ställning i det parlamentariska livet höra till de områden av ämnet där senaste undersökning av Essén i första rummet riktat forskningen med nya bidrag och synpunkter⁴. Flera intressanta uppslag framföras, och man skulle

¹ Det ger i någon mån en föreställning om detta utskotts arbete att dess tid i hög grad tagits i anspråk av herr Lindhagens vittfamnande motioner. Sålunda rörde sig 5 av utskottets 11 utlåtanden vid 1915 års riksdag, eller närmare 50%, om frågor väckta av nämnda motionär ang. fredsfrågans lösning, världsparlament och världsregering, världsspråk m. m.

² Essén, a. a., s. 87.

³ Så t. ex. hänvisades en motion om hushållningssällskapens omorganisation 1911 till T. U. nr 4, men motioner i samma ämne 1913, 1914 B och 1915 till T. U. nr 2.

⁴ Se särskilt kap. 7 och 11.

endast önskat att de i en del avseenden ytterligare bearbetats. I konstitutionellt avseende av synnerligen stort intresse är det samarbete, som utvecklats mellan utskotten och statsförvaltningen, vilket beträffande T. U. synes vara livligare och även gå efter något andra linjer än vad fallet är med de ständiga utskotten. Frågan tilldrog sig särskilt uppmärksamheten vid 1909 års riksdag genom den bekanta interpellationsdebatten om R. O. § 46, vilken speciellt rörde sig om den sedan gammalt fast rotade praxis att utskotten med förbigående av regeringen infordrade upplysningar och utredningar från ämbetsverken. I vad mån en tillbakagång eller stegring af denna praxis sedan dess kunnat förmärkas är en fråga, som undandrar sig ett exakt svar. Säkert är att anlitande av de icke officiella förbindelsevägarna till ämbetsverken alltjämt äger rum i stor utsträckning, vare sig det gäller att muntligen eller skriftligen införskaffa informationer.

En ganska god föreställning om kommunikationen mellan utskotten och administrationen får man emellertid redan genom ett studium av det härvidlag egentligen enda till buds stående materialet, nämligen de i grundlagsenlig ordning inhämtade ämbetsyttranden, vilka i allmänhet biläggas utskottens utlåtanden. Man kan konstatera en avgjord tendens till ökning i antalet dylika yttranden under det sista decenniet. För äldre tid äro de ganska sällsynta, vare sig nu detta beror på att den officiella kommunikationen med ämbetsverken verkligen var mindre livlig förr eller möjligen därpå att man underlåtit att särskilt publicera de infordrade utredningarna. En viss skillnad mellan kamrarna kan iakttagas, såtillvida som man i första kammaren i betydligt mindre grad litar till hjälp från de administrativa verken. I andra kammaren synas något olika traditioner göra sig gällande i de olika utskotten. I n:r 1 och n:r 5 äro ämbetsutlåtandena — för att nu hålla oss till den allra senaste utvecklingen (från och med riksdagen 1912) — mindre vanliga, i de övriga utskotten däremot vida talrikare, låt vara att antalet från riksdag till riksdag är rätt växlande¹. Allt efter naturen av

¹ Några siffror från 1916 års riksdag, vilka visserligen kunna anses rekordartade, illustrera kommunikationen mellan utskott och förvaltning. I utskott n:r 2 voro 12 utlåtanden av samtliga 13 stödda på åtföljande från ämbetsverk inhämtade yttranden, i n:r 3 8 av 9 och i n:r 4 9 av 15. Att märka är att för vissa utlåtanden infordrats yttranden från 2 à 3 myndigheter.

de ärenden, som i de olika utskotten behandlas kan mellan dessa och ämbetsverken urskiljas en viss tämligen konstant korrespondens. Utskottet n:r 1 står sålunda givetvis närmast i förbindelse med skolöverstyrelsen, n:r 2 med medicinal- och kontrollstyrelserna, n:r 3 med järnvägs-, telegraf- och generalpoststyrelserna och n:r 4 med socialstyrelsen. Arbetsordningen i början av utskottens verksamhet blir då vanligen den, att motionerna först genomgås med hänsyn till behövligheten att inhämta sakkunnigt yttrande, varefter de som för detta syfte utgallrats översändas till vederbörande verk. I väntan på utlåtanden sysselsätter sig så utskottet med sakbehandling av de övriga motionerna.

Farhågor ha ofta uttalats för de ansatser till undergrävande av regeringens auktoritet och statsförvaltningens självständighet, som skulle ligga i riksdagsutskottens självtagna rätt att utan Kungl. Maj:ts bemyndigande ålägga ämbetsverken vissa arbetsprestanda. Denna fråga var kärnpunkten i kontroversen, 1909. I sak betyder nämnda ivrigt diskuterade praxis dock intet annat än en strävan från utskottens sida att med minsta möjliga omgång anlita den administrativa sakkunskapen, och man har svårt att däri upptäcka någon egentlig tendens att taga kommandot över förvaltningen. Ser man på mängden av de på officiell väg inhämtade utlåtandena, vilka äro de vanliga då det gäller större skriftliga utredningar, finnes emellertid anledning att betrakta hela problemet även från en annan sida, och man kan ställa spörsmålet: vilken inverkan ha dessa utlåtanden på utskottens behandling av motionerna, och vilket inflytande erhålla ämbetsverken därigenom över riksdagens arbete?

Det bidrar till sakens klargörande, om man närmare skärskådar den procedur, varom här är fråga. En motion väckes, som mynnar ut i en anhållan, att riksdagen måtte ingå till Kungl. Maj:t med begäran, att Kungl. Maj:t ville verkställa utredning av ärendet i fråga. Genom sitt organ, i detta fall ett T. U., låter riksdagen först hos Kungl. Maj:t anhålla om ett ämbetsyttrande angående behövligheten av den begärda utredningen. Formen för denna anhållan är i regel icke en begäran om yttrande över vissa upp-givna tekniska detaljer, utan hela motionen överlämnas till vederbörande ämbetsmyndighets fria omprövning. Med ledning härav

avger sedan T. U. sitt betänkande, varefter riksdagen fattar beslut. Innebörden av denna procedur är alltså i korthet den, att innan riksdagen avgör, om den skall rikta en anhållan till den verkställande makten, får denna genom sina organ redan på förhand uttala sig om lämpligheten av att en dylik anhållan göres; eller m. a. o., innan riksdagen beslutar sig för att inlämna en petition till Kungl. Maj:t, frågar den först Kungl. Maj:ts förvaltningsorgan om petitionen är sådan, att det är skäl att expediera den. Vad detta betyder får man klart vid ett jämförande studium av utskottens betänkanden och de bilagda ämbetsutlåtandena, vilka senare synnerligen ofta giva riktlinjerna åt de förra. T. U:s beroende av ämbetsverken är sålunda ett framträdande drag i deras verksamhet, ett beroende som av utskotten själva alltjämt stegras genom ett slentrianmässigt infordrande av preliminära utredningar i tid och otid. Med fog kunna sålunda åtminstone icke T. U. beskyllas för ett parlamentariskt förakt för den administrativa sakkunskapen. Vanan att alltid trygga sig till denna har tvärtom blivit så inrotad, att icke utan skäl klagomål framkommit över ett administrationens allmer överhandtagande inflytande på vissa områden av riksdagens verksamhet, tillkommet och befrämjat av riksdagens egna organ¹.

Denna ur flere synpunkter intressanta utvecklingstendens står naturligtvis i ett visst samband med det jämförelsevis ringa mått av sakkunskap, som är tillfinnandes inom T. U. själva och som därför gör dem benägna att i stor utsträckning anlita hjälp utifrån. Såsom förut anmärkts är detta i mindre grad fallet beträffande första kammarens T. U., vilket torde ha sin förklaring däri, att dessa utskott genom besittning av flere skolade krafter ha större förutsättningar att på egen hand reda ut till dem remitterade ärenden. Andra omständigheter tillkomma därjämte, som bidraga att markera en viss karaktärsskillnad mellan de båda kamrarnas utskott. Ledamotsuppsättningen i dessa är sålunda på

¹ Sedan denna uppsats redan blivit uppsatt, har en debatt av stort principiellt intresse i A. K. ägt rum den 21/1 1920, varvid finansministern, under åberopande av delvis samma synpunkter som de ovan anförda, riktade en maning till T. U. att stävja den överhandtagande praxis att betunga ämbetsverken med utredningar.

grund av bestämmelserna om de olika kamrarnas förnyelse vida stabilara för första kammarens vidkommande än för medkammarens. Det saknar icke sitt intresse att ut denna synpunkt något studera utvecklingen från och med 1912 — det år som inleder tillämpningen av 1909 års rösträtsreform.

Efter 1911 års nyval hade båda kamrarnas T. U. vid 1912 års riksdag att uppvisa så gott som fullständigt nya uppsättningar. Av första kammarens tvenne utskott erhöll det ena helt och hållet ny sammansättning, inom det andra hade en av medlemmarna tidigare tillhört utskottet. Av andra kammarens fem utskott voro inom två alla medlemmarna nya, inom de tre andra voro inalles fem äldre medlemmar. Huru länge bibehöllo sig nu 1912 års utskottsuppsättningar? Hålla vi oss till en början till första kammaren och jämföra utskottsuppsättningarna för åren 1912, 1915 och 1918, så visar det sig att vid 1915 års riksdag av de två T. U:s fjorton medlemmar sex antingen som ordinarie eller suppleanter tillhört utskotten 1912. Vid 1918 års riksdag voro tillsammans sju medlemmar av 1915 års ledamöts- och suppleantsuppsättningar kvar. Rekryteringen av utskotten försiggår sålunda här successivt utan tvära avbrott. Suppleanterna uppflyttas så småningom i de ordinarie ledamöternas ställe, alltefter som dessa tagas i anspråk för andra uppgifter, varigenom en välbehövlig kontinuitet i utskottsarbetet bevaras. Betecknande härför är, att i T. U. n:r 1 samma ordf. fungerat åren 1912—17 och i T. U. n:r 2 samma v. ordf. åren 1912—18.

Helt annorlunda ställa sig förhållandena i fråga om andra kammaren. Medan det tar omkring sex år, innan första kammarens T. U. hinna undergå total förnyelse till sin sammansättning, synes det i regel dröja endast tre år, tills andra kammarens utskott till största delen förnyats. Därtill kommer att ombytet här sker på en gång. Under en och samma riksdagsperiod hålla sig visserligen personuppsättningarna i det närmaste konstanta, men vid den riksdag som sammanträder efter nyval bli förändringarna desto mera genomgripande. Av T. U:s femtio ledamöter hade vid 1915 års riksdag endast elva varit ledamöter eller suppleanter 1912. Vid 1918 års riksdag voro likaledes endast elva ledamöter kvar av de gamla uppsättningar 1915. Tilläggas kan att 1918 ombyte

genomgående ägde rum i alla utskotten på både ordförande- och v. ordförandeposterna¹. Tydligt är att under sådana förhållanden kontinuiteten i utskottsarbetet måste bli lidande. Skillnaden i detta avseende är betydande mellan T. U. — särskilt andra kammarens — och de ständiga utskotten, inom vilka senare en tämligen permanent kärntrupp år från år intar den ledande ställningen. Det enda egentligen traditionsbevarande elementet — såsom sådant för övrigt ingalunda betydelselöst — inom andra kammarens T. U. utgöres av sekreterarna, av vilka en del allt sedan sekreterarinstitutionens tillkomst (1912) ända till 7 à 8 riksdagar bibehållit sina platser². Det sedan gammalt hörda önskemålet, att T. U:s behov av fullgoda arbetskrafter bättre borde tillgodoses, synes numera, sedan de ständiga utskottens antal ökats, hava mindre utsikter än någonsin att bli förverkligat.

Redan på 1880-talet framfördes av en riksdagstalare i andra kammaren klagomål över att ledamöternas flertal i T. U. utgjordes »av nyvalde riksdagsmän, som passera rekrytåldern inom riksdagsmännens led»; därjämte insattes »en eller två, någon gång tre av dem, som hava någon större formell bildning, för att tillhandagå utskotten såsom skrivbiträden»³. Karaktäristiken passar alltså in, med den reservationen att de »skrivkunnigas» antal på senare tider måhända blivit ännu knappare. Ofta nog är det ordföranden, som ensam representerar den »formella bildningen». I själva verket ha T. U. en väsentlig uppgift att fylla som ett slags utbildningsseminarier för nyvalda riksdagsmän, där dessa inhämta de första grunderna av det inre riksdagsarbetet. Det är därför helt naturligt om ett T. U., i all synnerhet det första året av en riksdagsperiod, icke kan förväntas vara en politisk församling av alltför imponerande beskaffenhet. En uppmärksam

¹ Av ordf. voro tre, och av v. ordf. likaledes tre nyvalda riksdagsmän. — Av det ovan sagda framgår att Esséns påstående (a. a., s. 96), att ledamotsuppsättningen visar tendenser att bli mer och mer permanent åtminstone icke i fråga om A. K:s T. U. håller streck.

² Sekr. i T. U. n:r 1 har innehaft sin befattning sedan 1913 års riksdag, i T. U. n:r 2 sedan 1914 års senare riksdag. I T. U. n:r 3 har sekroposten haft rätt växlande innehavare, varemot den i T. U. n:r 4 bekläddes av samma person åren 1912—18 och i T. U. n:r 5 likaledes av en och samma innehavare åren 1912—17.

³ Cit. av EssÉN, a. a., s. 102.

iakttagare, som hade tillfälle följa utskottets utveckling, skulle emellertid finna, att det under loppet av riksdagsperioden till sitt allmänna skaplygne undergår en icke så obetydlig förvandling. Med större riksdagsvana, med de under riksdagsarbetet så småningom förvärvade större insikterna följer en snabbare uppfattning och mera säkerhet i utskottsärendenas behandling. Är det huvudsakligen av bönder och arbetare bestående personmaterialet av naturen gott — vilket det i regel är, även om de bekräftande undantagen någon gång kunna tyckas väl många — gör medlemmarnas bättre skolning att deras goda omdöme fullt ut kommer till sin rätt. Det sista året av riksdagsperioden står utskottet sålunda tämligen välrustat för sitt värv. Men därmed är också tiden ute för dess tillvaro i dess gamla sammansättning, och den utbildning T. U. givit sina medlemmar kommer aldrig dem själva till godo. Ledamotskap i ett T. U. och naturligtvis ännu mera suppleantskap är det lägsta trappsteget på den riksdagsbyråkratiska rangskalan. De ledamöter som lyckligt genomgått nyvalens skärseld söka och erhålla merendels »befordran» som suppleanter i något ständigt utskott, några få »obefordrade» stanna kvar, och samma kretsgång börjar på nytt.

Det ligger i sakens natur, att T. U:s auktoritet inför kamrarna icke kan vara synnerligen stor. Deras utlåtanden uppbäras icke, såsom fallet nästan alltid är med de ständiga utskottens, av några kända partiledares stöd, och det öde, som förestår dessa utlåtanden, är därför ganska nyckfullt¹. De där avhandlade ärendena ådraga sig i allmänhet föga uppmärksamhet, och det torde ytterst sällan förekomma att de upptagas till behandling på förberedande partisammanträden. De äro helt och hållet överlämnade åt vederbörande T. U:s ansvar. Då dettas utlåtande kommer inför kammaren, accepteras det väl i det stora flertalet fall, men icke så sällan händer, att det i en hastig vändning göres om under stor förvirring i partileden. Orsaken till denna osäkerhet är först och främst att utskottsrepresentanterna ej upprätthållit tillbörlig kontakt med sina partikamrater, men är också att söka däri att kammarledamöterna ej på förhand ha sin ståndpunkt

¹ Jämf. ESSÉN, a. a., s. 98.

klar i här ifrågavarande ärenden på samma sätt som fallet är beträffande andra såsom mera viktiga ansedda spörsmål. Utgången av T. U:s hemställanden kan därför ofta nog komma att hänga på inlägg som göras under själva kammardebatten och där giva signal till samling i den ena eller andra riktningen. Om man härtill betänker, att antalet närvarande kammarledamöter är alldeles särskilt oberäkneligt vid behandling av ärenden från T. U., framgår i huru hög grad slumpen är avgörande för dessa utskotts arbetsresultat.

En känsla hos medlemmarna av den svaga ställning T. U. intaga har ej varit utan inverkan på dessas arbetssätt. För allit utskottsarbete är kompromissen i viss mån högsta lag, men i T. U. om möjligt i ännu högre grad än i andra utskott. Man har här ett alldeles särskilt behov att ta hänsyn till vad som »gör sig» i kammaren. Kompromissen underlättas genom att de allra flesta av de förekommande spörsmålen icke äro partibetonade. Över huvud märkes partiskillnaden mycket litet inom T. U. Även i frågor som genom sin natur inbjuda till partisplittring söker man omsorgsfullt undvika stöttestenarna. Det är som om känslan av egen svaghet av sig självt skulle driva till sammanhållning såsom ett medel att uppnå största möjliga auktoritet inför kammaren. Enhällighet i utlåtandena skulle till och med på visst sätt kunna betecknas som en arbetsprincip för T. U.¹

Den omgång i ärendenas behandling, som betingas av T. U:s organisationsform, har man i någon mån sökt komma ifrån genom den praxis som uppstått med gemensamma sammanträden av de båda kamrarnas utskott. Den vanliga formen för dessa sammanträden, vilka ifrågakomma för handläggning av i båda kamrarna väckta likalydande eller likartade motioner, torde vara den, att till ordförande resp. v. ordförande utses de fungerande ordförandena i de sammanträdande första och andra kammarutskotten. Av sekreterarna avfattas gemensamt förslag till betänkande, som sedan, därest

¹ Ett studium av T. U:s utlåtanden under de senare åren (från och med 1912) ger vid handen att i medeltal 20 à 25 % av dessa äro försedda med reservationer. Denna siffra minskas dock betydligt, om man bortser från det stora antal reservationer, som avgivits av enstaka medlemmar och som sålunda ej markera någon partisplittring inom utskottet.

enighet uppnås, av båda utskotten användes. Ifrågavarande praxis går tillbaka till tvåkammerssystemets första år, men dess omfattning stöter på svårigheter att närmare bestämma. Någon undersökning härom föreligger ej och måste även här i det stora hela lämnas åsido. Så mycket må endast påpekas, att gemensamma utskottssammanträden åtminstone på senare tid varit att räkna till sällsyntheterna, och det torde icke vara för djärvt att påstå, att likartade i båda kamrarna väckta motioner minst lika ofta — om icke oftare — handlagts av vederbörande kammarutskott för sig som i gemensam sammankomst¹. Stundom äger ett samarbete av mera formlös art rum genom överläggningar mellan ordförandena eller sekreterarna, varvid önskat resultat kan uppnås t. ex. därigenom att det ena utskottet accepterar och gör till sitt ett genom det andras försorg utarbetat utlåtande².

¹ Under den tid undertecknad tjänstgjort som sekr. i A. K:s T. U. n:r 2 (fr. o. m. 1914 års senare riksdag) har detta utskott endast två gånger haft gemensamt sammanträde med T. U. i F. K. Enligt uppgift av sekr. i A. K:s T. U. n:ris 4 och 5 ha för dessa utskotts vidkommande under åren 1912—19 dylikt gemensamt sammanträde blott ett par gånger ägt rum och i fråga om T. U. n:r 1 under åren 1913—1919 en gång. Esséns utan stöd av någon som hälst undersökning fällde allmänna påstående (a. a., s. 104), att ifrågavarande praxis »alltmera utvecklats sig» och »blivit synnerligen fast rotad» är en sanning med modifikation.

² Ett ex. på detta slags samarbete — f. ö. av rätt kuriös art — kan anföras från 1918 års riksdag. Likalydande motioner hade väckts i båda kamrarna (F. K.: 112, A. K.: 301). I F. K. remitterades motionen till T. U. n:r 2, som avgav utlåtande däröver ¹⁹/₄, i A. K. till T. U. n:r 4, vars utlåtande, daterat ²³/₄, med en oväsentlig avvikelse är likalydande med det förstnämnda. Då ärendet förekom till behandling i F. K. (²/₆), uppträdde utskottsordf. herr Danström och uttalade sin förvåning över att några dagar efter det utlåtandet distribuerats i F. K. hade i A. K. utdelats ett likalydande utlåtande från dess T. U. n:r 4. Härav skulle man kunna sluta sig till, framhöll talaren, att samarbete ägt rum men så hade ingalunda varit fallet. »A. K:s utskott har helt enkelt lånat och låtit avtrycka F. K:s utskotts betänkande och detta utan att ens anhålla om lov härtill». Den beskyllning som riktades mot A. K.-utskottet och som i fortsättningen av anförandet ytterligare utvecklades gick ut på ingenting mindre än litterär stöld. Upprinnelsen till denna tämligen enastående kontrovers, som synes något uppstyllad, särskilt med hänsyn till det omstridda utlåtandets synnerligen enkla beskaffenhet, var den, att A. K.-utskottet i avsikt att inleda samarbete genom sin sekr. låtit höra efter hur långt ärendet avancerat i F. K.-utskottet. Dettas sekr. hade då upplyst att utlåtande redan utarbetats och därav lämnat ett korr.-avdrag, vilket A. K.-utskottet funnit

... Av de »två med varandra tävlande utskottssystem», som 1866 års riksdagsordning skapade¹, hava de ständiga utskotten utan gensägelse behållit övertaget. Deras ställning var redan från början den starkares, och det var endast vad man hade anledning vänta, då Heckscher i sin studie över T. U:s utveckling fram till sekelskiftet som resultat kunde fastslå, att dessa senare gått tillbaka i betydelse. Med det tämligen obestämda arbetsfält, som tillmätts T. U., var det rätt naturligt att de ej förmådde stå emot inkräkningstendenserna från de ständiga. Först genom praxis kunde en fast gränslinje väntas bli uppdragen dem emellan. En sådan har dock ännu ej, såsom i det föregående visats, kommit till stånd, och T. U:s kompetensområde är alltjämt svävande. Med hänsyn till det sätt varpå de hållit sin ställning i förhållande till jordbruksutskottet och i viss mån även statsutskottet kan det dock ej sägas att de på senare tid ytterligare förlorat i betydelse. Snarare tvärtom. Arbetsmaterialets ständiga ökning inom riksdagen, nödvändigheten att så långt möjligt ekonomisera med de ständiga utskottens tid och krafter synes tala för att T. U:s arbetsuppgifter för framtiden icke komma att alltför snävt begränsas.

Den framträdande roll av maktfaktorer inom vårt parlamentariska liv som riksdagsutskotten spela uppbäres helt och hållet av de ständiga och särskilda utskotten. De T. U:s ställning är härvidlag mycket underordnad. Man skulle annars möjligen kunna vänta, att just dessa utskott, som företrädesvis ha att behandla ämnen fallande inom Kungl. Maj:ts speciella maktområde, skulle verka som regeringsmaktens medtävlare. Den ringa grad av självständig auktoritet som tillkommer T. U. ävensom frånvaron av all initiativrätt ha dock gjort dem mindre skickade att i detta avseende gå i teten. I själva verket förhåller det sig ju så, att regeringsmakten beträffande inga utskotts arbete har de möjligheter att inverka dirigerande — låt vara på en omväg — som beträffande de tillfälligas. Dessas huvuduppgift är sovrande i förhållande till det rikhaltiga, i värde ytterst skiftande motionsmaterial som i en

lämpligt använda med en mindre ändring (jämf. förklaring av A. K.-utskottets ordf. A. K:s Pr: 47, s. 45).

¹ Enligt Louis De Geers ord, cit. av HECKSCHER, a. a., s. 54.

aldrig sinande ström årligen tillföres desamma. Vi ha sett att de i denna sin uppgift ha god hjälp av förvaltningens organ. Önskvärdheten av att det enskilda parlamentariska initiativet begränsas har icke minst med hänsyn till riksdagens alltmer växande arbetsbörda gjort sig gällande; men något effektivt medel i detta syfte har ej föreslagits och torde med våra riksdagsvanor vara ytterligt svårt att utfinna. Den utväg riksdagen har i sin hand att omedelbart avslå motioner hörande till T. U. begagnas endast i sällsynta undantagsfall¹. I stället för att göra processen kort föredrar man en hederlig begravning — utskottsvägen — även av motioner som knappast kunna anses värda denna ära. Så mycket viktigare är att T. U. vid den utränsningsprocedur, som det ankommer på dem att företaga, förfara med en viss stränghet. Så sker i allmänhet också, vilket framgår därav att i medeltal något över 50 % av de till dem hänvisade ärendena föranleda avstyrkande utlåtanden². Möjligen vore ett ännu strängare nagelfarande på sin plats för att hejda den ökning av mindre väl grundade motioner, som på de senare åren kunnat förmärkas.

¹ ESSÉN, a. a., s. 124.

² Av 185 utlåtanden avgivna av F. K:s T. U. under femårsperioden 1912—16 voro 92 tillstyrkande och 93 avstyrkande. Av A. K:s T. U. avgåvos under samma tid 146 tillstyrkande och 155 avstyrkande utlåtanden.

OBJEKTSKATTERNA OCH KOMMUNALSKATTEREFORMEN.

AV

D:R FRITZ H:SON BROCK.

Den ortodoxa läran angående kommunalbeskattningen har i Tyskland sedan något mer än ett kvarts sekel förkunnats i ungefär följande ord: I motsats till vad förhållandet är vid statsbeskattningen, bör vid kommunalbeskattningen intresseprincipen vara den förhärskande. Medan statsverksamheten är av mera allmän politisk art och de fördelar, medborgarne tack vare densamma komma i åtnjutande av, icke låta mäta sig på sådant sätt, att man därpå kan uppbygga en intressebeskattning, är förhållandet omvänt, vad kommunalverksamheten angår. Denna är i väsentlig mån av ekonomisk natur och lämpligt och tillbörligt är därför, att man vid kommunalbeskattningen i stor utsträckning betjänar sig av intresseprincipen vid skattebördans fördelning. Visserligen är ej den kommunala verksamheten sådan — anser man — att hela den kommunala skattebördan kan uppdelas efter intresse. En skatt efter förmåga är därför även på sin plats inom det kommunala skattesystemet, men denna skatt bör dock anvisas en mera underordnad roll. I första hand och i stor utsträckning bör således det kommunala inkomstbehovet täckas genom intressebeskattning.

Som emellertid en dylik beskattning — dels av tekniska skäl och dels ock på grund av en del andra konsiderationer av social eller ekonomisk natur, dem vi här förbigå — endast i ganska inskränkt mån låter realisera sig genom användande av direkta avgifter eller bidrag för tjänster och nyttigheter, dem kommunen leve-

rerar, måste man i stället tillgripa ett system av objektskatter på sådana kommunala skatteobjekt, vilka i särskilt hög grad anses dra fördel av den kommunala verksamheten, eller vilka av en eller annan anledning anses åsamka kommunen särskilda kostnader.

Det kommunala skatteprogrammet har därför i allmänhet fått följande utseende: en *fastighetsskatt* på all fast egendom, vilken ej av särskilda anledningar (fastighetens allmännyttiga, fromma etc. bruk) uttryckligen fritagits från skatten, en *närings-skatt* på handel och övriga näringar, vilka kunna anses »på ett mera stadigvarande sätt vara bundna vid kommunen» (en bestämmelse, som lämnar rum för åtskillig osäkerhet, beträffande vilka yrken, som böra drabbas av näringskatten) och slutligen en personlig skatt på alla kommunmedlemmar, utmätt efter den personliga skattekraften.

Även hos oss har, som bekant, detta skatteprogram, under vår långa väntan på en kommunalskattereform, gjort stora landvinningar och såsom ett bidrag till diskussionen om denna reform är det därför måhända ej ur vägen, att vi till en början något närmare söka pröva hållbarheten av den teoretiska grund, på vilken den gängse doktrinen bygger.

I sådant syfte vilja vi därför till besvarande framställa följande frågor: kan man verkligen med fog påstå, att fastighetsägare och näringsidkare ha större intresse, större fördel, av den kommunala verksamheten än andra samhällsmedlemmar, och att detta intresse är så allmänt och likformigt, att detsamma kan motivera ett system av objektskatter å fastigheter och näringar, eller kan man i övrigt finna någon rättvis grund, efter vilken skattebördan bör fördelas *dels* mellan fastigheter och näringar inbördes, *dels* mellan objektskatterna å ena sidan och den personliga skatten å den andra.

Sedan vi efter bästa förmåga sökt visa, i hur ringa mån detta i själva verket är fallet, skola vi därefter söka bilda oss ett begrepp om, av vad ekonomisk innebörd de skatter äro, vilka man vanligen föreslår såsom specialskatter å den fasta egendomen och näringarna, ty utan en åtminstone ungefärlig uppfattning av dessa skatters ekonomiska verkningar, sker ju allt reformarbete i blindo.

Vid bedömandet av frågan, huruvida fastighetsägare och näringsidkare verkligen ha större intresse, större fördel, av den kom-

munala verksamheten än andra kommunmedlemmar, kan det möjligen vara av intresse att höra, att en så klarsynt och på området sakkunnig man som Schanz härtill ställer sig mycket tvivlande och närmast i det stora hela synes vilja förneka detta, både vad fastighetsägare och näringsidkare beträffa¹. För vår del skulle vi dock hållre i detta hänseende vilja göra en viss skillnad mellan fastighetsägare och näringsidkare.

Vad näringsidkarne angå, synes det oss knappast möjligt påstå, att de av kommunens verksamhet åtnjuta särskild förmån av sådan art, att därmed en allmän näringsbeskattning kunde motiveras.

Växer kommunen, växer näringsidkarnes avsättning, har man menat, och stundom huvudsakligen² i denna omständighet velat se det särintresse, som skulle motivera näringskatterna. Men växer kommunen, växa väl även som regel antalet konkurrenter för den händelse, det är fråga om lokala näringar. A priori är det därför ingalunda säkert, att den enskilde näringsidkarens vinst stiger med kommunens utveckling. Men i det fall, då den kommunala verksamheten, vilken till stor del utgör förutsättningen för kommunens utveckling, endast påför näringsidkarne besvärliga konkurrenter, vilka hota deras existensmöjlighet, är det naturligen en alltför djärv konstruktion att för dem presumera ett specialintresse av kommunalverksamheten, med vilket en särbeskattning av näringarna skulle motiveras.

Annorlunda ligger ej heller förhållandet, då det gäller näringar med interlokal kundkrets. Är det t. ex. fråga om en fabrik, som säljer hela sin tillverkning på annan ort, kan man ju för densamma ej alls tala om någon direkt fördel på grund av ökad omsättning tack vare kommunens tillväxt. Andra förmåner kunna härav visserligen tillföras sådan näringsidkare såsom förbättrade kommuni-

¹ Zur Frage des Steuerprinzips bei den Gemeindesteuern (Finanz-Archiv 1915 p. 54).

² Enl. Denkschrift vom 4 April 1896 über die Ausführung des Kommunalabgabengesetzes vom 14 Juli 1893 skulle man använda realskatterna för att täcka sådana utgifter som den Grundbesitz und Gewerbebetrieb neben dem allgemeinen der Gemeindeangehörigen ein besonderes Interesse, von denen sie einen besonderen Vorteil, z. B. in Steigerung der Wohnungsmieten und damit des Grundstückwertes oder verbesserten Absatz haben. (cit. efter Schanz a. a. p. 58). Jmfr. Eiserman och v. Woleker: Förslag till lag ang. kommunaltaxering etc., Sthlm 1917 pp. 164, 165.

kationer, bättre lossnings- och lastningsanordningar o. s. v. Men allt dylikt är dock osäkert och omöjligt att i det enskilda fallet tillnärmelsevis uppskatta, för såvitt man ej genom särskilda avgifter kan kräva ersättning. Omöjligt är för övrigt ej, att den kommunala utvecklingen rent av kan bli till skada för en interlokal näring på grund av stegrade arbetslöner och andra kostnader, vilka kommunens tillväxt orsakar.

Om man således än naturligen måste medge, att näringsidkarne i många fall få en speciell fördel av de kommunala utgifter, vilka betinga kommunens utveckling, synes oss dock denna förmån fördelad allt för ojämt och efter allt för osäkra regler, för att man därmed billigtvis skulle kunna motivera en allmän näringsbeskattning¹.

Man skulle emellertid kunna mena — och detta är också ofta fallet med ivrarna för en särskild näringsbeskattning — att den rätta anledningen till en sådan skatt, mindre är att söka i någon näringsidkarnes speciella fördel av kommunalverksamheten än i den omständigheten, att varje näring fullt ut bör bära sina egna kostnader.

Med en dylik motivering för näringsbeskattningen blir det emellertid fråga om en helt olika skattefördelningsgrund. Den omständigheten, att en del av näringarnes omkostnader betalas av kommunen, innebär nämligen ej med nödvändighet, att näringsidkarne härigenom erhålla någon som helst förmån. Finge näringarne i stället själva bära dessa kostnader, vore det ju ej otänkbart, att de åtminstone i många fall kunde övervälta dem helt och hållet på konsumenterna. Men för sådan händelse kunde det väl kvitta näringsidkarne lika, om de själva eller kommunen i första hand betalade kostnaderna.

Om därför en specialbeskattning av näringarne, utmätt efter de kostnader, de förorsaka kommunen, icke sämmanfaller eller får förblandas med en inträsebeskattning, motiverad med näringsidkarnes speciella fördelar av kommunalverksamheten, hindrar således den förut påpekade obilligheten av sistnämnda näringsbeskattning ingalunda, att den på förstautydda sätt utmätta skatten skulle

¹ Se häremot t. ex. LOHMANN: Die besondern direkten Gemeinde-steuern in Preussen (Jena 1913 pp. 14—15).

i och för sig kunna vara väl motiverad. Vid första påseende åtminstone synes den också ha starka skäl, som tala för sig.

Kan näringskatten, så utmätt, övervältas på konsumenterna, är ju intet ont att säga därom. Att var och en betalar kostnaderna för den vara, han konsumerar, synes ej mer än rätt och billigt. Och i den mån skatten icke skulle kunna övervältas, vore det väl ett tydligt bevis därför, att om den icke uttagits, skulle näringsidkarne gjort extra vinster, vilka möjliggjort en oekonomisk produktion. En skatt efter kostnaderna komme därför — i den mån den ej utan vidare kunde övervältas — att medföra ett rationaliserande av näringslivet och trots en viss yttre likhet med en konsumtionsbeskattning, bleve den ej att jämföra med denna. Den senare innebär nämligen så gott som alltid ett förryckande av produktionens naturliga läge och ett fördyrande av de beskattade varorna, som ej motiveras av deras kostnader.

Allt vad vi hittills anfört, synes oss således tala för lämpligheten av en näringskatt, utmätt efter de särskilda kostnader, de olika företagen orsaka kommunen. Det är emellertid tydligt, att påläggandet av en sådan skatt förutsätter, att man verkligen kan påvisa dessa kostnader. Kan så ej ske, svävar nämligen den motivering, som skulle rättfärdiga skatten, helt och hållet i luften; och är det fråga om en övervältbar skatt, blir likheten med en vanlig konsumtionsbeskattning påfallande. Det är nämligen tydligt, att om man för täckande av en publik utgift har möjlighet att uppbringa medlen genom en skatt efter förmåga eller en övervältbar näringskatt, måste man verkligen kunna fixera kostnadernas storlek eller för varje fall det minimibelopp, vartill de under alla omständigheter få anses uppgå, därest man vid val av det senare alternativet skall kunna frita sig från beskyllningen att ha infört en konsumtionsbeskattning. Men hur skall man kunna fixera de olika företagens kostnader?

Om man medger, att även en ämbetsman, en arbetare eller kapitalist har nytta av utgifterna för gatuanläggning och gatuunderhåll, är det ej gott att avgöra, huru högt de kostnader böra uppskattas, som särskilt näringsarna ådraga kommunen för gatuhållning. Icke heller blir det lätt att bestämma, även om den summa, som skulle uttagas såsom näringskatt, redan vore fixerad, hur denna

rättvisligen borde slås ut på de olika företagen. Huru skulle det vara möjligt, att utan genom renaste godtycke fastställa skillnaden i de kostnader, företag av olika art, t. ex. en handelsbod eller ett repslageri, försäkra kommunen? Icke finnes det egentligen någon rimlighet uti, om man verkligen går frågan in på livet, att påstå, att de kostnader, företagen orsaka kommunen, stå i något regelbundet förhållande till deras vare sig avkastning eller omsättning eller rörelsekapital eller fasta kapital eller arbetarantal eller överbud taget till något av alla de yttre kännetecken, man velat acceptera som skattemått.

Att motivera en näringsbeskattning på något av de båda ovan anförda vanliga sätten förefaller därför ej möjligt.

Vad åter den kommunala särskatten å fastighet beträffar, synes den oss, oaktat ej heller den torde kunna befrias från alla arbiträra element, bättre kunna motiveras med ett fastighetsägarnes specialintresse av den kommunala förvaltningen. För fastighetsägaren synes nämligen fördelen härav mera allmän och odisputabel.

Alla åtgärder, vilka avse att försköna staden (el. kommunen) eller att på något vis göra det mera angenämt och bekvämt att bo i densamma, måste nämligen antagas verka till ett uppehållande resp. stegrande av fastighetsvärdena. T. o. m. anstalter som spårvägar och förstadskommunikationer, vilka i första hand syfta till att hålla tomtvärdena i centrum nere, torde ofta på tid och längd verka i rakt motsatt riktning. (Icke kunde t. ex. London City blivit det affärslivets brännpunkt, den nu är, om icke bl. a. de goda kommunikationerna — de underjordiska järnvägarne m. m. — möjliggjort detta. Men hade ej affärslivet där koncentrerats på sätt, som skett, hade väl heller aldrig tomträntorna stigit till sin nuvarande höjd.)

För den händelse, man är sinnad införa en beskattning av den oförtjänta värdestegringen som sådan, kan dock den frågan uppställas, huruvida en särskild kommunal fastighetsskatt har fog för sig. Båda våra nya kommunalskatteförslag (av 1917) förutsätta emellertid en värdestegringskatt vid sidan om fastighetsskatten och för vår del kunna vi ej finna detta annat än riktigt. Förutom det, att värdestegringskatten aldrig kan tänkas så konstruerad, att hela den oförtjänta värdestegringen blir konfiskerad, är det påtag-

ligt, att fastigheterna ha ett alldeles speciellt intresse av den kommunala verksamheten, även om det gäller ett samhälle, som ej tillväxer och i vilket ingen värdestegring förekommer. Ty medan även näringarne så småningom, smärtfritt och utan förluster, kunna skilja sitt öde och sina intressen från kommunens, äro fastigheternas värden och fastighetsägarnes intressen därmed oupplösligen förbundna. Om den kommunala verksamheten förfölle, skulle nämligen byggnader och tomter förlora allt värde och även åkerbruket skulle endast med svårighet kunna bedrivas, således även åkerjorden i högsta grad förlora i värde, medan däremot en näringsidkare i regel — åtminstone om han finge tillräcklig tid på sig — skulle kunna rädda undan sitt kapital.

Det synes oss således påtagligt, att fastighetsägarné få anses ha ett alldeles speciellt intresse av kommunalverksamheten, med vilket en särbeskattning av fastigheterna kunde låta motivera sig. Omöjligt torde dock vara att finna en rationell grund, efter vilken den kommunala skattebördan bör fördelas mellan en sådan intresseskatt å fastigheterna och övriga kommunalskatter. Även om man nämligen medgäv, att innehavare av fastighet ha större intresse av kommunens bestånd och utveckling än övriga kommunalmedlemmar, kan man naturligen ej på något vis exakt kvantitativt mäta storleken av de resp. intressena.

Man har därför också på annan väg sökt komma till en rationell grund för den del av skattebördan, som bör uttagas genom intressebeskattningen. Man har nämligen påstått sig kunna särskilja sådana kommunalutgifter, vilka uteslutande eller i allt övervägande grad komma fastigheterna (resp. näringarna) till godo, från sådana utgifter, vilka mera skulle komma samhället i dess helhet till godo, och menat att de förra borde uttagas genom särbeskattningen¹. Även detta synes dock endast vara en sådan där

¹ En inblick i, vilka utgifter, man bör tänka sig uttagas enbart eller till stor del (tredjékategorien) genom intressebeskattningen, ger oss t. ex. Lohmann (a. a. p. 19) i följande passus: die nur durch Realsteuern zu deckenden Ausgaben umfassen in der Hauptsache die Kosten für das kaufmännische, gewerbliche und sonstige Fachschulwesen und die Kosten der Baupolizei, während zu der dritten Kategorie vorwiegend gerechnet werden die Kosten der Unterhaltung und Reinigung der Strassen und Kanäle,

allmän princip, som, då man går den närmare in på livet, genast löser upp sig i rena godtycket.

Om vi bortse från näringarna, då vi ju redan klargjort vår ställning till en intressebeskattning av dem, ha vi, för att förstå det sagda, endast att erinra oss, vad som redan framhållits, att nämligen å ena sidan all kommunalverksamhet, i den mån den medför en vilken som helst trevnad eller bekvämlighet för kommunen, även resulterar i ett upprätthållande, resp. stegrande av fastighetsvärdena, medan å den andra alla utgifter för såväl »Bau-polizei» och »Fachschulwesen» som gatuunderhåll och andra slag av kommunalverksamhet, i vilka man velat tillskriva fastighetsägarna, (resp. näringsidkarna) ett specialintresse, äro nödvändiga utgifter för samhällets bestånd och trevnad resp. utveckling överhuvud taget och därför också få anses komma samtliga samhällsmedlemmar till godo. Lika litet, som då det gäller den speciella näringskatten, torde man därför beträffande fastighetsskatten vara i stånd att finna en rationell grund, efter vilken den summa, som borde uttagas genom denna skatt, skulle kunna bestämmas¹.

Efter allt, vad vi i det föregående utvecklat, torde det således få anses ganska oomtvistligt, att den teoretiska grund, på vilken de kommunala objektskatterna vanligen läggas, är ganska vacklande. Principen att utmäta skatterna efter de kostnader, de orsaka det allmänna, visar sig icke alls tjänlig att motivera en allmän intressebeskattning, och ett utmätande av dessa skatter efter »särintresset» torde på sin höjd kunna åberopas såsom stöd för en fastighetsskatt och även i detta fall blir där ett vidsträckt rum för godtycket, om kanske än ej i högre grad, än vad man i allmänhet inom skatteväsendet får åtnöjas med. De djupare liggande grunderna för yrkandet på en omläggning av kommunalbeskattningen ha emellertid också varit av mera praktisk natur och helt andra, än de

der öffentlichen Beleuchtung und Wasserversorgung, des Feuerlöschwesens, der Schulverwaltung und des höheren Schulwesens, für Kunst und Wissenschaft und die Zinsen und Tilgungsbeträge für die hierfür entstandenen durchweg erheblichen Schulden.

¹ I praxis tar sig godtyckligheten i den kommunala intressebeskattningen uttryck, bl. a., i den högst olika procent av den kommunala skattebördan, olika kommuner finna skäligen lägga över på objektskatterna. (Se härom t. ex. Schanz a. a. p. 74).

kvasirättfärdighetskrav, vilka komma till synes i den gängse motiveringen för en kommunal objektbeskattning.

Den moderna utvecklingen från »nattväktarstat» till »kultur- och välfärdsstat» har nämligen ställt större anspråk på såväl statens som kommunernas pung, än vad förhållandet var »i den gamla goda tiden». Och den fiskaliska konsekvensen härav har blivit, att det gamla sättet för kommunerna att skaffa sig inkomster genom »centimes additionnels» till statsskatterna visat sig mer och mer besvärlig. Särskilt blev detta naturligen fallet, sedan man vid statsbeskattningen börjat lägga tyngdpunkten på en på självdeklaration byggd inkomstskatt.

Om nämligen staten redan själv för egna ändamål hårt belastar denna skatteart, medför det stora betänkligheter att låta kommunerna genom sina tilläggsören fördubbla eller tredubbla den skattesumma, som på grund av deklARATIONEN skall uttagas. En för hög skatteprocent kan ju — som bekant — innebära en stark frestelse till oärlighet och göra skatten till en ren parodi på rättvisa. Naturligen avhjälpes ej heller den befarade olägenheten därigenom, att man i stället för att tillåta tilläggscentimes konstruerar en på självständig deklARATION fotad kommunal inkomstskatt. Ty deklARATIONERNA måste naturligen alltid i viss mån täcka varandra, om ej deklARANTEN vid falsk deklARATION skall stå allt för stor risk. Vid deras avgivande måste han därför ha klart för sig, att deklARATIONEN för statsskatten alltid måste få sina konsekvenser för hans börs även beträffande kommunalskatten och omvänt.

Den ovan påpekade omständigheten är det således huvudsakligen, vilken gjort det angeläget att i görligaste mån åtskilja stats- och kommunalbeskattningen och för den senare utbilda egna skatteformer¹. När staten nu emellertid för egen del tar inkomstskatten i anspråk — något, som ju är fullt berättigat, bl. a. därför, att en dylik skatt lämpar sig bäst för ett större territorium — och man för kommunernas del i görligaste mån vill undvika skattekonkurrens

¹ Skilsmässobehovet är därför ej — såsom så ofta uppgives — betingat av statens och kommunens väsenolika uppgifter och därav beroende olika skatteprinciper. Jmfr t. ex. Kuylenstierna i Statsvetenskaplig Tidskrift 1919 p. 203: »någon väsenkillnad mellan statsskatt och kommunal-skatt finnes icke».

med staten, ligger det således nära till hands — även bortsett från alla historiska moment, som medverkat till utformande av de positiva skattesystemen — att söka skapa en objektsbeskattning för kommunerna. Som man emellertid vid en dylik beskattning icke alls, eller för varje fall endast mycket ofullständigt, kan ta hänsyn till den personliga skatteförmågan, men en kommunal objektsbeskattning därför, om den utan vidare etablerades, kunde verka stötande, har man tagit sin tillflykt till intresseteorien för att urskulda och försvara densamma.

Att man på bästa sätt söker motivera åtgärder, dikterade av nödvändigheten, är ju i och för sig intet klandervärt. Men en falsk teori, huru vacker och rättvis den än kan låta, innebär dock alltid en viss fara. Intresseteorien har också medfört, att man offrat mycken uppmärksamhet och många onödiga ansträngningar åt den omöjliga uppgiften att konstruera objektskatter, vilka skulle stå i rätt förhållande till intresset eller kostnaderna, medan man däremot så gott som helt och hållet lämnat åsido de väsentliga frågorna, vem de planerade objektskatterna egentligen drabba och hur de verka. På följande sidor skola vi i någon ringa mån söka gottgöra denna försummelse och, med ledning av den ekonomiska vetenskapens lärdomar, i största korthet upptaga dessa frågor till skärskådande.

Vi börja då med fastighetsbeskattningen.

Är fastighetsskatten så konstruerad, att den endast träffar den rena jordrönten, kan den på det hela taget, såsom redan Ricardo (Principles ch. X) framhåller, ej övervältas. Denna sats är emellertid numera så oomtvistad och så väl känd, att vi ej skola uppehålla oss vid densamma¹. Det är dock ej en på så vis konstruerad skatt, vilken i allmänhet figurerar i de kommunala skatteprogrammen, utan det är där i regel fråga om en fastighetsskatt i inskränkt mening d. v. s. en skatt på fastighet efter dess salu- eller avkastningsvärde.

Vi måste därför undersöka övervälningsförhållandena vid en sådan skatt, men anse oss ej för vårt ändamål behöva göra skillnad

¹ Den utgör dock endast en första approximation, ty även en skatt »on surplus» medför »some little disturbance of economic margins». Edgeworth: Econom. Journal 1897 p. 57.

på de fall, då skatten utmätas efter saluvärdet eller avkastningsvärdet¹, ehuru väl, som bekant, taxeringsresultaten i desse båda fall ingalunda alltid sammanfalla. Däremot måste vi vid en redogörelse för fastighetsskattens övervälningsförhållanden skilja mellan

(A) jordbruksfastighet och (a) fastighet i stad, samt vidare emellan, huruvida fastighetsskatten utgör

(B) endast ett led i ett skattesystem med allmän kapitalbeskattning eller (b) den är »a single tax», varmed vi här förstå, att den utgör en extra fastighetsbeskattning. I senare fallet (b), då skatten således utgör en single tax, kan den enligt allmänt antagande övervältas i båda fallen: A och a.

Beträffande jordbruksfastighet resonnerar man, att skatten lägger jorden vid produktionsmarginalen öde. Där förekommer nämligen ingen jordränta, utan den ersättning, odlären får för sin möda, är, förutom »lön», endast normal ränta å i rörelsen nedlagt kapital. Beskattas nu jordbruksnäringskraftigare än andra näringar, blir därför den marginelle jordbrukarens inkomst (eller jordbrukarens inkomst vid produktionsmarginalen) mindre, än den skulle blivit, om han använt sitt kapital och sin arbetskraft på annat håll. Kan han därför ej få full ersättning för skatten i högre priser på sina produkter, drar han sig så vitt möjligt och så fort ske kan tillbaka från den marginella produktionen, och den härigenom uppkomna knappheten på jordbruksprodukter kommer då för varje fall att tvinga priset å dessa i höjden. Fastighetsskatten kommer därför ej att vila — åtminstone med hela sitt belopp — på fastighetsägarna, utan den kommer i större eller mindre grad² att kunna övervältas på den konsumerande allmänheten.

¹ Att avkastningsvärdet bör läggas till grund vid taxering av åtminstone jordbruksfastighet, se Sommarin i Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1917 p. 335.

² I vad mån skatten kommer att falla på producenterna resp. konsumenterna, blir huvudsakligen beroende dels av huru stor del av hela behovet, som täckes i närheten av produktionsmarginalen dels ock av efterfrågans elasticitet. Man kan i huvudsak särskilja fyra fall. I. Endast en ringa del av behovet täckes i närheten av produktionsmarginalen, och varan är relativt *ombärlig*; II. En ringa del av behovet täckes vid produktionsmarginalen, men varan är lätt *umbärlig*; III. En stor del av behovet täckes vid produktionsgränsen, varan är *ombärlig*; IV. En stor del av behovet täckas vid prod. gränsen, varan *umbärlig*.

Teoretiskt är naturligtvis denna klassiska lära riktig, om man förutsätter — förutom konkurrens — en isolerad folkhushållning. Ha vi däremot ej att göra med en folkhushållning, inom vilken prisbildningen på agrarprodukter försiggår oberoende av världsprisen, ha vi åter allt skäl att anse, att skatten i det stora hela blir liggande där den lagts. På grund av den utländska konkurrensen kunna nämligen priserna ej stiga, utan skattens verkan inskränker sig huvudsakligen till, att den inhemska odlingen och därmed jordräntan går något tillbaka.

För att kunna bilda oss en föreställning om verkningarna i vårt land av en fastighetsskatt såsom single tax å jordbruksfastighet, måste vi således ha klart för oss, i vad mån våra tullar och övriga transportsvårigheter göra oss oberoende av den internationella prissättningen å jordbruksalster. Någon uttömmande utredning till besvarande av detta spörsmål har dock aldrig lämnats, men så mycket torde dock vara odisputabelt, som att tullskyddet för vår viktigaste brödsäd (råg) hittills ej som regel fullt utnyttjats, allra minst i de inre delarna av landet¹. Förutsättningar synas således ha varit för handen, att en single tax å jordbruksfastighet skulle i stor utsträckning kunnat övervältas, därest den före kriget

I. I detta fall kunde prisen visserligen stiga starkt, utom någon synnerlig minskning av konsumtionen. Men den relativt obetydliga minskning som likvisst äger rum, medför ett snabbt höjande av den marginella produktionens avkastning, varför producenterna antagligen ändå få bära en icke ringa del av skatten i form av minskade differentialräntor; II. Detta fall är naturligen än ofördelaktigare för producenterna, enär här med varje prisstegring även efterfrågan krymper starkt samman, så att jämvikt mellan utbud och efterfrågan först uppnås vid en än mer givande produktionsgräns. Differentialräntan kommer således i detta fall att än mer beskäras; III. I detta fall torde utsikterna för konsumenterna att få betala, praktiskt sett, hela skatten, vara störst. En stark prisstegring kan äga rum, utan att efterfrågan synnerligen minskas, och minskningen av efterfrågan kan endast föga reducera de marginella produktionskostnaderna. IV. Detta fall framgår utan vidare av det föregående. — Fall III torde vara det, som närmast — i stort sett — är tillämpligt på jordbruksnäringen. Vid en mera noggrann analys måste emellertid hänsyn tagas bl. a. även till den omständigheten, om den beskattade varan följer lagen för increasing, constant eller diminishing return.

¹ Se Wohlin: Det svenska jordbrukets avsättningsförhållanden, 1914 pp. 143 och följ. samt hans uppsats i Ekon. Tidskr. 1905 pp. 1 och följ.

gällande tullregimen även i fortsättningen blivit bestående. Annorlunda ställa sig förhållandena naturligen i samma mån, agrarskyddet försvagas eller avskrivs. Redan den automatiska minskning i detta skydd, som inträtt med pänningvärdets fall, medför att vår prisbildning å jordbruksalster blir vid i övrigt normala förhållanden mera beroende av utlandets. En fastighetsskatt å jordbruksfastighet kommer således antagligen att verka till ett sänkande av jordvärdena.

Vi övergå nu till fall *ab* d. v. s. att studera övervälningsförhållandena vid en *single tax* å taxeringsvärdet av stadsfastighet. En sådan skatt kan man riktigast, i stort sett, betrakta som tvänne skatter: en tomtskatt och en byggnadsskatt, förhållande sig till varandra som tomtvärdet förhåller sig till husvärdet. (Får således fastigheten som helhet anses värd 100,000 kr., tomten 40 tusen kronor och husen 60 tusen kronor, utgör tomtskatten $\frac{2}{5}$ och husskatten $\frac{3}{5}$ av fastighetsskatten.) Den del av skatten, som motsvarar tomtvärdet, kan i det stora hela ej övervältas. Den del av skatten, som motsvarar husvärdet, kommer däremot i regeln att åtminstone på längden bäras av hyresgästerna.

Att fastighetsägaren i regel ej kan övervälta tomtskatten, är ganska tydligt. Tomter ge i allmänhet så pass hög jordränta, att det icke i nämnvärd omfattning kan löna sig att ens vid marginalen — för undvikande av skatten — förvandla dem till jordbruksjord. Skatten medför således ingen minskning i utbudet av tomter och stannar därför med all sannolikhet på tomtägarne¹.

Se vi åter till den del av fastighetsskatten, som är att betrakta som en byggnadsskatt, får denna, som sagt, i det stora hela, på tid och längd anses som övervältbar och skälet härför är snarlikt det, vi använde, då det gällde att visa, att en *single tax* å jordbruksfastighet i regeln kunde övervältas. Finge nämligen ej fastighetsägarna igen skatten i högre hyror, skulle husbyggande bli en dålig pänningplacering och man skulle inskränka byggnadsverksam-

¹ St. Mill (Principles Bk V ch III § 6) gör dock skillnad på, om tomtskatten är kombinerad med en lika skatt på jordbruksjord eller ej. I senare fallet menar han, att skatten i någon mån är övervältbar, enär den «would, unless of trifling amount reduce the return from the lowest ground-rents below the ordinary return from land».

heten till dess på grund av bostadsbrist och därmed följande hyresstegringar näringen åter gäve normal avkastning¹.

Mycket ojämnt komme dock denna skatt att verka under lång tid framåt. I stillastående och än mer i tillbakagående samhällen komme den antagligen under årtionden eller århundraden att bäras av fastighetsägarna². Först sedan en del av husen »slitits ut», så att en minskning i utbudet (relativt till efterfrågan) uppkomme, kunde husägarna hoppas på en stegring av hyrorna, kompenserande skatten. I samhällen med ett hastigt tillväxande bostadsbehov skulle fastighetsskatten däremot — i den mån den motsvarade en husskatt — snart nog kunna övervältas.

En fastighetsskatt å stadsfastighet skulle således, som vi se, såsom single tax *dels* drabba mycket ojämnt och *dels* på större, snabbt tillväxande, platser öka bostadssvårigheterna och stegra hyrorna. För varje fall i den händelse man på grund av skattesystemets konstruktion i övrigt har anledning misstänka, att fastighetsskatten å stadsfastighet komme att verka som en single tax, vore det därför lyckligt, om man kunde nöja sig med tomtvärdeskatt, då det gäller fastighet i stad³.

¹ I någon mån får dock husskatten anses komma att vila även på fastighetsägarna, nämligen i deras egenskap av tomtägare, ty i någon mån få väl de stegrade hyrorna anses medföra en inskränkning i behovet efter bostad och därmed också en minskad efterfrågan på tomter.

² Detta dock under antagande, att efterfrågan efter bostad får anses i viss mån elastisk. Förutsätter man åter att efterfrågan efter bostad är absolut oelastisk, får man väl antaga, att skatten till någon del komme att övervältas. Till huru stor del låter sig emellertid ej med säkerhet avgöra (varom se t. ex. Edgeworth a. a. p. 53.).

³ Vår undersökning här ovan har utgått från förutsättningen att fastighetsskatterna voro lagda till samma höjd inom samtliga kommuner. Är detta ej fallet, ger denna omständighet emellertid anledning till särskilda betraktelser endast då det gäller fastighetsskatt å jordbruksfastighet och effektiv utländsk konkurrens i jordbruksprodukter ej existerar. I detta fall kommer skatten visserligen också att stegra priset på jordbrukets produkter, men man kan därför ej — såsom i motsvarande fall vid en jämn fastighetsbeskattning — påstå, att jordbrukarna — generellt sett — kunna övervälta skatten i mån, som priserna på agrarprodukterna drivits i höjden av skatten. I några kommuner må detta väl bli händelsen. I andra kommuner med lägre fastighetskatter kommer resultatet att bli en utvidgad produktion och stegrade jordräntor. Den ojämna skatten kommer där således att verka som en premiering av jordbruket. I återigen andra

AB och *aB*¹. I dessa fall föreligger ej den orsak till skatteövervältning, vi i det föregående påpekat. Om nämligen kapitalet, i vilka former det än kläder sig, drabbas av en lika skatt, bortfaller ju varje anledning att särskilt undvika jordbruk och husbyggande. Utgår man från förutsättningen av en isolerad folkhushållning, ligger i stället det antagandet närmast till hands, att det i det stora hela bleve kapitalisterna som sådana, vilka fingo bära kapital-skatten², i vilken näring de än investerat sina kapital.

I vår tid kunna vi emellertid knappast — allra minst då det gäller kapitalmarknaden — uppehålla förutsättningen av en isolerad folkhushållning vid våra resonemang om skatteövervältningen. Finge vi därför i stället tänka oss en fullt fri och oförhindrad kommunikation mellan olika länders kapitalmarknader, skulle naturligen kapitalräntan vara densamma i alla länder. Beskattade man kapitalet i ett land så, att räntan där sjönke, skulle det därför börja och fortsätta att emigrera, till dess på grund av kapitalknappheten låneräntan åter i det landet stigit till samma höjd som i utlandet. Och vore landet i fråga ett litet land så att det utvandrade kapitalet därför, praktiskt taget, ej influerade räntenivån i utlandet, komme kapitalskatten i det landet att i dess helhet kunna övervältas. Det bleve därför i sista hand arbetet och jorden, som under antagna förutsättningar fingo betala skatten.

Fastighetsskatten å stadsfastighet komme således nog för sådant fall att i det stora hela verka på samma sätt som en single tax d. v. s. kapitalfördyringen komme i viss mån att hämma byggnadsverksamheten, så att hyrorna gingo i höjden.

Huruvida åter och i vad mån jordbrukarna i nu debatterade fall få antagas kunna övervälta fastighetsskatten, blir i hög grad beroende på, om vi förutsätta effektiv utländsk konkurrens i agrarprodukter eller ej. I förra fallet kommer väl odlingsmarginal och kommuner med särskilt höga fastighetsskatter kommer odlingsgräns och jordräntor att krympa samman.

¹ Dessa fall kunna naturligen i praxis tänkas realiserade endast mycket tillnärmelsevis.

² Seligman menar (Shifting and incidens af taxation, second edition (p. 262) att skatten slutgiltigt komme att vila på kapitalisterna. Edgeworth (a. a. p. 49) påpekar, att detta icke är nödvändigt, om man tar längre perioder i betraktande, enär skatten kunde tänkas medföra en minskning i kapitalaccumulationen.

jordränta att krympa starkt samman. Även som led i ett allmänt kapitalskattesystem komme således fastighetsskatten att vila tungt på jordbruket. I senare händelsen skulle däremot de stegrade priserna på jordbruksprodukter antagligen i hög grad förhindra ett tillbakaträngande av odlingsmarginalen och kapitalskatten således i verkligheten huvudsakligen avslöja sig som en skatt å arbetet.

Verkligheten torde emellertid ligga någonstädes mitt emellan våra båda hittills gjorda antaganden angående kapitalets rörelsefrihet. I betraktande av det faktum, att kapitalräntan dock står på ganska olika höjd i skilda länder, synes det oss nämligen tillräckligast att antaga, att en allmän kapitalskatt visserligen i någon mån komme att medföra en kapitalemigration eller, vilket komme tämligen på ett ut, att man bleve mindre angelägen om att hit indraga utländskt kapital i produktivt syfte — men att detta dock ej komme att ske i sådan omfattning, som skulle erfordras för att tillåta kapitalisterna att helt övervälta skatten. Bäst i överensstämmelse med verkliga förhållandet synes oss därför vara att antaga, att en allmän kapitalskatt komme att bäras delvis av kapitalet, delvis av jord och arbete. Huru särskilt våra fastighetsskatter under dessa ändrade förutsättningar skulle i olika fall i övervälningshänseende komma att te sig, torde utan vidare framgå av det föregående och behöver således ej närmare utredas.

Den enda fråga, vidkommande fastighetsskatternas övervälningsförhållande, som ännu möjligen synes kunna göra anspråk på vår uppmärksamhet, blir således: vad följer för övervälningen komme det att medföra, om kapitalbeskattningen ej vore jämn, utan så fördelad, att det i fastigheterna nedlagda kapitalet beskattades efter en högre eller lägre procent än övrigt kapital. Fallet innebär emellertid ingen svårighet. Äro fastigheterna belastade efter en högre skatteprocent, blir den del av skatten, som över-skjuter annan kapitalbeskattning, endast att betrakta som single tax och följer reglerna för dess övervälning. Äro fastigheterna åter lägre beskattade, betyder detta en motsvarande premiering av jordbruk och husbyggnad¹.

¹ Om det i jordbruksdriften nedlagda fasta kapitalet beskattas lika med kapital i allmänhet, men jordbrukets driftkapital lämnas obeskattat, medför detta naturligen en premiering av jordbruket. Men dessutom bör

Vore våra fastighetsskatter lagda som jordvärdeskatter skulle jordbruk och husbyggnad vid en mera allmän kapitalbeskattning i övrigt naturligen premieras. En dylik premiering av jordbruket har uppenbarligen ej stora utsikter att bli populär. Till sina verkningar kan den närmast jämföras med agrartullar. Att åter nöja sig med en tomtvärdeskatt å stadsfastighet, borde däremot kunna tilltala även ett demokratiskt sinne. Det vore nämligen en åtgärd i hostadsreformens tecken. Den stegring av jordvärdena, som samtidigt kunde väntas bli följden av denna åtgärd, kunde ju för övrigt oskadliggöras genom någon höjning av jordvärde- och jordvärdestegringsskatterna.

Vi övergå nu till näringskatterna. Deras övervälningsförhållanden äro naturligen beroende av det sätt, på vilket de påläggas. Detta är stundom mycket invecklat² och i samma mån, så är förhållandet, ökas naturligen svårigheterna att uttala sig om dessa skatters ekonomiska verkningar. Som emellertid hos oss aldrig något mera invecklat system för en dylik beskattning satts ifråga, kunna vi nöja oss med att betrakta några av de enklaste grundformerna.

Utmätas näringskatten endast efter företagets nettoavkastning — såsom t. ex. i huvudsak och i stort sett är förhållandet med den preussiska statsnäringskatten² — kan man i det hela anse att någon övervälning ej äger rum, eller, om man vill tala om en övervälning, blir den närmast av samma natur som den vid inkomstskatten förekommande³. En näringskatt, utgående i huvudsak endast efter företagets nettoavkastning, är emellertid behäftad med åtskilliga svagheter. Först och främst synés principen om stats-

det medföra en viss omläggning av jordbruksdriften, vilken också från nationalekonomisk synpunkt måste antagas såsom oekonomisk.

¹ Särskilt är detta förhållandet med de franska patenten. För en klar och kort framställning av deras huvudprinciper se Allix: Science des finances 1909, p. 411.

² Vid bestämmandet av den skatteklass, under vilken ett företag skall hänföras, spela dock även storleken av anläggnings- och driftkapital en viss roll. Närmare om denna skatt se t. ex. kommunalskatteförslaget av Eiserman & v. Wolcker 1917, p. 220.

³ Om frågan i vad mån man kan tala om en övervälning vid inkomstbeskattningen se t. ex. en diskussion mellan Wicksell och Cassel i första årg. av Ekon. Tidskrift.

beskattningens och kommunalbeskattningens största möjliga beroende av varandra i onödan trädas för nära på grund av denna skatts nära skyldskap med inkomstskatten. Vidare är naturligen en skatt, utgående efter avkastningen, i hänseende till sin produktivitet starkt beroende av konjunkturernas växlingar; och slutligen har man menat, att arbetsinkomsten vid denna skatteform ej bleve behörigen skonad, enär ju samma avkastning likaväl kan vara resultat av jämförelsevis mycken energi och affärsduglighet, kombinerad med relativt ringa kapital, som av mycket kapital men ringa arbete.

Genom att i stället låta skatten utgå efter det i rörelsen nedlagda kapitalet, kan man visserligen undvika dessa olägenheter, men man tyckes dock i praxis ha dragit sig för användandet av en dylik skatt¹, och huvudmotivet härför har nog i regel varit, att man — alla »intresse-» eller »kostnadsteorier» till trots — funnit det stötande att låta tvänne företag, av vilka det ena ger stor avkastning, det andra ringa eller ingen, drabbas av samma skatt endast av den anledning, att de i rörelsen använda lika mycket kapital.

Vid en kombination åter av båda nu debatterade skattmättningsgrunderna — vid vilken de på bestämmandet av skattens storlek finge ungefär samma inflytande — utjämnas naturligen i avseende grad de praktiska betänkligheter, som vidlåda dem båda. En sådan kombination har också kommit till ganska stor användning inom de preussiska kommunerna och synes oss i det stora hela lämplig.

Att såsom stundom sker — och även hos oss på sistone föreslagits — än ytterligare komplicera näringskatten, förefaller däremot ej önskvärt. Särskilt synes oss en skatt, utmätt efter antalet anställda arbetare eller utbetalda lönebelopp, föga tilltalande, hur välgrundad man än på sina håll söker framställa den, under hänvisning till de relativt höga utgifter för särskilt skola och fattigvård, en stor arbetarbefolkning medför. En dylik skatt komme nämligen efter allt antagande, om den bleve allmän, att verka tryckande på lö-

¹ Så t. ex. i Preussen, där kommunerna på sistone i ganska stor utsträckning begagnat sig av rätten att konstruera egna näringskatter.

nerna. Det bleve under sådana omständigheter i många fall fördelaktigt att substituera kapital (eller jord) för arbete.

Det mest betänkliga med denna skatt synes oss emellertid vara, att den skulle innebära en ytterligare anledning för företagarna att under dåliga tider reducera arbetarantalet. Det vore således en skatt, som ej endast hade det felet, att dess produktivitet gick i avsevärd mån tillbaka med dåliga konjunkturen, utan den verkade dessutom vid dylika tillfällen skärpande på arbetslösheten och till ett ökande av kommunalutgifterna.

Av vad ovan utvecklats, torde således framgå, att vi helst skulle se, att kommunalskattereformen, i vad den angår objektsbeskattningen, resulterade i en fastighetsskatt för jordbruksfastighet, en tomtskatt (jordvärdeskatt) för stadsfastighet och en näringskatt, byggd på en kombination av avkastningen och i rörelsen använt kapital (och omfattande även jordbruket). Att åter — såsom på sina håll påyrkas — lämna kommunerna frihet att så tämligen efter tycke och smak ordna objektskatterna, synes oss åter olämpligt redan av den grund, att vid sådant förfarande varje tanke på även den mest approximativa beräkning av skatteövervältringen bleve en omöjlighet.

Förövrigt instämna vi fullständigt med dr. Kyulenstierna däri, att det »s. k. skatteutjämningsproblemet är det vida viktigare vid en kommunal »skatte«-reform». All rättvisa och billighet omöjliggöres nämligen så länge staten till förmån för sina uppgifter betungar skattdragarna i olika kommuner i så olika grad, som nu — trots allt — fortfarande är fallet. Om man emellertid — vilket väl i regel torde vara tillrådligt — fortfarande vill låta kommunerna tjänstgöra som verkställande organ för förverkligande av vissa statsuppgifter, kan man dock med t. ex. fattigvårdslagstiftningskommittén finna det betänkligt, att fullständigt befria kommunerna från kostnaderna¹ härför. För erhållande av en, praktiskt sett, lycklig lösning av frågan torde detta emellertid ej heller vara nödvändigt. En reform i huvudsak efter de linier, lord Balfour of Burleigh uppdrog i sitt yttrande till den engelska kommunalskatte-

¹ Se dess betänkande, II, 1, 1915, avdeln. 2 p. 56.

kommitténs betänkande av 1901¹, synes oss peka i rätt riktning. Det gick i huvudsak ut på, att statsbidragen borde i första rummet fördelas efter det relativa tryck, de nödvändiga utgifterna orsaka inom kommunen och i andra rummet efter vad, som utgives utöver ett visst minimum.

En skatteutjämning av mera genomgripande natur vore föröfrigt ej endast en akt av utjämnande rättvisa, den vore helt säkert även en åtgärd i den nationella produktionens intresse. En stor olikhet i skattetungan olika kommuner emellan äventyrar nämligen ett rationellt utnyttjande av nationens produktiva krafter.

Om staten emellertid själv skall påtaga sig största delen av de utgifter för sådana sina ändmål, som den nu låter kommunerna betala, synes det oss självklart, att den ej samtidigt bör bestå sig med en onödig generositet, och således ej bör frånsäga sig all andel i den tilltänkta värdestegringskatten².

¹ Se härom t. ex. Cassel: Översikt över kommunalbeskattnings utveckling etc. 1912, p. 70.

² Enligt kanslirådet Köhlers tanke skulle skatten ingå till staten för att genom dess försorg fördelas mellan rikets samtliga kommuner... i skatteutjämnande syfte. (Ländens Betänkande Avd. IV-1917-p. 75).

KÄRNPUNKTEN I VÅR SKIFTES- LAGSTIFTNING.

AV

ARKIVARIEN HOS LANTMÄTERISTYRELSEN HELMER HUSS.

Ändamålet med laga skifte är som bekant att upphäva rådande gemensamhet i ägor eller, på annat sätt uttryckt, att åt delägare i samfällad mark i så bekväma skiften som möjligt utskifta honom efter hans kvotdel tillkommande andel i den gemensamma ägomassan.

Laga skiftesinstitutets uppgift är icke blott av privaträttslig natur att åt jordägaren fastställa omfattningen av hans äganderätt, så att han för framtiden kan fritt och oberoende av andra förfoga över sin jord, utan jämväl och kanske framför allt av jordbruks-teknisk art nämligen att sammanföra jorden till possessioner, som med fördel kunna brukas och hävdas.

Skiftesförfarandet tillgår i stort sett sålunda. Samtliga ägor, som höra till samfälligheten och följaktligen skola ingå i skiftet, uppmätas och kartläggas, därvid de till ägoslag och beskaffenhet i övrigt olikartade ägofigurerna särskiljas och utmärkas.

Härefter vidtager arbetet med de olika ägofigurernas värdering eller gradering. Därvid skall avseende fästas å större eller mindre svårighet och kostnad vid bruket, den större eller mindre nytta och behållna avkastning, som av varje till godheten olika ägostycke må kunna under vanliga år erhållas och såsom stadigvarande, icke såsom tillfällig anses. Sammanlagda värdet av den sålunda uppskattade ägomassan utgör dividenden, ur vilken, då man känner antalet delägare och deras andelstal, kvotsiffrorna

äro lätta att erhålla. Sedan dessa förberedande arbeten slutförts vidtager ägotilldelningen, då varje delägare erhåller så mycket ägor, som enligt den verkställda uppskattningen och beräkningen motsvarar hans andel. Det är vid denna sistnämnda procedur och i sammanhang med utskiftningen av de olika ägototterna, som laga skiftesinstitutet har att fullfölja sin andra uppgift eller den rent jordbrukstekniska. Om man därvid kunde vara säker på, att den verkställda uppskattningen vore i huvudsaklig del riktig, så skulle skiftesläggningen vara lätt att verkställa. Bättre beskaffad och belägen jord skulle då utan vidare svårighet kunna utbytas mot sämre i den proportion, som de åsatta värdesiffrorna angiva, och någon hänsyn till annat än en för de olika possessionerna lämplig ägoanordning behövde icke göra sig gällande. Men så är förhållandet ingalunda. Den princip, på vilken uppskattningsförfarandet grundar sig, vilar på oriktiga förutsättningar.

Redan en liten enkel analys belyser närmare detta påstående. Såsom nyss nämnts är det den stadigvarande behållningen eller skillnaden emellan figurens framtida bruttoavkastning och dess driftkostnader, som skall beräknas och läggas till grund för den värdesiffra, som åsättes figuren. Nu förhåller det sig emellertid så, att ingen av dessa faktorer låter sig ens närmelsevis bedömas för någon tid framåt, emedan de äro heroende på värden, som växla med konjunkturerna d. v. s. efter lagar, som äro fullkomligt oberäkneliga. En hektoliter korn t. ex. som ett år betalas efter ett visst pris, har under det nästföljande ökat i värde med 50 %, under det att driftkostnaderna slegrats kanske med 100 % o. s. v.

En jordägare t. ex., som för ett tiotal år sedan vid ifrågakommen skiftesförrättning nödgades utbyta bättre beskaffad åkerjord mot sämre och i vederlag därför ansågs böra bekomma större areal, denne gör säkerligen under nu rådande, efter kristiden inträdda förhållanden en avsevärd förlust på bytet, enär driftkostnaderna per arealenhet ökat i långt större omfattning än värdet av bruttoavkastningen och detta måste återverka i långt högre grad på nettobehållningen från den sämre än från den bättre jorden på grund av de olika arealerna.

Ännu ömtåligare ställer sig uppskattningsförfarandet, då det gäller skogsmark, berg, myrar och mossar, enär värdet av avkast-

ningen från dessa ägoslag är vida mera beroende av konjunkturväxlingar och därför ännu svårare att för framtiden beräkna.

Att under dessa förhållanden, då värdesättningen av de olika ägofigurerna måste sakna varje spår av tillförlitlighet, verkställa ett på de sålunda erhållna värdena grundat utbyte, kan naturligtvis icke ske utan att våldföra sig på den enskilda äganderätten. Därför måste hos skiftesförrättaren en strävan göra sig gällande, att i minsta möjliga omfattning inlåta sig på dylika utbyten. Och skiftesdelägaren vill icke heller han vara med om sådana, enär han har en obestämd känsla av att beräkningsgrunden är teoretiskt ohållbar och praktiskt omöjlig att tillämpa, och att han på grund därav riskerar att vid långt gående utbyten gå miste om en del av de materiella värden, vartill hans andel i skifteslaget berättigar honom. Allt detta gör att man vid utskiftningen inriktar sig på att i möjligaste mån göra de olika ägolotterna likställda med avseende å ägornas belägenhet ävensom att bereda dessa lotter en jämn blandning av olika slags mark. Och detta syftemål kan icke ernås på annat sätt än genom att stycka skifteslagets jord i en mångfald skiften, och att giva dessa en mer eller mindre konstig, i möjligaste mån utsträckt form som möjliggör inramning av största möjliga antal med avseende å läge och beskaffenhet olikartade ägofigurer åt varje ägolott.

Det är här alltså, som man har att söka anledningen till det kända förhållandet, att laga skiftesinstitutet misslyckats i sin jordbrukstekniska uppgift att skapa väl arronderade brukningsdelar. De två uppgifter, som institutet har sig förelagda, äro till sin natur varandra helt motsatta. Den ena uppgiften kan icke tillgodoses utan att den andra blir därpå lidande.

Hela systemets svaghet består uppenbarligen däri, att en fastighet får på förhand uppdelas i ideella kvotdelar, vilka ovillkorligen måste normera en blivande materiell uppstyckning, oavsett om fastigheten innehar naturliga förutsättningar härför eller icke. Någon hänsyn till ägornas olika belägenhet, markens beskaffenhet och områdets topografiska struktur får man icke taga vid avgörandet av frågan, huru många och huru stora de olika ägolotterna skola bli, utan detta avgöres på juridisk väg genom köp, arvfall, byte o. s. v.

Det ligger i sakens natur, att vårt laga skiftesinstitut ovillkorligen måste leda till en uppdelning av jorden, som icke kan vara lycklig. Och erfarenheten jävar icke denna farhåga. Stora delar av vårt land äro sönderskurna i smala landsvägsliknande och i övrigt besynnerligt formade ägoskiften, de flesta mer eller mindre obekväma för sitt ändamål. Det är ingalunda sällsynt att påträffa ägolotter, som bestå av 4, 5, 6 eller 7 mer eller mindre konstiga skiften, eller skiften som äro flera kilometer långa och i bredd växla emellan 10 och 50 meter. Vid laga skifte å Harnäs i Ekshärads socken, Värmlands län, utlades 2 mil långa och 20 till 200 meter breda skogsskiften. Utskiftet till Mörby by i Mjällby socken, Blekinge län, vilket skifte består till 75 % av åker och resten av skogsmark, är uppdelat i 14 skiften, som i genomsnitt äro 26 meter breda och 14 à 1500 meter långa. Fåbodeskogen till Norrböle by, Anundsjö socken, Västernorrlands län är genom skifte uppskuren i remsor, som i genomsnitt äro 70 meter breda och 5 à 6,000 meter långa. Ej heller hör det till ovanligheten, att hemman med så ringa omfattning, att det endast med svårighet ett föder en familj på 3 à 4 personer, likväl delas upp emellan ett 10-tal (sterbhus)delägare med tre à fyra skiften till var och en eller att ett annat hemman skiftas emellan ett 10-tal lika berättigade delägare, ehuru det rätteligen och med hänsyn till kravet på bärkraftiga jordbruk och till ägornas belägenhet icke bort uppdelas i mera än kanske två delar, av vilka den ena omkring dubbelt så stor som den andra. Att dylikt icke kan vara till landets fromma är påtagligt.

Detta gäller den normala tillämpningen av lagaskiftesinstitutet. Sedan hava vi en del avarter, som icke böra här förbigås.

Genom en år 1891 utfärdad lag har rätt medgivits delägare i ett skifteslag att under vissa förhållanden få utskifta sådan mark, som vid ett tidigare skifte blivit undantagen såsom gemensam för deras allmänna behov. Denna rättighet utnyttjas hänsynslöst i de flesta delar av landet. Även de minsta områden kunna icke undgå dess förödaande verkningar.

Ägoskiften, som äro 1 meter breda och 100 meter långa, eller ägolotter, som innehålla 20 à 100 kvadratmeter, äro långt ifrån sällsynta. Följande fall äro ägnade att belysa systemet. År 1912

den 8 maj fastställdes laga delning å ett båtsmanstorp under Backa och Baggårdens byar i Frötuna socken, Stockholms län. Torpet, som innehöll en areal av 1.0908 hektar uppdelades i 261 ägolotter, därav 40 med en areal emellan 5 och 10 kvadratmeter, 142 mindre än 5 kvadratmeter och 15 mindre än 1 kvadratmeter. År 1917 den 29 dec. fastställdes laga delning å en grustäkt om 561 kvadratmeter under Glimåkra by och socken, Kristianstads län. 73 ägolotter hade vid delningen utlagts. Av dessa innehålla 51 lotter mindre än 1 kvadratmeter. En ägolott redovisas med en areal av 1 kvadratdecimeter och 8 kvadratcentimeter. Ett av de utlagda skiftena är omkr. 9 meter långt och 1 decimeter brett, ett annat resp. 11 och 2 o. s. v.

Till skiftesinstitutets avarter torde man också få räkna de s. k. »pro forma» laga skiftena. Dessa skiften hava framkallats genom en vantolkning av skiftesförfattningarne, som gör gällande att ett område, som innefattar jord till skilda i rikets jordebok upptagna kamerala enheter, icke får undergå ägostyckning (d. v. s. en jorddelning efter ägornas belägenhet utan förutgången ideell uppdelning), förrän dessa olika enheter fått sina ägoandelar utbrutna genom i föreskriven ordning verkställt laga skifte. Om alltså en person som innehar en egendom, omfattande t. ex. jordeboksenheterna Berga nr. 1 och 2 samt Eknäs nr. 1, önskar uppdelna denna i lämpliga och med avseende å anordning av ägor väl avvägda brukningsdelar, så måste han först påkalla laga skifte på denna sin egendom emellan de tre enheterna, innan han kan få den i laga ordning styckad. Och då detta skifte ofta nog icke får ansluta sig till den uppgjorda styckningsplanen, så blir behållningen av skiftet av ingen reell betydelse. Endast så mycket har genom detsamma åstadkommit, att delningskostnaderna ökats med kanske 3 å 400 %.

Man gör sig säkerligen icke skyldig till någon överdrift, om man påstår, att laga skiftesinstitutet, särskilt sådant det i praktiken tillämpas, innebär en verklig fara för vårt land. Längre har man ju också i vissa kretsar haft sin uppmärksamhet riktad på frågan. Redan år 1906 tillsatte Kungl. Maj:t på riksdagens hemställan den s. k. skifteslagskommittén med uppdrag att företaga en revision av samtliga skiftesförfattningar. Den 28 juli 1911

avgav denna kommitté sitt betänkande, innefattande förslag till förändrad lagstiftning. Över detta betänkande hava yttranden inhämtats från olika myndigheter och korporationer, med påföljd att förslaget överlämnats till en skifteslagstiftningskommission, som den 28 oktober 1918 avgivit ett digert yttrande i ärendet, jämte förslag till lag om delning av jord på landet. Detta förslag som för närvarande är ute på remiss till olika myndigheter, är emellertid icke ägnat att medföra en genomgripande förändring till det bättre.

Under den utredning, som kommit frågan till del, har man visserligen observerat de ovan berörda missförhållandena men dock icke trängt ner till frågans kärnpunkt och utfunnit den egentliga anledningen till att skiftesinstitutet misslyckats i sin uppgift. Man har begått det stora misstaget att skjuta skulden på dem, som tillämpa systemet, i stället för att lägga ansvaret på systemet självt. Sålunda har det sagts, att lantmätarna på grund av felaktig organisation kommit i allt för starkt beroende av den skiftessökande allmogen och därigenom frestats till obehöriga eftergifter vid skiftesstadgans tillämpning, att allmogen i sin tur varit okunnig och icke förstått sitt eget bästa o. s. v. Men man har alldeles förbisett, vad förut påpekats, att den s. k. kvalitativa skiftesmetoden, vartill laga skiftet är att räkna, är till sitt grundväsen felaktig och byggd på sådana principer, att den redan på förhand måste vara dömd att misslyckas. Det är alltså icke ägnat att förvåna, att hela denna stora och tidsödande utredning resulterar i ett förslag, som bygger på samma felaktiga principer, och som går ut på icke blott att ytterligare befästa det nuvarande laga skiftesinstitutet utan jämväl att giva detsamma retroaktiv verkan, så att det kan upphäva ett tidigare verkställt laga skifte, även om detta i behörig ordning blivit utfört och fastställt.

Det torde icke behövas mycken eftertanke för att inse att av detta nya laga skifte har man ingenting att vinna, men mycket att förlora, det nämligen, som man dock en gång vunnit genom det gamla laga skiftet och som är jordbrukets innersta drivkraft, den säkra besittningsrätten till jorden.

Nej, vad vi behöva är icke ett nytt skiftesinstitut med retroaktiv befogenhet, utan en lagstiftning, som klipper av möjligheten

att på sätt nu sker uppdelas en fastighet i ideella delar. Därmed försvinner också behovet av en kvalitativ skiftesmetod. Intet jordafång bör få avse annat än sådana brukningsdelar, som blivit i behörig ordning utstyckade, d. v. s. till areal och läge bestämda genom råskillnader, som blivit å marken utmärkta och till framtida säkerhet å karta lagda. För jordens ändamålsenliga uppdelning torde det nuvarande ägostyckningsinstitutet principiellt sett vara väl lämpat, men tarvar det en grundlig revision, så att det blir enkelt, smidigt och billigt i tillämpningen och därtill lämnar nödig garanti för att de utstyckade lotterna fylla rimliga anspråk på ändamålsenlighet och lämplighet, det må nu gälla jordbruk, skogsbruk eller annat nyttigt bruk.

»DYRTIDEN» I ANTIKEN.

REPLIK TILL PROFESSOR MARTIN P. N. NILSSON

AV

PROFESSOR ELI F. HECKSCHER.

När polemiker pågått någon tid, ha de vanligen förlorat intresset för andra än de stridande själva och böra därför snarast möjligt avslutas. I denna min replik skall jag därför eftersträva största möjliga ordknapphet och hänvisar för principfrågorna till min uppsats *Historia och nationalekonomi* (särtryck ur *Historisk Tidskrifts* ännu outgivna 1:a häfte för år 1920), vilken torde vara min värderade motståndare bekant och som bl. a. utgör mitt svar på sid. 356—357 i hans svar. I det följande tillämpar jag vanligen samma ordning som detta sistnämnda och åsyftar det med sidhänvisningar och citat, där ej annat säges.

I (sid. 345 f.). »Detta språkbruk», »att använda ordet 'kapital' i . . . betydelsen 'penningar', är ingalunda »fast sedan medeltiden», såsom prof. N. säger; men vad som verkligen är fast sedan medeltiden är *sammanblandningen* av penningar och kapital, vilket just utgör det betänkliga. Det var, för att tala med prof. Wicksell, »just . . . genom uppställandet av denna åtskillnad . . . som nationalekonomien för första gången blev en verklig vetenskap» (*Ekon. Tidskr.* 1912 sid. 311). *Hur* farlig denna reala sammanblandning är, och detta i en form där ej kapital tas i betydelsen penningar utan omvänt, därpå har prof. N. själv lämnat ett utmärkt bevis genom att redan på första sidan sätta penningarna i motsats till »penningarnas avkastning, räntan» — ty penningar ha överhuvud ingen avkastning, men det har däremot kapitalet. Prof. Sommarins nyutgivna lilla uppsats om ordet kapital, i *Nationalekonomiska studier* tillägnade prof. Davidson (*Ekonomisk Tidskrift* 1919: II), åsyftar just att visa den ofrånkomliga nödvändigheten av denna distinktion, med den även i föreliggande fall träffande motiveringen, att »orden äro tankens bärare». Den reala missuppfattningen hos prof. N. visar sig sålunda närmast mer djupgående än man kunnat förmoda efter den första uppsatsen.

II (sid. 346). »Det är således icke jag som vill avhjälpa myntförsämringens följder genom livsmedelstillförsel.» Häremot bör ställas följande sats i den ursprungliga uppsatsen (sid. 88) om »en katastrofartad försämring av penningen och ökning av penningmängden»: »*Den enda verkliga hjälpen mot dyrtiden är att skaffa fler varor, fler livsmedel*» (kursiv. av E. H.). Finns det någon möjlighet att förena dessa båda påståenden?

III (sid. 347 f.). Om myntförsämringens orsaker under det senaste världskriget förklarar prof. N., att »myntmetallen sjönk i värde, men *endast* så länge efterfrågan efter guld på konstlat sätt ... inskränktes till ett *minimum*», med den bevisningen, att »guldet stigit avsevärt i värde gentemot *sedlarna*» (kursiv. av E. H.). Lika gärna kunde man emellertid anse det kopernikanska systemet vederlagt genom en hänvisning till solens upp- och nedgång. Alla undersökningar i alla länder peka också på motsatsen av vad prof. N. antager, sålunda på en fortsatt nedgång i guldvärdet.

IV (sid. 347). I fråga om penningvärdets nedgång före kriget förklarar sig prof. N. hylla uppfattningen om guldproduktionens ökning som orsak. Att den är huvudorsaken bestrider nog icke heller någon annan, men bevisligen har också tillkomsten av nya kreditcirkulationsmedel (sålunda: ej fullt guldtäckta sedlar, checker o. d.) verkat i samma riktning, ty de ersätta guld i rörelsen och minska alltså den varumängd som efterfrågas med guld. Om prof. N. velat göra sig förtrogen med detta sammanhang, skulle han omöjligt kunnat anse t. ex. min punkt 2 å sid. 327 »vila på en missuppfattning» (sid. 349), ty den utsäger just, att ökad sedelutgivning t. o. m. vid fritt cirkulerande guld måste sänka dess värde.

Prof. N. tillägger mig här (sid. 347) uppfattningen, att »myntmetallens egen nedgång i värde» är »den viktigaste orsaken till penningvärdets fall» före kriget och ställer häremot sin egen förklaring om guldproduktionens ökning som orsak. Efter orden är detta missförstånd av de ekonomiska sammanhangen stort. Ty vid fri utmyntning och inlöslighet av (icke försämrat) mynt är en nedgång i myntmetallens värde helt enkelt *identisk* med ett fall i penningvärdet och sålunda varken dess orsak eller dess verkan, vilket naturligtvis ej hindrar, att den själv kan ha sin orsak i vare sig ökad guldproduktion eller något annat. Sedan jag nu visat den förnuftsstridiga innebörden av prof. N:s ord, må det likväl kanske tillåtas mig att med all reservation söka tolka den mening jag tänkt mig som prof. N:s verkliga — nämligen att jag skulle ha åsyftat något som verkligen *är* i strid med förklaringen av penningvärdets fall enbart ur en ökad guldproduktion, vilket väl då enligt prof. N:s tanke borde ha varit de nya cirkulationsmedlens penningförsämrande verkan. Hans uppfattning är i så fall riktig, nämligen så till vida, att enligt mitt påstående »vår tid bevittnat» en sådan inverkan, d. v. s. att den förekommit, men däremot ingalunda så att denna inverkan skulle ha varit huvudorsaken till penningvärdets fall före kriget.

V (sid. 348). Något bevis för att guldets värde bevarades under kejsartiden har prof. N. ej förebragt. Utströmningen av guld genom myntförsämring beror helt enkelt på »Grëshams lag» och är fullt förenlig med en — av varuminskning oberoende — nedgång i guldvärdet inom riket.

VI (sid. 348 f.). I enlighet med metoden för min framställning har jag lika litet förnekat som påstått, att vissa folk kunnat vägra mottaga det försämrade romerska myntet, blott att *a priori* inga skäl förelågo, varför mynten ej skulle kunna tas för vad de voro värda (sid. 328). Och det är just ett dylikt *aprioriskt* sammanhang prof. N. förutsatt, då han utan alla belägg påstått, att »utländingarna *naturligtvis* ej togo det underhaltiga myntet» (sid. 80; kursiv. av E. H.). De nu av honom meddelade bevisen äro åter av stort intresse, även om det icke är mig klart, huruvida de gälla även de orientaliska folk, med vilka romarna drevo handel.

VII (sid. 349). Det i »Vetenskapen och Livet» framlagda myntreformförslaget, att sedlarna skulle lyda på en viss mängd ädel metall, säger sig prof. N. vidhålla, emedan det här ej är »en fråga om penningvärdet utan en fråga om rättsmedvetandet», i det att »en förbindelse utställd på 100 gram guld är utställd på en vara». Men i så fall vore »rättsmedvetandet» redan nu en tillräcklig hållhake, ty en svensk tiokronesedel är då också utställd på en vara. Enligt sin text inlöses den av Riksbanken med guld enligt lagen om rikets mynt den 30 maj 1873, och denna lag stadgar, att 10 kr. skola motsvara $\frac{1}{48}$ kg. guld. Någon ändring i utmyntningsreglerna eller deras tillämpning har ej skett, och sedeln lyder alltså fortfarande på samma guldmängd. Detta gäller ej blott de svenska Riksbanksedlarna utan också exempelvis de tyska. Hur vill prof. N. nu förklara, att a) en svensk tiokronesedel, b) en sedel på 10 Riksmark trots detta är mindre värd nu än före kriget, utan att förklaringen skall drabba också hans egen lösning? (För frågans djupare moment jfr punkt IV ovan.)

VIII (sid. 349—53). Vad prof. N. skriver om de allmänna orsakerna till antikens undergång föranleder ej många ord från min sida, ty en del är ej i strid med vad jag yttrat, och av återstoden är det mesta redan behandlat i min förra uppsats. Sålunda framhölls redan där, varför det faktum, att varubrist och myntförsämring kunna ha gått hand i hand under kejsartiden, icke utgör ett försvar för deras sammanblandning i fråga om tillvaro, orsaker eller verkningar. En motsatt ståndpunkt skulle innebära att avstå från all utforskning av de historiska sammanhangen. Lika litet på denna punkt som på någon annan har jag bestritt prof. N:s fakta, blott kritiserat hans sätt att kombinera dem med »dyrtiden». Följaktligen synes också förf.s nu presterade försvar för tillvaron av vissa fakta i fråga om medelklassens försvinnande alldeles gå förbi min kritik, ty att exempelvis »bildningens intåg på kejsartronen» (sid. 352) skall kunna tillmätas någon som helst beviskraft för *dyrtidens* inverkan, kan han väl

ej ens själv mena. Detsamma gäller bokmarknadens läge under världskriget. Jag hänvisade till detta som ett närliggande exempel på att »dyrtid» i betydelsen fall i penningvärdet ej *behöver* medföra nedgång i efterfrågan på andligt arbete, och prof. N. har ej ens försökt vederlägga detta — vilken roll han själv tillmäter frågan i vår diskussion har jag däremot ej fått klart för mig.

Mina egna små försök till en positiv förklaring kunna mycket väl vara betydelselösa, såsom jag på förhand medgav; och särskilt kan jag ha misstagit mig i fråga om det fria näringslivets så att säga ursprungliga — ej av statsåtgärder framkallade — avmattning under kejsartiden, ehuru mitt stöd var ett yttrande av prof. N. själv. Å andra sidan må det kanske tillåtas allmänheten att reservera sitt omdöme om prof. N:s ännu ej framlagda men bebådade konstruktion av problemet. Hans kritik av Seeck kan jag underskriva, men alldeles borde han ej blunda för risken, att en undersökning »enligt den moderna ärtflighetsforskningens principer» kan komma att utdömas, om ej som »en produkt av den flackaste populärdarwinism», så likväl som en produkt av en på samma sätt betecknad t. ex. populärmendelism. Det kunde t. o. m. tänkas, att de två förklaringarna befundes lida av ej blott motsatta utan även likartade svagheter. Men därom må framtiden döma; vad som hittills föreligger synes ej jäva omdömet om vissa beröringspunkter mellan de båda försöken.

IX (sid. 353). När prof. N. sade (sid. 7), att skyldigheten för fartyg att gå till Athen var »precis (sic) samma andas barn» som bunkerkolbestämmelserna under världskriget, och ytterligare gjorde en parallel med Kirkwall (sid. 11), måste varje oförberedd läsare tolka detta som ett påstående om överensstämmelse i politikens *syfte*. Att blott överensstämmelse i *metod* åsyftades, torde ingen ha kunnat ana av formuleringen.

X (sid. 354). Min uppfattning att prof. N. sökt förklaringen till den antika livsmedelspolitiken i ringa varutillgång har jag naturligtvis grundat på att han diskuterar den som »dyrtidsorganisation». I fråga om själva sammanhangen, sådana jag försökt fatta dem, kan jag nu hänvisa till den ganska utförliga uppsatsen Protektionismens härstamning i Ekonomisk Tidskrifts 2:dra häfte för 1920.

XI (sid. 357 not). Min uppfattning av de antika *collegia* bygger på Waltzings stora och som jag tror grundläggande arbete *Étude historique sur les corporations professionnelles chez les Romains*, varpå alla andra nyare framställningar såvitt bekant också äro fotade (jfr G. Hazelius' av mig utgivna, redan i min första uppsats citerade avhandling, sid. 8 ff.). Obekantskap med de antika förhållandena på denna punkt vågar jag alltså tro icke föreligger å min sida, men möjligen obekantskap med de moderna förhållandena å min motståndares. Det förhåller sig nämligen så, att ej heller kartellerna, med vilkas utveckling under kriget jag jämförde de antika yrkesföreningarnas, avse »gemensamt ut-

övande av yrket». Om prof. N. känt, i vilken utsträckning just föreningar »till främjande av gemensamma intressen», s. k. *intresse-korporationer*, banat väg för fasta organisationer till näringslivets reglering, sådana som de medeltida hantverksämbetena (»skråna») samt de moderna fackföreningarna och kartellerna, tror jag han skulle ha avstått från sin anmärkning. Avgörandet i frågan, huruvida jag »saknar den historiska kompetensen och kännedomen om fakta» (sid. 358), kanske vi kunna enas om att överlämna åt dem som läst de av mig författade eller utgivna ekonomisk-historiska arbetena.

XII (sid. 355). »Satsen att ett land kan bestå utan industriarbetare men icke utan bönder, fasthåller jag. Betydelsepregnans är något så ofta förekommande, att ingen vanlig läsare behöver ett inskjutet 'självförsörjande' för att förstå vad det gäller.» Det må betvivlas, och den frågan ligger nära till hands, när ordet »självförsörjande» skall underförstås vid prof. N:s användning av ordet »land». Men av större intresse är, att satsen blir lika oriktig, om det nya ordet inskjutes, ty ett självförsörjande land kan ej bestå utan industriarbetare, såvisst som intet land kan få alla sina behov täckta enbart genom odling av jorden. De »bönder» prof. N. tänker sig äro förmodligen samtidigt förädlare av allehanda medel att täcka människors olika behov, d. v. s. långt ifrån enbart bönder utan också industriarbetare.

XIII (sid. 355 f.). Prof. N. vidhåller också riktigheten av sin kritik av »kosmopolitismen». Å min sida vidgår jag däremot öppet, att en sats kan vara oriktig, även om deduktionen är bindande, nämligen därför att premissen valts felaktigt; och jag beklagar min oförmåga att av den ursprungliga framställningen ha kunnat utläsa en så beskaffad vederläggning av »kosmopolitismen». Prof. N. upplyser nu, att »trögheten» i avseende på att »byta yrke eller utvandra» är »kosmopolitismens effektiva begränsning»; och utan tvivel vidhåller han också den ursprungliga amplifikation av satsen (sid. 98): »Detta faktum förbiser den ekonomiska kosmopolitismen». Jag måste då uppställa krav på att prof. N. bevisar sin sats. Upplýsningsvis må nämnas, att hela »kosmopolitismens» handelspolitiska teori *utgår* från ej blott tröghet utan rent av *orörlighet* hos produktionsfaktorerna, sålunda bl. a. hos arbetskraften, i fråga om flyttning mellan länderna. Utan att denna teori fullständigt vederlägges, förblir alltså prof. N:s egen sats ej blott obevisad utan vederlagd¹.

XIV (sid. 355). »Jag har rätt att bli bedömd efter mina ord och icke efter vad prof. H. behagar inlägga i dem.» Punkt XII här ovan erbjuder exempel på att prof. N. *icke* vill bli bedömd efter sina ord; punkt II exemplifierar, att hans förklaring är oför-

¹ Jfr min uppsats Utrikeshandelns verkan på inkomstfördelningen i Nat. ekon. studier tillägn. prof. Davidson (= Ekon. Tidskr. 1919: II) sid. 2 ff.

enlig med hans ord, punkt IX att hans ord ge en annan föreställning än den avsedda och punkt IV att en ordagrann tolkning av hans ord leder till orimliga konsekvenser. Men allt detta är ganska förklarligt. Det skulle glädja mig mycket, om professor Nilsson av de övriga bland mina uppsatser, till vilka jag här hänvisat, kunde låta sig övertyga om, att min kritik av hans sludde så långt ifrån förestavats av någon iver att söka sak, att den enbart utgör ett led i mina anspråkslösa strävanden för en upp-ryekning av den från alla sidor svårt betryckta ekonomiska historieforskningen.

SLUTORD

AV

PROFESSOR MARTIN P. N. NILSSON.

—

Icke utan tillfredsställelse finner jag, att den magistrala tonen från prof. Heckschers första inlägg dämpats i det andra och instämmer helt i hans mening, att denna polemik snarast möjligt bör avslutas. Ty en strid om vem som har rätt och hur ord skola tolkas, är vetenskapligt till intet gagn och till glädje blott för den fäktare, som anser sig ha överhand; och den del av publiken, som är intresserad av dylik sport. Tidskriftens hårdt anlitade utrymme kan användas till nyttigare saker. Jag är också beredd att ta den praktiska konsekvensen härav med det undantaget, att jag med anledning av en direkt fråga i punkt VII måste påpeka det underliga missförståndet, att jag skulle ha föreslagit en myntrereform bestående däri, »att sedlarna (sic!) skulle lyda på en viss mängd ädel metall». Varje icke prejudicerad läsare förstår, att detta gäller förbindelserna, d. v. s. reverser, kontrakt o. d. Snarare skulle man kunna påstå, att jag föreslagit att helt enkelt avskaffa mynt i nuvarande mening. Vidare får jag med anledning därav, att prof. H., som på det nationalekonomiska området gör anspråk på att vara rätt forum, vad antikens historia beträffar, vädjar till annat, bedja honom läsa omigen Waltzing I: 1, särskilt sid. 181—195 under beaktande därav, att man inte utan vidare får sätta likhetstecken mellan »intressen» och »ekonomiska intressen». För övrigt låter jag gärna prof. H:s »anspråkslösa strävanden för en uppräckning av den från alla sidor svårt betryckta ekonomiska historieforskningen» behålla sista ordet och överlämnar akterna med godt samvete åt den intresserade läsarens ömdöme.

—

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

I. Politik.

DEN PROPORCIONELLA VALMETODEN har gått sitt seger-tåg genom världen. De senaste erövringarna hava kommit slag i slag och medfört, att man torde komma sanningen närmast, om man säger, att proportionalismen nu får betraktas som det normala i Europa, majoritetsvalen såsom undantag. Givetvis har härmed också den metodologiska debatten i hög grad stimulerats. Vad vårt land beträffar har diskussionen på området redan tidigare varit tämligen livlig. Den har vid ett par tillfällen och särskilt helt nyligen aktualiserats genom vissa riksdagens och regeringens åtgärder i syfte att åvägabringa en förbättring av valmetoden.

Redan år 1911 såg sig riksdagen föranlåten att, på grund av de erfarenheter, man redan då vunnit av den 1909 nyinförda proportionalismen, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning, på vilket sätt de brister, som visat sig vidlåda metoden, skulle kunna avhjälpas; grunderna för metoden finge emellertid icke rubbas. Av chefen för justitiedepartementet med anledning härav tillkallade sakkunnige avgåvo i dec. 1913 ett betänkande med förslag till vissa modifikationer i den gällande valmetoden. Dessa avsågo framför allt att åstadkomma en sådan ordning för fördelningen av platserna *inom* partierna, att de överklagade olägenheterna bleve hävda. Medlet härtill vore att ersätta det ondas huvudorsak, nämligen reduktionsregelns tillsats till rangordningsregeln, — en dualism, som gör effekten av väljarens sätt att rösta oberäknelig — med regeln om absolut rangordning, innebärande att en röstsedel under inga förhållanden kunde komma att tillgodoräknas ett lägre stående namn, innan de högre stående erhållit plats. Med hänsyn till fördelningen av platserna *mellan* partierna skulle partibeteckningar (obligatoriska) och d'Hondts regel kvarstå såsom normerande. De sakkunnige funno sig av sitt uppdrags begränsning förhindrade att till behandling upptaga vissa spørsmål, som pekade ut över grunderna för den gällande metoden och som eljes syntes dem värda ett närmare övervägande. Därvid hade de framför allt i tankarna införande av officiella vallistor i en eller annan form; en sådan anordning vore bland annat ägnad att råda

bot mot annekterande av annans partibeteckning och illojalt utnyttjande av den möjlighet till valförbund, som den gällande metoden erbjuder.

Redan de sakkunniga själva hade uttalat vissa betänkligheter med hänsyn till den måhända väl komplicerade beskaffenheten av deras på den absoluta rangordningens regel uppbyggda valmetod. Departementschefen fann sig icke heller beredd att till den påföljande riksdagen tillstyrka framläggande av förslag i huvudfrågan. Däremot hava, på grundval av de kommitterades anvisningar, stadgandena såväl angående val av suppleanter till landstingsmän och efterträdare till stadsfullmäktige som ock angående utseende av ersättare till riksdagsmän blivit enligt Kungl. Maj:ts förslag resp. 1913 och 1914 ändrade därhän, att absolut rangordning vid dessa val skall tillämpas — en reform, varav behovet var starkt iögonenfallande. Närmare angående förändringarnas innebörd läses hos E. v. HEIDENSTAM, »Tillägg till den proportionella valmetoden» (Sthlm 1913, 19 s., pris 25 öre).

Frågan om vårt proportionella valsatts reformering togs emellertid upp igen i ett par motioner vid lagtima riksdagen 1918 (A. K. n:r 118 av herr Adelswärd, A. K. n:r 173 av herr Hage m. fl.). På konstitutionsutsköttets hemställan (utl. n:r 11) beslöt riksdagen med anledning av dessa motioner en ny skrivelse i frågan till Kungl. Maj:t (n:r 226), men gav denna gång, i motsats till år 1911, sin hemställan en mindre restriktiv form, i det nu ingen sådan begränsning av utredningsarbetet förutsattes, att det icke finge avse någon rubbning av själva grunderna för valmetoden. Tvärtom giver såväl motiveringen till riksdagsskrivelsen som yttranden i riksdagsdebatten vid handen, att vad som nu åsyftades, var en förutsättningslös utredning, vilken borde taga hänsyn jämväl till de nya uppslagen från såväl teorien som utlandets proportionalistiska nybildningar. Med anledning av riksdagsskrivelsen uppdrog chefen för justitiedepartementet vid slutet av sistlidna år åt tillkallade sakkunnige att — jämte vissa andra närbelägna spörsmål — utreda frågan.

Det ovan omtalade »Betänkande angående ändringar i gällande bestämmelser om den proportionella valmetoden, avgivet den 3 december 1913» (Sthlm 1913, 83 s.) erbjuder en synnerligen instruktiv vägledning för den, som vill göra sig förtrogen med reformfrågans inre läge, med dess utgångspunkter i den gällande metodens bristfälligheter, ävensom med vid den tiden i riksdag och litteratur framställda förbättringsförslag. Det av de sakkunnige själva framlagda förslaget — gentemot vilket ett par av dess medlemmar reserverat sig under anbefallande av en mindre omfattande förändring — populariserades av E. v. HEIDENSTAM i en skrift betitlad »Kommittéförslaget den 3 dec. 1913 ang. ändringar i gällande proportionella valmetod» (Sthlm 1914, 36 s.), vilken med för författaren karaktäristisk klarhet giver en lättfattligare framställning av den föreslagna metodens huvudlinjer. Förslaget kriti-

serades däremot i en broschyr, »Kritik av den senaste proportionalvalkommittéens betänkande» (Sihlm 1914, 32 s., pris 60 öre), av HUGO REUTER. Förf. önskade ersätta d'Hondts fördelningsregel med »valkvoten och största överskötet»; även för fördelningen av platserna inom partierna framlade han, med underkännande av rangordnings- och reduktionsregeln, en egen metod.

Av senare bidrag till frågan om den svenska proportionalismens förbättrande märkes en uppsats av N. TENOW i *Statsvetenskaplig tidskrift* 1918 h. 1: »Det proportionella valsystemet och dess behov av reformering». Förf. framlägger däri fem reformpunkter, nämligen införande av offentlig kandidatur, dubbel partibeteckning vid valkärtell (en gemensam och en underpartibeteckning); utvidgad rangordningsregel för tillsättande av platserna inom partierna, personbeteckning med supplementär anslutning till parti samt slutligen införande av tilläggsmandat för hela riket i och för valresultatets justering till så rättvis proportionalism som möjligt (jfr den danska ordningen).

På det ytterligare framhävande av det omhandlade spörsmålet, som blivit en följd av riksdagens ovannämnda skrivelse av år 1918 ävensom regeringens föranstaltande av en utredning, hava följt nya inlägg till problemets belysning. I en av *Verdandis* småskrifter (nr 222) skriver E. ROSENBERG om »Författningsfrågan och valproblemet i dansk belysning» (Sthlm 1918, 34 s., pris 50 öre — redan tidigare omnämnd i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1919, sid. 56), varvid han ägnar slutkapitlet åt en ingående redogörelse för det originella valsättet vid folketingsvalen: kombinationen av majoritetsval i enmansvalkretsar och utjämningen genom »tilläggsmandat». Förf. anser denna metod, vilken enligt hans mening verkar mindre partiförstenande än vår egen, böra påkalla en särskild aktuppmärksamhet från svensk sida. Redan konstitutionsutskottet 1918 hade f. ö. i sitt utlåtande nr 11 fäst sig vid samma danska metod och såsom bilaga till sagda utlåtande fogat en framställning av densamma.

På sina håll har nu framträtt en strävan att ersätta parti-proportionalismen med »personproportionalismen», d. ä. en valmetod, som bereder den enskilde väljaren möjligheten att med större frihet än nu låta sitt sätt att rösta bestämmas av sin värdesättning av de skilda kandidaterna, utan att i allo klavbindas av partihänsyn och vallédningars föreskrifter. Själva idén kan icke ännu än verka synnerligen tilltalande; frågan är sedan om dess praktiska utförbarhet.

Såsom utslag av nämnda tendens hänvisa vi till en kortare uppsats av TENOW i decemberhäftet av *Statsvetenskaplig Tidskrift* för nästföljande år: »Utöslutningsmetoden, en personproportionalistisk metod» (jfr även artiklar av samme författare i »Dagbladet» för i år).

Ett annat arbete med i sin mån liknande tendens är M. HJERTSTRANDS nyligen offentliggjorda broschyr »En rättvis proportionell

valmetod, förslag till förbättringar i det proportionella valsättet» (Sthlm. 1920, 40 s., pris kr. 1:50). Den utgör ett inlägg till förmån för de idéer, vilkas tidigaste förespråkare äro engelsmannen Hare (1857) och dansken Andrae (1855). Å röstsedlarna upptagas flera namn i den ordning den röstande önskar kandidaterna valda (rangordning) och rösten tillräknas första namnet så långt som erfordras för uppnående av ett på visst sätt fixerat röstetal, därefter andra namnet o. s. v. Det är systemet med »the single transferable vote», populärt särskilt bland engelska proportionallister, ehuru i former, vid vilkas tillkomst man sökt på ett mindre godtyckligt och mera rationellt sätt än de första pionjärerna lösa de vanskligheter, som äro förbundna med valsättet ifråga. Hjertstrand går så till vida i sina engelska föregångares fotspår, att han såsom förutsättning för att en valsedelsgrupps första namn skall erhålla en plats fastställer uppnåendet av det Hagenbach-Bischoffska (även kallat det Droopska) fördelningstalet samt liksom dessa låter överskottsösterna påföras de nästföljande namnen i proportion till frekvensen av deras förekomst. Att här ingå på de detaljregler, författaren i övrigt uppställer, faller utom ramen för denna översikt. Det må endast nämnas, att om vid någon av de successiva platsställningarna ingen kandidat uppnår fördelningstalet, vidtager en överflyttning av rösterna efter vissa regler till följande namn å röstsedlarna — den absoluta rangordningsregeln vidhålls sålunda i sådant fall icke — i syfte att uppnå fördelningstalet; i sista hand låter förf. den i gällande svenska valmetod tillämpade »reduktionsregeln» (ehuru med annat reduktionstal) tjäna som reservutväg. Förf. förtydligar sin framställning genom en hel rad tabellariskt uträknade exempel. Han bemöter jämväl de invändningar, som riktats mot den »engelska» valmetoden och som han icke anser vara tillämpliga på den form därav, han utarbetat. Av intresse är så slutligen, att förf. i sin framställnings text förordar metodens användning icke blott för platsbesättandet inom partierna utan ock för platsernas fördelande mellan partierna. Partibeteckningarna kunde, menar han, helt och hållet bortfalla utan att detta skulle inverka på den proportionella rättvisan. I sammanhang därmed kritiserar han partibeteckningarnas verkan dels till befordrande av illojal samverkan, dels till skärpning av motsatserna, dels slutligen till partiorganisationernas allt för absoluta herraväld. Han anmärker emellertid i en not, att den av honom föreslagna metoden, ifall man nu icke vill släppa partibeteckningarna, skulle kunna kombineras med dessa på sådant sätt, att valmannen bereddes möjlighet att »i första hand ge sin röst till förmån för en viss eller vissa personer, och i andra hand, subsidiärt, till förmån för ett visst parti».

Broschyren, som torde vara den första mera utförliga framställningen på vårt språk av den »engelska» valmetoden, anbefalles till studium för den, som intresserar sig för frågan om vårt valsätts reformering.

Det är högst sannolikt, att ytterligare bidrag till diskussionen av frågan komma att under de närmaste tiden se dagen.

Det må slutligen till denna axplockning ur den proportionalistiska litteraturen i Sverige från och med proportionsvalskommittéens betänkande 1913 fogas den anvisningen för de av frågan intresserade, att den utländska utvecklingen på området kan följas genom studium av den engelska tidskriften »*Representation, the journal of the proportional representation society*» (London), utkommande med endast ett par häften årligen och betingande ett pris av sex pence pr. häfte. Senaste nummer publicerades i januari innevarande år.

DE FRANSKA VALEN. Den nya deputeradekammare, som framgick ur de senaste valen i Frankrike, skulle bli landets första proportionella folkrepresentation. Den nya vallagen av den 12 juli 1919, införande departementsval och proportionell representation, tillämpades nämligen nu för första gången. För de väsentligaste av dess stadganden har redogjorts i *Statsvetenskaplig Tidskrift 1919* s. 296 f. De synas i ingen mån ägnade att säkerställa förverkligandet av lagens uttalade syftsmål. Belysande för särskilt den högviktiga frågan om en rättvis avvägning av de rivaliserande partiernas andelar i representationen äro två valstatistiska brottstycken, som publiceras i januari-häftet 1920 av den engelska proportionalistiska tidskriften *Representation*.

Det ena av de ifrågavarande båda exemplen ur verkligheten illustrerar det, proportionalistiskt sett, alldeles orimliga första momentet i lagens artikel 10, enligt vilket varje kandidat, på vilken över hälften av antalet i valet deltagande rösta, förklaras vald. Genom denna bestämmelse blir det möjligt för ett parti eller en koalition — det senare tillvägagångssättet livligt praktiserat — som disponerar över något mera än hälften av väljarne, att besätta *alla* platserna. Proportionalismen dunstar bort. Här följer exemplet.

I Paris fjärde valkrets skola 14 deputerade väljas. (Kandidatlistorna äro officiella och få icke innehålla mera än det antal representanter, som skola utses, här alltså 14: väljarna ha bl. a. frihet att stryka namn). Antalet i valet deltagande var 278,298; den absoluta majoriteten blir sålunda 139,150. Rösterna fördelade sig på följande sätt mellan å ena sidan kandidaterna på »den republikanska unionens» lista, å andra sidan socialisternas¹:

¹ Dessutom avgåvos röster på tre andra listor: syndikalisternas: 25,613 röster, oberoende: 16,366 och anarkisternas: 45 röster.

Republikanska unionen		Förenade socialisterna	
Kandidater	Röster	Kandidater	Röster
Bertrand	151563	Longuet	111015
Bokanowski	148918	Mayéras	111807
de Lamazière	147780	Poncet	112765
Chéron	151418	Voilin	113805
Coutant	152823	Laval	114147
Doubois	148426	Frossard	112228
Lajarrige	151585	P. Faure	112204
Barbé	150968	Philippe	113106
Liouville	149063	Martin	113745
Molinié	150633	Verfeuil	112203
Nectoux	150294	Bachelet	112864
Pilate	149353	Morizet	112384
Rhul	149257	Bestel	111935
Thibout	150230	Rozières	112394
Summa för listan	2,102,411		1,576,602

Den republikanska unionen, som förvärvat för var och en av sina kandidater över halva antalet väljares röster, hemburo *alla* 14 platserna, de förenade socialisterna fingo icke en enda! Tillämpades på de förevarande partisiffrorna den hos oss lagfästa d'Hondtska fördelningsregeln, skulle resultatet ha ställt sig på sådant sätt, att den republikanska unionen erhölet 8 och de förenade socialisterna 6 av valkretsens 14 platser.

Det andra i den citerade engelska tidskriften återgivna exemplet på den franska valmetodens verkningssätt visar, hur denna s. k. proportionalism fungerar i det fall, att, i motsats till det nyss anförda, intet parti vinner absolut majoritet. I sådan händelse utgör »valkvoten» den primära fördelningsnormen. Valkvoten erhålles som bekant genom att dividera antalet röstande med antalet platser, som skola besättas. För att nu bestämma, hur många platser varje lista (parti) skall erhålla, tillses, hur många gånger valkvoten går upp i listans röstsiffra; lika många platser tilldelas listan. Såsom listans röstsiffra gäller medeltalet röster, som en kandidat på listan erhölet, vilket åter givetvis fås fram genom att dela summan av de röster, listans kandidater erhölet, med antalet kandidater å listan. Emellertid kan det ju aldrig väntas förekomma, att valkvoten går jämnt upp i vart och ett av de olika listornas medeltal. De platser, som sålunda kvarstå obesatta, gå nu samt och synnerligen till den lista, som uppvisar största röstmedeltalet. Även i detta fall visar sålunda metoden en avgjord partiskhet för majoriteten till minoriteternas förfång. Exemplet ser ut på följande sätt:

I departementet Ain skola 6 representanter väljas. Antalet i valet deltagande var 67,444; den absoluta majoriteten blir sålunda 33,723. Den uppnåddes emellertid icke av någon lista (parti);

alltså måste valkvoten uträknas: $\frac{67444}{6} = 11,240$. Rösterna för varje parti och dess kandidater framgår av nedanstående tabell:

«Combattants»		Socialistradikaler		Förenade socialister	
Kandidater	Röster	Kandidater	Röster	Kandidater	Röster
Couibes	29452	Chanal	18377	Nicod	18932
Mermod	30181	Crepel	18215	Nicollet	18494
Margueron	29317	Messimy	16494	Geoffroy	17934
Fribourg	29461	Boccard	18900	Odru	17940
de Monicault	29931	Blanc	18984	Péry	17988
Bernier	29810	Picquet	18644	Bravet	17727
Summa	178152		109614		109015
Medeltal	29692		18269		18119

Dividerar man nu valkvoten i listornas medeltal, blir resultatet att »kombattanternas» lista erhåller 2 platser, socialistradikalernas 1 och de förenade socialisternas likaledes 1. Två platser återstå och de komma båda på »kombattanternas» lott. Valresultatet i dess helhet blir detta:

	Röstittal (i medeltal)	Platser
Kombattanterna	29,692	4
Socialistradikalerna	18,269	1
Förenade socialisterna	18,199	1

Med tillämpning av d'Hondts regel däremot skulle resultatet hava blivit: kombattanterna 3 platser, socialistradikalerna 2 och förenade socialisterna 1. Om också detta andra exempel icke verkar i lika hög grad orimligt som det första, bidrager det icke att ställa valmetodens proportionalistiska rang i fördelaktigt dager.

Även andra moment i den franska valmetoden än de som här framhåvts och som angå platsfördelningen mellan partierna, inbjuda till berättigad kritik. Måhända får en förf. i ett tidigare häfte av den engelska tidskrift, ur vilken den ovan behandlade statistiken hämtats, rätt i sin förhoppning, att denna proportionalism endast kommer att spela rollen av förelöpare till ett bättre system. Så länge den består, torde man emellertid vid bedömning av franska politiska förhållanden icke böra lämna ur räkningen dess missvisande karaktär.

INTRESSEFÖRBANDENS ROLL I LAGSTIFTNINGEN är ett problem, som i nutiden helt naturligt sysselsatt många politiska skriftställare. För somliga har därvid den ensa kammarens baserande på korporations- eller klassvalets basis framstått som lösningen. För andra åter har detta sätt synts medföra olägen-

heter, som överväga fördelarna, och andra utvägar, delvis redan praktiserade, hava synts rimligare. Ett bidrag till diskussionen lämnar GRUNEBaum BALLIN i januarihäftet för i år av *Revue politique et parlementaire*, därvid anknytande till de franska lagarna av 23 april och 2 aug. 1919 angående 8-timmarsarbetsdagen.

De nämnda lagarna äro nämligen, menar förf., ej mindre anmärkningsvärda till sin form än till sitt innehåll, om också det senare lagt helt och hållet beslag på intresset. Det franska parlamentet har här funnit en — f. ö. i några tidigare lagar av 1915 o. 1917 förebådad — praktisk lösning av frågan om den tekniska och professionella sakkunskapens medbestämmande vid lagstiftningen. Den består för det första i en utvidgning av regeringens reglementariska makt till något vida utöver befogenheten att utfärda för lagbestämmelsernas utförande nödiga stadganden. Lagen fastslår nämligen endast vissa allmänna principer, men överlämnar åt regeringen att i förordningsväg giva dem formen av konkreta detaljlagbud. För det andra skall emellertid det väsentliga arbetet därvid utföras genom överenskommelser mellan de båda intresserade parterna, arbetsgivarna och arbetarna inom olika yrken. Vid sammanträdena mellan ykeskorporationernas representanter i syfte att åstadkomma sådana överenskommelser presidera med rådgivande röst regeringsämbetsmän, vilka sedan hava att föredraga ärendet i det ämbetsverk, Conseil d'Etat, där de administrativa förordningarna förberedas. Förordningarna ansluta sig, med nödiga korrigeringar, så nära som möjligt till de överenskommelser, som mellan de direkt intresserade blivit träffade.

Det är, enligt den franske författaren, ett nytt lagstiftningssätt, som härmed inaugureras och som bör i allt vidsträcktare mån tillämpas. Han erinrar om Proudhons formel »le régime des contrats substitué au régime des lois» och förmenar, att denna »chimär» redan börjat på detta sätt bli verklighet. Parlamentet avsäger sig frivilligt utnyttjandet av sin makt att bestämma i alla detaljer och överlämnar detta åt de intresserade själva. Det blir alldeles nödvändigt att parlamentet avlastar en del lagstiftningbestyr. »Allt mer och mer framstår i klar dager, att det ofantliga antalet, den invecklade och olikartade beskaffenheten av de frågor, för vilka det tjugonde århundradets samhälliga liv kräver lösningar av rättslig natur, d. v. s. bjudande och tvingande för alla, icke tillåter parlamentet att bevara monopolet på lagars åvägbringande. Det är numera uppenbart, att kamrarna se sin tid och sin uppmärksamhet helt och hållet upptagna av kontrollen över regeringens åtgöranden och förvaltningen». Detta är enligt författaren representationens huvuduppgift. Dock gör han, vid sitt förord för parlamentets ifrågavarande »partiella abdikation», en reservation för vissa finansiella lagar, för lagar angående krigsväsendet och ännu några lagar därtill, vilka till följe sin natur uppenbarligen påkalla från folkrepresentanternas sida, från »politikerna» ett mera ingående arbete än det, som inskränker sig till fastställandet av några

allmänna regler allenast. Vad som borde behandlas på det nya sättet är den utomordentliga mängden av sådana lagar, som icke hava en exklusiv politisk karaktär.

Vad beträffar arbetstidslagens effektuerande genom att de fastställda allmänna principerna på omnämnt sätt detaljutformats i specialförordningar, har resultatet enl. förf. blivit utmärkt. Det hela har avlupit raskt och bra. Icke heller erfordras för praktiserandet av en dylik lagstiftningsmetod någon ändring av författningen. Parlamentet avstår icke från sina legislativa rättigheter. Skulle det inträffa, att regeringen dröjer för länge med utarbetandet genom yrkesorganisationerna av de supplerande förordningarna eller att dessa förete ett innehåll, som står i strid med de fastslagna allmänna principerna, så har parlamentet mera än ett medel — interpellationer, motioner o. s. v. — i sin hand att åvägbringa rättelse. I allvarliga fall kan det framtvunga upphävandet av utfärdade bestämmelser.

Ballins artikel är ett genom sin anknytning till faktiska exempel intressant bidrag till spörsmålet om lagstiftningens decentraliserande till förmån för »teknikens», »intressets» och sakkunskapens inflytande vid sidan om »politikens». Ett uppmärksammat inlägg i samma högaktuella fråga är ett arbete av en annan fransman, den framstående politiske författaren JOSEPH BARTHÉLEMY: »Le problème de la compétence dans la démocratie», till vilket vi senare vid tillfälle skola återkomma. Spörsmålet hör till den moderna demokratiens mest betydelsefulla.

DET BRITTISKA RIKETS KONSTITUTIONELLA UTVECKLING. I ett av fjorårets nummer av *Revue politique internationale* giver den kände engelske vetenskapsmannen SIDNEY LOW en framställning av de senaste utvecklingsfaserna i fråga om det engelska världsväldets författningsorganisation.

Det var en av de stora villfarelser, som före kriget på sina håll voro gängse, menar författaren, att det brittiska väldet icke skulle tåla den påfrestning, som kriget innebar, utan sönderfalla i sina disparata beståndsdelar. Förutsägelsen har emellertid så långt ifrån besannats, att imperiet i stället framgått ur den stora krisen som ett fastare sammanfogat välde än det tidigare varit. Men de framsteg, som gjorts i riktning mot en »organisk union», hava icke fortgått alldeles längs med de linjer, vilka föresvävade vissa imperialister från tiden före kriget. Vad de tänkte sig, var en utveckling efter detta skema: en central ministär ansvarig inför ett centralt parlament eller kongress, sammansatt av representanter från samtliga imperiets stater eller dominions. Det bleve en organisation i stil med den amerikanska. Inom det centrala parlamentets och kabinetts befogenhetssfär skulle falla den maritima, militära och internationella politiken samt fördelningen av budgeten med hänsyn till dessa angelägenheter. Kolonierna hava emellertid gentemot detta program ådagalagt en av moderlandet

fullt senterad ovillighet. Det har icke syntts dem tilltalande att bliva beskattade av ett parlament, i vilket varje kolonis representantandel måste komma att utgöra en betydelselös bråkdel. Deras självständighetskänsla har ingivit dem farhågan att deras nationella autonomi, för vilken de hysa en trygg tillgivenhet, på dylik väg skulle kunna inskränkas.

Om sålunda det imperiella parlamentet förblivit en dröm, så är däremot det imperiella *kabinettet*, menar förf., hädanefter en verklighet. Häri består det brittiska storrikets viktiga konstitutionella framsteg under världskriget. Redan under ett par årtionden förut hava koloniernas ministrar från tid till annan samlats i London till konferenser med moderlandets regering (se här om GRÄNSTRÖM, Brittiska rikets reorganisationsproblem, Lund 1917). Men förhandlingarna hade därvid avsett helt andra gemensamma intressen än de stora imperiella. Ett par år före 1914 inbjödos emellertid vissa koloniala premierministrar att deltaga i Londonkabinettets storpolitiska överläggningar, och förtroliga meddelanden rörande de utrikespolitiska och militära angelägenheterna lämnades åt alla dominions' ministärer. Man fann detta icke vara annat än rimligt i betraktande därav, att kolonierna måste komma att dragas med i krig, vari Storbrittanien kunde råka in. Sedan krigets början hava de viktigaste dominions permanent haft ministrar i London, och deras regeringschefer hava gjort talrika och långvariga besök i den engelska huvudstaden. De hava där hållits i konfidentiell vetskap om viktiga diplomatiska och militära detaljer. Slutligen gav Lloyd George i slutet av 1916 en mera stadgad karaktär åt det nya systemet genom att upptaga i den stora imperiella regeringskonseljen företrädare för såväl de autonoma dominions som Indien.

Enligt förf:s förmenande kommer nu detta imperiella kabinett att även för framtiden bestå såsom en permanent del av den engelska författningen. Han uppkastar frågan, huru en sådan nyorganisation skall kunna förlika sig med hittillsvarande engelska styrelseprinciper. Det nya imperiella kabinettet blir ju icke direkt ansvarigt för något motsvarande parlament, som genom ett mistroendevotum kunde fälla detsamma för att ersätta det med ett nytt. Kanske framprassa omständigheterna med tiden en förändring ända därhän, att regeringschefen liksom i Förenta staterna väljes för en bestämd tid. Han får då söka att balansera sig fram under statsklokt hänsyntagande till imperiets många olika parlament och regeringar. Härvidlag kan den rådpläggande, men icke beslutande imperiella konferensen av delegationer från de olika legislaturerna — sammanträdande yartannat eller sannolikt t. o. m. varje år — giva honom ledning genom den bild, han vid den erhåller av stämningar och åskådningar hos de politiska organen i rikets skilda delar.

Resultatet av denna utveckling är, konkluderar förf., att det brittiska väldet gjort ett ytterligare steg till uppbyggandet av en

ordning, däri imperium och libertas äro förenade. Den lokala autonomien bibehålles lika oförkränkt som tidigare, samtidigt med att rikets styrka och förmåga av enhetlig samverkan i hög grad befrämjas.

DE SVENSKA FÖRFATTNINGS- OCH KOMMUNALREFORMERNA I FRANSK FRAMSTÄLLNING. Ett par franska uppsatser i detta ämne äro att anteckna. I junihäftet 1919 av *Revue politique et parlementaire* skriver V. PINOT en artikel om »det politiska livet i Sverige», vari han skildrar valrättsreformernas historia under år 1918, särskilt tillkomsten av kompromissen mellan partierna vid nämnda års urtima riksdag; därjämte också resultaten av de kommunala mars-valen 1919. En annan artikel förekommer i *Revue des sciences politiques* för 15 okt. 1919. Den är författad av P. VAUCHER och betitlas »Den konstitutionella reformen och de demokratiska partiernas framtid i Sverige». Efter en redogörelse för den svenska författningens huvuddrag giver förf. en skiss av vår inrepolitiska historia under 1900-talet, däri ingående de omvandlingar den politiska och kommunala rösträtten succesivt vederfarits. Bägge framställningarna äro skrivna med klarhet och översiktlighet samt vittna förtjänstfullt om författarnas förtrogenhet med ämnet. De läsas med intresse.

S. W.—n.

II. Statistik och ekonomi.

NÅGRA SYNPKTER PÅ UNDERVISNINGEN I STATISTIK, SÄRSKILT I VITALSTATISTIK. I Amerika liksom här har man på senare tid alltmera fått ögonen öppna för nyttan av en ordnad undervisning i statistik vid universitet och högskolor. En mycket intressant framställning därav samt av de allmänna riktlinjerna för statistisk undervisning har gjorts av hrr LOUIS P. DUBLIN och EDWIN W. KOPF, inför American Statistical Association den 28 dec. 1918. Ett referat av framställningen återfinnes under titeln »Some considerations in vital statistics education» Quarterly publications of the American Association of Statistics sept. 1919.

Vi skola icke här gå in på denna framställnings huvuddel enär den bra nog mycket handlar om speciella amerikanska förhållanden. Endast *grundprogrammet* som avslutar det hela torde ha allmännare intresse, men i detta fall också så pass stort, att det motiverat att här meddela en översättning in extenso därav.

»Ett grundprogram.

Statistik bör definieras och läras såsom metoden att samla, tabulera och tyda uppgifter för grupper av personer, ting eller händelser. Det bör visas att statistik ger uttryck för fakta vad än dess föremål är och bland dessa ha vi:

a) konkreta fakta rörande de slag och kategorier, i vilka gruppens individer kunna indelas, b) de storleksklasser, i vilka de individuella varianterna av ett givet slag eller tillhörande en given kategori, kunna fördelas, c) de bekväma sammanfattnings- och genomsnittsuppställningar, som sätta oss i stånd att erhålla ett begrepp om storlekstypen i en grupp, graden av olikhet mellan individer som utgöra en grupp, graden av association eller korrelation mellan en egenskap i gruppen och någon annan egenskap i samma grupp eller samma egenskap i en annan grupp, graden av symmetri i fördelningen av individerna i en grupp. — Någon undervisning skulle också givas rörande sannolikhetsteori såsom medel att bestämma graden av approximation och pålitlighet hos de använda statistiska måtten, samt i tillämpad logik för att pröva hållbarheten i slutsatserna. Vitalstatistik bör visas vara tillämpningen av denna metod och begreppsställning på vital-fenomenen¹.

Vitalstatistiken själv kan vidare indelas alltefter som den behandlar a) befolkningens struktur och sammansättning (statisk demografi) och b) befolkningens rörelser och funktioner som helhet och i undergrupper (dynamisk demografi).

Under framställningen av befolkningsstruktur och -sammansättning bör studenten undervisas i folkräkningarnas metod och historia, klassifikation, tabulering och betydelsen av de viktigare resultaten rörande befolkningen efter familj, kön, ålder, födelseort, färg och ras, härstamning, bildning, modersmål etc. Den gren av vitalstatistiken som behandlar befolkningsrörelsen skulle taga upp till beskrivning och förklaring fakta rörande födelser, giftermål, skilsmässa, sjukdom, död och vandringar. Vid behandlingen av dessa olika ting bör den allmänna statistikens begrepp och metoder tillämpas.

Beträffande metoden bör praktisk seminarieinstruktion givas rörande uppställning av fråge- och registrationsformulär, rörande prövning och granskning av svaren, komposition av tabellformulär, kort etc., rörande användningen av mekaniska tabulerings-system, räknemaskiner och räknescemata, rörande formulering, sortering, framskaffning och disposition av publicerade resultat; rörande grafisk teknik samt kontorsmässig och personlig arbetsorganisation.»

Till detta program, som, ehuru på slutet en smula »amerikanskt», på det hela taget överensslämmer med undertecknads uppfattning av vad som *borde* läggas in i undervisningsämnet statistik, skall här knytas blott den reflektionen, att det klart och tydligt visar huruledes man kan bevara kontakten med statistikens konkreta uppgifter orubbad även då man uppfattar metoden från dess universella sida.

¹ Med vitalfenomenen förstås här först och främst födelser och dödsfall, men även giftermål, skilsmässor, sjukdom, vandringar m. m. Jmf. f. ö. nedan.

ENGELSKA FÖRBEREDELSE FÖR NÄSTA FOLKRÄKNING.

Styrelsen för *The Royal statistical Society* i London, har inom sig tillsatt en kommitté med uppgift att utreda vilka framställningar från sällskapet's sida böra göras hos vederbörande med anledning av den stundande folkräkningen (1921). Prof. A. L. BOWLEY är kommitténs ordförande. Dessutom har en mindre kommitté tillsatts för att göra motsvarande utredning i vad angår möjligheterna för förbättringar i befolkningsstatistiken i allmänhet. Mr GEOFFREY DRAGE är ordförande i denna kommitté och man lär ha för avsikt att ingå till Parlamentet med begäran om officiell utredning av möjligheterna och medlen för en sådan förbättring.

EN UNDERSÖKNING AV DÖDLIGHETEN HOS AVHÅLLSMÄN.

En i sitt slag erastående undersökning har på uppdrag av livförsäkringsbolaget I. O. G. T. utförts av den kände astronomen och försäkringsdirektören Dr N. V. E. NORDENMARK. Det är frågan om en beräkning av dödligheten hos avhållsmän enligt det material som föreligger i bolagets försäkringsbestånd åren 1889—1917. Inalles är det 17,721 försäkringar som ligga till grund. Vid beräkningarna tages, i enlighet med moderna metoder inom försäkringsstatistiken, vederbörlig hänsyn bl. a. till försäkringstiden. Dödlighetstabeller (aggregattabeller) för vardera könet såväl som för båda tillsammans äro uträknade och ur hela materialet har en medels den s. k. King-Hardyska metoden utjämnad försäkringsteknisk tabell konstruerats. Vid diskussion av resultaten och jämförelser med andra dödlighetstabeller går förf. fram med stor försiktighet. Några fullt jämförbara tabeller finnas icke, varigenom graden av underdödlighet hos avhållsmännen kan konstateras och direkt föras tillbaka på själva avhållsamheten. Det behandlade materialet utgöres nämligen av försäkrade ur den sundaste landsbefolkningen, småhantverkare, lärare m. m. och är det lindrigast talat tänkbart, att detta och ej så mycket nykterheten är orsak till den iakttagna underdödligheten i jämförelse med andra heterogénare försäkringsbestånd. Bl. a. resultat nämner förf. att den s. k. selektionen här är ytterst obetydlig. Dödligheten är icke särdeles låg under närmaste tiden efter försäkringsavtalets ingående, såsom vanligen är fallet på grund av det urval, som sker genom läkareundersökningen och andra skyddande bestämmelser för försäkrings beviljande. Orsaken härtill nämner förf. ej. Så vitt det är möjligt döma utan egen erfarenhet av materialets natur synes det troligt att frånvaron av utpräglad selektion beror på att läkarundersökningarna varit av enklare slag. F. ö. är $\frac{4}{10}$ av materialet ej läkareundersökt alls.

NYARE SVENSK STATISTISK LITTERATUR. Ännu en specialundersökning av Kommerskollegium — *Sverges monterade vattenkraft* — har nu utkommit. Utredningsarbetet har stått under ledning av aktuarien fil. dr K. ÅMARK. Dessutom ha, vad de hydro-

grafiska, geografiska och kartografiska uppgifterna beträffa, medverkat statshydrografen kapten R. SMEDBERG, ingenjören A. TÖRNEBOHM samt statshydrografen fil. kand. G. WERSÉN. Det statistiska materialet utgöres av från kraftverksinnehavarna enligt särskilt formulär inhämtade upplysningar. — Sverges vattenkrafttillgångar uppskattas till c:a 6,750,000 hästkrafter (denna effekt tillgänglig ungefär 9 månader av året) eller c:a 1,17 hästkrafter pr. innevånare. Tillika med Norge (med 7,500,000 hkr. eller 3,02 hkr. pr. innevånare) är Sverige bland de med vattenkraft bäst försedda länderna i Europa. Ensamt Niagarafallen i Nordamerika lämna emellertid lika många hkr., som alla Sverges vattendrag tillsammans, vadan våra tillgångar icke äro ägnade att imponera på amerikanare. Emellertid ha amerikanarna ändå inte i avseende på vattenfall »the biggest in the world». Viktorialfallen i Sambesifloden skola ge 5 gånger så många hkr. som Niagara. — Av Sverges upp mot 7 milj. hkr. äro dock endast något över en million ännu tillvaratagna, därav ungefär hälften genom storanläggningar på över 10,000 hkr. Den andra hälften tillgodogöres av huvudsakligen smärre anläggningar. Av alla verk äro nämligen c:a $\frac{3}{4}$ på under 1,000 hkr. och c:a $\frac{19}{20}$ under 5,000 hkr. Detta endast några få på måfå uttagna siffror. I övrigt hänvisas till den synnerligen klart ordnade framställningen, vars översiktlighet väsentligt underlättas av talrika diagram. På det hela taget torde vi här ha en av de mest givande och läsvärda av Kommerskollegii specialutredningar. Att så skulle bli var ju också att vänta av ämnets stora intresse och ledningens sammansättning, vari på ett lyckligt sätt nationalekonomien, tekniken och den narvetenskapliga specialkunskapen blivit representerade.

Ännu en intressant specialutredning av officiell natur föreligger i Kontrollstyrelsens för Nykterhetskommitténs räkning av aktuarien HANS GAHN utförda undersökning av *Förbrukningen av utminuteringsvis sålt brännvin efter yrkesgrupper och inkomstklasser*. Det är i detta fall uppgifter från vissa försäljningsbolag med individuell kontroll som bearbetats. Så tillvida är undersökningen dock ofullständig som den utnyttjar uppgifter endast för c:a 7% av alla i kraft varande inköpsbevis. Enligt Kontrollstyrelsens mening är utredningen därför en s. k. representativ undersökning. Då man icke får något närmare att veta om principerna för utväljande av de bolag, som medtagits, kvarstår den uppfattningen oemotsagd, att allmänna lämplighetshänsyn mera än egentlig hänsyn till att stickprovet skall bli verkligt representativt, varit avgörande. Vi ha här anledning att ännu en gång påtala det missbruk, som den officiella och halvofficiella statistiken gör av uttrycket »representativ». Den därmed förbundna metoden är något helt annat än vad vi här ha framför oss. Det rör sig nämligen här om en lokalundersökning mera än om en representativ undersökning. — Därför är emellertid undersökningen icke i och för sig sämre. Säkerligen är den det bästa som under för-

handenvarande omständigheter kan presteras med rimliga kostnader. Att resultaten också i någon mån kunna generaliseras och betraktas som i det väsentliga typiska må vara riktigt. Det som skiljer dem från representativa resultat i egentlig mening är det, att man icke vet *hur nära* de kunna väntas ligga de resultat man skulle ha kommit till om samtliga bevisinnehavares uppköp bearbetats. — Vad resultaten för övrigt angår äro de förvisso värdefulla. Men i allmänhet ej just så överraskande. Bl. a. kan nämnas att landsbygden befolkning köper i medeltal mindre brännvin och därtill billigare sorter än stadsborna. Anmärkningsvärt är ätt det är de högre inkomstklasserna som köpa billigare på landsbygd än i stad, medan de medelhöga och låga inkomstklasserna köpa i genomsnitt ungefär lika dyra varor på landsbygden och i städerna. F. ö. stiger medelpriset pr inköpt liter såväl på landsbygden som i städerna med växande inkomst. I avseende på de inköpta kvantiteterna är det emellertid en påfallande, och som det synes oss rätt lustig skillnad. Det är nämligen så, att det på landsbygden är de högre inkomstagarna som köpa i medeltal flest antal liter om året (det gäller här tiden före de egentl. restriktionernas införande) medan i städerna denna klass köper mindre än de medelhöga inkomstagarna. Man kan också iakttaga det helt naturliga förhållandet att ju högre inkomstén är desto större procent därav spenderas på spritinköp. Att de allra lägsta inkomstagarna emellertid i stor utsträckning köpa för andras räkning eller för andras pengar torde väl vara givet. För utrymmets skull måste vi avstå från omnämnande av övriga intressanta resultat. Undersökningen omfattar förutom nyssberörda förhållanden mellan inköp och inkomst även utredning av inköpens förhållande till yrke, ålder, civilstånd och kön, hemörtens avstånd från inköpsorten, hyran, årstiden m. m. — Så som av referat i tidningspressen framgår har nyligen i riksdagen motionerats om vidare undersökningar i samma riktning.

UNDER ÅR 1919 UTKOMMEN SVENSK OFFICIELL STATISTIK.

Folkmängden och dess förändringar. Befolkningsrörelsen år 1915 av Stat. Centr.-byrån. Dödsorsaker år 1914 av Stat. Centr.-byrån. Ut- och invandring år 1918 av Stat. Centr.-byrån. Folkmängden inom administrativa områden 1918 av Stat. Centr.-byrån.

Hälso- och sjukvård. Allmän hälso- och sjukvård år 1916 av Medicinalstyrelsen. Sinnessjukvården i Riket år 1917 av Medicinalstyrelsen. Hälso- och sjukvård vid armén år 1918 av Arméförvaltningens sjukvårdsstyrelse. Hälso- och sjukvården vid Marinen av Marinöverläkaren.

Lantmäteri. Lantmäteri år 1918 av Lantmäteristyrelsen.

Jordbruk med binäringar. Jordbruk och boskapsskötsel år 1916 av Stat. Centr.-byrån. Årsväxten år 1918 av Stat. Centr.-byrån. Mejerihäntering år 1917 av Stat. Centr.-byrån. Fiske år 1917 av Stat. Centr.-byrån.

Skogshushållning. K. Domänstyrelsens Förvaltning år 1917 av Styrelsen.

Industri- och bergshantering. Industri år 1917 av Kommerskollegium. Bergshantering år 1917 av Kommerskollegium. Sverges monterade vattenkraft, specialundersökning av Kommerskollegium.

Handel och sjöfart. Handel år 1917 av Kommerskollegium. Sjöfart år 1917 av Kommerskollegium. Sverges utförelse år 1918, preliminär redogörelse av Kommerskollegium.

Väg- och vattenbyggnader. Allmänna väg- och vattenbyggnader år 1917 av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen.

Telefon och telegraf. Telefon och telegraf år 1918 av Telegrafstyrelsen.

Sparbanker. Allmän sparbanksstatistik år 1917 av Stat. Centr.-byrån. Postsparbanken år 1918 av Styrelsen för postsparbanken.

Försäkringsväsen. Enskilda försäkringsanstalter år 1916 III samt år 1917 I och II av Försäkringsinspektionen.

Socialstatistik. Arbetstillgång, arbetstid och arbetslön år 1917 av Socialstyrelsen. Kollektivavtal i Sverige år 1917 av Socialstyrelsen. Arbetsinställelser år 1917 av Socialstyrelsen. Sjömansyrket i Sverige del II av Socialstyrelsen. Levnadskostnaderna i Sverige 1913—14 del II 7. Uppsala, 8. Eskilstuna. Byggnadsverksamheten i rikets stadssamhällen åren 1916 och 1917 av Socialstyrelsen.

Rättsväsen. Domstolarnas och de exekutiva myndigheternas verksamhet åren 1913 och 1914 av Stat. Centr.-byrån.

Fångvård. Fångvården år 1917 av Fångvårdsstyrelsen.

Undervisning. Statens allmänna läroverk läsåret 1916—17 av Ecklesiastikdepartementet. De kommunala mellanskolorna och Privatläroverken läsåret 1916—17 av Ecklesiastikdepartementet. Folkskolorna redovisningsåret 1917—18 av Ecklesiastikdepartementet. Lärareutbildningen läsåret 1916—17 och 1917—18 av Ecklesiastikdepartementet.

Allmänna val. Landstingsmannavalen år 1918 av Stat. Centr.-byrån.

Finanser. Accispliktiga näringar, brännvinsförsäljningen år 1916 av Kontrollstyrelsen. Accispliktiga näringar år 1917—18 av Kontrollstyrelsen.

Allmän pensionsförsäkring. K. Pensionsstyrelsen år 1917 av Styrelsen.

Särskilda publikationer. Yrkesinspektionens verksamhet år 1918 av Socialstyrelsen. Statens förlikningsmäns verksamhet år 1917 av Socialstyrelsen. Svenska fartygs-sjöolyckor år 1917 av Kommerskollegium. Fartygsinspektionens verksamhet år 1918 av Kommerskollegium.

Årsböcker. Statistisk årsbok för Sverige år 1919 av Stat. Centr.-byrån. Årsbok för Sveriges kommuner år 1918 av Stat. Centr.-byrån. Rikets indelningar år 1919 av Stat. Centr.-byrån. Statistisk årsbok för Stockholms stad år 1919 utgiven av Stockholms stads statistiska kontor. Göteborgs statistik Avd. I 1917 av Göteborgs stads statistiska kommitté. Malmö stads årsbok 1918 av Malmö stads årsboks nämnd. Svensk försäkrings årsbok 1918 av Natte Flygare.

Statistiska Meddelanden. Arealinventeringen den 1 juni 1918 av Folkhushållningskommissionen. Statistisk översikt av det svenska näringslivets utveckling åren 1870—1915 av Kommerskollegium. Järnvägsstatistiska meddelanden. Statens Järnvägar under år 1918.

Månatliga publikationer. Kommersiella Meddelanden 1919 av Kommerskollegium. Sociala Meddelanden 1919 av Socialstyrelsen. Statistisk månadsskrift av Stockholms stads statistiska kontor.

S. D. W.

LITTERATURGRANSKNINGAR.

EN STUDIE I PARLAMENTARISMENS TEORI.

ROBERT REDSLOB: *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich.* Tübingen 1918.

De olika åskådningar av engelskt statsliv, som sedan Montesquieus dagar utformats på Europas kontinent, ha förvisso varit legio, och bland dem alla intager näppeligen det perspektiv, som Robert Redslob i sitt arbete om »den parlamentariska regeringen» har anlagt, någon av de mer betydande platserna¹. Men varje ting skall bedömas efter sin art och sina mått. Redslobs verk besitter för det första den stora förtjänsten att bestämt taga sikte på de nutida statsinstitutionerna själva, sådana de i praktiken fungera. Man är författaren tacksam för att han lagt sitt arbete just så och icke nöjt sig med att giva en statsvetenskapens litteraturhistoria i denna punkt, ett sådant referat av olika källor om de skilda instituten, som icke giver någon omedelbar föreställning om den gällande statspraxis. Men det, som hos Redslob egentligen intresserar, är dock att han på basis av det institutionella materialet har sökt giva en egen parlamentarismens teori.

Nu kunna som bekant dylika teorier med fördel jämföras med de blomster som växa på varje dikesren. Så många »allmänna statsläror» eller »översikter av den konstitutionella rätten», så många synpunkter på »parlamentarismen». Helt naturligt, ty de politiska företeelser, som åsyftas med nämnda något vaga uttryck, erinra ju i sin tur om markens örter därutinnan, att de merendels bestämmas till sin form och färg av den miljö, i vilken de förekomma. Charles Benoist, som ju av sina egna landsmän

¹ Den alltför spatiösa citatmetoden hos Redslob må strax påpekas. Ävenså det utomordentligt fragmentariska sätt, varpå förf. behandlar vissa partier av sitt ämne, t. ex. den svenska författningen. I detta samband må också brännmärkas det nonchalanta vis, varpå unionsupplösningen år 1905 inpassas i den moderna »politikens» schabloner s. 158, not 2.

prisas för att icke vika undan för problemen¹, har också som bekant opponerat mot talet om »parlamentarism» och hävdad att det i praktiken blott existerar »parlamentarismer». Ty parlamentarismen är ju enligt honom »en förbindelse mellan växlande faktorer, som växlar, såsom själva dessa faktorer».

Benoist är emellertid, åtminstone i detta fall, en oförbätterlig positivist, och det vore ju att utan vida försvära sig åt denna anda, om man icke också något lyssnade till rösterna från det motsatta, mer doktrinära lägret. Man plägar därstädes definiera det allmänna begreppet parlamentarism dels med hänsyn till statschefens ställning, dels med avseende på ministrarnas förhållande till legislaturen. Vad angår den förra eventualiteten så kan man erinra om STUART MILLS bekanta formel, att monarkens oansvarighet och ministrarnas ansvarighet är kriteriet på denna regim. Man anmärker emellertid genast, att detta ju på sin höjd är parlamentarismen *in nuce*, ty även Montesquieu i sin utpräglade maktodelningslära utgick från snarlika premisser. Tysken HATSCHER tangerar också problemet om själva statschefens position när han betecknar parlamentarismen som en form för legislatures väld över förvaltningen². Ty förutsättningen härför är självklart den, att monarken faktiskt eliminerats såsom maktfaktor. Men sistnämnde författare berör även det ovan antydda spörsmålet om ministrarna och legislaturen, i det han talar om att i ett parlamentariskt styrelsesätt ministrarna »föreskrivas» monarken av parlamentsmajoriteten. Formuleringen är ju kanske oavsiktligt skarp. Mildare uttryckssätt, som möta t. ex. i fransk litteratur, säga, att ministrarna utses med hänsyn till nämnda majoritet eller att helt enkelt legislaturen är förhärskande som maktfaktor i styrelsesystemet³.

Ett gemensamt drag för alla dessa definitioner är nu, att de nöja sig med att i allmänhet definiera ett förefintligt ansvars- eller maktförhållande. Styrelsemaktens rörelseprincip, själva dess funktion belyses icke. Det spörsmål, som PONTUS FAHLBECK på ett så befruktande sätt pointerat, uppkastas alls icke och det lyder som bekant: hur — av vilka komponenter — bildas statens vilja i de olika författningspolitiska systemen? Det är härutinnan, som Redslob synes ha fört hela frågan ut på ett vidare plan.

I parlamentarismens system ingå, säger Redslob, å ena sidan en ministär, som icke står i någon motsats till representationens majoritet, å andra sidan en dylik majoritet, som icke påtvingar

¹ Se J. ERNEST CHARLES' raljanta karaktäristik strax för världskriget av BENOIST, t. ex. följande: »Il a écrit comme à plaisir et avec une sorte de jubilation, qui malheureusement est demeurée tout intérieure, de gros livres mornes». *Essais critiques* s. 362. Det verk av BENOIST, som ovan i texten åberopas, är: *La Réforme parlementaire*. Paris 1902.

² Allg. Staatsrecht I Teil. Leipzig 1909, s. 29.

³ Serp: *Du rapport des pouvoirs législatif et exécutif dans la constitution américaine de 1787 et la constitution française de 1875*. Toulouse 1906, s. 133.

ministären sin vilja, utan inskränker sig till kritik. Men förutsättningen för en sådan kritik är ett politiskt program, vilket tydligen visserligen är det allmänna rättesnöret för ministärens görande och låtande, men dock icke i detalj binder dess handlingsfrihet. Ett idealtillstånd, svaras det. Men ett sådant tillstånd måste likväl ernås; om icke endera faktorn skall bliva faktiskt allennarådande. Huru realisera detsamma? »Parlamentens moder», det engelska, har angivit receptet. På detsamma står först fri diskussion och ministrarnas oinskränkta tillträde till representationens överläggningar. Därmed är ju angivet ett praktiskt reformkrav, som under 1800-talet segrande har gått genom tiden. Men man diskuterar ju icke bort de stora konflikterna. Och då, på denna utslagsgivande punkt, kommer den stora samtidsfaktorn i betraktande — det suveräna folket, som talar genom de allmänna valen. I engelsk politik blir denna faktor ju utslagsgivande först efter andra parlamentsreformen, år 1867. Men väljarskarorna äro ju icke någon makt, som utför sitt skiljedoms kall, utan att den sättes i funktion för sitt värv. En utanför den alldagliga friktionen mellan ministär och parlament stående, över de omväxlande, aktuella kraven höjd faktor kräves då, som i hela landets intresse kan sätta de allmänna valens apparat i rörelse, när så kräves. Det är statschefen, och i denna hans höga uppgift ligger också innelyckt det krav, som ovan uttalats — att han bör vara oavhängig.

Kärnpunkten i Redslobs teori, den hake, på vilken hela hans system vilar, är uppenbarligen, att upplösningsprerogativet bör obesekret rättsligen existera och statschefen ha den självständiga, oavhängiga position, att han om så kräves kan taga det i anspråk¹. Detta likväl med den modifikation, att därmed en lojal vädjan skall riktas till folket i val, och icke något överrumplingsförsök — i stil med presidenten Mac Mahons år 1877 — ske. Ty fungerar icke upplösningsprerogativet, så ställes den i vart fall till sitt inflytande förhärskande legislaturen och regeringen utan förmedling gentemot varandra mellan valtillfällena, och följden blir osvikligen dels legislaturens direkta inverkan på förvaltningen, men dels också att personliga synpunkter och klickväsen vinna insteg i den från varje ansvar fritagna representationen samt att väljarkåren i sin överksamhet försumpas. Frankrike är därvidlag alltjämt exempel.

*

¹ REDSLOB dokumenterar sin uppfattning om den parlamentariske monarkens ställning dels under hänvisning till den majestätstradition, som framträder i England, dels med att i Belgien monarken i och med 1831 års författning samtidigt med representationen får sitt statsrättsliga fundament. I båda fallen kunde ju också både de bestämmande, utrikespolitiska konsiderationerna och det åtminstone under långa tider dominerande skarpt utpräglade tvåpartisystemet tagits med i räkningen. Redslob utgår på denna punkt från LÉON DUGUIRS krav på statschefens oavhängighet inom parlamentarismen: *Traité de droit constitutionnel* II. 1911, p. 449.

Förutsättningen för det berättigade i varje dylik parlamentarismens teori är tydligen den, att författningsregimerna äga sin egen, inneboende logik, sina egna, immanenta livsbetingelser. Antag nämligen som utgångsläge följande faktorer: en oansvarig monark, ansvariga ministrar och en skattebeviljande representation — och en författningskamp skall uppstå, vars utgång väl må vara oviss, men vars stridslinjer dock skola sammanfalla med det parlamentariska styrelsesättets utvecklingsgång. Restaurationens och juli-monarkiens franska stat — se där temat, som synes väl illustrera en dylik sats!¹ Dock en synpunkt förtjänar i detta samband att tilläggas och detta desto mer, som i dess belysning den enligt vår mening på ett betänkligt sätt *svaga* sidan i Redslobs arbete framträder. Ty det är ju endast i en enhetlig modern miljö, närmare bestämt i det från och med 1800-talets början av brittisk tidsanda väsentligen dominerade Europa², som ett dylikt resonemang, ett dylikt teoretiserande kan i viss mån försvaras. Det må visserligen vara sant, att t. ex. den parlamentariska regimen äger anknätningspunkter i det förgångna, och det är också förtjänstfullt att klart påvisa sådana, men det är icke desto mindre ett bestämt felslut, om man utan vidare, som Redslob gör det, i analogi med betydelsen av parlamentarismens institutioner i senare tid värdesätter deras förelöpare i det förflutna. Ett sådant betraktelsesätt är icke blott alldeles ohistoriskt och förbiser icke endast det för varje tidevarv säregna draget. Det äger också en obehaglig bismak av en teleologisk konstruktion: en i utvecklingen inneboende väsentlig tendens strävar enligt detsamma hän mot parlamentarismen såsom statslivets kulmen. Mot bakgrunden av en sådan konstruktion ter sig Redslobs hela parlamentaristiska doktrin nästan som en politisk metafysik. Dess enda vetenskapliga värde ligger dock däri, att densamma synes vara motiverad av ett ingående studium av det empiriskt givna, moderna statslivet³.

Nils Forssell.

¹ Barthélemy: L'introduction du régime parlementaire en France. Paris 1907.

² Det är ett nöje att på denna punkt kunna hänvisa till HJ. HARALDS lilla, av fin intuition kännetecknade skrift: England och Europas småstater från Wienerkongressen till världskriget. Stockholm 1918.

³ Den punkt, där det ohistoriska i framställningen särskilt springer i dagen, är teckningen av den ungerska medeltidsförfattningen. Denna framställes nästan ur synpunkten av ett mystiskt varsel om den kommande parlamentarismen. Även om chauvinistiska ungrare i ädel tävlan med anglosachserna framställt Andreas III:s dekret av år 1298 som ett originellt motstycke till Magna Charta, såsom en den moderna parlamentarismens urkälla, så borde dock dylika tendenser icke få insteg i en modern kritisk-empirisk undersökning, verkställd på den tyska statsvetenskapens klassiska mark. Ty om det på 1200-talet i detta fall blott kan bli fråga om analogier, — hur svindlande långsökt blir då ej det historiska sambandet mellan dekretet av år 1298 och vår tids institutioner? Den ungerska författning, om vilken här är tal, förblev ju allena en medeltida företeelse, i sin art visserligen av eminent intresse.

Till red. insända skrifter.

- Feuilles de documentation* de l'Institut International d'Agriculture. 1919: N:o 1—6. Rome 1919.
- Försäkringsföreningens i Finland Meddelanden*. 1919. N:r 2. Hfors 1919.
- Försäkringsföreningens Tidskrift*. 1919. H. 4. Sthlm 1919.
- Industria*. Svenska Arbetsgivareföreningens Tidning. Red. AXEL BRUNNIUS. Årg. XV. N:o 24—25. Årg. XVI. N:o 1—3. Sthlm 1919 o. 1920.
- Institut International d'Agriculture, Rome*. Bulletin de statistique agricole et commerciale. 1919. N:o 1—12. 1920. N:o 2. Rome 1919 o. 1920. — Bulletin mensuel des institutions économiques et sociales. 1919. N:o 1—12. 1920. N:r 1. Rome 1919 o. 1920.
- Kommersiella Meddelanden*, utg. av Kungl. Kommerskollegium. Årg. 6. N:r 23—24. Årg. 7. N:r 1—3. Sthlm 1919 o. 1920.
- Mercator*. Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. XIV. N:r 49—52. Årg. XV. N:r 1—6. Hfors 1919 och 1920.
- Nationaløkonomisk Tidsskrift*, udg. af Nationaløkonomisk Forenings Bestyrelse. Red. EINAR COHN. 1919: H. 5—6. Kbhvn 1919.
- Nordisk Tidskrift* för vetenskap, konst och industri, utg. av Letterstedtska Föreningen. Red. OSCAR MONTELIUS. 1919. H. 6—7. Sthlm 1919.
- Skogen*. Populär tidskrift, utg. av Svenska Skogsvårdsföreningen. Årg. 6. H. 12. Årg. 7. H. 1. Sthlm 1919 o. 1920.
- Skogsvårdsföreningens Tidskrift*. Årg. 17. H. 12. Årg. 18. H. 1—2. Sthlm 1919 o. 1920.
- Sociala meddelanden*, utg. av K. Socialstyrelsen. 1919. N:r 9—12. 1920. N:r 1. Sthlm 1919 o. 1920.
- Statistisk månadsskrift*, utg. av Stockholms stads Statistiska kontor. Årg. XIV. H. 11—12. Sthlm 1919.
- Stockholms stads statistik*. XII. Fabriker och hantverk år 1917. Sthlm 1919.
- Svensk Tidskrift*. Red. GÖSTA BAGGE. Årg. IX. H. 8. Årg. X. H. 1. Sthlm 1919 o. 1920.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift*. Red. YNGVE LARSSON. Årg. 11. H. 7—8. Sthlm 1919 o. 1920.
- Tiden*. Tidskrift för socialistisk kritik och politik. Utg. av Sveriges socialdemokratiska arbetarparti. Red. GUSTAV MÖLLER. 1919. N:r 8. Sthlm 1919.
- Tidsskrift for Retsvidenskab*, udg. af Bestyrelsen for den Stangske Stiftelse i Christiania. Aarg. 32. H. 3—4. Kria 1920.
- LINDAHL, ERIK, Die Gerechtigkeit der Besteuerung. Eine Analyse der Steuerprinzipien auf Grundlage der Grenznutzentheorie. Lund 1919, Gleerupska Universitetsbokhandeln.
- LINDBERG, JAK. KR., Kontrol med Erhvervslivet. Samfundets Skriftserie I. Kbhvn 1919.
- NIELSEN, HARALD, Moderne Ægteskab. Kbhvn 1919. H. Aschehoug & Co.

Brand- och Lif-
försäkringsaktiebolaget

SKÅNE

☛ Malmö ☚

== Samtliga fonder ¹/₁, 1920 ==

c:a 44,000,000 kr.,

därav garantifondsförbindelser 10,200,000 kr.

**Brandförsäkringar,
Liv-, Livränte- och Pensions-**

m. fl. försäkringar meddelas genom bolagets huvudkontor i Malmö
och genom dess agenter å alla större platser i Sverige.



**Inbrotts-, Resgods-, Vattenskada-,
Glas-, Garanti-, Skadestånds-,
Automobil- och Ansvars-**

försäkringar meddelas av

Försäkringsaktiebolaget

MALMÖ

genom bolaget Skånes agenter.