

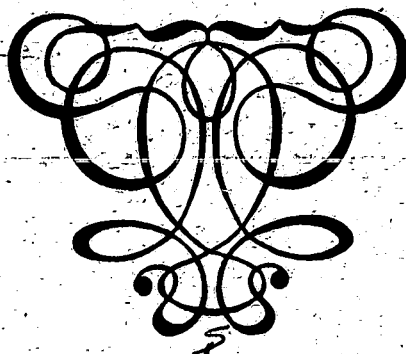
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

Knud Berlin, En ny nordisk Union. — Curt Rohlfieb, Jordbruksstatistiken och intensifieringsproblemet. — **Översikter och meddelanden:** I. Politik: Den danska välreformen. Vad är sovjet? Den amerikanska författningen och folkens förbund. Av *Stigfrid Wallengren*. — II. Statistik och ekonomi: En ny statistisk kommitté. Ur Statistiska föreningens i Stockholm förhandlingar. Av *Sven Wickzell*. — Ett inlägg i diskussionen om minskning av kostnaderna för den officiella statistiken. Av *Hans Gahn*. — **Litteraturgranskningar:** Norliind, Arnold, Världsherradömen. Babylon—Rom—London, anm. av *Hélge Nelson*. — Tallqvist, J. V., Merkantilistiska banksedelteorier, anm. av *Emil Sommarin*.

ÅRG. 23

APRIL 1920

HÄFT. 2

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 fornkun-
skap och antikens historia.

EN NY NÖRDISK UNION.

AF

PROF. DR. JUR. KNUD BERLIN.

Dengang den svensk-norske Union efter langsommelige indre Tvistigheder omsider opløstes i 1905, drømte næppe mange om, at der knapt mere end 10 Aar derefter, skulde blive indgaaet en ny nordisk Union; som i mange Stykker paa godt og ondt var en Efterligning af den saa sørgeligt strandede svensk-norske. Thi dennes Skæbne skulde jo ikke opmuntre til Efterligning. I sin i 1905 udkomne anden Udgave af »Allgemeine Staatslehre» udtalte da ogsaa JÉLLINÉK, at den svensk-norske Unions Opløsning for al Fremtid er en indtrængende politisk Advarsel mod at danne en ny Statsforbindelse af denne Art. Og i AALL og GJELSVIKS Skrift af 1912 »Die norwegisch-schwedische Union, ihr Bestehen und ihre Lösung», hvor det Spørgsmaal opkastes: »Anbefaler det sig at danne en dobbelt Statsdannelse paa et Grundlag, der er beslægtet med det i den nordiske Union?», besvares Spørgsmaalet saaledes: »Erfaringerne fra den skandinaviske Halvø gaar jo i negativ Retning». I en Anmeldelse af sidstnævnte Skrift i nærværende Tidsskrift for 1913 S. 113 sluttede jeg mig ganske til disse advarende Røster.

Ikke desto mindre har Danmark og Island ved den dansk-islandske Forbundslov af 30 Nov. 1918 indgaaet en ny nordisk Union af lignende, blot endnu løsere Art end den svensk-norske. Og ligesom den sidstnævnte Unions Opløsning utvivlsomt har givet et væsentligt Stød til, at den ny dansk-islandske Union kom i Stand, saaledes har ogsaa en af de ivrigste Forkæmpere for den svensk-norske Unions Sprængning, Prof. GJELSVIK, der i det

foranførte Skrift hævdede Islændernes Ret til at sige sig løs fra Danmark, givet den ny nordiske Union sin varmeste Velsignelse som i alle Maader sikrende Islands fulde Ret i den ny Statsforbindelse.

Det er da baade fra et almindeligt statsretligt og navnlig ogsaa fra et særligt nordisk Synspunkt af Interesse at undersøge, hvori den ny nordiske Union ligner og hvori den skiller sig fra den i 1905 opløste, hvad der i en Modstander af den ældre Unions Øjne kan gøre den ny skikket til Ros og Anerkendelse, samt hvilke Muligheder den har for at tjene til Forbillede for nye Unioner i Fremtiden.

Jeg skal ikke her komme ind paa den dansk-islandske Forfatningskamps Forhistorie. Den er jo hverken fra idag eller igaar, i det den begyndte i Aaret 1848 samtidigt med Indførelsen af den frie Forfatning i Danmark¹. Men det er ubestrideligt, at den svensk-norske Unions Opløsning i 1905 gav et mægtigt Stød til Konfliktens Skærping. Nordmændenes sejrige Kamp for fuld Adskillelse fra Sverige gav deres Frænder de islandske Selvstændighetsmænd Mod til for første Gang at kræve Island fuldtud anerkendt som selvstændigt suverænt Kongerige, ligeberettiget med Danmark, ja til mere eller mindre aabent at arbejde henimod Islands fuldstændige Adskillelse fra Danmark som det endelige Maal. Under Kong Frederik d. 8:s Rejse paa Island i 1906 knæsattes Kravet om Island som selvstændigt Kongerige, i 1907 betegnede nuværende Professor GUDMUNDUR HANNESSON i Skriftet: »I Dagbrækningen» fuldstændig Adskillelse som Islands endelige Maal, og i 1908 forsøgte JON THORKELSSON og EINAR ARNORSSON, den senere Prof. juris og Minister, i Skriftet: »Islands Rigsrettigheder» for første Gang videnskabeligt at bevise, at Island altid siden Foreningen med Norge 1262—64 de jure havde været et selvstændigt suverænt Kongerige ligesom Norge i Forhold til Danmark og Sverige. Og ligesom Nordmændene havde ført deres Adskillelseskamp under Mærket: det rene norske Flag, saaledes rejstes i 1906 Kravet om

¹ Herom kan jeg bl. a. henvise til en Afhandling af mig i dette Tidsskrift for 1911: »Om Islands statsretlige Stilling».

et særligt islandsk Flag første Gang af den islandske Studenterforening i København for i 1911 at føres frem paa Altinget af BJARNI JONSSON med de Ord, at Flaget skulde blive et Sejersflag, hvorigennem Island vilde tilkæmpe sig sin fulde Suverænitet.

I alt dette er Exemplet fra Norge umiskendeligt, og i den islandske Flagkommissionsbetænkning af 1914 udtaltes det da ogsaa ligeud, at naar det gjaldt om at danne Island et Folkeflag, saa maatte det »sidst af alt forsømmes at tage sig Nordmændenes Erfaring til Indtægt, de som af alle Folkefærd er os Islændere nærmest i Slægt«. Det var da forsaavidt ikke at undres over, at Islænderne i deres Adskillelseskamp fik varm Opmuntring fra flere af de Nordmænds Side, der havde været ivrigst for den svensk-norske Unions Opløsning — foruden ganske vist ogsaa, mere underligt, fra en enkelt Svenskers, Redaktör LUNDBORGS, Side.

Fra ledende dansk Side syntes man, trods Advarsler ikke manglede, ikke at se eller ville se, at der var nogen synderlig Fare paa Færde. De i Danmark bosatte Islændere, f. Ex. Prof. FINNUR JONSSON, forsikrede lige til det sidste, at der ikke for Alvor var Tale om Adskillelsesbestræbelser paa Island. Og paa samme Maade forklarede de islandske Ministre, naar de var i Danmark, at naar Danmark blot gav efter saa paa dette, saa paa hint Punkt, vilde Islænderne blive tilfredse og den gamle Forbindelse med Danmark ovenikøbet styrkes. En dansk Mand oversatte endog den islandske Flagkommissions Betænkning paa Dansk og agiterede for Indførelsen af et fuldstændigt særligt islandsk Handelsflag med den — sikkert i god Tro afgivne — Forsikring om, at der laa slet ikke noget Krav om Suverænitet for Island bag Kravet om eget islandsk Flag.

Under disse Omstændigheder og under den ringe Interesse i Danmark for andet end den snævre kongerigske Parti-Politik lykkedes det de forfarne islandske Politikere lidt efter lidt mere og mere at udhule den endnu formelt bestaaende statsretlige Forbindelse mellem Island og Danmark. Ved den islandske Forfatningsforandring af 1915, som Kongen efter nogen Modstand stadfæstede, slettedes Paabudet i den islandske Forfatningslov om, at islandske Love og vigtige Regeringsforanstaltninger skulde forelægges Kongen i det danske Statsraad, og naar Forelæggelsen alli-

gevel fremdeles skulde ske i Statsraadet, var det fremtidigt blot i Henhold til en af Islands Minister alene medunderskrevet kgl. Resolution, som, saaledes forklaredes det paa Island, naar som helst igen kunde ændres ved en ny særlig islandsk kgl. Resolution. I 1915 fik Island derhos et særligt islandsk Flag i Land og paa Söterritoriet. Samtidigt var den danske Rigsindfødsret efterhaanden blevet reduceret til kun at hjemle Islændere Rettigheder i Danmark men Danskere næsten ingen Rettigheder paa Island. Og den gældende Lov om Islands forfatningsmæssige Stilling i Riget af 2. Januar 1871, efter hvis § 1 Island var en uadskillelig Del af den danske Ståt, var paa Grund af de stadige islandske Protester mod dens Gyldighet, i den Grad faktisk blevet opgivet fra dansk Side, at den danske Konsejlepræsident aldrig dristede sig til blot at nævne den overfor Island. Men ved denne klogt beregnede Politik fra Islands Side og selvopgivende Politik fra dansk Side maatte Stillingen blive ganske uholdbar for Danmark, saasnart Island for Alvor vovede sig frem til et kraftigt, afgørende Fremstød.

Lejligheden kom under Verdenskrigen. Under denne, hvor Danmark havde mere end Vanskelighed nok med at holde sig selv udenfor Krigens Malström, og hvor Island derhos ved den tyske Undervandskrig og den engelske Blokade faktisk var blevet næsten helt isoleret fra Danmark — rigtignok kun for at blive noget nær et engelsk Lydland — ansaa de islandske Selvstændighedsmænd Öjeblikket for kommet til at skride til Handling. I August 1917 vedtog begge Altingets Afdelinger med Bannerføreren i Flagsagen BJARNI JONSSON som Ordförer at kræve et fuldstændigt islandsk Handelsflag indført strax ved kgl. Resolution. Endnu engang blev altsaa Flagsagen brugt som Löftestang til Gennemførelse af Suveræniteten, og endnu engang — selv i dette Öjeblik — forsikrede Islands Försteminister officielt, at Flaget ikke betød Suveræniteten, men kun Anerkendelse af det islandske Folk som et selvstændigt Folk. Först da Suveræniteten var halet i Land, efter at de danske Delegerede paa Island var naaet til Enighed med de islandske, kom Sandheden frem. Paa Altinget i 1918 udtalte nemlig Bjarni Jonsson nu, at naar man fra islandsk Side havde rejst Kravet om Flaget i Stedet for aabent at kræve Islands

Suverænitet anerkendt, var det »af Forsigtighed», »förði Dansker-nes Energi vilde være mindre vægen, naar de først havde anerkendt vor Suverænitet i en saa lidet udæskende Form. Man maatte derfor ikke, før Sagen var gaaet igennem, røre ved, at Flaget naturligvis betød Suveræniteten».

Strax blev det islandske Krav dog ikke efterkommet. I Danmark stod nye Rigsdagsvalg for Døren, og Ministeriet ønskede ikke at tage bestemt Stilling til det fortrædelige islandske Spørgsmaal lige før Valgene. Kravet om det fuldstændige islandske Handelsflag blev derfor i første Omgang afslået i Statsraadet den 22. Nov. 1917, og mange trøede allerede, at det betød en ny fast dansk Kurs. Men Afslaget var ikke endeligt. Konsejlepræsident ZAHLE modsatte sig blot Sagens Fremme i den fra islandsk Side ønskede Form: nemlig ved kgl. Resolution uden om den danske Rigsdag. Og samtidigt med Afslaget udtalte Kongen, at naar islandske og danske Synspunkter ikke kunde mødes, vilde snarere en almindelig Forhandling end en særskilt Fremdragen af et enkelt Spørgsmaal føre til den gode Førstaaelse mellem Lænderne.

Den danske Regering indbød med andre Ord til en almindelig Forhandling om hele det dansk-islandske Spørgsmaal, og da der fra dansk Side blev stillet i Udsigt, at man endog var villig til at sende Forhandlere op til Island, slog Islands Alting til. Saasnart Valgene i Danmark var overstaaede i Foraaret 1918, erhveivede Ministeriet Rigsdagens Samtykke til at optage nye Forhandlinger paa Island — det konservative Folkeparti afslog dog at være med dertil — og 29. Juni 1918 ankom de danske Underhandlere til Islands Hovedstad. Af de danske Forhandlere var ingen Jurist eller grundigere inde i islandsk Politik — Altingsforhandlingerne foregaar som bekendt paa Islandsk, og Altingstidenden er derfor en lukket Bøg for de aller fleste Danske. Tilmed var de i Reykjavik afskaarne fra enhver Bistand fra mere sagkyndig dansk Side, medens omvendt de islandske Delegerede, hvoraf de to var kyndige Jurister, under hele Forhandlingen stadig konfererede saavel med den islandske Regering som med et af Altinget nedsat saakaldet Suverænitésudvalg, hvori ogsaa de tre af de fire islandske Delegerede havde Sæde.

Forhandlingen førtes igjennem med stor Hast: allerede 18.

Juli var samtlige Delegerede naaede til Enighed om et Udkast til en dansk-islandsk Forbundslov, hvilket Udkast i Efteraaret 1918 blev vedtaget med stort Flertal saavel i Danmark som paa Island og i det sidstnævnte Land bekræftet ved en Folkeafstemning med over 12,000 Stemmer mod c. 900. Under 30. Nov. 1918 stadfæstedes Forslaget af Kongen som Lov i begge Lande og traadte allerede i Kraft Dagen efter, d. 1. Dec. 1918.

Da Forbundsloven, skönt den kalder sig »Lov» og formelt er Lov i begge Lande, fremtræder som en Overenskomst mellem de to Stater Danmark og Island, er det klart, at det er af den største Betydning for dens Forstaaelse ikke blot, hvad der efter stræng Lovfortolkning maa ligge i dens Ord, men ogsaa hvad der af de førte Forhandlinger fremgaar som virkelig aftalt mellem Parterne. De vigtigste Kilder til Oplysning angaaende det sidste Punkt er foruden Rigsdagens og Altingets Forhandlinger dels de danske og islandske Delegeredes Bemærkninger til Udkastet og dels det foran omtalte islandske Suverænitetssudvalgs udførlige Betænkning til Altinget, samt endelig en Afhandling i Ugeskrift for Retsvæsen af de danske Delegeredes Sekretær, der maa antages ret nøje at gengive de danske Delegeredes Standpunkt. Desværre viser det sig ved nærmere Studium af disse Kilder, at de danske og islandske Delegeredes Enighed kun er fuldstændig med Hensyn til Textens Ord, medens der angaaende disses nærmere Forstaaelse paa mange, ja paa de fleste Punkter kommer en ofte meget væsentlig Uenighed frem.

Denne Uenighed gör sig allerede gældende med Hensyn til Spørgsmaalet om Forbundslovens egentlige Natur og angaaende selve den ny Statsforbindelses Omfang og Væsen¹.

I første Henseende hævdes det fra islandsk Side, at Forbundsloven i sit Væsen er en folkeretlig Traktat, da den hviler paa Overenskomst mellem de to suveræne Stater Island og Danmark, medens det fra dansk Side er blevet hævdet, at den kun er en paa gensidig Overenskomst hvilende gensidig Lov, men ingen

¹ Jfr. den nærmere Udvikling i mit i 1920 udkomne Skrift: »Den dansk-islandske Forbundslov af 1918», hvortil i det hele henvises.

Traktat i sædvanlig folkeretlig Forstand, eftersom Island, da Overenskomsten blev indgaaet, ikke var nogen selvstændig Stat, men kun en Del af Riget, med hvilken derfor ingen Traktat i almindelig Forstand kunde indgaaes. Det rigtige er dog utvivlsomt, at da Island strax i Forbundslovens § 1: »Danmark og Island er frie og suveræne Stater, forbundne ved fælles Konge og ved den i denne Forbundslov indeholdte Overenskomst» utvetydigt af Danmark anerkendes som en suveræn og med Danmark ligeberettiget Stat, jfr. ogsaa § 19, hvorefter Danmark skal meddele udenlandske Magter, at det har anerkendt Island som suveræn Stat, maa den Overenskomst, der er indgaaet mellem Danmark og Island, være en folkeretlig Overenskomst, altsaa en Traktat, da suveræne Stater, der ikke indgaar som Ledstater i en formelig Forbundsstat, kun ved folkeretlig Traktat kan være bundne overfor hinanden. Thi at den ny Statsforbindelse ikke gaar ud paa at stifte en ny Forbundsstat men kun paa Indgaaelse af et rent folkeretligt Statsforbund, er ikke Tvivl underkastet. Der kendes i Forbundsloven intet fælles Landomraade eller fælles Statsborgere eller nogen fælles Lovgivningsmagt over begge Stater, men de to Stater er ifølge § 1 kun forbundne ved fælles Konge og ved den iøvrigt i Forbundsloven indeholdte efter 25 Aars Forløb fra begge Sider frit opsigelige Overenskomst. Forbundsloven er derfor utvivlsomt Danmark og Island imellen alene en folkeretlig Traktat, der vel som Traktat ikke vilkaarligt kan ændres eller ophæves fra den ene Stats Side, men som til Gengæld som Traktat maa kunne bortfalde efter de almindelige for Traktater gældende Regler, altsaa ikke blot ved Opsigelse efter 25 Aars Forløb i Henhold til den udtrykkelige Regel i § 18, men ogsaa ved gensidig Overenskomst eller ensidigt paa Grund af Misligholdelse. Thi de Grunde, der med Føje kunde anføres mod, at de almindelige Regler om Traktaters Ophævelse kunde være anvendelige overfor den uopsigelige svensk-norske Union, der tillige ved Regler om fælles Kongevalg var særligt beskyttet mod Opløsning af Forbindelsen¹, kan ikke være anvendelige her, hvor hele Overenskomsten som en almindelig Traktat er frit opsigelig efter et kortere Aaremaals Forløb og hvor derfor heller ikke Regler om fælles Kongevalg er anset fornødne.

¹ Jfr. min Afhandling i dette Tidsskrift for 1913 S. 86 flg.

Tvisten om Forbindelsens Natur som folkeretlig Traktat mellem de to Stater genkalder Mindet om tidligere norsk-svenske Tvistigheder. Derimod er det noget ganske ejendommeligt, at det endog allerede er omtvistet, hvorvidt den dansk-islandske Union overhovedet omfatter Overenskomst om Kongefællesskab. Dette skulde jo egentlig synes uomtvisteligt, da § 1 udtrykkeligt udtaler, at »Danmark og Island er — — — forbundne ved fælles Konge» og altsaa slaar Kongefællesskabet fast som det egentlige sammenholdende Forbindelsesled mellem Staterne. Ikke desto mindre hævdes det fra islandsk Side i Motiverne til Forbundsloven og navnlig skarpt og klart i Suverænitetetsudvalgets Betænkning, at Forbundsoverenskomsten slet ikke indeholder nogen Overenskomst om Kongefællesskab. Dette begrundes derved, at § 1 udtaler »Danmark og Island er — — — forbundne ved fælles Konge og ved den i denne Forbundslov indeholdte Overenskomst». § 1 sonder saaledes udtrykkeligt mellem Kongefællesskabet og den i Forbundsloven indeholdte Overenskomst, og da herefter Kongefællesskabet ikke inbefattes under Overenskomsten, er der altsaa ikke ved Forbundsloven sluttet nogen Overenskomst derom. Og da der heller ikke udenfor Forbundsloven hverken tidligere eller senere er sluttet nogen Overenskomst om Kongefællesskab, er der altsaa kun Tale om en rent tilfældig Kongeforbindelse, og den ny dansk-islandske Union er derfor formentlig ingen Realunion men kun en paa tilfældig Kongeforbindelse bygget Personalunion.

Hyad der imidlertid er endnu mærkeligere, er, at ogsaa de danske Delegerede og deres Talsmænd paa Rigsdagen, skönt de hævdede, at den ny Union udgør en Realunion og ikke en blot Personalunion, synes at indrømme, at Kongefællesskabet i Henhold til Ordene i § 1 ikke kan være indbefattet under Overenskomsten i Forbundsloven. De gør det dog ikke som Islænderne for at reducere Forbindelsen til det mindst mulige, men tværtimod i den Formening derved at styrke den. Derved, at Kongefællesskabet ikke ifølge § 1 falder ind under Overenskomsten i Forbundsloven, undgaas det nemlig formentlig, at det bortfalder, naar hele »den i denne Lov indeholdte Overenskomst» opsiges i Henhold til § 18, medens ellers i modsat Fald ogsaa Kongefællesskabet maatte bortfalde med den øvrige Overenskomst, da § 18

ikke gör nogen Undtagelse med Hensyn til Kongefællesskabet. Og de tröster sig derhos med, at Kongefællesskabet er ældre end Forbundsloven og derfor ikke behövede at omtales i denne for at blive ved at bestaa, og at Islænderne derhos altid har anerkendt den danske Konge som retmæssig Konge paa Island.

Uheldigvis hviler alle disse de danske Delegeredes Betragtninger paa en meget svag Basis, for ikke at sige paa Misforståelse. Det er saaledes saa langt fra, at Islænderne i Teorien erkender, at den danske Konge altid som *dansk* Konge har været retmæssig Konge paa Island, at det endog i Suverænitetssudvalgets Betænkning ligeud udtales, at alle Islændere er enige om, at Islands Kongeforbindelse med Danmark »er blevet til ved et Tilfælde, men ikke ved Forhandling eller fordi man har ønsket det». Ligesaa lidt hjælper det, at Kongeforbindelsen historisk er ældre end Forbundsloven, thi det samme gjaldt ogsaa Fællesskabet om Forholdet udadtil og om överste Domsmyndighed (Højesteret). Men ligesaa lidt der, efter at Island er blevet en suveræn Stat, kan bestaa nogen Forpligtelse for Island til at fortsætte Fællesskabet paa de sidst nævnte Punkter, medmindre Island har sluttet Overenskomst med Danmark derom, ligesaa lidt kan Island fremtidigt være forpligtet til Kongefællesskab med Danmark, hvis Kongefællesskabet ikke er indbefattet i den ny Overenskomst. Og naar man fra dansk Side har villet undgaa, at Overenskomsten om Kongefællesskabet skulde bortfalde med den övrige Overenskomst, ved at hævde, at den ikke er indbefattet under den i Forbundsloven indeholdte Overenskomst, da er dette ogsaa forgæves. Thi det er i hvert Fald givet, at alle de i Lovens §§ 2—5 indeholdte Bestemmelser til Sikring af Kongefællesskabet, deriblandt navnlig § 2, hvorefter den gældende Tronfølge ikke kan ændres uden begge Staters Samtykke, maa falde bort ved Opsigelsen af Overenskomsten efter § 18, og naar saaledes alle de Stötter, der skäl holde Kongefællesskabet oppe, styrter sammen ved Opsigelsen, maa ogsaa selve Overenskomsten om Kongefællesskabet ramle sammen dermed. Men derhos vil man ved denne danske Fortolkning kun komme fra Asken og i Ilden. Thi er Island ikke ved Overenskomst forpligtet til at bevare Kongefællesskabet, saa længe Forbundsloven henstaar uopsagt, saa vil Islænderne endog

længe för de 25 Aars Forløb kunne bringe, hele Forbundsoverenskomsten til Fald, nemlig ved at ophæve Kongefællesskabet og indføre Republik, og ligesaa omvendt Danskerne.

Det maa derfor trods baade de danske og de islandske Delegeredes Udtalelser og trods de uheldige og unøjagtige Udtryk i § 1 nödvendigt antages, at Kongefællesskabet er et Led og endda det vigtigste og bærende Led i Overenskomsten. Men omvendt maa man da ogsaa tage den Konsekvens med, at naar den övrige Overenskomst opsiges, bortfalder, vel ikke nödvendigvis Kongefællesskabet, men Overenskomsten om Kongefællesskabet, saa at der tilbage bliver höjst en ren tilfældig Personalunion, som begge Stater hver for sig frit kan göre Ende paa, naar de anser det for rigtigt. Men det er jo ogsaa kun det eneste naturlige. Thi naar hele den övrige Overenskomst falder bort, saa at Island og Danmark ikke staar hinandens nærmere end hvilkesomhelst fremmede Stater, vilde der jo mangle al fornuftig Grund til, at de dog for Tid og Evighed skulde være forpligtede til at have en og samme Konge.

Imidlertid er det jo lidet heldigt, at der allerede nu ikke er Enighed mellem Island og Danmark angaaende Forpligtelsen til at bevare Kongefællesskabet. Thi derved bliver det saa meget vanskeligere at naa til Enighed om den ny Unions egentlige Natur. Fra islandsk Side er Forbindelsen som anført blevet betegnet som en blot Personalunion, fra dansk Side derimod som Realunion. Selvom der heri tilsyneladende kun ligger en ret ligegyldig Strid om Ord, om en blot teoretisk Betegnelse, saa ligger der dog i denne Uenighed noget mere reelt bag, nemlig en Forskel i Sympathi for og Vurdering af Unionen, i det Udtrykket Realunion uvilkaarlig fremkalder Forestillingen om en mere virkelig, varig og fast Forbindelse, Betegnelsen Personalunion derimod om en ret lös og blot forbigaaende Forbindelse, der er bestemt til med Tiden at bortfalde af sig selv. Forsaavidt lønner det sig virkelig at undersøge hvilken Betegnelse der maa anses for den mest ramvende.

Som bekendt bruges Begreberne Real- og Personalunion i ret forskellig Betydning. I en mere populær Betydning forstaar man ved Personalunion en Forbindelse mellem Stater ligegyldig hvor-

dan den er kommet i Stand, hvor intet andet er fælles mellem Staterne end Statsoverhovedets fysiske Person, medens man, hvor Fællesskabet omfatter mere, taler om én Realunion. I en skarpere, rigtigere Betydning betegner man ved Realunion en Kongeforbindelse mellem Stater, der hviler paa en Overenskomst derom, medens man, hvor Kongeforbindelsen er kommet i Stand rent tilfældigt og ikke efter Aftale mellem Staterne, taler om Personalunion.

Tager man Betegnelserne i den første Betydning, er det ikke helt let at afgøre, hvad man skal kalde det ny dansk-islandske Forbund: Real- eller Personalunion? Thi i egentlig Forstand fælles synes kun Kongen at være, og vel at mærke kun Kongens fysiske Person. Dette Fællesskab er, saalænge Forbundsloven ikke er opsagt, altsaa uopsigeligt kun for 25 Aar, sikret ved Bestemmelserne i §§ 2—4, men navnlig ved den i § 2, hvorefter Tronfølgen er den i Tronfølge-loven af 31 Juli 1853 Art. I og II fastsatte, og Tronfølgen ikke kan ændres uden begge Staters Samtykke. Derimod er der som tidligere nævnt ikke som i den svensk-norske Union træffet nogen Bestemmelse om fælles Kongevalg i Tilfælde af Tronledighed. Paa den anden Side er det ogsaa kun Kongens fysiske Person, der er fælles. Retligt er han kun Islands Konge paa Island og Danmarks Konge i Danmark. Forbundsloven hjemler nemlig ikke Regler om noget fælles Statsraad — det tidligere fælles danske Statsraad ophævedes derfor ved islandsk Kgl. Resolution af 30 Nov. 1918 — og ej heller en Gang om noget sammensat dansk-islandsk eller islandsk-dansk Statsraad i Lighed med den svensk-norske Rigsakts § 5. Og vel hedder det i Forbundslovens § 1, 2:det Stk., at begge Staters Navne skal optages i Kongens Titel, men da intet udtales om, hvilket Lands Navn der først skal nævnes, er det strax blevet slaaet fast i Praxis, at Kongens Titel paa Island er: Konge af Island og Danmark, i Danmark: Konge af Danmark og Island.

Men medens efter den svensk-norske Union, skönt Fællesskabet var af saa ejendommeligt snævert Omfang, dog foruden Kongens fysiske Person tillige Krig og Fred og den dermed i Forbindelse staaende Udenrigspolitik var fælles, gælder dette ikke i den dansk-islandske Union. Forbundsloven omtaler ikke noget Fællesskab paa dette Omraade, men § 19 bestemmer tværtimod,

at Danmark skål meddele udenlandske Magter, at Island for sig — altsaa uden Hensyn til Danmark — erklærer sig stedsevarende neutralt og ikke har noget Orlogsflag. Og til Forklaring heraf udtaler Motiverne til denne §: »Islands Erklæring af stedsevarende Neutralitet forudsætter i Overensstemmelse med denne Forbundslovs Karakter, at den ene af de to Stater kan forblive neutral, selvom den anden indvikles i Krig». Skarpere endnu udtrykker den islandske Suverænitetsbetænkning det samme i de Ord, at Island ifølge § 19 »raader over sin Neutralitet, *hvorledes det end gaar dets Forbundsland*, og Forbundslandets Forsvarsvæsen vedkommer det slet ikke».

Da saaledes Krig og Fred ikke er fælles, kan naturligvis heller ikke Udenrigspolitikken, hverken i snævrere eller videre Forstand, være det. Og dette fremgaar da ogsaa indirekte af § 7, hvorefter Danmark paa Islands Vegne varetager dets — altsaa Islands — Udenrigsanliggender, thi deri ligger forudsætningsvis, at Island har sine egne Udenrigsanliggender, der kun saalænge Overenskomsten gælder, varetages af Danmark paa Islands Vegne. Danmark har derfor kunnet blive Medlem af Folkenes Forbund, uden at Island — der heller ikke er indbudt — er kommet med. Og heller ikke andre virkelige Fællesanliggender findes. Danmark skal vel endnu en Overgangstid varetage visse islandske Anliggender foruden de udenrigske, saaledes navnlig paa egen Bekostning varetage Fiskeriinspektionen ved Island og slaa Mönt ogsaa paa Islands Vegne jfr §§ 8 og 9. Men at her ikke er Tale om virkelige Fællesanliggender, fremgaar allerede klart deraf, at Danmarks Varetagelse bortfalder, saasnart Island selv ønsker at tage Sagerne i sin egen Haand, hvorhos Varetagelsen ogsaa sker i Formen som et rent dansk Anliggende. Det eneste, der kan kaldes et unionelt Organ ved Siden af Kongen er det i § 16 omtalte fælles raadgivende dansk-islandske Nævn, idet dette bestaar af mindst sex Medlemmer, hvoraf Halvdelen vælges af Danmarks Rigsdag og Halvdelen af Islands Alling. Men da dette Nævn faktisk kun er af ret underordnet Betydning, jfr nedenfor, synes det i hvert Fald tvivlsomt, om man paa Grund af dettes Existens i den ovenfor angivne Betydning kan betegne Unionen

som en Realunion, naar man bortset fra dette maatte karakterisere den som en blot Personalunion.

Det rigtige er dog sikkert ved en Realunion alene at forstaa en saadan Kongeforbindelse, hvor Kongefællesskabet er retligt tilsigtel, altsaa hviler paa Overenskomst mellem Staterne derom, medens den blot tilfældige Kongeforbindelse betegnes som Personalunion. Ud fra denne Opfattelse maa der nu vel gives de danske Delegerede Ret i, at den dansk-islandske Union nærmest maa betegnes som en Realunion, vel at mærke dog kun, forsaavidt den her hævdede Opfattelse følges og anerkendes, at selve Kongefællesskabet er indbefattet under Overenskomsten i Forbundsloven. Men det maa rigtignok samtidigt erindres, hvad der i ikke ringe Grad svækker Værdien af dette Resultat, at det for det første er bestridt fra islandske Side og tildels endog fra dansk, at Kongefællesskabet hører med ind under Overenskomsten. Og for det andet maa den dansk-islandske »Realunion» i alle Tilfælde erkendes for at være vidt forskellig fra de hidtil kendte Realunioner. Thi disse Hensigt og Existensberettigelse — den svensk-norske og den østrig-ungarske Union er eller var jo de historiske Exempler paa Realunioner — laa jo netop deri, at det uopsigelige Kongefællesskab skulde udgøre en Garanti for et uopløseligt Forsvarsforbund mellem de to Stater. Men det dansk-islandske »Forbund» udgør jo dels intet Forsvarsforbund, i det Krig og Fred ikke er fælles. Og dels er hele Forbundsoverenskomsten og dermed ogsaa Kongefællesskabet frit opsigelig efter 25 Aars Forløb.

Maatte allerede de retligt uopsigelige Realunioner som blot hvilende paa rent folkeretlig Overenskomst anses for skrøbelige Statsforbindelser — den svensk-norske Union brast af sig selv paa Grund af indre Tvist, og den østrig-ungarske styrte sig haabløst sammen, da Nederlagets Time slog —, saa maa dette naturligvis kun endnu mere gælde om den dansk-islandske, der ved sine mange blotte Overgangsbestemmelser og ved sin Klausul om Ret til ensidigt Krav om Revision og Opsigelse af Resten efter en vis kortere Tids Forløb tydeligt lægger for Dagen, at den ikke tilsigter at være nogen bindende endelig Ordning af Forholdet mellem Danmark og Island. Og derhos er det klart, at Forbindelsen mellem Island og Danmark under alle Omstændigheder kun, saa-

længe Forbundsoverenskomsten ikke er opsagt, kan kaldes en Realunion, mens den efter den Tid selvom Kongeforbindelsen faktisk fortsættes vil være at betegne som en ren Personalunion.

Med Hensyn til de enkelte Forbundsbestemmelser skal der kun göres et Par supplerende Bemærkninger angaaende Kongefællesskabet. Ifölge § 4 skal Kongen fremtidigt foruden den danske Rigsdags Samtykke indhente Altingets Samtykke for at være Regent i andre Lande. Til Gengæld — hvad der er af mere praktisk Betydning — faar Kongen ifölge § 5 en egen islandsk Civiliste, der förste Gang er blevet ansat til 60,000 Kr.. Under Forhandlingerne paa Altinget tog BJARNI JONSSON iövrigt Ordet for at den nuværende Konge som den förste helt selvstændigt islandske Konge burde krones paa Island, saasnart han kommer derop, og have et særligt islandsk Kongeflag. At Islands Konge fremtidigt maa kunne Islandsk og före Forhandlingerne i sit islandske Statsraad paa dette Sprog, betragtes vistnok allerede som en Selvfölge.

En vigtig og ejendommelig Bestemmelse er den i § 7, hvorefter Danmark paa Islands Vegne varetager dettes Udenrigsanliggender. Naar Island er gaaet med til denne Ordning, er det sikkert for en Del begrundet deri, at det endnu savner de fornödne finansielle Midler og egnede personlige Kræfter til sely strax at overtage sin egen Repræsentation udadtil. Men Hovedgrunden har dog vistnok været, at man fra dansk Side under Forhandlingerne havde gjort det til en bestemt Betingelse for at anerkende Islands Suveræniteten, at Danmark endnu et Stykke Tid bevarede Kontrol med, at Islands Udenrigspolitik ikke fjærner sig altfor langt fra den danske. Dette Hensyn er da ogsaa det eneste, der har faaet Udtryk i Motiverne til Udkastet, idet det der hedder at »det danske Udenrigsstyre, der paa Islands Vegne tillige varetager dettes Udenrigsanliggender, maa være en Enhed, hvis Ledelse er samlet saaledes, at Mulighed for indbyrdes modstridende Beslutninger og Handlinger er udelukket».

Da det modsat i den svensk-norske Rigsakt er slaaet udtrykkeligt fast, at det er *Danmark*, der varetager Islands Udenrigsanliggender, kan der altsaa her formentlig ikke være nogen

Tvivl om, at der ved »Udenrigsministeren», hvor han nævnes i § 7, maa forstaaes den *danske* Udenrigsminister. Her vil der altsaa ikke efter det norske Exempel under den svensk-norske Union kunne kræves fra islandsk Side være sig en unionel eller en egen islandsk Udenrigsminister. Ligesaa lidt synes der at kunne være Tvivl om, at de danske Gesandter og Konsuler ligesom hidtil alene er danske Gesandter og Konsuler, selvom de tillige fungerer paa Islands Vegne. Og vel indeholder § 7 den ejendommelige Bestemmelse, at der i Udenrigsministeriet — altsaa i det danske Udenrigsministerium — efter den islandske Regerings Önske og efter Samraad med denne skal ansættes en med islandske Forhold kendt Kommitteret (paa islandsk »Trúnaðarmaður» d. v. s. Tillidsmand) til Behandling af islandske Sager, men selv denne efter »Samraad» med den islandske Regering ansatte »Tillidsmand» for Island maa dog formelt anses for dansk Embedsmand. Ligeledes bestemmer § 7, at der paa Steder, hvor Gesandt eller udsendt Konsul ikke er ansat, efter den islandske Regerings Önske og efter Samraad med denne bliver at ansætte en saadan, mod at Island godtgør de deraf foraarsagede Udgifter, men ogsaa disse af Island indirekte lønnede Embedsmænd maa utvivlsomt statsretligt anses alene for danske Embedsmænd. Og endelig indeholder § 7 endnu den Modifikation i Hovedreglen, at hvis den islandske Regering skulde ønske paa egen Bekostning at udsende Delegerede til at före Forhandlinger om særlige islandske Forhold, kan dette ske efter nærmere Aftale med Udenrigsministeren. Herved hjemles vel en ret ubestemt Undtagelse fra Hovedreglen, der navnlig bliver ikke ubetænkelig derved, at Motiverne til Udkastet med de danske Delegeredes Tilslutning fortolker denne saaledes, at »den islandske Regering under særlig paatrængende Forhold, hvor en nærmere Aftale ikke altid forud vil kunne foreligge, kan blive nødsaget til at handle, uden at en saadan er truffen». Men det maa dog fastholdes som ogsaa hævdet fra dansk Side, at denne Undtagelse kun kan forstaaes som en ren Nödretsregel paa Grund af Islands fjærne Beliggenhed, og at Reglen derhos kun kan gælde i særlige islandske Forhold d. v. s. saadanne, der ikke ogsaa berører Danmark, og at Udsendelsen endelig ikke kan ske, hvis den danske Udenrigsminister modsætter sig den.

Denne Regel i § 7, hvorefter Danmark i alle Islands udenrigske Anliggender optræder udadtil paa Islands Vegne, saa at Island ikke kan afslutte nogen international Overenskomst eller afgive nogen Erklæring dets Udenrigsforhold vedrørende uden gennem Danmark, er jo en ret enestaaende Ordning. Saaledes kan den navnlig ikke, saaledes som det islandske Suverænitetsudvalgs Betænkning forsøger, sammenlignes med det velkendte Forhold, at en Stat i et fremmed Land, hvor den ikke selv har ansat nogen Gesandt, formaar en fremmed Stat til velvilligt at varetage dens Interesser der, eller dermed, att Holland ifølge en Overenskomst med Luxemborg af 1880 repræsenterer det sidste Lands Borgeres rent private Interesser overalt, hvor Luxemborg ikke selv har Gesandt eller Konsul. Thi rent bortset fra, at Hollands Repræsentation altsaa slet ikke angaar Luxemborgs politiske Interesser, hviler i disse Tilfælde Repræsentationen udadtil paa den anden Stats Vegne altid paa en til enhver Tid fra begge Sider frit tilbagekaldelig Overenskomst. Island derimod har i § 7 givet Danmark et udelukkende Mandat til at varetage alle dets udenrigske Anliggender, selv angaaende Krig og Fred, og dette Mandat er et i 25 Aar uigenkaldeligt Mandat. Det lader sig derfor ikke nægte, at Island ved Reglen i § 7 trods de danske Delegeredes Udtalelser i Motiverne om, at Island og Danmark ved Forbundsloven bliver to »fuldt ligestillede, frie og suveræne Stater»; paa dette Punkt *ikke bliver fuldt ligestillet med Danmark*, eftersom jo Danmark uimodsigeligt ikke er underkastet et slikt Baand paa sin Handleevne udadtil.

Og nu kan man vel rent teoretisk sige, som den islandske Suverænitetsbetænkning gør, at Island ikke ophører at være en suveræn Stat, fordi det har givet Danmark en nok saa vid Fuldmagt i denne Henseende, idet der deri, at Island giver Fuldmagten, ligger, at det selv som Mandant er i Besiddelse af de paagældende Rettigheder. Men en delvis statslig Selvmyndiggørelse udelukkes ikke reelt derved, at Mandatet gives ved fri Overenskomst, idet selv det mest utvilsomme Protektoratsforhold, f. Ex. Frankrigs i Forhold til Tunis, netop regelmæssig stiftes ved formelt fri Overenskomst mellem Herskerstaten og Vasalstaten. Hvis det var med en Stormagt, at Island havde afsluttet en Overenskomst af det

Inhold, at Stormagten skulde have udelukkende Ret til at repræsentere det udadtil, vilde man næppe heller tvivle om, at der vilde være Tale om et i hvert Fald maskeret Protektoratsforhold, jfr. Versaillesfredstraktaten af 1919 Art. 104, Nr. 6, hvorefter der skal bringes en Overenskomst i Stand mellem Polen og »den frie Stad» Danzig, gaaende ud paa, at den polske Regering skal overtage Ledelsen af den frie Stad Danzigs udenrigske Anliggender, saavel som den diplomatiske Beskyttelse af dens Borgere i Ulandet.

Naar der dog alligevel ikke vil være nogen Fristelse for Danmark til paa Grund af § 7 at forsøge at konstruere Islands Stilling til Danmark som et egentligt Protektoratsforhold, da ligger det i, at § 7 ikke tør opfattes isoleret, men kun paa Baggrund af den hele historisk foreliggende Situation og i Sammenhæng med de øvrige Bestemmelser i Forbundsloven. Thi herefter, jfr. navnlig Lovens §§ 1 og 19, kan der ikke være Tvivl om, at det virkelig for Alvor var Danmarks Mening at opgive sin tidligere Suverænitæt over Island og anerkende dette Land som en fuldtud suveræn Stat. Dertil kommer — i Modsætning til hvad der gælder ved egentlige Protektoratsforhold —, at paa den ene Side Danmark ikke har nogen Forsvarspligt overfor Island, og at Island paa den anden Side ensidigt kan erklære sig neutral uden Hensyn til Danmark. Derhos er Fuldmagten efter § 7 dog i hvert Fald opsigelig efter 25 Aars Forløb, saa at der her dog kun er Tale om en vis længere Overgangstid. Og selv inden denne Fristes Udløb udkræver enhver af Danmark afsluttet Overenskomst Islands Samtykke, saafremt den skal binde Island, jfr. § 7, sidste Stk. Og endelig, hvad der turde være afgørende, vil alle Tvistemaal angaaende Danmarks Udøvelse af sin Myndighed i Henhold til § 7 kunne indankes fra Islands Side til Afgørelse af en Voldgiftsret, ved hvis Sammensætning Island staar som fuldt ligestillet med Danmark, jfr. §. 17. Alt dette gör, at Bestemmelsen i § 7, 1 Stk. kun tør opfattes som en Modifikation i men ikke som en Ophævelse af Islands fulde Suverænitæt, og derfor heller ikke bør fortolkes som tillæggende Danmark mere Myndighed end den, som nødvendigt maa følge af dens i Motiverne udtalte Formaal at sikre Enheden i begge Staters Udenrigsstyre.

At Reglen i § 7 imidlertid er en lidet klar Kompromisregel, der ikke rimer sig vel med Islands principielt anerkendte Stilling som suveræn og med Danmark ellers ligeberettiget Stat, lader sig dog næppe nægte. Og det havde sikkert været langt at foretrække, om Danmark, naar det dog vilde opgive sin Suverænitet over Island, ikke var blevet staaende paa Halvvejen, men helt ud havde givet Island Ret til eget Udenrigsstyre, selvom det ikke kunde have været udelukket, at Danmark indtil videre, altsaa ved en gensidig frit opsigelig Overenskomst, laante Island sine Gesandter som sin Fiskeriinspektion, saalænge Island ikke selv var i Stand til at varetage det fornødne¹. Desværre har de danske Delegerede her imidlertid til en vis Grad taget Exempel efter den svensk-norske Union, og det netop paa et Punkt, hvor denne var uheldigst, trods det, at alle Erfaringer talte imod at gaa den Vej. Under den svensk-norske Union var det jo faktisk saa, at Norges Udenrigsanliggender varetoges af Sverige gennem den svenske Udenrigsminister, omend dette ikke var udtrykkeligt fastslaaet i Rigsakten saaledes som Danmarks Varetagelse er fastslaaet i Forbundslovens § 7. Men dels havde denne enestaaende Ordning dog forsaavidt sin Forklaring deri, at Norge og Sverige havde Krig og Fred fælles og derfor ogsaa i vidt Omfang maatte have fælles Udenrigspolitik, medens Danmark efter § 7 skal varetage Islands Udenrigsanliggender, selvom Danmark er i Krig og Island neutral eller omvendt. Og dels var jo denne Norges Mangel paa fuld Ligestilling med Sverige paa dette Omraade et af de Punkter, der gav Anledning til mest Tvist og blev den umiddelbare Aarsag til Unionens Opløsning.

Nu er det vel forsaavidt et Held, at den dansk-islandske Union ikke som i sin Tid den svensk-norske er indgaaet for »evig Tid» men kun uopsigeligt for 25 Aar, saaledes at § 7 efter denne Fristis Udløb, som Islands udprægede Ven Redaktör *Lundborg* har udtrykt det, uden videre kan »amputeras» bort, hvis en af Parterne ønsker det. Men den Frist af 25 Aar, hvori »Amputationen» ikke ensidigt kan foretages, er tilstrækkelig lang Tid til, at nye

¹ Derfor havde jeg allerede för Forbundsforhandlingernes Paa-begyndelse gentagne Gange taget Ordet, saaledes endnu saa sent som i Dagbladet »Köbenhavn» for 29. Maj 1918.

Tvistigheder kan gnavne paa den i Forvejen saa sköre Statsforbindelses Livsrod. Og at disse næppe vil udeblive, men at Islænderne sikkert ogsaa paa dette Punkt vil lægge sig den islandske Flagkommissions Formaning paa Hjærte om sidst af alt at forsömme at tage sig deres nærmeste Frænder Nordmændenes Erfaringer til Indtægt¹, derpaa tyder allerede adskillige Ting.

Saaledes fremsættes der i det islandske Suverænitetsudvalgs Betænkning flere Udtalelser, der ikke helt stemmer med den danske Opfattelse. Om den islandske Kommitterede i Udenrigsministeriet hedder det »vi kan anbringe vor Kommitterede i Udenrigsministeriet», og det udtales fremdeles: »vi kan kræve, at der sendes paa vor Bekostning (med andre Ord islandske Sendemænd) Gesandter eller Konsuler». Ja, det siges endog, hvad der er i ligefrem Strid med § 7: »Vi kan sende saamange Fuldmægtige, vi vil, til andre Lande, og kan derfor selv overtage Behandlingen af alle vore Udenrigsanliggender, selvom vi ikke tager Fuldmagten fra Danskerne». Naar man paa den danske Rigsdag i 1918 i Folketingets Betænkning overfor disse og lignende Udtalelser vel sorgløst tröstede sig med, at »heri ligger dog ikke en Bebudelse af, at man — fra islandsk Side — vil benytte denne Ret under alle Omstændigheder», saa forringes denne Tröst derved, at der allerede paa Altinget i 1919 — det første efter Forbundslovens Gennemførelse — fremsættes Udtalelser og gennemførtes Beslutninger, der er i fuld Samklang med det i 1918 fra islandsk Side udtalte. Saaledes hævdede Bjarni Jonsson paa Altinget, at den islandske Kommitterede ligesaa lidt som de islandske Gesandter »staar under Danskerne», og han krævede, at alle danske Gesandter fremtidigt paa deres Hus skulde have Islands Vaaben og Islands Flag, »for at andre Stater saa snart som muligt kan vænne sig til Tanken om Island som suverænt Kongerige», hvilket sidste Krav vistnok allerede er imödekommet. Fremdeles indsatte Altinget i 1919 — helt udenom det dansk-islandske Nævn — en ny § 17 i den islandske Forfatningslov, hvorefter Islands Konge afslutter Overenskomster med fremmede Stater, uden at der i denné Paragraf blot henvises til Forbundslovens § 7, ligesom den islandske Sölov ændredes saaledes, at der overalt i Stedet for »dansk Konsul»

¹ Jfr. foran S. 79.

skulde indsættes: »islandsk Konsul eller den, der varetager sli­ g Myndighed paa Islands Vegne».

I Forhold til én fremmed Stat har Island dog utvivlsomt allerede nu Ret saavel til at afslutte Traktater som til at udsende og modtage Gesandter og Konsuler paa egen Haand, nemlig i Forholdet til dets Forbundsland Danmark. Efter Forbundslovens § 12 kan det nemlig afslutte Traktater med Danmark angaaende alle Anliggender af fælles Betydning, og skönt det ikke udtrykkeligt er udtalt, kan det naturligvis ogsaa som suveræn Stat til enhver Tid slutte Overenskomst med Danmark om Ændring i eller fuldstændig Ophævelse af selve Forbundsloven. Fremdeles udtaler § 15, at hvert Land selv bestemmer, paa hvilken Maade dets egne og dets Borgeres Interesser nærmere bliver at varetage i det andet Land. Deraf følger, skönt det fra først af blev bestridt fra dansk Side, at Island vil kunne lade sig repræsentere i Danmark ved en særlig islandsk Gesandt, og Danmark har da ogsaa allerede skyndt sig med at anerkende Islands Ret dertil ved selv at sende en fast dansk Gesandt til Island, der vel ikke formelt sorterer under Udenrigsministeriet, men under Statsministeren, men som fører Titlen af overordentlig Gesandt og befuldmægtiget Minister og i det hele er stillet som en almindelig Gesandt.

Foruden Udenrigsanliggenderne er der som omtalt endnu enkelte andre islandske Anliggender, som Danmark — dog kun, saalænge Island ønsker det — skal varetage paa Islands Vegne, jfr. §§ 8—10. Disse sidste Paragrafer er altsaa rene Overgangsbestemmelser, endda af den ejendommelige Art, at Danmark vel er bundet ved dem i 25 Aar, men Island ikke længere end det selv finder for godt. En af disse er endda i den Grad en rent forbigaaende Overgangsbestemmelse, at den allerede er faldet bort. Det er § 10, hvorefter Danmarks Højesteret skulde blive ved at udøve den øverste Domstolsmyndighed i islandske Sager, indtil Island maatte beslutte at oprette en øverste Domstol i Island selv. Det tilføjedes, at indtil dette skete, skulde en Dommerplads i Højesteret ved første Ledighed besættes med en Islænding. Som Følge navnlig deraf hævdedes det fra den danske Regerings Side under Forbundslovens Forhandling paa Rigsdagen, at man kunde nære Forventning om, at der ikke vilde blive oprettet nogen øver-

ste Domstol paa Island, og det saa meget mindre som der ikke fra islandsk Side var yttret Misfornøjelse med Højesteret. Ikke desto mindre var det noget nær det allerførste, Altinget gjorde, efter Forbundslovens Stadfæstelse, at vedtage en Lov om en ny islandsk Højesterets Oprettelse og om den danske Højesterets Afskaffelse som överste Domstöl for Island. Denne Lov, der stadfæstedes 6. Oktober 1919, traadte allerede i Kraft d. 1. Januar 1920, og dermed bortfaldt en dansk-islandsk Fællesinstitution, der var ligesaa gammel som selve Kongefællesskabet og som utvivlsomt havde været til ikke mindst Gavn for Island selv. Tilbage af islandske Anliggender, som Danmark endnu indtil videre skal varetage paa Islands Vegne, er derfor endnu kun Fiskeriinspektionen ved Island, jfr. § 8, og Möntvæsenet, jfr. § 9, hvilken sidste Bestemmelse kun gælder saalænge den skandinaviske Möntunion bestaar — forsaavidt man da overhovedet kan Tale om, at denne endnu består!

En Bestemmelse af tildels meget ejendommelig Natur, og paa hvilken der under Forbundslovens Forhandlinger blev lagt meget stærk Vægt fra dansk Side, medens den til Gengæld kun blev accepteret med ret stor Kölighed og under delvis skarp Modstand fra islandsk Side, er Ligeretsbestemmelsen i § 6. Dennes første Stk. lyder saaledes: »Danske Statsborgere nyder paa Island i enhver Henseende lige Ret med de paa Island fødte islandske Statsborgere, og omvendt».

Noget til denne Regel svarende fandtes ikke i den svensk-norske saa lidt som i den östrig-ungarske Realunion, og man vil næppe heller andetsteds finde en saa gennemført Ligeretsregel. Ganske vist er det ingenlunde noget ualmindeligt, at en Stat paa et eller flere Omraader, f. Ex. hvad Adgangen til at drive Handel og Industri eller Skibsfart angaar, indrömmer en anden Stats Borgere lige Ret i Landet med Landets egne Borgere. Men i Forbundslovens § 6 er denne Ligestilling drevet saa vidt ud, at den skal gælde paa alle, *selv rent statsborgerlige* Omraader, saaledes ogsaa med Hensyn til Adgangen til at komme ind i Landet, faa Valgret og Valgbarhed til Rigsdagen og til at blive udnævnt til

alle Statens Embeder paa lige Föd med de infödde Statsborgere. At dette nemlig er Meningen med Ordene: »i enhver Henseende lige Ret», fremgaar tydeligt nok af Motiverne til § 6, der udtaler: »Af Landenes Selvstændighed fölger selvstændig Statsborgerret. Derfor er der fra dansk Side lagt Vægt paa at fastslaa, at alle statsborgerlige Rettigheder er fuldt ud gensidige uden Forbehold eller Indskrænkning.»

Denne Motivernes ejendommelige Argumentation, der jo egentlig synes en Selvmodsigelse, röber, at her er Tale om en ren Kompromisregel og om en höjst uklar saadan. Motiverne begynder med at erkende, at af Landenes Selvstændighed maa nödvendigvis fölge en særskilt Statsborgerret, saa at Islænderne altsaa ikke har dansk Statsborgerret og Danskerne ikke islandsk. Deraf maatte da atter den selvgivne Konsekvens være, at i hvert Fald de egentlige statsborgerlige Rettigheder vilde islandske Statsborgere ikke kunne nyde i Danmark og danske Statsborgere ikke paa Island, selvom de ellers paa rent borgerlige Omraader godt kunde nyde lige Ret i hinandens Lande. Men tværtimod Logikken slutter Motiverne: Fordi Islændere og Danske ikke har fælles Statsborgerret, derfor vil man fra dansk Side fastslaa, at alle statsborgerlige Rettigheder skal være fuldt ud gensidige uden Forbehold eller Indskrænkning. Med andre Ord: skönt man fra dansk Side theoretisk erkender, at den tidligere fælles Rigsborgerret er ophævet, har man dog praktisk villet ordne Forholdet, som om den alligevel *ikke* var ophævet. Og man har derhos utvivlsomt, men fejlagtigt, troet, at en lige Ret i enhver Henseende praktisk og retligt skulde betyde det samme som Statsborgerret i begge Lande.

Denne Uklarhed og Halvhed fra dansk Side — thi fra islandsk Side har man ikke delt denne Uklarhed og er derfor ogsaa kun modstræbende gaaet med til Reglen i § 6, 1:ste Stk., der imidlertid aabenbart var en af de fra dansk Side fastholdte Betingelser for Overenskomstens Vedtagelse — har ikke blot fört til en i Virkeligheden urimelig vidtgaaende Ligeretsregel, der derfor ogsaa allerede i Praxis har vist sig som saare vanskelig, for ikke at sige umulig, at gennemföre, men den har ogsaa paa andre Maader haft uheldige Fölger.

I første Henseende vilde det nu sikkert have været en meget

god Regel, om der var anerkendt gensidig lige Ret for danske og islandske Statsborgere med Hensyn til almindelige borgerlige Rettigheder, skönt dette allerede vilde have været vanskeligt at gennemføre paa Island, paa Grund af dette faatallige Folks Frygt for mulig altfor stærk fremmed Indvandring i Landet. Men at udstrække Ligeretten til at gælde ogsaa de rent statsborgerlige eller politiske Rettigheder er ikke blot noget ganske enestaaende — i den svensk-norske Union, hvor Folkene dog skulde have Krig og Fred fælles, havde som bekendt svenske Statsborgere ikke Valgret til Stortinget og norske ikke til den svenske Rigsdag. Men det synes jo ogsaa, saalænge ikke alle Statsgrænser er slettede, en oplagt Selvmodsigelse, at fremmede Statsborgere skal have ganske samme Ret til at komme ind i Landet og nyde alle politiske Rettigheder som Landets egne Statsborgere, skönt de tillige ved Siden af har Krav paa at respekteres som fremmede Statsborgere. Og denne Urimelighed er endog i § 6 potenseret næsten til Meningsløshed derved, at ifølge Paragrafens andet Stk. islandske Statsborgere som fremmede Statsborgere skal være traktatmæssigt befriede for al Værnepligt i Danmark, selvom de er fast bosatte i Landet og heklæder Embeder her. At danske Statsborgere til Gengæld er fritagne for Værnepligt paa Island, der intet Forsvarsvæsen har, gör jo ikke Urimeligheden mindre.

Det kan sikkert anses for givet, at Danmark selv aldrig vilde være gaaet ind paa at afslutte en Overenskomst om en lignende Ordning med en Magt, hvis Folketal var blot 10 à 20 Gange større end Danmarks. Og man kan derfor ved ædru Overvejelse næppe fortænke Island, hvis Indbyggerantal ikke engang er $\frac{1}{30}$ af Danmarks, i, at det ikke föler sig stærkt tiltalt af denne Ordning, selvom man ikke kan billige den Maade, hvorpaa det ad Fortolkningsvejen allerede har forsögt i vidt Omfang at reducere Reglen i § 6 til en rent formel Ligeretsregel uden synderlig praktisk Værdi for Danmark. Thi, skönt endnu kun et Aar er gaaet, siden Forbundsloven traadte i Kraft, maa det allerede konstateres, at de store Forventninger, man fra dansk Side knyttede til denne Regel, ikke har Udsigt til at gaa i Opfyldelse paa Island.

Fra dansk Side vilde man jo som anført i Motiverne fastslaa, at alle statsborgerlige Rettigheder skulde være »fuldt ud gensidige

uden Forbehold eller Indskrænkning». Og Motiverne tilføjede som Konsekvens heraf: »Af denne Gensidighed følger at enhver nu bestaaende Indskrænkning i den fulde indbyrdes Ligestillethed bliver at ophæve (saasom den af Islands Forfatningslov af 19. Juni 1915 § 10 fremgaaende) Ulighed i Valgretten». Det kunde herefter endog synes, som om Danske paa Island skulde nyde samme Ret som i Danmark og omvendt. Men i alt Fald blev det under Forhandlingerne hævdet fra dansk Side, at § 6, 1:ste Stk. sikrede de *i Danmark bosatte Danske* i enhver Henseende lige Ret med *de paa Island bosatte Islændere*, saaledes at det f. Ex. ikke ved en islandsk Lov kunde forbydes i Danmark bosatte Danske at eje fast Ejendom paa Island.

Denne sidste danske Fortolkning kan dog ikke siges at stemme med Ordene i § 6, 1:ste Stk, der kun hjemler danske Statsborgere paa Island lige Ret med indfødte Islændere, men ikke udtrykkeligt med de der bosatte Islændere. Og da § 6, 3 Stk. tilmed indeholder en særlig Regel, hvorefter Adgangen til Fiskeri paa de to Landes Söomraader i lige Grad skal være fri for danske og islandske Statsborgere »uden Hensyn til Bopæl», maa man endog modsætningsvis slutte, at Rettens Uafhængighed af Bopælen i hvert Fald ikke bestemt er fastslaaet i andre Tilfælde. Man nødes derfor til at indrømme, at hvor en dansk eller islandsk Lov kræver fast Bopæl i Landet eller endog en vis længere Tids faste Bopæl i Landet for at kunne nyde en vis Ret t. ex. for at være Bestyrelsesmedlem i et Aktieselskab i Landet eller for at nyde kommunal Valgret i en vis Kommune, der maa ogsaa henholdsvis islandske og danske Statsborgere opfylde Bopælsbetingelsen ligesom alle andre i Loven satte særlige Betingelser som Uberygtethed, Vederhæftighed o. s. v.

Forsaavidt skyder de danske Udtalelser i Motiverne om, at Gensidigheden skal være »uden Forbehold eller Indskrænkning» utvivlsomt over Maalet. Men paa den anden Side maa det med Motiverne fastholdes, at skal den lige Ret i enhver Henseende ikke i alt for høj Grad blive en blot formel lige Ret paa Papiret og til Skuffelse for begge Parter, men især for Danmark, saa maa der saavel fra dansk som fra islandsk Side arbejdes henimod, at der saavidt muligt virkelig bliver fuld Gensidighed uden alt for mange For-

behold og Indskrænkninger, saaledes at der ikke blot ikke indføres nye Indskrænkninger, men at ogsaa de allerede nu bestaaende ikke helt nødvendige Indskrænkninger ophæves Danmark og Island imellem. Men i den Retning viser Island ingen Vilje til at ville gaa — tværtimod.

Vel har Islands nye Forfatningslov, der første Gang vedtoges i 1919, ophævet Kravet om, at man enten skulde være født paa Island eller have været bosat der i 5 Aar for at have Valgret til Altinget, men til Gengæld fordrer den nu, at man altid skal have boet 5 Aar paa Island for at have Valgret. Bopælskravet rammer vel nu ogsaa infødte Islændere og er saaledes formelt ikke i Strid med Ligeretsbestemmelsen i § 6. Men Danskere fik ikke derved lettere Adgang til Valgret til Altinget end før Forbundslovens Vedtagelse, og der lagdes derhos paa Altinget ikke Skjul paa, at Bopælsbestemmelsen var indført alene i den Hensigt at tjene som Værn mod en mulig farlig Indvandring af Danske, og at man fra alle Sider var enig om eventuelt at sætte Bopælsfristen endnu højere op »hvis der skulde ske en Masséindvandring af Danskere i Landet». Fremdeles vedtog Altinget i 1919 en ny Lov, hvórved det for første Gang sattes som Betingelse for overhovedet at kunne erhverve eller bruge fast Ejendom paa Island, at man er bosat der i Landet, hvilket i hvert Fald maa siges at være i Strid med Aanden i § 6. Ja, Forslag var allerede fremme om at kræve godtgjort Kyndighed i Islandsk som Betingelse for overhovedet at kunne drive Næring paa Island, hvorved den gensidige lige Ret i enhver Henseende »uden Forbehold eller Indskrænkning» vilde blive forvandlet til en nærmest blot ironisk Frase. Stor Glæde synes Danmark derfor ikke at ville faa af den paa Papiret saa forjættende Ligeretsregel.

Paa den anden Side har de danske Delegeredes Uklarhed over Betydningen af Ligeretsreglen ogsaa haft andre uheldige Følger. For det første forledte den dem til den Misforstaaelse, at den gensidige lige Ret i Danmark og paa Island skulde betyde, at Islændere fik Indfødsret i Danmark og Danskere Statsborgerret paa Island, saa at det trods det, at Forbundsloven helt igennem sondrer mellem islandske og danske Statsborgere, alligevel egentlig ingen retlig Forskel skulde gøre, om man var dansk eller islandsk.

Statsborgere. Og ud fra denne Opfattelse, der jo maatte føre til fuldstændig Forvirring, hævdede baade de og den danske Regering under Forbundslovens Forhandlinger, at der ikke tiltrængtes nogen Grundlovsforandring for at give islandske Statsborgere Adgang til danske Statsemployer og Valgret og Valgbarhed til Rigsdagen, uagtet den danske Grundlovs §§ 17, 30 og 31 m. v. udtrykkeligt kræver dansk Indfødsret dertil og ikke indeholder nogen Hjemmel for, at der ved en simpel Lov, som Forbundsloven statsretligt set er, kan tillægges fremmede Statsborgere lige Ret paa disse Omraader med danske Indfødte¹. Heldigvis var man paa Island ganske klar over det rette Forhold her og indsatte derfor i den nye islandske Forfatningslov en ny § 75, hvorefter danske Statsborgere faar lige Ret med islandske Statsborgere med Hensyn til Adgang til islandske Embeder og Valgret og Valgbarhed til Altinget. Og da der i 1920 i Anledning af Slesvigs Generhvervelse alligevel skal foretages en Grundlovsforandring i Danmark, har nu den danske Regering og Flertallet paa den danske Rigsdag, der ikke vilde høre de sagkyndige danske Jurister, bekvemmet sig til at gaa i Islands Køl vand og har i det ny Grundlovsforslag indsat en til den islandske § 75 ganske svarende Bestemmelse, hvorefter islandske Statsborgere skal nyde lige Ret med danske Indfødte med Hensyn til de i Grundlovens §§ 17, 30 og 31 m. v. omhandlede Rettigheder, saaledes at de danske Forhandleres Uklarhed paa dette Punkt altsaa dog næppe vil faa vedvarende uheldig Følge.

Beklageligere er det derimod, at den samme Uklarhed paa et andet Punkt har haft en uheldig Følge, hvorpaa der endnu ikke er søgt raadet Bod. Der mangler nemlig i Forbundsloven ganske Bestemmelse om, hvem der ved Lovens Ikrafttræden d. 1 Dec. 1918 er søgt blive islandske Statsborgere og saaledes er ophørt at være danske Statsborgere, og ligesaa lidt er der hjemlet nogen Optionsret for dem, som derved uden deres Minde er blevne en fremmed Stats Borgere. Denne egentlig ganske ubegribelige Forglemmelse, — thi saadanne Regler hører jo med til det staaende Tilbehør i alle

¹ Jfr herom nærmere mit Skrift: »Den dansk-islandske Forbundslov» Kbhvn. 1920 S. 76 flg.

Traktater mellem kultiverede Stater, der gaar ud paa Landafstaaelse — kan alene forklares ud fra den omtalte Misforstaaelse hos de danske Forhandlere, at den gensidige lige Ret i enhver Henseende skulde betyde Indfødsret eller Statsborgerret i begge Lande, saa at der trods Landenes Adskillelse som særskilte suveræne Stater alligevel ingen Ændring skulde være sket i Statsborgerforholdet. Paa dette Hul i Forbundsloven er der som sagt endnu ikke hødet. Thi at Island ved sin nye Statsborgerlov af 6 Okt. 1919, *altsaa ved ensidig islandsk Lov*, har bestemt, hvem der skal anses for at være blevne islandske Statsborgere og derfor at have tabt deres danske Statsborgerret, kan naturligvis ingensomhelst bindende Betydning have for Danmark, da Danmark som den Stat, *der skal af med Statsborgerne til Island*, dog billigvis ogsaa maa have en Stemme med ved Afgørelsen af dette Spørgsmaal.

Blandt de andre i § 6 indeholdte Ligeretsbestemmelser maa nævnes, at danske og islandske Statsborgere uden Hensyn til Bopæl faar lige Adgang til Fiskeri paa begge Staters Söomraader. Det er en god Regel, der særlig har Betydning for Færingerne, der som bekendt driver et stort Fiskeri ved Islands Kyster. Men den har dog den beklagelige Mangel, at den kun gælder for 25 Aar, hvorfor Danmark, naar Forbundsloven opsiges fra Islands Side, vil kunne komme til at staa i en vanskelig Stilling overfor Færdøerne, hvor en stærk Dragning henimod Island allerede nu gör sig gældende. Fremdeles bestemmes det i § 6, at danske og islandske Varer og Frembringelser »skal gensidig i ingen Henseende kunne behandles ugunstigere end noget andet Lands». Dette er altsaa en Mestbegunstigelsesregel, der dog til Islands Gunst er formet negativt saaledes, at Island, saalænge den nugældende danske Toldlov ikke er ændret, kan blive ved at nyde Toldfrihed i Danmark, som om det endnu var et danskt Biland, medens danske Varer derimod ligesom för behandles som enhver anden mestbegunstiget fremmed Stats Varer.

Med Hensyn til den finansielle Afvikling mellem Island og Danmark er denne ordnet paa ejendommelig Maade saaledes, at Island ikke blot slipper for at udrede nogensomhelst Andel af den

til Bestridelse af Rigets almindelige Anliggender stiftede Gæld — hvilket allerede er noget meget sjældent ved Landafstaaelse — men at Island endog faar Penge udbetalt af Danmark. Ifølge Lovens § 13 skal ganske vist det aarlige Tilskud paa 60,000 Kr., som Danmark tidligere ydede til Støtte af Island, bortfalde, men til Gengæld skal Danmark ifølge § 14 udbetale mere end dette Tilskuds kapitaliserede Beløb, nemlig 2 Millioner Kr. til to islandske Fonds, væsentlig til Understøttelse af islandske Studenter, hvoraf det ene Fond skal henlægges til Universitetet i Reykjavik, det andet til Universitetet i København. Paa denne Maade — derved at Danmark i Realiteten har givet efter — har Islands Krav paa Erstatning for i fjærne Aarhundreder formentlig begaaet Urét fra dansk Side faaet sin venteligt endelige Lösning.

Dermed skal dog kun det tidligere omtvistede finansielle Mellemværende være afgjort, og da Forbundsloven ikke helt afbryder enhver Forbindelse mellem Landene, lægger den Grunden til et nyt. Herom handler § 11, der bestemmer, at forsaavidt Islands Andel i Omkostningerne ved de Anliggender, Danmark varetager paa Islands Vegne; ikke er særlig bestemt i Forbundsloven, fortsættes den ved Overenskomst mellem begge Landes Regeringer. Herved tænkes dog ikke paa Omkostningerne i Anledning af Danmarks Varetagelse af Fiskeriinspektionen ved Island, thi den skal Danmark varetage paa egen Bekostning. Det bliver derfor alene Omkostningerne i Anledning af Udenrigsrepræsentationen og Møntvæsenet, som Island ifølge § 11 skal udrede en passende Andel af. I det islandske Suverænitetetsudvalgs Betænkning kaldes § 11 en god Bestemmelse, »da den viser, at den islandske Stat ikke har til Hensigt, at Forbundsstaten varetager dens Sager uden Betaling». Denne »Betaling» er dog foreløbig ikke blevet meget rundelig, idet Islands Bidrag til Udenrigsstyret m. m. for de første to Finansaar er ansat til kun 12,000 Kr. aarligt, medens Danmarks Udgiften til Udenrigsstyret alene for det kommende Finansaar er ansat til over 2 Millioner Kr. Islands Andel vil derfor næppe engang forslaa til Betaling af den ny islandske Kommitterede i Udenrigsministeriet, som Forbundsloven bebyrder Danmark med. Det skal tilføjes, at Danmarks Udgifter i Anledning af Island heller ikke iøvrigt er blevet væsentlig

mindre ved Islands Udskillelse som suveræn Stat. Thi vel er som Følge deraf den tidligere særlige islandske Udgiftsparagraf, § 24, Island, slettet paa den danske Finanslov. Men de tidligere Udgifter bestaar i det væsentlige endnu og er blot fordelte omkring paa andre Udgiftskonti under de forskellige Ministerier, saaledes at Udgifterne i Anledning af Island nu andrager c. 430,000 Kr. mod i 1918—19 c. 216,000 Kr.

I §§ 16 og 17 indeholder Forbundsloven to Bestemmelser, der skal skabe visse Garantier for Forbundsoverenskomstens Overholdelse.

§ 16 tilsigter at tilvejebringe en forebyggende Kontrol ved Indførelse af et fælles dansk-islandsk Nævn paa 6 Medlemmer, hvoraf Halvdelen vælges af Danmarks Rigsdag og Halvdelen af Islands Alting. For dette Nævn skal de to Landes Regeringer forelægge alle Lovforslag af visse nærmere Kategorier til Betænkning, inden de fremsættes for Rigsdagen eller Altinget.

Her er altsaa Tale om et virkeligt unionelt Organ, den eneste egentlige unionelle Institution ved Siden af Kongen, og da det til lige er en af de faa nye Ting, Forbundsloven har givet Anledning til, er det af stor symptomatisk Interesse at se, med hvilken Varme de to Lande hvert for sig har sluttet sig til denne Nyordning.

Fra dansk Side, hvorfra Tanken sikkert er udgaaet, blev der tillagt det ny dansk-islandske Nævn en overmaade stor Betydning. Den danske Statsminister kaldte § 16 en »særdeles udmærket Bestemmelse» og mente, at Nævnet vilde være en heldig Erstatning for det bortfaldne fælles Statsraad, ja hævdede, at det endog bedre end dette vilde være i Stand til at løse den Opgave at hindre, at der i det ene Land vedtoges Love, som var til Skæde for det andet. Fra islandsk Side, hvor man naturligvis ikke er meget stemt for fortsat Kontrol fra dansk Side med Islands Sager, lød Udtalelserne derimod mere køligt. Mindretalet indenfor Suverænitetssudvalget, der var imod Forbundsloven som ikke gunstig nok for Island, angreb Nævnet som det ildesete danske Statsraads Arvtager. Og selv Flertallet, der jo skulde forsvare Nævnet, gjorde det kun i de beherskede Vendinger, at »selvom Udvalgene anser et saadant Nævn,

som her omtales, for ikke nødvendig, kan de dog ikke anse det for at kunne blive til nogen Skade». Ja, en af de islandske Delegerede anbefalede det endog paa Altinget i 1918 med den Motivering, at det var »betydningsløst, men i hvert Fald uskadeligt».

I denne kølige Holdning fra Islands Side ligger utvivlsomt Forklaringen af, at Reglerne i den efter den danske Statsministers Mening saa udmærkede § 16 i Virkeligheden er blevne saa lidet fyldestgørende. Thi det kan ikke nægtes, at saaledes som de er affattede og endnu mere saaledes som de allerede praktiseres fra islandsk Side, faar det ny dansk-islandske Nævn ikke stor Værdi som effektiv Kontrolinstans.

Der er saaledes for det første i § 16 ingen virkelig, hverken retlig eller faktisk Garanti for, at de Lovforslag forelægges Nævnet, som det netop vilde være af Betydning at faa gjort til Genstand for begge Staters Overvejelse, inden de endelig ophøjes til Lov. Thi vel hedder det i § 16, at ethvert Lovforslag vedrørende den nærmere Udførelse af de i Forbundsloven omhandlede Anliggender samt Lovforslag angaaende den ene Stats særlige Anliggender, der tillige har Betydning for den anden Stat og dens Borgeres Stilling og Rettigheder, *af det paagældende Ministerium* skal forelægges Nævnet til Betænkning, *forinden* det fremsættes for Rigsdagen eller Altinget, men af de fremhævede Ord fremgaar for det første, at dette kun gælder Regeringsforslag, *ikke private Lovforslag*, da disse jo ikke af Regeringen kan forelægges Nævnet, forinden de fremsættes for den lovgivende Forsamling. Denne Forstaaelse er da ogsaa allerede bestemt fastholdt fra islandsk Side. Men de vigtigste Lovforslag vil jo kunne fremsættes ad privat Vej, jfr. at allerede tidligere langt det største Antal islandske Lovforslag fremsattes ad privat Vej — for at undgaa foregaaende Behandling i det danske Statsraad. De vil altsaa kunne gennemføres som private Lovforslag eller som Ændringsforslag til Regeringsforslag og undgaar derved Forelæggelse for Nævnet. Allerede paa Altinget i 1919 gennemførtes flere Forfatningsændringer og andre vigtige Lovforslag, der utvivlsomt var i Strid med Forbundslovens Forudsætninger; ad denne nemme Vej helt udenom Nævnet.

Fremdeles giver § 16 ingen nærmere Vejledning om, hvad der skal forstaaes ved Lovforslag angaaende »den ene Stats særlige

Anliggender, der tillige har Betydning for den anden Stat og dens Borgeres Stilling og Rettigheder», en Bestemmelse, der er endnu mere uklar end Ordene i den svensk-norske Rigsakts §: 5 »Genstande, som angaar begge Riger». Thi paa Grund af Ligeretsbestemmelsen i § 6, 1:ste Stk. vil jo paa en Maade egentlig enhver Lov, der berører den ene Stats Borgere, kunne siges at have Betydning ogsaa for den anden Stats Borgere. Men da ingen nærmere Begrænsning er givet, maa denne træffes efter et Skøn, og dette Skøn vil efter Sagens Natur let falde ret forskelligt ud, eftersom det er Islands eller Danmarks Regering, der træffer det. Men dertil kommer yderligere, at Forelæggelsen af de nævnte Lovforslag for Nævnet efter Ordene i § 16 overhovedet kun skal ske, »naar ikke Forholdene gør det særligt vanskeligt». Men dermed er enhver virkelig Garanti jo faktisk opgiort. Thi da Nævnet regelmæssigt kun skal samles en kort Tid hvert Aar skiftevis i Danmark og paa Island, siger det sig selv, at en saadan Vanskelighed ofte vil kunne forekomme.

Men endelig har Nævnet kun raadgivende Myndighed, og medens man vel tør antage, at den danske Rigsdag vil tillægge en Udtalelse af Nævnets Flertal eller af dets islandske Medlemmer stor Vægt, fremgaar det allerede tydeligt nok, at man fra islandsk Side, hvor man jo ikke ønskede Nævnet tillagt en for stor kontrolerende Myndighed, med Skinsyge vil vaage over, at Altingets frie Beslutningsret ikke paa nogen Maade bindes derved. Dette blev ikke blot bestemt udtalt fra Flertalets Side paa Altinget i 1919, men det samme Alting viste ogsaa denne sin Vilje i Gerningen ved at gennemføre flere vigtige Lovvedtagelser dels helt udenom Nævnet dels direkte imod Indstillinger fra Nævnet. Men det er klart, at hvis denne Islands Holdning fastholdes, vil Nævnet kun faa ringe eller ingen Betydning som Kontrolorgan, og den islandske Førsteminister JON MAGNUSSON vil da let faa Ret, naar han allerede paa Altinget i 1918 under Forbundslovens Behandling udtalte disse ret spydige Ord: »Jeg mener, at Nævnet kun vedkommer Regeringen alene og ikke Altinget. Det er derhos klart, at Nævnet alene er raadgivende og ikke har nogen Magt, og jeg tror derfor gerne, at det kan gaa saaledes, at Nævnet bliver træt af at gøre

Bemærkninger, naar det ser, at der ikke bliver taget noget Hensyn til dem.»

Ved Siden af sin kontrollerende Opgave har Nævnet iøvrigt ogsaa en lovforberedende, idet det være sig efter Opfordring fra Regeringerne eller af egen Tilskyndelse skal tage Skridt til Udarbejdelse af Forslag, der tilstræber Samvirken mellem Staterne og Ensartethed i deres Lovgivninger, samt at bidrage til Samarbejde for Tilvejebringelse af fælles nordisk Lovgivning. Det skal altsaa virke som et Slags dansk-islandsk »lagråd». Men paa Grund af den lidet heldige Maade, hvorpaa Nævnet er sammensat navnlig fra dansk Side, hvor Medlemmerne er valgte af Rigsdagen alene efter partipolitiske Partilinjer, *uden at en eneste af dem er Jurist*, tør man heller ikke paa dette Omraade knytte store Forventninger til Nævnets Virksomhed.

En anden ny Institution, som Forbundsloven indfører, er et Voldgiftsnævn til at afgøre saadanne Tvistigheder angaaende Lovens Forstaaelse, der ikke kan udlignes ved Forhandling mellem Regeringerne. Dette Voldgiftsnævn er dog ikke nogen permanent Institution, men det skal i følge § 17 først nedsættes i hvert enkelt Tilfælde. Det skal bestaa af 4 Medlemmer, hvoraf hvert Lands øverste Domstol vælger Hælvdelen. Uenigheden afgøres ved Stemmemflerhed, men i Tilfælde af Stemmeligbed overdrages Afgørelsen til en Opmand, som den svenske og den norske Regering skiftevis anmodes om at udnævne.

Dette Voldgiftsnævn har altsaa en almindelig nordisk Interesse. Tanken har naturligvis været, at man har villet holde en Tvist mellem Island og Danmark som en indre Broderstrid indenfor Norden. Men om det er en helt heldig Ordning, er dog næppe sikkert, da en dansk-islandsk Tvist saaledes let vil kunne faa videregaaende Følger og medføre Kølighed mellem den tabende Part og den nordiske Stat, der udnævner Opmanden, især da denne først skal træde til, naar Uenigheden i Nævnet er konstateret ved Afstemning indenfor dette. Hvem af de to Staters, Sveriges eller Norges Regering, der først skal anmodas om at overtage det kildne Hvery, er næppe fastslaaet derved, at Sverige nævnes først, i § 17, da en af Staterne jo skulde nævnes først, og rent utænkeligt er det jo ikke, at dette Spørgsmaal kan stille sig som

ikke helt ligegyldigt for de stridende Parter, f. Ex. hvis Offentligheden i Norge eller Sverige allerede afgjort maatte have taget sit Parti for den ene af Parterne mod den anden. Opnaas ikke Enighed derom, eller skulde baade Sverige og Norge undslaa sig for at blande sig i Brödertvisten, bliver § 17 uanvendelig.

Endelig indeholder § 18 Regler om Forbundsoverenskomstens Revision og Opsigelse. Efter Udlöbet af Aaret 1940 kan Revision forlanges ensidigt saavel af Rigsdagen som af Altinget. Förer Forhandlingerne ikke til ny Overenskomst, kan saavel Rigsdagen som Altinget vedtage, at hele Overenskomsten skal ophæves. Dog kræves det til denne Beslutnings Gyldighed, hvis det er Altinget, der beslutter Opsigelse, at mindst $\frac{2}{3}$ af det forenede Alting skal have stemt derfor, og at derhos denne Beslutning med et kvalificeret Flertal bekræftes ved en almindelig Folkeafstemning paa Island, og ligesaa omvendt, hvis den danske Rigsdag skulde beslutte Opsigelse.

Det er iøjnefaldende, at det er Unionsopløsningen i 1905, der har været det direkte Forbillede her. Ligesom det i 1905 var Stortinget, der tog Initiativet til Opløsningen af Unionen, men bagefter maatte søge sin Beslutning bekræftet ved almindelig Folkeafstemning i Norge, saaledes er Forholdet ogsaa ordnet paa tilsvarende Maade her. Derimod er det en ejendommelig Ordning, at den dansk-islandske Unionskonges Samtykke slet ikke udfordres til Opløsningen, uagtet Kongefællesskabet er det eneste egentlige Unionsbaand i denne skrøbelige Statsforbindelse og skönt Opsigelsen ogsaa rammer ham selv, idet som paavist ogsaa Overenskomsten om Kongefællesskabet bortfalder sammen med den øvrige Forbundsoverenskomst. Ligesom dette folkeretligt set er en ret anormal Ordning, kan det heller ikke siges vel stemmende med den danske Grundlovs § 18, thi efter denne tilkommer det Kongen ikke blot at indgaa men ogsaa at »ophæve» Forbund og Handelstraktater.

Efter at den dansk-islandske Unions enkelte Bestemmelser er gennemgaaede og sammenholdte med den tidligere svensk-norskes, melder det Spørgsmaal sig naturligt til Besvarelse: kan den ny

nordiske Union anses som en bedre Form for Statsforbindelse end den der gik i Graven i 1905?

Naar to eller flere Folk eller Stater vil slutte sig sammen i et nærmere Statsforbund eller en anden Statsforbindelse, der ikke skal være af en paa Forhaand saa løs Karakter som en blot politisk Alliance eller en almindelig Handelstraktatsaftale, maa Hensigten dermed formodes at være at skabe en varig Statsforbindelse, der ikke vil falde sammen ved den første alvorligere Uoverensstemmelse mellem de forenede Folk. Men Betingelsen for, at dette kan blive Tilfældet, maa i hvert Fald i Nutiden være, at Foreningen virkelig indgaas helt frivilligt fra begge Sider; og at den ikke paa Grund af Mistro til Forbindelsen faar et saa ængsteligt snævert Indhold, at den fra først af bærer Opløsningens Spire i sig. Dette var jo Hovedskavankerne ved den svensk-norske Union. Skönt i Formen frivilligt indgaaet var den dog delvist paatvunget Norge. Og af Mistro til Sverige blev Unionsbaandet saa spinkelt, at det i Længden ikke kunde holde mod de separatistiske Kræfter i det andet Land. Det er derfor ikke underligt, at *Aall og Gjelsvik* i deres tyske Skrift af 1912 om den svensk-norske Unions Opløsning ud fra denne Erfaring besvarer Spørgsmaalet: »Kan slige Overenskomster som den norsk-svenske Unionsoverenskomst have Udsigt til at bestaa mellem Folkene?» med et: »Erfaringerne fra den skandinaviske Halvø gaar jo i negativ Retning».

Ser man derefter paa den dansk-islandske Union, da kan det jo heller ikke nægtes, naar Sandheden skal siges uden besmykende politiske Fraser, at den heller ikke blev helt frivilligt indgaaet, saaledes som hvis Island og Danmark før Afslutningen af Forbundet havde været to helt uafhængige suveræne Stater og Island ikke en Del af den danske Stat, der kæmpede for Adskillelse. Havde Island og Danmark været to uafhængige Stater, da var muligvis slet intet Forbund kommet i Stand eller det havde i hvert Fald faaet en væsentlig anden Karakter, idet Island nu gik med til adskilligt, det egentlig ikke ønskede. Dette kommer ganske klart frem i det islandske Suverænitetssudvalgs Flertalsbetænkning. Det fremhæves her, at hvad der var Islændernes egentlige Hensigt med Forhandlingerne i 1918, var at faa Islands fulde Suverænitet som uafhængig Stat anerkendt. »Men», fortsættes der,

»Danskerne mente, at de ikke var pligtige til det, og derfor vilde nu deres Forhandlere ikke gøre det, undtagen Danmark til Gengæld fik forskellige Fordele. Vore Forhandlere syntes det efter Omstændighederne rigtigt at gaa saa vidt i denne Henseende, som det fremgaar af Forslaget, *for ikke at gaa tabt af Anerkendelsen, da den kunde faas uden videre Omkostninger eller Fåre*». Og det søges derefter godtgjort, at Anerkendelsen ikke kan siges at være »for dyrt købt», selvom Island maatte gaa med til Ligeretsbestemmelsen i § 6, til § 7 og § 16, da ellers det gunstige Øjeblik under Verdenskrigen til at faa Suveræniteten anerkendt let kunde være gaaet tabt. Saaledes er psykologisk set altsaa Islands virkelige Forbundsvilje beskaffen.

Og ganske overensstemmende med denne Islands virkelige Forbundsvilje er da ogsaa det egentlige Unionsfælleskab gjort yderligt snævert og derfor endnu snæverere end i den svensk-norske Union, idet det ikke engang omfatter Krig og Fred, men kun Kongens fysiske Person alene. Vel har man fra dansk Side søgt at gøre Forbundsfællesskabet fyldigere ved at supplere Kongefællesskabet med et Baand imellem selve Folkene, som den svensk-norske Union ikke kendte, den gensidige lige Ret i enhver Henseende — ud fra den ganske rigtige Tanke, at et blot Kongefællesskab nu om Dage betyder langt mindre end tidligere. Men da Island paa ingen Måde vilde gaa med til en fælles Statsborgerret, der nødvendigvis vilde have ført til, at Statsforbindelsen blev en Art Forbundsstat, blev Baandet mellem selve Folkene reduceret til en blot traktatmæssig »lige Ret». Og dette skete tilmed ulykkeligvis i Form af et saa irrationelt, mod en blot Realunions Væsen stridende Kompromis, at det allerede har vist sig som en Skuffelse for Danmark, samtidigt med, at der slet ingen Udsigt er til, at Island skulde vildle forny Bestemmelsen efter de 25 Aars Forløb. Og mens der i den svensk-norske Union dog var gjort, hvad muligt var, for at sikre dens Varighed trods Unionsbaandets Skrøbelighed ved at gøre Overenskomsten om Kongefællesskabet retligt uopsigelig, saa at Norge kun ved ligefrem Revolution kunde ensidig bryde ud af Unionen, er i den dansk-islandske Union paa Forhaand alt lagt til rette for ensidig Opsigelse efter en vis Frist

Forløb, saa at den allerede ved sin Indgaaelse er mærket med Opløsningens Tegn.

Det er derfor ogsaa højst betegnende, at de udenlandske Forkæmpere for Islands Sag overfor Danmark, der fraraadede Islands Antagelse af Kommissionsudkastet af 1908, men som indtrængende anbefalede Udkastet af 1918 til Vedtagelse, ikke gjorde det sidste ud fra den Begrundelse, at der herved vilde blive skabt en varig Statsforbindelse, som vilde kunne holde for lange Tider, men tværtimod alene ud fra den Betragtning, at Island nu blev saa frit stillet som suveræn Stat, at det praktisk naarsomhelst kunde skille sin Skæbne fra Danmarks. Saaledes saavel Prof. GJELSVIK som Redaktør LUNDBORG, hvilken sidste i en i »Isafold» for 7. Sept. 1918 offentliggjort Udtalelse henpeger paa, at heller ikke de Danmark gjorde Indrømmelser kan være besværende for Island. »Islands utrikesärenden tillvaratagas ju av Danmark på umboði Islands, och det är ju ingenting som hindrar, att Island, efter en kort tidsrymd, upphäver detta ombudsmannaskap för Danmark». Heller ikke Ligeretsbestemmelsen i § 6 bör afskrække. »Äfven den paragrafen kan ju upphävas inom en nära framtid, om Island så skulle önska».

Nu maa det vel erkendes at en Opsigelsesret ikke behøver benyttes, og at en slig Klausul endog undertiden vil kunne virke som en Sikkerhedsventil mod altfor farlig Spænding. Men naar en Opsigelsesret kræves indsat i en Statsforbindelse, der kun har Værdi som varig Forbindelse, og betragtes som en af de vigtigste Bestemmelser i Foreningen, da tyder det ikke paa stærk Tro eller Vilje til varigt Sammenhold. Den Erfaring, Danmark allerede har gjort med Hensyn til de Bestemmelser i det dansk-islandske Forbund, som Island ensidigt kan ophæve allerede inden de 25 Aars Forløb, taler da ogsaa et tydeligt Sprog. Thi den for Danmark vigtigste af disse, § 10 om Bevarelsen indtil videre af fælles Højesteret, ophævede Island jo strax, næsten Dagen efter Forbundsoverenskomstens Ikrafttræden. Og allerede paa Altinget i 1920 fremsattes et privat Lovforslag om Ophævelse af § 9, saa at Island selv skulde præge egen islandsk Mønt, hvilket motiveredes med den danske Krones lave Kurs. Saasnart Island faar Raad dertil, vil Turen derfor utvivlsomt komme til Ophævelse af § 8, Danmarks

Varetagelse af Islands Fiskeriinspektion. Og hvem kan saa tvivle om, at Island ogsaa en skön Dag fölgende Norges Exempel vil kræve alle Islands Udenrigsanliggender lagte i Islands egen Haand, hvorved hele Forbundsoverenskomsten vil falde sammen? Og dette vil meget vel kunne ske, för Opsigelsesfristen i § 18 begynder at löbe. Thi Revision vil jo altid kunne ske ved ny Overenskomst, og hvis — atter efter Norges Exempel — Tvist om Udenrigsstyrets Ordning rejses og Island som Fölge deraf önsker ny Forhandlinger aabnede, hvorledes vil da Danmark, der i 1918 sendte Forhandlere op til Island, saasnart Island önskede det, uagtet den bestaaende Statsforbindelse retligt var ganske uopsigelig, kunne göre stærk Modstand mod Ophævelse af en Statsforbindelse, der dog om faa Aar kan ensidigt opsiges, og som i sin nuværende Form ikke længer er af synderlig Værdi for Danmark?

Som et Mönster for en varig Statsforbindelse vil derfor den dansk-islandske Union sikkert i endnu mindre Grad end den svensk-norske kunne tjene. En blot Kongeforbindelse uden Fællesskab angaaende Krig og Fred vil man i Nutiden næppe mindre end i Fortiden, hvor Statsforfatningerne, jfr. den danske Grundlovs § 4, med Ugunst saa paa, at Kongen blev Regent i andre Lande, betragte som en heldig Form for en Statsforbindelse. Og heller ikke den i den dansk-islandske Forbundslovs § 6 indeholdte nye Tanke at give fremmede Statsborgere Ret til uhindret Adgang til Landet og lige Ret i dette i alle Henseender med Statens egne Borgere, endog samtidigt med, at de som fremmede Statsborgere skal være fritagne for Pligt til at forsvare Staten i Nödens Stund, tör man spaa Efterligning i andre Lande eller blot indenfor Norden. I en i 1919 i »Det nye Nord» derom udskreven Enquête dristede i hvert Fald ingen af de deri deltagende Jurister fra Sverige, Norge og Finland eller selv fra Danmark og Island sig til at stötte denne Tanke. Kun, hvis Meningen er at skabe en Overgangsform, hvor igennem en Landsdel, der önsker Adskillelse, kan naa til denne paa den stilsfærdigste og fredeligste og for Landsdelen tryggeste Maade, saaledes at den hjælpes frem mod Maalet og stöttes af Moderstaten, lige til den selv önsker at kappe det sidste Forbindelsesbaand over, kan den dansk-islandske Union opstilles som Mönster til Efterligning.

Alligevel — eller netop derfor — er det ikke udelukket, at den maaske engang i Norden kan blive opstillet som et efterlignelsesværdigt Forbillede. Med Norges og Islands Emancipation har den nordiske Selvstændighedstrang næppe endnu løbet Linen ud. Medens Drømmen om et større Norden stadig viser sig som et skuffende Fata Morgana, synes Bestræbelserne for at gøre de nordiske Statssammenslutninger mindre i Besiddelse af ukuelig Livskraft. Som Norges Udtræden af Unionen i 1905 virkede ansporende paa Island, saaledes har ogsaa Islands heldige Fremstød i 1918 vakt de slumrende separatistiske Kræfter paa Færøerne til Handling. Har Island med sine knapt 100,000 Indbyggere kunnet blive en suveræn med Danmark og Sverige ligeberettiget Stat, hvorfor skulde saa ikke ogsaa Færøerne med sine 20,000 Sjæle kunne komme med som den femte Stat i Norden?

Et Faktum er det, at den separatistiske Bevægelse paa Færøerne, hvis Existens længe blev helt benægtet fra officiel dansk Side, i 1919 har givet sig Udslag paa selve den danske Rigsdag i Form af et privat Grundlovsforslag, hvori Grundlovens § 2, hvorefter Lovgivningsmagten er hos Kongen og Rigsdagen, kræves ændret saaledes, at Rigsdagens Myndighed i særlige færøske Anliggender kan overdrages til Færøernes Lagting. Og Forslagsstilleren, den færøske Landstingsmand PATURSSON, der i 1918 blev valgt med virksom Støtte af selve den danske Statsminister Zahle, har ikke lagt Skjul paa, hvilke vidererækkende Planer her ligger bag. I en Udtalelse i 1919 til den da af Landstinget nedsatte Færøekommission har han paa Spørgsmaalet om, hvad Færingerne, naar de først har faaet egen Lovgivningsmagt i færøske Sager, finansielt Selvstyre og det færøske Sprog anerkendt i alle færøske Forhold, saa vil kræve i næste Omgang, om de da vil forlange Personalunion med eget Flag o. s. v. har han givet følgende Svar: »Hertil vil jeg svare: Det maa Tiden vise, Færingerne maa til enhver Tid have Selvbestemmelsesret og selv afgøre, hvilken Styreform de finder mest formaalstjenlig for deres Lands og Folks Trivsel». Og han föjede til: »Jeg kan tænke, at Kommissionen saa vil svare mig: Men saa er jo Vejen den samme som den, Island har gaaet. Ja, om saa var, det skulde da ikke være Færingerne til nogen Forklejning, om de gik en lignende politisk Udvikling i

Möde som deres store Broder har gaaet forud, og som har vundet de frisindede danske Partiers, saavel som hele Nordens Tilslutning». — — »Eller hvorledes, maa jeg spørge, vil man fra dansk Side formene Færingerne, i Tilfælde at de skulde finde det formaalstjenligt, at følge Islands Exempel?»

Fra dansk Side vil man have vanskeligt ved at svare, saaledes som danske Statsmænd i 1918 har ordnet det islandske Spørgsmaal. Og hvis man en skön Dag fra separatistisk færösk Side peger paa den dansk-islandske Forbundslov af 1918 som et lysende Forbillede, hvorledes kan da de, der i 1918 fandt denne Ordning udmærket, laste den, fordi færöske Adskillelsesmænd ogsaa finder den fortrinligt egnet for deres Formaal? Naar Danmark i 1918 beredvilligt, ja efter de danske Ordföreres Udtalelse endog med Glæde, gik til Anerkendelsen af Islands fuldstændige statsretlige Adskillelse fra Danmark og endda samtidigt dermed for at lette Islands Vanskeligheder ved Adskillelsen ædelmodigt gik med til fremdeles, saalænge Island önsker det, at lade Danmark paa egen Bekostning varetage Islands Udenrigsanliggender, Fiskeriinspektion, överste Domsvæsen m. v., ja endog udbetalte Island Millioner, som det paastod fra gammel Tid, at have Krav paa, hvor kan man da i Grunden fortænke de færöske Separatister i, at de trygt regner med at faa Adskillelse paa allermindst ligesaa gode Kaar?

Og dette gör de færöske Adskillelsesmænd allerede. Den tidligere færöske Folketingsmand MORTENSEN har saaledes gjort sig til Talsmand for, at en Grundlovsforandring egentlig slet ikke vilde være nödvendig for at give Færöerne samme Stilling som Island, men at det maatte kunne ske ved simpel Lov efter Overenskomst med Færöerne. Og at en slig Overenskomst naturligvis bör træffes paa lignende Maade som i 1918, ikke i Rigets Hovedstad, men derved, at Danmark udskikker Fredsforhandlere til den fronde- rende Landsdels Hovedstad, tør man vel allerede slutte deraf, at Lagtingets lille separatistiske Flertal allerede i 1919 krævede, at en dansk-færösk Kommission, som den danske Statsminister önskede nedsat for at dröfte Færöernes statsretlige Stilling til Danmark, skulde have sit Sæde i Thorshavn. At Danmark ved Adskillelsen skal stötte Færöerne rigeligt, saa at Adskillelsen ikke

kan volde Vanskeligheder, er da ogsaa forlængst krævet. Paa Lagtinget i 1919 udtalte saaledes en tredje Selvstyrefører R. RASMUSSEN, at da Færingerne uden deres Vilje var komne under Danmark, havde Danmark derved paadraget sig den Pligt af Statskassen at tilstaa Færøerne de nødvendige Midler til deres Udvikling. Og Selvstyrepartiets Høvding, den foran omtalte Landtingsmand Patursson udtalte ligeledes paa Lagtinget i 1919, at Færøerne nu var daarligt røgtet, men »Danskerne er imidlertid saa ærekære, at de utvivlsomt vil sige: Vil Færingerne indføre Selvstyre, saa vil vi ikke modsætte os det, og vi vil heller ikke, at Færøerne skal skilles fra os som et Land, vi har vanrøgtet». Som omtalt byggede Islænderne deres Krav paa de to Millioner, som Danmark skal udbetale ifølge Forbundslovens § 14, paa formentlig Uret begaaet af Danmark for c. tre Aarhundreder tilbage, men paa samme Maade har man ogsaa fra separatistisk færøsk Side forlængst pukket paa et formentligt historisk Retskrav for i Fortiden begaaet Uret paa adskillige Millioner Kroner, saa ogsaa her har Islands Exempel virket.

Det er derfor ingenlunde udelukket, at den ny dansk-islandske Union engang i Fremtiden etsteds i Norden vil blive paaberaabt som lysende Exempel til Efterligning. Det er derfor ikke uden Betydning — selvom der ikke er megen Tilfredsstillelse deri — strax klart at slaa Sandheden fast, at selvom Islands Adskillelse fra Danmark maaske var blevet en Nødvendighed, saa at en Overenskomst derom maatte træffes, som et Forbillede, et Mønster for en *varig* Statsforbindelse kan den ny dansk-islandske Union endnu langt mindre end den i 1905 opløste svensk-norske tjene.

JORDBRUKSSTATISTIKEN OCH INTENSIFIERINGSPROBLEMET.

AV

FÖRSTE KANSLISEKRETERAREN I JORDBRUKSDEPARTEMENTET,
JUR. KAND. CURT ROHTLIEB.

Vill man i statistiken söka svaret på något spörsmål, som är aktuellt eller annars av praktisk betydelse, blir lätt en besvikelse första följden av ansträngningarna härför. Att döma av det imponerande antalet statistiska volymer, som årligen produceras, skulle det vara en smal sak, att däri få svar på sådana frågor som exempelvis: huru mycket smör produceras i vårt land? eller huru mycket ved eldas årligen upp? Och det kostar ej så litet eftertanke för att förstå, att ju enklare och generellare frågeställningen är, desto svårare är det att på statistisk väg erhålla ett tillförlitligt svar. Det bidrag, som statistiken kan lämna för lösande av samhällliga frågor, vinnes först efter åtskillig bearbetning av materialet, och gäller det en fråga av politisk innebörd, tar den populära diskussionen gärna genvägar, som ha föga gemensamt med statistikens omständliga arbetssätt.

Så mycket välkomnare är det då, när en dagspolitisk fråga, såsom den om det större eller mindre jordbrukets fördelar, blir föremål för en grundlig behandling, och detta kan sägas vara syftet för en nyligen utkommen avhandling av doktor E. Höijer¹. När detta arbete här föranleder några reflexioner av principiell art, är meningen ingalunda att bedöma det vidlyftiga arbetet i dess

¹ Undersökning av det större eller mindre jordbrukets produktion, Stockholm 1919.

helhet utan blott att beröra en statistisk principfråga, vars betydelse framträtt under läsningen av Höijers arbete¹. Det enkla och tydliga svar, som en praktisk politiker måhända fordrar, finner man visserligen ej heller i detta arbete. Själva siffermaterialet gör nog arbetet föga tilltalande för de flesta. Metoden för jämförelsen mellan olika storhetsklasser erbjuder även säregna vanskligheter. Ty de yttre och mera synbara olikheter, efter vilka det statistiska primärmaterialet grupperats, utgöra ej frågans kärnpunkt; vad det därvidlag i grunden kommer an på är icke de geometriska olikheterna hos brukningsdelarna, utan den därmed sammanhängande skillnaden i intensitet. Att finna en korrekt måttstock för intensiteten hos olika jordbruk är nämligen en svår fråga, och att granska själva jämförelsegrunden är av så mycket större betydelse, som avhandlingens slutsatser äro av vittgående art och flere av vårt lands ekonomiska livsfrågor därvid berörts. Författaren har för egen del avstått från att bilda sig en efter våra förhållanden avpassad intensitetsskala utan nöjt sig med att från en tysk författare, Waterstradt, upptaga en dylik skala, som denne helt summariskt och mera försöksvis konstruerat för att jämföra intensiteten på vissa tyska egendomar.

Arbetsåtgången för en hektar med säd besädd jord har satts = 1 och i relation härtill för en hektar sockerbetor = 4, för andra rotfrukter = 3 och för foderväxter = $\frac{1}{2}$, varjämte »andra växtslag» jämförts med säd, men däremot ingen hänsyn tagits till helträdan. Därefter ha de relativa talen för var och en av dessa växtgruppers andelar i hela åkerarealen multiplicerats med de nyss angivna koefficienterna för varje grupp. Genom att summera de sålunda erhållna talen erhålles ett indextal, som i en sammanfattning anger intensiteten i jordens användning.

Granskar man nu det av förf. citerade stället hos Waterstradt², finner man, att den därstädes använda beräkningsgrunden för intensitetsgraden blott avser ett antal egendomar i Schlesien, där de agrara förhållandena för övrigt äro tämligen homogena. Någon

¹ Arbetet har förut i denna tidskrift utförligare omnämnts, se häfte 4 sidor 306 samt 309 o. ff.; årgång 22.

² Die Wirtschaftslehre des Landbaues, Stuttgart 1912, s. 124.

utredning, utvisande på vilka grunder en viss arbetsåtgång för varje växtslag antagits, har Waterstradt ej lämnat, och sin nu anförda beräkningsgrund, som anförts mera i förbigående, har han ej heller använt för några vidlyftiga slutsatser. Tydligt borde vara, att dessa antaganden ej utan vidare gälla andra trakter, allra minst sins emellan så olikartade som Skåne och Mälardalen. Och än mera: Waterstradt nämner på anförda ställe ej andra rotfrukter än sockerbetor med en arbetsåtgång = 4 och potatis med arbetsåtgång = 3. Förf. använder sista siffra såsom gällande rotfrukter i allmänhet, däri han alltså ej på minsta sätt har stöd av den citerade auktoriteten. Hela undersökningen om intensiteten är således byggd på ett antagande av Waterstradt om *arbetsåtgången*, och själva detta antagande är fullkomligt obestyrkt.

Författaren medger själv (s. 104), att vad han kallar intensitet blott är arbetsintensiteten, samt att alla andra kostnader, kapitalanvändning av alla slag, fullständigt lämnats å sido. Och han är tydligen medveten om, att kapitalintensiteten just är det utmärkande för modernt lantbruk. Genom maskiner minskas ju arbetsåtgången t. o. m. under det extensiva lantbruket. Men betänkligt är, att ej ens den verkliga arbetsåtgången kunnat angivas, utan blott den fingerade, som antagits bero på det växtslag, som resp. arealer burit. Med andra ord, om potatis odlats på två arealer med samma naturliga betingelser men med olika kostnad och olika resultat, så att den ena avkastar dubbelt på samma areal som den andra, så räknar förf. intensiteten såsom lika på båda arealerna. För en vanlig läsare förefaller det ganska solklart, att intensiteten på den förra är vida högre än på den senare. Författaren anför ursäktande (s. 105), att riktiga resultat uppnås blott under förutsättning att den genomsnittliga arbetsåtgången för varje särskilt växtslag är densamma såväl vid små som stora brukningsdelar. Detta är som bekant ingalunda alltid fallet, och en kardinaluppgift för själva avhandlingen hade varit att uppvisa, huru stor skillnaden verkligen är mellan olika storleksgrupper.

Det statistiska material, som förf. använt, tillåter emellertid ej en sådan undersökning, och denna brist kan självfallet ej tillräknas förf. Fråga kan dock bli på om materialet, huru intressant det än från många synpunkter är, räcker till för några generella

slutsatser om intensiteten. Dessa äro ock i regel mycket försiktigt hållna, men när i sista kapitlet (»sammanfattning») påstås, att kapitalintensiteten är högre vid större gårdar, kan erinras, att kreatursantalet, den viktigaste siffran för kapitalanvändning, avgjort pekar i motsatt riktning¹. Materialets stora omfattning ersätter ingalunda dess ensidighet i avseende å intensiteten, åtminstone ej så länge naturalavkastningen ej evalverats i penningar efter ortens växlande pris. Man får ej förglömma, att samma naturalavkastning på olika platser betyda olika inkomst och alltså olika intensitet.

I fortsättningen framhålles vidare de mindre brukningsdelarna såsom mera arbetsintensiva än de större (kapitalintensiva) brukningsdelarna, varefter förf., som tydligen glömt, att han rör sig blott med en fingerad, ej en verklig arbetsåtgång, fortsätter på följande vis: »Eftersom det av oss beräknade måttet på intensiteten utgår från arbetsåtgången, måste därför intensiteten vid de mindre brukningsdelarna komma att synas högre i jämförelse med de större gårdarnas än den i verkligheten är» (s. 105). Men förf. har ju utgått från arealanvändningen såsom ett fingerat mått på intensiteten och alls ej tagit hänsyn till växlande arbetsåtgång för samma växtslag. Och han korrigerar blott sin uraktlåtenhet att gottskriva de större gårdarna en *förmodad* större kapitalanvändning, men ej sin uraktlåtenhet att gottskriva de mindre en noggrannare bearbetning och trägnare tillsyn m. m. Den riktiga slutsatsen kan lika väl bliva, att intensiteten å de mindre brukningsdelarna i författarens tabeller komma att synas lägre i jämförelse med de större gårdarnas än den i verkligheten är.

Någon säker slutsats kan överhuvud ej vinnas med en så summarisk metod. Det vittnar emellertid gott om författarens förtrogenhet med jordbrukets faktiska ställning, när (å s. 101) det framhålles, att flertalet jordbruk ännu äro långt från den gräns, där jordens avtagande produktivitet gör varje ökning av intensiteten ekonomiskt ofördelaktig.

Förnekas kan i varje fall icke, att de beräkningar, som grun-

¹ Jfr diagrammen s. 233. Påståendet om de stora gårdarnas högre kapitalintensitet (s. 231) har tydligen tillkommit såsom förklaring på den bristande överensstämmelsen mellan intensitet och avkastning.

dats på nämnda indextal, kunna ha en viss betydelse. Dessa kunna vara tillräckliga för jämförelser mellan storleksgrupper, där intensiteten är lika för varje areal med samma växtslag. Men för jämförelser mellan stora och små brukningsdelar, å vilka arbetskvantiteten bevisligen växlar betydligt, fordras tydligen indexsiffror, grundade på verklig utredning om de använda arbetsmängderna. Och än mera vilseledande är det att kalla dessa summariska och föga noggranna *arbetsindex* för *intensitetsindex*.

Själva metoden att beräkna jordbrukets intensitet kräver utan tvivel sitt eget kapitel. Två motsatta vägar äro tänkbara. Man kan taga sikte på de myckenheter kapital och arbete, som årligen nedläggas på jordbruket, eller på de nyttigheter, som detta årligen avkastar. I båda fallen måste man hava en gemensam nämnare för de olikartade myckenheter, varom fråga är, antingen ett konstruerat värdetal eller penningen, som ju är den allmänt erkända värdemätaren. Av flera skäl förefaller det senare alternativet mera praktiskt.

Vid första påseendet kan det tyckas, som om de nedlagda kostnaderna vore det riktiga uttrycket för intensiteten. I avkastningen ingå ju tillfälliga vinster av konjunkturer m. m., som i enstaka fall förorsaka betydande avvikelser mellan avkastningen och brukningssättets intensitet. Men svårigheterna att värdera alla olika insatser av arbete och kapital visa sig nästan oövervinnliga. Värdet av t. ex. dragarnas användning eller av minderårig arbetskraft är tydligen ytterligt växlande. Jordbrukets *produkter* kunna långt säkrare jämföras och värderas, och även om detta värde i många enskilda fall avviker från den nedlagda kostnaden, måste man i genomsnitt kunna sätta likhetstecken mellan berörda kostnad och resultat. Och bestämmande för de kostnadsbelopp, som böra tagas i anspråk, är naturligen det påräknade värdet av de därav härflytande produkterna. Den enskilde driver naturligtvis intensifieringen ej längre än den betalar sig¹.

Den säkraste domaren mellan olika driffformer och jordbruk är därför marknaden för jordbruksprodukter. Gäller det särskilt

¹ Se dock intressanta avvikelser hos Roscher, *Nationalekonomik des Ackerbaues*, utg. av Dade, 1910 s. 137.

att jämföra jordbruk av olika storlek, måste man utgå från att intensiteten på varje olika storleksgrupp i stort sett är driven så långt, som de yttre förhållandena och ägarens personliga förmåga medgiva. Den grupp, vars produktion har största totala marknadsvärde pr areal, bör då också sättas främst i intensitetsavseende, oavsett om produkten föres till salu eller förtäres på stället. Produktvärdet är i stort sett lika med värdet av de kapital och arbetsmängder¹, som absorberas; man kan därför låta de båda motsatserna kostnad och avkastning uppgå i en syntes, begreppet omsättningsbelopp. Detta härrör från och fördelas i sin tur mellan dem, som upplåta jord till arbete, arbeta därå och förse jordbruket med redskap, tillbehör m. m.

Den barometer, som utgöres av omsättningsbeloppet (bruttoinkomsten), är emellertid ganska svår att avläsa. I den officiella statistiken får man ej något direkt svar på frågan om de olika brukningsdelarnas eller storleksgruppernas penningavkastning. Denna beräknas ofta vid de enskildas bokföring utan hänsyn till värdet av de på platsen förtärda produkterna. Men detta växlar i hög grad och kan över huvud taget ej korrigeras efter någon generell norm, utan blott av räkenskapsföraren själv. Så länge man rör sig med jämförelser mellan jordbruk, som drivas under likartade driftsystem, kan man visserligen göra jämförelserna mera summariskt. Men ju mera växlande förhållandena vid olika brukningsdelar äro, dess nödvändigare är en uppskattning av varje särskild på fastigheten frambragt produkts värde och dess mera växlar detta på med samma växtslag odlade arealer.

De jämförelser, som i Höijers arbete anställas mellan jordbruk av olika storlek, kunna därför ej giva någon riktig bild av förhållandet mellan intensiteten å dessa. Så förtjänstfullt arbetet än är i många hänsenden, på denna punkt vidlådes det av en principiell brist, som visserligen ej må tillräknas författaren enbart, utan föranletts av materialet. De mindre brukningsdelarna, som på många trakter notoriskt lägga an på de högvärdiga produkter², komma hos

¹ En reservation måste dock göras med hänsyn till företagarevinsten; som måhända är olika i olika storleksgrupper. Kapital tages här i privat-ekonomisk bemärkelse, alltså omfattande även jordvärdet.

² För svenska förhållanden bekräftas detta slående av de berättelser,

förf. ej i riktig belysning. Även om denna kategori är kvantitativt liten, uppbär den en ledande roll i lantbrukets utveckling och påkallar därför långt större uppmärksamhet än vad dess volym statistiskt sett röjer. Till ledning för problemställningen vid en statistisk undersökning måste en nationalekonomisk analys av respektive produktionsgren tjäna. Den relativt obetydliga kategori av jordbruk, som betecknar intensifieringens toppunkt, förtjänar långt större intresse än siffrorna utvisa, ty det är de få undantagen, som driva utvecklingen framåt. Överhuvud taget gå alla kvalitetskillnader hos jordbruket och dess produkter i författarens framställning spårlöst förbi, ty dessa kunna alls ej uttryckas annat än i penningar. Ingalunda skall förnekas, att en evalvering av naturprodukten i penningar stöter på många svårigheter och skulle kosta ett betydligt arbete. Men hellre må man reducera sitt siffermaterial och behandla detta riktigt än godtaga en metod, som lämnar en felaktig bild.

Att den nödvändiga grunden för en undersökning om intensitetsgraden hos olika klasser jordbruk måste utgöras av ett efter bokföringsmässiga räkenskaper angivet värdebelopp, följer redan därav, att intensiteten ej beror av någon viss naturaprestation utan av det ekonomiska resultatet av dem alla¹. Av praktiska skäl måste man naturligen subsidiärt nöja sig med de uppgifter, som kunna hämtas ur den förefintliga jordbruksstatistiken, och som tillkommit för andra ändamål än jämförande intensitetsmätningar, ehuru väl intensiteten aldrig *direkt* kan avläsas ur dessa den officiella statistikens siffror.

Bearbetningen av värdebeloppen måste hava tre syften för att möjliggöra en fullständigare översikt av intensitetsproblemet. Först måste den högsta uppnådda intensitetsgraden i olika landsdelar uträknas. Därmed är den *temporärt möjliga* intensitetsgränsen angiven. Ur folknäringsynpunkt och såsom rättesnöre för jord-som årligen publiceras av ett stort flertal hushållningssällskap beträffande premieringarna av småbruk. En sammanställning och bearbetning av dessa har verkställts av undertecknad i Ekonomisk Tidskrift 1916, ss. 202—208. Berättelserna hava tyvärr efter världskrigets utbrott blott ofullständigt publicerats.

¹ Jfr. Aereboe, Beiträge zur Wirtschaftslehre des Landbaues, Berlin 1905, sid. 46 o. ff.

politiska åtgärder är det tydligen av största vikt att få veta var jordbrukets ekonomiska ideal är att finna.

Vidare måste växlingarna i intensitet vid olika storlek, driftsystem och naturförhållanden någorlunda fullständigt mätas och jämföras. Först då ser man huru stor intensifieringslatituden är, d. v. s. det faktiska avståndet mellan de genomsnittliga intensitets-siffrorna i olika kategorier. Ur praktisk synpunkt utgör en sådan överblick tillika en ledning i fråga om intensifieringens hinder eller förutsättningar. Ur teoretisk synpunkt är dock blott halva arbetet gjort för att vinna en föreställning om näringsutrymmet.

Den tredje uppgiften måste därför vara att bringa värdebeloppen i kontakt med areal- och skördeuppgifterna, så att de förra med största möjliga tillförlitlighet kunna översättas till de senare och tvärtom. Detta förutsätter en verklig och pålitlig intensitetsindex, och denna måste framställas genom jämförelse mellan ett större antal olikartade och olika stora brukningsdelars värdeavkastning och areal (av olika växtslag). Först när man hunnit därhän, att man kan uppdelat den odlade jorden i särskilda, någorlunda homogena intensitetsklasser och för varje sådan fastställa en intensitetsindex, som står i känt och konstant förhållande till den officiella statistikens areal- eller skördeuppgifter, först då bliva dessa användbara för en tillförlitlig intensitetsundersökning. Men för en sådan äro de dock oumbärliga, då anskaffande av tillräckligt många räkenskaper för att tillåta direkta slutsatser för hela riket säkerligen ännu länge är en utopi.

Frestelsen att låta materialet bestämma problemställningen i stället för att forma denna efter de fordringar, som den national-ekonomiska forskningen måste framställa, ligger ofta nära till hands för en statistiker. Intensifieringen är ett fenomen, som fordrar ekonomisk analys, och en jämförelseskala för olika intensitetsgrader fås ej utan en undersökning av de ekonomiska orsaker, av vilka olika brukningssätt m. m. bero. Blott i den mån intensifieringen kan uttryckas i den allmänna värde-mätaren, pänningen, kunna olika intensitetsgrader på ett vetenskapligt tillfredsställande sätt mätas och jämföras.

Att denna principanmärkning mot ifrågavarande arbetes behandling av intensifieringsproblemet ej förringar värdet av arbetet i övrigt, torde till full evidens framgå av ett närmare studium utav avhandlingen, vilkens rika och mångsidiga innehåll här knappt kunnat antydast.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

I. Politik.

DEN DANSKA VALREFORMEN. Vårt södra grannland har nyligen genomgått en politisk kris, som omsider utlöst sig i bl. a. tillkomsten av en ny valordning för riksdagens nedre kammare, folketinget, och på denna grund förrättade nyval till den för ministärens sammansättning bestämmande delen av folkrepresentationen. Det är av intresse att taga en överblick av den valrätts-historiska utvecklingen från och med 1915 års valordning för folketinget genom dess tillämpande för en enda gång och till och med dess omnämnda avlösning av den nya, ävensom av denna senares huvuddrag.

Danmarks Riges Grundlov av den 5 juni 1915 stadgar i sin 32:a §, sedan den fixerat folketingets medlemsantal till 140, grundsatsen om den nedre kammarens uppbyggande på den proportionella representationens basis med följande ord: »Til Sikring af en ligelig Representation af de forskjellige Anskuelser blandt Vælgerne bestemmer Valgloven Valgmaaden og de nærmere Regler for Valgrettens Udøvelse, herunder hvorvidt Forholdstalsvalgmaaden skal føres igjennem i eller uden Forbindelse med Enkeltmandskrese». Åt vallagen överlämnades sålunda att utforma detaljerna i det val-sätt, som skulle leda fram till förverkligande av den fastslagna principen om en »ligelig» representation. Intresset för proportionalismen bröts emellertid här, såsom tidigare hos oss — ehuru i senare fallet kritiken av själva principen spelade huvudrollen — med intresset för bibehållande av enmansvalkretsarna och därmed av det mera direkt personliga momentet i valakten. Ur förhandlingarna framgick så den för Danmark originella kombinationen av enmansvalkretsar och proportionalism, som med bibehållande av de förra sökte tillgodose partiernas rättmätiga representation genom »tilläggsmandat». Med ledning av uppgifterna över de för de olika partierna avgivna röstetalen skulle nämligen inrikesministeriet enligt i vallagen fastställda regler fördela 10 tilläggsmandat på öarna och 13 på Jylland. Köpenhamn-Fredriksberg stod utanför hela denna ordning, i det att huvudstaden ensam bil-

dade en valkrets med 24 representanter, valda med tillämpande av en ordinär proportionell valmetod.

Det är givet att det icke låter sig med visshet förutse, huru en alldeles nyuppfunnen och oprövad valmetod, såsom denna 1915 års danska, skulle kunna komma att verka i praktiken. Vid tillkomsten av densamma garderade man sig också på åtskilliga håll med hänsyn till möjligheten att det nyinförda valsättet icke skulle visa sig motsvara förväntningarna och sålunda icke medföra den »ligelige» representation, som grundlagen fordrade. Vid sådan händelse borde en revision av vallagen träda till.

Folketingsvalen på den nya basis ägde rum först den 22 april 1918, och man fick då tillfälle att mäta resultaten med den proportionella rättvisans måttstock. En jämförelse mellan erhållna mandat och röstsiffror visade nu, att resultatet, vad beträffar de två stora huvudgrupperna (socialdemokrater och radikale å ena sidan, »Venstre» och konservative å den andra), var riktigt. Men inom var och en av dessa huvudgrupper förelågo avvikelser från den proportionella rättvisan. Inom gruppen till vänster erhöles de radikale 2 mandat för mycket, socialdemokraterna 2 för litet; inom gruppen till höger fick partiet »Venstre» (moderata) 4 för mycket, de konservative 4 för litet. Avvikelserna vore ju icke så utomordentligt stora, men å andra sidan befanns hela denna statistik icke vara till fullo utslagsgivande för spörsmålet om den proportionella effekten av systemets tillämpande. Det tillkom nämligen ett särskilt faktum, som var att taga med vid bedömandet och som ansågs tillfälligtvis hava neutraliserat den tendens till oproportionerlig förskjutning, vilken från kritikens sida tillskrevs den bestående valordningen. Detta faktum var den valallians, som ingåtts mellan radikaler och socialdemokrater. Det statistiska departementet gjorde en beräkning, huru valresultatet skulle hava ställt sig, om denna allians icke existerat, och fann, att den moderata vänstern då skulle hava erhållit 10 mandat flera än partiet borde ha, en ingalunda föraktlig förskjutning, när det gäller en så jämförelsevis liten församling som en på 140 medlemmar; av dessa 10 mandat skulle de konservative fått avlämna 3, radikalerna 3 och socialdemokraterna 4.

Under sådana förhållanden befanns en reform av den »ligelige» representationens organisation vara av behovet påkallad och regeringen föreslog en sådan den 18 nov. 1919. Det skedde i samband med sådana förslag till grundlagsförändringar rörande riksdagens sammansättning, vilka betingades av Sønderjyllands förestående återförening med moderlandet, ävensom av vissa andra grundlagsändringar, vilka regeringen ansåg lägligt att i detta sammanhang föra fram¹.

¹ De viktigaste avsågo riksdagens samtycke vid krigsförklaring och avslutande av fred, landstingets upplöslighet, valrättsålderns sänkande (för folketinget till 21 år, för landstinget till 25), upphävande av bestämmelsen om maximum för antalet medlemmar i folketinget, vissa ändringar rörande

Den av regeringen ifrågasatta valreformen höll sig inom ramen av det bestående systemet med enmansvalkretsar och tilläggsmandat. Det var icke detta i och för sig, som skulden för de möjliga felresultaten tillskrevs, utan endast de ofullkomliga enskildheterna hos valordningen. En sådan var ojämnheten i förhållandet mellan å ena sidan representantplatser, å andra sidan folkmängd och antal väljare i huvudstaden, å öarna och på Jylland; denna omständighet kunde uppenbarligen inverka förryckande jämväl på partiernas representation. En annan ofullkomlighet var den mångomtalade »sorte Streg», varmed det förhållandet betecknats, att flertalet tilläggsmandat enligt 1915 års vallag fördelades på resp. öarna och Jylland icke efter det antal röster, partierna erhållit i *hela landet*, utan efter antalet av de röster, de fått *särskilt* på öarna och särskilt på Jylland; av de 23 tilläggsmandaten fördelades på detta sätt nio i det förra området, 11 i det senare. Den omständigheten, att ett parti erhållit flera platser än det borde hava i ett av de båda områdena, inverkade sålunda icke på förfaringssättet beträffande det andra området; hade det här erhållit för få representanter, soulagerades det med tilläggsmandat utan hänsyn till överrepresentationen å förstnämnda håll. Härav kunde slutresultatet bliva, att partiet i landet i dess helhet bleve överrepresenterat i förhållande till andra. Endast 3 tilläggsmandat (varav 1 till öarna och 2 till Jylland) utdelades under hänsyntagande till röstetalen i hela landet.

För att förbättra den proportionella rättvisans chanser föreslog nu regeringsförslaget av november 1919 någon minskning av antalet enmansvalkretsar på Jylland förmedelst 4 valkretsars nedläggande, en icke obetydlig ökning av antalet tilläggsmandat, strykning av »den sorte Streg» — tilläggsmandaten skulle sålunda fördelas efter partiernas röstiffror i *hela landet* — samt slutligen systemets utsträckning till att gälla även Köpenhamn-Fredriksberg. Huvudstaden skulle sålunda indelas i 18 enmansvalkretsar, öarna och Jylland i tillsammans 89. K.-Fr. skulle hava 12 tilläggsmandat, öarna 14 och Jylland 20. I allt: 107 enmansvalkretsar och 46 tilläggsmandat = 153 folketingsmandat mot förut 140, varav 23 tilläggsmandat. Utom strykandet av strecket är från metodologisk synpunkt av störst intresse, att man genom tilläggsmandatens ökande ville ytterligare höja systemets elasticitet och därav härörande förmåga att skipa proportionell rättvisa. I motsvarande mån skulle emellertid det specifikt tilltalande moment i valordningen, som enmansvalkretsarnas inorganiserande utgjorde, bliva reducerat¹.

antalet landstingsmän för huvudstaden, samt slutligen en sådan anordning med avseende på utseende av de 18 landstingsvalda medlemmarna av landstinget, att dessa utsåges av det nya landstinget i stället för av det avgående, ävensom att de valdes för blott 4 år i stället för 8. Förslaget anvisade därjämte en del andra grundlagsändringar, om vilka i blivande överläggningar kunde bliva fråga.

¹ Förslaget innehöll även några få ändringar i valordningen för den

Den sålunda föreslagna reformen av folketingsvalen, vars huvuddrag ovan hava angivits, förutsatte en ändring av Grundlovens § 32. Denna fixerar nämligen för folketinget medlemsantalets maximum till 140, medan regeringsförslaget satte detta till 153. Den samtidigt framlagda propositionen angående vissa grundlagsändringar upptog också strykandet av varje maximumbestämmelse ur den nämnda paragrafen. För att åvägabringa någon förbättring redan före grundlagsrevisionens definitiva genomförande föreslog regeringen en *provisorisk* reform, innebärande vissa redan under sådan förutsättning möjliga ändringar i vallagen. Dessa avsågo den justering av förhållandet mellan kretsmandat och tilläggsmandat, som utgjordes av 4 jutländska mandats överflyttande från den förra till den senare kategorien, samt tilläggsmandatens fördelning efter röstningsresultaten i hela landet, d. ä. streckets utslätande; valsättet i huvudstaden skulle vara oförändrat med hänsyn till omöjligheten att vid enmansvalkretsar åstadkomma en proportionell representation med det obetydliga antal tilläggsmandat, som inom ramen av den grundlagsfästa mandatbegränsningen kunde uppdrivas.

Såsom motförslag till regeringsförslaget framställde det konservativa folkpartiet i folketinget — under avböjande av någon provisorisk lösning — ett förslag till valsystem, som med bibehållande av de hitillsvarande 23 tilläggsmandaten (10 för öarna, 13 för Jylland) ville ersätta enmansvalkretsarna med flermansvalkretsar och proportionella val av vanligt slag. Mandatens totalsumma skulle vara densamma som dittills, d. ä. 140. För att bibehålla det närmare förhållandet mellan ett mindre område och en folketingsmedlem föreslogs emellertid bevarandet av de dåvarande enmansvalkretsarna såsom »opstillingskredse», d. v. s. områden för uppställandet av partiernas kandidater (eller kandidater utanför partierna). Förslaget utgick från en kritik av systemet med enmansvalkretsar, vilket förklarades icke avgiva tillräckliga garantier för en verkligt proportionell representation och även i åtskilliga andra avseenden verka mindre tillfredsställande.

Vi kunna här icke följa växlingarna i det följande politiska händelseförloppet: vallagsförslagens behandling i folketing och landsting, grundlagsförslagens fall, regeringens avskedande den 29 mars 1920 och vad därpå följde. Den expeditionsministär, som omsider övertog regeringsansvaret, framlade den 10 april ett på nyssnämnda konservativa förslag uppbyggt förslag till vallag. Landstinget antog det samma dag, och följande dag gjorde folketinget likaledes. Det hela försiggick under rätt så märkliga förskjutningar av partiernas ställning till de olika lösningsmöjligheter, som förelågo — redan på ett tidigare stadium hade från auktoritativt håll inom de då-
övre kammaren, landstinget, av vilka den viktigaste var ökandet av huvudstadens mandatantal med ett. — I särskilda slutstadganden fastställdes normerna för valkretsindelning och mandatfördelning i de nytillkommande slesvigska distrikten.

varande regeringspartierna uttalats, att om man icke kunde komma överens efter de i november 1919 föreslagna linjerna, man måste förhandla om andra utvägar till förverkligande av grundlagens bud om »ligelig» representation. Den nya vallagen daterades den 11 april 1920. De genomförda förändringarna avse endast folketingsvalen. De tillämpades som bekant vid de allmänna nyvalen den 26 april 1920.

Medan regeringsförslaget av nov. 1919 velat generalisera systemet med enmansvalkretsar och tilläggsmandat, så att även huvudstaden därunder skulle inbegripas, går den nu gällande vallagen den rakt motsatta vägen, i det att den — fränsett Färöarna — överallt ersätter enmansvalkretsarna med flermansvalkretsar. Varje amt i det egentliga Danmark bildar en valkrets, vilket tillsammans blir 19 valkretsar, för var och en av vilka utses merendels 4 å 6 folketingsmän (för ett amt blott 2, för ett 3 och för ett 7). Såsom ovan anmärkts beträffande det till grund för den nya ordningen liggande konservativa förslaget, har av hänsyn till dem, som satte särskilt värde på enmansvalkretsarna, den kompromissen ingåtts, att de bibehållas såsom »opstillingskredse», nominationskretsar. Huvudstaden delas i 3 »Storkredse», vardera utseende 6 representanter och delad i lika många opstillingskretsar; 6 av dess mandat hava förvandlats till tilläggsmandat. Skemat blir detta: 140 representanter, varav 1 väljes på Färöarna, 110 i flermansvalkretsar med proportionell valmetod (18 i Köpenhamn, 41 på öarna och 51 på Jylland), och 29 äro tilläggsmandat (6 för Köpenhamn, 10 för öarna och 13 för Jylland). — Opstillingskretsarna sönderfalla i omröstningsområden. Den allmänna gången av folketingsvalen är följande:

När nya allmänna val till folketinget skola företagas, meddelar folketingets talman inrikesministern vilka partier, som då finnas i tinget. Därjämte kunna minst 10,000 väljare senast 10 dagar före valet meddela inrikesministern, att de ärna deltaga i valet såsom nytt parti. Omedelbart efter utgången av sagda frist offentliggör ministern namnen på de anmälda partierna, ävensom den alfabetiska ordning, i vilken de skola uppföras å röstsedlarna. Själva kandidatnomineringen sker i de mot de gamla enmansvalkretsarna svarande opstillingskretsarna. Inom viss bestämd frist skola kandidaterna (såväl som deras — minst 25 — »Stillere») skriftligen anmälas hos viss medlem av opstillingskredsens valbestyrelse (anmälan undertecknas av kandidaten själv). Därvid skall ock uppgivas, vilket parti kandidaten antingen sluter sig till eller vill »stödja» (om betydelsen härav se nedan), eller om han står utanför partierna. Valbestyrelsen i opstillingskretsen inberättar allt detta för amtkretsens (resp. storkretsens), den egentliga valkretsens, valbestyrelse. Denna senare mottager så från de olika partierna anmälan om den ordning, i vilken partiet önskar, att de detsamma tillfallande rösterna i valkretsen skola tillgodoföras de kandidater, som anmält sig sluta sig till partiet i kretsen.

När kandidatnomineringen på detta sätt är klarerad, och valkretsstyrelsen samt valbestyrelsen i varje opstillingskrets en förteckning över de för hela valkretsen av de olika partierna uppställda kandidaterna jämte ordningen dem emellan, har valstyrelsen i opstillingskretsen att trycka valsedlar att användas i denna. Å dessa valsedlar uppföras i särskilda fält partibeteckningarna (i alfabetisk ordning) med därtill hörande kandidater. Ordningen mellan kandidaterna är icke densamma i var och en av valkretsens opstillingskretsar, i det nämligen i varje sådan den (eller de) kandidat(er) uppföras (med halvfet stil) först, som uppställts i opstillingskretsen i fråga, och först därefter de övriga i den av partiet anmälda ordningen. På sådant sätt betonas det särskilda bandet mellan opstillingskretsen (den forna enmansvalkretsen) och dess kandidat. Kandidater, som icke »sluta sig till» utan endast »stödja» partiet, uppföras sist å partifältet; nederst å särskilt fält tryckes namnet på utanför partierna uppställd kandidat.

Vid omröstningen har väljaren — om han vill rösta på parti — att åsätta röstsedeln ett kors antingen vid partibeteckningen eller vid det översta namnet i ett av fälten eller vid namnet på en av kandidaterna längre ned i partifältet. I varje fall tillgodoräknas hans röst partiet. I de bägge första fallen tillfaller rösten i första hand den överst uppförda kandidaten, i andra hand de därpå följande; i det senare fallet tillfaller rösten i första hand den förprickade kandidaten, i andra hand den överst uppförda kandidaten samt de därpå följande. Därmed är sålunda beredd möjlighet för väljaren att inom viss tämligen snäv gräns modifiera den av partiet bestämda ordningen mellan kandidaterna. Någon rätt att stryka namn består emellertid icke. — Här må betydelsen av motsatsen mellan att »sluta sig till» partiet och »stödja» det anmärkas. Den omnämnda subsidiära röstöverföringen gäller nämligen icke för dem, som endast »stödja» partiet. En förprickning av sådant namn medför visserligen, att rösten tillfaller partiet, men den kan tillräknas allenast den förprickade kandidaten, icke någon av de övriga, liksom ej heller någon röstöverföring till förmån för den förre kan äga rum.

Vi äro så framme vid uträkningen av valresultatet. Denna sönderfaller i tre tempon. Det första är fastsläendet av det antal röster, varje parti (ävensom kandidaterna utanför partierna) erhållit i *varje amtsvalkrets* (eller i huvudstaden storvalkrets), samt beräkning av det antal mandat, som på grundval därav tillkommer varje parti i varje valkrets (kretsmandat). Det förra ombesörjes av valbestyrelserna i opstillings- och valkretsarna, det senare av inrikesministern, varvid d'Hondts fördelningsregel användes. Nästa tempo utgöres av *tilläggsmandatens* fördelning. Den är, vad detaljerna beträffar, en jämförelsevis komplicerad procedur, vilken i vallagen närmare specificeras; den fogar bl. a. till den tidigare användningen av d'Hondts fördelningsregel jämval utnyttjande av tvänne andra: »det största bråkets metod» (såsom redan i den

gamla vallagen) och Saint-Laguës fördelningsregel. Det är inrikesministern, som ombesörjer uträkningen, och det är därvid framför allt att märka, att han utgår från det antal röster, varje parti erhållit i hela landet — »det sorte Streg» är försvunnet. När med ledning av uträkningsreglerna är fastslaget, huru de 29 tilläggsmandaten skola fördelas på de tävlande partierna, återstår att bestämma, huru varje parti skall lokalt fördela sina tilläggsmandat: först och främst på de tre huvudområdena, huvudstaden, öarna och Jylland, av vilka det första såsom nämnt innehar 6, det andra 10 och det tredje 13 tilläggsmandat (S:te Laguës regel), samt slutligen på amtskretsarna — den senare fördelningen uppgöres i förhållande till antalet av partiets orepresenterade röster i amtskretsarna. Sedan inrikesministern fullgjort dessa uträkningar, tillställer han amtsvalkretsarnas (i Köpenhamn storvalkretsarnas) valbestyrelser uppgift å det samlade antal mandat, som valkretsen i fråga har att besätta.

Sista tempot i valuträkningen avser att uträkna, vilka av de i amtsvalkretsen för de skilda partierna uppställda folketingskandidaterna som skola erhålla de varje parti tilldelade representantmandaten. Denna uträkning är amtsvalbestyrelsernas sak. Den sker enligt en förbättrad Andrae-Haresk metod. Till grund ligger ett fördelningstal, vilket för varje parti ernås genom att dividera hela antalet för partiet avgivna röster i valkretsen med ett tal, som med ett överskjuter partiets sammanlagda antal mandat (krets- och tilläggs-) i valkretsen; kvoten upphöjes till närmast hela tal. Varje första namn, som uppnår fördelningstalet är valt, och dess överflödiga röster överföras till nästa namn på valsedlarna för att hjälpa detta att nå fördelningstalet o. s. v. Uppnås genom denna procedur icke det erforderliga antalet mandat, vidtager ett uteslutningsförfarande, bestående däri, att de kandidater, som erhållit minst antal röster, strykas och deras röster överflyttas till övriga kandidater i ordningen, i syfte att antingen erhålla tillräckligt med namn, vilka uppnå fördelningstalet, eller också reducera antalet kvarstående namn till så många som det antal folketingsmedlemmar, vilka ännu skola för partiet uträknas.

Med sin här endast i huvudkonturerna skildrade nya valordning för folketinget har Danmark övergått till ett vida mera invecklat system än den gamla kombinationen av enmansvalkretsar och tilläggsmandat. Vid utgestaltandet av en proportionell valmetod ter det sig som bekant ofta så, att enkelheten och den stränga proportionella rättvisan motverka varandra, och det passar icke rätt väl att, såsom en talare i den avgörande landstingsdebatten, i detta sammanhang hävda, att »Retfærds Vej plejer ellers at ligge klart belyst». Huruvida det vid folketingsvalen den 26 april nyprövade valsättet skall bliva bestående eller avlösas av något annat experiment, kommer framtiden att utvisa.

VAD ÄR SOVJET? Allt medan de europeiska parlamentens demokratisering fortskrider till sina yttersta linjer, äro själva institutionerna ifråga och det därmed förbundna styrelsesättet föremål för kritik från både höger och vänster. Kompletteringar av en eller annan art eller ock totala ombyggnader ifrågasättas till bot för de fel, med vilka systemet förmenas vara behäftat. Naturligtvis har det sitt intresse att ägna all uppmärksamhet åt de skilda förslag, som framkomma, och det kan också vara mycket sannolikt, att vi få uppleva åtskilliga författningsexperiment i kritiker-
nas syfte.

Det är med dylik utgångspunkt, som den engelska veckotidskriften *The new Statesman* i ett av sina marsnummer för i år upptager temat »parlament versus sovjet» till behandling. Vare sig det senare är att betrakta som ett gott eller som ett dåligt system, är det — menar den nämnda tidskriften — den viktigaste politiska uppfinningen i vår tid. Den utövar en stark dragningskraft framför allt på den klassmedvetne proletären, som däri ser det ideala verktyget för proletariatets diktatur och den sociala omvälvningen, men den fångar också många »intellektuellas» intresse dels på grund av parlamentarismens diskrediterande i deras ögon, dels till följe av vissa såväl praktiskt synbara som teoretiska förtjänster hos själva den idé, varom är fråga.

Vad är då sovjet- (= råds-) systemet? frågar tidskriften, och det är med intresse man efter inledningen väntar analysen. Den går därpå ut, att det icke är riktigt att, i likhet med flertalet utländska beundrare av systemet, förmena dess huvudåtskillnad från parlamentet bestå i antagandet av en yrkesbasis i stället för ett geografiskt underlag. Valkorporationerna i Ryssland förete tvärtom betydande variationer allt efter de särskilda förhållandena. I städerna dominera visserligen yrkesenheterna såsom valkorporationer, men även där ingalunda alldeles uteslutande. På landet åter är en dylik ordning över huvud knappast tillämplig och bondesovjets organiseras med nödvändighet på geografiskt underlag, i det de baseras på byn. Soldatsovjets, där sådana ännu existera, följa regements- och dylika militära indelningar. Korteligen, det karaktäristiska för sovjets representationssystem är icke yrkesenheten såsom valunderlag, utan består i utnyttjandet av den mest naturliga folkgrupperingen till grundval för det hela. Människor tillbringa sin tid med att tillsammans arbeta i en fabrik — låt dem rösta där. Byamötet är den naturliga medelpunkten för det sociala livet i lantliga kretsar — låt röstningen äga rum genom det. Ett regemente är en samhällelig lika väl som en militär enhet — låt det rösta som en enhet.

Ett sådant representationssystem är, anmärker den citerade tidskriften, uppenbarligen ytterligt elastiskt. Ofta synes i Ryssland direkt representation vara medgiven åt skilda korporationer och institutioner — en facksammanslutning, ett kooperativt sällskap eller t. o. m. en lokal partiassociation. Detta giver en möjlighet till

mången dubbelrepresentation, vilken förvisso också av bolsjevikerna begagnats i syfte att säkerställa den »aktiva och klassmedvetna minoritetens» övervalde. En man, som råkar tillhöra ett halft dussin organisationer, av social, politisk eller yrkesart, erhåller motsvarande antal röster. Håri ligger hemligheten med sovjetsystemets värde ur revolutionär synpunkt. Med manipulationer av dylik art hållas de konservativa mottendenserna nere.

När man vänder sig från den lokala styrelsen till riksstyrelsen, finner man utom nu framhävda säregenhet för sovjetsystemet, vilken hänför sig till dess baserande på en »naturlig» grundval, ännu ett annat från västerländsk schablon avvikande huvuddrag, nämligen det indirekta valet. Det är de regionala sovjets, som bilda valkorporationerna till den allryska kongressen, en regel, som kompletteras med dessas rätt att när som helst återkalla den valde (jfr *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1919 s. 389 f. o. 394).

I fråga om värdesättandet av detta sovjetsystems idé påpekar artikelförfattaren de svårigheter för bedömandet, som härflyta ur bristen på tillförlitlig kännedom om systemet och dess förutsättningar, ävensom de abnorma förhållandena över huvud. Han framhäver emellertid motsatsen mellan den nuvarande engelska valkretsens felande korporativa liv och den »naturliga» gruppens »reala existens» som en enhet även vid andra tillfällen än valets. Men han betonar också, att »vi behöva icke järnvägsmän eller gruvarbetare eller finansmän såsom sådana i parlamentet — fastän vi nu för tiden mycket ofta få dem — utan vi behöva den bästa mannen för det arbete, som parlamentet har att förrätta». I Ryssland tror han emellertid att sovjetformen kommer att bestå lång tid framåt, varjämte han icke anser dess spridning till andra länder i östra och centrala Europa osannolik; däremot finner han det föga troligt att England, Frankrike eller Skandinavien erbjuder några chanser för densamma. Det bör emellertid studeras, utan hänsyn till dess aktuella förbindelse med bolsjevismen, såsom en politisk organisationsform vid sidan om andra.

Genomläsningen av en sådan framställning som den citerade tidskriftsartikeln kvarlämnar intrycket, att sovjetsystemet egentligen icke är något annat än en speciell form av intresserepresentation, av »organisk» representation. Så till vida företer idéen icke något principiellt nytt. Tillsvidare är också hela organisationen skevt utformad i klass- och minoritetsförtryckets tecken. Av intresse skall bliva att se, huru det grupprepresentativa systemet skall komma att i Ryssland utgestaltas, om och när det kommer att giva resning åt en politisk byggnad av mera för framtidsbruk avsedd och mindre för särskilda syften konstruerad natur än den nuvarande.

DEN AMERIKANSKA FÖRFATTNINGEN OCH FOLKENS FÖRBUND. Oförenligheten mellan vissa bestämmelser i den förra och i traktaten om det senare är föremål för en undersökning i april-häftet för i år av *The nineteenth century and after*. Författaren, J. C. DUNDAS, hävdar, att i betraktande av antydda motsats Förenta Staternas senat, vars bifall (avgivet med $\frac{2}{3}$ majoritet) ju måste av presidenten inhämtas vid traktaters avslutande, har handlat fullkomligt riktigt, då den avböjt den stora unionens inträde i den nyskapade internationella organisationen. Senaten har nämligen skyldighet att tillse, att icke genom en traktat förbundsorfattningen på något sätt kränkes. Det bleve emellertid, såsom antytt, fallet vid bifall till överenskommelse om folkens förbund.

Förf. framhäver två »grundväsentliga avseenden», i vilka konflikten i fråga föreligger. För det första hänvisar han till de artiklar i folkförbundsakten, vilka behandla upprätthållandet av förbundsmedlemmarnas territoriella integritet och oberoende (art. 10), vidare gemensamheten med hänsyn till krig eller krigshot (art. 11) samt förbundsåtgärder i händelse att medlem av förbundet griper till krig (art. 16). Förf. tolkar nu — såsom väl är vanligt i Amerika — de båda första av de nämnda artiklarna så, att de medföra en ovillkorlig rättslig skyldighet för förbundsmedlemmarna att delta i militär aktion — den officiella svenska uppfattningen är som bekant en annan. Art. 16 åter befinnes medföra utövändet av en otillbörlig präss av samma realitetsinnehåll. Förenta Staterna skulle sålunda kunna förpliktas att använda sina väpnade styrkor efter anvisning av nationernas förbunds råd. Men detta strider mot den amerikanska författningen, som förklarar, att unionens krigsmakt kan disponeras endast med samtycke av kongressen.

Den andra huvudsynpunkt, förf. anlägger, avser icke den amerikanska författningens bokstav, utan rättigheter och sedvänjor, vilka utvecklats ur densamma och som genom långvarigt bruk blivit erkända såsom fundamentala grundsatser i Förenta Staternas styrelseskick. Dessa äro Monroedoktrinen samt senatens rätt att taga en aktiv del, om icke att giva riktning åt unionens utrikespolitik. Bägge dessa principer angripas genom folkförbundstraktatens stadganden angående meddelande å förbundets vägnar åt särskilda förbundsmedlemmar av mandat över mindre framskridna områden (art. 22). Härigenom skulle Förenta Staterna inblandas i Gamla världens angelägenheter, på samma gång som mandatärmaktens skyldighet att avgiva rapport inför folkförbundets råd skulle försvaga mandatärmaktens självbestämningsrätt. Vidare hänvisas till förbundsaktens art. 15 rörande prövning av internationella tvister genom förbundsrådet eller förbunds församlingen. Denna öppnar vägen till Monroedoktrinens undertryckande. Ty i händelse av tvist mellan en sydamerikansk republik och en europeisk makt skulle folkförbundet träda till såsom skiljedomare och kanske intervensera med väpnad makt. Ännu mera tillspetsad

skulle situationen från Monroedoktrinen's synpunkt te sig, om tvisten gällde Förenta Staterna och en sydamerikansk republik.

Som synes, är det de välkända amerikanska betänkligheterna av författningspolitisk natur, som i uppsatsen beröras. Vad beträffar förbundstraktatens stridighet mot unionsförfattningens uttryckliga stadganden, torde kunna anmärkas, att, vad som därvidlag framhävts, icke synes vara av sådan art, att det kan anses lägga oöverstigliga hinder mot inträde i förbundet. De ur Monroedoktrinen härflytande invändningarna äro däremot fullt förståeliga, om också icke därför mindre beklagliga.

S. W—n.

II. Statistik och ekonomi.

EN NY STATISTISK KOMMITTÉ. På grund av Kungl. Maj:ts bemyndigande har finansministern den 20 februari d. å. tillkallat trenne sakkunniga för utredning angående minskning av utgifterna för den officiella statistiken. De sakkunniga äro ledamoten av första kammaren landshövdingen P. A. V. SCHOTTE, ordförande samt ledamoten av första kammaren godsägaren G. R. SEDERHOLM och ledamoten av andra kammaren förste bokhållaren E. A. HAGE. Samtidigt har finansministern förordnat docenten fil. d:r S. D. WICKSELL att vara sekreterare hos de sakkunniga.

Utredningen är närmast föranledd av en riksdagsskrivelse av den 26 maj 1915 (n:r 173), vilken i sin ordning föranletts av en motion av hr Hage (n:r 168) vid 1915 års riksdag; utskottsutlåtanden av första kammarens andra tillfälliga utskott 1915 (n:r 14) och av andra kammarens tredje tillfälliga utskott 1915 (n:r 9)). Ävenledes föreligger ett av kommerskollegium, statistiska centralbyrån och socialstyrelsen gemensamt avgivet utlåtande (med reservation av stat. centr. byrån) av den 16 oktober 1918. Instruktion för de sakkunniga förefinnes i statsrådsprotokoll av den 31 dec. 1919. Det mesta av dessa aktstycken finns för övrigt återgivet i »Bilaga till 1920 års statsverksproposition: sjunde huvudtiteln».

UR STATISTISKA FÖRENINGENS I STOCKHOLM FÖRHANDLINGAR. Den genom ovan citerade riksdagsskrivelse och tillkallandet av sakkunniga ånyo aktuell vordna frågan om kostnaderna för den officiella statistiken var den 15 april föremål för diskussion i statistiska föreningen i Stockholm. Inledningsanförandet, som av inledaren förste aktuarien fil. lic. HANS GAHN för publicering tillställts Statsvetenskaplig tidskrift, återgives här nedan:

Ett inlägg i diskussionen om minskning av kostnaderna för den officiella statistiken.

Av

Fil. lic. Hans Gahn.

Frågan om nedbringandet av utgifterna för vår officiella statistik är ingalunda ett spørsmål från i går eller i dag. Nämnda fråga har varit mer eller mindre brännande allt ifrån första stund, vi kunna tala om administrativ statistik i vårt land. Man torde utan överdrift kunna påstå, att på få andra områden snålheten mera fått göra sig bred på vishetens bekostnad än då det gällt anslag för vår svenska statistik. Hur frestande det än vore att med några bilder ur det svenska tabellverkets historia belysa riktigheten av detta mitt påstående, måste jag här inskränka mig till att betona, att misstron och sparsamheten, då det gäller svensk statistik ingalunda är någonting nytt från i går eller i dag. Då det emellertid långt ifrån är säkert, att ödet alltid skall vara lika blott mot vår administrativa statistik som år 1748, då av rena sparsamhetsskäl upplagan av de första tabellverkstabellerna beräknades så stor att den räckte i hela 25 år, och vår befolkningsstatistik härigenom besparades den olyckan att det gamla goda formuläret utbyttes mot ett sämre, torde det icke skada att statistiska föreningen, som i sig rymmer det mesta av vår administrativa statistiska sakkunskap, i den följande diskussionen får tillfälle framföra sina synpunkter i den föreliggande frågan. Min förhoppning är därför att genom detta mitt anförande kunna giva upphov till en diskussion, där fackmännens röst kan få tillfälle göra sig hörd till gagn få vi hoppas såväl för vår administrativa statistik som i främsta rummet för statsförvaltningen i dess helhet. Detta synes mig vara av desto större vikt som den administrativa sakkunskapen helt, och med full avsikt, är utestängd från den kommitté av sakkunnige, som i dagarna tillsatts för utredning av frågan om begränsning av kostnaderna för vår officiella statistik. Vi statistici synas med fullt fog kunna göra anspråk på samma rätt som garanterats militärerna vid försvarskommisionernas tillsättande, eller den, att inför de sakkunnige få framföra våra önskemål och meddela våra i det dagliga arbetet vunna erfarenheter rörande det spørsmål, som är föremål för de sakkunniges utredning.

Motivet för tillkallandet av 1920 års sakkunnige för utredning av frågan om nedbringandet av kostnaderna för vår officiella statistik torde vara den särskilt i riksdagskretsar allt mera tilltagande oviljan mot det statistiska arbetet och de dryga kostnader, detsamma enligt mångas förmenande åsamkar det allmänna. Ett typiskt utslag för denna misstro är den debatt, som i andra kammaren vid 1913 års riksdag föranleddes av en av hr Bogren väckt

interpellation. Interpellanten riktade sig närmast mot försäkringsinspektionens statistik och önskade få utrönt, huruvida chefen för civildepartementet ansåg det nödigt och nyttigt, att brandstodsbolagen ålades att till inspektionen insända vissa statistiska uppgifter. Vid interpellationens besvarande framhöll civilministern, statsrådet Schötte, vilken i år såsom de sakkunniges ordförande ånyo får tillfälle syssla med vår statistik, i ett mycket försiktigt hållet anförande, att den föreslagna statistiken utan tvivel hade sin nytta, men att det oppenbarligen gällde att tillse, att bolagen, framför allt de mindre, icke betungades med uppgifter, som överstego deras krafter. Interpellanten synes av protokollet att döma hava varit i stort sett tillfredsställd med statsrådets svar, men understök även under debatten nödvändigheten av varsamhet vid infordrande av statistiska primäruppgifter. Interpellanten understöddes av hr Zetterstrand, vilken sade sig hava gjort den erfarenheten, att på många, många andra områden har det gått för långt med infordrande av statistiska uppgifter. En delvis annan syn på det föreliggande ämnet framlyste i ett anförande av hr Kristensson, som påpekade, att man med statistikens hjälp skulle kunna visa, att premiesatserna hos de stora bolagen icke vore fullt så lyckligt avvägda, som det för samhällslivet i dess helhet vore önskligt.

Den direkta orsaken till tillkallandet av 1920 års sakkunnige var dock icke denna debatt, utan en av hr Hage vid 1915 års riksdag i andra kammaren väckt motion och en därav föranledd riksdagskrivelse. Rättvisligen må erkännas, att motionären av år 1915 visade något större förståelse för värdet av vår officiella statistik än interpellanten år 1913. Motionärens hemställan gick i korthet ut på att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en utredning, huruvida och på vilket sätt en minskning av utgifterna för statens statistiska arbete kunde åstadkommas. En sådan utredning borde enligt hr Hages förmenande först inrikta sig på en undersökning, huruvida en stor del av den statistik, som trycktes och offentliggjordes, ej hade sitt egentliga och naturliga spridningsområde inom det verk, där statistiken uppgjordes. Man borde därför överväga en sådan anordning, att endast mera betydelsefulla och allmängiltiga siffror från resp. verk offentliggjordes i den officiella statistiken, samt att i samband härmed hänvisades till inom respektive verk befintliga specialutredningar för det fall, att man önskade närmare upplysningar i statistiska detaljfrågor. Denna specialstatistik skulle dock städse vara i sådant skick, att inhämtande av upplysningar genom en sådan anordning ej försvårades. Vid utredningen borde vidare undersökas i vilken mån det statistiska arbetet kunde ordnas så, att primärmaterialet ej bearbetades i andra fall, än då detta vore av behovet nödvändigt. Motionären framhöll slutligen, att det icke varit hans avsikt att yrka på en inskränkning i utarbetandet, tryckandet och offentliggörandet av sådan statistik, som berörde soci-

ala förhållanden, befolkningsförhållanden, skatte- och kommunallagstiftning o. d. Den framlagda motionen rönt en välvillig behandling av riksdagen i det båda kamrarna enade sig om en skrivelse till Konungen i motionens syfte.

Ifrågavarande riksdagsskrivelse, vilken i stort sett präglas av förståelse för den administrativa statistikens betydelse för det allmänna, betonar inledningsvis önskvärdheten av en förändrad organisation av det statistiska arbetet i vårt land. I samband med framställandet av frågan om kostnaderna för hopsamlande, bearbetning, tryckning och gratisutdelning av *alla* de statistiska uppgifterna vore av den allmänna nytta, som kunde motivera dessa kostnader, underströk riksdagen vikten utav att lekmannen vore utomordentligt försiktig, då han bildade sig omdöme av detta slag. »Frestelsen att underskatta vad som ligger mera avlägset det egna verksamhetsområdet eller utanför den egna intressesfären, ligger nära till hands. Svårigheten att sätta sig in i alla de olika krav, som en tillfredsställande statistik bör fylla, förefinnas även och ett förbiseende av något kan föranleda ett orättvist omdöme om den statistik, som avser att fylla just detta krav». Med fullt erkännande av den varsamhet, med vilken man borde gå till väga vid eventuella inskränkningar på det statistiska arbetsfältets område, syntes riksdagen påtagligt, att rådande förhållanden berättigade till en undersökning i motionens syfte. En starkt bidragande orsak till misstron mot den officiella statistiken vore enligt riksdagens förmenande det sätt, på vilket stundom det statistiska primärmaterialet insamlades. Fall torde förekomma, då uppgifter begärdes, vilka det icke stode i den tillfrågades förmåga att nöjaktigt besvara. Det syntes riksdagen, som om man från statistiskt ämbetsmannahåll förbisåge nödvändigheten av att på förberedande stadium samarbeta med representanter för de tilltänkta uppgiftslämnarna. Denna fråga om samarbetet mellan den statistiska sakkunskapen och sakkunskapen på det område, som utgör statistikens föremål, sammanhängde emellertid med frågan om statistikens allmänna organisation, vilken riksdagen förut berört. Riksdagen framhåller härefter, att någon besparing sannolikt skulle kunna vinnas om primärmaterial av mindre allmän betydelse icke insamlades. Beträffande motionärens tanke att visserligen insamla, men tills vidare icke bearbeta vissa slag av primäruppgifter betvivlade däremot riksdagen, att på denna väg mycket ekonomiskt kunde vara att vinna utan att möjligheten för statistiken att fylla sina olika uppgifter äventyrades. Många behov av statistik kunde tänkas, vilka icke skulle komma att bli tillgodosedda, om den av motionären antydda anordningen skulle vidtagas. Riksdagen antyder härefter en del nära till hands ligande möjligheter att åstadkomma besparing i det statistiska arbetet såsom att vissa speciella delar av statistiken icke skulle publiceras i Sveriges officiella statistik utan endast finnas tillgänglig i vissa verk, att vissa uppgifter endast skulle publiceras i fem-

årsöversikter, att vissa administrativa redogörelser, som icke äro av statistisk art skulle utgallras, ävensom att besparing kunde göras i textutrymmet. En ytterligare utväg att åstadkomma besparing vore ökad användning av den grafiska framställningsmetoden. Vidare återstode möjligheten att utan att minska tabellmaterialet söka åstadkomma ett mera ekonomiskt tillvaratagande av själva tabellutrymmet. Genom upprättandet av en statens tryckeriexpedition skulle möjlighet erbjuda sig att minska själva tryckningskostnaden för publikationerna. Till sist återstode utvägen att minska upplagornas storlek. Skulle något i detta avseende kunna göras vore enligt riksdagens förmenande endast en inskränkning av utdelningen till riksdagens egna ledamöter möjlig.

Genom remiss anbefalldes Kungl. Maj:t den 18 juni 1915 kommerskollegium, statistiska centralbyrån och socialstyrelsen att gemensamt avgiva utlåtande rörande den av riksdagen sålunda gjorda framställningen. Efter mer än tre års betänketid avgåvo ämbetsverken den 16 oktober 1918 det begärda utlåtandet eller rättare tvänne utlåtanden, eftersom statistiska centralbyrån var av skiljaktig mening. Då dessa utlåtanden torde vara väl kända för flertalet av de här närvarande inskränker jag mig till ett kort återgivande av huvudpunkterna i desamma. Skiljaktigheten i uppfattning mellan de båda utlåtandena bottnar i det motsatsförhållande mellan å ena sidan en önskan om fortsatt decentralisation och å andra sidan en önskan om centralisation av vår administrativa statistik, som redan i 1910 års statistiska kommittébetänkande tagit sig ett så bestämt uttryck. Medan sålunda kommerskollegium och socialstyrelsen framhöllo, att centralisationen ingalunda kunde anses innebära den rätta lösningen av statistikens organisation och att härigenom alls ingen kostnadsminskning kunde vinnas, framhöll centralbyrån nödvändigheten av en verklig överledning för det statistiska arbetet, utrustad med därför nödig befogenhet. I detta sammanhang betonade dock centralbyrån önskvärdheten utav att i övrigt frågan om statistikens organisation avfördes från dagordningen och uttalade som sin förmodan, att fördelningen av de statistiska ärendena mellan de olika ämbetsverken komme att bli i huvudsak bestående för en överskådlig framtid. De båda andra ämbetsverken uttalade sig för en utredning i syfte att åstadkomma en reformering av tabellkommissionen eller densammas ersättande av ett annat organ, som på ett verkligt sätt kunde handhava uppgiften att inom hela den officiella statistiken åstadkomma och bibehålla nödig enhet och planmässighet, särskilt ur statistisk tekniska synpunkter, men även i förvaltningens intresse.

Kommerskollegium och socialstyrelsen övergå härefter till en redogörelse för den statistik, som faller inom de båda ämbetsverkens arbetsområde, och upptaga sedan de åtgärder, som av riksdagen föreslagits till kostnadernas nedbringande, till ingående prövning. I utlåtandet framhålles i samband härmed med skärpa att på en gång

utförande av den av riksdagen begärda utredningen rörande inskränkningar i den officiella statistiken knappast vore tillräddig. »Frågan om utgallringar ur statistiken är nämligen en fråga, som icke kan avgöras på en gång och i ett sammanhang, utan den bör ständigt hållas öppen. Och en i detta syfte tillsatt kommitté eller kommission skulle, för att fylla sin uppgift, behöva en sammansättning så omfattande, att den svårligen skulle kunna finna lämpliga former för samarbete. Ty för behandling och avgörande av dylika frågor är statistisk-formell och statistisk-vetenskaplig sakkunskap icke ensam tillräcklig, utan därtill fordras speciell sakkunskap i alla de ämnen varom statistiken handlar». Ämbetsverken framhålla vidare, att dylik speciell sakkunskap i stort sett kunde förutsättas vara för handen hos samtliga de ämbetsverk, som utföra förvaltningsarbete på de områden, statistiken avhandlar, och vad den statistiska sakkunskapen beträffade, voré numera åtminstone flertalet även tillräckligt väl utrustade att ur nämnda synpunkt kunna bedöma förevarande frågor. Bästa utvägen till vinnande av det önskade resultatet syntes därför vara, att det uppdroges åt ämbetsverken själva att utöva noggrann tillsyn över att i de statistiska berättelserna sådant uteslötes, som icke vore av tillräckligt administrativt eller allmänt statistiskt intresse, för att motivera de därå nedlagda kostnaderna. Gentemot riksdagens uttalanden framhålla härefter ämbetsverken, att tabellutrymmet vore på det hela väl tillvarataget i de svenska publikationerna och att den grafiska metoden, fränsett att den snarare komme att öka än minska tryckningskostnaderna, icke ersatte motsvarande sifferuppgifter.

Statistiska centralbyrån framhåller i sitt utlåtande efter att hava motiverat förslaget om en överledning för den officiella statistiken, att den anser sig varken böra eller kunna yrka på en detaljgranskning eller värdesättning i statistiskt hänseende av andra ämbetsverks publikationer, ty en dylik allmän revision eller inventering av den officiella statistiken innebure ett ytterst tidskrävande och tillika grannlaga arbete, som de tre ämbetsverken saknade förutsättningar att kunna utföra. Gentemot de tvänne andra ämbetsverken framhåller centralbyrån, att en anmaning till de statistikutgivande verken att beakta de av riksdagen uttalade synpunkterna sannolikt icke skulle leda till några nämnvärda resultat och föreslår i stället för sin del, att den statistiska överledningen skulle erhålla i uppdrag dels att såsom en av sina första uppgifter företaga en allmän revision av nu befintlig officiell statistik, dels för framtiden utöva tillsyn över de statistiska publikationerna även i de hänseenden, varom här är fråga.

Vid föredragning den 31 december 1919 av riksdagens skrivelse och ämbetsverkens däröver avgivna uttalanden beslöt Kungl. Maj:t dels anbefalla statistiska tabellkommissionen att skyndsamt inkomma med förslag angående nya föreskrifter beträffande kvaliteten av det papper, som lämpligen borde användas i statistiska

publikationer, dels föreskriva viss omfattande inskränkning av utdelningen av statistiskt tryck till riksdagens ledamöter, dels anbefalla samtliga kommittéer och sakkunnigberedningar att omsorgsfullt avväga kostnaderna och värdet av ifrågasatta statistiska utredningar och att icke utan vederbörande departementschefs medgivande igångsätta statistiskt utredningsarbete av mera omfattande och kostsam art, dels slutligen bemyndiga chefen för finansdepartementet att tillkalla högst tre sakkunnige att inom departementet biträda vid utredning angående minskning av kostnaderna för den officiella statistiken samt angående frågan, huruvida och i vilken utsträckning viss permanent kontroll, företrädesvis ur ekonomiskt synpunkt, över det statistiska arbetets bedrivande lämpligen borde anordnas.

I sitt yttrande till statsrådsprotokollet framhåller föredragande departementschefen bland annat att »värdet av en noggrant insamlad, omsorgsfullt bearbetad och med omdöme publicerad statistik från olika samhällslivets områden är numera allmänt erkänd. Att statistikens omfattning i det hela växer med samhällets egen utveckling, som alltmer påkallar ingående kännedom om företeelser av skilda slag, är ofrånkomligt. Särskilt med hänsyn till statsmakternas behov av tillförlitligt material för bedömande av uppkommande nya spörsmål eller då förhållandena inom samfundslivet förändras i ett eller annat hänseende, kunna esomoftast utvidgningar eller omläggningar av det statistiska arbetet bliva oundgängligen påkallade. Att en gång för alla fastslå omfattningen i olika hänseenden av det statistiska arbete, som i officiell väg skall anordnas, är fördenskull otänkbart. Emellertid skulle därest förändringarna i det statistiska arbetet inskränkte sig till tid efter annan skeende utvidgningar, å ena sidan kostnaderna för det allmänna kunna bliva betungande nog, och å den andra sidan resultaten av arbetet genom själva den växande omfattningen kunna bliva svåröverskådliga. Det är därför erforderligt att undersöka, huruvida icke en sovring kan ske, varigenom kostnaderna begränsas utan att det samlade arbetsresultatet förlorar i brukbarhet. Det torde vara åtminstone mycket sannolikt, att en närmare granskning skulle ådagalägga, att statistisk materialsamling bedrivs i vissa avseenden utan att motsvara något aktuellt eller sannolikt framtida behov. Än mera troligt är, att publicering av material kan hava förekommit i en utsträckning, som icke kan motiveras av materialets betydelse».

Efter att härefter hava motiverat de omedelbara åtgärder, som i anledning av riksdagens skrivelse kunde vidtagas, övergår statsrådet till frågan om den begärda utredningen. »En sådan utredning synes mig först böra taga sikte på önskemålet att skyndsamt få undersökt, huruvida publicering av statistiskt material för närvarande sker i större utsträckning eller oftare än som motsvarar värdet, av att bringa resultaten till offentligheten genom tryckta publikationer. En sålunda inriktad utredning torde

ha större utsikter att uppnå praktiskt viktiga resultat än om undersökningen från början bleve lagd så brett, att en ingående undersökning skulle påkrävas jämväl angående såväl materialinsamling som bearbetning. Till dessa områden torde utredningen få utvidga sig, först sedan det visat sig framgå som erforderligt ur den preliminära undersökning, jag nyss berört. Resultatet av ett sålunda verkställt försök att sovra i de statistiska publikationerna torde böra utan tidsutdräkt delgivas Kungl. Maj:t för eventuella besluts fattande om begränsningar i avseende å publiceringen. Vid den nu antydda utredningen torde undersökningsarbetet emellertid icke böra stanna. Det bör ock göras till föremål för övervägande, huruvida någon framtida kontrollanordning lämpligen kan åstadkommas, varigenom sovringsarbetet bliver fortsatt. Jag håller före, att utredningen icke bör taga närmare befattning med den principiella frågan om centralisation eller decentralisation av det statistiska arbetet. Statsmakterna torde med all sannolikhet fortsättningsvis liksom hittills bedöma frågan om det statistiska arbetets förläggning inom förvaltningen som en lämplighetsfråga. Jag finner därför ett principuttalande avsett att binda den framtida utvecklingen alls icke påkallat. Statistiska centralbyråns framställning om en utredning, direkt inriktad på att åstadkomma en verklig överledning av hela den officiella statistiken, kan jag icke biträda, då ett dylikt direktiv innebure ett visst ställningstagande till förmån för centralisationsprincipen. Den utredning, som enligt min mening nu bör ske torde hava att sätta sig rent praktiska mål före. Det bör övervägas, huruvida det kan i lämpliga former åstadkommas någon anordning, varigenom permanent kontroll, ur företrädesvis ekonomisk synpunkt, kunde åvägabringas över det statistiska arbetet. I detta sammanhang läser det få bliva föremål för prövning, huruvida den nuvarande statistiska tabellkommissionen, vilken redan på grund av sin sammansättning av, förutom ordförande, 21 ledamöter icke kan anses vara tillfredsställande organiserad, skall ombildas eller helt upphöra. Ett utredningsarbete av den beskaffenhet jag nu antytt, läser icke lämpligen böra påläggas något eller några av de statistikutgivande ämbetsverken. Fastmera torde det böra utföras av omdömesgilla personer utanför ämbetsverken med rätt för dessa personer att höra representanter för de olika verken eller därifrån inhämta yttranden».

Efter denna historik, som med hänsyn till det följande måst bliva ganska utförlig, övergår jag nu till att framlägga några kritiska synpunkter på det föreliggande ämnet.

Framställningen, i vad den avser frågan om organisationen av vår officiella statistik, torde lämpligen böra göras ganska kort. Detta spörsmål, huru brännande det än för oss statistici måste synas, saknar för närvarande aktuellt intresse, då enligt statsrådets nyss citerade anförande till statsrådsprotokollet de sakkunnige icke hava att taga någon befattning med denna fråga i annan mån än

att lämpliga former skola söka åstadkommas för någon anordning, varigenom permanent kontroll, ur företrädesvis ekonomisk synpunkt, kan åvägabringas över det statistiska arbetet. Statsrådet framhåller även, efter vad det kan synas med fullt fog, att den nuvarande tabellkommissionen icke är tillfredsställande organiserad. Därom torde för övrigt ingen som helst meningsskiljaktighet råda bland våra administrativa statistici, att icke en ändring i berörda hänseende är högeligen önskvärd. Kommerskollegium och socialstyrelsen hava för sin del uttalat sig för en reformering av tabellkommissionen eller densamma ersättande av ett annat organ och centralbyrån har framställt kravet på kommissionens utbytande mot en verklig överledning över det statistiska arbetet. Samtliga våra stora statistiska ämbetsverk synas sålunda vara eniga i det avseendet, att något måste göras för åstadkommande av mera ledning och planmässighet i vår officiella statistik. För min egen del skulle jag vilja framställa det förslaget, att en sammanjämkning försöktes mellan de båda huvudförslagen i sådant avseende, att tabellkommissionen ersättes av en mindre beredning på exempelvis tre personer, i vilken beredning centralbyråns chef vore självskrivnen ordförande samt den statistiska byråchefen i kommerskollegium och en av de statistiska byråcheferna i socialstyrelsen självskrivna ledamöter. Som sekreterare skulle av Kungl. Maj:t på förslag av beredningens ordförande förordnas en därtill kompetent person och sekreteraretjänsten skulle uppföras på ordinarie stat. Härigenom vunnas det dubbla syftet, att kommissionen komme att bestå av enbart fackmän, vilket nu icke är förhållandet, i det att flertalet av dess nuvarande ledamöter aldrig sysslat med praktiskt statistiskt arbete, samt att förutsättning för en verkligt arbetsduglig överledning skapades. Åt kommissionen skulle givas en vidsträckt befogenhet i avseende å planläggningen av och kontrollen över vår officiella statistik. Varje annat statistikutgivande verk skulle tillförsäkras rätt att i frågor, som rörde dess statistik, i kommissionen insätta tvänne adjungerade ledamöter, av vilka den ena, som i dylikt fall skulle tjänstgöra såsom föredragande, skulle representera den statistisk-tekniska sakkunskapen inom verket och den andre representera de rent administrativa intressena inom verket i fråga. Härigenom vunnas garantier för att de övriga verkens speciella synpunkter inom kommissionen funne nödigt beaktande utan att dess representanter såsom ständiga ledamöter verkade tyngande å kommissionens övriga arbete.

Kommissionen skulle få till uppgift bland annat att skyndsamt granska alla förslag till mera omfattande utvidgning av vår statistik samt i manuskript genomgå alla nyupplagda och utvidgade berättelser ävensom avgiva yttranden över alla av kommittéer och sakkunigheredningar uppgjorda förslag till mera omfattande statistiska utredningar. Endast härigenom torde verklig garanti skapas för att syftet med riksdagens skrivelse vinnes utan att statistikens effektivitet äventyras. I detta sammanhang vill jag dock uttryckligen

betona vikten utav att de utanför beredningen stående statistikutgivande verkens synpunkter behörigen beaktas. Såväl centralbyrån som kommerskollegium och socialstyrelsen, vilka ämbetsverk dock inom sig rymma en avsevärd fond av statistisk och administrativ sakkunskap, hava nämligen förklarat sig ur stånd att utan anlåtande av särskilda sakkunniga företaga inventering av andra ämbetsverks statistik.

Man frågar sig då, hur det väl skall bliva möjligt för de av Kungl. Maj:t tillkallade sakkunniga, av vilka väl sannolikt ingen tidigare haft anledning sätta sig in i hithörande frågor och säkerligen ingen besitter administrativ sakkunskap på *alla* de statistikutgivande verkens arbetsområden, att företaga en dylik inventering. Häremot kan måhända invändas, att utredningen endast avser att utröna huruvida det i de statistiska publikationerna ingående materialet är av sådant *allmänt* intresse, att offentliggörandet av detsamma i tryck motsvarar därå nedlagda kostnader. En dylik invändning synes mig dock endast befogad under den förutsättningen, att man med allmänt intresse i detta sammanhang menar, att i berättelserna endast sådant skall medtagas, som kan äga värde för en större allmänhet. Om man emellertid anser allmänintresse vara liktydigt med statsintresse framstår tillkallandet av ifrågavarande sakkunniga i en något underlig dager. Den administrativa statistiken synes mig uppenbarligen *icke* i främsta rummet vara till för att tillfredsställa den stora allmänhetens behov av statistisk litteratur utan fastmera för att administrationen skall bliva i stånd att fylla de krav, samhället kan ställa på densamma. Det förefaller mig mycket troligt, att de sakkunnige vid närmare granskning av centralbyråns statistik komma att finna vissa delar av exempelvis den senast utkomna rättsstatistiska berättelsen väl skrymmande och för allmänheten föga njutbar, men man måste i detta fall tillerkänna processkommissionens sekreterare, som varit ämbetsverkets rådgivare vid uppläggande av denna publikation, större förutsättningar att bedöma vilken statistik, som erfordras för utredningen angående rättegångsreformen än dessa sakkunniga, vilka säkerligen på *andra* områden besitta stor sakkunskap. Jag är likaledes fullt övertygad om att de sakkunniga vid studiet av kontrollstyrelsens berättelser över brännvinsförsäljningen komma att anse att vissa inskränkningar däri kunna företagas. De sakkunniga förgäta dock sannolikt härvid, att dessa siffror behövas för de 163 systembolagen för att dessa skola vara i stånd att bedöma det individuella kontrollsystemets verkningar och för bolagsledningarna att överblicka en affärsrörelse med hundratals miljoner kronors omslutning. Kontrollstyrelsen skulle mycket väl kunna nöja sig med att studera dessa siffror i manuskript, men kan omöjligen stå till svars med att icke även de personer, som direkt bära ansvaret för brännvinsförsäljningen, få del av desamma. Intet torde nämligen verka så stimulerande för ett gott arbetsresultat som medvetandet att för-

hållandena på andra håll äro bättre än hos en själv. Liknande exempel skulle kunna anföras från flertalet andra verksamhetsområden, men jag inskränker mig till de båda, som ligga mig närmast. Jag håller sålunda i likhet med kommerskollegium och socialstyrelsen bestämt före, att de administrativa verken själva äro mest kompetenta att bedöma värdet av den statistik, som faller under desammas verksamhetsområde, ja, vågar t. o. m. påstå, att endast dessa verk äro fullt skickade att avgöra denna sak. Den, som äger den minsta kännedom om vilken brist på arbetskraft, som i alla de statistikutgivande verken gör sig kännbar, tvivlar ej heller ett ögonblick på att dessa verk icke skulle finna det med sin egen fördel förenligt att genom möjliga inskränkningar i det statistiska arbetet erhålla lättnad i den tyngande arbetsbördan.

Härmed dock ingalunda sagt, att icke vissa besparingar skulle kunna göras i det statistiska tryckets yttre anordning, särskilt, såsom riksdagen framhållit, genom ett bättre tillvaratagande av tabellutrymmet. Anmärkningar i berörda hänseende kunna enligt mitt förmenande framställas mot flera av de publikationer, som utgivas av verk, vilka icke förfoga över särskild statistiskt skolad personal. I detta avseende skulle en statistisk överledning hava en viss mission att fylla. I likhet med kommerskollegium och socialstyrelsen håller jag dock före, att några mera ansevliga belopp härigenom icke skulle kunna besparas statskassan. En annan åtgärd, som skulle kunna bliva av stort gagn, vore om en del uppgifter i de årliga berättelserna såsom föreslaget sammanfördes i femårsöversikter. Ej heller denna reform skulle dock bliva av större ekonomisk betydelse. Flertalet årsberättelser äro nämligen, av sådan, natur att sättningen till desamma kan kvarstå år ifrån år, varigenom sålunda nysättning undvikas. De femåriga översiktterna kräva naturligen en mera genomgående omarbetning — om det nu över huvud är ekonomiskt möjligt att låta desamma kvarstå på tryckeriet en hel femårsperiod. Större besparing torde däremot kunna vinnas genom att fortsätta på den väg, som av regeringen nyligen beträffs genom reducering av upplagornas storlek. Man frågar, om verkligen det skall vara nödvändigt att distribuera *all* statistik till samtliga högre allmänna läroverk, till hushållningssällskapen och till en hel del andra sällskap och institutioner, vilka säkerligen i statistisk årsbok och möjligen någon annan publikation kunna få sitt behov av statistiskt vetande tillfredsställt.

Det oerhört höga papperspriset motiverar mer än väl en kraftig reducering av upplagornas storlek. Riksdagens förslag att vinna besparing genom ökad användning av den grafiska framställningsmetoden förefaller mig vara mera välment än praktiskt. Frånsett det förhållandet, att ett diagram aldrig kan ersätta en tabell, men väl en långrandig textbeskrivning, synes riksdagen hava förbisett, att statistiken ingalunda är till för att tillfredsställa de breda lagrens krav på ett estetiskt tilltalande bildmaterial.

Mycket skulle här vara att tillägga i fråga om nedbringandet av kostnaderna för vår officiella statistik. Då det emellertid ingalunda är min avsikt att inlåta mig på någon inventering av våra statistiska publikationer, ber jag få stanna vid angivandet av dessa mera allmänna riktlinjer.

I detta sammanhang vill jag dock icke underlåta begagna tillfället att inför statistiska föreningen framlägga några ytterligare synpunkter, vilka visserligen icke direkt beröra dagens diskussionsämne, men som ändock synas mig vara av en viss vikt. Inledningsvis tillät jag mig framhålla, att misstron mot statistiken, särskilt inom riksdagskretsar, synes vara i stigande. Orsaken härtill är enligt mitt förmenande av mera djupgående natur än oron för de förment oerhört höga kostnader, statistiken åsamkar det allmänna. Anledningen till att riksdagsmännen finna att statistiken icke motsvarar därå nedlagda kostnader, torde icke minst vara, att statistiken i många fall redan vid publicerandet förlorat aktualitet och att publikationerna redan vid utgivandet äro ett slags historiska dokument utan att äga den egenskap, som den stora allmänheten kräver av historisk lektyr eller att densamma berör förhållanden, som ligga mycket långt tillbaka i tiden.

Ehuru de statistiska publikationernas försening torde vara oss alla välbekant, tillåter jag mig med tillhjälp av uppgifter i centralbyråns senaste redogörelser meddela det senaste redogörelseår, för vilket berättelse utkommit.

Befolkningsrörelsen	1915
Ut- och invandring	1918
Dödsorsaker	1914
Allmän hälso- och sjukvård	1917
Sinnessjukvården i riket	1917
Hälso- och sjukvård vid armén	1918
Hälso- och sjukvård vid marinen	1918/19
Lantmåteri	1918
Jordbruk och boskapsskötsel	1917
Mejerihantering	1917
Fiske	1917
Skogshushållning	1917
Industri	1917
Bergshantering	1918
Handel	1917
Sjöfart	1917
Lotsverket	1917
Allmänna väg- och vattenbyggnader.....	1918
Statens järnvägar	1918
Allmän järnvägsstatistik	1915
Postverket	1918
Telefon och telegraf.....	1918
Postsparbanken.....	1918

Allmän sparbanksstatistik	1917
Pensionsstyrelsens berättelse	1917
Riksförsäkringsanstaltens berättelse	1917
Enskilda försäkringsanstalter.....	1917
Arbetartillgång inom Sveriges jordbruk ...	1917
Kollektivavtal	1917
Arbetsinställelser	1917
Byggnadsverksamheten i rikets stadssam- hällen	1917
Olycksfall i arbete	1914
Domstolarnes verksamhet	1914
Kriminalstatistik	1912
Fångvården	1917
Skolöverstyrelsens berättelser.....	1917/18
Accispliktiga näringar	1917/18
Brännvinsförsäljningen	1916
Kommunernas fattigvård	1917
» finanser	1916

Om man utgår ifrån att vid denna tid alla redogörelser för år 1918 normalt borde hava utkommit, äro sålunda flertalet publikationer minst 1 år försenade. I ett par fall föreligga ännu icke redogörelserna för åren 1914 och 1915, ja, i ett fall ej ens för år 1913.

De huvudsakliga orsakerna till detta sorgliga förhållande, vilket långt ifrån bidrager till att göra statistiken populär, äro dels bristen på arbetskraft, i främsta rummet förorsakad av frånvaron av vikarier vid sjukdomsfall bland den kvinnliga personalen, dels den långsamhet, med vilken tryckerierna arbeta. Ett annat förhållande, som jag icke kan underlåta att påpeka är att i många fall, särskilt i de rent administrativa verken, publikationerna onödigtvis försenas till följd av att de redan uppsatta berättelserna få vänta i månader på granskning av någon arbetsledaren överordnad tjänsteman. Den arbetsbörda, som påvilar vederbörande chefer och tredjegradstjänstemän, är i många fall oproportionerligt stor och en lättnad härutinnan skulle helt säkert befordra en snabbare publicering av den officiella statistiken.

I samband härmed vill jag understryka kravet på att de årliga berättelserna kompletteras med preliminära statistiska meddelanden. Den förmån, som i detta avseende kommit socialstyrelsen till del och som i ej ringa mån torde hava bidragit till att göra dess statistik mera känd, synes mig även böra beredas de andra statistikutgivande ämbetsverken. Genom en dylik anordning skulle säkerligen en viss besparing i det statistiska trycket kunna ernås.

Jag har nu senast berört en av de verkligen svaga punkterna i vår administrativa statistik — rättvisligen bör dock nämnas, att denna statistikens försening icke enbart är en specifik svensk

egenskap utan ett förhållande, som återfinnes även i våra grannländer — samt vill sluta med att uttala den förhoppningen, att, när frågan om statistikens reformering äntligen kommit på tal, denna reformering icke endast måtte komma att bestå i inskränkningar i det statistiska trycket utan att vår administrativa statistik genom denna reformering bättre skall bliva skickad att fylla sina för statsförvaltningen så betydelsefulla syften. Bättre hade dock varit om denna reformering fått ske så att säga inifrån, av dem, som bäst känna bristerna i vår statistik men som samtidigt hysa ett levande intresse för det statistiska arbetet. Vi statistici äro säkerligen alla villiga att bidra till statistikens reformering, men kunna ej stillatigande åse, att statistikens effektivitet försvagas.

I diskussionen deltog, förutom föreningens ordförande t. f. byråchefen i kommerskollegium fil. d:r MARTIN JANSSON samt inledaren, ett flertal representanter för den praktiska statistiken. Därvid framkom väl kanske icke just så mycket positiva förslag till frågans lösning, men tämligen samstämmigt gavs uttryck åt den uppfattningen att en del stoff förekommer, vars otillförlitlighet är av den uppenbara art, att dess bibehållande är ägnad mera skada än gagna vår officiella statistik. Så vitt referenten kunde finna rörde det sig här visserligen om mera perifera och i och för sig betydelselösa grenar, men ej mindre från synpunkten av den officiella statistikens allmänna anseende än även från kostnadsynpunkt är det möjligt att en sovring på vissa punkter kan visa sig lönande. Det av inledaren framkastade förslaget om organisering av den permanenta kontrollen rönste såväl erkännande som kritik. Att statistiska tabellkommissionen illa kan fylla en sådan uppgift, därom var man emellertid överens. Effektiviteten av dylika kommissioner står ju också i omvänt förhållande till medlemsantalet. Förmodligen i känslan härav var det väl som från ordförandens sida gjordes gällande att bästa lösningen på frågan om permanent kontroll över hela den officiella statistiken vore tillsättandet av en inspektör i lämplig tjänsteställning.

För egen del önskar jag icke nu göra något uttalande i frågan, eller ta ställning till de framkastade förslagen. Naturligtvis innebär inledningsföredragets intagande under »Översikter och Meddelanden» i denna tidskrift intet dylikt ställningstagande.

S. D. W.

LITTERATURGRANSKNINGAR.

ARNOLD NORLIND: *Världsherradömen. Babylon-Rom-London.*
Lund. C. W. K. Gleerups förlag 1920 8:o 118 s.

Förf. har ställt sig den intressanta uppgiften före att följa världsimperiets fenomen genom tiderna och den tanke, som ligger bakom detsamma — från Egyptens och Babylons storvälden till det världsomspännande brittiska imperiet och drömmen om folkens förbund.

»Ett världsherradöme ha vi rättighet att tala om, när från ett maktcentrum krafter utgå, som genomsyra »hela världen», nota bene världen inom räckhåll, kulturvärlden.» Det är förf:s definition av världsherradöme. Kulturvärlden är för honom den västerländska. Indiens och Kinas stora kulturhärddar äro för förf. isolerade kulturöar, från vilka inga stora upptäcktsresor utgått och som ej i högre grad bidragit till kulturhorisontens utvidgning. Därom kan givetvis tvistas. Äro perserväldet och Rom i högre grad än det samtida Kina med dess vittomfattande handelsförbindelser ett världsvälde? Men däruti har förf. givetvis rätt, att det är länderna kring Euftrat och Tigris, kring Medelhavet och Nordatlanten, som bilda den gemensamma, om också ofta förflyttade härden för världsvälden med universella tendenser — tendenser, som under tidernas lopp stegrats och fått sina mest pregnanta uttryck i det hela jordklotet famnande brittiska imperiet.

Förf. är geograf, bland de yngre svenska otvivelaktigt den i antikens och medeltidens historiska geografi mest insatte, och för att klargöra den gemensamhetstanke, som enligt honom utgör världsimperiets idé, har han fotat sin framställning på en nog så påtaglig geografisk grund. Han skildrar världsherradömena såsom i främsta rummet välden, vilka behärska världshistoriska kommunikationsleder. För honom äro Egypten och Euftrat-Tigrisländerna minst lika mycket »vägriken» som kulturoaser. De få sin makt-

ställning ej blott genom en rik naturs håvor mitt i det stepp- och ökenbälte, som drar över Nordafrika och Asien och som skiljer Medelhavets och Nordatlantens kulturvärld från Indiens och Kinas, utan främst därför, att de behärska vägarna mellan dessa kultur-områden. Denna vägnas betydelse för världsherraväldet har författaren konsekvent genomfört — det ger styrkan och intresset åt hans framställning. Egypten, Babylon, Perserriket, Rom, Kalifatet, Mongolriket, det spanska kolonialriket, Ryssland, till senaste tid i senaste form också Förenta Staterna äro dylika välden, behärskande stråkvägar till lands och sammanhållna av dem.

Feniciernas handelsimperium är däremot bundet till hav och sjövägar. Karthago, Venedig, Portugal, Holland och England ha alla grundat sina välden på behärskandet av de oceana farlederna. Dessa senare ha stundom relativt små landförvärv, äro mer kommersiella vägriken än världsvälden. Typerna äro mer eller mindre rena. Rom, Spanien, Brittiska riket höra visserligen övervägande till den ena eller andra typen men behärska under sin kraftigaste tid vägnarna såväl på land som hav.

Den geografiska utgångspunkt, som förf. valt, kan naturligtvis i hög grad belysa det gemensamhetsintresse, som fostras i de länder, vilka ligga vid de naturliga stråkvägnas korsning och hos de folk, som dras in i deras nät. Men behärskandet av vägnarna är naturligen endast en faktor bland dem, som skapa ett stort välde. Så mycket förbättrade kommunikationsmedel folk och länder emellan än brutit ned skrankor, enat och bundit ihop, har hittills den gemensamhetstanke, som förf. så gärna velat följa genom tiderna, allt för mycket kringsnävats av nations- och rasinstinkter, av religiösa motsättningar, av vilja till makt och kampen om brödet för att ej en makt behärskande av de stora trafikådrorna skulle bli en signal till strid.

Däraf den hastiga växlingen av välden, som behärskat naturliga och därför också stabila trafikådror. Världsväldenas livslängd ha ej blott bestämts av maktinnehavarnes sociala gemensamhetskänsla med folken inom och utom imperiernas gränser. Den livslängden har berott på många andra faktorer, ej minst på förmågan att söndra och härska, men har också baserats på mer naturliga orsaker, på den härskande stammens inre samband, folkrikedom och resurser i jord m. m.

Ingen kan förebrå förf. någon okunnighet härom. Han skildrar förträffligt de snabba omvälvningarna. Förf:s ideella och vackra uppfattning av världsimperiets väsen, den intressegemenskapens attribut han vill tillägga världsväldena, har dock väl starkt framhållits. Den fanns till anspråken inom det romerska kejsardömet och i den allena saliggörande romerska kyrkan. Kjellén har också påpekat hur det klassiska och medeltida världsväldet inom den dåtida kulturhorisonten ej tålde något annat vid sin sida. Det var — till anspråken — ett verkligt världsimperium. Horisonten vidgades. Den blev för stor för ett enda världsrrike men med rum för många

stormakter, som strida. Världsricket-fredsricket blev en dröm och är så än, om man också långt i fjärran vågar skymta dess verklighet.

Versaillesfreden och Folkförbundet kunna dock i sin skarpa motsättning exemplifiera de reella och ideella utslagen av den intressegemenskap, som världsricket skulle representera.

Förf. har valt sina synpunkter och utfört sin studie på ett kunnigt och för läsaren angenämt sätt. Endast sällan känner man lust till opposition mot framställningens fakta. Intressantast är kanske skildringen av de medeltida världsväldena. Förf. synes mig underskatta Frankrikes historiska betydelse som världsmakt. Just ur den synpunkt han själv anlagt hade det varit skäl att framhålla det utomordentligt vidsträckta flodvägrike, som Frankrike skapade i Nordamerika efter Lawrenceflodens och Mississippis vattenleder från Nordatlanten till Mexikanska viken. Och dess afrikanska landvälde är ur sin synpunkt knappast mindre intressant. Att Frankrike trängdes ut ur Nordamerika berodde på en faktor, som överallt varit avgörande vid kraftmätningen mellan nationerna i kolonialländerna, nämligen folktalet. Och där skönja vi rasens och stammens olika läggning. Mot 10 engelska nybyggare kom en fransk — och striden om världsväldet på Amerikas jord var avgjord. Utom folktalet och rasen, spelar också det geografiska utrymmet en betydande roll. Medan engelsmännens nybyggarkolonier koncentrerades mellan kusten och Appalachiska bergskedjan, som stod som en hindrande mur, spriddes de franska över den oerhörda arealen från St Lawrenceflodens till Mississippis mynningar. Å ena sidan en relativt talrik och koncentrerad befolkning, å andra sidan en utomordentligt gles och spridd. I förra fallet inom ett begränsat område tillbakahållen, samlad expansionskraft, i senare fallet ett trots flodvägarne genom sin utbredning svagt och svår försvarat välde. Det var ur det förra området, som Förenta Staternas världsmakt senare skulle växa fram.

Rec. har anfört sistnämnda fall, då det belyser några geografiska förutsättningar till världsmakt, som förf. ej nämnvärt berört. Ett världsvälde fordrar ett hemland av en viss storlek och folkmängd att växa fram ur, om det nämnvärd tid skall bestå. Fenicien, Venedig, Portugal och Holland ha endast korta tider hållit sin rang av världsmakter. Hemlandet var för litet. Frankrike och Spanien hade återigen trots sin storlek ej tillräcklig vitalitet hos sitt eget folk att låta kolonierna blomstra.

Det är emellertid givet, att förf. har rätt att låta dylika geografiska faktorer träda tillbaka för att ej splittra bilden av de stora världsväldenas tillkomst.

En viss ensidig överdrift ligger ju alltid i fasthållandet av en eller ett par dominerande synpunkter, men vinsten har också här blivit en klarare överblick över ett viktigt parti av det invecklade ämnet. Man är ej alltid med på förf:s hoppfullt ideella

syn, men man fångslas av konsekvensen i hans framställning och kunskapsrikedomen, som på 118 lättlästa sidor ger en exposé av fem årtusendens världsvällden.

Helge Nelson.

J. V. TALLQVIST. *Merkantilistiska banksedelteorier* (Helsingfors 1920). — 202 sid.

En allsidig utredning av kreditens natur aviseras i företalet till föreliggande arbete. Förf. har offentliggjort det separat, emedan denna historiska framställning av äldre teorier om sedlars gångbarhet och värde i viss mån fallit utom ramen för huvudämnet och svällt ut till betydande omfång.

Bland kreditpapper från medeltidens senare period tillvunno sig visserligen de ränteförskrivningar, som voro förknippade med äganderätten till viss fastighet, en stadig, om ock lokalt begränsad avsättning å marknaden. Men det var den offentliga krediten, med vars anlitande Italiens ledande stadskommuner redan i tolfte århundradet och sannolikt tidigare sökte fylla sina växande finansiella behov, som gav uppslaget till skuldförbindelser, vilka tillförsäkrade innehavarna perpetuella räntor, och vilka kunde transporterats i skuldböckerna. De blevo därför omtyckta placerings- och spekulationspapper, vilkas starka omsättning, t. o. m. vid inställd inlösning, stundom gav dem form av cirkulerande pappersmynt. De äldsta girobankernas växlar och depositionsbevis, vilka likaledes allt mera gingo ur hand i hand, liksom i England guldsmedernas depositionsbevis, antogo i viss mån även de karaktären av cirkulerande kreditpapper, när det befanns, att de kunde hållas i omlopp utan full täckning. Genom att ställa den offentliga krediten bakom en banks rörelse syntes det då böra vara möjligt att i vidaste utsträckning skapa cirkulerande kreditpapper. Fördelen därav mättes med de överdrivna mått, som angåvos av den på 1600-talet förhärskande merkantilistiska uppfattningen. Den gick som bekant ut på, att varhållst pengar bragtes i omlopp i ökade kvantiteter, ett kraftigare liv ingöts i näringslivet, medan brist på rörelsemedel utgjorde det avgörande hindret för fattiga länders ekonomiska uppblomstring. — Denna merkantilisternas övertro i dess alla litterära varianter framställes och kritiseras på det förträffligaste sätt, kort och klart med talrika belägg, i bokens inledningskapitel. — Tidens lysande idé att öka penningtillgången genom sedelutgivning gjordes praktiskt aktuell genom tillbakagången i produktionen av ädel metall från och med början av 1600-talet. Den omsattes i handling med desto större djärvhet,

då den anvisade en icke blott erfarenhetsmässigt i viss mån möjlig och lämplig utväg ur finansiella svårigheter, utan tillika en väg till ekonomisk framgång för regering och folk.

Till den allsidiga belysningen av den merkantilistiska inflationismens genesis knyter förf. i andra kapitlet en utförlig och lika mångsidig redogörelse för modern teoretisk uppfattning om prisernas och hela prisnivåns sannolika förändringar vid ökning av betalningsmedel. Till denna utredning, som boken ger utöver vad man egentligen väntat sig av titeln, skola här nedan fogas några anmärkningar.

Tredje kapitlet behandlar de äldsta meningarna om utgivningen av inlösliga banksedlar. De flesta av sedelbankväsendets tidigare förespråkare tillskrevo staten («fursten») eller den sedelutgivande banken en arbiträr förmåga att mångfaldiga landets förråd av omloppsmedel genom emission av sedlar utan att dessas inlösnings äventyrades. Ökningen av betalningsmedlen skulle nämligen stegra produktionen och omsättningen, så att sedelöverflödet successivt absorberades av och kvarhölls i rörelsen. I kritiken av denna uppfattning, som erfarenheten småningom modifierade bl. a. med krav på tvångskurs, ger förf. en lärorik översikt över belingelserna för en rationell sedelutgivning med hänsyn till den sedelutgivande bankens kassaställning, räntepolitik, utlåningstidens längd och säkerhetens kvalitet samt betydelsen av att sedlarna hållas inlösliga vid uppvisandet.

Fjärde kapitlet belyser idéerna om en sedelcirkulation utan metalliskt underlag under senare hälften av 1600-talet och långt upp på 1700-talet. Genom att sedlarna nominellt lydde på klingande mynt, hade de till en början anknytits till den förut bestående myntfoten. Idealet blev emellertid att frigöra pappersmyntet från förbindelsen med den föga värdebeständiga ädelmetallen och i dess ställe finna ett annat värdeunderlag. Som sådant erbjöd sig framför allt jorden, vars värde enligt många ekonomisters uppfattning var jämförelsevis stabilt. Efter referat och kritik av Stewarts och Möasers förslag att genom jordens parcellering och parcellernas pantförskrivning skapa allmänt användbara cirkulationspapper och andra primitiva förslag av liknande innebörd redogör förf. för Laws m. fl. — hans föregångares och efterföljares — ryktbarare projekt samt för assignaterna under franska revolutionen, vilkas köpkraft efter emissioner om 43 1/2 milliarder francs föllo till två à trehundrededelen av namnvärdet.

De naturrättsliga idéerna om samhällskontraktets grundläggande betydelse för samhällets uppkomst förklara de mot 1600-talets slut och senare förfäktade meningarna om medborgarnes förmåga att genom frivillig överenskommelse — och regentens deras avtal företrädande makt — ge rent värdelösa objekt köpkraft och omloppsförmåga såsom pengar. Föreställningarna om det klingande myntets, liksom papperssedlarnas och det oinlösliga pappers-

De
förträffli
här och

myntets konventionella och rep
femte kapitlet, som är bokens
slutkapitel. Förf. erinrar om ä
fattaress spridda och motsägande
de ädla metallerna vunnit anv
huru dunkla begrepp skriftstäl
hundraden i själva verket had
verkan vid penningväsendets ko
regal och förordningar om vi
betalningsmedel. Liksom det
eller helt tillskrevs dess erkänd
medel, tänkte man sig sedlar
grundade på konventionell ba
inlösbare och oinlösliga kredit
tativet och penningssurrogat s
tjänstbarheter. Oppositionen
dock tidigt t. ex. hos Baron
misterna från 1700-talets sena
och oinlösbar pappersmynt
förmåga och värde en utprägl

Om man med behållni
väl gjorda och om de vids
av litteraturen vittnande fram
kan man icke undgå att fin
bokens andra kapitel synes
punkter, väl odeciderad och
oinlösliga sedlar, vilka staten
lagligt betalningsmedel vid skat
borgarna icke funne tillräcklig
måste finnas oanvändbara och
kulationsmöjligheter och värde (s. 40
ningsmedel saknas? Till byten in na
i ett modernt samhälle, om inte ruiner
skrämmar från mottagandet av sedlarna.
av kapitlet kan man på samma vis sätta ä
Att fluktuationer i penningmängden avspegl
lingar, konstaterar förf. såsom ett prisstatistiskt ö
faktum samt anger även de olika synpunkter, ur vil
hanget mellan penningmängd och prisnivå bör se
penningmängden kommer att influera prisnivån
knappast annat än osäkra antydningar, vil
någonna till ett stater

LITTERATURGRANSKNINGAR

merkantilistiska banksedelteorierna äro emellertid i arbetet
gt framställda på svenskt språk, om detta också störes
där av små oegentligheter med hänsyn till rikssvenskan.

E. F. K. S—n.

Till red. insända skrifter.

- Arkiv för patent-, mönster- och varumärkesskydd.* Organ för Svenska föreningen för industriellt rättsskydd. Utg. AXEL HASSELROT. Årg. 1. H. 6. Årg. 2. H. 1. Uppsala 1919 och 1920.
- Finsk Kommunaltidskrift,* utg. av Kommunala Centralbyrån i Finland. Årg. IV. N:r 7—10. Hfors 1920.
- Försäkringsföreningens Tidskrift.* Red. PAUL BERGHOLM. 1920. H. 1. Sthlm 1920.
- Historisk Tidskrift,* utg. av Svenska Historiska Föreningen genom TORVALD HÖJER. Årg. 39. H. 3—4. Sthlm 1920.
- Industria.* Svenska Arbetsgivareföreningens Tidning. Red. AXEL BRUNIUS. Årg. XVI. N:o 4—8. Sthlm 1920.
- Institut International d'Agriculture, Rome.* Bulletin de statistique agricole et commerciale. 1920. N:o 3. — Bulletin mensuel des institutions économiques et sociales. 1920. N:o 3—4. Rome 1920.
- Kommersiella Meddelanden,* utg. av Kungl. Kommerskollegium. Årg. 7. N:r 4—8. Sthlm 1920.
- Kommunal författningssamling för Stockholm,* utg. av Stockholms stads Statistiska kontor. 1918. Sthlm 1919.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. XV. N:r 7—17. Hfors 1920.
- Nationaløkonomisk Tidsskrift,* udg. af Nationaløkonomisk Förenings Bestyrelse. Red. EINAR COHN. 1920. H. 1—2. Kbhvn 1920.
- Nordisk Tidskrift* för vetenskap, konst och industri, utg. av Litterstedtska Föreningen. Red. OSCAR MONTELIUS. 1919. H. 8. 1920. H. 1—2. Sthlm 1920.
- Revue du Travail.* Publiée par le Ministère de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement. 1920. N:o 6. Bruxelles 1920.
- Skogen.* Populär tidskrift, utg. av Svenska Skogsvårdsföreningen. Årg. 7. H. 2—4. Sthlm 1920.
- Skogsvårdsföreningens Tidskrift.* Årg. 18. H. 3—4. Sthlm 1920.
- Social Tidskrift,* utg. av Socialstyrelsen i Finland. Årg. 13. H. 5—6. Hfors 1920.
- Sociala Meddelanden,* utg. av K. Socialstyrelsen. 1920. N:r 2—3. Sthlm 1920.
- Statistisk månadskrift,* utg. av Stockholms stads Statistiska kontor. Årg. XV. H. 1—2. Sthlm 1920.
- Statistisk Årsbok för Göteborg.* Årg. 19. 1918. Avd. I. Gbg. 1920.
- Statsøkonomisk Tidsskrift,* utg. av Bestyrelsen for den Statsøkonomiske Føring. 1919. H. 5—6. Kria 1920.
- Stockholms stads statistik.* I. Statistisk Årsbok för Stockholms stad. 1919. Sthlm 1919. — III. Hälso- och sjukvård. 1918. Sthlm 1919. — IV. Fattigvård. 1918. Sthlm 1920. — VIII. Brand- samt sjuk- och djurtransportväsen år 1918. Sthlm 1919. — X. Specialundersökningar. N:r 10. Stockholms kommunalstatistik 1868—1918. Sthlm 1920. — XIII. Renhållning. 1918. Sthlm 1919.
- Svensk Försäkrings-årsbok 1919.* Årg. IV. Sthlm 1920.
- Svensk Juristtidning.* Årg. 5. H. 1. Sthlm 1920.
- Svensk Tidskrift.* Red. GÖSTA BAGGE. Årg. X. H. 2—3. Sthlm 1920.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* Red. YNGVE LARSSON. Årg. 12. H. 1—2. Sthlm 1920.
- Sveriges officiella statistik.* Bergshantering år 1918. Av Kommerskollegium. Sthlm 1919. — Riksförsäkringsanstalten år 1918. Sthlm 1920.
- Tidskrift,* utg. av Juridiska Föreningen i Finland. 1920. H. 1. Hfors 1920.
- Utredning och förslag* rörande närmare bestämmelser för den med statens egna hemslånerörelse förbundna livförsäkringen, av sakkunniga, tillkallade utav chefen för Kungl. Jordbruksdepartementet. Sthlm 1920.
- DÖRING, C., Die Bevölkerungsbewegung im Weltkrieg. Deutschland, Oesterreich-Ungarn, England, Frankreich. (Sonderabdruck aus Archiv für soziale Hygiene und Demographie, Band 13, Heft 4). Leipzig 1920.
- TALQVIST, J. V., Merkantilistiska banksedelteorier. Hfors 1920.
- THORSEN, CHR., Forsikringsmonopol. Kbhvn 1920.

Årg. 3—8 (åren 1900—1905) av Statsvetenskaplig Tidskrift kunna å G. W. K. Gleerups Förlagsbokhandel i Lund erhållas till ett nedsatt pris av **3 kr. pr årgång.**

Brand- och Lif-
försäkringsaktiebolaget

SKÅNE

Malmö

== Samtliga fonder 31/12 1920 ==

c:a 44,000,000 kr.,

däraf 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-, Vattenskade-,
Glas-, Garanti-, Skadestånds-,
Automobil- och Ansvars-**

försäkringar meddelas av

Försäkringsaktiebolaget

MALMÖ

genom bolaget Skånes agenter.

syn, men man fångslas av konsekvensen i hans framställning och kunskapsrikedomen, som på 118 lättlästa sidor ger en exposé av fem årtusendens världsvälden.

Helge Nelson.

J. V. TALLQVIST. *Merkantilistiska banksedelteorier* (Helsingfors 1920). — 202 sid.

En allsidig utredning av kreditens natur aviseras i företalet till föreliggande arbete. Förf. har offentliggjort det separat, emedan denna historiska framställning av äldre teorier om sedlars gångbarhet och värde i viss mån fallit utom ränien för huvudämnet och svällt ut till betydande omfång.

Bland kreditpapper från medeltidens senare period tillvunno sig visserligen de ränteförskrivningar, som voro förknippade med äganderätten till viss fastighet, en stadig, om ock lokalt begränsad avsättning å marknaden. Men det var den offentliga krediten, med vars anlåtande Italiens ledande stadskommuner redan i tolfte århundradet och sannolikt tidigare sökte fylla sina växande finansiella behov, som gav uppslaget till skuldförbindelser, vilka tillförsäkrade innehavarna perpetuella räntor, och vilka kunde transporteras i skuldböckerna. De blevo därför omtyckta placerings- och spekulationspapper, vilkas starka omsättning, t. o. m. vid inställd inlösning, stundom gav dem form av cirkulerande pappersmynt. De äldsta girobankernas växlar och depositionsbevis, vilka likaledes allt mera gingo ur hand i hand, liksom i England guldmedernas depositionsbevis, antogo i viss mån även de karaktären av cirkulerande kreditpapper, när det befanns, att de kunde hållas i omlopp utan full täckning. Genom att ställa den offentliga krediten bakom en banks rörelse syntes det då böra vara möjligt att i vidaste utsträckning skapa cirkulerande kreditpapper. Fördelen därav mättes med de överdrivna mått, som angåvos av den på 1600-talet förhärskande merkantilistiska uppfattningen. Den gick som bekant ut på, att varhållst pengar bragtes i omlopp i ökade kvantiteter, ett kraftigare liv ingöts i näringslivet, medan brist på rörelsemedel utgjorde det avgörande hindret för fattiga länders ekonomiska uppblomstring. — Denna merkantilisternas övertro i dess alla litterära varianter framställes och kritiseras på det förträffligaste sätt, kort och klart med talrika belägg, i bokens inledningskapitel. — Tidens lysande idé att öka penningtillgången genom sedelutgivning gjordes praktiskt aktuell genom tillbakagången i produktionen av ädel metall från och med början av 1600-talet. Den omsattes i handling med desto större djärvhet,

då den anvisade en icke blott erfarenhetsmässigt i viss mån möjlig och lämplig utväg ur finansiella svårigheter, utan tillika en väg till ekonomisk framgång för regering och folk.

Till den allsidiga belysningen av den merkantilistiska inflationismens genesis knyter förf. i andra kapitlet en utförlig och lika mångsidig redogörelse för modern teoretisk uppfattning om prisernas och hela prisnivåns sannolika förändringar vid ökning av betalningsmedel. Till denna utredning, som boken ger utöver vad man egentligen väntat sig av titeln, skola här nedan fogas några anmärkningar.

Tredje kapitlet behandlar de äldsta meningarna om utgivningen av inlösliga banksedlar. De flesta av sedelbankväsendets tidigare förespråkare tillskrev staten (»fursten») eller den sedelutgivande banken en arbiträr förmåga att mångfaldiga landets förråd av omloppsmedel genom emission av sedlar utan att dessas inlösning äventyrades. Ökningen av betalningsmedlen skulle nämligen stegra produktionen och omsättningen, så att sedelöverskottet successivt absorberades av och kvarhölls i rörelsen. I kritiken av denna uppfattning, som erfarenheten småningom modifierade bl. a. med krav på tvångskurs, ger förf. en lärorik översikt över betingelserna för en rationell sedelutgivning med hänsyn till den sedelutgivande bankens kassaställning, räntepolitik, utlåningstidens längd och säkerhetens kvalitet samt betydelsen av att sedlarna hållas inlösliga vid uppvisandet.

Fjärde kapitlet belyser idéerna om en sedelcirkulation utan metalliskt underlag under senare hälften av 1600-talet och långt upp på 1700-talet. Genom att sedlarna nominellt lydde på klingande mynt, hade de till en början anknutits till den förut bestående myntfoten. Idealet blev emellertid att frigöra pappersmyntet från förbindelsen med den föga värdebeständiga ädelmetallen och i dess ställe finna ett annat värdeunderlag. Som sådant erbjöd sig framför allt jorden, vars värde enligt många ekonomisters uppfattning var jämförelsevis stabilt. Efter referat och kritik av Stewarts och Möasers förslag att genom jordens parcellering och parcellernas pantförskrivning skapa allmänt användbara cirkulationspapper och andra primitiva förslag av liknande innebörd redogör förf. för Laws m. fl. — hans föregångares och efterföljares — ryktbarare projekt samt för assignaterna under franska revolutionen, vilkas köpkraft efter emissioner om 43 1/2 milliarder francs föll till två å trehundrededelen av namnvärdet.

De naturrättsliga idéerna om samhällskontraktets grundläggande betydelse för samhällets uppkomst förklara de mot 1600-talets slut och senare förfäktade meningarna om medborgarnes förmåga att genom frivillig överenskommelse — och regentens deras avtal företrädande makt — ge rent värdelösa objekt köpkraft och omloppsförmåga såsom pengar. Föreställningarna om det klingande myntets, liksom papperssedlarnas och det oinlösliga pappers-

myntets konventionella och representativa karaktär avhandlas i femte kapitlet, som är bokens mest omfattande och tillika dess slutkapitel. Förf. erinrar om äldre klassiska och medeltida författares spridda och motsägande uttalanden om grunderna till att de ädla metallerna vunnit användning som pengar, samt visar, huru dunkla begrepp skriftställarna under nya tidens första århundraden i själva verket hade om betydelsen av statens medverkan vid penningväsendets konstituerande genomprägling, myntregal och förordningar om vissa mynts erkännande som lagliga betalningsmedel. Liksom det klingande myntets köpkraft delvis eller helt tillskrevs dess erkändhet som konventionellt betalningsmedel, tänkte man sig sedlarnas cirkulationsförmåga och värde grundade på konventionell bas, enär de, liksom en del andra inlöslbara och oinlösliga kreditpapper, voro ett slags myntrepresentativer och penningsurrogat samt anvisningar på nyttigheter och tjänstbarheter. Oppositionen mot detta betraktelsesätt framträdde dock tidigt t. ex. hos Baron 1696, och de förnämligare ekonomisterna från 1700-talets senare del skilja mellan inlösliga sedlar och oinlöslbart pappersmynt samt hysa till det senares omloppsförmåga och värde en utpräglad misstro.

Om man med behållning och tillfredsställelse läser denna väl gjorda och om de vidsträcktaste och mest ingående studier av litteraturen vittnande framställning av penningteorins förhistoria, kan man icke undgå att finna den ståndpunkt, som författaren i bokens andra kapitel synes intaga till teorins moderna kardinalpunkter, väl odeciderad och vag. Förf. antar, att överemitterade oinlösliga sedlar, vilka staten icke förbundit sig att mottaga som lagligt betalningsmedel vid skattebetalningar o. d. och för vilka medborgarna icke funne tillräcklig användning i skulders likviderande, måste finnas oanvändbara och således komma att berövas cirkulationsmöjligheter och värde (s. 40—41). Men om andra betalningsmedel saknas? Till byten in natura övergår man väl inte i ett modernt samhälle, om inte ruinerande fall i penningvärdet skrämmer från mottagandet av sedlarna. Till de följande sidorna av kapitlet kan man på samma vis sätta åtskilliga frågetecken. Att fluktuationer i penningmängden avspegla sig i prisnivåns växlingar, konstaterar förf. såsom ett prisstatistiskt och prishistoriskt faktum samt anger även de olika synpunkter, ur vilka sammanhanget mellan penningmängd och prisnivå bör ses, men huru penningmängden kommer att influera prisnivån, därom får man knappast annat än osäkra antydningar, vilka mera beröra anledningarna till att staten eller bankerna ge ut mera papper — och det är ju något annat än nyssnämnda teoretiska fråga. — Kreditvillkorens betydelse beröres blott med hänsyn till utlåningstidens längd eller rättare korthet. Slutligen synes förf:s tal om en rationell fri myntfot fördunklas av oklara uttalanden om den metalliska valutans roll.

De merkantilistiska banksedelteorierna äro emellertid i arbetet förträffligt framställda på svenskt språk, om detta också störes här och där av små oegentligheter med hänsyn till rikssvenskan.

E. F. K. S—n.
