

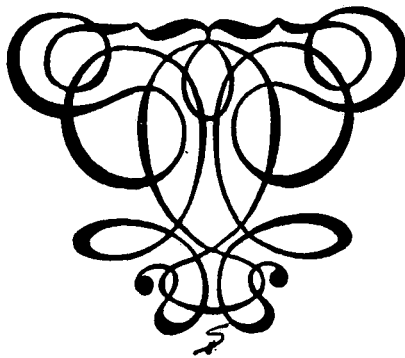
# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



## INNEHÅLL

**Albert Ernberg**, Några anteckningar om konungens befallningshavandes granskningssuppgift vid röstsammanräkning till Andra kammaren. — **P. O. Gränström**, Ålands representation i svenska ständsriksdagen. — **Rudolf Kjellén**, Bismarcks förbundssystem. — **Robert Malmgren**, Amnesti. — **C. A. Reuterskiöld**, Konsultativt referendum och svenska statsrättsprinciper. — **Emil Sommarin**, Om reformeringen av huvudmannainstitutionen i sparbankerna. — **Sigfrid Wallengren**, Om parti- och personmomenten inom proportionalismen. — **S. D. Wicksell**, De demografiska talens regionala fördelning samt dennas förskjutning. — **Översikter och meddelanden**: I. Politik: Den norska valreformen. Konstitutionella frågor vid 1920 års riksdag. Av **J. E. Nilsson**. — II. Statistik och ekonomi: Det svenska prästerskapets dödlighet under åren 1860—1914. Av **S. D. Wicksell**. — **Litteraturgranskningar**: Cavalli, Knud, Arbetsfördelningen mellan de svenska statsdepartementen efter 1840. Studier rörande den departementala reformrörelsen, anm. av **A. Brusewitz**. — Jahn, Gunnar, Statistikkens teknik og metode, anm. av **S. D. Wicksell**.

ÅRG. 23

OKTOBER 1920

HÄFT. 4

LUND · · STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION · · LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar 7 kronor.

## PRENUMERATIONSANMÄLAN.

**S**TATSVETENSKAPLIG 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 ca 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.

**Arthur Stille.**

Professor i historia.

**Robert Malmgren.**

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

**Lauritz Weibull.**

Professor i historia.

**Emil Sommarin.**

Professor i nationalekonomi  
och finansrätt.

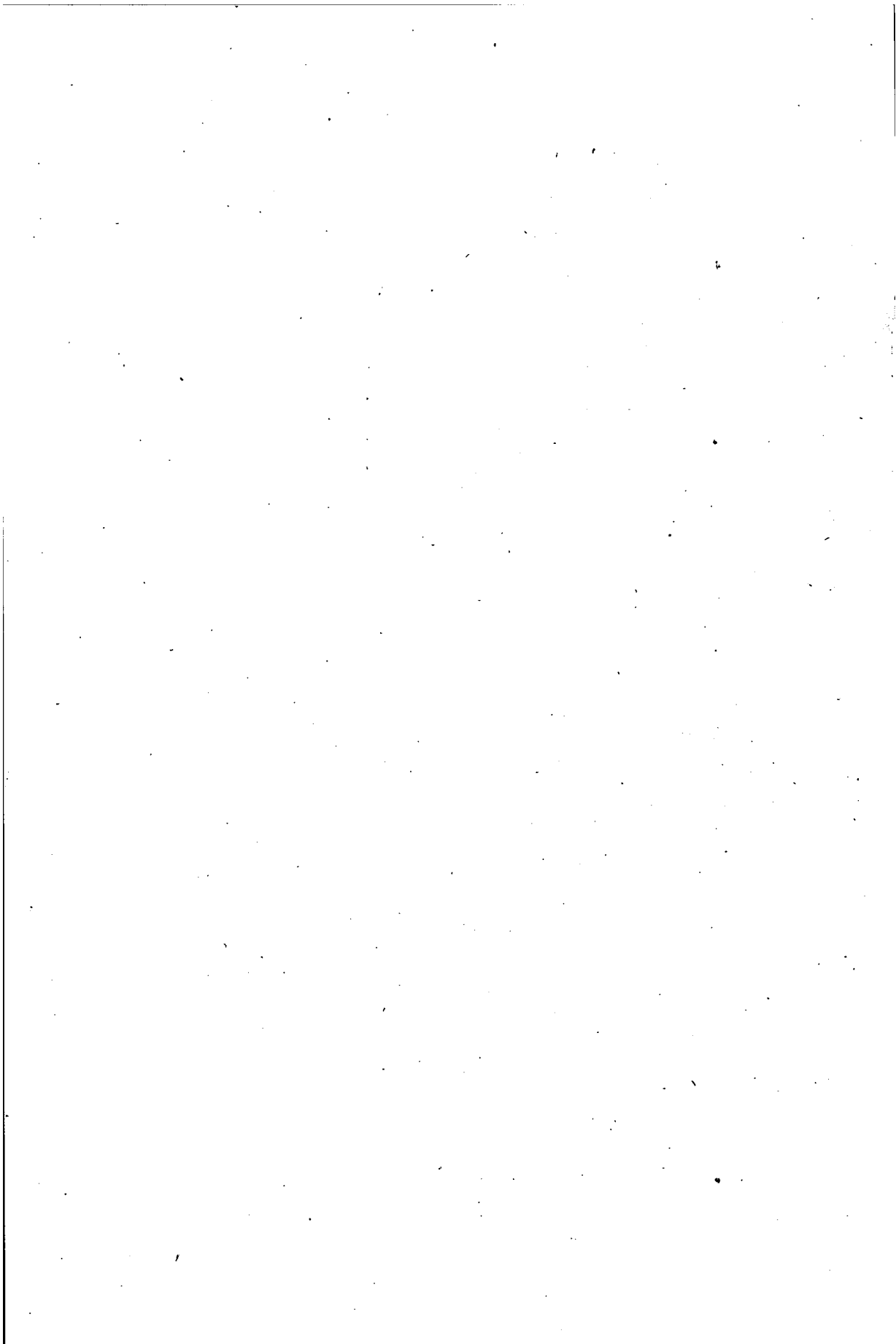
**Martin P:n Nilsson.**

Professor i klassisk fornkun-  
skap och antikens historia.

DEN 15 OKTOBER 1920

## PROFESSOR PONTUS FÄHLBECK

ÄGNAS MED TACKSAMHET DETTA HÄFTE AV  
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT, TILL VARS  
GRUNDLÄGGARE HAN HÖRER, SOM HAN  
UNDER EN LÅNG FÖLJD AV ÅR  
REDIGERAT OCH UPPRÄTTHÅL-  
LIT, OCH VARS FRAMTID  
HAN BETRYGGAT



# NÅGRA ANTECKNINGAR OM KONUNGENS BEFALLNINGSHAVANDES GRANSKNINGS- UPPGIFT VID RÖSTSAMMANRÄKNING TILL ANDRA KAMMAREN.

AV

PROFESSOR ALBERT ERNBERG.

Ett val till andra kammaren enligt 1909 års vallagstiftning innefattar i stort sett två moment: rösternas avgivande och rösternas sammanräknande. Båda dessa moment äro nödvändiga för åstadkommande av ett valresultat. Från denna synpunkt äro röstsedlarnas avgivande och röstsammanräkningen eller distriktsvalet och kretsvalet — vilka icke i allo lyckliga termer finna sitt berättigande i sin korthet — sidoordnade akter; liksom ock valförrättaren, inför vilken rösterna avgivas, och Konungens befallningshavande, som har att verkställa sammanräkningen, bliva åtminstone på visst sätt valmyndigheter i samma plan. Men K. B:s funktion vid valet innefattar icke allenast ett rent matematiskt uträknande av valresultatet; K. B. har ock att härutöver granska och bedöma åtgärder, som hänföra sig till distriktsvalet, icke allenast åtgärder av väljarna, utan även sådana av valförrättaren. Härigenom framstår kretsvalet som en akt av högre dignitet än distriktsvalet och K. B. som en överordnad instans i förhållande till valförrättaren.

Den svenska lagstiftningen beträffande riksdagsmannaval laborerar f. n. med två vallagar, eller, såsom förhållandet något mera upplysande torde kunna uttryckas, med två skilda versioner av 1909 års vallag: dels denna vallag med senare definitivt antagna änd-

ringar, dels ock den version, som innefattas i den av 1919 års lagtima riksdag villkorligt antagna nya vallagen. I sammanhang därmed att nämnda riksdag såsom vilande, till vidare grundlagsenlig behandling antagit förslag till ändrad lydelse av §§ 6, 7, 9, 16, 19, 21 och 24 riksdagsordningen och till övergångsstadgande däri, har den nämligen också, under förutsättning att detta ändringsförslag vinner kraft av grundlag, för sin del antagit en lag om val till riksdagen. Denna villkorligt antagna lag bygger på grundvalen av 1909 års vallag. K. B:s ovannämnda granskningsuppgift behandlas i vallagens båda versioner under avdelningsrubriken »Om rösternas sammanräknande och valets avslutande» — vad angår vallagen i dess ursprungliga lydelse särskilt i 56—60 §§ ävensom i 63 och 64 §§. Dessa lagrum återfinnas i vallagens av 1919 års lagtima riksdag villkorligt antagna nya version under 76—80 §§ samt under 83 och 84 §§. Ifrågavarande lagrum hava emellertid här underkastats sådana ändringar, som sammanhånga med den av samma riksdag accepterade rätten för väljare att i vissa fall ingiva valsedel omedelbart till Konungens befallningshavande.

I vissa delar av 1909 års vallag, bl. a. i 56 och 58 §§, har ändring gjorts genom en lag den 11 juni 1920<sup>1</sup>. Därjämte har 1920 års lagtima riksdag antagit en lag om ändrad lydelse i vissa delar av den år 1919 villkorligt antagna nya lagen om val till riksdagen. Denna av 1920 års riksdag antagna lag<sup>2</sup> har jämväl under 76 och 78 §§ av 1919 års villkorligt antagna lag infört ändringar, motsvarande nyssnämnda ändringar i 56 och 58 §§ av gällande vallag. Uppmärksamhet skall här närmast ägnas åt normeringen av K. B:s granskningsuppgift, sådan den framträder i vissa av gällande vallags regler, till vilka regler emellertid motsvarigheter återfinnas i 1919 års villkorligt antagna vallag.

Vad angår normeringen av K. B:s granskningsuppgift enligt 1909 års vallag i dess ursprungliga lydelse är det påfallande, att vallagen — som i 57 och 58 §§ uttryckligen ålägger K. B. att granska protokollen från distriktsvalen och valsedlarna samt att med-

<sup>1</sup> Angående denna lags förhållande till 59 § av 1909 års vallag jfr nedan i denna uppsats.

<sup>2</sup> Angående denna lags förhållande till 79 § av 1919 års villkorligt antagna lag jfr nedan.

dela »de beslut, vartill valsedlarna och protokollen må giva anledning» — icke meddelar någon motsvarande föreskrift i fråga om valkuverten. I de antydda hänseendena har icke någon ändring gjorts genom den förutnämnda lagen av den 11 juni 1920<sup>1</sup>. För valkuvertens vidkommande finnes icke heller i 1909 års vallag — vare sig före eller efter 1920 års ändringar — någon parallell till stadgandet i 59 §, vilket lagrum angiver åtskilliga omständigheter, vilka var för sig föranleda därtill, att valsedel hos K. B. är ogill; liksom ock 60 § fixerar verkan av några andra omedelbart till valsedeln sig anknyttande eventualiteter.

Vallagens på de angivna punkterna negativa hållning vis-à-vis valkuverten kan föranleda till fråga, huruvida det tillhör K. B. eller icke, att jämväl granska valkuverten och sålunda eventuellt på grund av granskningen lämna kuvertets innehåll åsido vid uträkningen av omröstningsresultatet. Inom regeringsrätten har i ett av de rättsfall, i vilka K. B. på grund av valkuvertens beskaffenhet låtit valsedlar bliva overksammas, uttalats delade meningar beträffande nämnda frågas besvarande. Jfr rättsfall n:r 74 i regeringsrättens Årsbok 1917. Vid sammanräkning av valresultatet för Jämtlands norra valkrets anmärkte K. B. bl. a., att valkuverten från två valdistrikt icke voro av ogenomskinligt papper, utan av den beskaffenhet, att vid deras hållande mot dagern genom kuverten syntes partibeteckningen å valsedeln och delvis även namnen. Med anledning härav förklarade K. B. under åberopande av 48 § vallagen, att icke någon av de inom dessa valdistrikt avgivna valsedlarna skulle vid sammanräkningen tagas i betraktande. Sedan besvär anförts, uttalade också regeringsrättens majoritet, under hänvisning till nyssnämnda lagrum, den åsikt, att de i berörda valkuvert inneslutna valsedlarna vore att anse såsom ogilla. En ledamot var emellertid skiljaktig och ansåg, att K. B. ej ägt ingå i granskning av och fatta beslut angående valkuvertens beskaffenhet. På liknande sätt

<sup>1</sup> Rörande ändringarna i 56 och 58 §§ må här blott nämnas, att K. B. enligt dem har att verkställa en förberedande granskning av valprotokoll, röstlängd och omslag, innehållande valkuvert, och att eventuellt, om dessa handlingar icke befinnas vara i behörigt skick, införskaffa erforderliga upplysningar rörande anledningen därtill; samt att K. B. vid meddelande av de beslut, vartill valsedlarna och protokollen må giva anledning, har att taga hänsyn jämväl till dylika inhämtade upplysningar.

anföres i en uppsats i Statsvetenskaplig Tidskrift 1912 av märket B. W. (s. 63) att 58 § vallagen talar om granskning blott av valseدلar, ej av valkuvert och synes förutsätta, att endast sedlarna och protokollen; ej kuverten kunna giva Konungens befallningshavande anledning till beslut. I praxis har i stor utsträckning förekommit att K. B. på grund av felaktigheter, som närmast hänfört sig till valkuvert, lämnat desamma med innehåll utanför uträkningen av valresultatet<sup>1</sup>. Det torde ock svårligen kunna betvivlas, att då man framfört tanken, att valkuvert borde till förebyggande av s. k. masskassering av valseدلar tillhandahållas valförrättarna genom statens försorg<sup>2</sup>, måste man utgå därifrån, att jämväl valkuverten falla under K. B:s prövning vid sammanräkningen. En teoretisk belysning av vallagens ståndpunkt i förevarande hänseende — en diskussion på grundval av 1909 års version är givetvis härvidlag av betydelse jämväl med hänsyn till den sedermera villkorligt antagna versionen — synes emellertid icke sakna intresse.

I 57 § vallagen omförmäles särskilt, att med de sigill, som vid distriktsvalet skola hava åsatts protokollet, skola av K. B. jämföras de sigill, vilka jämväl vid valförrättningen skola hava anbragts å »omslaget till de vid varje protokoll fogade valseدلar»<sup>3</sup>. Överhuvud måste emellertid en granskning av protokollet, vilken utgör grundval för beslut enligt § 58, innebära en prövning, huruvida protokollet upptager, vad det enligt formuläret bör angiva, samt huruvida det förfarande, som i protokollet angives, framstår som rättsenligt. Protokollsformuläret utgör dock vissefligen — åtminstone om man frånser de möjligheter, som öppnas genom generalklausulen, att i detsamma upptages, vad i övrigt förekommit av beskaffenhet att böra

<sup>1</sup> Det må vara tillfyllest att hänvisa till konstitutionsutskottets utlåtande n:r 4 vid 1918 års lagtima riksdag och till Sverges Officiella Statistik rörande riksdagsmannaval.

<sup>2</sup> Förutom till nyssnämnda utlåtande av K. U. må hänvisas till proportionalvalssakkunniges betänkande I Sthlm 1920 och till k. prop. n:r 326 och n:r 327 till 1920 års lagtima riksdag.

<sup>3</sup> Enligt 54 § vallagen i dess ursprungliga lydelse skola valkuverten inläggas »i hållfast omslag», och det vid vallagen fogade formuläret till protokoll känner ursprungligen allenast tillvaron av ett omslag. Enligt lagen den 11 juni 1920 om ändring i vissa delar av vallagen skola valkuverten inläggas i ett eller flera omslag. 1919 års villkorligt antagna vallag har vid 1920 års riksdag rönt motsvarande ändring.



i protokollet antecknas — som naturligt är, allenast ett skelettartat skema.

Enligt 54 § vallagen skola efter röstningens avslutande vid distriktsvalet de avlämnade valkuverten räknas och deras antal antecknas i protokollet; vidare föreskrives i samma §, att man jemväl skall räkna och upptaga i protokollet antalet av de personer, som jämlikt anteckningarna i röstlängden deltagit i valet. Det vid vallagen fogade formuläret till protokoll är emellertid i sin ursprungliga lydelse icke avfattat i full överensstämmelse med nämnda föreskrifter om en dubbel räkning och en dubbel antalsuppgift, nämligen uppgift dels om antalet avlämnade valkuvert, dels om antalet röstande enligt anteckningarna i röstlängden. Inadvertensen har avlägsnats genom en till förutnämnda lagen den 11 juni 1920 sig anknyttande redaktionsförändring i protokollsformuläret. Motsvarande redaktionsförändring har vid 1920 års riksdag vidtagits i det protokollsformulär, som ansluter sig till den av 1919 års riksdag villkorligt antagna vallagen. Normalt bör naturligen antalet valkuvert och antalet röstande enligt anteckningarna i röstlängden överensstämma. Även om man i och för bestämmande av K. B:s granskningsuppgift tager fasta på en motsättning mellan en granskning av protokollen och en granskning av valkuverten, torde man väl knappast vilja från K. B:s prövning borteliminera en eventuell olikhet mellan antalet av de valkuvert, som faktiskt äro för handen hos K. B., och protokollets ifrågavarande siffror eller — med hänsyn till vallagen och det ändrade protokollsformuläret — en olikhet mellan antalet förhandenvarande valkuvert och vare sig den ena eller den andra av förutnämnda sifferuppgifter i protokollet resp. en skiljaktighet mellan dessa protokollets uppgifter. Utanför K. B:s domvärjo skulle däremot från den angivna utgångspunkten falla en prövning på grundval av valkuvertens beskaffenhet — uttrycket »beskaffenhet» taget i tämligen vidsträckt mening. Försyndelser mot regeln om kuvertens ogenomskinlighet eller regeln om deras likhet till storlek och beskaffenhet eller mot principen, att kuvertet ej skall vara märkt, skulle sålunda komma utanför K. B:s prövning; så ock ett negligierande av föreskriften att kuvertet skall vara behörigen stämplat eller av föreskriften att det före avlämnandet skall tillslutas (jfr här 48, 49 och 51 §§ vallagen).

I anslutning till en tidigare inom vårt lagstiftningsarbete framförd tanke — här ovan omförmäld — hava vid andrakammarvalen i september 1920 valkuvert genom statens försorg — efter rekvisition hos K. B. — tillhandahållits valförrättarne, för att på denna väg s. k. masskassering av valsedlar skulle förebyggas. En användning av sådana valkuvert kan dock uppenbarligen icke utesluta alla möjligheter till fel i fråga om valkuvertens beskaffenhet. För att icke framtvinga en masskassering i den händelse en valförrättare icke anlitar de officiellt tillhandahållna kuverten, har icke heller användningen av dylika gjorts obligatorisk. För övrigt torde emellertid också kunna antagas, att sådana anvisningar, som valförrättarna vid septembervalen 1920 på officiell väg erhållit, äro väl ägnade att förebygga valförrättares missgrepp både i fråga om valkuvertens beskaffenhet och i andra stycken.

Det kan naturligen icke förnekas, att själva ordalydelsen av de stadganden i vallagen, vilka härvidlag äro av intresse, i och för sig närmast manar till den slutsats, att det icke skulle tillkomma K. B. att pröva valkuvertens beskaffenhet. Ett skärskådande av spörsmålet från mera interna synpunkter torde dock visserligen giva ett annat resultat. Då det är otvivelaktigt, att varjehanda omständigheter böra föranleda till att valkuvert av K. B. lämnas utanför sammanräkningen, torde, fränsett lagens verbala uttryckssätt, vara svårt att angiva någon rationell grund, varför icke brister, som närmast hänföra sig till valkuvertens beskaffenhet, skulle kunna medföra en dylik effekt. På liknande sätt skulle det förefalla egendomligt, om icke K. B., som enligt 58 och 59 §§ vallagen har att underkänna märkta valsedlar, även borde förfara på samma sätt beträffande ett märkt valkuvert, som kommit med i valurnan och nu föreligger hos K. B., eller överhuvud beträffande valkuvert, som av någon anledning icke innefattar tillräcklig trygghet för valhemligheten. Lagstiftarens i 49 och 51 § markerade, avvisande hållning gentemot märkta valkuvert, liksom ock redan valkuvertens existens i lagen och deras i 48 § p. 1 föreskrivna kvalifikationer, har ju samma motiv som lagstiftarens aversion mot märkta valsedlar, nämligen åstundan att skydda valhemligheten.

Grundvalen för den ifrågavarande motsättningen mellan en granskning av protokollen och en granskning av valkuverten ter sig

särskilt vacklande, om man beaktar den synpunkten, att det ju låter tänka sig att valkuvertens beskaffenhet av en eller annan anledning göres till föremål för omnämnande i protokollet. Det är sålunda möjligt, att valförrättaren strax innan röstsedlarna skola avgivas, vinner insikt om en mer eller mindre väsentlig brist hos de anskaffade valkuverten. I saknad av andra kuvert företager han förrättningen med anlitan av de förhandenvarande kuverten; och gör emellertid sedan i protokollet anteckning om bristen. På liknande sätt kan inträffa, att en valförrättare först sedan kuverten enligt 54 § vallagen uttagits ur valurnan, vinner insikt om vare sig en mera generell brist eller en brist hos ett eller annat särskilt kuvert och om saken gör anteckning i protokollet.

Att här uttömmande återgiva och kommentera hela det lagstiftningsmaterial, som står i relation till det föreliggande spörsmålet, skulle knappast vara lönande. Beträffande vallagens ifrågavarande bestämmelser bör emellertid icke förgätas, att det lagstiftningsarbete, som resulterat i 1909 års regler om andrakammärval, har vad angår sättet för röstsedlars avgivande laborerat både med metoden, att de avgivas inneslutna i valkuvert och att de avgivas utan sådana. Med denna dubbelhet torde det till viss grad sammanhånga, att man under lagstiftningsarbetet, då fråga är om röstsedlar avgivna i valkuvert, icke genomgående haft uppmärksamheten tillfyllest fäst på valkuvertens tillvaro eller på betydelsen av eventuella brister hos desamma. Det sagda illustreras redan av proportionalvalskommittéens 1903 avgivna förslag, sedermera grundvalen för vidare lagstiftningsarbete i hithörande stycken.

Förslaget upptager både omedelbara och medelbara val till andra kammaren. St. 2 av 1909 års vallags 57 § återfinnes i det närmaste ordagrant lika i förslagets 56 §. Vallagens 58 § utgör en ombildning av förslagets 58 §, vilket lagrum hade denna lydelse: »Efter det röstsedlarna från de särskilda valdistrikten öppnats och granskats, meddelar Konungens befallningshavande de beslut, var till röstsedlarna och protokollen må giva anledning». I förslagets 59 § uppräknades ett flertal omständigheter, vilka var för sig gjorde röstsedeln ogiltig. De nu nämnda bestämmelserna i förslaget avsågo omedelbara val. Vid dessa skulle icke valkuvert förekomma. »Officiella» röstsedlar skulle användas, vilka vid valbordet tilldelades

valmännen. Innan röstsedlarna tillhandahöllos valmännen, skulle den valförrättande myndigheten å sedlarnas blanka sida låta intrycka en stämpel, utvisande det valdistrikt, där förrättningen ägde rum. Beträffande röstsedeln hette det vidare bl. a., att valmannen »sammanviker samt tillsluter» densamma<sup>1</sup>, innan han överlämnar den till ordföranden vid valförrättningen.

Vad angår förslagets medelbara val är det val för utseende av elektor, som här närmast äga intresse. Vid dessa val skulle valkuvert användas. För sammanräkningens vidkommande stadgades i 84 §, att åtskilliga, närmast för omedelbara val givna §§, bland dem de här ovan omförmälda 56 och 58 §§, skulle »i tillämpliga delar lända till efterrättelse». Förslagets 56 och 58 §§, vilka, såsom nämnts, äro förebilder till resp. 57 § st. 2 och 58 §. av vallagen och vilka intet förmåla om valkuvert, göras sålunda till normgivande — låt vara »i tillämpliga delar» — jämväl för val av elektor, vid vilka val valkuvert skulle förekomma. Att meningen icke förtydligt varit att K. B., som hade att förrätta sammanräkningen, skulle — åtminstone från två synpunkter — granska även valkuvert, framgår dock klarligen av nästföljande 85 §, vilken uppräknar åtskilliga anledningar till att röstsedel i sin helhet är ogiltig<sup>2</sup>. I denna § heter det nämligen:

Ogiltig i dess helhet är röstsedel:

vilken är innesluten i kuvert, det där ej är försett med stämpel, som i 75 § sägs, eller är på annat sätt, än i nämnda lagrum avses, märkt<sup>3</sup> etc.

\* \* \*

Genom 1909 års valreform har tillvägagångssättet vid avgivande av röstsedlar till andrakammarval erhållit en reglering, som kan

<sup>1</sup> Enligt det formulär till röstsedel, som åtföljde förslaget, var röstsedeln försedd med en särskild flik, på grund av vilken anordning den behörigen sammanvika röstsedeln kom att förete likhet med ett kuvert.

<sup>2</sup> Förslaget meddelar jämväl stadganden om valsefels delvisa ogiltighet vid ifrågavarande val.

<sup>3</sup> Här åsyftas den händelse, att *kuvertet* är märkt; annorstädes i lagrummet omförmåles eventualiteten, att å röstsedeln finnes något kännetecken, som kan antagas vara med avsikt der anbragt.

betecknas som ganska fyllig och detaljerad, åtminstone om den jämföres med den synnerligen knapphändig behandling, som 1866 års riksdagsordning ägnat åt förfarandet vid nämnda val, vare sig de omedelbara valen eller de akter, genom vilka vid medelbara val elektorer eller riksdagsmän utsågos. Men då det gäller att bedöma verkan av vid distriktsvalet begångna fel, iakttaget 1909 års vallagsstiftning i stort sett en synnerlig återhållsamhet beträffande direkt vägledning. Vid lagens tystnad har det blivit en viktig och ingalunda lättlost uppgift för praxis att skapa normer för verkan av nämnda felaktigheter.

Vad beträffar spørsmålet om den resp. de valsedlar, till vilka en förhandenvarande brist hänför sig, skola lämnas utanför sammanräkningen av valresultatet eller icke, har inom vårt lagstiftningsarbete<sup>1</sup> framhållits som en generell olikhet i saken hos K. B. och hos regeringsrätten, hursom sistnämnda myndighet har ett större material till sitt förfogande: hos densamma kunna även beaktas omständigheter, som genom besvär och förklaringar bragts i dagen, medan däremot K. B. endast kan taga hänsyn till vad som framgår av de till röstsammanräkningen insända handlingarna och eventuellt till upplysningar, som i anledning därav kunna hava inhämtats. Såsom förut omnämnts, har genom ändringarna av den 11 juni 1920 i 56 och 58 §§ vallagen uttryckligen förklarats, att K. B. äger att efter förberedande granskning eventuellt inhämta upplysningar och att vid meddelande av ifrågakvarande beslut enligt 58 § taga hänsyn till inhämtade upplysningar. Motsvarigheter återfinnas i den ändrade lydelse i vissa delar av 1919 års villkorliga vallagsversion, som antagits av riksdagen 1920. Olikheter beträffande den faktiska grundvalen hos resp. regeringsrätten och K. B. förhindra givetvis icke, att de normer, som kommit till uttryck hos regeringsrätten, måste spela en vägledande roll för bedömandet hos K. B.

<sup>1</sup> Jfr K. U:s utlåtande n:r 4 vid 1918 års lagtima riksdag. En eventuell brist kan givetvis närmast anknyta sig vare sig till valkuvertets innehåll eller valkuvertet själv eller till annat moment vid valet. Det kan ock tilläventyrs inträffa, att bristen uppkommit först efter distriktsvalet. Så bliver händelsen, derest det i 57 § omförmälda omslag till valsedlar under vägen från valförrättaren till K. B. utsatts för sådan åverkan, som enligt samma lagrum skall föranleda kassering. Jfr a. a.

Inom vårt lagstiftningsarbete har betonats, att K. B. och regeringsrätten »vid sin granskning eller prövning av valförrättningar i det stora hela visat benägenhet att med bortseende från formella felaktigheter tillgodose den materiella rätten»<sup>1</sup>. Flera av regeringsrättens avgöranden illustrera den åskådningen, att ett tillvägagångssätt i strid med vallagens till avfattningen kategoriska regler icke nödvändigtvis behöver medföra de ifrågavarande valedlarnas ogillande. Fasthellre synes det för regeringsrättens praxis i hit-hörande stycken vara en grundläggande synpunkt, att in casu bör prövas, huruvida en avvikelse från reglerna äger den betydelse, att de därav berörda valedlarna böra underkännas. Såsom särdeles karaktäristisk återgives här en passus ur regeringsrättens yttrande i rättsfallet n:r 127 i Årsboken 1911. Valet för Blekinge läns valkrets hade överklagats. I målet hade ådagalagts, att vid valförrättningen i Ronneby sockens valdistrikt hade under två uppehåll i förrättningen ej iakttagits vallagens föreskrift, att då uppehåll i valförrättningen äger rum, skall valurnan omsorgsfullt förseglas under minst två närvarandes sigill. Med hänsyn till det förfarande, som faktiskt iakttagits, fann emellertid regeringsrätten, att »den trygghet mot obehöriga åtgärder med valkuverten, som är avsedd att vinnas genom de i vallagen härom meddelade föreskrifterna, icke kan anses i förevarande fall vara så förminskad, att i följd därav de inom Ronneby sockens valdistrikt avlämnade valedlarna ej må få inverka på valet».

Det faller överhuvud utanför ramen för denna uppsats att i detalj ingå på spörsmålet, när till distriktsvalet sig anknyttande fel må medföra kassering. Här skall allenast något nämnas om den behandling, som i vårt senaste lagstiftningsarbete tillgodokommit stadgandena under 59 § av 1909 års vallag, vilket lagrum behandlar anledningar till rötsedels ogiltighet. Lag den 11 juni 1920 om ändring i vissa delar av lagen om val till riksdagen upplyser i sin ingress<sup>2</sup>, att Konungen med riksdagen funnit gott förordna, att vissa §:er i lagen om val till riksdagen — bl. a. 59 § — skola erhålla »följande ändrade lydelse». Härefter återger den nya lagtexten under 59 § detta lagrums förutvarande lydelse i oförändrat skick.

<sup>1</sup> Proportionalvalsakkunnigas betänkande I.

<sup>2</sup> Sv. Författningssaml. 1920 n:r 276.

Meningen är också, att 59 § skall förbliva oförändrad; men lagrummets oförändrade lydelse hör givetvis icke hemma i en lag om ändring i vissa delar av vallagen. Förbiseendet stammar från konstitutionsutskottet<sup>1</sup> och har sedermera övergått till riksdagens skrivelse n:r 335 och till Svensk Författningssamling.

På liknande sätt innefattar den af 1920 års riksdag för dess del antagna lagen om ändrad lydelse i vissa delar av den av 1919 års lagtima riksdag villkorligt antagna nya lagen om val till riksdagen<sup>2</sup> under 79 § — som motsvarar 59 § i vallagens ursprungliga version — ordagrant den år 1909 antagna lydelsen av denna 59 §. Härvidlag föreligger ett dubbelt förbiseende, som jämväl kan spåras tillbaka till konstitutionsutskottet; delvis också till en enskild motionär<sup>3</sup>. Det har icke varit riksdagens avsikt att göra någon ändring i nämnda 79 §; och dennas oförändrade lydelse äger icke hemortsrätt i en lag om ändrad lydelse i vissa delar etc. I den av 1919 års riksdag villkorligt antagna nya vallagen företer emellertid 79 § en avvikelse gentemot 59 § i vallagens ursprungliga version. Sista p. av 79 § lyder nämligen: »Finnas i ett kuvert två eller flera valsedlar, vare de alla ogilla». I motsvarande 59 § heter det åter: »Finnas i ett valkuvert» etc. Denna avvikelse i 1919 års version är ingalunda oavsiktlig, utan avser, i anslutning till lagens allmänna terminologi, att under bestämmelsen inbegripa både »valkuvert» s. str. — vilka avgivits av väljare, som personligen infunnit sig vid distriktsvalet — och »innerkuvert», vilka härröra från andra väljare<sup>4</sup> och avgivits inlagda i ett ytterkuvert. Den av 1920 års riksdag införda »ändringen» under 79 § av 1919 års villkorligt antagna vallag innefattar sålunda de facto en terminologisk oegentlighet som enda resultat.

\* \* \*

\*

<sup>1</sup> Jfr. K. U:s utlåtande n:r 44 vid 1920 års lagtima riksdag.

<sup>2</sup> Jfr 1920 års lagtima riksdags skrivelse n:r 462.

<sup>3</sup> Jfr K. U:s utlåtanden n:r 44 och n:r 64 samt motionen n:r 290 i F. K. vid 1920 års lagtima riksdag.

<sup>4</sup> Här avses närmast väljare, som ingiva valsedel omedelbart till K. B. 1919 års villkorligt antagna vallag känner ock ett annat fall, då för valsedel användas dubbla kuvert, nämligen då valsedel ingives för äkta make genom andre maken. De inre kuverten benämnas i de nya lagrum, som särskilt behandla detta röstningssätt, innerkuvert; men sedermera låter lagstiftaren dem falla in under rubriken valkuvert.

1919 års lagtima riksdag har såsom vilande grundlagsändring antagit en ny lydelse av § 24 riksdagsordningen, varigenom avsteg göres från principen, att rösträtt ej må utövas av annan valberättigad än den, som vid valtillfälle personligen sig inställer. I anslutning härtill hava i den av samma riksdag villkorligt antagna nya vallagen såsom särskilda former av rösträttsutövning upptagits dels det sätt, att — där äkta makar båda äro röstberättigade — ena maken genom andra maken ingiver valsedel vid distriktsvalet, dels ock det sätt, att i vissa fall »valsedelsförsändelse» ingives omedelbart till K. B. Förutsättningarna för att detta sistnämnda röstningssätt skall få användas äro, att väljaren tillhör någon av vissa särskilt angivna yrkes- eller tjänstegrupper, samt att, enligt vad vid tiden för försändelsens anordnande kan tagas för visst, hinder för väljarens personliga inställelse vid valförrättningen möter på grund därav, att yrkets eller tjänstens utövning betingar hans vistande utom valdistriktet den dag, då valet äger rum.

Då detta röstningssätt anlitas, skall väljaren med bistånd av ett vittne, vilket skall, på sätt i lagen närmare angives, vara särskilt kvalificerat, under iakttagande av föreskrivna formaliteter anordna en försändelse, som innehåller hans valsedel. Den procedur, varigenom detta försiggår, innefattar för den ifrågavarande väljarens del en motsvarighet till den akt, vid vilken väljarna avgiva sina röster inför valförrättare. Vid förstnämnda procedur skola användas dubbla kuvert; röstsedeln skall vara åtföljd av uppgift om den röstandes namn m. m., och om dessa uppgifter och röstsedeln utan vidare försiktighetsmått sammanfördes i samma kuvert, skulle givetvis eo ipso för denna röstsedels vidkommande vara slut med valhemligheten. Om avsändarens namn och åtskilliga andra moment meddelas uppgift å en blankett; denna är vidhängande innerkuvertet, till förekommande därav, att en blankett skulle kunna komma att biläggas ett innerkuvert, vars inneliggande röstsedel härrör från en annan valman än den, till vilken blankettens uppgifter hänföra sig. Sedan försändelsen iordningstälts, kan den överlämnas åt allmänna posten eller ock på annat sätt tillställas K. B.

De nämnda försändelserna skola av K. B. granskas; och om ej kassering föranledes, kommer röstsedeln med vid uträkningen av



valresultatet<sup>1</sup>. Såsom i 77 § st. 3 närmare förmäles, kan det inträffa, att försändelsens ytterkuvert lämnas öppnat och valsedeln som

<sup>1</sup> Här återgivas två §§ af 1919 års villkorligt antagna vallag:

74 §.

Vid anordnande av valsedelsförsändelse enligt 71 § skall väljaren använda ett innerkuvert med vidhängande blankett och ett ytterkuvert, vilka genom statsverkets försorg tillhandahållas. Ej må andra kuvert för ändamålet brukas.

Väljare är berättigad att av vittne, som han jämlikt 73 § anlitar, erhålla erforderliga kuvert.

Om valsedel gäller vad i 59 § stadgas.

Väljaren skall i enrum inlägga sin valsedel i innerkuvertet och tillsluta detta.

Därefter skall i vittnets närvaro å den innerkuvertet vidhängande blanketten tecknas noggrann upplysning angående de av valmannens yrke eller tjänst förorsakade omständigheter, som förhindra hans personliga närvaro vid valförrättningen, ävensom förklaring att han frivilligt och i enrum inlagt sin valsedel i kuvertet och själv tillslutit detta. Vad sålunda tecknats å blanketten skall av väljaren egenhändigt underskrivas. Tillika skola å blanketten angivas yrke eller tjänsteställning, valdistrikt, som väljaren vid tiden för valet tillhör, och hemvist inom valdistriktet, så ock de omständigheter i övrigt, angående vilka Konungen föreskriver, att uppgift härvid skall meddelas.

Vittnet skall å blanketten vitsorda de omständigheter, vilka av valmannen angivits såsom förfallogrund, och intyga, att väljaren egenhändigt skrivit sitt namn å blanketten såsom ovan sagts samt att han omedelbart dessförinnan befunnit sig i enrum, ävensom ock angiva dag och ort för intygets meddelande.

Innerkuvertet med vidhängande blankett skall av väljaren i vittnets närvaro inläggas i ytterkuvertet. Detta tillslutes och adresseras till Konungens befallningshavande i vederbörande län (eller, om väljaren tillhör valdistrikt inom Stockholms stad, till Överståthållareämbetet). En å ytterkuvertet anbragt uppgift, att det innehåller väljarens valsedel, skall av väljaren egenhändigt underskrivas. Tillika angives det valdistrikt väljaren tillhör och hans hemvist inom distriktet.

Vittne, som jämlikt 73 § är pliktigt att tillhandagå väljare så som där sägs, vare, då särskild anmodan därom framställes, skyldigt att ombesörja försändelsens befordran.

Överlämnas försändelsen åt allmänna posten, skall den rekommenderas.

77 §.

Å utsatt<sup>2</sup> tid och ställe verkställas av Konungens befallningshavande inför öppna dörrar sammanräknandet av de vid valet avgivna röster.

De från valförrättarna insända protokollen över röstningen granskas var för sig, och sigillerna å omslaget till de vid varje protokoll fogade valsedlar jämföras med de sigill, som äro å protokollet avtryckta. Förekommer därvid ej skälig anledning, att omslaget efter tillslutningen blivit öppnat, brytes förseglingen. I annat fall lämnas omslaget orubbat, och de däri inneslutna valsedlar inverka ej på valet.

Hava valsedelsförsändelser, varom i 74 § sägs, ankommit, räknas desamma

följd därav bliver overksam. I motsatt fall vidtager granskningen av ytterkuvertets innehåll; och innan man kommer till röstsedeln, hänför sig givetvis granskningen till innerkuvertet och den vidhängande blanketten (jfr 77 §, st. 4, 5, 6). I väsentlig anslutning till synpunkter, som i det föregående framställts med hänsyn till en röstning inför valförrättare, skola här göras några anteckningar rörande K. B:s granskningsuppgift vis-à-vis innerkuvert och blanketter.

Denna uppgift inbegriper bl. a. en prövning av innerkuvertets beskaffenhet. Vad angår denna kategori, må den skildring som förut på tal om valkuvertet givits åt uttrycket: kuvertets »beskaffenhet», mutatis mutandis tjäna till ledning. Under K. B:s prövning faller sålunda ett felande mot föreskriften, att innerkuvertet skall vara ett sådant, som genom statsverkets försorg tillhandahållits (jfr 77 § näst sista st.<sup>1</sup> och 74 § st. 1), eller ett åsidosättande av principen att kuvertet skall vara omärkt (jfr 77 § näst sista st.); så ock en försummelse att tillsluta kuvertet (jfr 77 § näst sista st. och 74 § st. 4).

och antalet jämföres med den över dylika försändelser förda boken. Därefter brytas försändelsernas ytterkuvert. Har försändelse ankommit senare än dagen efter valet eller har därtill begagnats annat ytterkuvert än i nämnda § föreskrives eller förekommer skäligh anledning att ytterkuvert efter tillslutandet blivit öppnat, lämnas kuvertet obrutet och däri innesluten valsedel vare utan verkan på valet.

Sedan ytterkuverten brutits, granskas innerkuverten med vidfästade blanketter. Finnas flera kuvert härröra från samma valman, äro de alla ogilla och läggas orubbade åsido.

I övrigt skall tillses,

att den som avgivit valsedeln är i röstlängden upptagen såsom röstberättigad och icke har inför valförrättare utövat sin rösträtt,

att han jämlikt 71 § är behörig att i förevarande ordning avgiva valsedel, att valsedel avgivits inom den i 72 § stadgade tid och i enlighet med föreskrifterna i 73 och 74 §§,

samt att innerkuvertet är utan annat märke än ändamålsbeteckningen.

Brister något i nu nämnda hänseenden, lägges innerkuvertet orubbat åsido såsom ogillt. I annat fall avskiljes blanketten och kuvertet nedlägges i en urna, i sammanhang varmed i röstlängden vid den röstandes namn antecknas, att rösträtten utövats.

<sup>1</sup> I övrigt skall tillses, . . . att valsedel avgivits inom den i 72 § stadgade tid och i enlighet med föreskrifterna i 73 och 74 §§, etc.

För övrigt kan överhuvudtaget sägas, att granskningen, i vad den hänför sig till blanketten, innefattar en parallell till K. B:s prövning på grundval av det över distriktsvälet förda protokollet.

Vid granskningen på grundval av innerkuvert och blanketter skall K. B. tillse bl. a. (jfr 77 § näst sista st.), att valsedel avgivits »i enlighet med föreskrifterna i 73 och 74 §§». I 77 § sista st. angives vidare som en generell princip för granskningen: »Brister något i nu nämnda hänseenden, lägges innerkuvertet orubbat åsido såsom ogillt». Härvid kan emellertid erinras, att det icke beträffande alla de i 73 och 74 §§ meddelade föreskrifterna för försändelsens anordnande frångår av försändelsen — sådant försändelsens anordnande i lagen angivits —, huruvida bestämmelsen iakttagits eller icke. Detta är sålunda icke fallet med regeln i 73 § p. 1, att vittnet skall vara ojävigt, eller med regeln i 73 § sista p., att om väljaren ej är personligen känd för vittnet, åligger honom att på visst sätt styrka sin identitet.

Vid granskningen av ifrågavarande försändelser torde också kunna inträffa anledning att beakta den här ovan — på tal om röstsedlar, avgivna vid distriktsval — anförda principen, att ej varje konstaterad avvikelse från givna, till avfattningen kategoriska föreskrifter a priori medför röstsedelns avförande ur räkningen. Då det i 74 § st. 5 stadgas, att å blanketten skola angivas »de omständigheter i övrigt, angående vilka Konungen föreskriver, att uppgift härvid skall meddelas», så falla härunder sådana uppgifter, som må kunna anses vara av nöden för valmannens identifiering gentemot röstlängden utöver de i samma st. 5 jämte valmannens namn uttryckligen framhävda uppgifterna om yrke eller tjänsteställning, valdistrikt och hemvist inom valdistriktet<sup>1</sup>. Därest nu Konungen givit föreskrift om meddelande av särskild uppgift i och för valmannens identifiering, men denna föreskrift vid en försändelsens anordnande icke efterkomits, låter det givetvis tänka sig, att uppgiften in casu är överflödig för identifieringen. Det vore då knappast rationellt, om röstsedeln icke förty skulle bliva överksam. På analogt sätt synes det vara en

<sup>1</sup> Jfr Ernberg: Om rösträttsutövning vid val till riksdagens andra kammare utan inställelse inför valförrättare. Utredning och förslag. Lund 1918.

ganska rimlig tanke, att ett uteblivande av nyssnämnda uppgift om hemvist inom valdistriktet — eller t. o. m. av uppgift om valdistrikt — icke nödvändigtvis behöver medföra kassering.

Ehuruväl en granskning av innerkuvertet och blanketten enligt lagen (jfr 77 § st. 4 och 5) skall innefatta bl. a. en skärskådan, huruvida valsedeln avgivits i enlighet med föreskriftern i 73 och 74 §§, kan den uppenbarligen icke inbegripa något konstaterande, huruvida föreskrifterna i 74 § st. 3 nedifr. rörande uppgift å ytterkuvertet om dess innehåll m. m. behörigen iakttagits, eller ett konstaterande, huruvida det tilläventyrs föreligger en försyndelse gentemot regeln i 74 § sista p.: »Överlämnas försändelsen åt allmänna posten, skall den rekommenderas». Om en brist i något av nu nämnda hänseenden skall medföra försändelsens kassering, utsäges icke i lagen. Har försändelsen överlämnats åt allmänna posten såsom vanlig orekommenderad försändelse, synes frågan om dess underkännande — jämväl i anslutning till principen, att ej varje konstaterad avvikelse från till avfattningen kategoriska föreskrifter nödvändigtvis medför röstsedelns överksamhet — lämpligen böra ställas i relation till stadgandet i 77 § st. 3: »... eller förekommer skälig anledning att ytterkuvertet efter tillslutandet blivit öppnat, lämnas kuvertet obrutet» etc. Söker man en hållpunkt för att bedöma verkan av en mer eller mindre omfattande brist vis-à-vis nyssnämnda föreskrifter rörande vissa uppgifter å ytterkuvertet, förefaller det ock vara en antaglig utväg att repliera på det anförda stadgandet i 77 § st. 3. Angående föreskriften i 74 § st. 3 nedifr., att innerkuvertet med vidhängande blankett skall »av väljaren i vittnets närvaro» inläggas i ytterkuvertet, kan i första hand anföras, att det icke framgår av försändelsen — sådant denna anordnande i lagen angivits —, huruvida bestämmelsen iakttagits eller icke. Tänker man sig emellertid, att en uppgift i ämnet skall lämnas vid försändelsens anordnande, så kan en dylik uppgift icke gärna meddelas annorstädes än å ytterkuvertet.

# ÅLANDS REPRESENTATION I SVENSKA STÅNDSRIKSDAGEN.

AV

PROFESSOR P. O. GRÄNSTRÖM.

En framställning av ett ämne sådant som Ålands riksdagsrepresentation under svensktiden måste givetvis förknippas med en viss orientering över vår gamla ståndsríksdags allmänna karaktär och organisation. Men den måste även, liksom varje annan framställning av lokala menigheters representation i ståndsríksdagen, med nödvändighet förknippas med en särskild orientering över Sveriges (den svenskfinska stormaktens) administrativa förhållanden i dessa äldre dagar. Först och främst följer nämligen fördelningen av representationsrätten inom de ofrälse stånden så nära som möjligt den civila och ecklesiastiska lokalförvaltningens territoriella linjer. Och vidare råder det en utpräglad korrespondens mellan riksdagslivet och den landsadministrativa organisationen i dess olika rutor och olika »lokale forhold», varav spåren yppa sig såväl i det sakliga riksdagsarbetet som i former och kutymer vid riksmöte. I och för sig en rätt så naturlig företeelse har utvecklingen av en sådan korrespondens mellan riksdagspraxis och förvaltningsorganisation haft sin omedelbara källa uti det förhållandet, att den svenska riksdagen från sin början och till rätt långt fram i tiden haft en övervägande administrativ karaktär; ett riksmöte var ännu hela 1600-talet igenom närmast att betrakta som en stor förvaltningskongress, hos sig inneslutande framför allt de krafter som arbetade i statsförvaltningens tjänst.

Alltifrån det tidigare 1400-talet har »allmänt riksmöte» utgjort en av de många mer eller mindre tillfälliga former, som svenska

regenter och regeringar betjänat sig av, när de för sina planer och bekymmer känt behov av att söka råd och ryggestöd från de olika landsändarna och de olika stånden i riket. Och under kritiska tider var allmänt riksmöte ett rätt ofta tillgripet tillflyktsmedel för samverkan mellan styrande och styrda. Men det dröjde i tvåhundra år, innan riksmötet eller »riksdagen» gjordes till en ordinarie institution med vissa bestämda former och funktioner. Sin första nödtorftiga organisation till sammansättning och verksamhetsformer fick den svenska riksdagen först under den senare Vasamonarkien, under Gustaf Adolfs och Axel Oxenstjernas regemente. I den stora fredliga bedrift dessa riksfäder utförde, då de bragte den svenska nationalstatens organisation i alla riktningar till fullbordan, ingår också som ett moment bland de många det rationella ordnandet av folkets deltagande i statsarbetet. Centralisationens princip vinner nu fäste även på det representativa området; riksdagen upphöjes till den normala folkrepresentationen och undantränges därefter snart alla gamla med densamma konkurrerande former.

Den representativa organisationen var alltså samtidig med den administrativa. Båda voro ett Vasamonarkiens verk och båda grundläggande för en lång framtid.

Vasamonarkiens administrativa organisation känner principiellt och officiellt inga landskapsgränser mer, utan endast länens eller hövdingedömenas på det civila området och stiftens på det ekklesiastika. Och gränserna äro uppdragna efter praktiska förvaltningsgrunder samt väl även med den tanken att genom de gamla landskapsgränsernas principiella ignorerande i systemet verka upplösande på den för riksenheten skadliga regionalismen. Systemet känner ej heller några högre administrativa enheter inom riket än länen och stiftet. Svea och Göta land samt Finland (i mer eller mindre vidsträckt bemärkelse) äro blotta geografiska namn utan någon administrativ betydelse, liksom sedermera Norrland, vilket geografiska begrepp först hinner utkristallisera sig fram på 1700-talet. De generalguvernörskap över större gransprovinser, som då och då förekomma, äro extraordinära företeelser och ändra ingenting i systemet. Uniformiteten i länens ställning under kronan, oberoende av det geografiska komplex de närmast tillhöra, tager sig ett demonstrativt uttryck uti den officiella ordningsföljden dem emel-

lan, vilken obrottsligt följes, så ofta som de uppräknas i offentliga handlingar, exempelvis riksdagsakter. Så äro t. ex. de »svenska» och »finländska» länen blandade om varandra, Åbo har sin plats mellan Skaraborgs och Kronobergs, Nylands mellan Nyköpings och Älvsborgs o. s. v. Detsamma gäller även om stiftet. Åbo är alltid placerat mellan Växjö och Lunds stift, Borgå mellan Lunds och Göteborgs<sup>1</sup>.

Vilken ställning intog nu Åland inom detta administrativa system?

Långt borta i hedenhös har måhända Åland, såsom stundom uppgives, varit ett litet fylkeskungadöme även det, i likhet med så många andra av de land eller landskap, av vilka Sveriges rike efter hand byggdes upp. Men därom veta vi ingenting bestämt. Historiska dokument av olika slag giva däremot oförtydligt vid handen, att Åland under hela medeltiden och ännu ett långt stycke in i nyare tiden i administrativt hänseende intagit en ställning ungefär jämbördig med rikets övriga landskap eller län på denna och andra sidan Bottnen. I regeln har det utgjort ett självständigt slottslän under egna fogdar, sorterande direkt under svenska kronan; men tidtals har det stått i administrativ förbindelse med vissa landsdelar på fastlandet öster om Bottnen. Under tiden närmast före den på 1600-talet införda länsindelningen utgjorde Åland i ej mindre än 30 års tid ett eget ståthållaredöme.

Åtminstone sedan slutet av 1500-talet äger Åland också sitt eget landskapsvapen, hjorten med halsringen<sup>2</sup>. I Erik Dahlbergs »Suecia antiqua et hodierna» förekommer detta vapen (och bilden av Kastellholms slott) i serien av Svealandskapens vapen och märkvärdigheter, närmast bland de s. k. »norrländens»<sup>3</sup>; varefter i ordningen följa Götalands och Finlands landskapsvapen m. m. Detta

<sup>1</sup> Det »administrativa komplex», som benämndes Finland, varom finländska författare, nu för tiden, älska att tala, tillhör de historiska synvillorna. Något sådant komplex kände den svenska offentliga rätten icke till.

<sup>2</sup> C. v. Bornsdorff, Ålands ställning under »svenska tiden», Helsingfors 1919.

<sup>3</sup> Vad vi kalla Norrland räknades ännu åtminstone hela 1600-talet igenom: såsom ett med Svealand men gick vanligen under benämningen »Norrländen».

förmodligen i överensstämmelse med den uppfattning av sammanhanget mellan rikets olika delar, som var den rådande hos samtiden, oberoende av den juridiska indelningen enligt »regeringsformen» av 1634.

Nämnda förvaltningsstadga förde Åland till »Åbo och Björneborgs län», eller såsom det längre fram officiellt hette »Åbo och Björneborgs läners med Ålands hövdingedöme», vilket, exempelvis i ett dokument vid Borgå landtdag 1809, angavs bestå av »tre särskilda län, nämligen Åbo, Björneborgs och Åland». I ecklesiastikt hänseende hörde Åland till Åbo stift. Att det från början hört under Uppsala är ju en given sak. Men å andra sidan har det tydligen mycket tidigt kommit under Åbo stift, möjligen redan vid detta stifts upprättande i slutet av 1100-talet.

Närmare undersökningar visa emellertid, att Åland alltfört bevarat en relativt självständig ställning inom Åbo läns- och stiftsband samt även förstått att efter hand utbygga denna sin särställning på åtskilliga punkter. Prof. Tunberg har i sin lika grundliga som intressanta skrift om »Ålands ställning i historisk tid» (1919) lämnat mångfaldiga bevis härpå. Sålunda påpekar han bl. a., att Åland hade sin egen storskiftesförordning, sin egen skattningsmetod och sitt eget mått-, mål- och viktsystem vid skatternas utgörande. Han kunde i detta samband ha tillagt, att Åland även ägde sina egna institutioner för lantmätning och justering, skilda från länets i övrigt. Tunberg påvisar också, hurusom en hel del av de olikheter, som förefunnos mellan åländska och finländska förhållanden, inneburo lika många överensstämmelser mellan åländska och svenska förhållanden av samma art. På Åland erlades sålunda mantalspenningar efter samma grunder som i Sverige, men olika mot i Finland. Tionderäkningen var den i Sverige brukliga, ej den i Finland. Och det kamerala mått-, mål- och viktsystemet var Svealandskapens, närmast Stockholms, gamla system<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Tunbergs förmodanden härvidlag bestyrkas av ett gammalt dokument från Erik XIV:s tid. Förmodligen hade särskilda försök gjorts till införande av ett lika beräkningssätt ifråga om skatterna inom hertig Johans finska hertigdöme, till vilket Åland hörde. Ty man finner av ett kungl. brev av den 11 jan. 1564, att ålänningarna ingått till konungen med en anhållan att få utgöra sina skyldigheter »såsom de hava gjort i förtiden efter Stockholms vikt och spann». Detta beviljades såsom belöning för



Ålands separata ställning inom Åbo hövdingedöme markeras än ytterligare därigenom, att det i vissa hänseenden fortfor att direkt sortera under den svenska kronan. Detta som följd därav, att kronan alltjämt bevarade vissa gamla reservrättigheter därstädes. En sådan var regeringens oinskränkta dispositionsrätt över den åländska avrads- och skattespannmålen, vilken, närhelst så påfordrades, måste erläggas in natura — en dispositionsrätt, som att döma av ett betänkande vid riksdagen 1765—66 ansågs vara av stor vikt. I ett betänkande från den följande riksdagen omtalas såsom en betydelsefull sak, att »Åland är en av de privilegierade och till kungl. amiralitetet tillslagne orter», att dess ebskogar äro reserverade för statens skeppsbygge och att det »iffrån äldre tider varit ett gehäg samt till kungl. hovets vedfournering anslaget».

Oavsett den ekonomiska tvångsanslutning till Stockholm, varöm dessa och andra liknande förhållanden tala, så voro Ålands ekonomiska intressen i allmänhet framför allt knutna till Stockholm och Svealandskapen. Åland hörde så att säga till Stockholms ekonomiska rayon, vilket i sin ordning mer än allt annat bidrog därtill, att Åland i det praktiska livet över huvud höll mera kännning med Stockholm än med Åbo, under vilket det rättsligen sorterade, ja alltmer orienterade sig från det senare hållet och mot det förra. Tunberg anför åtskilliga fakta från 1760-talet, vilka synas tyda på en åländsk tendens till separation även i rättsligt hänseende från Åbo, med eller utan motsvarande anslutning till Stockholm. Ålands allmogé begärde sålunda vid riksdagen 1765, att Åland måtte få höra under Svea hovrätt i stället för Åbo<sup>1</sup>; och vid riksdagen 1769, att

---

att »menige man i förenämnda Åland hava icke låtit sig förföra uti dessa besvärliga lägenheter och tider, som hava nu varit på färde, utan hållit fast vid deras rätte herre och konung». Här åsyftas tydligen hertig Johans politiska manipulationer på andra sidan havet. Se R. Hausen, Bidrag till Finlands historia, i tryck utgivna av Finlands statsarkiv, Helsingfors 1912.

<sup>1</sup> I motiveringen till denna begäran framhålles hurusom »ibland de besvärligheter, som övergår detta land kan räknas med skäl de många hinder och den stora kostnad, som allmogen i deras rättegångs utförande vid domstolen timar», då bl. a. Åland är »ej allenast långt beläget iffrån Finland och Åbo, varest hovrätten är, utan ock i hela dess rörelse och kommunikation därifrån skild, så vida de endast nyttja sin handel och avsätta sina varor i Stockholm, varigenom sker, att sökande, som uti

vissa ärenden måtte undandragas länsstyrelsen i Åbo och överantvordas åt de lokala åländska myndigheterna.

Åtminstone ett av dessa krav skulle en gång gå i fullbordan, visserligen ej förr än i elvte timmen av Ålands svensktid, men då i förening med en fullständig omgestaltning av landskapets rättsliga ställning i riket. Då Åland hösten 1809 avträdde till Ryssland, var det även juridiskt sett avskilt från Finland och sedan ett och ett halvt år tillbaka inkorporerat med det egentliga Sverige — ett faktum, som jag redan i en riksdagshistorisk uppsats i denna tidskrift för sju årgångar sedan haft anledning påpeka <sup>1</sup>.

Om Åland en dag tillåtes att återförening sig med sitt gamla moderland, så torde det helt automatiskt återgå under Uppsala stift, Stockholms län och Svea hovrätts jurisdiktion, tills annorlunda i laga ordning hinner bestämmas. Ty under dessa administrativa kategorier hörde det vid ögonblicket för avträdelsen till Ryssland, i kraft av kungl. förordn. av den 17 mars 1808 <sup>2</sup>. Denna införliv-

---

hovrätten hava mål anhängiga, försättas i dubbel kostnad och lida genom resor till Åbo hinder i deras näring, emot det om denna jurisdiktion lydde till Svea hovrätt, allmogem, som ständigt göra sina segelresor till Stockholm, lätteligen och utan kostnad kunde påminna om slut i deras tvistigheter, vilket så mycket lättare kan ske, som här är endast svenskt folk.

Av särskilt intresse är, att här också vidröres en sak, som icke så litet torde ha bidragit att stöta Åland från Åbo — där fanns även annat folk än svensktalande i de finländska ämbetsverken.

<sup>1</sup> Se »Till historien om Anders Danielsson, riksdagsmannen för tjugusju härad. En studie över kumulerat mandat vid ståndstidens riksdagar». Statsvet. tidskr. 1913.

<sup>2</sup> Den tidens statskalender (1809) avspeglar också i sina administrativa uppgifter Ålands nyvunna ställning. Dess kronofogde och härads-skrivare äro upptagna under Stockholms län och dess domsaga under Upplands och Stockholms läns lagsaga. Riksdagsakter från 1809 giva även korresponderande uttryck för Ålands rättsliga nyorientering. Och praktiken svarar mot papperen. När det sålunda på sommaren 1808 gällde att undersöka vissa klagomål från den åländska allmogens sida gentemot deras ämbetsmän, vilka förmenades ha visat brist på patriotism, så finna vi mycket riktigt, att det var landshövdingen i Stockholm, Georgii, som fick uppgiften om hand. Längre fram (11 aug. 1808) förordnades en vice landshövding på Åland, O. R. Meurman. Möjligen berodde detta på Georgii sjuklighet — han dog den 2 dec. s. å. — men snarare kanske på att Meurman var så nära till hands. Han fungerade nämligen sedan den 6 juli som vice landshövding över den del av Åbotrakten, som återerövrats från

ningsakt utgav sig visserligen för att gälla endast tillsvidare under kriget, men den utgjorde ju i allt fall ett steg i samma riktning som åländingarnas förut berörda petition om att få lyda under Svea hovrätt, och den har måhända bidragit till den popularitet, som Gustaf IV Adolf bevisligen åtnjöt på Åland<sup>1</sup>. Huruvida införlivningen skulle ha blivit bestående, ifall striden om Finland fått en annan utgång, är icke gott att säga. Om så hade blivit fallet, torde det kunna sägas ha väl rimmat sig både med den faktiska utvecklingen och åländingarnas önskningsar. Naturligast hade dock varit, att Åland i civiladministrativt avseende fått en självständig ställning, upphöjts till eget län, såsom det oftast varit i gamla tider. Nu blev emellertid hela den rättsliga nyorienteringen 1808—09 blott en episod, som lösryckt ur sitt sammanhang, ter sig mera som en kuriositet.

Den grundläggande organisation av den svenska riksdagen, som i 1600-talets begynnelse kom till stånd, baserade dess sammansättning på den kombinerade stånds- och territorialprincip, som omedelbart gav sig ur riksdagens föregående historia. Varje stånd och varje landsände skulle hava sina representanter vid ett riksmöte. Till grundval för representationsrättens territoriella distribution inom ofrälse stånden lades stifts- och länsindelningen, men inom stiftet och länen blev representationen knuten till prosterierna, städerna en för en och häraderna (tingslagen). Och denna grundval förblev i det hela orubbad under ståndsriksdagens vidare tillvaro.

I fråga om representationsrätten som sådan är emellertid att märka, att 1600-talets riksdag, lika litet som 1400- och 1500-talens, ägde någon i grundlag fotad existens. Dess existens överhuvud såväl som dess sammansättning var alltfortfarande i princip beroende av de kungl. kallelsebreven. Konungen kunde som förut till riks-

---

ryssarna. Landshövdingen i Åbo, Knut von Troil, hade samtidigt avsatts på grund av alltför starkt framträdande ryssvänlighet, och det nyssnämnda återerövrade området hade tillsvidare lagts under »Svea hovrätt och Uppsala konsistorium».

<sup>1</sup> Där om vittnar bl. a. en rysk förf. som skriver, att konungen under sin vistelse på Åland sommaren 1808 »blivit av innevånarna emottagen med hänryckning» (Michailofski-Danilefski, Beskrivning över finska kriget 1808—09, Tavastehus 1850).

möte inkalla representanter, en eller flera, för vilka korporationer eller menigheter han behagade. Regeringsformen av 1634 uppdrog vissa linjer och regler för riksdagens sammansättning, vilka i det stora hela följdes men som i administrativ väg kunde modifieras efter omständigheterna; ty RF 1634 var själv en blott administrativ stadga, icke en regeringsform av samma karaktär som senare tiders grundlagar med samma namn. Annorlunda är förhållandet under »frihetstiden». Då fastslår man i grundlag, icke blott riksdagens existens och maktutrustning utan även grunderna för representationsrätten. Och då betyder respektive stånds och landsorters representation icke bara ett kungl. nådevedermäle och en plikt utan en verklig rätt, oberoende av de kungl. kallelsebreven, vilka nedsjunka till en rent formell betydelse. Liksom varje adelsätt, äger varje prosteri, varje stad och varje härad — men heller inga andra sociala enheter — en absolut rätt att låta representera sig, så fort riksdag pålyses. Under gustavianska tiden återupplivas emellertid den gamla principen om de kungl. kallelsebrevens avgörande betydelse, om icke precis för riksdagens existens i och för sig, så åtminstone för dess sammansättning. Konungen kan åter förläna representationsrätt, principiellt sett, åt vem han behagar. Faktiskt följas dock i allt väsentligt de gamla regler, som fixerats under frihetstiden.

Ännu en egendomlighet bland de många i ståndsriksdagens representationsskick kräver här sitt vederbörliga beaktande. Det är den rättighet valkretsarna inom de ofrälse stånden ägde att slå sig tillsammans om en gemensam riksdagsman, vad bondeståndet angår hur många härad som helst inom samma län. På så vis kunde det bli mycket billigare för valmännen, vilka på den tiden själva fingo betala riksdagsarvodet. Det »föreningsväsende», som härigenom uppstod och särskilt av bondemenigheterna praktiserades i stor skala, tillhör de intressantaste företeelserna i vår politiskt-parlamentariska kulturhistoria. Ett studium därav ger i hög grad värdefulla inblickar i det äldre Sveriges folkpsykologiska, ekonomiska och kulturella förhållanden. Man får på den vägen en ingalunda oäven kartbild över lokala skiljaktigheter och likheter, stridande eller likartade ortsintressen, traditionell antagonism eller solidaritet mellan grannbygderna. Vanligen representerade en bonderiksdagsman två, tre eller fyra, men stundom ännu flera närliggande valhärad.

Men det var också många härad, som vanligen sände eget riksdagsombud, ja härad som alltid hade sin egen man vid riksmöte. I somliga trakter av landet var föreningsväsendet tämligen stabilt tiderna igenom, i andra visade det sig i hög grad rörligt från riksdag till riksdag, ja i Bohusläns dalar och skärgård skiftade det som bilderna i ett kaleidoskop. Vissa grannhärad inom samma län ha alltid haft gemensam riksdagsman, andra åter aldrig lämnat fullmakt åt samma person, fastän det stått dem fritt och blivit billigare. I förbigående sagt, är det detta föreningsväsende, som frambragt den naturliga valgeometriska gruppering, vilken en gång skulle bilda underlaget för lantvalkretsarnas system i Louis de Geers riksdagsskick, ett system som nu (sedan 1907) är jämmerligen förstört.

Så långt tillbaka som det överhuvud hållits riksmöten i Sverige, har förmodligen Åland, som alla andra landsdelar i Sverige—Finland, vid dem haft sin vederbörliga representation, såvitt de praktiska svårigheterna vid de olika tillfällena låtit sig övervinnas. Det gives förvisso riksmöten, dit inga representanter vare sig från Åland eller Finland kunnat komma, i synnerhet i de äldre dagar, då sådana möten stundom förlades till någon ort i södra eller västra Sverige. Och ibland kunde representanterna för Åland icke infinna sig förrän långt fram på en riksdag på grund av vidrig väderlek, vilket ävenledes icke så sällan hände med Finlands, övre Norrlands, Gottlands och Ölands riksdagsmän. Men dessa tillfälliga undantag ändra ingenting i regeln.

Åland har haft sina ombud i präste- och bondestånden, men icke i borgarståndet, ty någon stad fanns icke på ögruppen under »den svenska tiden».

Vad först representationen inom prästeståndet angår, så finna vi, att det i allmänhet betraktades såsom en given sak, att det åländska prästerskapet normalt skulle ha en egen företrädare vid riksdagarna, oavsett huru Åbo stift i övrigt lät representera sig. Betecknande i detta hänseende är, att Kungl. Maj:t vid riksdagen 1664 förklarade sig icke kunna avgöra en fråga, som rörde förhållandena mellan allmoge och prästerskap på Åland, emedan ingen prästman därifrån bevistade riksdagen. Åländska prästerskapet hade sedan gammalt strävat att bilda en inom sig slutna korporation. Av Kungl.

Maj:ts resolution å prästerskapets besvär den 2 okt. 1675 framgår, att vederbörande begärt, »att de som på Åland stadde äro, allena efterlåtas måtte de prästetjänster, som darsammastädes falla», en begäran som av kronan beviljades med förbehåll för dess rätt i fråga om regala pastorat. För Ålands prästerskap gällde sålunda från denna tid en viss inskränkt indigenatsrätt (Tunberg). Åland bildade i ty avseende ett slags stift inom stiftet.

I olikhet mot vad fallet var inom borgare- och bondestånden, stadgade sig prästerskapets representativa föreningsväsende till en viss bestämd valkretsordning, som blev stereotyp redan i början av frihetstiden. Detta var ett om än blott indirekt resultat av ett ingripande ovanifrån; nämligen av prästeståndet självt, som vid riksdagen 1727 fastslog det representantantal varje stift hade att välja. Det skedde närmast i akt och mening att förhindra, att ståndet skulle bli för litet vid riksmötena för att rätt kunna hävda sin parlamentariska ställning och kapacitet. Det antal som bestämdes var att betrakta som ett minimum, ty prosteriernas i grundlagen förlänta rätt till egen riksdagsman kunde ju ej betagas dem. Men det blev normerande och traditionellt för hela den följande ståndstiden. Utom på en enda punkt; och det var just i Åbo stift, som skulle ha fyra representanter men som kom att få fem, därigenom att Åland icke ville uppgiva rätten att under alla förhållanden äga eget prästerligt ombud vid riksmöte.

I sin för Finlands lantdagsordning från 1860-talet betydelsefulla bok »Om riksdagar» (Helsingfors 1863) betonar Wilhelm Rosenborg, att Ålands prosteri efter 1727 var det enda i Sverige och Finland, som begagnade sig av rätten att sända egen riksdagsman; och detta uttalande bekräftar sig i de svenska riksdagsakterna.

Ålands prästerskap kämpade en seg strid vid frihetstidens riksdagar för att hävda sin urgamla rätt. Det framhölls därunder, att detta från Finland så långt avskilda prästerskap väl behövde sin egen representant, att Åland vore »av så särskild beskaffenhet, att näppeligen någon landsort i riket därmed kunde komma i jämförelse». Det åländska prästerskapet behövde så mycket mera sitt eget ombud, som det vore utrustat med särskilda rättigheter och allmogens representanter sökte nedbringa dessa rättigheter till samma nivå som det finländska prästerskapets. Ätminstone från

1760 kom regelbundet särskild representant för Ålands präster till riksdagarna. Vid de fyra riksdagarna under frihetstiden fr. o. m. 1760 godkändes han även av ståndet, utom vid den utpräglade hatt-rikdagen 1769, då han utvoterades. Och vid den sista av frihetstidens riksdagar beslöts uttryckligen att för framtiden medgiva Åland eget prästerligt ombud. I enlighet härmed säger också Rosenberg, att Ålands prästerskap »har till lag upphöjd hävd att sända särskild fullmäktig».

Från den tiden utgjorde Ålands prosteri sålunda en i lag erkänd särskild valkrets, enastående inom hela riket och ofta representerad av framstående och högt betrodda riksdagsprostar. Den siste var doktor Olof Hambraeus från Jomala, som bevistade riksdagarna 1800 och 1809, båda gångerna ledamot i lagutskottet.

Ålands riksdagsprost representerade sin valkrets fullständigare än någon annan, åtminstone inom Åbo stift; ty han valdes av både pastorer och komministrar, vilket var ett ovanligt förhållande inom hela riket. Ålands präster fingo själva underhålla sin riksdagsman men bidrogo å andra sidan icke till underhållet av de övriga präst-ombuden för stiftet. Valet skedde genom kontraktsprostens försorg, och Åbo domkapitels åtgörande härvidlag var inskränkt till det minsta möjliga av rent formell natur. I ecklesiastikt-representativt hänseende hade Åland föga eller intet gemensamt med Åbo och Finland. Det kände sig som en ecklesiastik enhet för sig inom riket och hävdade detta även på det representativa området<sup>1</sup>.

Gå vi så till att syna Ålands-representation i bondeståndet, skola vi snart finna ytterligare karaktäristiska symptom av åländingarnas landskapliga självmedvetenhet och ambition att vara en menighet för sig. För bondeståndets räkning gjordes inga försök uppifrån att organisera naturliga valkretsar, vare sig genom fastslående av representantantalet för de olika länen eller på annat sätt, eller över huvud att befordra utvecklingen av någon större stabilitet i valhärdenas representativa föreningsväsende. Här fick allt ordna sig efter som det bäst passade bondemenigheterna själva. Det stod så-

<sup>1</sup> Jfr Stavenow, Studier i ståndsriksdagens senare historia. Präteståndets sammansättning och förmerna för dess riksdagsmannaval. Göteborgs Högsk. årsskr. 1895.

lunda Ålandsallmogen fullkomligt fritt att kosta på sig egen riksdagsman eller göra sig representerad för en billigare penning genom att söka förening med något annat härad (inom Åbo län).

I förteckningarna över ståndens ledamöter vid riksdagarna, och vad som är ännu bättre, under »riksdagsbesluten» — ty förteckningarna äro icke alltid riktiga — stå bonderepresentanterna upptagna i viss ordning efter länen; sålunda t. ex. »åboiterna» mellan skaraborgarna och kronobergarna. Och härvid angives alltid vilka kretsar envar enligt fullmakt representerar. Den som vill fresta en undersökning skall alltid under Åbo län finna en riksdagsman för Åland, men också, att denne alltid enbart representerar Åland. Detta härad tillhör de fåtaliga bondevalkretsar, som icke någon enda gång förenat sig med någon annan om gemensam riksdagsman. Aldrig har en finländare representerat åländingarna i svenska bondeståndet och aldrig ens en åländing jämte hembygdens fullmakt haft en sådan för något finländskt härad med sig till riksmöte. Den levande verkligheten avtecknar sig här, som så ofta i riksdagsakterna, på ett högeligen karaktäristiskt sätt vid sidan av de officiella fiktionerna. Och vi få en illustration så god som någon till vad som ännu på Borgå lantdag 1809 framhölls med stor energi, nämligen att Åland är »av särskild beskaffenhet med det övriga av Åbo län».

Riksdagsprotokollen lämna ofta rum för den iakttagelsen, att Åland är någonting särskilt för sig i motsats mot Finland. Det framlyser såväl ur det sakliga materialet vid riksmötena som ur former och symboler. De förut omnämnda petitionerna och resolutionerna må utgöra exempel nog i fråga om realia, och något utrymme i stället ägnas åt vad de parlamentariska formalia kunna förtälja oss.

Man har på finländskt håll<sup>1</sup> gjort ett stort nummer av ett memorial från 1789, undertecknat av 18 »finska nationens riksdagsmän», bland vilka även befinner sig representanten för Åland vid riksdagarna 1786 och 1789, Eric Ersson<sup>2</sup>. Man vill häri se ett ekla-

<sup>1</sup> Se M. G. Schybergson, Åland i historisk tid (1919).

<sup>2</sup> Detta memorial »utav finska nationens riksdagsmän» tillhör den serie »ödmjuka» sådana, som den 23 mars 1789 avgåvos i bondeståndet rörande krigsbevillningen, och lyder sålunda:

»Det lär vara bekant, att Finland över allt redan i flera år blivit hemsökt med så svår missväxt, att allmogen på många ställen fått nära



tant bevis för Ålands samhörighet med Finland. De med ståndsricksdagarnas protokoll närmare förtrogne torde emellertid icke utan vidare räkna detta memorial såsom av någon betydelse i den åsyftade riktningen. Att Eric Ersson satt sitt namn under memorialet torde förefalla riksdagshistoriska experter såsom en alldeles naturlig sak. Om man till att börja med, såsom Schybergson o. a. synas göra, antager, att de i memorialet berörda förhållanden och önskemål också gällde Åland, så är det ju ingalunda någonting märkvärdigt, att Eric Ersson biträtt detsamma. Men även om memorialet icke alls har avseende på Åland utan bara på Finland, så är hans underskrift lika fullt en naturlig och alldaga sak — då ju Eric Ersson dock alltid officiellt tillhörde riksdagsmännen från Finland, efter som han enligt den officiella ordningen tillhörde riksdagsmännen från Åbo län. Om hans namn åter saknats under papperet, skulle det verkligen ha varit en märkvärdighet, ty det torde vara

sig av bark, mössja och agnar. Samtliga rust- och rotehållare hava ock sedan 1778 underhållit reserver, varav den svenska allmogen icke haft någon kännning. Desse reserver hava finnarne vid krigets början låtit gå i fält, varest största delen stupat. Våra landsmän hava ock på egen bekostnad låtit reva och storskifta sina hemmans ägor, vilket icke avlupit utan synnerlig kostnad. Genom allt sådant, har väl finnarnes förmögenhet med allone försvunnit; men varken vilje vi eller någon annan av våre medbröder i Finland undandraga oss att i märkelig mån deltaga uti den allmänna krigsgård, som nu kommer att utgöras; dock våge vi hemställa, om icke finnarne i avseende å det anförde borde njuta någon lindrigare bevillning än den del av rikets allmoge, som genom förenämnde händelse ej blivit utblottade.

Henric Andersson från Halicko härad,	Ad. Henricsson Alopæus från Karelen,
Johan Henriesson Säppälä fr. Masko härad,	Henric Henriesson Rikalainen fr. Vemo och N. Satagunda härad,
Matts Mattsson Hossa fr. Lojmijocki socken,	Johan Jöransson Knapi från Tavastehus län.
Nils Majori, Thomas Eliäson Säppälä ifrån Kymenegårds län,	
Abr. Jöransson Ahlfors ifr. Kymenegårds län,	Carl Pollon ifr. Nylands län,
Hans Grönberg ifr. Nylands län,	Hans Hansson Michels ifr. Vasa län,
Jacob Seikula ifr. Uleåborgs län,	Pål Eskelinen ifr. Savolax län,
Mårten Käränen ifr. Pilsjärvi socken,	Matts Mateula ifr. Åbo län,
Eric Ersson ifr. Åbo län och Åland,	Elias Ticander ifr. Vasa län.

utan exempel, att en riksdagsman icke medundertecknat ett »mass-memorial» från sin egen »länsbänk», nota bene om icke memorialets innehåll varit stridande mot hans egna valmäns speciella intressen. Sådan var riksdagskutymen. Nu synes mig memorialet icke alls hava avseende på Åland utan på Finland ensamt. Men Eric Ersson har skrivit under det i allt fall, precis som man kunde vänta av honom. Av formella skäl har han i alla händelser icke kunnat undandraga sig detta. Men den protokollsvane ser genast, att han ansett skäligt angiva, varför han, riksdagsmannen för Åland, vilket icke synes ha haft de i memorialet omnämnda anledningar att beklaga sig eller anhålla om de i memorialet begärda lindringarna, likväl endosserat detta andragande från sina medbröder i Finland. Han påpekar i sin underskrift, att han icke bara är Ålands riksdagsman utan också formellt representant för Åbo län. Under det att hans 17 medbröder från Finland skriva sig som representanter antingen för sina respektive valkretsar eller respektive län, kallar han sig för »Eric Ersson ifrån Åbo län och Åland». Om han icke velat särskilt markera, att han skrivit under detta memorial, icke som Ålands representant, utan som Åbo läns, så hade han utan all fråga tecknat sig »Eric Ersson från Åland», som var hans normala titulatur. Han kunde ha skrivit sig som »E. E. från Åland i Åbo län», eller snarare kanske »E. E. från Åland och Åbo län», vilket är den typiska formeln för alla andra, då de låta namnet åtföljas av både valkrets- och länsbeteckning. Men dessa titulaturer hade varit svagare medel för hans speciella accentuationssyfte, och därför har han tecknat under med en alldeles enastående representationsformel. Det är i själva verket den enda gången över huvud, då Ålands bonderiksdagsman uti de i tryck tillgängliga riksdagsprotokollen tecknar sig eller betecknas på detta sätt. Annars heter det alltid »N. N. från Åland».

Prof. Schybergson fäster särskild vikt vid den omständigheten, att i detta mem., som Ålands representant underskrivit, förekommer uttrycket »våra medbröder i Finland». Det är verkligen möjligt, att den omständigheten har en viss betydelse — men i så fall i motsatt riktning mot den påstådda. I och för sig är ett sådant uttryck ingenting att fästa sig vid. I bondeståndet sade man alltid »mina medbröder», där man nu i kamrarna säger »mina herrar». Om

komittenterna hette det »våra hemmavarande medbröder» eller »våra medbröder» där eller där. En riksdagsman från vilket håll som helst i Sverige eller Finland kunde vid tillfälle tala »om våra medbröder i Finland», liksom en finländare kunde tala om »våra medbröder i Sverige» (t. ex. i ett mem. från riksdagen 1800 av »samtliga riksdagsmän ifrån Finland»), eller åländingarna (såsom 1689) tala om sina »medbröder i Sverige och Finland».

Det vanliga i ett mem. är, att man hänvisar till sina »hemmavarande medbröder». Så kunde här mycket väl ha gjorts, särskilt för den händelse memorialet också har avseende på Åland; men även om så ej är fallet, på grund av Ålands tillhörighet till Åbo län och Finland. Att man här valt uttrycket »våra medbröder i Finland» torde sammanhänga därmed att memorialet icke alls avser Åland. Ville man under sådana förhållanden ha åländingen med, så var det ju det enda korrekta att tala om »våra medbröder i Finland» och icke om »våra hemmavarande medbröder». Uttrycket pekar alltså i samma riktning som den enastående representationsformel Eric Ersson använt i sin underskrift.

Enligt min mening bevisar Eric Erssons från Åland underskrift på det mångomskrivna memorialet från 1789 års riksdag ingenting annat till favör för den finländska argumentationen än det, att Åland vid den tidpunkten hörde till Åbo län; men det visste man ändå. Memorialet har varken större eller mindre betydelse än exempelvis det memorial från 1800 års riksdag, som jämte 28 riksdagsmän från Sverige (alla med länsbeteckning) undertecknats av »Anders Mattsson i Bamböle ifrån Åland» (utan länsbeteckning).

Såsom jag redan i någon mån antytt, råder det en genomgående konsekvens i fråga om namnskicket eller riksdagsmännens titulation i bondeståndsprotokollen. Namnskicket är signifikativt och kan därigenom lämna den med detsamma förtrogne åtskilliga upplysningar av reellt värde. Riksdagsmännen benämnas så gott som alltid efter sina län, någon gång efter landskapet. Vid undertecknande av memorial o. d. benämna de sig också själva i regeln på samma sätt, stundom dock med angivande av sina valkretsar, med eller utan länsbeteckningen. Det heter sålunda exempelvis Nils Pehrsson från Malmöhus län, var gång denne man nämnes i en protokollförd diskussion, Hans Michels från Vasa län, Mats Sotisari

från Uleåborgs län o. s. v. Blott undantagsvis förekomma andra benämningar. Icke så sällsynt är att man kollektivt talar om »riksdagsfullmäktigerna från Finland» eller att t. ex. »Gabriel Andersson från Åbo län» får heta »G. A. från Finland». Men det faller aldrig ett protokoll in att presentera Eric Ersson eller Jan Persson eller någon annan ålänning såsom »N. N. från Finland»; ej heller, och det är det märkligaste, såsom »N. N. från Åbo län». Det heter alltid »N. N. från Åland», vare sig ålänningen står för sig eller i sällskap med sina kamrater på länsbänken — utom i ett undantagsfall, vilket i hög grad förstärker regeln. Om ålänningen inväljes i någon delegation, till vilken en skall utses för varje län, t. ex. i det elektorskollegium, som väljer utskotten eller i den deputation, som skall granska de s. k. besvären, så nämnes han konsekvent »N. N. från Åbo län» — vilket ju här i själva verket betyder (och stundom skrives) *för* Åbo län. Han representerar här sin länsbänk. Men i alla andra fall nämnes han »N. N. från Åland», alltunder det att hans bänkkamrater kallas »N. N. från Åbo län» (eller Åbo och Björneborgs län). Ett memorial från 1792 har följande underskrifter: Hans Hansson Michels från Vasa län, Jan Persson *från Åland*, P. M. Lundgren från Kristianstads län, Samuel Andersson *från Åbo län*. Underskrifterna äro i hög grad karaktäristiska för det typiska namnskicket såväl i memorial som diskussionsprotokoll. Exemplet kunde lätt mångfaldigas, men det får vara nog med de givna. Särkert är emellertid, att så ofta som Ålands riksdagsman nämnes i protokollen, så nämnes han, i olikhet med länskamraterna, vid sitt eget representantskap — med representationsformeln »från Åland» — därest han icke omtalas såsom innehavare av deras särskilda uppdrag att representera länet i sin helhet, då han nämnes med representationsformeln »från (eller för) Åbo län».

Det här teckentydandet kan ju förefalla som en barnslig lek med formella bagateller och petitesser. Gärna för mig. Den som gitter studera dessa och andra gamla parlamentariska former och bruk, skall alltid så småningom finna ut, att härutinnan, såsom icke så sällan, det stora avspeglar sig uti det lilla. Han skall få ögonen upp för, med vilken utomordentlig seghet gamla historiska fakta leva kvar genom sekler i vårt praktiska såväl som paragraferade riksdagsskick, om icke på annat sätt så i den parlamentariska eti-

ketten. Han skall uppdaga, att i riksdagsetikettens mångahanda detaljer ofta sitta minnen och märken kvar av mångt och mycket, som en gång utgjort nog så viktiga realiteter; att mången formell företeelse, som till synes är en ren bagatell utan särskild mening, i själva verket utgör den kvardröjande symbolen av ett sakförhållande från gammal tid.

Ingen som studerat sig igenom vårt riksdagsliv intill de dagar, då Åland skildes från Sverige, kan heller undgå att finna, hurusom Ålands egendomliga ställning i Sveriges rike av ett gammalt land eller landskap med nog så stora reella och organisativa skiljaktigheter från de finländska områden, med vilka det så länge delade läns- och stiftsband, på ett karaktäristiskt sätt avtecknade sig även inom riksdagsorganisationen, riksdagsarbetet och riksdagskutymen.

I min förut omnämnda uppsats av 1913 påpekade jag, att Åland i olikhet mot Finland även var representerat vid 1809 års riksdag, men blott i prästeståndet.

Huruvida man i mars 1809 på vederbörligt håll vidtagit några åtgärder för att kalla Ålandsbönderna till val är obekant. Förut hade ju sådant varit Åbolandshövdingens sak, nu efter införlivningsakten av 1808 ålåg det däremot landshövdingeämbetet i Stockholm. Uppsala domkapitel har i allt fall icke försummat sin plikt att utsända cirkulär till Ålands prästerskap om val till ståndet. Det skedde emellertid samma dag, som Döbeln avtågade från Åland under ryssarnas andra invasion där. Under sådana förhållanden kunde icke något val äga rum, och tvivelaktigt är, om domkapitlets skrivelse ens ankommit till Åland. I skrivelsen säges, att som Åland förut haft sin egen deputerad i prästeståndet, men konsistoriet icke kände till på vad sätt Ålands prästerskap plägar välja eller prestera arvode åt sin riksdagsman, så borde vice kontraktsprosten föranstalta om valet och arvodet på det sätt förut varit brukligt och därefter insända behörigt valprotokoll. Att vice kontraktsprosten fick uppdraget berodde därpå, att kontraktsprosten Hambraeus vistades i Stockholm. Något val blev av nyssnämnda orsaker icke verkställt. I stället kom prosten Hambraeus att själv inträda såsom Ålands representant i prästeståndet genom ett slags för honom för tillfället

tillskapad självskrivnhetsakt. Huru härvid tillgick, framgår av prästeståndets protokoll för den 4 maj 1809, vari det heter:

»Tillkännagav H. H. ärkebiskopen och talmannen, hurusom H. K. H. hertigen och riksföreståndaren i anledning av kontraktsprostens på Åland och kyrkoherdens i Jomala herr doktor Olof Hambraei därom gjorda ansökning samt med avseende däruppå, att prästerskapet på Åland nu är utur stånd satt att någon fullmäktig till den påbegynte riksdagen i behörig ordning hitsända, nådigst förklarar det vara med dess goda minne och välbehag överensstämmande, att bemälte kontraktsprost doktor Hambraeus, i likhet med vad vid 1719 och 1743 års riksdagar hänt med det då ifrån Åland och Finland flyktade prästerskap, tillåtes att vid denna riksdag såsom ledamot i prästeståndet ingå och i dess överläggningar deltaga; vadan ock höglowliga rikskanslersämbetet vid slutet därav (nämligen förteckningen över ståndets ledamöter) uppfört nämnde kontraktsprost, vilken redan vid 1800 års riksdag i Norrköping av sin division varit till riksdagsman kallad, såsom fullmäktig för Åland, vilket enligt kungl. brevet av den 17 mars 1808, tillsviðare hörer under Uppsala stift».

Detta något egendomliga representantskap har nu på sista tiden mycket förhånats av finländska författare och förklarats för alldeles olagligt. Det är emellertid icke rådligt att vara så alldeles säker på den saken.

Såsom framgår av det citerade protokollet, har man 1809 gjort detsamma i fråga om Ålands representation i prästeståndet, som man gjorde 1719 och 1743 beträffande både Ålands och Finlands, nämligen förklarar en enskild tillstädesvarande valman såsom riksdagsman för en valkrets, som var urståndsatt att själv i vanlig ordning välja. Beträffande fallen av 1743 är saken utan tvivel betänklig ur positivt-statsrättslig synpunkt. Men fallen av 1719 och 1809 kunna icke utan vidare förklaras olagliga. 1719 gällde ännu Vasamonarkiens statsskick i det stora hela, och i maj 1809 gällde ännu Gustaf III:s, vilket i alla möjliga avseenden ville vara en återupplivning av det förra. Vid båda tillfällena gällde alltså även den urgamla ovan omnämnda principen om de kungl. kallelsebrevens såsom i yttersta hand avgörande för riksdagens sammansättning, eller, annorlunda uttryckt, principen om konungens rätt att förläna representationsrätt åt vilken korporation eller menighet han behagade, eller kalla vem han ville till riksmöte. Från och med 1778

begagnade sig också Gustaf III av detta kungl. prerogativ för att till riksmötena kalla pastor primarius i Stockholm. Ingenting hindrade, vare sig honom eller regeringen av 1809, att på samma sätt kalla kontraktsprostén på Åland. Att sådan kallelse nu skedde på grundvalen av vederbörandes ansökan berodde väl närmast på att så tillgått vid ett par föregående fall av liknande art under den gustavianska epoken — då vid riksdagen 1778 en och vid riksdagen 1792 tvenne sockenrepresentanter hos Kungl. Maj:t sökte och undfingo extra mandat i bondeståndet. Att regeringen ansåg sig handla i enlighet med sin lågliga rätt torde, med hänsyn tagen även till dessa prejudikat, icke böra betvivlas. Och prästeståndet godkände sin nykomne ledamot utan vidare. Det synes visserligen ha knotats ur kottierpolitisk synpunkt mellan skål och vägg; Hambraeus berättar själv, att hans inträde i ståndet ansågs för ett verk av den mäktige biskop Nordin, som troddes därmed vilja stärka sitt anhang; det »gjorde därför i början» — säger han — »mycket buller, så att jag hade i förstone ärkebiskopen och nästan hela ståndet emot mig, men som dock i längden blevo alla mina vänner» (Schybergson). Några anmärkningar mot förfarandets laglighet ha emellertid icke kommit till synes. Ett bättre bevis på ståndets förtroende kan man ej heller begära, än att Hambraeus återinsattes på den plats i lagutskottet, som han redan vid riksdagen 1800 innehafte.

Man har också velat se någonting betecknande, både för Ålands omaka ställning till Sverige i de dagarna och Hambraei till prästeståndet, däruti, att han i förteckningen på dess ledamöter icke upptogs bland Uppsalienses utan ställdes som siste man för sig, utanför stiftsbanden. Fåfängt! Det är RK-ämbetet, som expedierar förteckningen efter att ha granskat fullmakterna; och man har där helt naturligt sätt Hambraeus å part, ty han hade ingen fullmakt; då Uppsala konsistorium icke hade expedierat någon fullmakt för honom, så kunde RK-ämbetets byråkratiska korrekthet ej heller tillåta sig placera honom bland Uppsala stifts representanter. Över huvud får man icke i fråga om representation och namnordning e. d. utan vidare lita på förteckningarna över ståndens ledamöter vid riksdagarnas början. Pålitligare äro, såsom redan förut antytts, namn- och valkretsförteckningarna under det s. k. riksdagsbeslutet eller andra högtidliga av samtliga riksdagsmän undertecknade akter.

Och att prästeståndet efter Hambraei inträde i ståndet placerat honom på hans ecklesiastikt-administrativt sett rätta plats, det finna vi lätt nog. Hambraeus har varit med om att underskriva både avsättningsakten, regeringsformen och tronföljarevalakten av 1809, och därvid förekommer han på sin rätta plats, såsom siste man bland Uppsala stifts ombud. Hambraeus deltog sålunda å det åländska prästerskapets vägnar uti allt det viktigaste arbetet för konstituerande av det nya Sverige, som uppsteg ur 1809 års svenska revolution och som alla vid den tiden trodde skola alltjämt omfatta även Åland. Först sedan freden med Ryssland ratificerats, tillkännagives i prästeståndets protokoll (2 nov. 1809), att Hambraeus »nu mera ansåg sig icke böra i ståndets överläggningar deltaga».

Nu skall det villigt erkännas, att Hambraei representantskap icke just är någonting att skryta med, allra minst om man ser till realiteterna. Han låg i delo med sina sockenbor; man anklagade honom för ryssvänlighet, ett öde som han delade med de flesta övriga ämbetsmännen på Åland, vilka i allmänhet icke ansågo sig kunna vägra verkställighet åt den ryska ockupationskårens rekvisitionsorder, något som allmogen icke ville fatta. Hans vistelse i Stockholm berodde synbarligen mest därpå, att han behövde rentvå sig för beskyllningarna och på att han icke kände sig trygg inför allmogens hotelser. Som ensam representant för Åland var han sålunda icke rätte mannen; men å andra sidan får ju erkännas, att det icke egentligen var sina sockenbönder Hambraeus skulle representera utan Ålands prästerskap.

Hela denna egendomliga representationshistoria har sin huvudsakliga betydelse såsom bevis på hurusom man i Sverige icke hade annan tanke, än att Åland utgjorde ett gammalt Svealandskap, som nu efter Finlands egen kejsrerliga revolution på Borgå landtdag, vid vars avgörande händelser Åland icke haft någon representant, definitivt skilts från varje förbindelse med detta; och att väl Finland, men icke Åland, komme att gå förlorat vid den stundande uppgörelsen med Ryssland.

Sådan var givetvis även den åländska allmogens mening. Dess främste man har också i sitt förhållande under dessa dagar givit ett tydligt uttryck däråt.

I Stockholm var Åland på visst sätt också representerat av en



man, som betydde vida mer än Hambræus. Det var Ålandsböndernas gamle högtbetrodde riksdagsman från 1800 års riksdag, Anders Mattsson (Lundqvist) i Bamböle, huvudman för en bondesläkt, vars yngre medlemmar synas ha tagit livlig del i ryssarnas förjagande från Åland i maj 1808. Han var, sedan 1807, en av bondeståndets bankofullmäktige, samt ledamot i bondeståndets kanslidirektion, som hade att ombesörja vissa ståndsangelägenheter, även mellan riksdagarna. På bankofullmäktigeinstitutionen liksom på så mycket annat i vårt äldre riksdagsskick anlade man en viss regionalistisk synvinkel. Bankofullmäktige (liksom riksgälds-) betraktades, förklarligt nog, såsom ett slags extra representanter för den landsända, varifrån de voro; och därför var ock en viss alternationsordning bestämmd med hänsyn till de olika stiftens, städerna och länen vid val av dessa förtroendemän. De voro så mycket bättre att ha som representanter för ortsintressenas tillgodoseende i Stockholm, som de ju fungerade, vare sig riksdag var samlad eller icke. Det kändes säkerligen som en god tröst för Ålandsbönderna, att de dock trots allt hade sin Anders Mattsson kvar i Stockholm. Och att inga försök gjordes att på ett eller annat sätt smuggla in någon ålänning i bondeståndet 1809, får nog tillskrivas den omständigheten, att Åland hade sin gamle riksdagsman i själva styrelsen för »Riksens ständers bank». Man kan emellertid i allt fall fråga sig, varför man icke tillgrep det kungliga prerogativet för att insätta Anders Mattsson på hans naturliga plats i bondeståndet, d. v. s. bland representanterna för Stockholms län, dit Åland ju sedan den 17 mars 1808 hörde. Om något sådant varit på tal är icke bekant. Men säkert är, att för en sådan anordning fanns det ett verkligt hinder. Enligt bondeståndets uttryckliga beslut skulle det visserligen för valbarhet till bankofullmäktig för bondeståndet fordras valbarhet till riksdagsman i ståndet, men ingen som vore bankofullmäktig skulle kunna vara riksdagsman i sitt stånd. Vilde bondeståndet självt i ett enskilt fall blunda för detta sitt eget beslut, så var det dess egen sak, men regeringen kunde icke taga initiativet till ett brytande däremot.

Händelserna i Borgå, Finlands konstituerande som statsrättslig enhet, hade ingen rättsverkan i fråga om Anders Mattssons från Åland förtroendemannaställning i den svenska riksdagsorganisa-

tionen. Han fungerade oberörd därav ända till den 7 nov. 1809, då han anmälde, att han »icke längre ansåg sig berättigad att deltaga i fullmäktiges förhandlingar med anledning av det emellan Sverige och Ryssland avslutade och nyligen kungjorda fredsfördrag». Det oväntade hade inträffat, att även Åland strukit med vid uppgörelsen. I följd därav miste Anders Mattsson sin valbarhet till bondeståndet och kunde sålunda ej heller längre vara dess bankofullmäktig.

Var, såsom ovan medgivits, den representation Åland hade i prästeståndet under förra delen av riksdagen 1809—10, ingenting just att skryta med, så kan detta med minst lika mycken fog sägas om den representation landskapet ägde i prästeståndet under senare delen av Borgå lantdag.

Redan den 16 mars 1808 hade genom en kejsarlig deklARATION Finland förklarats för en erövrade provins. Den 14 aug. s. å. följde i en särskild kungörelse en förklaring om Ålands införlivande med Ryssland. Åland var emellertid då redan befriat från ryska trupper och stod utaför det av ryssarna ockuperade området ännu, då Borgå lantdag sammankallades. Inga försök att få Åland representerat på lantdagen kunde sålunda löna sig vid den tidpunkten. Någon åländing var ej heller närvarande den dag, då Finland upphöjdes bland nationernas antal såsom ett särskilt storfurstendöme i union med Ryssland och Finlands ständer svuro Alexander I tro och lydnad. Emellertid synes man, väl icke från rysk, men från finländsk sida ha uppfattat Åland såsom en given del i det nya Finland<sup>1</sup>. Och så fort sig göra låtit efter ryssarnas förnyade ockupation av öarna, har man sökt att på ett eller annat sätt få Åland representerat på lantdagen. Någon bonde har kanske icke stått att få, säkert är, att ingen sådan kom därifrån. Men en präst anmälde sig senare under sessionen — såsom redan Rosenborg omtalar, framhållande, att det för prästeståndet var synnerligen angeläget att få någon förstärkning, enär det bara bestod av 6 ledamöter utom talmannen.

<sup>1</sup> Om ryssarnas uppfattning av Ålands svenskhet se en artikel av förf. i Göteborgs Morgonpost för den 21 sept. 1920.

Genom de 1899 utgivna protokollen från prästeståndet och Schybergsons forskningar har man fått någorlunda klarhet om hur det gick till vid denna förstärkning. Den 14 april, säger Schybergson, begärdes av sakliga skäl i prästeståndet bordläggning av ett ärende, »till dess ståndet hunnit förstärkas med en fullmäktig från Åland». Man hyste tydligen samma uppfattning som den svenska regeringen 1664 (se ovan), nämligen att angelägenheter, som rörde Åland, icke kunde avgöras utan i närvaro av dess egna representanter; Åland var ju »av särskild beskaffenhet med det övriga av Åbo län», för att nu nyttja lantdagens egna förut här citerade ordalag.

Den 28 april gav Åbo domkapitel, säkerligen på uppmaning från Borgå, såsom Schybergson framhåller, order om val av prästerlig riksdagsman för Åland. Vice kontraktsprosten G. J. Öhman anmodas att »på enahanda sätt, som vid riksdagsval förut vanligt varit, med det skyndsammaste draga nödig försorg» om val av en fullmäktig, vilken därefter »bör sig med görligaste första här inställa för att avresa till Borgå».

Tre veckor senare omtalar prästeståndets protokoll (17 maj), att talmannen föredragit en inlaga från prosten och kyrkoherden i Kumlinge, magister Isaac Høeckert, vari denne förmäldes vara utsedd att på Ålands prästerskaps vägnar bevista den pågående lantdagen. Høeckert anhöll, att ståndet icke ville »göra avseende uppå den avvikelse från förr vanliga formaliteter, som härvid tillfälligtvis sig företett, utan mer avse sakens rättvishet och därför höggünstigt tillåta» honom att vid lantdagen »bevaka Ålands prästerskaps rätt», vilket bevakande för tillfället vore »av mer än vanlig vikt» och även gäve honom möjlighet »att meddela nödiga upplysningar om andra åländska angelägenheter, helst inga deputerade ifrån Åland» infunnit sig till lantdagen. Till denna inlaga bifogades en av prosten Öhman underskriven fullmakt, daterad Sunds prästgård den 3 maj 1809 och försedd med påskrift av professor A. J. Lagus om att den uppvisats och godkänts i Åbo domkapitel den 8 maj, »och varigenom herr prosten Høeckert, såsom därtill vald och kallad, befullmäktigas att å Ålands prästerskaps vägnar bevista den redan började och även påstående lantdagen i Borgå stad». Høeckerts ansökan godkändes av ståndet, och den 24 maj tog han sitt inträde darsammastädes. Lantdagen hade då »påstått» i jämt två månader, men

under den tid av nära två månader den ytterligare påstod, synes Høeckert ha varit en verksam och god representant för Åland. I det grundläggande konstitueringsarbetet för det nya Finland har han ingen del, det gjordes långt före hans inträde i ståndet; men han har naturligtvis anslutit sig till dess resultat samt varit med om att underteckna lantdagsbeslutet. Att åländingarna likvisst ansett detta vara utan all betydelse för dem, så länge Sverige icke ännu avträtt Åland, är utom allt tvivel. Ännu ett tredjedels år voro de representerade i Stockholm, och åt det hållet voro deras sinnen riktade.

De formella bristerna hos Høeckerts representantskap ligga ju i öppen dag och erkändes även lika öppet. Utgivaren av protokollen, Elis Lagerblad, anmärker, att Høeckert i olikhet med de övriga ledamöterna i prästeståndet »saknade fullmakter» och att detta förmodligen står i samband med de i protokollet omtalade oformaligheterna vid hans beklädande med mandatet. Pluralen »fullmakter» torde överraska. Men saken är den, att i de finländska stiftet, liksom i de norrländska, skulle varje väljare, samtidigt som han avgav sin valsedel, bifoga en av honom underskriven fullmakt in blanco. Prostarna insände valsedlar och blancofullmakter till konsistorium, som efter verkställd sammanräkning ifyllde de valdes namn å vederbörande fullmakter, och dessa medfördes sedan, stundom jämte valsedlarna, till riksdagen för vederbörlig granskning. Høeckert medförde blott en enda fullmakt, nämligen från den röstinsamlade prosten Öhman själv.

Om det nu verkligen hållits ett val i dennes prästgård den 3 maj 1809, så är det en stor förlust, om valprotokollet, såsom Schybergson förmodar, blivit förstört vid Åbo brand. Icke därför, att icke den egendomliga karaktären av Høeckerts representantskap är klar nog ändå genom prästeståndets protokoll. Utan därför, att det skulle varit högst intressant att få se, huruvida kontraktets pastorer och komministrar verkligen fått något påbud om valet, och i så fall, hur det kunde komma sig, att ingen enda — utom väl »den valde och kallade» — behagat hörsamma detta påbud; vidare huru de båda högvördige kommit överens om vem som skulle resa till lantdagen, och slutligen vem som skulle betala kalaset, d. v. s. arvode och resekostnad. Ty icke kunde Ålands präster, som ju tillhörde Uppsala stift, lagligen tvingas att betala kostnaderna för underhållet av en re-

presentant, allra minst en som avfärdats på detta sätt, vid lantdagen i Borgå, som icke var sammankallad av den kungl. svenska regeringen utan av den kejsrerliga ryska.

Det må nu vara med dessa ting huru det vill — Ålands prästerskap var 1809 över hövan bönhört i fråga om särskild representation, först och sist i Stockholm (4 maj—2 nov.) och dess emellan (24 maj—19 juli) i Borgå, men på båda ställena något dubiöst, i Stockholm genom ett kungl. nådevedermäle åt prosten Hambraeus, i Borgå genom ett »höggunstigt» prästestånds avlatsbrev åt prosten Høckert.

\*

De hundra åren under storfursten av Finland ha för Åland varit en isoleringens tid som aldrig förr. I gamla tider låg Åland mitt i det svenska riket. Detta faktum hade sina verkningar i olika hänseenden för Åland, sina fördelar icke minst — för Åland såväl som för Sverige och Finland. Sedan 1809 har det legat i en avsides krok av det politiska och nationella komplex, vars öden det haft att dela — i en avkrok av ryska riket, avsides i havet mellan Sverige och Finland. Bortglömt och försummat har Åland »i stort sett fört sitt eget liv sedan 1809 och förblivit ganska främmande för den patriotism, som sedan 1830-talet uppspirat i Finland» (Schybergson). Denna frånvaro av politiskt, liksom ekonomiskt, samspel med fastlandsborna i öster gav sig ofta tillkänna redan under svensktiden, en sak värpå även denna framställning lämnat sina bevis.

Den här givna framställningen över Ålands ställning i representativt hänseende inom det gamla svensk-finska riket har haft sitt ändamål i sig själv. Ämnet är aktuellt, och framställningen bär spår därav i så mått, att den måst taga ställning till vissa meningar, som framburits i framkomna historiska utredningar under den fortgående Ålandsdiskussionen. Men jag skulle behandlat ämnet i alla fall, till fortsättning av föregående studier av liknande art. Vad som emellertid än kan utläsas därur i avseende på Sveriges eller Finlands »historiska rätt» till Åland, så har det icke varit min avsikt att här vare sig hävda en sådan rätt för Sverige eller underkänna en sådan för Finland. De rent finländska landskapen voro en gång,

lika väl som det åländska, delar av det egentliga Sverige, i motsats mot de baltiska och vendiska biländerna — delar av det Sverige, som var representerat på de svenska riksdagarna. Och när allt kommer omkring, när man väger det ena mot det andra, så synes det mig, som om man icke så tvärsäkert, som stundom sker, på ena och andra sidan, borde avgöra denna fråga om den historiska rätten.

Vad som däremot utan tvekan torde kunna slutas både av denna undersökning och av här omnämnda utredningar, det är, att vare sig Åland hamnar hos Sverige eller Finland, så äger det en otvivelaktig historisk rätt till en relativt självständig ställning inom statsbandet.

# BISMARCKS FÖRBUNDSSYSTEM.

NÅGRA ANMÄRKNINGAR

AV

PROFESSOR RUDOLF KJELLÉN.

Här avses den europeiska konstellationen i Bismarcks sista tid, den mogna frukten av en halv mansålders diplomatisk verksamhet, resultatet av mästarens ordnande hand i statssystemet, sådant det framstod i sin fullbordan och omedelbart före sin upplösning på den avgörande punkten. Den senaste tidens publikationer ur belgiska, ryska, tyska och österrikiska geheimearkiv (särskilt PRIBRAM's upplaga av Österrike-Ungerns hemliga traktater 1879—1914) ha spritt mycket ljus över hittills dunkla punkter däri — jag kan endast beklaga, att PLEHN's stora, nyss utkomna arbete i ämnet (»Bismarcks auswärtige Politik nach der Reichsgründung») här icke varit mig tillgängligt.

1871 års förändring i statssystemet blev icke som 1815 års bekräftad genom en gemensam stormaktgaranti, och Frankrike kunde icke resignera. Å andra sidan bar Tyskland även efteråt på mellanlägets och de öppna gränsernas svaghet; förändringen hade endast till en ringa del (Vogeserna) övervunnit den. Dessa äro konstanterna i Bismarcks utrikespolitiska ekvation, med vilka han räknar vid varje lösning<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Veterligen har Bismarck endast en gång gett uttryck åt tron på en försoning med Frankrike, nämligen under den Ferry'ska eran 1884, se Kreuzzeitung <sup>20/s</sup> 1918, citerad i TIRPITZ, Erinnerungen, 1919, s. 91. Plattformen för försoningen tänktes då som »jämvikten på hafvet», d. v. s. gemensam front mot England. Förhoppningen räckte icke länge. Det finnes

Hans mål är intet annat än status quo, upprätthållandet av 1871 års verk. Faran kommer från Frankrike. Men Frankrike är »ofarligt, så länge det saknar allierade» (brev till Arnim <sup>20/12</sup> 1872). Därför lider han, enligt Schuvalofs bekanta ord 1878, under en »cauchemar des coalitions». För att här förekomma i stället för förekommas söker han nu själv skapa koalitioner mot Frankrike. Detta är en preventiv politik: ena strängen på bågen, vars andra sträng heter militarism, stärkande av egna försvarskrafter; men bägge tjäna ett klart defensivt och fredligt syfte.

Enligt den av FAHLBECK uppdagade geopolitiska lag, som skulle kunna formuleras som *attraktion till grannens granne*<sup>1</sup>, hotade den franska koalitionsfaran från Österrike och Ryssland: den »Kaunitzka koalitionen» spökar esomoftast i Bismarcks »Gedanken und Erinnerungen». Det blev därför hans första tanke att infånga dessa båda grannar i sitt eget nät. Stora antecedentia från Polens delningar och den heliga alliansen gävo traditionens helgd åt en sådan förbindelse, och i de strängt monarkiska författningarnas gemensamma motsats mot demokratien fanns ett bindemedel för stunden. Sålunda uppstod på våren 1873 Bismarcks första stora utrikespolitiska system, tre kejsarententen<sup>2</sup>.

Denna koalition är, som man ser, en författningsspolitisk parad mot den nyssnämnda geopolitiska lagen. Man har kallat den »en ny upplaga av den heliga alliansen»<sup>3</sup>. Den realiserar tillnärmelse-

elt belgiskt-engelskt vittnesbörd från 1887, att blotta sammanställningen Frankrike och Ryssland i en tidning kunde vålla Bismarck nervattacker, se SCHWERTFEGER's edition af belgiska akter »Zur europ. Politik», V, 20.

<sup>1</sup> FAHLBECK, Sveriges adel, I, 477 f.

<sup>2</sup> Att kejsarmötet i sept. 1872 verkligen avsatte skriftliga resultat vid denna tid, vet redan WERTHEIMER i sin Andrassy-biografi, II, 84, 90, och bekräftas nu i 1881 års förnyade avtal, art. VI, se nedan. — Överenskommelsen befinnes icke sällan i tidens handlingar betecknad som förbund eller allians, så av Bismarck själv i Gedanken und Erinnerungen II, 229, 232, och i tsarens hotelsebrev <sup>16/8</sup> 1879 (KOHL's Wegweiser, s. 170) samt belgisk not <sup>16/1</sup> 1877, SCHWERTFEGER V, 9 n; jfr t. ex. FARGES i Lavisser-Rambaud, Hist. générale, XII (1901), s. 512, DÉBIDOUR, Hist. diplomatique 1815—78, II, 758, och TARDIEU, La France et les alliances, s. 145 (»entente snarare än allians»).

<sup>3</sup> HOLLAND-ROSE, The development of the europ. nations, 1905, s. 319; jfr ALBIN, La paix armée, 1913, II, 226, och ONCKEN, Das alte und das neue Mitteleuropa, 1917, s. 10 n. 1.



vis den problemställning, som våra dagars stora entente urgerat i världskriget: autokrati mot demokrati. I denna motsats förenas Central- och Östeuropa till ett politiskt block mot Frankrike. Geografiskt är det från tysk synpunkt en orientering åt öster. Vi veta, att den unge Bismarck en gång tänkt sig Tysklands problem löst i sammanhang med ett enigt Skandinavien, med accepterande av mellanläget och dubbelfront mot slaver och galler: — Gustaf Adolfs pangermanska program med omvänt förtecken —; den ansvarige och mogne statsmannen, som sett skandinaverna misslyckas i sitt enhetsverk, opererar icke längre med etnopolitiska program och vill framför allt undvika dubbelfrontens risker.

Trekejsarprogrammet rubbadés allvarligt genom den orientalska frågan, som yppade den oförsonliga motsatsen mellan Tysklands båda kompanjoner, och efter Berliner kongressen kom Bismarck i den ömtåliga situationen att nödgas »optera» mellan dem. Han har själv noggrant redovisat motiven, varför han då icke kunde välja Ryssland: den förbindelsen skulle icke gett tillräcklig garanti på västfronten, alldenstund Ryssland här satt »vid den längre häf- armen» och alltså lättare kunde frigöra sig från följderna av ett krig<sup>1</sup>. Följaktligen valde han Ö. U., varmed positivt följde ett slags fullbordan av det tyska enhetsverket och ett återställande av gammal internationell gemenskap, även om banden i *alliansen* 7 okt. 1879 blevo långt mindre intima än han hade önskat — som bekant gick Bismarcks förslag ut på full öppenhet och förankring i själva författningarna.

Skenbart har Bismarck härmed fallit tillbaka på mellanläget och de dubbla fronterna. Men nu är att märka, att han själv icke ansåg närmandet till Ö. U. behöva innebära en brytning med Ryssland. Redan hans skrivelse till konungen af Bayern<sup>10/9</sup> 1879 visar klart, att den nya defensivalliansen av honom tänktes inom trekejsarskoalitionens ram: »i besittning av denna ömsesidiga assurans kunna båda rikena hädanefter som hittills ägna sig åt ett bestående av trekejsarförbundet». I samma anda, som ett »raffermissement de l'entente des 3 empereurs», framställer kejsaren<sup>4/11</sup> 1879 saken

<sup>1</sup> Gedanken etc. II, 224—228. Synpunkterna hade gjorts gällande redan 1863 i polska frågan, ibm ss. 62—67. Teorien om »dem längeren Arme des Hebels» s. 65.

för tsaren. Men det märkligaste är, att tsaren i sitt svar <sup>14/11</sup> accepterar denna syn på saken och å sin sida hälsar välkommen »le retour à cette parfaite entente des 3 empereurs» etc.<sup>1</sup>. Här har tydligt skett en omsvängning, och anledningen ligger icke i dunkel: Ryssland planerar en frontförändring till Asien och vill lösgöra Ö. U. från sin motståndare där, England. Därför är det också Ryssland, som nu önskar en formlig förnyelse av trekejsarsystemet. Längre har man satt detta i samband med mötet i Skiernevitz 3 sept. 1884; nu veta vi, att det skedde redan <sup>18/6</sup> 1881<sup>2</sup>, och därmed rycker sammanhangét mellan 1879 års allians och »réassuransen» vida klarare i dagen.

1881-års-enhetliga fördrag tillkännager sig själv som en direkt avlösning av 1873 års dubbla konventioner (Petersburg—Berlin och Petersburg—Wien); en föregående notväxling bekräftar alliansen av 1879 som existerande inom den vidare ramen. Neutralitet vid varandras krig och solidaritet på Balkanhalvön är innehållet. Detta betyder ett skrinläggande av Rysslands bysantinska program, men tillika en ryggbetäckning för det asiatiska; och därför var Ryssland angeläget att på nya 3 år förnya fördraget, vilket skedde <sup>27/3</sup> 1884.

Under denna första period 1881—4 av den nya trekejsar-ententens existens har emellertid det centraleuropeiska systemet utbyggt på icke mindre än tre håll.

Det första är en österrikisk privataffär, varigenom Serbien <sup>10/6</sup> 1881 på 10 år kedjas som en julle vid dess gamla skepp: det skulle icke ens sluta några politiska avtal utan »entente préalable» med Ö. U. (PRIBRAM nr 4).

Det andra är vida betydelsefullare; det gäller en stormakt och ett nytt program, trippelalliansen. Detta har samma kärna i Tyskland—Ö. U. som trekejsarsystemet, men i Rysslands ställe träder Italien. Från tysk synpunkt betyder det en rättning mittåt i st. f. höger, en orientering söderut i st. f. öster, ett accepterande och stärkande av mellanläget mot bägge flyglarne. För Eu-

<sup>1</sup> Se Gedanken II, 241, 250 f., 252, samt monarkbrevet i KOHL's Wegweiser ss. 178—180.

<sup>2</sup> Denna traktat — egendomligt nog förbigången i Bismarcks avslöjande genom Hamb. Nachrichten 1896 — blev känd först genom RASCHDAU; Der deutsch-russ. Rückversicherungsvertrag, i Grenzboten 1918, publicerades verbatim av bolschevikerna i Ryssland och i Deutsche Allg. Zeitung <sup>12/6</sup> 1919, men på det franska originalspråket först av PRIBRAM, nr. 3.

ropa är det en triasism Väst-, Central- och Östeuropa, gent emot dualismen Väst- och Östeuropa med gränslinjen vid Rhen. Även här fanns en tradition att åberopa, nämligen det heliga romerska riket från Nordsjön till Apulien, och ett författningssammanhang, för såvitt det alltjämt var frågan om monarkier och åtminstone formellt av den konstitutionella typen gent emot både autokrati och demokrati. I det första fördragsinstrumentet <sup>20/5</sup> 1882 (PRIBRAM n:r 5) saknas icke heller accent på författningsgemenskapen: syftet är bl. a. att »fortifier le principe monarchique» och bevara oförkränt »l'ordre social et politique». Här framlyser den inre förvantskapen mellan de bägge trias-systemen. I själva verket stå de från början ingalunda i motsats mot varandra. Bismarck upplyser själv (Gedanken II, 229), att redan i hans ursprungliga trekejsarprogram fanns »baktanken» på en plats för Italien; och vi veta nu, att bägge systemen levde bredvid varandra åren 1882—87, så att Italien stod i allians och Ryssland i entente med den tysk-österrikiska alliansen.

Den tredje utbyggnaden var färdig <sup>30/10</sup> 1883 och gällde Rumänien. Dess form är ett alliansfördrag med Ö. U., vartill Tyskland ger sin »accession» (PRIBRAM n:r 7); Italien ansluter sig icke förrän 1888<sup>1</sup>. Vi se alltså här en andra trippellians och en tredje affär »à trois» kring den fasta kärnan Tyskland—Ö. U.

Systemet får härmed sin naturliga avslutning genom utfyllning i sydost. Tyskland har alla fronter betäckta. Men även Ö. U., som ju ligger i hela kombinationens centrum, förverkligar genom systemet en stor tanke, Andrassy's kungstanke: folkrättslig förbindelse med alla stater som inom monarkien ha »irredenta», och därmed assurans för den s. k. nationalitetstatens existensform.

\*

Redan år 1887 utgingo emellertid bägge de stora trias-fördragen, och detta i en tidpunkt av svårartad kris. Det var åter högvatten

<sup>1</sup> Rumäniens anslutning till trippelliansen blev notorisk först i upplösningens ögonblick, krigsförklaringen <sup>28/8</sup> 1916; jfr rikskansler Bethmann's något oklara avslöjande i tyska riksdagen en månad efteråt, att förbundet »närmast slöts blott mellan Ö. U. och Rumänien och sedan utvidgades genom Italiens och Tysklands tillträde» — Tyskland kom samma dag, Italien 5 år efteråt! Se äfven PAUL HERRE i Hist. Zeitschrift 1917, ss. 63 ff., och HAMMANN, Der neue Kurs, 1918, s. 51 f.

för Europas farligaste oroselement, revanchismen i Frankrike och panslavismen i Ryssland, under Boulangers och den bulgariska frågans stimulanser allt ifrån 1885.

För Italien blev detta en konjunktur, som de gamle venetianernes ättlingar icke lämnade obegagnad. 1882 hade det kommit som en supplikant, nu kunde det uppställa villkor på bundsförvanterna. De specificerades i tvänne riktningar: arvslott i sterbhuset på Balkanhalvön och skydd för Medelhavsställningen. Man förstår, huru svårt Ö. U. skulle ha att medgiva en ny rivalitet på Balkanhalvön, som ju var dess enda expansionsfält. Det blev en hård

dragkamp mellan Karloky och Robilant; och det var den senare, som i allt väsentligt vann segern, sedan Bismarck hotat Ö. U. att eljest göra affären med honom ensam. Som vi nu läsa det andra trippelalliansfördraget <sup>20/2</sup> 1887 i PRIBRAM n:r 10, så har det sin tyngdpunkt i separata avtal med Italien: Ö. U:s med »kompensationsparagrafen» och Tysklands med casus föderis utsträckt till nya franska expansionsförsök i Nordafrika (Marocko eller Tripolis).

Italien hade sålunda genomdrivit sina fordringar på bundsförvanterna. Tysklands offer reduceras emellertid genom det faktum, att även England — med Bismarcks goda minne — tagit sin del i assuranzen för Nordafrika: det hade skett en vecka förut, genom notväxlingen Salisbury—Corti <sup>12/2</sup> 1887 (PRIBRAM n:r 9), som gällde hela Medelhavet. I denna negativa form mötte det icke heller för U. Ö. någon svårighet att medverka, och så uppstod genom Karolyis not <sup>24/3</sup> en andra västlig trippelentente, formellt motsvarande trekejsarnes; så till vida som Ö. U. med Italien här fann en reassurans i England, liksom det med Tyskland ännu ägde i Ryssland. Reelt förenade sig även här två skilda program, nämligen Italiens mot Frankrike i Nordafrika och Ö. U:s mot Ryssland i orienten; därför har man kunnat uppfatta det gemensamma avtalet som tvänne, nämligen en »Medelhavs-» och en »orientalisk trippelallians»<sup>1</sup>.

När denna ombyggnad och utvidgning av den verkliga trippelalliansen ägde rum, låg trekejsarententen i själatåget, och i juni 1887 upplöstes den på grund av såväl Rysslands som Ö. U:s mot-

<sup>1</sup> Se FRIEDJUNG, Das Weltalter des Imperialismus, I, 1919, s. 100 f.

vilja att gå samman ännu en termin. Den bulgariska frågan hade åter blottat maskinsömmen i deras förbindelse och denna gång ohjälpligt. Bismarcks första konstruktiva tanke på koalitionsområdet hade därmed gjort bankrutt. Världskriget synes nu ha atterterat dess riktighet, såtillvida som de tre kejsarmakterna gått samman i undergången; men i diplomatien förmådde detta sammanhang icke avsätta mera än en nebulosa, som lyste med fladdrande sken (stadigast 1873—5 och 1881—5) tills den 1887 slocknade.

Det var nu Bismarck tog det steg, varmed han under förhandlingarna om trippelalliansen endast behövt hota: gjorde en separat affär med tredje man. »Reassuransavtalet» Tyskland—Ryssland <sup>18/6</sup> 1887 väckte världens häpnad, då han själv lät bekantgöra faktum 1896; och häpnaden blev icke mindre, då vi nu fått kännedom om innehållet<sup>1</sup>. Det visar sig, att Tyskland här icke blott med uttryckliga ord erkänner Bulgarien som rysk intressesfär, utan även utfäster sitt »moraliska och diplomatiska stöd» om tsaren, för att »gardera nyckeln till sitt välde», ser sig nödsakad att »försvara inloppet till Svarta havet». Direkt parti för Ryssland mot Ö. U. i den orientaliska frågan: detta var det pris, som nu begärdes, och som erlades, för reassuransen.

Här ser det i sanning ut som om den högra handen icke vetat vad den vänstra gjort. Eller stå vi inför ett principlöst tjänande av två herrar tillika? Då är först att märka, att Bismarck icke tyckes ha tagit steget förrän en ny option för Ö. U. avvisats; en belgisk sändebudsnot av <sup>27/12</sup> 1886 uppger, att han ånyo sökt »binda Ö. U. militäriskt och ekonomiskt med ouplösliga band vid Tyskland», men fått avslag<sup>2</sup>. Men vidare äga vi numera i hans *brev till Salisbury* <sup>22/11</sup> 1887 ett dokument, som ger saken en helt ny och egendomlig belysning. Detta är icke, som man först uppfattat det<sup>3</sup>, en invit

<sup>1</sup> Först i Deutsche Allg. Zeitung <sup>19/6</sup> 1919, nu som bihang till PRIBRAM, s. 305 ff.

<sup>2</sup> SCHWERTFEGER V, nr 13, s. 162 f., jfr texten s. 62 f. Det var först efter detta som Bismarck offentligen betecknade Bulgarien som »Hekuba», i riksdagstalet <sup>12/1</sup> 1887.

<sup>3</sup> Så HAMMANN, anf. st. s. 55, och ECKARDSTEIN, Diplom. Enthüllung, 1918, s. 9, jfr Lebenserinnerungen, 1920, II, 103; det är mera än sannolikt, att denna E:s uppfattning färgat det vittnesbörd han lägger i Salisburys egen mun ibm s. 154. — Bismarcks brev är publicerat av HAMMANN, Zur Vorgeschichte des Weltkriegs, 1918, s. 238 ff.; Salisburys svar

till England om anslutning till trippelalliansen; den allians, som i brevet är i fråga, är den orientaliska mellan England—Ö. U.—Italien, brevet uppmuntrar till densamma, motiverar Tysklands avståndstagande, men låter samtidigt förstå att Tyskland under inga omständigheter skulle lämna Ryssland vapenhjälp mot Ö. U. Det är alldeles samma tankegång som Bismarck i oktober utvecklat inför Crispien: ett särskilt orientavtal för status quo borde göras, Tyskland kunde icke öppet vara med, men skulle i nödfall »die Nachhut seiner Verbündeten bilden». Nu fick England samma garanti genom brevet, och <sup>12/12</sup> 1887 utvecklas årets föregående avtal till ett formligt separatavtal England—Ö. U., vilket genom Italiens accession några dagar senare vidgades till den s. k. Balkantrippelalliansen.

Medan Bismarck således i det hemliga avtalet med Ryssland på sommaren 1887 utfäster sitt moraliska stöd att kullkasta status quo på Balkan, har han mot årets slut lämnat sitt lika moraliska stöd till ett arrangemang som på det starkaste hägnar och befäster samma status quo. Men det är metod och plan i detta dubbelspel. Reassuransavtalet och hans högljudda förkunnelser tjänar endast att »bevara Tysklands ansikte» mot Ryssland; i verkligheten har Tyskland, nu som 1876, opererat för Ö. U., men denna gång i hemlighet. Detta var slutakten i ett politiskt intrispspel, som den gången räddade Europas fred.

Under sista skedet av Bismarcks regim kom även Spanien in i hans system, genom entente med trippelalliansen <sup>4/5</sup> 1887 (PRIBRAM n:r 11); därjämte förtätades trippelalliansen själv genom militärkonvention Italien—Tyskland <sup>1/2</sup> 1888 och blev i verkligheten kvadruppel genom Italiens biträde till Rumänien—Ö. U.—Tyskland <sup>15/5</sup> 1888. Å andra sidan förlängdes avtalet Ö. U.—Serbien <sup>9/2</sup> 1889 till ingången av 1895.

Det var således en ståtlig flottilj, som följde det tyska kejsarskeppet under byggmästarens senaste år. Tätt vid sidan gick Ö. U.,

<sup>30/11</sup> i Deutsche Allg. Zeitung <sup>19/2</sup> 1919. En del av brevväxlingen bekantgjordes redan i Daily Telegraph <sup>19/6</sup> 1912. Förtjänsten av att här ha skapat klarhet tillhör RACHFAHL, Die Rückversicherungsvertrag etc. i Weltwirtsch. Archiv juli 1920, se analysen av Bismarcksbrevet ss. 65—74.

närmast därintill Italien och Rumänien; längst till höger stod Ryssland i kännning med Tyskland självt, längst till vänster England i kännning med bundsförvanterna; Spanien i SV. och Serbien i S. fullborda uppställningen. Endast Frankrike bland stormakter stod alldeles utanför, i bitter isolering — hela systemet hade ju från begynnelsen sin spets mot det.

Vid första anblicken är denna konstellation mot Frankrike vid år 1890 att jämföra med »de allierade och associerade» mot Tyskland vid världskrigets utgång 1918; jättarna England och Ryssland äro 1890 de associerade. Vid närmare påseende visar sig likheten endast skenbar. Den stora samlingen 1890 klyver sig då i en dualism: en front mot Frankrike vid Rhen och i Nordafrika (Tyskland, Italien, England, Spanien), och en annan mot Ryssland vid Dnejr och på Balkan (Ö. U., Rumänien, Serbien, England, Italien). Så lunda har Bismarcks från begynnelsen enkla system förskjutit sig i och med förbindelsen med Ö. U. Men i verkligheten har Tyskland tillhört även den senare kombinationen. »Reassuransen» av 1887 avser endast att kachera detta faktum; vid tillfället förstod Bismarck att rentvå sig från de »bulgariska förfalskningarna» — men efter vad vi nu veta, vill det synas som om hela reassuransen i grund och botten varit ett sådant falskt papper.

Men härmed inkom också i hela systemet ett drag av oärlighet, som icke lovade gott för varaktigheten. På denna punkt har den diplomatiska konsten slagit över i ren förkonstling. Fastare var utan tvivel virket i kärnan, den centraleuropeiska kvadruppelalliansen. Men även där finner man redan i begynnelsen sprickor: banden med Italien och Rumänien voro, för att citera HERMANN ONCKEN, i grunden »blott hjälpkonstruktioner, i samma syfte, men icke av samma inre värde; bägge kommo till oss mindre därför att de ville än därför att de måste, enär de icke på annat sätt kunde övervinna sin europeiska isolering». När därför världskriget kom med sina nya möjligheter och sin stora belastning, så förmådde icke heller de banden hålla. Tyskland blev på sistone kvar ensamt med Ö. U. i trippelalliansen, liksom förut i trekejsarententen. Bismarcks bägge storpolitiska konstruktioner skulle till sist — sedan de, var på sin tid, gjort hans rike och världen stort gagn — bevisa sig som illusioner.

# AMNESTI.

AV

PROFESSOR ROBERT MALMGREN.

Den som den 20 oktober 1834 uppehöll sig utanför stadshus-häktet i Stockholm kunde där bli i tillfälle att bevittna ett i det svenska fängelseväsendets annaler säkerligen enastående skådespel: huruledes rättvisans handhavare genom användande av list försökte och lyckades göra sig kvitt en dömd person, som genom Kungl. Maj:ts nåd fått sitt straff efterskänkt, men vägrade att lämna fängelset. Huvudpersonen i skådespelet var litteratören och f. d. kaptenen *Anders Lindeberg* och sakens i sina huvuddrag väl rätt så allmänt bekanta förlopp följande.

Lindeberg, som önskat uppsätta en egen teater i huvudstaden, men upprepade gånger fått avslag på sina i sådant syfte till Kungl. Maj:t ingivna koncessionsansökningar, avlät i mars månad 1834 till riksens ständers justitieombudsman en skrivelse, vari han påkallade dennes åtgärd med anledning av regeringens efter hans mening konstitutionsvidriga förfarande i denna fråga. Justitieombudsmannen överlämnade skriften till justitiekanslern på dennes begäran, och då vissa i densamma förekommande uttryck ansågos vara riktade mot konungen personligen och innefatta smädelser, ställdes Lindeberg under tilltal inför Svea hovrätt och förklarades skyldig att träda i häkte. Den 19 juni dömde hovrätten honom till döden, och domen fastställdes av högsta domstolen (HD) den 14 augusti, varvid emellertid samtidigt förklarades, att Kungl. Maj:t i nåder förvandlat dödsstraffet till tre års fängelse å Vaxholms fästning. Benådningen tilltalade emellertid på intet sätt Lindeberg. Redan under processens gång hade han uttalat sig föraktligt om dylika »farser», i



vilka personer i enlighet med lagens bokstav dömdes till döden, men genom kunglig nåd förskonades från straffet, och tillfogat, att han visserligen sökt Kungl. Maj:ts tillstånd att anlägga en teater för att där uppföra skådespel, men att han däremot icke skulle tillåta, att något skådespel finge bedrivas med hans person och hans heder, eller att lag och domaremakts genom honom förvandlades till en fars. Och sedan han nu fått del av HD:s utslag och det därvid fogade nådebeslutet, vägrade han bestämt att mottaga den erbjudna nåden samt anhöll i skrivelse till överståthållareämbetet »att med det snaraste få veta dagen, då man skall taga mitt huvud, som, fallet för bilan, det vet jag, blir gagneligare för fäderneslandet än sittande på mina skuldror». Lindebergs vägran försatte regeringen i en ganska obehaglig situation. Enligt regeringsformen ägde den dömda ju rätt att välja mellan att mottaga den erbjudna nåden och ätt undergå det straff, vartill han blivit dömd. Men det gick helt enkelt icke an att låta domen gå i verkställighet. Det av lagen stadgade straffet för den påtalade förbrytelsen var uppenbarligen för strängt. Lindeberg skulle komma att bli betraktad som martyr för yttrandefrihetens sak. Han hade folkopinionen på sin sida, och oppositionen mot regeringen skulle växa i styrka. Man måste finna en utväg. Till en början sökte man invagga sig i den föreställningen, att Lindebergs vägran dock trots allt icke var så allvarligt menad, och att han skulle falla till föga, när han såg, huru som avrättningen på allvar närmade sig. Man utsatte alltså dag för exekutionen och sände en präst att bereda L. till döden. Men man hade aldeles missräknat sig. L. framhärdade i sin föresats att ej mottaga nåd. Då kom man att tänka på amnestivägen. Den 20 oktober inföll 24-årsdagen av Karl Johans första landstigning på den svenska stranden, och för att hugfästa minnet härav ävensom för att visa sin tacksämhet mot Försynen för hämmandet av den farsot, koleran, som under året svårt härjat de förenade rikena, utfärdade konungen en kungörelse med förklaring, att han »genom en allmän och fullständig amnesti» efterskänkte allt straff åt dem, som sedan hans ankomst till Sverige blivit dömda för politiska förbrytelser eller högmålsbrott, att till följd härav de som för sådana brott blivit dömda till landsflykt skulle få återvända till Sverige och återfå sina medborgerliga rättigheter, samt att den

eller de, som till följd av domar för ovannämnda brott hölles i fängsligt förvar skulle utan uppskov försättas i frihet. Kungl. Maj:t räknade tydligen med, att ett amnestidekret skulle av vederbörande kännas mindre motbjudande än ett individuellt benådningensbeslut, kanske också med att regeringsformen icke i ett sådant fall medgäve den dömda och benådade valfrihet. Icke utan skäl kände man sig dock osäker på Lindeberg och tog sina mått och steg därefter. Amnestidekretet upplästes för L., medan han tog sig en promenad på fängelsegården, och därefter lockades han — under förevändning att någon önskade tala med honom — utanför fängelseporten, vilken därpå stängdes bakom honom. Så ändade det hela dock i en fars<sup>1</sup>.

Det var icke någon nyhet Karl Johan införde genom sitt amnestidekret. I äldre tider plögade våra konungar och drottningar celebrera sin kröning genom utfärdande av dylika dekret, vilka då vanligen kallades »pardonsplakat». Bruket iakttogs även vid Karl XIII:s och Karl XIV Johans kröning. Några tvivel om dess förenlighet med 1809 års författning synas icke vare sig då eller i sammanhang med den Lindebergska affären ha yppat sig. Där emot uttalades det vid sistnämnda tillfälle beträffande åtgärdens lämplighet, att regeringen i stället för att utfärda en *allmän* amnesti gärna kunnat namngiva de få personer, som av densamma berördes — Lindeberg var den ende i Sverige boende majestätsförbrytaren, och de landsflyktiga synas ha varit till antalet fyra —, då expeditionen icke därigenom hade blivit mycket vidlyftigare och man på så sätt också förebyggt det missförstånd, som nu lätt skulle kunna uppstå hos utländska sändebud, att Sverige vore fullt av högmålsförbrytare och att benådning i massa behövdes »här såsom i Spanien och Polen»<sup>2</sup>. Efter 1834 har frågan om amnestien och dess grundlagsenlighet upprepade gånger behandlats i litteraturen (framför allt av RYDIN, NAUMANN och KREÜGER), men man har ända till på senare åren haft känslan av att spørsmålet varit av ute-

<sup>1</sup> De i det föregående lämnade uppgifterna angående den Lindebergska högmålsprocessen äro hämtade ur HJ. LINDEBERG, Anders Lindeberg, Sthlm 1918, s. 87 ff.

<sup>2</sup> HJ. LINDEBERG, a. a. s. 127 ff.

slutande akademiskt intresse. De senaste åren ha emellertid medfört en förändring häri. Vid två olika tillfällen under de senaste fyra åren har Kungl. Maj:t haft att taga ställning till frågan om utfärdande av amnesti. I november 1916 ingåvos till Kungl. Maj:t två särskilda ansökningar, åsyftande amnesti till förmån för Z. Höglund och I. Oljelund, vilka då undergingo fängelsestraff för försök att förleda till straffbar ohörsamhet mot laga myndighet. Innevarande år ha liknande ansökningar ingivits till förmån för O. Grimlund och några »löpsedelspridare» vilka ådömts fängelsestraff för brott mot § 3 mom. 9:o tryckfrihetsförordningen (smädelser mot Finlands riksföreståndare). I förra fallet resolverade Kungl. Maj:t, sedan högsta domstolens yttrande inhämtats, att ansökningarna ej skulle föranleda till någon vidare åtgärd. Fallet Grimlund åter föranledde en den 9 augusti 1920 utfärdad KK »ang. amnesti för vissa politiska förbrytelser». I denna uttalar först Kungl. Maj:t ledsnad över att svenska män förgått sig genom förnärmelser mot främmande stats regent. »Då Vi emellertid anse» heter det därefter, »att ett utkrävande av straff i förevarande fall tilläventyrs kunde ytterligare skärpa den under nuvarande oroliga tider rådande beklagliga motsättningen mellan skilda befolkningslagars politiska åskådning, vilja Vi härmed för främjande av samhällsfriden efter-skänka allt straff för dem, som för ovan nämnda brott blivit sakfällda<sup>1</sup>.

Det är icke min mening att här anställa någon jämförelse mellan den situation, som ansetts motivera årets amnestikungörelse, och det verkliga eller förmenta nödläge, som framdrev den Lindebergska amnestien. Jag skall överhuvud lämna alldeles åsido, huruvida den utfärdade amnestien varit välbetänkt eller icke. Det är uteslutande frågans *juridiska* sida, som intresserar mig, alltså spörsmålen, huruvida svensk konung äger grundlagsenlig befogenhet att meddela amnesti, och i jakande fall vad som vid denna befogenhets utövande är att iakttaga. Vid 1916 års amnestiansökningars behandling inhämtades yttrande av HD. Vid motsvarande frågas behandling innevarande år hördes endast justitiekanslers-ämbetet, som för tillfället förestods av förre chefen för justitiede-

<sup>1</sup> Sv. Förf.-saml. n:r 536.

partementets lagavdelning, häradshövdingen d:r HIMMELSTRAND. Till såväl HD:s som JK:s utlåtande får jag tillfälle att framdeles återkomma.

Innan frågan om rätten att meddela amnesti kan besvaras, måste man ha klart för sig, vad man vill förstå med amnesti. Ordet, som egentligen betyder »glömska», har nämligen en till innebörden något skiftande användning. I författningarnas texter, där det endast mera sällan och egentligen blott i de modernaste författningarna påträffas, sättes det i motsats till »benådning». Så t. ex. i den tyska riksförfattningen (art. 49), vilken överlämnar »das Begnadigungsrecht» till rikspresidenten, men för »Reichsamnestien» föreskriver lagstiftning; och den franska »Loi du 25—28 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics», som i art. 3 stadgar: »Le président — — — a le droit de faire grâce; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi». Härmed är emellertid ännu ingenting sagt om skillnaden mellan »nåd» och »amnesti». Den finska författningen (§ 29) har utan att begagna sig av ordet amnesti tagit ställning till denna fråga: »presidenten kan i *enskilda fall*, efter att ha inhämtat yttrande av HD, genom beviljande av nåd upphäva eller mildra straff. — — — *Allmän* benådning må icke beviljas annorlunda än genom särskild lag». På alldeles samma sätt skiljer den Württembergiska grundlagen, § 33, mellan »das Recht der Einzelbegnadigung», vilken tillkommer statspresidenten, och »allgemeine Begnadigung», som endast kan meddelas under form av en lag. Denna distinktion går sålunda ut på, att amnestien utfärdas till förmån för en grupp, en kategori av dömda personer, medan den vanliga benådningen utfärdas till förmån för en eller flera namngivna personer. Den generella formuleringen har väl tämligen allmänt ansetts som något för amnestien karakteristiskt. Man har emellertid på sina håll sökt skillnaden mellan amnesti och nåd i egentlig mening även i något annat. Inom den franska och den belgiska rättsvetenskapen framhåller man sålunda, hursom amnestien, som alltid avser en viss *kategori* av huvudsakligen politiska, militära och fiskaliska delikt, upphäver såväl det ådömda straffet som den fällda domen och även kan komma till användning, innan dom fallit, med påföljd att åtal in-

hiberas och en tilläventyrs redan påbörjad process nedlägges, medan däremot en vanlig benådning, som alltid är individuell, endast upphäver eller mildrar *straffet*, varemot domen blir bestående och tages i betraktande vid t. ex. iteration<sup>1</sup>. — I Tyskland synes rättsvetenskapen i allmänhet ansluta sig till den uppfattning, som ser skillnaden mellan nåd och amnesti uteslutande i den senare åtgärdens karaktär av »Massenbegnadigung». Så t. ex. MERKEL, G. MEYER, BIRKMEYER m. fl. En avvikande ståndpunkt intar LABAND, som i motsats till benådning i inskränkt bemärkelse, d. v. s. efterskänkande helt eller delvis av ett genom lagakraftvunnen dom ålagt straff, sätter »die Niederschlagung», under vilket begrepp inneslutes såväl *abolition* som *amnesti*, och varmed förstås någons befrielse från en förestående eller redan påbörjad, men ej ännu genom dom avslutad rättegång, som för honom kunnat medföra straff<sup>2</sup>. — Sistnämnda åsikt tycker man sig igenfinna i den norska uppfattningen av amnestibegreppet. I Norges Grundlov, § 20, stadgas, att »Kongen har Ret til i Statsrådet at benaade Forbrydere, efterat Dom er falden. Med stöd härav framhåller ASCHEHOUG, att konungen ej har abolitionsrätt, d. v. s. rätt att befria förbrytare från åtal, till följd varav, då han år 1815 utfärdat allmän amnesti för vissa militära ämbetsmän, protokollskommittén förklarade resolutionen grundlagsstridig. »Skall amnesti meddelas», tillägger ASCHEHOUG, »måste det ske genom lag»<sup>3</sup>. — Dansken MATZEN förstår med amnesti ett allmänt fullständigt efterskänkande för framtiden av de rättsverkningar gentemot samhället, som äro knutna till begångna överträdelser, oftast av en viss gemensam art och oftast tillika begångna av en viss gemensam anledning<sup>4</sup>. Uttrycket »rättsverkningar gentemot samhället» är så pass allmänt,

<sup>1</sup> LEBON, Das Verfassungsrecht der französischen Republik (Das öff. Recht d. Gegenwart, bd. VI), s. 51 f. — ERRERA, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien (ibm), s. 52.

<sup>2</sup> LABAND, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 5:te uppl., III: 505. — L:s bestämning av begreppet amnesti torde vara hämtad från den bekanta romerske juristen PAULUS (Sent. lib. V, lit. 17, 1).

<sup>3</sup> ASCHEHOUG, Norges nuværende Staatsforfatning, 2:a uppl., II: 219. — Jfr också MORGENSTIERNE, Lærebog i den norske Staatsforfatningsret, 2:a uppl., s. 613.

<sup>4</sup> H. MATZEN, Den danske Staatsforfatningsret (5:te uppl.), III: 152.

att man närmast kommer att tänka på den fransk-belgiska ståndpunkten.

Enligt svenska akademis ordbok betecknar ordet *amnesti* i *svenskt språkbruk* »(av överheten i synnerhet i fråga om politiska förbrytelser: tillförsäkrad) glömska eller förgätenhet av det förflutna; tillgift eller ansvarsfrihet för begångna (politiska) förbrytelser», varjämte det även användes i betydelsen »benådning» och »benådningsdekret». Grundlagarna använda ingenstädes ordet *amnesti*. Inom den rättsvetenskapliga litteraturen och i praxis bestämmes dess innebörd på olika sätt. Inom litteraturen har ämnet, så vitt jag har mig bekant, behandlats endast av RYDIN, KREÜGER och NAUMANN. Den först nämnde skiljer på fyra arter av benådning, nämligen benådning i inskränkt bemärkelse, abolition, *amnesti* och restitution. Med *amnesti* förstår han då »ett påbudande av glömska och straffrihet för de personer, som deltagit i en viss begången förbrytelse, eller för en viss klass förbrytare, vare sig att de äro namngivne eller icke, och vare sig att de äro tilltalade eller blott hemfallna under åtal, med den påföljd att antingen ingen rannsaking skall anställas eller redan begynta rättegångar skola upphöra eller ock redan fällda straffdomar upphävas». Den utgör, fortsätter RYDIN, en förening av benådning och abolition i större utsträckning, och dess beviljande förestavas i allmänhet av politiska skäl, t. ex. vid uppror, efter slutat krig, vid soldaters rymning m. m.<sup>1</sup> Väsentligt för *amnestien* är alltså enligt RYDIN dels det sätt, på vilket de genom densamma benådade angivas, och dels de förmåner som inneslutas däri. Ehuru han förutsätter, att de benådade personerna även i ett *amnestidekret* kunna *namngivas*, är det, dock tydligen hans mening, att de även i sådant fall benådas såsom tillhörande *en viss grupp* av brottslingar. Vad förmånerna beträffar, observerar man, att R. i anslutning till den franska rättens ståndpunkt låter *amnestien* omfatta icke blott domen, utan även straffet, och anser den kunna komma till användning också innan dom fallit. NAUMANN är av ungefär samma uppfattning. Han använder beteckningen *amnesti* om »en sådan benådningsakt, varigenom regenten låter kungöra, ått i avseende

<sup>1</sup> RYDIN, Några anmärkningar om konungens rätt att göra nåd, Upps. univ. årsskr. 1861, s. 21.

på vissa begångna brott ingen undersökning skall anställas, redan anhängiga rättegångar upphöra och redan fällda straffdomar bliva utan verkan». Vanligen avser den, tillägger han, »en mängd förbrytare i krigstid eller vid upprorstillfällena eller annars»<sup>1</sup>. KREÜGER ansluter sig däremot till den mening, för vilken LABAND här ovan anförts som representant. Han sammanför nämligen amnesti och abolition till en särskild grupp av benådningsakter, som karakteriseras därav, att de i motsats till nåd i inskränkt bemärkelse och rehabilitation, vilka former avse befrielse från *redan dömd* straff, innefatta försäkran om att ett brott icke skall till straff föranleda. Skillnaden mellan amnesti och abolition finner han så däri, att den senare formen endast användes vid en enda persons benådning, medan amnestien alltid avser flera<sup>2</sup>.

Då amnestifrågan år 1916 var föremål för behandling i HD, tog man ställning till två slags amnesti, nämligen dels den franska rättens, sådan denna ovan angivits, och dels ett amnestibegrepp, vars mest utmärkande drag man i allmänhet fann i det generella angivandet av de benådade<sup>3</sup>. Ett justitieråd (AMÉEN) såg det för amnestien karakteristiska i det särskilda motiv, som ligger till grund för densamma. Vid nåd efterskänkes straffet för brottslingens skull. Vid amnestien åter »av statskloket, d. v. s. för att i politiskt gynnsam riktning påverka sinnesstämningen hos större eller mindre grupper eller partier inom samhället». Samma synpunkt blev vägledande även för justitiekanslersämbetet i dess förut omnämnda utlåtande.

För min del ser jag i likhet med HD:s flesta ledamöter det för amnestien karakteristiska framför allt i det sätt, varpå de benådade angivas. Medan genom nåd i vanlig mening en eller flera *namngivna* personer fritagas från straff, utfärdas amnestien till förmån för en viss *kategori* eller *grupp* av brottslingar; amnestien är en *kollektivbenådning*. Härav följer som en konsekvens, att den, i varje fall teoretiskt, aldrig motiveras av hänsyn till de individer, som tillhöra den benådade kategorien, och som mycket väl kunna,

<sup>1</sup> NAUMANN, Sveriges statsförfattningsrätt (ny uppl.) II: 186.

<sup>2</sup> J. K—R, Kortfattad framställning av den svenska benådningsrätten, i Naumianns Tidskr. 1877, s. 522.

<sup>3</sup> Nytt jur. arkiv I 1916: 549 ff.

ja, i verkligheten ofta nog äro för den benådande okända. Vill man då sätta »statsklokhetskäl» som gemensam beteckning för alla de mångskiftande motiv, som icke ha något med de benådadades personer att skaffa, så kan man mycket väl säga, att ett amnestibeslut alltid förestavas av statsklokhetskäl. Däremot kan man icke säga, att varje benådning av sådana bevekelsegrunder är amnesti. Om en person, som blivit dömd till fängelse för det han såsom anförare för en deputation fällt smädliga yttranden mot statsministern, sedermera benådas för att den tilläventyrs upprörda stämningen i landet skall bättre kunna lugnas, så skiljer sig denna benådningsakt icke till begreppet från den, som befriar en till tio års straffarbete dömd mordbrännare från vidare straff därför att hans uppförande i fängelset ingivit grundad förhoppning om att det redan avtjänade straffet varit tillräckligt för hans korrigerande. Att basera en juridisk begreppsdistinktion på något så svåråtkomligt som Kungl. Maj:ts motiver, vilka i många, kanske de flesta fall icke äro utifrån påvisbara, är redan ur teoretisk synpunkt synnerligen otillfredsställande. Vill man ta hänsyn till dessa, så vore det vida bättre att knyta amnestibegreppet till *vissa grupper av brott* (t. ex. de politiska), i tanke att beträffande dylika benådningen som regel beviljas av statsklokhetskäl. De teoretiska betänkligheterna vinna emellertid ökad vikt genom de konsekvenser av praktisk art, till vilka den ifrågavarande distinktionen skulle leda, om man nämligen i enlighet med den gängse uppfattningen anser, att amnestifrågor skola behandlas i annan ordning än andra benådningsfrågor, framför allt så, att HD icke behöver höras. Kungl. Maj:t skulle nämligen då ha i sin hand att genom anläggande av statsklokhets-synpunkter på en benådningsfråga, något som ju står Kungl. Maj:t fritt, göra denna till en fråga om amnesti och därigenom undandraga den HD:s kritiska prövning, om denna tilläventyrs skulle vara obehaglig att utsätta sig för.

Därest man vill räkna amnestien som en art av benådning, bör den ej rätt gärna anses omfatta *abolition*. Att utfärda en förordning av innehåll, att vissa brottsliga gärningar icke skola föranleda laga beivran, eller att en redan påbörjad rättegång skall avbrytas, blir icke *nåd*, ty nåd förutsätter alltid med nödvändighet en förbrytelse, som blivit *inför domstol konstaterad*. Innan detta skett, vet



man ju ännu icke, om det finns någon, som är i behov av nåd. En person, som endast är tilltalad, men ännu icke fälld, kan vara i den ställningen, att rättegångens avbrytande ingalunda blir någon förmån för honom, utan tvärtom.

Slutligen torde man med största trygghet kunna — i anslutning till den mening, som HD:s ledamöter samfällt omfattat — påstå, att ett undanrödjande av lagakraftvunnen *dom* på annat sätt än genom återbrytande är främmande för svensk rätt. Vi ha alltså ingen användning för amnestibegreppet i dess franska omfattning.

Har svensk konung rätt att meddela amnesti i betydelsen av generell benådning?

Om konungen har denna rätt, så måste den grundas på RF. § 26; amnestien måste anses ingå i det benådningsprerogativ, som där tilldelas konungen. Denna ståndpunkt synes vara så gott som allmänt omfattad. Så i den statsrättsliga litteraturen. Så vid amnestifrågans behandling i HD 1916. JK synes däremot i sitt ovan nämnda utlåtande göra sig till tolk för en annan uppfattning. Han framhåller, att konungens benådningsrätt icke torde vara begränsad till de fall, som regleras i RF § 26, utan »måste anses innafatta även befogenhet för konungen att meddela amnesti». Man får det bestämda intrycket, att konungens rätt att meddela nåd i vanlig mening är stadgad i § 26, medan man däremot för amnestiprerogativet måste söka stöd på annat håll. Då emellertid intet annat grundlagsstadgande finnes, som tillerkänner konungen benådningsrätt, måste man antaga JK:s uppfattning innebära, att konungen skulle äga rätt att meddela amnesti *utan stöd av något grundlagsstadgande*. Den skulle väl då betraktas som ett så naturligt utflöde av konungamaktens statsrättsliga ställning, att den även utan lagstadgande måste anses befintlig. Eller också skulle man kanske vilja göra gällande, att prerogativet vilade på hävd. Justitierådet AMÉEN upptar i sitt yttrande båda dessa möjligheter och avvisar dem. Efter mitt förmenande måste man avgjort giva honom rätt häri. Liksom all benådning innebär amnestien ett upphävande av vissa rättsliga påföljder av en begången brottslig gärning. Dessa påföljder grunda sig på bestämmelser i allmän lag, stiftad av konung och riksdag gemensamt. Att konungen för ett enskilt fall eller för en

viss grupp av personer ensidigt försätter ur kraft dylika bestämmelser utan uttryckligt bemyndigande i grundlag eller allmän lag, är oförenligt med ett konstitutionellt statsskicks grundprinciper. Antingen har konungen ingen rätt att meddela amnesti, eller också måste denna rätt härledas ur RF § 26.

RF § 26 har följande lydelse: »Konungen äger att i brottmål göra nåd, mildra livsstraff samt återgiva ära och till kronan förverkat gods. Över ansökningar därom höre konungen dock regeringsrätten, beträffande mål av beskaffenhet att kunna tillhöra dess slutliga prövning, men i andra mål högsta domstolen; och fatte konungen sina beslut uti statsrådet. På den brottslige skall sedermera ankomma att emottaga den nåd, konungen honom förunnat, eller undgå det straff, vartill han blivit dömd».

Så som denna § är formulerad, får man närmast det intrycket, att grundlagstiftarna endast tänkt sig benådning i konkreta fall och på ansökan av den dömd eller för honom intresserade personer. Där talas beträffande formerna för benådningsärendens behandling endast om »ansökningar», och som villkor för benådningsbeslutets verkställighet, att »den brottslige» mottager den erbjudna nåden. Även om nu § 26 alltigenom talade endast om dylika *ansökningsfall*, skulle man väl kunna utan tvekan extendera densamma till att avse också benådning på *Kungl. Maj:ts eget initiativ*. I synnerhet om man ställer sig på den ståndpunkten, att benådningen icke i främsta rummet skall vara en barmhärtighetsgärning mot den dömd, utan fastmera en åtgärd för att komplettera rättskipningen på en punkt, där lägen är föråldrad och en med fullt riktig tillämpning av densamma fälld dom skulle kännas kränkande för rättsmedvetandet. Den enda invändning, som skulle kunna göras mot en dylik extendering, vore väl en hänvisning till det bekanta stadgandet i RF § 84, att grundlagarna skola tolkas efter ordalydelsen. Denna sats får dock icke drivas så, att man hamnar i det rena oförnuftet<sup>1</sup>. Om i. ex. RF § 94 föreskriver, att statsrådet inom viss tid skall sammankalla riksdagen, därest konungaätten på manliga sidan utgår (= dör ut), bör detta ju icke kunna under åberopande av § 84 tolkas

<sup>1</sup> Om tolkningen av RF § 84 hänvisas till ALEXANDERSON, Föreläsningar över tryckfrihetsprocessen, Upps. 1907 s. 9 ff.

så, att statsrådet skulle vara fritagen från nämnda skyldighet; om tronledigheten uppstått genom avsägelse.

Nu är det emellertid icke alls nödvändigt att anlita extendering, när man påyrkar Kungl. Maj:ts rätt till benådning av eget initiativ. »Konungen äger att i brottmål göra nåd», heter det, och detta uttryck är, även om de följande detaljbestämmelserna i §:n äro givna med hänsyn till ansökningar i konkreta fall, dock tillräckligt allmänt för att kunna omfatta också det kungliga initiativet. Och i själva verkät också amnestien. Steget mellan benådningen av en viss namngiven brottsling och av ett obestämt antal sådana måste visserligen erkännas vara ganska betydande. Amnestien måste på ett helt annat sätt kännas som ett ingrepp i lagstiftningen, varför ju också moderna författningar, som förut nämnts, stadga, att amnesti endast får meddelas under form av lag. Icke förty är dock även meddelande av amnesti att »göra nåd i brottmål». Man bör också läsa § 26 under jämförelse med motsvarande §§ i de grundlagar, som vår nuvarande RF avlöste. I 1772 års RF hette det, att »Kongl. Maj:t allena tillkommer att göra nåd, återgiva ära, liv och gods i alla brott, som ej uppenbarligen strida mot Guds klara ord». Och Förenings- och säkerhetsakten omnämner i p. 1:o, att konungen skulle »äga göra nåd, återgiva liv, ära och gods». I denna formulering, med vilken den tidens pardonsplakat tydligen ansågos fullt förenliga, gjorde 1809 års grundlagstiftare icke någon förändring, som kan anses innebära en begränsning av benådningsrätten till allenast vissa av de områden, där den enligt förut gällande rätt kunnat komma till användning. Även om man alltså kan anföra *principiella* betänkligheter mot amnestien som ett kungligt prerogativ, torde man dock icke kunna säga, att utfärdande av amnesti genom beslut av Kungl. Maj:t ensam är stridande mot Sveriges grundlagar.

Till samma resultat kommo också HD:s samtliga ledamöter vid amnestifrågans behandling 1916. Inom litteraturen har, så vitt jag kunnat finna, amnestiprerogativet icke från något håll blivit direkt bestritt. NAUMANN framhåller visserligen (a. a., s. 190) efter redogörelsen för den Lindebergska affären, att sedan den tiden pardonsplakat eller amnestikungörelser icke vidare blivit utfärdade »såsom saknande tillräckligt stöd av 25 (nu 26) § RF», men det framgår icke fullt klart, om han härmed velat själv uttala sig emot

dylika åtgärders grundlagsenlighet eller endast yttra en förmodan om motiverna till att de kommit ur bruk. KREÜGER uttalar icke heller någon bestämd mening. Om generell benådning skall ifrågakomma, säger han (a. st.), så äro de grunder att taga i betraktande, som vid nåds meddelande i allmänhet böra följas. RYDIN åter ansluter sig tydligt och klart till uppfattningen, att amnestien är grundlagsenlig, och han åberopar därvid praxis före 1809. Då rättigheten att göra nåd, framhåller han, »före vår nu gällande grundlag ansågs innefatta amnesti och abolition i hela sin utsträckning, bör icke heller finnas något hinder för regeringen att, då statskäl vid något utomordentligt tillfälle sådant bjuda, även fortfarande meddela sådan nåd. Den inskränkning av konungens myndighet, som skett, rör konungens rätt att allena, d. v. s. utan rådgivares hörande besluta nåd. Konungen är nämligen i § 25 förbunden att över nådeansökningar höra statsrådet och HD»<sup>1</sup>.

Om det förhåller sig så, att amnestien är grundlagsenlig endast under förutsättning att den stödes på RF § 26, så borde det ju ligga närmast till hands att låta de regler, som samma § innehåller om benådningsfrågors formella behandling, äga tillämpning också på amnestifrågor. I praxis har man emellertid ej förfarit i enlighet härmed. Den Lindebergska amnestien meddelades utan HD:s hörande, 1920 års amnesti likaså. Det förra fallet är dock såsom belysande exempel av mindre betydelse, icke blott därför att man överhuvud får vara försiktig med att hämta precedensfall från Karl Johans konstitutionellt mindre nogräknade regering, utan framför allt därför att den ifrågavarande amnestien utfärdades endast och allenast med tanke på Anders Lindeberg och frågan om nåd för honom helt nyss varit föremål för behandling i HD. Att innevarande års amnesti meddelades utan HD:s hörande, berodde helt visst därpå att denna domstols flesta ledamöter vid remissen 1916 förklarade sig anse stadgandet om HD:s hörande över ansökningar om nåd icke vara tillämpligt på amnesti. Av de sju justitieråd, som deltog i ärendets behandling, uttalade sig hrr WEDBERG, SVEDELIUS och SKARSTEDT i den riktningen, att de motiv, som måste ha legat

<sup>1</sup> RYDIN, a. a., s. 24.

bakom stadgandet om HD:s hörande, icke äga tillämplighet i frågor om amnesti. Avgörandet av vanliga benådningsfrågor sker »ur synpunkter, likartade med dem som äga tillämpning vid domstolarnas utövning av den dömande verksamheten», med hänsyn till vad som kan inhämtas angående den dömdes person, omständigheterna vid brottets begående, den dömdes förhållande i straffanstalten o. s. v.» (just.-rådet SVEDELIUS). Justitierådet EDELSTAM ansåg icke ordalydelsen i § 26 kräva HD:s hörande i en amnestifråga, men om dess yttrande i något fall skulle anses erforderligt, så borde HD i möjligaste mån bortse från rent politiska synpunkter. På ungefär enahanda sätt uttalade sig justitierådet MOLIN. Efter att ha erinrat om, att stadgandet i § 26 om HD:s (resp. regeringsrättens) hörande uppenbarligen tillkommit med tanke på nåd i vanlig mening, framhåller han, att »om på grund av ordalydelsen av ifrågavarande lagrum HD:s yttrande anses böra infördras även i fråga om amnesti», så bör detta yttrande inskränkas till vad tilläventyrs kan vara att ur andra än politiska synpunkter anföra till frågans bedömande». Justitierådet AMÉEN ansåg, att de i § 26 föreskrivna formaliteterna borde iakttagas också för det fall, att benådningsrätten utövades på Kungl. Maj:ts eget initiativ, vilket fall »lagstiftaren på grund av dess sällsynthet icke särskilt haft för ögonen». Justitierådet QVENSEL förklarade sig sakna anledning ingå på frågan om HD:s hörande, då amnestirätten måste härledas ur den i § 26 meddelade föreskriften, att konungen äger i brottmål göra nåd, vilken förklaring väl får anses innebära, att detta justitieråd ville i fråga om amnesti tillämpa § 26 också i vad den rör formaliteterna.

Det föreliggande spørsmålet gäller icke, huruvida HD har skyldighet att avgiva yttrande i en amnestifråga, om denna remitteras dit, utan huruvida Kungl. Maj:t grundlagsenligt kan underlåta att remittera. RF § 26 talar blott om en skyldighet att höra HD (resp. regeringsrätten) »över *ansökningar*». Någon anledning att befria Kungl. Maj:t från denna skyldighet i sådana fall, där Kungl. Maj:t själv tar initiativet, men där omständigheterna i övrigt, t. ex. beträffande benådningssmotiven, äro lika med de vanliga benådningfallen, förefinnes tydligen icke. Återstår så de fall, där andra synpunkter komma till användning än sådana som »äga tillämpning vid dom-

stolarnas utövning av den dömande verksamheten»; man kan för korthetens skull säga *politiska motiv* till skillnad från *personliga hänsyn*.

Härvid må först framhållas, att grundlagen icke nämner något som helst om motiven till en benådning. Ur principiell synpunkt kan man visserligen göra gällande, att benådningsprerogativet har det eller det syftet, t. ex. att undanrödja verkningarna av en formellt rättvis, men för den allmänna rättskänslan stötande dom, och man kan med anledning av en benådning av politiska skäl inskrida mot statsrådet, som tillstyrkt åtgärden, under åberopande att statsrådet därvid icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta. Men *grundlagstridig* blir benådningen aldrig genom sina motiver. Huruvida Kungl. Maj:t benådar en person av ren barmhärtighet eller välvilja, eller benådningen sker i syfte att tillfredsställa den allmänna rättskänslan eller skapa en försonlig stämning i landet eller tillvinna sig någon främmande stats sympati, eller någon annan bevekelsegrund spelar in, det är för grundlagen fullständigt likgiltigt. Såsom förut framhållits, behöva ju icke heller motiven komma till synes vid benådningsbeslutets fattande. — Antag nu, att nådeansökningar inkommit till Kungl. Maj:t från tvänne personer, av vilka den ene dömts för mordbrand, den andre för smädelse mot främmande statsöverhuvud. Den förre åberopar sitt goda uppförande under den hittills tilländalupna strafftiden m. m., medan den andre framhåller, hurusom stämningen i landet på grund av hans dömande är lika upprörd som den var, då Anders Lindeberg dömts till döden, att enligt upplysningar, som kommit honom tillhanda, oroligheter högst sannolikt äro att befara, om han icke släppes, o. s. v. Skola nu dessa ansökningar behandlas olika därför att i det ena fallet personliga, i det andra politiska skäl åberopas? Därtill giver ju § 26 intet som helst stöd. Den föreskriver rätt och slätt, att HD skall höras »över ansökningar» om nåd i brottmål.

Men om nu *ansökningar* om nåd skola remitteras till HD oberoende av de skäl och synpunkter, som däri åberopas, varför skulle man då låta olikheten i synpunkter och skäl medföra olika behandlingssätt, när Kungl. Maj:t själv väcker fråga om benådning? Möjligen skulle man då vilja svara, att när det gäller nåd för en bestämd person, bör frågan remitteras till HD, vare sig ansökan föreligger

eller Kungl. Maj:t tar initiativet, men så snart det gäller amnesti, d. v. s. benådning av ett obestämt antal personer, behöver HD icke höras, vare sig frågan tagits upp på grund av ansökan eller ej. I förra fallet kunde man nämligen tänka sig, att, även om benådningsfrågan i stort sett har politisk innebörd, man dock jämte de politiska synpunkterna också kan anlägga personliga eller domstolssynpunkter. Den nådesökande, som undergick straff för smädelse mot främmande statschef, var kanske en högst samhällsfarlig individ, vars lössläppande skulle kunna ur rättssäkerhetens synpunkt medföra lika stora risker som hans kvarhållande ur samhällsfridens. Detta skulle man kunna få visshet om genom en remiss till HD. Men när det gäller generell benådning, kunna inga sådana synpunkter anläggas; det är här fullständigt likgiltigt, vilka personer som in concreto få del av benådningen; här kan man i själva verket icke anlägga andra än statsklokhetsynpunkter. Och då behöver man ej HD, som ju ej är specialist på dylika.

Häremot må till en början erinras om, att satsen, att HD skall höras endast då det gäller sådana benådningsfrågor, i vilka domstolssynpunkter kunna anläggas, icke är mer än ett påstående. RF § 26 talar snarare mot än för detsamma riktighet. När det först heter, att »konungen äger att i brottmål göra nåd», och strax därefter: »över ansökningar *därom* höre konungen» HD eller regeringsrätten, så ligger det väl närmast tillhands att antaga, att detta hörande skall förekomma, så snart någon ansökan föreligger därom att konungen skall göra nåd, alltså även beträffande sådan nåd, som man kallar amnesti. Man kan icke annullera ett stadgande genom påvisande av att det ej är fullt rationellt<sup>1</sup>. Emellertid, även om man skulle gå uteslutande efter »sakens natur» eller §:ns andemening, kan man icke med framgång göra gällande, att HD icke skall höras i andra fall än då domstolssynpunkter kunna anläggas. HD är i själva verket för mer än en vanlig domstol, och den var detta i än högre grad på den tid, då § 26 skrevs. Man tänke t. ex. på HD:s befogenhet att avgiva bindande lagförklaringar, på dess befattning med lagstiftningsfrågor, på den allmänna ställning den tidigare ansågs intaga, i det den betraktades icke som en domstol i egentlig

<sup>1</sup> Som bekant har man bestritt lämpligheten att överhuvud höra HD i benådningsfrågor, varom en vid årets riksdag beslutad skrivelse vittnar.

mening, utan som ett slags rådsavdelning<sup>1</sup>. Därmed att man säger, att vid amnestifrågors behandling hänsyn aldrig tages till de brottsligas personer, är för övrigt ännu icke sagt, att dylika frågor icke intressera domstolarna. Statskloketssynpunkter kunna också innefatta hänsyn till rättsvården, och vem skulle vara närmare att göra dylika hänsyn gällande än just HD. Om det bleve fråga om att utfärda amnesti för vissa grupper av personer, som ansetts ha av »tjuvsamhället» provocerats till att sätta sig över 20:de kap. strafflagen, så vore väl HD specialist på frågan, huruvida en dylik amnesti icke möjligen skulle kunna vara menlig för den allmänna rättssäkerheten. Då man nu vid remissfrågans avgörande ju ännu inte vet, huruvida icke dylika synpunkter böra tagas i betraktande, synes, fränsett vad som kan utletas av grundlagens ordalydelse, det enda riktiga vara att låta HD yttra sig över *alla* benådningsfrågor. Vill sedan HD vid remissens behandling begränsa sig till frågan, huruvida ur rättssäkerhetens eller rättsvårdens synpunkt något kan vara att erinra mot den ifrågasatta benådningsakten, så må det vara en sak för sig. Huvudsaken är, att Kungl. Maj:t icke undandrager frågan HD:s prövning genom ett dekreterande, att efter Kungl. Maj:ts mening inga andra synpunkter än rent politiska kunna komma i betraktande. Stadgandet om HD:s hörande är i själva verket ett specialfall av RF § 10, som föreskriver, att ärendena skola beredas »genom nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk». Enligt denna § har det lämnats den beredande öppet att avgöra, vilka ämbetsverk som äro »vederbörande». För benådningsfrågor har det föreskrivits, att HD icke *får* förbigås.

Enligt RF § 26 äger den benådade välja emellan »att emottaga den nåd, konungen honom förunnat, eller undergå det straff, var till han blivit dömd». Fråga uppstår nu, huruvida denna bestämmelse skall äga tillämpning också på de personer, som innefattas i en utfärdad amnesti. Inom HD framhöll justitierådet SKARSTEDT, att »en dylik bestämmanderätt — — — väl icke kan anses rätt förenlig med förverkligandet av det ovan angivna allmänna syftet med amnesti», som ju ligger däri, att denna beviljas av statspolitiska skäl.

<sup>1</sup> Se här om KALLENBERG, De ord. devol. rättsmedlen, 2:a uppl., Lund 1915, s. 247, n. 4.



JK, som har samma uppfattning, anför till stöd för densamma, att om den dömda skulle äga avstå från den genom amnestien beviljade nådeförmånen, så skulle han »hava i sin makt att omintetgöra vad regeringsmyndigheten avsett med amnestiens meddelande». Hur riktiga dessa anmärkningar än i och för sig äro, lida de dock av det felet, att de icke gälla endast amnesti, utan många fall av vanlig nåd också, ja, djupare sett kanske allt vad benådning heter. Man vill ju ej gärna betrakta nåden blott som en *vålvilja* mot den benådade, utan som en åtgärd, vidtagen av samma hänsyn till det allmänna bästa, som bör diktera alla regeringsbeslut. Om lagen stadgar ett onödigt strängt straff för en viss förbrytelse, så ligger det i det allmännas intresse, att, i avvidan på ny lagstiftning, straffet i det enskilda fallet nedsättes till rimlig höjd genom benådning. Om meningens med straffet anses vara att förebygga en viss samhällsfara, som ligger i den brottsliga antisociala tendensen, bör straffet genom benådning avbrytas, när det till följd av inträdd korrigerings av den brottsliga viljan icke längre behöves. I båda dessa fall kan man säga, att den brottsliga icke bör få tvinga staten att uttaga ett straff, som anses onödigt för sitt ändamål. *De lege ferenda* skulle jag alltså vilja, under åberopande av de synpunkter, som ovan anlagts speciellt på amnestien, utdöma all valfrihet för en benådad. *De lege lata* skulle jag visserligen i likhet med justitierådet SKARSTEDT och JK vilja göra en skillnad mellan amnesti och vanlig nåd i denna fråga, men då av det skälet, att de som benådas genom amnesti, icke äro A och B och C, utan en abstrakt grupp av dömda. A, B och C böra icke få förhindra ett beslut, som endast indirekt har avseende på dem.

I en den 15 sistlidne juni ingiven skrift vände sig socialdemokratiska vänsterpartiets arbetsutskott och socialdemokratiska vänstergruppen i riksdagen till Kungl. Maj:t med vissa erinringar »rörande såväl lämpligheten och möjligheten att redan inom nuvarande lagstiftnings ram bringa till användning rätten till utfärdande av allmän amnesti som även rörande behovet av särskilda klara och tydliga lagbestämmelser i detta avseende». Efter att ha påpekat behovet av »ett rättsinstitut för utjämning, som låter sunt förnuft och en mot rättskänslan svarande billighet mildra en ofta otidsenlig lagstiftnings och hårddragen rättskipnings överdrivna stränghet»

framhålles det, hurusom det urgamla benådningsinstitutet i våra dagar bör bliva en amnesti, då det ofta bjuder den dömda emot »att använda antikverade former och formler, som avspeglar en svunnen tids mera servila uppfattning», och »själva termen *nåd* skorrar illa i de flestas öron». Då nu många andra länders statskicks även präglas av »ett amnestiinstitut, alltid smidigt användbart i kritiska tider och förhållanden», borde man av den nu sittande demokratiska regeringen kunna förvänta ett kraftigt initiativ till en fullt modern amnestilagstiftning, vilken hörde med till en omfattande och fullt genomförd författningsrevision och säkert skulle med tillfredsställelse hälsas av det stora flertalet av Sveriges folk, medan »endast extrema högerprofessorer i statskunskap och statsrätt synas vara så förblindade, att de ej vilja veta av någon som helst form av modern amnesti»<sup>1</sup>.

Motiveringen i denna framställning lämnas åt sitt värde. Påpekas måste dock, att amnestien i moderna, utpräglat demokratiska författningar ingalunda är, för att åter citera inlagan ifråga, ett medel »att användas av *regeringsmakten* och ständigt stående till densamma förfogande». Jag har redan förut varit i tillfälle att omnämna vissa utpräglat demokratiska författningsstadganden, att amnesti endast får meddelas under formen av en lag. Från principiell ståndpunkt måste man säga, att detta är det rimligaste. Amnestiprerogativet innebär så stora möjligheter att förlama gällande lag, att man, även vid ett fullt genomfört parlamentariskt styrelsesätt, icke bör lägga det i händerna på allenast den ena av lagstiftningsmakterna, resp. i stater med genomförd maktfördelning i händerna på det statsorgan, som eljest saknar lagstiftningsbefogenhet. Skall så ske, böra i varje fall prerogativets gränser och förutsättningarna för dess utövning bestämmas genom lag, stiftad av eller under medverkan av riksdagen. För min del kan jag därför icke annat än instämma i den relaterade inlagans hemställan om lagstiftningsinitiativ.

<sup>1</sup> Citaten äro gjorda efter en bestyrkt avskrift av den bland just-deps handlingar förvarade inlagan.

# KONSULTATIVT REFERENDUM OCH SVENSKA STATSRÄTTSPRINCIPER.

AV

PROFESSOR C. A. REUTERSKIÖLD.

I utlåtande n:r 38 vid 1920 års lagtima riksdag uttalade konstitutionsutskottets majoritet beträffande institutet konsultativt referendum bl. a. att en rådgivande folkomröstning »utan hinder av våra nuvarande författningsbestämmelser i särskilda fall kan åvägbringas, då den ju endast avser att utröna folkmeningens ställning till en viss fråga och alltså ej har karaktären av ett beslut eller innebär något intrång på statsmakternas rättigheter». Även om man skulle godtaga satsen, att konsultativt referendum icke är med vår gällande svenska statsrätt oförenligt, och att därför alltså för dess skull ingen grundlagsändring erfordras, kan man svårigen godtaga den uppfattning, som ligger bakom utskottets motivering och som i ett sådant referendum dock ser ett konstitutionellt institut. Å andra sidan kan om utskottsreservanternas yttrande vid KU:s memorial n:r 56, att »varje folkomröstning, konsultativ eller icke, som avser att utröna folkets ställning till en viss fråga», strider mot »grundlagens stadganden, att svenska folket representeras av riksdagen», icke heller sägas annat, än att också denna uppfattning är felaktig, därför att den i ett konsultativt referendum blott ser ett inkonstitutionellt institut. För att här kunna komma till något fast resultat, är först och främst nödvändigt att söka klargöra de rent principiella synpunkterna, då svensk rätt över huvud icke innehåller något som helst positivt stadgande i ämnet.

Den första fråga, som sålunda framträder till besvarande, är den, huruvida principerna för Sveriges konstitutionella rätt exklu-

sivt äro att söka i de skrivna grundlagarna och huru dessa skola med hänsyn till principfrågor tolkas. Fasthåller man vad jag i annat sammanhang sökt närmare utföra<sup>1</sup>, nämligen att existensen av de båda suveräna organen enligt svensk statsrätt, konung och riksdag, måste anses som faktisk förutsättning för grundlagarna, och icke genom dessa uppkommen, så följer redan härav, att den svenska statsrättens viktigaste princip, den om maktfördelning mellan två suveräna i och för sig allsmäktiga organ, är given alldeles oberoende av grundlagen. Något hinder för att även andra principer skulle kunna finnas oberoende av grundlagen föreligger heller icke, även om man måste medgiva, att, sedan dessa organ genom de skrivna grundlagarna fastställt förhållandet sig emellan och det sätt, varpå detta skall kunna ändras, det alltid förefinnes en presumtion för grundlagarnas exklusivitet i fråga om andra principer än den redan omförmälda. Då emellertid de suveräna organen vid inbördes samförstånd kunna — såsom exempelvis skett vid gällande TFO.-s antagande eller vid tobaksmonopolets införande — utan avseende å grundlagen bilda gällande rätt, torde genom deras verksamhet även principer kunna skapas, som ej återfinnas i de skrivna grundlagarna. Vad åter angår dessa grundlagars principtolkning, innebär regeln i RF § 84 om tolkning efter »ordalydelsen» ingalunda, såsom man vanligen förmenat, att bokstavstolkning fastslagits såsom den enda riktiga i motsats till logisk tolkning. Tvärtom betyder stadgandet, att den objektiva tolkningen efter sammanhanget i texterna skall användas och icke den subjektiva efter »lagstiftarnes» mer eller mindre uppkonstruerade mening; »ordalydelsen» är icke det samma som bokstaven, utan liktydig med sammanhanget. Och härvid få orden icke tolkas efter den valör och innebörd de möjligen hade vid den tid, då de skrevos, utan efter vad de i varje tid betyda i den allmänna rättsuppfattningen: grundlagen genomgår tid efter annan ändringar, som icke kunna undgå att återverka på sammanhanget och som därför lätt medföra att ord och uttryck, som ursprungligen använts i visst syfte eller med viss innebörd, senare komma att på annat sätt nyanseras och förstås. Om alltså det exempelvis kan styrkas att uttrycket

<sup>1</sup> Festskrift till R. Hermanson, Hälsingfors 1916 sid. 58 ff.

»representera» vid representationsreformens genomförande 1866 hade en viss innebörd, så får ingalunda denna innebörd därmed anses fastslagen för all framtid — tvärtom är detta uttryck ett sådant, som i sig inrymmer olika betydelser och som alltid måste, då det i varje tid hänför sig till den då gällande representationsordningen, tolkas efter den tidens uppfattning av ordets innebörd, sådan denna kommit till synes i de gällande särskilda representationsreglerna.

Den andra frågan blir den, vad enligt nu gällande rätt uttrycket i RF § 49 »riksdagen representerar svenska folket» eller det därmed fullt identiska i RO § 1 »svenska folket representeras av riksdagen» betyder. Till en början må erinras, att representation i rättslig mening aldrig anordnas för annat än avgivande av viljeförklaringar för sådana subjekt, som endast kunna genom vissa organ framträda såsom verksamma. Ett folk, som kommit till rättslig organisation och bildat en enhet, har alltid dels rättsliga maktorgan, vilka representera detsamma, d. v. s. hava att i dess namn avgiva för det samma bindande viljeförklaringar, dels faktiska opinionsorgan, t. ex. tidningspressen, varigenom utan rättsliga verkningar de meningar och åskådningar, som röra sig inom det samma, erhålla uttryck: en var medlem av folket är utan vidare i sin mån självskriven tolk för dessa, men utan möjlighet att förplikta. De förra organiseras på sätt rättsordningen innehåller, de senare hava ingen rättslig gestaltning, även om de i sin verksamhet tillerkänts rättsligt skydd, såsom hos oss bl. a. genom TFO skett.

Därnäst bör ihågkommas, att, när grundlagarna tala om representation, därmed icke kan avses annat än konstitutionell representation, d. v. s. representation genom suveräna eller eljes högsta organ, som i sista hand uttrycka stats- eller folkvilja. Riksdagen såsom representation är varken endast folkrepresentation eller enda folkrepresentation. Vid lagsiftningen uppträder riksdagen i själva verket främst som statsorgan vid sidan av Kongl. Maj:t — statsviljan representeras här genom samverkan av båda dessa organ, under det att vid statsreglering och beskattning statsviljan representeras av Kongl. Maj:t allena, folkviljan av riksdagen. Å andra sidan representeras det svenska folket t. ex. såsom kyrkofolk av kyrkomötet: konstitutionellt är riksdagen även här statsorgan vid sidan av Kongl. Maj:t, och kyrkomötet i kraft av icke kyrkomötes-

förordningen, utan svensk kyrklig oskriven rätt sedan reformationstidens<sup>1</sup>, den verkliga folkrepresentationen, utan att stadgandet i RO § 1 och RF § 49 härför lägger hinder i vägen. Uttrycket »representera» utesluter sålunda i och sig på intet sätt, att den representerade är verksam genom flera än ett enda organ. Rent konstitutionellt kan emellertid sägas, att riksdagens representerande av det svenska folket är exklusivt, om man med svenska folket avser det svenska statsfolket såsom sådant och icke i någon annan dess organisationsform. Häri ligger dock endast, att om och i den mån av våra grundlagar eller konstitutionella rätt i övrigt fordras eller förutsätts vissa yttringar eller uttryck av det svenska statsfolkets folkvilja riksdagen ensam har att giva dessa och bestämma deras innehåll med för samma folk förpliktande verkan.

Det svenska folkets organisationsformer äro icke genom grundlagarna fullständigt eller uttömmande bestämda. Grundlagarna avse allenast statsförfattningen, icke samhällsförfattningen. Och det svenska folksamhället har sin säregna samhällsorganisation. Ur statsförfattningssynpunkt är det svenska folket organiserat såsom väljarefolk i valkretsar efter väsentligen numerisk princip, och formerna för dess verksamhet äro här givna genom vallagsstiftningen, som bestämmer, huru de enskilda statsborgarna såsom röstberättigade hava att samverka för att och blott för att åstadkomma den folkrepresentation, grundlagarna i riksdagen erkänt. Men ur samhällsförfattningssynpunkt spelar denna organisation ingen roll; här är det tvärtom på grundvalen av hus- och hemgemenskapen och i anslutning till äktenskap och familj, som det moderna svenska folksamhället utvecklats till den kommunala och delvis korporativa organisation, som nu finnes och som utgör dess väsentliga form — delvis, men ingalunda främst med stöd av grundlagsstadgandet i RF § 57: 2, som dock i varje fall klart visar, att riksdagens representationsställning är begränsad, vad beskattningsfrågor angår, till konstitutionell beskattning, d. v. s. för statsverkets behov<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Se härom min Korporationsrätt och kyrkorätt (Ups. 1919) sid. 67, 84 ff.

<sup>2</sup> Om samhällsförfattning och folksamhälle se min Hemlandsrätt (Ups. 1919) sid. 3 ff.

Lokalt representeras det svenska folket av kommunernas beslutande organ i kommunal- och kyrkostämman, samt allmän rådstuga, i kommunal- och stadsfullmäktige samt landsting. Men även denna representation hänför sig till samhällsviljan och dess yttringar, icke till samhälleliga opinioner och meningar, och om eller när sagda organs tankar inhämtas genom remisser till utlåtande eller yttrande, utan att någon förpliktande viljeförklaring är åsyftad, blir det därför allenast organets egen åsikt eller uppfattning som i utlåtandet erhåller uttryck, icke den menighets, som eljes, när fråga är om viljeförklaringar, av det samma representeras. Någon representation av folksamhället i dess helhet såsom allenast folksamhälle och icke tillika statsfolk har svensk rätt lika litet som främmande rätt anordnat, vare sig fråga är om viljeförklaringar som detta samhälle sålunda icke kan, annat än i de fall då det representeras av riksdagen, avgiva eller det gäller blotta meningsyttringar. Men detta utesluter naturligtvis icke, att, om det skulle finnas önskligt att erhålla ett uttryck för folksamhällets mening i något visst fall, anordningar härför kunna träffas likartade dem, då de lokala organens tankar i någon viss fråga inhämtas; det är dock den skillnaden, att, då intet organ finnes eller kan för ändamålet tillskapas — organ tillskapas ju icke för blotta meningsyttringar — dessa anordningar måste inriktas på ett framkallande av uttalanden från alla eller vissa av folksamhällets medlemmar såsom sådana. Och detta kan ske på olika sätt, men i varje fall blott genom administrativa åtgärder.

Ett sätt för inhämtande av folksamhällets mening rörande någon viss fråga vore att antingen genom trycket offentliggöra handlingar och färdiga förslag i frågan med kungörande, att anmärkningar och påminnelser däröver inom viss tid till viss myndighet må ingivas, eller genom remiss till olika myndigheter förelägga dessa att giva allmänheten tillfälle att inkomma med yttranden, innan de själva utlåta sig över remissen. I båda fallen blir det så att säga den upplysta allmänna meningen, som inbjudes att taga sig uttryck genom enskilda medborgare, som sökt sätta sig in i saken. Ansatser till begagnande av denna utväg hava icke alldeles saknats i svensk förvaltning; exempelvis kan erinras om den inbjudan, som genom officiell annons i Post- och Inrikes tidningar 1832 ställdes till allmän-

heten att inkomma med anmärkningar till lagkommitténs då tryckta förslag till allmän kriminallag och som framkallade en del dylika anmärkningar, över vilka lagkommittéen sedermera 1834 utgav ett tryckt utlåtande. Att anmärkningarna icke kunna helt eller fullt uttrycka folksamhällets samfälliga opinion, ligger i sakens natur, men principiellt betyder dock åtgärden en hänvändelse till folksamhället i och för erhållande av en dess opinionsyttring.

Ett annat sätt för officiellt åvägabringande av dylika opinionsyttringar vore ett administrativt anordnande av rådgivande folkomröstning eller konsultativt referendum. En sådan folkomröstning skulle, i motsats till förut nämnda sätt, betyda, att myndigheten icke inbjöde till avgivande av fritt formulerade och motiverade anmärkningar, utan tvärtom själv formulerade vissa frågor, som kunde genom avgivande av röstsedlar med ja eller nej besvaras, d. v. s. att en form komme till användning, som eljes brukas allenast för beslut fattande vid kollektiv omröstning, alltså för avgivande av viljeförklaringar, utan att dock i detta fall någon verklig viljeförklaring vore avsedd. Vad man genom denna form yunne, vore ett underlättande för allmänheten att avgiva yttranden, vilka emellertid just genom frågans förenkling icke kunde tilläggas samma betydelse som de fritt avfattade svaren i förra fallet, utan vida mera bleve uttryck för ögonblicksstämningar och känslor än för reflekterande och på skäl grundade meningar. Kvantiteten finge ersätta kvaliteten, varigenom dock onekligen en viss fara uppstode för sammanblandning av denna meningsyttring med en viljeyttring efter majoritet. I och för sig kan denna fara emellertid icke utgöra tillräcklig anledning att anse ett dylikt referendum principiellt uteslutet. Frågan blir om för dess anordnande kunna uppvisas några konstitutionella hinder.

I detta avseende måste till en början understrykas, att, för så vitt man skulle ansett en dylik folkomröstning icke kunna utan stöd av uttrycklig lagstiftning anordnas, vanlig lagstiftning genom samfällt beslut av konung och riksdag icke kunde vara tillräcklig, utan måste i slikt fall fordras grundlagsbeslut enligt RF §§ 81, 82. Grunden härtill är helt enkelt den, att genom riksdagens medverkan och samtycke till normeringen av folkomröstningsförfarandet och dess anlitande i visst fall detta upphöjes till ett, må vara blott till-



fälligt, fordrat moment i en lagstiftningsakt, men några som helst ändra moment i en sådan kunna icke uppställas såsom legalt fördrade, utan att stadgandena i RF §§ 87, 89 därigenom modifieras, och en sådan modifikation innebär uppenbarligen grundlagsändring, om också blott in casu. Helt annorlunda ställer sig saken, därest folkomröstningen anses kunna anordnas utan särskild lagstiftning, i det att hela åtgärden då får karaktären av en förvaltningsakt, som grundlagsenligt beror av Kongl. Maj:t allena och som icke utgör något som helst nödvändigt eller fordrat moment av en lagstiftningsakt. Principfrågan reduceras sålunda ytterst till en fråga, huruvida K. M:t är konstitutionellt oförhindrad att i förvaltningsväg anordna på egen hand en rådgivande folkomröstning.

Betraktar man — vilket visserligen i och för sig vore felaktigt — detta slags folkomröstning såsom innebärande, att ett särskilt, om också blott tillfälligt, organ skapas för folksamhället, så torde icke därav följa något hinder för K. M:t att tillskapa ett sådant. K. M:t har ju, innan kommunallagstiftningen genom grundlagsändring lades under konung och riksdags samfällda avgörande, ansetts och varit berättigad att tillskapa organ både för kommunerna och kyrkan, liksom att i äldre tid, då ingen kyrkomötesförordning fanns, inkalla ett kyrkomöte — en rätt, som han, därest gällande kyrkomötesförordning skulle upphävas utan att av annan ersättas, fortfarande skulle äga. Lika litet har det ansetts föreligga något konstitutionellt hinder för K. M:t att tillskapa särskilda folksamhällsrepresentationer i de s. k. handelsrådet, järnvägsrådet, sociala rådet o. s. v., vilka utan allt tvivel just äro specialorgan för folksamhället i dess helhet.

Om åter riktigt folkomröstningens anordnande i visst fall icke betraktas som skapande av något särskilt organ för folksamhället, utan allenast som ett sätt att bereda dess enskilda medlemmar tillfälle att i viss ordning avgiva en opinionsyttring, varav följer, att heller inga som helst normer kunna uppställas, huru omröstningsresultatet skall bedömas eller huruvida enkel eller kvalificerad majoritet skall erfordras för att viss mening skall anses vara av samhället som sådant uttalad, i det att här över huvud icke kan vara tal om något slags majoritetsavgörande, så gäller enligt RF § 8, att i frågor rörande rikets allmänna styrelse, dit uppenbarligen beslut om ett konsultativt referendum i ett givet fall måste räknas, K. M:ts makt icke

är på annat sätt begränsad, än att statsrådet in pleno däröver bör höras. Då här varken är fråga om några legala verkningar av folkomröstningen eller ens om någon slags verklig viljeförklaring från folksamhällets sida, står det efter omröstningens avslutande såväl de myndigheter, vilka enligt befallning anordnat den samma, som K. M:t själv fritt att med anledning därav avgöra, både huruvida några åtgärder alls böra vidtagas och i så fall vilka, liksom ock att efter skön och omständigheter bedöma, vilken betydelse som bör tilläggas resultatet såsom åsyftad opinionsyttring.

Att riksdagen å sin sida icke i någon mån rättsligen bindes av en dylik omröstning, till vars anordnande den icke alls medverkat, behöver väl knappast framhållas, men icke heller en faktisk bundenhet kan därigenom skäligen anses uppkomma för den samma. Om nämligen i följd av omröstningen K. M:t skulle för riksdagen framlägga förslag till viss lagstiftning, och därvid t. o. m. som stöd för detta förslag åberopa omröstningsresultatet, måste ihågkommas, att riksdagen just i lagstiftningsfrågor är icke blott folkrepresentation, utan, såsom ovan betonats, främst organ vid sidan av K. M:t för statsviljan och som sådant har att beakta helt andra synpunkter än dem folksamhällets enskilda medlemmar vid sin opinionsyttring haft att anlägga. Men även om man bortser härifrån och ville betrakta riksdagen uteslutande som folkrepresentation, ändrar detta ingenting i själva saken, i det att riksdagens ledamöter just i sin egenkap av valda representanter äro lika skyldiga som berättigade att följa allenast sin egen mening och icke någon annans, vare sig denna vore en enskild persons eller en kollektiv enhets mening.

Det är sannt, att det för de enskilde riksdagsmännen kan synas svårt att rösta emot en genom allmän folkomröstning framkommen folkopinion, men dels bör det för dem, som icke dela denna opinion, knappast vara svårare att vidhålla sin egen mening, än om folkopinionen blivit uttryckt genom spontant anordnade massmötesresolutioner, dels bör ihågkommas att, då valen fortfarande ske efter därför gällande ordning, folkomröstningens utfallande ingalunda kan eller får anses prejudicierande för det följande representantvalet. Och icke ens principiellt torde någon svårighet uppstå därav, att en i viss ordning uttalad folkopinion föreligger, när i annan ordning beslut skall fattas, eftersom det beslutande organet, riksdagen, icke

är avsett att vara organ för folkopinionen, utan blott för folkviljan, och en sammanblandning av dessa, hur lätt den än göres, icke är försvarlig. Folkopinionen är teori, folkviljan praktik; för folkopinionens omsättande i folkvilja gälla alltid bestämda former, och så länge folkomröstningen grundlagsenligt endast är administrativ, icke konstitutionell, konsultativ icke decisiv, är därmed också sagt, att den sålunda uttryckta folkopinionen icke har konstitutionell betydelse, d. v. s. icke kan eller får omedelbart likställas med folkviljan, oaktat så skall ske vid egentligt referendum i enlighet med därför gällande sammanräkningsnormer. Skillnaden är dock icke oväsentlig eller betydelslös: den genom konsultativt referendum före folkrepresentationens beslut framkomna opinionen har först vid nya val möjlighet att visa, om den också övergått till vilja, och dessförinnan finnes icke någon möjlighet att utröna, om den eller ett mot densamma möjligen stridande beslut av folkrepresentationen ger det riktiga uttrycket åt den verkliga folkviljan, under det att vid egentligt referendum folkrepresentationens redan fattade beslut underställes folkopinionen i och för konstaterande av dess överensstämmelse eller strid med såväl denna som samtidigt den omedelbara folkviljan. Endast om denna skillnad avsiktligt och motståndslöst utsuddas, kan en viss fara av ett administrativt andordnat konsultativt referendum uppstå, men detta är icke något skäl mot en sådan folkomröstnings grundlagsenliga tillåtlighet och något annat hållbarare skäl har icke uppvisats.

Principiellt ligger enligt grundlagens faktiska förutsättningar, även om intet uttryckligt stadgande därom finnes i densamma, hos K. M:t såsom högsta organ för rikets styrelse och regemente en makt att efter skön vidtaga alla anordningar, som han finner nödiga och som icke äro lagligen förbjudna. Skulle han alltså anse lämpligt eller nödigt att få konstaterat, huruvida en viss folkopinion finnes eller icke finnes för någon viss åtgärd rörande rikets allmänna styrelse, är han oförhindrad att söka utröna denna för att därefter, så framt riksdagens medverkan erfordras för åtgärdens lagliga åvägbringande, förelägga riksdagen nödiga förslag härom. Då först kommer även folkviljan till uttryck.

# OM REFORMERINGEN AV HUVUDMANNAINSTITUTIONEN I SPARBANKERNA.

AV

PROFESSOR EMIL SOMMARIN.

På grund av K. m:ts bemyndigande tillkallade dåvarande finansministern den 23 januari 1920 sex sakkunniga att verkställa utredning och avgiva förslag i fråga om en revision av gällande sparbankslagstiftning. Till sakkunniga utsågos bankinspektören F. v. Krusenstjerna, ordf., ledamoten av riksdagens Första kammare A. Örne (s.), ledamöterna av Andra kammaren C. E. Andersson i Knapasjö (l.) och E. O. Magnusson i Tumhult (h.) samt undertecknad och f. d. kamreren i Uppsala sparbank, bankdirektören N. Stenbeck. — Bankdirektör S. tog år 1900 initiativet till bildandet av Svenska sparbanksföreningen, invaldes i dess styrelse och har sedan alltjämt främst uppburit föreningens arbete. Han var även ledamot i 1910 års sparbankskommitté för utredning av frågan om kontroll över rikets sparbanker.

Statsrådsprotokollet över finansärenden för den 23 januari 1920, som meddelar kommitterade direktiv, innehåller bl. a.: »En ändamålsenlig reformering av huvudmannainstitutionen synes erforderlig ... En reform ... måste företagas med varsamhet. Att en reform på ifrågavarande område ... verkligen kommer till stånd i en möjligast snar framtid, synes vara ett allmänt behov, vilket gjort sig känt och erkänt icke minst inom intresserade sparbankskretsar. Det mycket patriarkaliska förmynderskap över insättare, vilkas medel av sparbankerna förvaltas, som för mansåldrar sedan befanns naturligt och nyttigt och då även grundlade nu rådande praxis

i fråga om huvudmännens rätt att komplettera sig själva, är icke längre förenligt med vår tids ekonomiska och sociala förhållanden och uppfattningar».

I motiveringen till detta uttalande anföres i statsrådsprotokollet: »1891 års sparbankskommitté ansåg det i allmänhet önskligt, att huvudmännen utsågos av kommunalrepresentation eller annan korporation eller myndighet; som för sparbanken hyste intresse» (o. s. v.). »Med hänsyn till sparbanks organisation hava förslag i senare tid ofta återkommit angående huvudmannainstitutionens reformering.»

Till belysande av förhållanden, som för närvarande synas motivera en reformering av huvudmannainstitutionen heter det bl. a.: »En styrelse, vid vars sammansättning inrättningens delägare sakna varje inflytande, kan lätteligen bliva främmande för flertalet delägares önskningsar. En viss föråldrad formalism och efterblivenhet i fråga om anspråken på att tillmötesgå med moderna bekvämligheter vid expeditionen har allmänheten i olika landsdelar tillskrivit de ansvariga sparbanksstyrelserna och i sista hand formerna för utseendet av huvudmän. Sålunda överklagade omständigheter vid åtskilliga sparbankers skötsel torde i viss mån utgöra förklaringen till den framgång i konkurrensen om inlåningen, som privatbankernas avdelningskontor på många håll rönt. För tillfredsställelse av lokala och företrädesvis smärre kreditbehov har emellertid sparbankernas inlåning en betydelse, som gör dess upprätthållande och tillväxt mycket önskvärd». Vidare: »Det stora beloppet av de medel, som redan nu av sparbankerna förvaltas, synes å andra sidan måna till sådan organisation av sparbankernas styrelser, att insättarnas intressen och sparbankernas huvuduppgift garanteras tillbörligt företräde framför många lokala önskemål, vilka kunna ligga vissa styrelseledamöter särskilt varmt om hjärtat, men sakna verkligt samband med sparbankernas egentliga verksamhet». Sålunda gäve tillämpningen av 15 § i sparbankslagen tillfälle »för mindre sparbanker att bevilja anslag till såsom allmännyttiga ansedda ändamål delvis på insättares och låntagares bekostnad, medan större sparbanker hindrades från praktiska åtgärder till sparsamhetens befrämjande». Detta borde icke endast föranleda omprövning av bestämmelserna i 15 §, utan utgjorde jämväl »en erinran om be-

hövligheten av förbättrad organisation av och kontroll över sparbankers styrelser».

Frågan om huvudmannainstitutionens reformering upptages emellertid i statsrådsprotokollet endast såsom *en* bland *ett tiotal huvudpunkter*. Det heter där också: »Sparbankernas uppgifter och ställning inom landets hela kreditliv torde . . . i hela dess vidd böra underkastas sakkunnig behandling». Särskilt angivas bl. a. frågorna om »de egna fondernas förhållande till insättarbehållningen under rörelsens fortgång» samt om »sparbanks solvens och likviditet».

Sparbankernas uppgifter anger 1 § i gällande sparbankslag otvivelaktigt föga lyckligt med orden: »att av allmänheten till förräntande mottaga penningar och genom räntans läggande till huvudstolen dem ytterligare förkovra samt medlen i mån av uppsägning återbetala».

Slutorden i denna paragraf, »samt medlen i mån av uppsägning återbetala», synas saklöst kunna bortfalla. Återbetalning av insatta medel följer nämligen som en självklar skyldighet av den fordringsrätt för insättaren, på vilken motboken utgör bevis, och huru återbetalningen skall ske, därom hör stadgas i de paragrafer, som reglera rörelsen. Slutorden hava tydligen sin historiska förklaring i den uppgift, som äldre sparbanksreglementen ofta betonade, när de hänvisade till besparingarnas betydelse för insättarna vid behov »i följd av arbetslöshet, sjukdom och andra anledningar till ekonomiska svårigheter». Sparbankerna tillkommo ju för att »bereda män, kvinnor och barn av arbets- och tjänstehjónsklasserna» tillfällen att göra besparingar för framtida behov. Vid tiden för de äldsta sparbankernas tillkomst saknades ändamålsenliga inrättningar för denna viktiga uppgift och den behövde då framhållas som en rekommendation för dessa nya »besparingskassor». Numera ingår denna uppgift i det allmänna medvetandet och är icke längre karakteristisk speciellt för sparbankerna. Den tillgodoses även på andra vägar, t. ex. genom postsparbanken, privatbankernas sparkasseräkningar, försäkringsinrättningar och folkpensionering.

»Sparbankernas uppgifter och ställning inom landets hela kre-

ditliv» ha med sparbanksväsendets utveckling blivit långt mera betydande. Deras klientel omfattar icke blott arbetare och tjänstefolk, utan har tidigt utvidgats jämväl till andra folkklasser, på landet framför allt jordbrukare. Uppsamlingen av sparmedlen har med den omfattning, som sparbanksväsendet numera fått, då 1,800 millioner kronor förvaltas av sparbankerna i riket, också blivit förenad med en positiv verksamhet för sparmedlens fruktbargörande, vilken sätter sparbankerna i stånd att dubbelt och i längden mångdubbelt främja det ekonomiska framåtskridandet och det allmänna välståndet. Givetvis gagnas därigenom icke minst insättarna. — Om en sparsam industriarbetarhustru tillför en sparbank 250 kr. av familjens årsinkomst på låt oss säga 2,500 kr., avstår hon därmed för sig och familjen från en konsumtion till 250 kronors värde av allt sådant, som tillhändahålles i marknaden. En låntagare beredes därigenom möjlighet att få 250 kr. mera, än sparbanken eljest skulle kunnat utlåna, och om låntagaren ger ut dessa lånta 250 kr. för produktiva ändamål, som bära och ränta sig, t. ex. åt en täckdikare för täckdikning, kommer täckdikningen till det beloppet att möjliggöras genom industriarbetarhustruns sparsamhet. Vad hon avstått från att konsumera för sig och familjen, underhåller under någon tid täckdikaren och hans familj — det årets resultat av det nationella arbetet. Så matar sparsamheten den nationella företagsamheten. Täckdikningen kommer emellertid, om den utföres med klok beräkning, kommande år att öka skördarna från ett stycke svensk jord. Om den sparsamma industriarbetarhustrun något år senare under iråkade ekonomiska svårigheter tar ut sina 250 kr. med ränta och köper bröd, mjölk m. m., så långt besparingarna räcka, bliva då sparbankens insättningar från annat håll under samma tid tagna i anspråk till samma belopp. Men den sparsamma industriarbetarhustrun kan med heder slå sig för sitt bröst och säga: »Här skördar jag, där jag själv har sått. Min sparsamhet underhöll täckdikaren och den täckdikade jorden har nu gett det tillskott i landets produkter, av vilket vi leva». — Vilka tillskott i nyodlingar, nybyggnader m. m. inom landet hava icke möjliggjorts genom sparbankerna på sådant sätt under det gångna århundradet och möjliggöras icke med sparbanksväsendets nutida omfattning! Åt denna sparbankernas betydelse inom landets

hela ekonomiska liv ger 1 § i 1892 års sparbankslag intet uttryck. Sparbankernas uppgifter karakteriseras alldeles *ensidigt* med beto- nande av *inlåningen*. Sparbanksrörelsen bör givetvis rättare karak- teriseras såsom *in- och utlåning*. I själva verkét hava många spar- banker i senare tid, t. ex. från 1870-talet i samband med jordbrukets omläggning till intensivare drift med mejerirörelse m. m., stiftats främst för att bereda lånemedel inom orten. Det syftet har inga- lunda varit otillbörligt, såsom det stundom ansetts bland sparbanks- män, som hängt fast vid sparbankernas äldsta filantropiska mission såsom den enda riktiga. Det har fastmera dikterats av en företag- samhet, som varit tillräckligt energisk för att skapa egna källor till behöfliga penningmedel, utan vilka kanske intet skulle uträttats, på samma gång som öppnandet av dessa källor blivit till välsignelse för även andra personer och ändamål. Den framskjutna plats såsom låneinrättningar, vilken sparbankerna numera intaga, i vårt land som i andra, bör vara i sparbankslagens första paragraf erkänd, lik- som den är det i modernare utländsk sparbankslagstiftning. Natur- ligtvis kan därvid dock tillbörligt betonas sparmedlens uppsamling såsom det primära. *Utan utlåningen* på tryggt och fruktsamt sätt *vore förräntningen* av sparmedlen *omöjlig*.

I detta sammanhang må också erinras därom, att det i vår tid vore orimligt att begränsa sparbankernas inlåning till mottagandet endast av verkliga sparmedel. En jordbrukare på skånska slätten, som tar in  $\frac{3}{4}$  av sin årsinkomst under de tre höstmånaderna, be- höver placera en del av skördepengarna räntebärande, tills vårut- gifterna komma. Jordbrukarnas utgifter fördela sig nämligen över året jämnare än inkomsterna. Naturligtvis böra sparbankerna gärna mottaga sådana insättningar, av vilka säkerligen mycket kommer att stanna kvar, när det väl blivit insatt. De större fluktuationer i insättarbehållningarna, som dylika rörelsemedel medföra, vålla sparbanker, vilkas förvaltade medel befinna sig i stadig tillväxt, mindre svårigheter, än man skulle tro, ty när höstinsättningarna åter tagas ut på våren, är rörelsen redan vidgad och kan medge ut- betalningarna med större lätthet. Emellertid synes nödvändigheten att mottaga rörelsemedel tala för tillgödöseende i begränsad omfatt- ning även av driftskrediten vid utlåningen.

Verkliga sparmedel, som insättaren förbunde sig att låta inne-



stå 4 à 6 månader, borde kunna tillgodogöras något högre ränta än dylika för kortare tid insatta rörelsemedel. Med framgång och utan svårighet har man på ett och annat håll också börjat tillämpa en sådan räntedifferentiering under de senare åren, t. ex. i Teckomatorps sparbank, vars exempel borde mana till efterföljd. Gällande sparbankslag utgör därför intet hinder.

Oaktat den hastiga ökningen i antalet avdelningskontor för privatbankerna äro många landsbygdssparbanker i vår tid jordbrukarnas egna lokala bankinrättningar, vilkas betydelsefulla uppgifter för den naturliga klientelen icke få kringskäras vid sparbankslagens revision. Vid densamma skall ju enligt direktiven hänsyn också tagas till möjligheten för samverkan mellan sparbanker och jordbrukskassor.

Sparbankernas karaktär av *lokala* inrättningar kunde måhända med fördel framhållas i första paragrafens försök till definition. Det ligger så mycken mera vikt vid, att de i sparbankerna uppsamlade sparmedlen *företrädesvis* komma den egna bygden tillgodo, som privatbankerna och särskilt storbankerna allt mera tjäna en vidsträcktare kapitalöverflyttning. Den lokala verksamheten överensstämmer med sparbanksförvaltningarnas i regel mera begränsade överblick över kreditlivet och med kraven på största möjliga riskfrihet vid utlåningen.

Rättighet för sparbanks stiftare eller dessas rättsinnehavare att tillgodonjuta andel i den vinst, som å rörelsen kan uppkomma, bör väl fortfarande anses utesluten och bestämmelsen upprätthållas i hela dess räckvidd.

En tidsenlig omformulering av sparbankslagens första paragraf är av icke ringa vikt för främjandet av en modernare uppfattning av rörelsens uppgifter, d. v. s. en uppfattning i överensstämmelse med nutida förhållanden, sådana de faktiskt redan gestalta sig. Paragrafens alltjämt gällande föråldrade form är ägnad att underhålla numera oriktiga begrepp om vad sparbankerna äro till för. Efterblivna sparbanksmän kunna taga denna föråldrade formulering till intäkt för en eljest oförsvarlig passivitet i fråga om varje försök att uppmuntra sparsamheten. Från andra och utomstående håll föranleder formuleringen lätteligen ohemula anspråk på sparbankernas återhållsamhet i kokurrensen om inlåningen och

öbefogade anmärkningar mot en frihet i formerna för sparbankernas utlåning, som en kompetent sparbankslednings ingående kännedom om låntagarnes kreditvärdighet reellt motiverar.

Sistnämnda synpunkt bör utan tvivel hållas i sikte vid övervägandet av reformer till främjande av sparbankernas soliditet, likviditet och solvens. Sparbankernas soliditet har alltid berott och skall alltid komma att bero på den försiktiga skötseln; mera än på »de egna fondernas förhållande till insättarbehållningen under rörelsens fortgång». Intet vore orimligare än att fordra ett slags bankmässig proportion mellan egna fonder och främmande medel i sparbankerna, på samma gång som sparbankernas rörelse genom tradition och lag hindras att urarta till bankmässig affärsrörelse i vinstsyfte med sådan rörelsens kostsammare apparat och större risker. Kraven på egna fonder kunna i sparbankerna vara mycket små, så länge rörelsen hålles inom riktiga, företrädesvis lokala gränser, och ändå en viss frihet medgivas i fråga om utlåningen; t. ex. mot borgen. Denna utlåningsform har spelat och bör alltjämt få spela en viktig roll för smärre kredittagare. »Om smeden och snickaren i byn skriva sin börgen på ett lån om 500 kr. åt byskomakaren, och alla tre äro välkända i sparbanken, kan intet papper vara säkrare», har en skånsk sparbanksman uttalat såsom sin erfarenhet från slutet av 1800-talet, och han kände väl det strävsamma småfolkets försiktighet.

Den erfarenhet och insikt i sparbanksfrågor, som rymmes inom Svenska sparbanksföreningen, synes hava blivit väl representerad vid tillsättningen av 1920 års sparbankskommitté. Det kunde dock vara att vänta och även att hälsa med tillfredsställelse, om föreningen redan på ett tidigt stadium av den pågående utredningen för sparbankslagens revision också på annat sätt meddelade kommitterade sina önskemål och synpunkter. Uppslag därtill erbjöde givetvis statsrådsprotokollet av den 23 januari 1920. Dess omfattande och även i talrika punkter ganska detaljerade direktiv kunde hava synts böra föranleda eftertanke med hänsyn till sparbankernas status, förhållandet mellan egna fonder och inlånta medel, placeringen av medlen, t. ex. med hänsyn till obligationsinnehav och obligationernas bokförda värden i dessa vanskliga

tider, räntepolitiken, som riksbankens nu så aktuella diskontopolitik måste sätta under debatt, verkningarna av penningvärdets fall på in- och utlåning samt insättarnas tillgodohavanden o. s. v.

Svenska sparbanksföreningen har också till Konungen ingivit en den 10 juni 1920 daterad skrivelse med anledning av sparbankskommitténs tillsättning. I skrivelsen inskränker sig emellertid föreningen till att »bringa till kännedom föreningens uppfattning i fråga om reformeringen av huvudmannainstitutionen» och hänvisar därvid till beslut, fattat å föreningsmöte den 17 april 1920.

Till en början kan det synas anmärkningsvärt, att skrivelsen är daterad nära två månader efter mötet, så mycket mera som densamma före mötet influerades i Svensk sparbankstidskrift 1920, häfte 1, och företer tämligen ringa bearbetning. Dröjsmålet kan måhända vittna om någon tveksamhet rörande lämpligheten av skrivelsens form eller innehåll eller kanske bäggedera i vissa delar. Sådana betänkligheter framställdes vid sparbanksmötet; se Svensk sparbankstidskrift 1920, häfte 2—3, s. 130—134. Möjligen är dock dröjsmålet helt och hållet att tillskriva expeditionssättet, i vilket många sparbanksmän som bekant icke hava sin egentliga styrka.

Innehållets begränsning till frågan om huvudmannainstitutionens reformering torde, i betraktande av att man hänför sig till statsrådsprotokollet och att detta berör även andra i sparbanksväsendet otvivelaktigt mera ingripande frågor, icke kunna förklaras annorlunda, än att huvudmannafrågan intimast berört föreningens medlemmar i deras egenskap av nuvarande huvudmän och styrelseledamöter i sparbanker. I så måtto torde emellertid skrivelsen av vederbörande böra upptagas mindre som ett representativt uttryck för det svenska sparbanksväsendets behov och önskemål, än som ett slags kollektiv protest av huvudsakligen äldre sparbanksmän, vilka blivit enhälliga om, »att självkompletteringen må få bibehållas oförkränt». — Ordvalet »oförkränt» inlägger t. o. m. en viss känslobetoning i protesten, vilken därmed dock säkerligen endast ger en svag reflex av känslor, som krävet på huvudmannainstitutionens reformering upprört. Den ledande mannen i en landsbygdssparbank av ej ringa dimensioner utpekade vid ett tillfälle, då han förevisade ett porträttalbum över sparbankens huvudmän m. fl., sin tilltänkte efterträdare, men rättade sig därvid med orden:

»Nej, nu sa' ja' min liv fel, för först ska' de' ble' han och sen han». Självkompletteringssystemets verkliga innebörd är, som känt, att ett fåtal eller ofta en enda bland »sparbanksgubbarna» tillsätter huvudmännen och även med ett slags apostolisk tradition sin efterträdare, liksom han överhuvud är tämligen oinskränkt enväldig under sin egen regeringstid. Man kan tänka sig, huru kränkt en sådan mycket vördnadsvärd och förtjänt man skall känna sig av förslaget att låta en om också mindre del av huvudmännen väljas på kommunalstämma, där hans inflytande kanske sedan länge upphört att kunna utövas diktatoriskt. Men »vår tids ekonomiska och sociala förhållanden och uppfattningar», liksom sparbanksväsendets eget framtida väl, torde nödvändiggöra en förändring.

Detta medges t. o. m. i sparbanksföreningens skrivelse, där det heter: »En ensidig rekrytering av huvudmannakåren förekommer. Sålunda är det icke ovanligt, att i en stadssparbank, där flertalet insättare utgöres av lantmän, ingen enda lantman finnes bland huvudmännen. Ofta är det köpmän och tjänstemän, som utgöra huvudmännen, med uteslutande av alla övriga samhällsklasser<sup>1</sup>. Detta kan icke vara lämpligt. Direkt skadligt kan det verka i så måtto, att de utestängda folklagren söka bilda egna sparbanker, vilka i konkurrensen med de äldre sparbankerna föra en tynande tillvaro<sup>2</sup>. På denna punkt böra ansträngningarna inriktas för att vinna ändring».

Sparbanksföreningens ansträngningar för att vinna ändring i huvudmansvalens ensidighet hava emellertid inskränkt sig till skärligen platoniska uppmaningar åt vederbörande att beakta missförhållandena vid kommande nyval. Tendenser till ändring hava dock knappast kunnat spåras under de sista åren. Ej ens under sistlidna vår ha ringaste spår till sådana tendenser märkts i Skåne, inom vilket landskap omkring en tredjedel av sparbankerna i riket

<sup>1</sup> Med hjälp av allmänna kalendrars uppgifter om släktförhållanden, styrelseledamotskap i aktiebolag och bankbolag m. m. skulle det säkerligen utan allt för stora svårigheter kunna bevisas, i huru hög grad vissa sparbanker domineras av »kottier». En dylik utredning bör måhända av flera skäl anstå.

<sup>2</sup> Sedan nybildningar av sparbanker underkastats kontroll, kan missnöjet icke lika lätt finna detta naturliga avlopp — ett nytt skäl till reformering av huvudmansvalen.

verka. Likvisst förekommer i skrivelsen satsen: »Sparbanksföreningen är för sin del övertygad, att den närmaste tiden kommer att genom frivilligt åtgörande av huvudmännen själva förete en betydande ändring i detta missförhållande». En sådan övertygelse saknar varje stöd i erfarenheten om verkningarna av föreningens tidigare uppmaningar i samma riktning. Det kan icke heller tänkas, att föreningen saknat möjligheter att förvissa sig därom. Under sådana omständigheter borde föreningen i skrivelsen avhållit sig från ett så bestämt uttalande, vars avgivande icke är ägnat att vilseleda dem, som kräva verkliga ansträngningar att rätta de svåra missförhållanden vid huvudmansvalen, som föreningen själv vidgått.

Inkongruensen mellan dessa missförhållandens omfattning och skadlighet å ena sidan samt det av föreningen försökta medlet att avhjälpa dem å den andra är uppenbar. Också har föreningen i sin skrivelse gått ett litet steg längre, än den tidigare funnit behövt, när den nu ansett sig kunna »förorda, att bestämmelser införas, som göra det till en plikt för huvudmännen att tillse, att erfarenhet och sakkännedom från olika samhällslager bliva representerade bland huvudmännen». Föreningen vill sålunda nu ställa en lagparagraf bakom sina uppmaningar.

Den förändrade sammansättningen av huvudmännen kan emellertid garanteras endast av en åtminstone partiell reform av själva valsättet. Det kunde synas hava varit klokt av föreningen att gå med på en sådan, ty konsekvensen kräver, att *olägenheter vid självkompletteringen* mildras eller avlägsnas genom *inskränkningar i självkompletteringen*.

Till detta slut leder oundvikligen en prövning av skälen för en reformering av huvudmannainstitutionen, om prövningen företages från mera allsidiga och förutsättningslösa utgångspunkter, än det tyckts hava varit sparbanksföreningen möjligt att företaga den. Föreningens skrivelse har nämligen icke blott förbisett eller underlåtit att ingå på de i statsrådsprotokollet berörda många viktiga sparbanksfrågorna, utom den person- och maktfråga, som striden om reformen av huvudmannainstitutionen främst synes komma att gälla, utan huvudmansfrågan har därtill i skrivelsen blivit mycket otillfredsställande belyst, så att t. o. m. ett par av de viktigaste

skälen och synpunkterna vid frågans bedömande råkat falla utom räkningen, medan andra framställts på ett ganska ofullständigt och vilseledande sätt.

I sparbanksföreningens skrivelse göres inledningsvis gällande, att den rätt till självkomplettering av huvudmännen, som medgives i gällande sparbankslagstiftning, under årens lopp blivit den allmännast tilläpade formen för utseende av huvudmän; att självkomplettering införts även i flera sparbanker, där exempelvis landsting, hushållningssällskap eller kommunala myndigheter förut utövat rätten att utse huvudmän, — vilket betecknas såsom anmärkningsvärt; — samt att anledningen till denna utveckling i riktning mot vidsträcktare tillämpning av självkompletteringssystemet väl förnämligast torde vara att söka däri, att man ansett denna form vara mest betryggande för bevarandet av den kontinuitet och tradition, som är en nödvändig förutsättning för en sparbanks lugna utveckling.

Uppgifterna om självkompletteringssystemets nuvarande utbredning stödjas på en mycket förtjänstfull utredning, som bilagts skrivelser i särtryck ur Svensk sparbankstidskrift 1920, häfte 1. Utredningen, som omfattat 363 av de under år 1915 verksamma 441 sparbankerna och 336 av dem bland dessa sparbanker, som hade en insättarfond över 200,000 kr., har givit vid handen, att självkomplettering föreskrives i reglementena för 265 av dessa sparbanker, varjämte ytterligare 2 tillämpa självkomplettering under vissa förutsättningar, vadan självkompletteringssystemet numera existerar vid 73 % eller närmare  $\frac{3}{4}$  av sparbankerna. Huvudmännen kompletteras däremot genom val av kommunalstämma, resp. nämnd, eller stadsfullmäktige i 50 socken- och 5 stadssparbanker samt med valrätt för två eller flera kommunalkorporationer i ytterligare 12 landsbyggsparbanker, utgörande tillsammans över 18 % eller nära  $\frac{1}{5}$  av sparbankerna. Dessutom utses för 2 sparbanker huvudmän av vederbörande landsting, för 1 av länets hushållningssällskap och för 1 av häradets hushållsgille. En kombination av självkomplettering och val genom kommunala korporationer eller hushållningssällskap synes förekomma inom 15 av de 363 sparbankerna eller omkring 4%. Komplettering efter andra grunder stadgas i övriga sparbankers reglementen, därvid stiftarna

bibehållit valrätten delvis i vissa sparbanker och i vissa valet för-  
rättas delvis av insättarna.

Med hänvisning till dessa siffror har sparbanksföreningen tryggt kunnat fastslå, att självkompletteringsystemet »under årens lopp blivit den allmännast tillämpade formen».

Att våra ledande sparbanksmän även i senaste tid strävat att utbreda självkompletteringsystemet torde man kunna finna be-  
styrkt av en jämförelse med den utredning, som bankoutsnittet vid 1909 års riksdag försökte. Den gav nämligen vid handen, att föga mera än 50 % av dåvarande 295 sparbanker med över 200,000 kr. insättarbehållning läto huvudmännen komplettera sig själva<sup>1</sup>. De senast gångna tio åren hava sålunda gett självkompletterings-  
systemet en raskt ökad övervikt. Dess numera dominerande ställ-  
ning kan därför betraktas såsom ganska modern. Huru förhållan-  
dena gestaltade sig i äldre tid, skall belysas i det följande.

Utredningen 1920 innehåller erinringar om, att flera spar-  
banker, vilka tillkommit på initiativ av hushållningssällskap, såsom  
fallet varit i åtskilliga län, ursprungligen räknat hushållningssäll-  
skapets ledamöter eller dess förvaltningsutskott eller dess därtill  
utsedda förtroendemän till huvudmän, vilka sedermera medgivits  
rätt att komplettera sig själva. Att val genom kommunala myn-  
digheter utbyttis mot självkomplettering har nog varit mindre  
vanligt. Att man funnit det anmärkningsvärt, där det skett,  
framgår av flera påpekanden i riksdagen, exempelvis i motion  
inom Andra kammaren (n:r 63) vid 1909 års riksdag, vilken motion  
hänförde sig till viss sparbank, där självkompletteringsystemet  
just genomförts, och i vilken motion det bl. a. säges: »I be-  
traktande av huvudmännens många och viktiga åligganden  
torde det vara olämpligt med ett huvudmanskap, som kom-  
pletterar sig självt, ty detta måste nödvändigt leda till ett ut-  
präglat kottariväsen, som väl icke bör finnas i fråga om en så  
allmän angelägenhet som vården av en sparbank». Statsrådspro-  
tokollet <sup>23</sup>/<sub>1</sub> 1920 erinrar om, att liknande motioner återkommit vid  
senare riksdagar. Redan bankoutsnittet vid 1913 års riksdag drog  
emellertid av sådana motioner slutsatsen, att något måste göras och

<sup>1</sup> Bihång till Riksdagens protokoll 1909, saml. 6, avd. 2, n:o 2, s. 2.

yttrade: »Det synes . . . kunna ifrågasättas, huruvida icke huvudmäns rätt till självkomplettering i någon mån borde inskränkas, exempelvis genom att kommunal myndighet finge utse visst antal av huvudmännen». Andra kammaren gick även med på en skrivelse i ämnet, men frågan föll på Första kammarens motstånd. Att den föll framåt, visa förhandlingarna i riksdagen vid dess återupptagande, t. ex. 1919, liksom direktiven till 1920 års sparbankskommitté.

Anmärkningsvärd är den under senaste årtionden framdrivna utvecklingen mot utbreddare tillämpning av självkompletterings-systemet framför allt därför, att den skett *tvärtemot vad lagen avsett och lagstiftaren ansett önskvärt*. 1891 års sparbankskommitté hade i sitt betänkande föreslagit (s. 40—41), att huvudmännen i regel skulle utses genom val, men ville lämna åt sparbankerna själva att bestämma sätt för valet i sina reglementen efter de olika förhållanden, under vilka de tillkommit och verkade. Det normalreglemente, som utarbetades, upptog emellertid som främsta alternativ för valsätt, att huvudmännen eller visst antal av dem skulle utses av länets landsting eller hushållningssällskap eller kommunalstämma, resp. nämnd, eller stadsfullmäktige (jfr. s. 2 ovanföre). Ett självskrivet huvudmanskap vore enligt 1891 års kommitterades mening »föga ägnat att väcka och underhålla något livligare intresse för sparbankssakens främjande eller att framkalla en verklig känsla av ansvarighet».

Lagen föreskriver (7 §), att huvudmännen skola tillsätta styrelsen och utgöra en överstyrelse, som representerar insättarna. »Huvudmän» betecknar ju, att styrelseledamöterna skola hava sitt mandat av huvudmännen och betraktas såsom de senares fullmäktige eller i sista hand fullmäktige för insättarna, vilka huvudmännen representera. »Huvudman som tillika är styrelseledamot, må ej deltaga i val av revisorer eller i beslut angående ansvarsfrihet för styrelsen», ty huvudmännen äga »att utse ej mindre ledamöter i styrelsen än även revisorer för granskning av sparbankens förvaltning» samt »att besluta om ansvarsfrihet för styrelsen eller om den åtgärd, som, därest ansvarsfrihet nekas, skall vidtagas».

Från dessa utgångspunkter, vilka icke återfinnas i sparbanksföreningens skrivelse, är det, som frågan om huvudmanhainstitu-



tionen bör upptagas vid revision av 1892 års sparbankslag. Först måste man klargöra huvudmanskapets innebörd såsom led i vår sparbanksorganisation, d. v. s. vad huvudmannainstitutionen enligt lagen bör vara.

Det kan därefter omedelbart konstateras, att man i praktiken vänt upp och ned eller bak och fram på vad lagen föreskriver, ty den fullständiga självkompleteringsrätten har i själva verket i praxis kommit att leda därtill, att styrelsen eller dess ledande man föreslår de nya huvudmännen, som i regel utses på hans förslag, d. v. s. faktiskt utses av honom eller av styrelsen. I verkligheten hava huvudmännen, vilkas uppgift är att övervaka styrelsens förvaltning, sitt mandat av styrelsen. Valet undandrages all offentlighet, tills det skett.

I praxis är sålunda den *tudelning på styrelse och huvudmän* fullständigt eluderad, vilken lagstiftaren ansett *nyttig och nödig* för vården om en sparbanks angelägenheter.

Denna praktiska avvikelse, från vad lagen avser och god ordning kräver, har uppenbarligen sin grund och förklaring i det genomförda självkompleteringssystemet, vilket »en så gott som enhällig opinion» inom sparbanksföreningen anser »må få bibehållas oförkränt».

Respekten för lag och god ordning synes sålunda näppeligen kunna förenas med respekt för opinionen inom sparbanksföreningen. Vid revisionen av 1892 års sparbankslag kan det väl emellertid näppeligen ifrågasättas, vad som bör i första hand respekteras.

Det är nämligen uteslutet, att lagstiftaren skulle tolerera den »circulus vitiosus», som kommer till tillämpning, när en styrelse, som huvudmännen hava att kontrollera, dominerar huvudmansvalen. Och denna cirkel kommer man icke ur genom lagbestämmelser, »som göra det till en plikt för huvudmännen att tillse, att erfarenhet och sakkännedom från olika samhällslager bliva representerade bland huvudmännen». Med hänsyn till styrelsens i praktiken utövade herravälde över huvudmännens rekrytering, borde sparbanksföreningen sett sig tvingad att begära, att lagen skulle »göra det till en plikt för varje *sparbanksstyrelse* att tillse» o. s. v.

Men i så rättfram strid mot lagen kunde man väl knappast uttrycka sig i skrivelsen till Konungen.

Lagbestämmelser av antydd innebörd, vilket ännu är det yttersta, som sparbanksföreningen vill sträcka sig till i riktning av en reformering av huvudmannainstitutionen, skulle, såsom man torde finna, vara alldeles utan verkan till brytandet av den »circulus vitiosus», som det gäller att komma ifrån och som man icke kommer ifrån, utan att man inskränker självkompletteringssystemet och därmed sparbanksstyrelsens möjlighet att helt och hållet dominera huvudmansvalen.

Givetvis måste sparbanksföreningen därför låta förmå sig till längre gående medgivanden. I skrivelsen har man för det fallet antytt, att lagstadgat uppdrag åt konungens befallningshavande att utse någon viss del av huvudmännen skulle vara det lämpligaste, därest »självkompletteringssystemet till varje pris skall inskränkas», vilket förbehåll upprepas i annat sammanhang med orden »till varje pris» utbytta mot »ovillkorligen». Att föreningen icke haft någon uppfattning om vikten av de rätts- och sakskaäl, som här betonats med utgångspunkter från motsättningarna mellan lag och god ordning å ena sidan samt rådande praxis vid huvudmansvalen å den andra, får väl ursäkta de i förbehållet sålunda upprepade gånger öppet gjorda antydningarna om, att endast något slags omotiverat och envetet reformbegär skulle uppbära den inom intresserade kretsar hastigt växande opinionen för en reformering av huvudmannainstitutionen. Att en reform av valsättet lämpligen skulle kunna begränsas till uppdrag åt konungens befallningshavande att utse någon viss del av huvudmännen, kan dock näppeligen antagas. 1891 års kommitterade förutsatte, att alternativa valsätt av huvudmän kunde medgivas och bl. a. självkomplettering, »under förvissning att konungens befallningshavande vid prövning av sparbanks reglemente icke lära underlåta tillse, att bestämmelserna om ifrågavarande valhandling varda för sparbanken tryggande». Om detta uttalande ses i samband med kommitterades betonande av tudelningen mellan huvudmännen såsom överstyrelse och en av huvudmännen kontrollerad styrelse, deras rekommendationer för kommunala huvudmansval och varningar för genomförd självkomplettering m. m., kan förvissningen icke anses hava infriats.

Att lita till länsstyrelserna såsom organ för reformering av huvudmannainstitutionen i den riktning, reform verkligen behöves, är även av andra skäl icke tillrådligt, om reformen skall bli ägnad »att väcka och underhålla något livligare intresse för sparbanks-sakens främjande» genom huvudmannainstitutionens regeneration. Länsstyrelser och landsfiskaler se sig säkerligen gärna befriade från dessa ytterligare uppdrag, vilka de näppeligen skulle vara i tillfälle att fullgöra bekvämare än genom att rådföra sig med sparbanksstyrelse, då nya huvudmän skulle föreslås. Dessa invändningar måste uppenbarligen väga tyngre än de fördelar, som sparbanksföreningen räknar med vid valrätt för landsfiskaler: att lagstiftningen skulle kunna ge vederbörande »objektiva anvisningar rörande de hänsyn, som skulle tagas vid personvalet, och hava den garanti, som ämbetsansvaret medför, att dessa anvisningar följas», samt att man undveke »den öppna kamp om en sparbanks förvaltning, som mera än allt annat kan vara ägnat att skada sparbankens utveckling». Sistnämnda farhågor, som tydligen avse det fall, att valrätt för någon viss del av huvudmännen tillerkändes landsting, hushållningssällskap, kommunalnämnder och stadsfullmäktige, i enlighet med vad nuvarande huvudmän kunde finna ändamålsenligt att i reglemente för resp. sparbanker föreskriva, äro påtagligen överdrivna. Öppen kamp om en sparbanks förvaltning skulle väl näppeligen kunna tänkas uppstå inom endera av dessa korporationer — sinsemellan finge de ju icke tillfälle till öppen kamp — för så vitt icke sparbanksförvaltningen gett anledning till allvarliga anmärkningar, och då kan öppen kamp för rättelse vara att föredraga framför en oförändrad ledning. Kampen kan även, liksom under nu rådande system, upptagas utom nämnda korporationer, vilket senare kanske kan medföra större olägenheter för sparbankens utveckling. I regel få väl korporationerna antagas komma att tillsätta de huvudmän i sparbanker, vilkas val åt dem anförtros, lika lugnt och säkert som de fördela andra uppdrag av icke mindre betydelse. Men därtill kommer ju, att utseendet av huvudmännens hela antal icke behöver anförtros åt blott en korporation och att självkomplettering kan bibehållas för en del av hela antalet, varjämte nuvarande huvudmän kunna få själva föreslå de ändringar i resp. sparbanksreglementen, genom vilka valrätten

anses kunna på lämpligaste sätt fördelas på olika valkorporationer efter lagens föreskrifter. Något annat synes man icke yrka, och vad som sålunda yrkats synes väl förenligt med den varsamhet vid reformeringen, som tillrådes i statsrådsprotokollet.

Att huvudmännen skulle väljas av insättarna, kan naturligtvis icke på allvar ifrågasättas för större sparbanker, och även för mindre förefaller en dylik anordning föga praktisk och föga ändamålsenlig i en tid, då större medborgargrupper blivit fullt vana vid representantval.

Med den omfattning de flesta sparbankers rörelse i regel snart tager inom deras lokala verksamhetsområden blir ortsbefolkningen tämligen mangrant intresserad i dem såsom insättare och låntagare. Om än till ursprunget enskilda stiftelser — många sparbanker hava dock tillkommit på initiativ av hushållningssällskap, kommuner o. s. v. — få sparbanker därför snart nog mera karaktären av allmänna inrättningar och bli generation efter generation sammanvävda med bygdens hela ekonomiska utveckling på ett sätt, som gör dem för ortsbefolkningen till »vår» sparbank i en mening, lika hedrande för banken som för befolkningen. *Vården om en sparbank* blir då en *allmän angelägenhet*, såsom den för övrigt också uppfattats alltifrån de första förberedelserna till en sparbankslagstiftning. Uppfattningen har även kommit till uttryck i lagen, när denna bestämt, att behållning vid sparbanks upplösning skall användas till välgörande eller *allmännyttigt ändamål* (36 §).

Eftersom varje ortsbefolkning numera äger sina kommunala representantskap för vården av gemensamma ordnings- och hushållsangelägenheter, böra dessa korporationer rimligtvis också kunna företräda ortsbefolkningens valrätt till huvudmannainstitutionerna vid sparbankerna.

Sparbanksföreningens skrivelse visar sig emellertid vara framsprungen ur och ger därför även uttryck åt en helt annan uppfattning av insättares och låntagares ställning till sparbankerna, än den som ligger i menige mans uttryck »vår sparbank». Skrivelsen bestrider insättarna varje »egenskap av delägare i sparbanken och en därpå grundad medbestämmanderätt i fråga om dess förvaltning». Vid den utförliga polemik, som i skrivelsen intagits mot den i statsrådsprotokollet återfunna uppfattningen av insättarna såsom del-

ägare, synes den som fört pennan röja okunnighet om eller i varje fall helt och hållet glömma, att benämningen delägare varit hävdvunnen och allmän, tills den konsekvent utbyttes mot insättare i nu gällande sparbankslag i enlighet med anmärkning från Högsta domstolen<sup>1</sup>. Men denna juridiskt motiverade redaktionsförbättring bör icke få tagas till intäkt för bestridande av insättarnas medbestämmanderätt i förvaltningen och än mindre för en åskådning, som synes gå ut på att »insättarnas rätt är att återfå insatt kapital med ränta» — ingenting annat — och att styrelsen och de av densamma efter självkompletteringssystemet utsedda huvudmännen ensamma kunna tala om »vår» sparbank. Såsom bevis för att insättarna icke äro delägare anföres i skrivelsen, att »vid en sparbanks upplösning gå sparbankens behållna medel, sedan insättarna erhållit full likvid, icke till dessa utan skola användas till välgörande eller allmännyttigt ändamål». Konsekvenserna av sistnämnda bestämmande med hänsyn till insättarnas medbestämmanderätt i förvaltningen hava nyss antytts här ovanföre. Behållningen vid sparbanks upplösning, bortsett från förbehåll om återbetalning av grundfond, går emellertid icke håller till styrelse och huvudmän, ehuru sparbanks försäljning till privatbank kunnat ske på villkor, som tillskyndat sådana sparbanksmän även kontanta förmåner utan att transaktionerna kunnat av ortsbefolkningen förhindras eller av motståndare till sparbanksmord bevisas och beivras.

Anförandet av nyssnämnda »bevis» mot insättarnas delägarskap och för övrigt hela polemiken mot denna uppfattning, som historiskt och moraliskt alltjämt är fullt motiverad och överensstämmande med gammalt språkbruk, ehuru icke juridisk delägar rätt (samäganderätt) föreligger, vittnar om en starkt försvagad känsla av det förhållande mellan styrelse, huvudmän och insättare, som lagen föreskriver och är avsedd att upprätthålla, och enligt vilket styrelsen har mandat av huvudmännen, som representera insättarna.

Några erinringar ur det svenska sparbanksväsendets historia skulle måhända kunnat vara ägnade att stärka känslan för dessa

<sup>1</sup> Se Prop. 49 till 1892 års riksdag, s. 21. — 1891 års sparbankskommitté använde sålunda ännu »delägare», som »vunnit hävd hos allmänheten».

relationer och förändra den något förmättna tonen i sparbanksföreningens skrivelse.

Brittiska mönster för våra äldsta sparbankers organisation rekommenderas i den »Underrättelse om s. k. besparingsbanker» (1819), som utgavs på rikets ständers hemställan och K. m:ts nådiga befallning samt utsändes till myndigheter i landsorten att av dem utdelas. I underrättelsen angavs såsom en nödvändig förutsättning för en sparbanksinrättnings framgång, »att män av allmänt erkänd redlighet, välvilja och förmögenhet göra sig personligen ansvarige för inrättningens bestånd och åtaga sig förvaltningen därav, utan annan belöning än tillfredsställelsen att befrämja nyttiga medborgares väl» (s. 9—10). Sådana män hade i de sparbanker inom brittiska riket, för vilka underrättelsen redogör, »genom större bidrag på en gång eller årliga subskriptioner sammanskjutit s. k. hjälpfonder, av vilka alla oundvikliga förvaltningskostnader bestridas» (s. 12). Genom parlamentsakt av 1817 hade stiftare av sparbank rätt att uppgöra reglemente på stadgade grunder (s. 15—17). Enligt ett skottskt. mönsterreglemente, som citeras, styres och förvaltas sparbank av en direktion under inseende av en kommitté på 18 personer, båda valda av stiftare och insättare, vilka tillhört sparbanken minst 6 månader och hade inestående minst ett pund (s. 19). — Tudeelingen mellan styrelse och huvudmän är att observera.

Underrättelsen innehåller även såsom bilaga ett förslag till reglemente för en sparbank i Stockholm, enligt vilket direktionen skulle bestå av 12 personer, bland vilka K. m:t nämnde 6 och stiftarne valde 6. Enligt det år 1821 stadfästa reglementet för Stockholms stads sparbank (11 §) kom emellertid direktionen att bestå av 24 ledamöter, av vilka 6 avgingo årligen, de tre första åren efter lottning och sedermera alltid de äldsta, vilket tyder på ett syfte till *förnyelse ned yngre krafter*. Omval och nyval företogs av stiftarna med slutna sedlar personligen och per capita.

I de äldre stadssparbankerna (Stockholms 1821, Västerås 1826, Uppsala 1830 m. fl.) blevo de ledande bland stiftarna direktörer, som turvis förrättade göromålen med biträde av en bokförare och åtog sig ansvaret för full återbetalning av insatta medel solidariskt

(en för alla och alla för en). Där dylikt ansvar icke stadgas i reglementet, torde det näppeligen hava kunnat utkrävas enligt allmän lag. Men eftersom saken alltid ansetts juridiskt tvivelaktig och den allmänna meningen förutsatte ansvarighet, torde man i alla fall hava räknat därmed<sup>1</sup>. — Detta är att beakta vid bedömande av nutida styrelser och av dem insatta huvudmäns anspråk på att betraktas som övertagare av stiftarnas rättigheter. Med de rättigheterna voro äldst skyldigheter förbundna<sup>2</sup>, vilkas inskränkning rimligtvis bör motsvaras av effektivare kontroll med mera begränsade möjligheter till självrådighet.

Reglementet för sparbanken i Malmö 1824 föreskrev (8 §), att inrättningens stiftare skulle vara dess ständige principaler med rätt att välja direktion och revisorer. Efter sparbankens öppnande skulle inga andra äga rösträtt (per capita) än »de som antingen då redan antecknat tillskott eller de som framdeles bidraga genom tio r:dr på en gång eller en r:dr, allt banko, årligen». Engångs- och årliga bidrag till sparbanks grundfond höllos i regel inom mycket små belopp. Vid stiftandet av Linköpings sparbank 1833 voro de subskriberade bidragen 5 eller 3 eller från de flesta subskribenterna 2 r:dr banko. I sparbankernas äldsta utveckling utgjorde stiftarnas kontanta insatser rena obetydligheter i jämförelse med de uppoffringar av tid och arbete, som några bland dem underkastade sig för att främja det stora verket, för vars framgång de helt och hållet litade till den sparsamhet, de kunde uppamma hos insättarna. — Sparbankerna voro ju icke endast för insättare, utan genom insättare var det de skulle bliva något till. Med växande insättarbehållningar hava sparbankerna blivit ett stöd även för den kreditbehövande företagsamheten och för bygdernas hela ekonomiska liv. Men ju längre denna utveckling fortskridit, desto mera hava sparbankerna fått karaktären av allmänna inrättningar, och desto mindre skäl har man att erkänna de anspråk, som självkompletteringssystemets

<sup>1</sup> Vid upprättandet av sockensparbanker blev det sedermera icke ovanligt, att kommunen iklädde sig ansvarighet för insatta medels återbetalning. Även sådana sparbanker, t. ex. i Kristianstads län, hava nu självkomplettering — och utpräglade motståndare till kommunala huvudmansval.

<sup>2</sup> Danska sparbankslagen har »garanter», vilkas ansvarighet är en helt annan än våra huvudmäns.

nutida intransigenter stundom synas vilja göra gällande gentemot insättarna i egenskap, av stiftarnas successorer.

Slutna korporationer voro de äldsta principalernas valförsamlingar framför allt icke. När de svenska sparbankernas »urfäder» efter hand gingo bort och tillkomsten av nya abonnenter upphörde, förändrades detta förhållande, men samtidigt vaknade också statsmakternas ansvarskänsla för de viktiga allmänintressen, som äro knutna till vården om sparbankerna i riket. 1875 års förordning utgjorde det första varsamma steget till lagstiftning för främjande av sparbanksväsendets sunda utveckling<sup>1</sup>. Förordningen föreskrev (2 §) årligt avlämnande till konungens befallningshavande av förteckning å de personer, vilka såsom huvudmän och styrelseledamöter handhade förvaltningen. Därigenom öppnades en möjlighet att iakttaga, huruvida huvudmannainstitutionen upprätthölls vid äldre huvudmäns frånfalle<sup>2</sup>. 1891 års sparbankskommitté betraktade huvudmannainstitutionens uppgifter framför allt ur insättarnas synpunkt. Då sparbanks delägare icke lämpligen samfällt kunde bevaka sina intressen, borde huvudmännen företräda dem och särskilt upprätthålla deras intressen gentemot sparbanks styrelse. För att väcka och i möjligaste måtto hålla vid liv huvudmännens ansvarskänsla funno sig kommittéens förordning att föreslå ett maximum för huvudmännens antal: 50. Att syftet förfelats med 1892 års lag, som upptog denna maximibestämmelse, är redan påpekat. Men lagen räknade ju icke heller med utbreddare självkomplettering, utan tvärtom med att åstadkomma effektiva insättarrepresentationer genom huvudmansval, helst under medverkan av kommunala representationer. Begränsningen i huvudmännens antal kom otvivelaktigt att främja en utveckling i alldeles motsatt anda. Det nutida tillståndet, då huvudmän i regel faktiskt utses av styrelserna och dessa därvid ofta betrakta huvudmanskapet såsom en ren sinekur och begränsa urvalet inom den trånga ramen av vänner och bekanta, bland vilka rena nollor och

<sup>1</sup> Kung. 22/s 1861 ang. vissa ändringar i landshövdingeinstruktionen hade dock bemyndigat KB att pröva och fastställa sparbanksreglementen, vilka redan tidigare plägat underställas landshövdingeämbetena.

<sup>2</sup> Förordn. 1875 förutsatte tillvaron av huvudmän, men innehöll inga föreskrifter om deras förhållande till styrelse och insättare eller om därutinnan erforderliga bestämmelser i reglementena.



angräna deltagare i middagen vid årsmötet stundom föredragas framför dugligare män, är emellertid ett relativt sent resultat av utvecklingen och äger ingen respektabel »gammal hävd» i det svenska sparbanksväsendets historia.

Naturligtvis hava de flesta bland de ursprungliga subskribenterna till en äldre sparbanks grundfond betraktat sina bidrag såsom rena gåvor, på grund av vilka de icke hävdade något medinflytande bland de egentligen ledande stiftarna, vilkas ansvarighet de icke håller tänkte på att dela. Men tillträde till årsmötena såsom röstberättigade medlemmar stod ju dock för dem öppet och de kallades till mötena — det är att observera. — De ledande männens eller den ledande mannens patriarkaliska myndighet överensstämde med tidsförhållanden, vilka numera även med hänsyn till rörelsens omfattning blivit helt andra. Därpå häntes med allt skäl i statsrådsprotokollet, som också historiskt riktigt hänför självkompletteringsystemets uppkomst till sådan patriarkalisk praxis, som icke längre är förenlig med vår tids ekonomiska och sociala förhållanden och uppfattningar.

Praktiska erfarenheter från olika håll hava i allmänhet givit anledning till de i riksdagen vid upprepade tillfällen framkomna yrkanden på inskränkning i självkompletteringsystemet. Mindre avseende torde visserligen i allmänhet böra fästas vid anmärkningar mot olika sparbanksledningar, som tidtals framställts i dagspressen. Sundsvalls sparbank gjordes sålunda i början av år 1920 till föremål för kritik i en ortstidning, därför att inlåningsräntesatserna i allmänhet höllos lägre än privatbankernas sparkasseräntor och även lägre än inlåningsräntorna i närliggande sparbank. Det upplystes även, att av 7 styrelseledamöter i Sundsvalls sparbank de 5 innehade befattningar såsom styrelseledamöter o. d. i privatbankskontor på platsen, vilket tidtals lär hava varit fallet med alla ledamöter i sparbankens styrelse. För möjligheten att upprätthålla sparbankernas inlåning är det givetvis icke utan vikt, att insättarna tillgodogöras så hög ränta, som penningmarknadens läge föreskriver och hänsyn till sparbanks soliditet medger. Även om en för sparbankens uppgifter intresserad person näppeligen bör anses diskvalificerad för plats bland huvudmännen eller möjligen i styrelsen, därför att han tillhör styrelsen i privatbanks avdelningskontor på orten, utan tvärt-

om detta möjligen kan tillförsäkra sparbanken sakkunnig erfarenhet, torde konkurrensen om inlåningen från privatbankernas sida gentemot sparbankerna dock göra det synnerligen angeläget, att sparbanks ledning icke riskerar för starkt inflytande från privatbankshåll. De påpekade förhållandena vid Sundsvalls sparbank, vilka torde äga motsvarighet på andra håll, åtminstone till en viss grad, kunna ingiva allvarliga betänkligheter, även om de män, som insändaren vänt sig mot, i det framdragna fallet äro höjda över alla insinuationer.

Vilken ränta insättarna under olika konjunkturen på penningmarknaden böra anses hava rätt till, skulle det tydligtvis fört för långt att närmare utreda i sparbanksföreningens skrivelse. Men de uttalanden om räntepolitiken, som förekomma däri, gå ingalunda i den riktningen, att sparbanksinsättarna böra tillgodogöras den högsta möjliga ränta, som penning- eller rättare kapitalmarknadens läge föreskriver. Tvärtom berömmar man sig av låga räntor på ett sätt, som med all skyldig honnör för sparbankernas ringa marginal och tillbörlig hänsyn till hypotekens säkerhet, svårföränderligheten i räntesatserna m. m., synes vittna om ringa förståelse för vikten av även andra synpunkter vid räntepolitiken i inrättningar, som numera förvalta en betydande del av nationens kapital. I detta svåra ämne borde våra sparbanksförvaltningar utan tvivel beredas ledning av ett rådgivande sparbankssekretariat. Möjligast låga räntor eller hellre för låga kunna nog låntagarnas intressen bli väl tillgodosedda med. Men med antydningarna om strävandet att hålla låga utlåningsräntor ger man stöd åt tvivlen på omsorgen om insättarnes fördelar.

Och ändå bör sparbanksföreningen icke tro sig med sådana antydningar »kunna med bestämdhet avvisa den anmärkning, som med utgångspunkt i låntagarnas intressen riktats emot självkompletteringssystemet». För låntagarna är den största olägenhet, som kan antagas följa med självkompletteringssystemet, naturligtvis en godtycklig subjektivitet vid kreditgivningen, som tillgodoser vissa intressen framför andra eller med åsidosättande av andra. Det behöves inte mycken människokänedom eller livserfarenhet för att förstå, huru svårt det måste vara att, så långt medlen räcka, disponera dem rättvist och oväldigt mellan olika kreditbehövande personer och före-

tag. Att ovällden lättare blir omedvetet eller medvetet satt i fara, om avgörandena läggas i en persons hand och denne i realiteten endast har att försvara dem inför sitt samvete, torde kunna finnas logiskt oemotsägligt. Varje inskränkning i självkompletteringssystemet, som kan vara ägnad att öka överstyrelsens representativitet för olika ortsintressen och möjlighet att oberoende av styrelsen övervaka den allmänna skötseln av rörelsen bör därför helt visst hälsas med tillfredsställelse inom alla sparbanksförvaltningar, som icke endast äro främmande för kottteriinflytelser vid kreditgivningen, utan även angelägna att förebygga farorna för dylika inflytelser och t. o. m. skenet av, att sådana skulle kunna göra sig gällande.

»Om man tänker på sparbankernas uppgift», skrev en motionär till 1913 års riksdag (Första kammaren n:r 30, Andra kammaren n:r 85), »att icke blott mottaga småfolkets besparingar utan även med lån bistå dem inom nämnda klass, som därav äro i behov, borde . . . ett större tillmötesgående vara ätt påräkna, därest huvudmännen utsågos av de institutioner, på vilkas sammansättning folkets flertal genom sitt val äger inflytande.» Argumentet synes hållbart. Många sparbanker giva otvivelaktigt grundade anledningar till anmärkningar för att försumma utlåningen till småfolk, varföre ett inflytande i motsatt riktning kan synas väl behövt, såsom det även sägs i statsrådsprotokollet. En styrelseledamot i en betydande skånsk landsbygdssparbank, vars äldre traditioner bort göra små kredittagare där särskilt omhuldade, ansåg sig vid ett tillfälle t. o. m. böra skryta med, att man numera i sparbanken endast hade »stora fina lån», vilket uti ifrågavarande fall betydde storlån till ortsindustri, ehuru insättarna av gammalt företrädesvis rekryterades från de jordbrukande klasserna.

Den föråldrade formalism och efterblivenhet i fråga om expeditionssättet, som i statsrådsprotokollet delvis skrivas på självkompletteringssystemets räkning, avfärdas i sparbanksföreningens skrivelse såsom »anmärkningar, vilka icke förtjäna allt för stort avseende».

Sålänge sparbanksföreningen företräder en dylik uppfattning om betydelsen av moderna reformer i fråga om expeditionssättet, kan man knappast hoppas, att de svenska sparbanker, som ledas under föreningens auspicier, skola minska sin underlägsenhet

i förhållande till privatbankerna i konkurrensen om rena sparmedel, vilket i statsrådsprotokollet angetts såsom önskvärt. Privatbankerna skötas icke blott ojämförligt mera modernt, utan också med helt annan energi, medan de flesta sparbanker för längesedan upphört att driva någon som helst propaganda för sparsamhet. Självuppgivelsen har ju också redan på många håll gått ända dithän, att man överlämnat sparbanks fortsättande åt en privatbank, som bättre förstått uppskatta värdet av en ökad inlåning och möjligheterna att verksamt befordra den:

Den allvarligaste faran vid nu rådande ordning i fråga om huvudmansval och sparbanks styrelse har i flera fall blivit ödesdiger för sparbanks bestånd. Ehuru även denna fara främst är att härleda ur självkompletteringssystemet, har den icke tagits i beaktande vid avfattandet av sparbanksföreningens skrivelse. I senare tid hava ju upprepade och i år ett synnerligt upppseendeväckande fall (Motala) förekommit, då sparbank överlät sin rörelse på en privatbank. Att hindra en mindre grupp av personer, som dominerar en sparbank med självkompletterings rätt och dess ej ovanliga katteriaktiga utövning, att upphöra med sparbankens verksamhet på sådant sätt, när frestande tillbud erbjuda sig, torde icke lätteligen låta sig göra. Om styrelse och huvudmän icke vilja fortsätta, lär ingen kunna tvinga dem, så mycket mindre som de äro oersättliga, då inga ersättare kunna väljas utan självkomplettering. Men det säger sig självt, att sammanhållningen om ur sparbanks synpunkt — och väl även ur viktiga lokala allmänintressens synpunkt, om de tagas på längre sikt — så tivelaktiga uppgörelser skulle mycket försvåras, om huvudmännen, åtminstone delvis, utsågos av offentlig kommunal korporation. I förhållande till möjligen inblandade styrelseintressen skulle säkerligen då insättarnas och ortsallmänhetens intressen bestämdare hävdas. Valrätten kunde också förebyggas, att sparbanken bleve alldeles utan huvudmän, om de fungerande icke ville fortsätta. Sparbanks egen rätt att oförkränkt fortleva, utan möjlighet för den nu rådande generationen av huvudmän att tillgodogöra sig fäders och förfäders arv till förfång för efterkommande, liksom för samtida klientel, torde förtjäna företräde framför organiserade sparbanksmäns fördomsfulla benä-

genhet att före allting annat hävda det obeskurna självkompletteringssystemet.

En verklig valhandling ansåg 1891 års sparbankskommitté erforderlig för att skapa en verksam huvudmannainstitution, d. v. s. en intresserad och ansvarsmedveten representation för insättarna. 1891 års sparbankskommitté hade också angivit och motiverat lämpligheten av, att denna valhandling uppdrages åt kommunala korporationer inom sparbanks verksamhetsområde. Att hänskjuta valet av samtliga huvudmän till dylika korporationer skulle för närvarande medföra allt för starka rubbningar i de förhållanden, som utbildat sig i samband med självkompletteringssystemets allt vidsträcktare utbredning. Allt för stora nyheter skulle kunna verka störande i vårt sparbanksväsens lugna utveckling. Men säkerligen bör självkompletteringen, där den är genomförd, kunna inskränkas till halva antalet huvudmän och halva antalet sålunda väljas kommunalt, utan att olägenheter därvid uppstå, som övertaga fördelarna av, att sparbankerna frigöras från den isolering, som självkompletteringssystemet medfört för talrika sparbanksledning, efter vad även sparbanksföreningen ansett sig kunna konstatera. Genom kommunalvalen har man grundad anledning att förvänta insättandet i huvudmannainstitutionerna av ledamöter, som med intresse för sparbanksväsendet förena den erfarenhet i skötseln av allmänna ekonomiska angelägenheter och den vidsträckt personalkännedom, som plär följa med en betrodd ställning i det offentliga livet, vilken väl också icke allmänt förvärfvas utan någon kapacitet.

En så varsam reform synes man inom sparbanksföreningen, att döma av dess skrivelse, åtminstone hava reflekterat på såsom en lämplig utväg att begränsa självkompletteringssystemet. »Bland våra nu befintliga sparbanker», medges det, »har ett rätt stort antal ordnat sin huvudmannainstitution så, att kommun eller landsting utser en del av huvudmännen» . . . »Därvid är emellertid att märka, att systemet med kommuner eller landsting som valkorporationer huvudsakligen förekommer i en del mindre sparbanker, belägna i orter med homogen befolkning.» — Uppgiften synes tarvå förklaring, eftersom i jordbrukssocknar husbönder och tjänstefolk sällan saknas och i vår tid väl knappast något landsting representerar en homogen länsbefolkning i den mening, som ordet homogen bör till-

läggas i detta sammanhang. — Där så icke är förhållandet, antagas vissa olägenheter kunna väntas bli en följd av kommunala valkorporationers medverkan vid huvudmansval. Men det är ju just där självkompletteringssystemet leder till uteslutande av alla andra samhällsklasser än sparbanksstyrelsens egen, och just där skulle väl kommunalval kunna bidra att tillföra huvudmannainstitutionerna intresserade representanter för alla kategorier och därmed till att knyta dem alla till sparbankerna såsom »våra sparbanker».

De i sparbanksföreningens skrivelse anförda skälen mot kommunala korporationers medverkan till besättande av huvudmansposterna inskränka sig också till uppräknandet av en del »de obotfärdigas förhinder». Sålunda göres i första hand gällande, att det kan sättas i fråga, huruvida kommunerna hava förutsättningar att trygga en sådan förvaltning av sparbankerna, att insättarnas intressen och sparbankernas huvuduppgift beredes tillräckligt företräde framför många lokala önskemål — vilket statsrådsprotokollet anmärkt icke alltid hava varit förhållandet under självkompletterings-systemet. — Detta ifrågasättes, emedan kommunalmän skulle få hand om överskottsmedlen, räntepolitiken gå ut på möjligast bred vinstmarginal, förvaltningen bli föremål för dragkamp mellan olika maktfaktorer och ledningen icke uppbäras av insättarnas förtroende. Det är onekligen inte litet, man därmed anført på en gång. Lyckligtvis förtagas dessa farhågor i allt väsentligt, redan om man tänker på, att blott en del av huvudmannaplatserna, icke alla skulle besättas genom kommunalval. Farhågorna för kommunalpolitisk dragkamp utgå ju dessutom från, att icke alla kommunalmännen skulle dra åt samma håll, vilket måste minska deras inflytande på ledningen i det hela. De farhågorna hava för övrigt reducerats till riktigare proportioner i ett föregående sammanhang (s. 16). Att kommunalinflytandet skulle förvandla sparbanksrörelsen till vinstgivande genom bred marginal och missbruk av överskottsmedlen — vilket sistnämnda icke varit ovanligt under självkompletterings-systemet och därför föranlett ändring i 15 § och väl ånyo föranleder dess skärpning — kan avvisas såsom löst tal av personer, vilka icke taga sparbankslagens bestämmelser i betraktande och än mindre de förbättringar i sparbankskontrollen, som redan 1910 års kommitterade föreslagit och som väl bli än mera omfattande efter

en revision av sparbankslagen. Återstår antagandet, att insättarnas förtroende skulle minskas, om deras egna kommunala förtroendemen fingo medinflytande inom sparbanksledningar, vilka förut rekryterats efter självkompletteringssystemet. Det antagandet torde kunna stå för deras räkning, som framkommit med det.

Detsamma gäller påståendet, att det finnes flera sparbanker, som söka sina insättare i vissa yrkesgrupper, för vilka kommunalt inflytande på sammansättningen av huvudmännen »vore långt ifrån tilltalande».

Återstår, att svårigheter uppstå i fråga om avgörandet, vilken eller vilka kommuner som skola tilläggas valrätt. I de flesta sparbanker torde det emellertid vara lätt att avgöra, över vilka kommuner verksamhetsområdet sträcker sig. Och det torde icke stöta på oöverbanneliga svårigheter för nuvarande huvudmän i någon sparbank att finna den ändamålsenliga fördelningen av den kommunala valrätten på olika korporationer, om lagen ger tillräckliga alternativ, landsting, hushållningssällskap, stads-, kommunal- och municipalfullmäktige. Antagligen bör landsting främst komma i fråga för länssparbanker, men icke för sockensparbanker<sup>1</sup>.

Sparbanksföreningens skrivelse varnar slutligen för att av den omständigheten, att många sparbanker för närvarande finna sig väl av kommunal medverkan vid huvudmansvalen, draga den slutsatsen, att »samma valsätt bör fastslås även för den stora mängden av sparbanker, vilka funnit sig väl vid ett annat valsätt», d. v. s. under självkompletteringssystemet. För en dylik slutsats skulle enligt skrivelsen krävas bevis, att sparbanker av förstnämnda kategori skötts bättre än den stora mängden av sparbanker med självkompletteringssystem. Detta krav återgår till ett bankoutskottsutlåtande från en tid, då man i riksdagen mindre sällan än nu tälde

<sup>1</sup> De av kommunala korporationer utsedda huvudmännen bliva icke ansvariga inför resp. korporation. Inför kommunerna få sparbankerna ingen annan redovisningsskyldighet än den allmänna publicitet medför, som lagen föreskriver. — Svårigheten att finna de lämpliga kommunalrepresentationerna ansågs av en talare vid sparbanksmötet under förutläggning av ovanföre antydda anordning »undanrörd». Svensk sparbankstidskrift 1920, häfte 2—3, s. 138. Till en dylik mening syntes bl. a. ordt. i Skånska sparbanksföreningen ansluta sig uti debattens sista inlägg. Där sammastädes, s. 134.

höra sådana sofismer (les sophismes de quiétisme), t. o. m. i den bekanta formuleringen »det är bra som det är».

Det är nedslående, att en dylik uppfattning kunnat finna enhälligt stöd inom sparbanksföreningen vid ett av dess möten och komma till uttryck på det sätt, som den gjort i föreningens skrivelse. Vid en omprövning av frågan om reformeringen av huvudmannainstitutionen får man hoppas, att man även inom föreningen må finna talesmän för och tillslutning till synpunkter, som bättre sammanfalla med vad gällande lag och god ordning kräver i fråga om förhållandet mellan styrelse, huvudmän och insättare. Tyvärr kunna till ett sparbanksmöte icke kallas representanter för insättarna i sparbanker, som sålts till privatbanker. De skulle nog eljest kunnat vittna om, huru väl det gått dessa sparbanker under självkompletteringssystemet. Icke håller medger administrativ praxis den åtgärd, till vilken skrivelsen uppenbarligen lämpligast borde föranleda: återremiss till Svenska sparbanksföreningen.



# OM PARTI- OCH PERSONMOMENTEN INOM PROPORTIONALISMEN.

AV

PROFESSOR SIGFRID WALLENGREN.

I sin systematiska översikt över de proportionella valmetoderna indelar FLODSTRÖM dessa i »distinktiva» och »icke distinktiva» metoder, d. ä. metoder med eller utan ett yttre utmärkande av partierna<sup>1</sup>. CASSEL systematiserar på liknande sätt men med annan terminologi: »partimetoder» och »fria metoder»<sup>2</sup>. För engelsmännen anknytes nomenklaturen till motsatsen mellan deras egen speciella form av det senare slaget, »the single transferable vote», och det kontinentala »listsystemet»<sup>3</sup>. Termer, som på senare tid hos oss vunnit anklang och som hänföra sig till den kardinala olikheten mellan de båda valsystemen, äro »partiproportionalism» och »personproportionalism». Jag använder i det följande uttrycken »partisystem(-metod)» och »personsystem(-metod)». Liksom de nyssnämnda angiva de själva huvudtendenserna: å ena sidan en valmetod, däri partibegreppet är av grundläggande organisatorisk betydelse, å andra sidan en metod, som grupperar väljarna kring personerna såsom kristalliseringscentra.

Av dessa båda alternativa proportionella valsystem är det partimetoden, som i övervägande grad kommit till användning. Frånsett valen till den danska övre kammarén, landstinget, är det egentligen

<sup>1</sup> FLODSTRÖM, Proportionella valmetoder (1900).

<sup>2</sup> CASSEL, Proportionella val, systematisk framställning (Bil. I till Bet. m. förslag till proport. valsätt, avgivet 27 okt. 1903 av därtill förordnade kommitterade).

<sup>3</sup> Jfr. t. ex. HUMPHREYS, Proportional representation s. 131, 172 o. 196.

allenast i den brittiska världen, som personmetoden legaliserats<sup>1</sup>. Den engelska proportionalistiska agitationen har också omfattat endast sistnämnda system och arbetar på dess införande vid valen till engelska parlamentet<sup>2</sup>, liksom också den kungliga valrättskommisionen av 1910 gav detsamma sitt förord<sup>3</sup>. Men även på kontinenten har å skilda håll framträtt en strävan att låta partisystemet ersättas av personsystemet. Jämväl i vårt land har förkärleken för det senare avsatt sig i litteraturen<sup>4</sup>. Det är en reaktion mot »den obönhörliga, doktrinära sönderstyckningen av valmanskåren»<sup>5</sup>, som partimetoden drager med sig.

Man kan icke säga, att de båda förevarande alternativen underkastats någon mera ingående komparativ värdesättning från synpunkten av icke blott deras teoretiska förtjänster resp. nackdelar utan även deras praktiskt-politiska verkningar. Efterföljande uppsats avser att företaga en preliminär orientering i frågan och angiva några synpunkter utan anspråk på den mera djupgående grundlighet, som, om bättre tid stått till förfogande, kunde begäras. Ämnet är av stor betydelse. Det gäller motsatsen mellan två stora principer, mellan det personella momentet och grupp- eller partimomentet i valakten. En följd av den nyss anmärkta bristen på vidlyftigare framställningar i frågan blir, att argumentationen för och mot måste på sina ställen konstruktivt utfyllas.

Skillnaden mellan de båda systemen kan framställas på följande sätt.

Vid partisystemet är på ett eller annat sätt sört för att de tävlande partierna, grupperna, vid valuträkningens början fixeras och

<sup>1</sup> Sålunda vid vissa politiska val i en del engelska kolonier, vid val av de engelska universitetsdelegerade i underhuset, vid vissa kommunala val på Irland och skolstyrelseval i Skottland. Även i Amerika har på sina håll metoden kommit till användning vid kommunala val.

<sup>2</sup> The proportional representation society gör propaganda därför i sin tidskrift Representation.

<sup>3</sup> Report of the Royal Commission on Electoral Systems.

<sup>4</sup> TENOW, Uteslutningsmetoden, en personproportionalistisk metod i Statsvet. Tidskrift 1919 s. 313 ff. HJERTSTRAND; En rättvis proportionell valmetod (Sthlm. 1920), jfr. Statsvet. Tidskrift 1920 s. 58 f. STENSTRÖM, Den röstproportionella valmetoden, skrift ingiven till Justiedepartementet, m. fl.

<sup>5</sup> TENOW, a. a. s. 313.

till sin storlek bestämmas. Det kan sålunda redan på detta stadium avgöras — genom tillämpande av någon fördelningsregel — huru många platser tillkomma varje parti. Saken blir möjlig därigenom, att den av väljaren avgivna rösten har ett dubbelt innehåll: gäller ej blott personer, utan också parti. Denna dubbla röstning och den därav betingade fixeringen av partiernas storlek åstadkômes på olika sätt. Tillvägagångssättet hos oss är sådant, att valsedlarna av väljarna åsättas en särskild partibeteckning. Genom enkel summering får så valförrättaren fram antalet för ett parti avgivna röstsedlar. I de flesta utländska valmetoder tillämpas en annan procedur: här är metoden förbunden med officiell nominering av kandidatlistor. Partierna hava att före valet inför vederbörande valmyndighet anmäla sina kandidater. Naturligtvis är denna nominering icke förbehållen partistyrelserna allenast utan given som en rätt åt ett för varje fall till visst minimum fastställt antal medborgare (25, 50, 100). I realiteten blir det förtroendemän för partier och fraktioner av partier, som nominera kandidatlistorna. En vidare utgestaltning av denna officiella förprocedur utgöres av den möjlighet till ingående av valförbund mellan olika listor, som kan åt dessa beredas. Genom valmyndighetens försorg kännetecknas varje lista på särskilt sätt, genom ett åsatt nummer eller annorledes. I vissa stater tryckas officiella valsedlar, upptagande samtliga anmälda listor, varvid de, såsom i Finland, kunna förses jämväl med upplysning om de mellan listorna ingångna valförbunden. Är partiröstningen ordnad på liknande sätt som hos, d. v. s. kan partirösten endast avgivas åt *ett* håll; i detta fall t. ex. genom uttrycklig röstning å en viss numererad lista, sker fastställandet av partiets röststyrka liksom hos oss genom enkel summering av de för detsamma avgivna röstsedlarna. Men ifall vallagstiftningen medgiver rätten att å valsedeln upptaga namn från olika listor, erhålles partisiffran genom summering av de röster, som tillfallit samtliga de å en officiell anmäld grupp-lista uppförda kandidaterna.

Medan sålunda partisystemets metodologiska utgångspunkt är fastslåendet av fixa grupper med var sitt bestämda antal röster och fördelning från början av platserna mellan dessa fixerade grupper, räknar personsystemet vid sin utgångspunkt endast med kandidatnamn, ej därjämte med *på förhand* sammanförda komplex av namn,

såsom vid platsernas fördelning avgörande faktorer. Väljaren röstar endast på personer, icke samtidigt därmed på något utpekat parti. Något sådant finnes över huvud icke att utpeka, då varken partibeteckningar eller utmärkande på annat sätt av bestämda grupper ingå såsom moment i valhandlingen. Valförrättaren kan således icke såsom vid partimetoderna officiellt fastslå, hur många platser varje parti genom omröstningsresultatet erhållit. Partierna hava ingen officiell existens inför honom och varje anknytning för en dylik uträkning saknas alltså. Valförrättaren har att direkt gå på vad som hos oss utgör andra huvudmomentet vid förfarandet, utdelandet i överensstämmelse med den gällande uträkningsmetoden av representantplatserna åt det motsvarande antalet å valsedlarna uppförda *personer*. Valsedelsmaterialet behandlas — om man så vill uttrycka det — såsom avgivet för ett enda enhetligt parti. Naturligtvis blir det *faktiska* slutresultatet även här, att de i valrörelsen tävlande partierna erhålla sina särskilda andelar av valkretsens representation. Men det har skett så att säga på indirekt väg, via personvalet.

Det må tilläggas, att metoden ingalunda utesluter en officiell nominering av kandidaterna. Men denna får icke samma betydelse som vid ett partisystem. Vid det senare tjänar nomineringen ej blott till att bringa reda och ordning i valförfarandet, utan jämväl till att officiellt utmärka en förhandsgruppering av väljarna, till vilken den enskilde väljaren har att vid fullgörandet av sin röstning taga hänsyn och som verkar avgörande på valresultatet. • Då det gäller ett personsystem däremot, kan nomineringen icke innebära något strängare direktiv för väljaren än det, att han vid sammansättningen av sin valsedel icke får upptaga något namn, som ej är nominerat.

En rationell proportionalism, vilken så långt som möjligt vill undvika röstspillning, förutsätter ju över huvud en samhörighet mellan olika kandidater av sådan art, att röster, av vilka en kandidat icke har något gagn, må kunna räknas en annan till godo och sålunda icke bliva bortkastade. I överensstämmelse med vad ovan sagts bestämmes vid partisystemet denna samhörighet av vissa väljargrupper, vanligen partimajoriteten eller dess förtroendemän. Den enskilde väljarens röst insättes, utan att han kan hindra det, i denna förutbestämda miljö, och hans röst kan sålunda komma till godo personer, å vilka han icke själv vare sig i första eller andra

hand placerar sina sympatier. Vid personsystemet bestämmer han själv för egen del det kandidatkomplex, inom vilket samhörighet må äga rum. Ingen annan än de personer, han själv utpekat, kan få någon nytta av hans röst. Endast väljarens egna anvisningar bliva avgörande för dess slutliga öde.

Söker man nu komparativt värdesätta de båda alternativ, varom är fråga, aktualiserar sig spörsmålet för våra förhållanden så: vad talar för en övergång från vår nu rådande partimetod till personmetod, och vad talar emot?

Huvudanmärkningen mot partimetoden tager — såsom av framställningen här ovan framgår — sikte på antitesen parti eller person och deras vallegislative värdesättning. Partimetoden betonar, säger kritiken, den förra faktorn allt för starkt och det sker på bekostnad av den senare. Den lämnar för stort utrymme åt idén om valmännen såsom bestämt utmejslade partimän, enrollerade i sina fållor och med sitt huvudsakliga väljarintresse uttömt, så snart blott partiet fått sitt tillhöriga antal representanter; vilka dessa sedan bliva, faller i andra planet. Därmed har lagstiftningen fällt domen över det självständiga politiska tänkandet och handlandet därefter samt hänvisat det personliga momentet i valakten till en vrå i skymundan. Härmed sammanhänger, fortsätter man, att partimetoden, om den vill stricte fullfölja sitt syfte, pålägger väljaren ett oskäligt tvång. För att möjliggöra en rättvis fördelning av platserna mellan de tävlande partierna blir det nödvändigt att göra röstningen i partiavseende så klar och rätlinig som möjligt, och detta åter måste draga med sig detaljbestämmeleser, vilka i högre eller mindre mån inskränka valfriheten. Partisystemet »mekaniserar» i hög grad valakten.

Sådan den anförda kritiken på extrema håll ofta formuleras, är det lätt att skönja överdrifterna. De anknyta sig till ett gammaldags underkännande av partiväsendets utomordentliga faktiska betydelse och politiska nytta, vända sig mot partiväsendet i och för sig. Att detta senare är nonsens, ävensom att vallagstiftningen på ett eller annat sätt måste anpassas efter de faktiska förhållandena och icke allenast efter de ideala, ligger i öppen dag.

Det torde vidare kunna sägas, att åtskilligt av den »frihet», på vilken man å sina håll för väljaren gör anspråk, vid närmare påse-

ende ter sig såsom en rätt meningslös sådan. Valet är icke en demonstration, utan en akt, som avser att frambringa ett positivt resultat i en representation. Ett planlöst röstande efter privata önskningsar eller nycker och utan varje hänsyn till den nödvändiga samverkan mellan valmännen är därför ingenting att omhulda.

I den mån emellertid den förevarande kritiken, utan att vilja frånskriva partiväsendet dess tillbörliga plats i det politiska livet eller förneka nödvändigheten av någon disciplinering, av väljaren från lagstiftningens sida, begränsar sig till ett hävdande därav, att »det rena personlighetsmomentet, om än numera undanskymt och tillbakaträngt av partiintressen, dock är allt för dyrbart att någonsin få helt och hållet offras»<sup>1</sup>, förtjänar den allt beaktande. Ingen skall förneka, att partiväsendet kan urarta till och vid många tillfällen redan visat sig hava urartat till att spela rollen av en tvångströja, som hämmar all politisk individualism. Och ett godtagande utan någon som helst reservation av det faktum, att »de politiska valen alltmera utvecklats till att valmännen numera rösta på ett visst parti, ej på vissa personer»<sup>2</sup>, skulle, om det komme att allmänt omfattas, omsider verka till ett beklagligt förflackande av det politiska livet. Det vore för visso ingen hugnesam utveckling, ifall valmännen nådde därhän, att de icke i högre grad intresserade sig för, vilka som komme att bekläda lagstiftaremandaten, för deras personliga karaktär och intelligens, utan vore nöjda, om blott partiet finge sina siffror. Att absolut renodla partimomentet i valakten, är alldeles icke att anbefalla.

Frågan är nu, om det kan vara riktigt att påstå, att partisystemet sanktionerar och befrämjar utvecklingen av en dylik väljaropinion. Det kan tänkas ske dels direkt genom valmetodens teknik, dels indirekt genom den suggererande inverkan på det allmänna föreställningssättet, som lagstiftningens anda utövar. Spörsmålet är emellertid icke lätt att besvara, därför att det svårligen låter sig göra att skilja på verkningarna av de metodologiska stadgandena själva och av den politiska folkanda, som dirigerat deras tillämpning.

<sup>1</sup> FLÖDSTRÖM, a. a. s. 54.

<sup>2</sup> Motion i A. K. vid 1918 års lagtima riksdag nr 173 (Hage).

Ser man till vår egen valmetod och dess tillämpning, finner man, att de personella huvudmomenten i metoden, den »fria» gruppen och de gemensamma kandidaterna — vilka vid dess utformande spelade en så betydande roll — i praktiken alldeles trängts undan och gjorts betydelselösa av partimomenten. Dessa hava visat sig vara de starkaste. Men att avgöra i vad mån detta är hela metodbyggnadens eller de rådande valpolitiska föreställningarnas skuld, faller sig som sagt icke lätt. Sådan metoden nu verkar, kan den emellertid icke frånskrivas egenskapen att ytterligare petrificera partiväsendet. Möjligheten för politiska kättare eller vildar att vid tillämpningen av vår valmetod komma till heders såsom representantkandidater är ytterst ringa. Metoden utesluter vidare praktiskt taget jämväl en sådan yttring av personlighetsmomentet i valakten, som består i en valsedels utfyllande med namn från skilda partier. Det enda utrymme, vår metod medgiver åt personlighetsmomentet, är förlagt inom ramen av varje parti för sig. Inom fällan är det möjligt att röra sig friare. Jag kan rösta på vem som helst utan att därmed riskera något för mitt parti. Detta förfuskas emellertid genom en särskild metodologisk egendomlighet, nämligen det dualistiska uträkningssättet (rangordningsregel och reduktionsregel), vilket gör det omöjligt för väljaren att på förhand veta, hur han från personsynpunkt bör ordna sin röstsedel i syfte att dess effekt må överensstämma med hans avsikter. Man kan förvisso också konstatera, utan att med nödvändighet utpeka metoden som orsak, att även vid partikandidaternas kreerande tendensen går i riktning av att skärpa kraven på rättrogenhet, om också givetvis frihetsrayonen är olika stor inom olika partier.

Vad angår partisystemet i dess sedvanliga kontinentala form — med officiell kandidatnominering — gestalta sig förhållandena med avseende på det tvång, metoderna ålägga väljarna, rätt betydligt olika på olika håll. Allra längst i stränghet gå sådana system, som icke lämna väljaren annat val än att taga en av partilistorna oförändrad. Större frihet medgives emellertid av andra metoder. Sålunda kan åt väljaren lämnas rätt att från den lista, för vilken han bestämmer sig, stryka honom misshagliga namn och denna frihet utsträckas till rätt att ändra ordningsföljden mellan kandidaterna på listan (ifall denna är av metodologisk betydelse). Och slutligen inrymma åt-

skilliga vallagstiftningar rätten att på samma sedel upptaga namn från olika listor. Man kan sålunda icke säga annat än att man i det behandlade avseendet på sina håll finner en ganska avsevärd liberalitet. Men betydelsen härav förringas i vissa fall av den bristande effektivitet, metoden förlänar den formella friheten. Särskilt vad den sist omnämnda beträffar, är det vidare så, att ju strängare metoden ställer sig, dess klarare och »rättvisare» blir den proportionella partirepresentation, som den avser att åvägbringa; och omvänt, ju »frihetsvänligare» den är, dess mera avlägsnar den sig från förverkligande av sitt ändamål. I överensstämmelse med det sagda kan tillräckligt mycket av tvång behöva inorganiseras i partimetoden för att det skall kännas hämmande även för andra än nyckfulla väljare. Det torde nog också kunna påstås, att tendensen på senare tid snarare gått i riktning att inskränka än att utvidga väljarnas frihet.

Som redan antytt betingas allt detta av det i hela systemet inneboende primära ändamålet, en proportionell representation av de olika meningsgrupperna, mellan vilka väljarna ha att fördela sig. Förebråelsen om tvång är därför ytterst att rikta icke mot detaljer i den vallagstiftning, som ger regler för en partimetod — även om dessa kunna göras mera eller mindre liberala — utan mot hela den principiella utgångspunkten: partibegreppets legalisering på sådant sätt, att det starkt accentueras såsom det politiskt primära i förhållande till den personliga representationen såsom något endast sekundärt.

Ett särskilt utslag härav är en viss fatalitet, vartill systemet kan leda och som utgör innehållet i den måhända mest populära anmärkningen mot partimetoden. Vid tillämpandet av en sådan metod kan väljaren råka ut för det obehaget att med sin röst bidra till valet av en person, på vilken han icke röstat, ja, vilken han måhända alldeles icke önskar se bland sina representanter, utan kanske tvärtom helst skulle velat hjälpa till att utestänga. Den röst, som väljaren avger, gäller ju nämligen såväl personer som också ett parti. Hans röst blir nu alltid effektiv i den meningen, att den ökar partiets röstsumma och därmed dess utsikter att erhålla platser. Men vid plats-tillsättningen inom partiet blir rösten kanske helt eller delvis ineffektiv och de utsedda i motsvarande mån andra än de, på vilka



vederbörande röstat. Utan hans och andra liktänkandes för partiet avgivna röster hade måhända någon av dem aldrig kommit med bland de valda. Jag röstar på Andersson och jag hjälper fram Pettersson.

Det lider intet tvivel, att i enskilda fall denna konsekvens av hela förbundsidén kan kännas besvärande nog för väljaren. Det är visserligen sant, att man icke bör överdriva betydelsen av invändningen i fråga. Den, som röstar med ett visst parti, gör det ju därför, att han känner sin politiska uppfattning vara närmast befryndad med detta parti, vilket han på grund därav önskar se så starkt representerat som möjligt. Ett sådant mål kan icke vinnas utan ett visst underordnande av de personliga sympatierna under hänsynen till gruppens allmänna intresse. Alltför starkt får därför valmannen ej betona de förra. Situationen blir väl i allmänhet den, att han hellre bidrager till att öka sitt partis valutsikter även med risk, att se andra kandidater än sina egna bliva dess representanter, än han låter sin röst vara obegagnad eller överflyttas till ett annat parti. Men förvisso kunna såsom nämnt fall inträffa, då väljaren finner det egna partiets resp. valförbundets namnbesättning å ett eller annat ställe vara sådan, att han anser sig nödsakad välja något av sistnämnda båda alternativ. Det kan hända, att vare sig han gör eller icke gör detta, han försättes i en falsk eller eljes obehaglig belägenhet. Sådant är icke någon lycklig konsekvens hos en valmetod.

Lägger man till och tar ifrån, blir till sist resultatet, att även om kritiken mot partisystemet kan drivas till för starka betoningar, tillräckligt mycket berättigat kvarstår, för att systemet skall få taga åt sig en hel del av vad som mot detsamma anföres. Med den tillämpning, det hos oss och annorstädes erhållit, måste det anses hava en sådan fortgående verkan på väljaropinion och väljarseder, att partisynpunkterna allt mera utpräglat understrykas framför personsynpunkterna. Inherent i själva principen är det mot det personliga i valakten svärande förhållandet, att väljarens röst kanske ytterst kommer att hjälpa in någon, som han alldeles icke avsett att hjälpa. En särskild olägenhet vid den svenska metoden är det oberäknliga med avseende på valsedelns betydelse för persontillsättningen inom partiet även vad angår därå upptagna namn.

Nu blir frågan, huruvida med bibehållande alltfortfarande av partimetodens princip det blir möjligt att genom partiella reformer bereda mera utrymme åt personlighetsmomentet än hittills och därigenom reducera till måttligare dimensioner partiinslaget i valakten. Vi skola icke här gå närmare in på dessa möjligheter. En mera ingående granskning torde emellertid visa, att, om också vissa moment i metoden kunna ändras till större anpassning efter väljarnas verkliga intentioner — t. ex., vad den svenska metoden beträffar, rangordningens betydelse och reduktionsförfarandet — så måste dock, ifall det över huvud fortfarande skall vara en partimetod, tillvägagångssättet alltjämt vara sådant, att väljarna först och främst grupperas i ett visst antal bestämt avgränsade och till sin storlek absolut räknbara enheter, och att fördelningen av representantplatserna mellan dessa enheter blir det primära i metoden. Men det är mot verkningarna av detta grundkarakteristikon hos systemet, den ovan relaterade kritiken vänder sig, och denna kan därför icke anses tillfredsställd utan en radikal reform, som bryter med partibegreppets formella legalisering, d. ä. som sätter personsystemet i stället för partisystemet. Visserligen kan man tänka sig mellanformer, alltså system, som koppla båda alternativen tillsammans på ett eller annat sätt. Teoretiskt taget är vår egen valmetod en sådan mellanform, i det den »fria» gruppen och de gemensamma kandidaterna äro personmetodiska inslag. En annan dylik möjlighet är införande av rätten att i första hand rösta på en person, i andra hand på ett parti<sup>1</sup>. Naturligtvis äro dylika kompromisser i hög grad diskutabla. Somliga moment däri torde även kunna förväntas bliva av en viss effektivitet. Beträffande andra personmetodiska tillsatser till en i huvudsak partimetodisk valmetod har däremot erfarenheten givit vid handen, att de lätteligen tendera till att bliva mera eller mindre döda bokstäver.

Personsysteem ter sig således som den enda radikalt effektiva befriaren från den tvångströja, vari partisystemet befinner innesluta både väljare och kandidater. Det skall rädda det personliga momentet i valakten. Men samtidigt håller det räkning jämväl med

<sup>1</sup> Jfr även FLÖDSTRÖMS kompromiss, i personlighetsmomentets intresse, mellan partimetodisk proportionalism och majoritetsval. A. a. s. 54.

partimomentet, ehuru på ett mera latent, mindre bjärt i ögonen springande sätt än det motsatta alternativet. Den närmare beskrivningen av de förtjänster, som tillräknas personsystemet, ter sig på följande sätt.

Ett sådant valförfarande medför för det första, att väljaren vid avgivandet av sin röstsedel eggas till att giva värdesättningen av kandidaternas personer större utrymme såsom motiv för röstningen än fallet är vid partimetodens tillämpning. Det blir möjligt för honom att placera sitt väljarförtroende även på sådana framstående personer, vilka icke äro absolut svurna partimänniskor, men bedöma frågorna utan att alltid inproppa dem i förutbestämda kategorier. Den personliga dugligheten och karaktären hos de blivande representanterna komma att spela större roll än deras absoluta trohet mot programmen. Och väljaren kan med effekt sammansätta sin valsedel så, att den upptager namn från olika politiska läger.

Det har också anförts, att personsystemet mera än partisystemet samstämmer med det allmänna läget nu för tiden med avseende på den rådande partifördelningen och valmännens ställning till denna. Ingenstädes förefinnes längre den klassiskt engelska uppdelningen i två stora tävlande partier. I stället har man överallt att räkna med en hel mängd mindre partier. De utgöra en serie från höger till vänster, rätt kontinuerlig, så till vida som inom varje särskilt parti en skiftning gör sig gällande, i det partiet rymmer både moderatere och radikalare element. Och ytterflyglarna inom varje parti utgöra övergångar och förbindelselänkar med partierna vid sidorna. Det finnes liberala, som äro mera befryndade med högersocialister än med moderatliberala, det finnes högermän, som höra närmare samman med de senare än med »höger-höger». Personmetoden håller räkning med dessa förhållanden, motsvarar ett tidsbehov av politisk nyansering.

Det kan jämväl inträffa, att själva valsituationen är sådan, den eller de dominerande politiska frågorna av den art, att en kombination på valsedeln av namn från skilda politiska partier blir väl-motiverad.

Genom personsystemet skall man sålunda lyckas »återknyta förbindelserna mellan väljarekårens olika partier, vilka av partipro-

portionalismen brutalt avskurits»<sup>1</sup>. Samverkan åstadkommes på ett mera tilltalande sätt än t. ex. genom gemensam partibeteckning eller dylikt, nämligen genom gemensamma kandidatnamn.

Med allt detta blir resultatet, att den personmetodiska valapparaten skall visa sig som ett smidigare instrument för åvägbringandet av en representation med den läggning valmännen önska. Detta framgår som en följd därav, att de erhålla full frihet att efter eget huvud sammansätta sin valsedel. Den despotism, som partiledningarna under den partimetodiska regimen utöva beträffande såväl personval som ställningen till andra partier vid valet, försvinner. Även där organisationen allt fortfarande komme att uppsätta listor, komme den »att vara tvungen att taga hänsyn till valmännens faktiska önskningar»<sup>2</sup>. Folkrepresentationen blir ett omedelbarare och renare uttryck av den verkliga »folkviljan».

I samband med det anförda står frågan om regeringsbildningen. Om — såsom ofta är fallet — intet parti är starkt nog att ensamt taga sig an denna, kan åstadkommandet av en koalitionsregering av ett eller annat slag framstå såsom den enda praktiskt möjliga lösningen av styrelseproblemet. Då nu de blandade valsedlarna utgöra en mera direkt och pålitligare demonstration av väljarnas önskningar än mera mekaniskt åvägabragta valförbund, kan en sådan regering vid en personmetodisk regim synas erhålla en fastare och naturligare basis. Det blir en mera konsekvent resning av den byggnad, som på de allmänpolitiska grundvalarna uppföres, ifall redan den enskilde valmannens röstsedel avspeglar den relativa sammanjutningen.

Vad beträffar personmetodens betydelse för folkets politiska uppfostran, följer av det sagda, att den förmenas komma att verka till befrämjande av det självständiga och sakliga tänkandet över allmänna ting samt av tolerans och förståelse mellan partierna och olika tänkande över huvud. Denna högre väljarnivå skall åstad-

<sup>1</sup> TENOW, a. a. s. 313.

<sup>2</sup> HJERTSTRAND, a. a. s. 20. »Vid fastställandet av resp. partiets valsedlar», heter det tidigare å s. s., »komme angelägenheten att framföra s. k. samlade namn att bliva förhärskande, att däremot medtaga namn av särskilt partibetonad karaktär skulle helt visst visa sig vara förfelad politik».

komma en motsvarande fördelaktig verkan även på representationens kvalitet och politiska skaplynne.

Slutligen bör ånyo framhållas, att personsystemet icke behöver utgå från ett förnekande av partiernas existens eller betydelse. Fortfarande ingår i syftet att skaffa dessa deras representativa rätt. Och alltjämt tänkas de olika partierna komma att i sin mån giva valrörelsen sin prägel och nominera sina kandidater. Men för valmännens gruppering vid valtillfället skall beredas ett friare svängrum, så att även personlighetsmomentet kommer till sin rätt. Hela tankegången utgår från en reaktion mot risken för det senares förkvävande.

Ser man endast till den stora princip, om vilken det för personsystemet gäller att värna, måste man finna dettas allmänna tendens synnerligen tilltalande. Teoretiskt är utan tvivel rangplatsen att giva åt detta system framför partisystemet. Det ligger åtskillig sund idealism bakom motiveringens betraktelser. Om själva den ideala utgångspunkten kan näppeligen tvistas. Det personliga är det största här i världen — hur nu än sedan det går till, när det personliga utformas. Självständigt tänkande och handlande människor stå som typ högre än flockmänniskor. Det är också obestridligt, att partiväsendets allmakt till sist kan verka förflackande på både intellekt och moral. Ett valsysteem, som anpassar sig efter och befordrar fortsättningen av en dylik utveckling, blir med rätta föremål för kritik. Kunna andra valformer bringa bot, dämna upp mot partiandans översvämning och verka politiskt uppfostrande i mera individualistisk riktning, så bör deras antagande föras fram till allvarligt övervägande.

Men här som alltid i politiken gäller det att icke taga på frågan på ett för abstrakt sätt. Man må se till, huruvida personmetoden även vid sitt sammanstötande med verkligheten håller vad den lovar och sålunda medför den tillbörliga avvägning mellan parti- och personmomenten, som den åsyftar. Därvid blir också av vikt att fråga sig, huruvida den ägnar sig för de människor, som skola tillämpa den, så att icke dessa göra något annat av den än vad den i teorien är. Först ifall en dylik undersökning giver till resultat,

att personmetodens kreditsida överväger dess debet, är systemet att obetingat godtaga.

Det skall icke förnekas, att i de angivna hänseendena icke föraktliga betänkligheter anmäla sig.

Den första är en anmärkning, som sannolikt kommer att te sig som den svåraste stötestenen på personsystemets väg till vår lagstiftning. Det sättes nämligen i fråga, huruvida möjligen denna metod i sin tillämpning skulle kunna leda åt rakt motsatt håll mot det den åsyftar och sålunda än ytterligare tillknyta partibanden och stärka partiledningarnas makt vid röstningen. Denna farhåga utgår från själva den grundläggande formen för samverkan vid praktiserandet av en personmetod. Vad som konstituerar samhörigheten mellan olika valsedlar är ju icke någon yttre partidistinktion, utan gemensamheten i *namn*, helt eller delvis. Men därav följer, att det antal platser, ett parti kan komma att hemföra, beror i första rummet på graden av sammanhållning kring samma namn i jämförelse med sammanhållningen inom andra partier. Partier, vilkas valmän rösta med stramaste disciplin i förhållande till den av organisationen uppsatta partilistan, förvärva sig de bästa chanserna, medan partier, vilkas valmän splittra sig, bliva handicapade. Gjorde sig inom samtliga partier samma grad av individualism vid röstningen gällande, kunde förhållandena tänkas jämnas ut sig. Men är disciplinen under partiledningen på förhand känd såsom starkare på ett håll, kan följden bli, att andra partier, där man *inom* partiet hittills gärna tolererat tämligen betydande divergenser med avseende på namnen, anse sig nödsakade att med all makt söka framprässa en så enhetlig uppslutning som möjligt kring ett och samma komplex av namn. Den obundna frihet, som vår nu gällande partimetod möjliggör med avseende på personröstningen *inom* partiet, skulle, ifall den behandlade farhågan besannades, försvinna för att lämna plats även här för disciplin och tvång. På sådant sätt skulle fordran på en korrekt proportionalism med hänsyn till grupprepresentationen slå ihjäl den individualistiska röstningen. Det förra önskemålet kräver för sitt förverkligande en så strängt som möjligt disciplinerad uppslutning

kring samma namn, och därmed är det senare önskemålet, själva kärnpunkten i personsystemet, tillspillogivet<sup>1</sup>.

Betraktar man den anförda invändningen närmare, så finner man, att den för visso icke saknar fog, men att å andra sidan målningen icke bör göras svartare än den bör vara. Splittring inom ett parti med avseende på namnen skulle visserligen kunna vara ägnad att riskera det tillbörliga platsantalet. Tvänne fraktioner kunde icke med utsikt till framgång samverka, om deras resp. valsedlar upptog helt olika namn. Men absolut identiska behöva valsedlarna icke vara. Uträkningsmetoden behöver icke göras sådan, att uniformiteten måste utsträckas till att gälla även *ordningen* mellan namnen. Med tillämpande av rangordning å sedlarna kan förhållandet ordnas så, att den ena fraktionen sätter sina specialnamn först och därefter den andras och vice versa. Därmed kan möjliggöras ett ömsesidigt understödjande, som utmynnar i bevarande åt helhetspartiet av det proportionellt riktiga platsantalet. Kvar står emellertid det förhållandet, att i den mån ett partis valmän i större utsträckning upptaga privatkandidater eller jämväl personer, tillhörande ett annat eller andra partier, partiets egna utsikter i motsvarande mån kunna minskas. I senare fallet ingår emellertid detta i valmännens intentioner. Det är heller inte meningen, att valmännens massa skall lämnas vind för våg; allt framgent måste organisationerna tänkas giva någon anledning, och lagbestämmelserna rörande förproceduren till valet, ävensom angående valsedlar o. d., hava att taga denna nödvändighet med i räkningen.

Den omständigheten, att endast de gemensamma namnen komme att konstituera samhörigheten mellan olika valsedlar, skulle givetvis hava sin återverkan jämväl på frågan om kooperation mellan partierna. Här kan en annan anmärkning insättas. Upphävandet av möjligheten att ingå valkarteller utan gemensamma namn och på förhand överenskomna, endast med

<sup>1</sup> Det synes vara huvudsakligen på dylika grunder, som den holländska valrättskommissionen av 1913 avböjt personsystemet. Jfr Indstilling fra den parlamentariske valgordningskommission nedsat ved stortingets beslutning av 26 juni 1917. Bilag II s. 31.

avseende på namnens ordning från varandra avvikande, vallistor kan tänkas försvåra avslutande av uttryckliga valförbund mellan partierna<sup>1</sup>. I denna form skulle då samverkan mellan partierna bli så sällsyntare än nu. Samtidigt med att metoden lämnar utrymme åt korsning av partigränserna vid den individuella röstningen, skulle den alltså icke komma att befördra någon på förhand organiserad samverkan mellan partierna och därmed bidra till att riva upp bryggorna mellan dem.

Mot detta resonemang må genmälas, dels att det icke är så alldeles givet, att en verkan av dylik art skulle inställa sig, dels att, även om så i början bleve fallet, den kan tänkas komma att försvinna, i mån som metodens tillämpning utövade den modifierande effekt på partiernas stränga avskildhet från varandra, som av densamma förväntas. Den nya form av kartellväsende, som i så fall trädde i den gamlas ställe — kandidatlistor med samma namn men i olika ordning — bör antagas i sin ordning ytterligare bidra till partiförbistringens mildrande. Givetvis bleve det liksom nu partiorganisationerna och deras ledningar, som finge taga dessa förhandsallianser om hand och eventuellt ombesörja åstadkommande av valsedlar av den överenskomna typen.

Motiveringen för personsystemet räknar emellertid även med en annan form för samverkan mellan partierna än deras officiella förhandsförbund, nämligen väljarnas spontana aktion vid valtilfället. De »blandade» valsedlarna avgivas såsom uttryck även för en mera personlig och fri syn på den lokala representationsfråga, det gäller att lösa. Över huvud kan man nog säga, att personsystemet ställer större krav än partisystemet på väljarnas politiska självständighet och omsikt. Skall metoden kunna fungera tillfredsställande, så att den icke lämnar förvirrade och missvisande resultat, förutsätter den hos väljarna ett välbalanserat förhållande mellan politisk individualism och den politiska självtukt, som förmår underordna privata önskingar under hänsyn av allmänpolitisk art. Det gäller att hålla den rätta kursen mellan väljarsjälvsvåd och partislaveri, utan att hemfalla vare sig åt det ena eller åt det

<sup>1</sup> Ännu svagare skulle utsikten till valkarteller bli, ifall metoden lades så, att även ordningsföljden mellan namnen måste bli densamma.



andra. Personsystemet betingas med ett ord av en politisk mognad, som icke springer fram av sig själv. För frågan om en övergång i vårt land från partimetod till personmetod blir det av intresse att söka få svar på frågan, huruvida vår väljarekår kan anses vara i tillfyllestgörande grad beklädd med nyssnämnda egenskaper. Naturligtvis kan icke begäras annat än relativiteter.

Vid bedömandet av den svenska väljarkårens politiska mognad föreligger en avsevärd osäkerhetskoefficient därutinnan, att den inom kort kommer att i utomordentlig grad förstoras genom tillkomsten av nya element. Med det definitiva antagandet nästa år av det preliminära beslutet 1919 angående valrättsutsträckningen kommer summan av de politiskt röstberättigade att icke så långt ifrån tredubblas<sup>1</sup>. De nytillkomna två millionerna äro tillsvidare oprövade i politiken. Vad åter angår de hittillsvarande väljarelementen har man bl. a. att räkna med den påverkan, de rönt av den ännu gällande partimetodens tillämpning, liksom med andan i hela det nutida politiska livet. Å ena sidan äro de tämligen inkörda i strängt partipolitiska banor, när det gäller de stora linjerna. Å andra sidan äro de vana vid en tämligen obunden frihet med avseende på personröstningen inom partiet. Det förra kan verka till manifesterandet även vid en personmetods tillämpande av den disciplin, som även i detta fall blir nödvändig för åstadkommande av ett partimässigt korrekt resultat. Huruvida det senare åter kan komma att visa sig ha varit ett ferment till en sund politisk individualism, är ej gott att veta. Vår folkbildnings relativa förträfflighet och våra självstyrelsetraditioners ålder kunna emellertid betraktas såsom allmänna positiva faktorer. Under alla förhållanden skulle dock införandet av en personmetod skärpa kraven på politisk upplysning och uppfostran.

Nu är till personmetodens favör att anmärka, att den i sin tillämpning just själv är ägnad att bidra till väljarnas uppfostran till de politiska dygder, vilka betinga ett lyckligt utslag av detta valsets praktiserande. Det är samma växelverkan, som kommit på

<sup>1</sup> År 1917 voro 1,123,969 upptagna i röstlängd såsom röstberättigade till andra kammaren. Motsvarande siffra skulle den 1 jan. 1920, ifall de nya röstbestämmelserna då varit i kraft, enligt beräkning hava varit omkr. 3,207,000. Uppgiften lämnad av dr. O. GRÖNLUND i Statistiska Centralbyrån.

tal, då valrättens utsträckning stått på programmet. Denna har vid de olika tillfällena motiverats bl. a. med hittills uteslutna folk-lagers politiska mognad, samtidigt som utöandet av rösträtten med rätta tillskrivits en verkan såsom skola i allmänanda. Vad be-träffar denna sida av undersökningen, blir spørsmålet ytterst redu-cerat till frågan om ett val i mera optimistisk eller i mera skeptisk riktning. Skall man i tvivel på förefintligheten av den nödiga väl-jarnivån ställa sig avböjande mot personsystemet eller skall man, även med erkännande av deras ofullkomlighet, godtaga förutsätt-ningarna och i fortsättningen räkna med den uppfostrande ef-fekten av det nya tillvägagångssättet samt därför icke låta betänk-ligheterna i detta stycke skrämja sig? Frågan må lämnas öppen, om man icke i detta fall kan hava rätt att känna sig böjd att följa tidigare exempel i vår valrättshistoria och sålunda giva väljarkåren en — naturligtvis relativ — kompetensförklaring såsom bildbar till överensstämmelse med personsystemets fordringar på densamma. En framstående engelsk förfäktare av personsystemet har funnit den politiska kulturen i Sverige synnerligen välägnad för detsamma.

Vill man till sist finna ett svar på frågan, huruvida personsy-stemet skulle hava en verkan till höjande av parlamentets nivå, så sammanhänger detta med det praktiska utfallet över huvud av val-metoden. Komme den att fungera i anda och sanning, d. ä. i över-ensstämmelse med sin egen idé, så talar all sannolikhet för att repre-sentationens kvalitet därav skulle röna ett gynnsamt inflytande. Blir det åter icke fallet, utebliver givetvis också följderna på denna punkt.

Personsystemet vilår otvivelaktigt på mera ideella principer än partisystemet. Att vanskligheter äro förknippade med dess till-lämpande, bör emellertid icke förbises. Ifrågasattes en förändring i denna riktning, böra därför verkningarna grundligt övervägas. Men de praktiska olägenheterna böra vara stora, ifall man förkastar en högre form för att bibehålla en lägre. Man skulle vilja önska, att ur undersökningen framginge vissheten, att personsystemet även i sin praktiska tillämpning hölle måttet och ledde till en rimlig syntes mellan parti och person.

# DE DEMOGRAFISKA TALENS REGIONALA FÖRDELNING SAMT DENNAS FÖRSKJUTNING.

AV

DOCENTEN S. D. WICKSELL.

Att avsevärda olikheter i demografiskt hänseende förefinnas de smärre områdena emellan och även mellan olika landsändar visar ett än så flyktigt genombläddrande av vår officiella statistik. Den årliga medeldödssiffran för tioårsperioden 1901—1910 t. ex., uttryckt per 1,000 av medelfolkmängden, varierade i Sveriges landskommuner från lägst 7 ‰ till högst 26 ‰. Då det åtminstone i detta fall icke i högre grad förhåller sig så, att olikheterna äro mera framträdande, då två kommuner i olika landsändar jämföras än då tvenne närbelägna kommuner jämföras, är det uppenbart, att om man sammanför kommunerna till härader, resp. län en viss nivellering i olikheterna skall göra sig märkbar, så att variationen i häradsiffrorna blir mindre än variationen i sockensiffrorna samt variationen i länssiffrorna mindre än variationen i häradsiffrorna. Det visade sig också att för nämnda tioårsperiod häradsdödstalen varierade från lägst 11 ‰ till högst 24 ‰, eller, om man undantar de nordligaste länen, där härad (tingslag) ofta består av blott en eller två församlingar, från lägst 11,5 ‰ till högst 19 ‰. Vad länen beträffar var variationen för dem inskränkt till det betydligt trängre intervallet 13,6 ‰ till 16,6 ‰ om blott landsbygden avses. — En granskning av födelsetalen och giftermålstalen leder till liknande resultat.

Vari ligger nu orsaken till dessa olikheter? Att de ha vissa djupare orsaker och ej bero blott av tillfälligheter är nämligen uppen-

bart redan därav, att siffrorna hänföra sig till en hel tioårsperiod, varigenom dödsfallen, även inom en kommun, bli så pass talrika, att så stora fluktationer som de här iakttagna omöjligen kunna framkomma genom enbart tillfälligheternas spel.

En orsak till variationen är i det anförda exemplet omedelbart inlysende — den ligger i åldersfördelningens olikheter. Men den förklaringen räcker icke, vilket visar sig om man uträknar standardiserade, till en och samma åldersfördelning reducerade tal, eller korregerar talen för åldersfördelningens inflytande på något annat sätt, t. ex. genom index-beräkningar så som sker i den engelska befolkningsstatistiken. Huvudparten av variationen får nog tillskrivas olikheter i själva den allmänna dödligheten.

Dessa olikheter i dödligheten bero å sin sida av ett helt komplex av olika orsaker, bland vilka främst må nämnas sanitära och miljöförhållanden och sannolikt även klimatet. — Det är uppenbart att liknande förhållanden råda för nativiteten och nuptialiteten.

Det är icke avsikten med denna artikel att söka närmre ådagalägga dessa orsakers verknings sätt. Endast några fakta i fråga om själva variationens belopp och utveckling mellan tvenne tioårsperioder, vilka under alla omständigheter äro av betydelse för varje utförligare studium, skola här framdragas. På det hela taget inskränker sig det, som framföres, blott till ett fragment av en större undersökning.

Låt  $R$  vara ett relativtal erhållet genom division av  $N$  iakttagna fall (dödsfall, födelser, giftermål etc.) med medelfolkmängden eller medelnumerären inom någon befolkningsgrupp, varur fallen i fråga framgått. Kallas den senare för  $P$  ha vi således

$$R = \frac{N}{P}$$

och tänka oss ett sådant tal uträknat för varje härad (eller eventuellt varje landskommun).

Vid studier av variationen i talen  $R$  är det framför allt två data som äro av vikt. De äro variationens *tyngdpunkt* och dess *utsträckning* eller *belopp*.

Variationens tyngdpunkt mätes bäst av det aritmetiska mediet. Det brukar nu i läroböckerna med viss skärpa framhållas, att man

icke utan vidare får bilda aritmetiska mediet av relativtal. Från vissa synpunkter är det också riktigast att i ett fall som detta först väga dem med de folkmängdssiffror, som stå i talens nämnare. Därvid blir nämligen mediet av alla relativtalen lika med det relativtal, som erhålles om alla häraderna sammanslås till ett område. Man skulle sålunda få, om symbolen  $M$  betyder, att summan är tagen över alla härader och dividerad med deras antal ( $M$  läses: »aritmetiska mediet av»), och  $m$  är variationens tyngdpunkt

$$m = M(RP) : M(P) = M(N) : M(P).$$

Variationens belopp åter, mätes måhända bäst av den s. k. *dispersionen* eller *medelkvadratiska avvikelsern*. I detta fall bildas denna ( $\sigma$ ) genom räkningen

$$\sigma = \sqrt{\frac{M(P[R - m]^2)}{M(P)}},$$

eller, vilket blir detsamma,

$$\sigma = \sqrt{\frac{M(NR)}{M(P)} - m^2}.$$

Ingen verklig svårighet erbjuder sig vid dessa beräkningars tillämpning om — nota bene — de absoluta talen  $N$  och  $P$  äro bekanta och ej blott kvoten  $R$ . Emellertid, om man kunde övertyga sig om att det vore tillåtet negligera »vikterna»  $P$ , så vore därmed mycket vunnet med hänsyn till enkelhet vid beräkningarnas utförande. Man skulle i så fall helt enkelt ha

$$m = M(R)$$

$$\sigma = \sqrt{M(R^2) - m^2}.$$

Det resonnemång, på vilket tilldelningen av vikten  $P$  vid beräkningen av  $m$  och  $\sigma$  grundar sig, går tillbaka till den uppfattningen, att den bästa regionala indelningen för statistiska jämförande studier vore i områden med lika folkmängd, eventuellt i områden med lika numerär inom en viss befolkningsgrupp. Införandet av  $P$  som vikt vid medeltalsberäkningen åstadkommer nämligen blott en sorts reduktion av resultaten till möjligast god överensstämmelse med de resultat, som skulle erhållits om den regionala indelningen kunnat göras om i överensstämmelse med denna princip. Principens

riktighet är nu i varje fall ingalunda så självklar, som man i allmänhet synes föreställa sig. Så vitt jag kan se är den för demografiska jämförelser ideala indelningen icke nödvändigtvis en indelning i lika folkrika områden, utan snarare en indelning uti i demografiskt hänseende, d. v. s. först och främst i miljöhänseende, möjligast ensartade eller homogena områden. Om vi för ett ögonblick tänka oss, att man lyckats verkställa en sådan indelning och för varje dylikt område har uträknat relativtalet  $R$ , och vidare, att områdena äro så pass folkrika samt undersökningstiden så pass stor, att olikheterna områdena emellan i avseende på  $R$ 's storlek icke i avsevärdare mån kunna vara beroende av tillfälligheter, utan äro uttryck för verkligt olika förhållanden inom de olika områdena (av vilka vart och ett ju förutsattes vara alltigenom ensartat), så har man icke någon anledning införa just folkmängden som »vikt» i medeltalsberäkningarna, med mindre man särskilt vill komma åt motsvarande relativtal för alla områdena sammantagna till ett.

Nu äro visserligen häraderna ingalunda dylika ensartade områden. Men för varje härad utgöra de vanliga demografiska relativtalen från viss synpunkt en sorts nivå-siffror, som var och en är ett kvantitativt uttryck för någon häradets demografiska egenskap. Bildar man därav ett enkelt medeltal för en grupp av häradar, så är detta visserligen icke längre något relativtal i egentlig mening, men det är dock, också det, en nivå-siffra, och ger uttryck för den allmänna *genomsnittsnivån* i häraderna *som enheter betraktade*. På samma sätt med den ovägda dispersionen. Den anger nämligen vänligen ett intervall omkring den nyssnämnda genomsnittsnivån, inom vilket c:a  $\frac{2}{3}$  av alla i beräkningen ingående relativtal falla.

I det följande skola en del siffror anföras, vilka på ovanbeskrivet sätt beräknats med utgående från häraderna *som enheter*. Det må påpekas att de slutsatser, till vilka de leda oss, bliva i huvudsak desamma om den betydligt besvärligare proceduren med »vägda» beräkningar tillämpas. Den ovanstående motiveringen behöves således ej nödvändigtvis betraktas som avgörande för valet av beräkningssätt.

Beräkningarna avse endast det område av Sverges landsbygd, som erhålles om Västerbottens och Norrbottens län samt Öland och Gotthland undantagas. Det blir i allt 268 häradar.

Nomenklatur och beteckningssätt äro följande:

*Giftermålstalet* = årliga medelantalet ingångna giften per 1,000 av medelfolkmängden.

*Födelsestalet* = årliga medelantalet levande födda per 1000 av medelfolkmängden. Det tal, som gäller de inom äktenskapet födda benämnes äkta födelsestalet, det som gäller de utom äktenskapet födda benämnes oäkta födelsestalet.

*Dödstalet* = årliga medelantalet döda per 1,000 av medelfolkmängden.

*Äkta fruktsamhetstalet* = årliga medelantalet gifta barnaföderskor per 1,000 av medelnumerären gifta kvinnor mellan 15 och 45 års ålder.

*Proportionstalet 15—50-åriga* = antalet innevånare mellan 15 och 50 års ålder per 1,000 av folkmängden.

*Proportionstalet 15—45-åriga gifta kvinnor* = antalet gifta kvinnor mellan 15 och 45 års ålder per 1,000 av folkmängden.

*Täthetstalet* = folkmängden per kvadratkilometer.

Nedanstående tab. 1 ger en översikt över  $m$  och  $\sigma$  för dessa relativtal under två angränsande tioårsperioder, resp. två angränsande folkräkningsår.

Vad talen  $m$  beträffar, ger tabell 1 endast en bekräftelse av de kända fakta rörande förändringarna i de demografiska talens medelnivå. Dispersionstalen  $\sigma$ , däremot, ge vissa upplysningar, som annars ej omedelbart framgå av de sammanställningar, som de officiella berättelserna innehålla. Av de slutsatser värdena på  $\sigma$  kunna giva anledning till, vilja vi här blott framhålla en, nämligen den, som man kommer till om endast förändringen i dispersionen i ett och samma demografiska tal tages i betraktande.

Vad då först beträffar täthetstalet, som icke är något relativtal i egentlig bemärkelse (frekvenstal dividerat med frekvenstal) och därför får anses stå i en klass för sig, finna vi där, att dispersionen under tiden 1900—1910 undergått en avsevärd ökning. Sättes värdet på  $\sigma$  år 1900 lika med 100 får man värdet på  $\sigma$  år 1910 lika med 113, vadan ökningen således belöper sig på 13 %. Nu är det visserligen så, att just i detta fall  $\sigma$  icke är ett fullt adekvat mått på dispersionsgraden (fördelningen av täthetstalen är avsevärd »sned»), men den stora ökningen torde ändå kunna tydas

därhän, att olikheterna i folktäthet de olika häraderna emellan under tioårsperioden i fråga i ej obetydlig mån ökats.

På liknande sätt förhåller det sig med det oäkta födelsetalet, vilket i likhet med täthetstalet uppvisar stigande dispersion (och medium). Ökningen i dispersionen från den ena tioårsperioden till den andra är ej mindre än 18 %. Även här ha sålunda de lokala olikheterna skärpts.

Alla de övriga sex talen, med undantag för det äkta fruktsamhetstalet, utmärka sig, om man får döma av tabell 1, genom en avtagande dispersion. I avseende på giftermålstalet, äkta födelsetalet, dödstalet, proportionstalet 15—50 åriga och proportionstalet 15—45-åriga gifta kvinnor vill det alltså synas som om de lokala olikheterna undergått en utjämning, eller m. a. o., att landet i dessa hänseenden nivellerats. I vissa av dessa tal är utjämningen högst avsevärd. Sålunda får man, om för vart och ett av de ovan berörda talen dispersionen under den tidigare perioden, resp. tidpunkten sättes lika med 100, följande tal för dispersionen under den senare perioden, resp. tidpunkten: För giftermålstalet 79, för äkta födelsetalet 84, för dödstalet 91, för proportionstalet 15—50-åriga 95 och för proportionstalet 15—45-åriga kvinnor 96, alltså en minskning med resp. 21, 16, 9, 5 och 4 %. Medelfelet i dispersionens förändring uppgår i samtliga hittills undersökta fall till omkring 6 % ( $= 100 : \sqrt{268}$ ). Minskningen i dispersionen för de två sistnämnda proportionstalen kan sålunda vara tillfällig, vilket emellertid framstår som mindre sannolikt beträffande de tre förstnämnda talen, särskilt giftermålstalet och äkta födelsetalet. Därigenom är dock ingalunda sagt, att minskningen icke är ett *övergående* fenomen. Hur därmed förhåller sig får man först veta om undersökningen utsträcker till flera tioårsperioder.

Med det äkta fruktsamhetstalet förhåller det sig egendomligt nog så, att dispersionen icke alls, eller helt obetydligt ändrat sig från den ena perioden till den andra. Visserligen är en ökning (med 4 %) märkbar om dispersionen, i likhet med vad som är fallet för de övriga talen, studeras för alla 268 häraderna tillsammans. Då det emellertid var skäl misstänka att denna ökning skulle bero på, att den bekanta åtskillnad, som i avseende på fruktsamheten inom äktenskapet råder mellan »Västsverge» och »Ostsverge», undergått



en ökning, utfördes beräkningen för dessa två delar av undersökningsområdet särskilt. Det visade sig då, att dispersionen inom vart och ett av dessa områden var nära nog densamma under båda perioderna. Skillnaden uppgick i Ostsverige, där den var störst, till endast 0,3 %.

Den i det föregående skisserade undersökningen är naturligtvis alltför summarisk för att giva någon verklig inblick i hur förändringen skall tydas, d. v. s. vari den egentligen består. Strängt taget kunna knappast några slutsatser med säkerhet dragas utan aktgivande på andra faktorer än blott och bart dispersionsmåtets (talets  $\sigma$ s) storleksförändringar. Det *kan* nämligen tänkas fall där dispersionsmättet  $\sigma$  visar t. ex. en ökning, utan att detta motsvaras av ökad genomsnittlig olikhet häraderna emellan. Det är m. a. o. så, att en jämförelse av två vid olika tider funna  $\sigma$ -värden ej är tillräcklig för att *ensam* karakterisera förändringarna i variationens belopp, med mindre variationens *form* förblir någorlunda oföränderlig. Huruvida så är fallet tarvar en särskild undersökning, som jag visserligen icke underlåtit att utföra, men som jag ej här ämnar gå in på.

För att åtminstone i så måtto komplettera undersökningen, att den ger en uppfattning om vari de påpekade förändringarna består, har jag utfört en del beräkningar med utgående från följande frågeställning: — Om man uppdelar häraderna i klasser med ungefär samma utgångsnivå (nivå 1891—1900, resp. 1900) i avseende på ett av de studerade relativtalen, hur ställer sig då genomsnittsnivån inom var och en av dessa klasser tio år senare? Efterföljande tabeller 2—11 ge svaret på denna fråga.

TABELL 1.

	1900	1910	1891- 1900	1901- 1910
Giftermålstalet i Väst- och Ostsvrige	{ m σ		.5,63	5,49
			0,66	0,52
Äkta födelsetalet i Väst- och Ostsvrige	{ m σ		24,17	22,14
			2,96	2,50
Oäkta födelsetalet i Väst- och Ostsvrige	{ m σ		2,52	2,78
			1,08	1,27
Dödstalet i Väst- och Ostsvrige	{ m σ		16,06	14,95
			1,27	1,15
Äkta fruktsamhetstalet i Västsverige	{ m σ		293,58	277,50
			24,53	24,51
Äkta fruktsamhetstalet i Ostsvrige	{ m σ		267,56	248,21
			28,31	28,42
Äkta fruktsamhetstalet i Väst- och Ostsvrige	{ m σ		278,43	260,45
			29,71	30,94
Proportionstalet 15—50-åriga i Väst- och Ostsvrige	{ m σ		449,85	451,48
			14,22	13,66
Proportionstalet 15—45-åriga gifta kvinnor i Väst- och Ostsvrige	{ m σ		87,78	84,58
			11,42	11,08
Täthetstalet i Väst- och Ostsvrige	{ m σ		26,04	26,16
			17,99	20,78

TABELL 2.

## Giftermålstalet.

Utgångsnivå år 1891—1900	3,8/4,2	4,2/4,6	4,6/5,0	5,0/5,4	5,4/5,8	5,8/6,2	6,2/6,6	6,6/7,0	7,0/7,4
Antal häradér	1	19	27	53	67	44	37	15	2
Medelnivå 1901—1910 ...	4,6	4,8	5,0	5,4	5,6	5,6	5,8	6,0	5,8
Medelökning .....	+ 0,6	+ 0,4	+ 0,2	+ 0,2	0,0	- 0,4	- 0,6	- 0,8	- 1,4
Medelökning i procent av utgångsnivån .....	+ 15	+ 9	+ 4	+ 4	0	- 7	- 9	- 12	- 19

TABELL 3.

## Äkta födelsetalet.

Utgångsnivå 1891—1900	17/19	19/21	21/23	23/25	25/27	27/29	29/31	31/33	33/35
Antal härad	3	27	67	84	49	18	11	5	3
Medelnivå 1901—1910 ...	18	20	21	22	23	25	25	25	28
Medelökning .....	0	0	-1	-2	-3	-3	-5	-7	-6
Medelökning i procent av utgångsnivån .....	0	0	-5	-8	-12	-11	-17	-22	-18

TABELL 4.

## Oäkta födelsetalet.

Utgångsnivå 1891—1900	0,5/1,5	1,5/2,5	2,5/3,5	3,5/4,5	4,5/6,5	6,5/7,5	7,5/8,5
Antal härad	40	106	80	32	6	2	2
Medelnivå 1901—1910 .....	1,3	2,2	3,3	4,4	5,5	6,5	8,0
Medelökning .....	+ 0,3	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,5	+ 1,0
Medelökning i procent av utgångsnivån .....	+ 30	+ 10	+ 10	+ 10	+ 5	+ 8	+ 14

TABELL 5.

## Dödstalet.

Utgångsnivå 1891—1900	12,5/13,5	13,5/14,5	14,5/15,5	15,5/16,5	16,5/17,5	17,5/18,5	18,5/19,5	19,5/20,5
Antal härad	6	23	60	83	62	26	6	2
Medelnivå 1901—1910 .....	13,1	13,6	14,7	14,9	15,3	16,0	15,8	16,5
Medelökning .....	+ 0,1	- 0,4	- 0,3	- 1,1	- 1,7	- 2,0	- 3,2	- 3,5
Medelökning i procent av utgångsnivån .....	+ 1	- 3	- 2	- 7	- 10	- 11	- 17	- 18

TABELL 6.

## Äkta fruktsamhetstalet. Västsverige.

Utgångsnivå 1891—1900	210/230	230/250	250/270	270/290	290/310	310/330	330/350	350/370
Antal häradar	1	5	12	26	40	24	3	1
Medelnivå 1901—1910 .....	(235)	239	250	270	282	298	308	(315)
Medelökning .....	(+15)	-1	-10	-10	-18	-22	-22	(-45)
Medelökning i procent av utgångsnivån .....	(+7)	0	-4	-4	-6	-7	-6	(-13)

TABELL 7.

## Äkta fruktsamhetstalet. Östsverige.

Utgångsnivå 1891—1900	210/230	230/250	250/270	270/290	290/310	310/330	330/350	350/370
Antal häradar	9	32	53	35	16	5	3	3
Medelnivå 1901—1910 .....	213	228	241	257	266	295	328	328
Medelökning .....	-7	-12	-19	-23	-34	-25	-12	-32
Medelökning i procent av utgångsnivån .....	-3	-5	-7	-8	-11	-8	-4	-9

TABELL 8.

## Äkta fruktsamhetstalet. Väst- och Östsverige.

Utgångsnivå 1891—1900	210/230	230/250	250/270	270/290	290/310	310/330	330/350	350/370
Antal häradar	10	37	65	61	56	29	6	4
Medelnivå 1901—1910 .....	215	230	243	263	277	297	318	325
Medelökning .....	-5	-10	-17	-17	-23	-23	-22	-35
Medelökning i procent av utgångsnivån .....	-2	-4	-7	-6	-8	-7	-6	-10

TABELL 9.

## Proportionstalet 15—50 åriga.

Utgångsnivå 1900	410/420	420/430	430/440	440/450	450/460	460/470	470/480	480/490
Antal härad	2	18	53	64	62	44	18	5
Medelnivå 1910 .....	415	435	441	448	458	461	473	475
Medelökning .....	0	+10	+6	+3	+3	-4	-2	-10
Medelökning i procent av utgångsnivån .....	+0	+2	+1	+1	+1	-1	0	-2

TABELL 10.

## Proportionstalet 15—45 åriga gifta kvinnor.

Utgångsnivå 1900	60/66	66/72	72/78	78/84	84/90	90/96	96/102	102/108	108/114
Antal härad	2	16	43	45	52	46	30	25	6
Medelnivå 1910 .....	66,0	68,6	73,8	78,4	85,0	88,8	94,6	97,3	104,0
Medelökning .....	+3,0	-0,4	-1,2	-2,6	-2,0	-4,7	-4,4	-9,5	-7,0
Medelökning i procent av utgångsnivån .....	+5	-1	-2	-3	-2	-5	-4	-9	-6

TABELL 11.

## Täthetstalet.

Utgångsnivå 1900	0/16	16/32	37/48	48/64	64/80
Antal härad	73	133	37	9	12
Medelnivå 1910 .....	8,6	23,4	39,6	56,0	80,0
Medelökning .....	+0,6	-0,6	-0,4	0,0	+8,0
Medelökning i procent av utgångsnivån .....	+8	-2	-1	0	+11

Tabellerna innehålla överst klassintervallen och därunder det antal häradar, som, i avseende på storleken av det ifrågavarande demografiska måttet under perioden 1891—1900, resp. vid folkräkningen 1900, föllo inom var klass. Därvid har den klass, inom vilken variationens tyngdpunkt (mediet) faller utmärkts med feta siffror. I nästa rad står mediet av *samma häraders* motsvarande tal under perioden 1901—1910, resp. vid folkräkningen 1910. Under antagande av att medelnivån inom en given klass under den tidigare perioden, resp. vid den tidigare folkräkningen, sammanföll med klassens mitt, blir »medelökningen», som står i 4:e raden, differensen mellan resp. tal i 3:dje raden och mitten i intervallet i 1:sta raden. I 5:te raden anföres slutligen den så erhållna medelökningen i procent. Två omständigheter äro här särskilt att beakta, nämligen för det första, att antalet häradar i de extrema klasserna längst till vänster och längst till höger i tabellen vanligen är litet, och därför de yttersta talen i 3:dje raden och följande i motsvarande grad osäkra. Därav härrör den särskilt i början och slutet av var rad iögonfallande nyckfullheten i talens gång i 3:dje och följande rader. För det andra är att märka, att talen i början och slutet av rad 4 och 5 också äro behäftade med systematiska fel, beroende på att den gjorda förutsättningen, om att medelnivån från början sammanföll med resp. klassers mitt där icke håller streck. Medelökningen, som räknats från klassens mitt är av denna anledning större än den verkliga i början på raden och mindre än den verkliga i slutet. Detta systematiska fel är emellertid i varje fall mindre än halva klassbredden.

Iakttagar man emellertid vid bedömandet av tabellerna den försiktighet, som dessa omständigheter påkalla, torde följande slutsatser kunna dragas.

Tab. 2. *Giftermålstalet* har i medeltal ökats i de häradar som hade låg utgångsnivå och i medeltal minskats i de häradar, som hade hög utgångsnivå. M. a. o. häraderna ha med avseende på den relativa giftermålsfrekvensen graviterat in med variationens tyngdpunkt. Procentuellt har denna tendens verkat desto kraftigare ju mera abnorm<sup>1</sup> utgångsnivån varit, antingen denna varit abnormt hög eller abnormt låg.

<sup>1</sup> Som »abnorm» ha vi här och i det följande för enkelhets skull betecknat nivån i de klasser, som ligga längst bort från den med fet stil utmärkta klassen (tyngdpunkten).

Tab. 3. *Äkta födelsetalet* har i medeltal avtagit både absolut och procentuellt desto starkare, ju högre utgångsnivån varit. De härader, som år 1891—1900 hade abnormt låg nativitet synas ha förblivit i medeltal på samma nivå, medan de härader som efter förhållandena 1891—1900 hade abnormt hög nativitet i medeltal med stor hastighet minskat densamma.

Tab. 4. *Oäkta födelsetalet* har, vilken än utgångsnivån varit, i medeltal ökats. Absolute taget synes ökningen varit störst där det oäkta födelsetalet redan från början varit högt. Procentuellt synes det vara snarare tvärt om.

Tab. 5. *Dödstalet* uppvisar i stort sett samma totalbild, som det äkta födelsetalet. Medelnivån år 1901—1910 markerar i alla klasser utom den första en minskning mot utgångsnivån 1891—1900, både absolut och procentuellt desto hastigare, ju högre utgångsnivån varit.

I avseende på mortaliteten såväl som i avseende på nativiteten (den »äkta») synes sålunda de härader, som från början haft abnormt låga tal icke ha undergått någon allmän sänkning. Ett förhållande som ju också är förklarligt, och från början kunde förutses.

Tab. 6, 7 och 8. *Äkta fruktsamhetstalet* har i medeltal avtagit antingen utgångsnivån var hög eller låg. Även här är avtagandet absolute taget desto starkare, ju högre utgångsnivån varit. Procentuellt synes däremot, med undantag för de lägsta klasserna, medelsänkningen ha varit ungefär densamma i alla klasser.

Tab. 9. *Proportionstalet 15—50 åriga* har i medeltal ökats i härader med låg utgångsnivå, däremot minskats i härader med hög utgångsnivå. Här, i likhet med förhållandet med giftermålstalet, är förändringen i medeltal desto starkare, ju abnormare utgångsnivån varit, dock i avsevärdare mån endast i absolut mått. Procentuellt synes förändringen, på det hela taget ha varit rätt obetydlig.

Tab. 10. *Proportionstalet gifta kvinnor mellan 15 och 45 år* visar samma totalbild som äkta födelsetalet. Procentuellt är förändringen dock blott omkring en tredjedel så stor som i sistnämnda avseende, vilket visar att nedgången i födelsetalet blott till en del är att betrakta som en reflex av nedgången i det för nativiteten så betydelsefulla proportionstalet 15—45 åriga gifta kvinnor.

Tab. 11. *Täthetstalet* uppvisar i avseende på de olika nivåklassernas medelförändring en påfallande oregelbundenhet. Nivån synes emellertid på det hela taget ha förblivit oförändrad i de klasser där överhuvud något större antal häradar från början funnits. Den starka ökningen i folktäthet inom de 12 häradar, som 1891—1900 hade den höga siffran av 64—80 inneväanare pr kvkm. synes dock visa hän på, att en avsevärd invandring till dessa folkrikare trakter ägt rum. Den motsvarande ökningen (8 %) i de 73 folklesaste häraderna är intressant, men det kan ifrågasättas huruvida den är verklig.

Till allra sist ett par anmärkningar. Vi ha i den första undersökningen påvisat huru dispersionen med ett par undantag varit stadd i avtagande, d. v. s. att de lokala förhållandena nivellerats. Man torde nog kunna säga, att de nu påvisade fakta rörande förskjutningen i förhållande till utgångsnivån medföra denna nivellerings. Men det är all anledning påpeka, att den omständigheten, att medelslutnivån (som ju överallt beror av utgångsnivån på så sätt, att den i det stora hela växer med växande utgångsnivå) växer *långsammare* än utgångsnivån, då man rör sig i tabellerna 2—11 från vänster till höger, icke nödvändigtvis behöver förorsaka, att dispersionen avtar. Med en mycket stark ökning av dispersionen är detta förhållande visserligen oförenligt, men även i fall där dispersionen förblir konstant som vid äkta fruktsamhetstalet, äger ett dylikt *tillbakslag* eller s. k. *regression* rum. Även om man studerar ett tal, för vilket både medium och dispersion äro desamma under båda perioderna, men som icke är i varje härad oföränderligt, så skall man finna att ett dylikt tillbakslag äger rum, så att *medelslutnivån* för var enskild klass ligger närmare variationens tyngdpunkt (mediet) än vad utgångsnivån gjorde. Detta är ett rent numeriskt fenomen, som ej i sådant fall kan tydas som bevis för, att en gravitation mot tyngdpunkten verkligen äger rum.



## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

### I. Politik.

DEN NORSKA VALREFORMEN. Under det att vissa kommunala val i Norge sedan 1896 kunnat försiggå med tillämpande av ett proportionellt system, om nämligen ett visst minimumantal så fordrat, ha valen till stortinget hittills försiggått under formen av rena majoritetsval. Emellertid blev frågan om införandet av proportionella val på det politiska området aktuell även här, och den 26 juni 1917 beslöt stortinget tillsätta en kommission med uppdrag att utreda frågan om en förändring av valsystemet vid de politiska valen, särskilt spörsmålet om flermansvalkretsar med eller utan proportionella val. Det dröjde till 1919, innan »den parlamentariske valgørningskommission» blev färdig med sin uppgift, och i tre olika betänkanden, daterade den 7 april, den 22 juli och den 13 oktober 1919, jämte bilagor, framlade den resultatet av sitt arbete.

De tilltänkta förändringarna i vallagen förutsatte ändringar av vissa paragrafer i Norges grundlag, och vid 1917 års storting väcktes också motioner i denna riktning, vilka emellertid enligt den norska grundlagens bud ej kunde avgöras förrän under nästa stortingensperiod, d. v. s. efter nyvalen 1918.

Det mest representativa av dessa förslag var daterat den 12 december 1917 och undertecknat av Gustav Barman, H. E. Berner, A. Buen, E. Hagerup Bull, Johan Castberg, Bernt Holtsmark, Joh. Ludw. Mowinkel, Thore Myrvang, Magnus Nilssen, Herman Scheel och C. Sparre. Motionen upptager ej mindre än 12 alternativ, ordnade i 3 grupper. I förslagen inom den andra gruppen möta vi det danska systemet med »tilläggsmandat». Annars knyter sig det största intresset till den första gruppen, särskilt till alternativen IV och VI, vilka skulle komma att spela en dominerande roll under de följande förhandlingarna.

Enligt alternativ VI, som förordades av den förstärkta konstitutionskommittén i dess utlåtande av den 17 juni 1919, skulle Kristiania, Bergen, Trondhjem och Stavanger vardera utgöra en valkrets. F. ö. skulle städer och landsbygd i varje amt bilda en valkrets. Över

hela linjen hade man att tillämpa proportionellt valsätt (s. k. list-system).

Alternativ IV, som understöts av den parlamentariska kommissionen i dess första betänkande av den 7 april 1919, var emellertid det, som avgick med seger i stortinget, där det den 29 november 1919 antogs med 92 röster mot 34. Förslaget skilde mellan landsbygd och städer sålunda, att varje amt med undantag av där belägna städer skulle bilda en valkrets; av städerna skulle Kristiania och Bergen vardera bilda en krets, de övriga förenas i valkretsar med minst 3 representanter, väsentligen på grundval av amtsindelningen. Även enligt detta alternativ skall proportionellt system komma till användning.

Detaljbestämmelserna i sist omnämnda och av stortinget antagna förslag äro följande: Stortinget skall hädanefter bestå av 150 ledamöter (i det underalternativ, som den parlamentariske-kommissionen förordade, föreslogs 138; nuv. antal är 128). Antalet av städernas representanter skall städse förhålla sig till antalet landsbygdsrepresentanter som 1 till 2. — Av de 50 stadsrepresentanterna utses 7 av Kristiania, 5 av Bergen, medan av de övriga stadsvalkretsarna 3 välja vardera tre representanter, 3 vardera fyra, 2 vardera fem och 1 sju representanter. — Av de 100 landsbygdsrepresentanterna utser 1 valkrets tre, 3 kretsar vardera fyra, 6 vardera fem, 3 vardera sex, 3 vardera sju och 2 vardera åtta. — Varje stad samt på landet varje kommun (»herred») och köping (»ladested») med egen kommunalstyrelse utgör ett särskilt valdistrikt (»valgsogn»); dock kunna städerna genom lag delas i flera valdistrikt. I varje valdistrikt röstas direkt på stortingsmän och ersättare för hela valkretsen (»valgdistrikt» är den norska termen för valkrets). Valen äro proportionella. De närmare reglerna härom fastställas genom lag.

I anslutning till dessa grundlagsändringar och på grundval av den parlamentariska kommissionens betänkande n:r 2, daterat den 22 juli 1919, utarbetade regeringen förslag till ny vallag, vartill lades en särskild lag om nomination vid stortingsval. För vissa delar av innehållet i den kungl. propositionen, som är daterad den 19 april 1920, skall här närmare redogöras.

Stortingsval skola hållas i oktober eller november månad året före lagtima stortings första sammanträde under varje valperiod. Valdagen, som är densamma för alla distrikt i en och samma valkrets, fastställas av den för hela valkretsen gemensamma valmyndighet, som fått namnet »distriktsvalgstyret» (i det följande kallad valkretsstyrelsen) och som vi i Sverige ej ha någon egentlig motsvarighet till. Kungörelse om tiden för valet skall minst 4 månader före valet utfärdas, för att de röstberättigade skola få tillfälle att i god tid inkomma med förslag till vallistor.

Dylika valförslag skola vara inkomna till valkretsstyrelsens ordförande senast kl. 8 e. m. å den 32 dagen före valet. Varje lista skall ha en beteckning, vilken angiver det parti eller den grupp, som den härstammar ifrån. Skulle förväxling kunna uppstå därigenom, att olika förslag ha antingen samma eller nästan lika lydande beteckningar och saken ej kan ordnas genom förhandlingar, segrar det förslag, som först har inkommit. Dock kan ett parti genom sin styrelse få sitt partinamn offentligen registrerat genom vederbörande departements försorg och löper då ej någon risk att få avstå sin partibeteckning åt annan grupp.

Ett valförslag skall i tydlig följd upptaga namn på minst så många olika stortingskandidater, som det skall väljas stortingsmän i valkretsen, samt, efter vederbörandes gottfinnande, därtöver i samma följd namnen på högst 5 andra personer, detta för att tillförsäkra gruppen ett tillräckligt antal kandidater som ersättare åt avgångna representanter.

För att kunna godkännas måste en vallista vara egenhändigt underskriven av minst 100 väljare i en lantvalkrets och av minst 200 i en stadskrets, vilket är 10 gånger så många, som erfordras vid de norska kommunala valen. Utgår förslaget från ett parti, som har ensamrätt till den använda partibeteckningen, behöver det endast underskrivas av partistyrelsen i valkretsen eller, om dylik ej finnes, av riksorganisationens styrelse.

Ingen kandidat eller förslagsställare får förekomma på mer än ett valförslag. Skulle detta vara fallet, har vederbörande att inom en viss tid förklara, på vilket förslag han vill stå kvar.

Förutom dessa obligatoriska bestämmelser för valet på dess förberedande stadium stadgas, att i ett valförslag bör angivas, vem av förslagsställarna som kan tjänstgöra som ombud för gruppen vid förhandlingar med valkretsstyrelsen, när det gäller vissa ändringar, som måste företagas i en lista, exempelvis ändring av partibeteckningen eller tillfogande av nya namn i st. f. sådana, som av en eller annan anledning måste strykas. Är intet ombud med suppleant utpekad, kan valkretsstyrelsen i stället vända sig till en medlem av det förtroenderåd (»tillitsutvalg») på 10 personer med 3 suppleanter, som å varje lista bör utpekas bland förslagsställarna å listan i fråga. Har intet förtroenderåd blivit utsett, betraktar man som sådant de 10 första förslagsställarna med de 3 närmast följande som suppleanter. Har ett valförslag underskrivits av en partistyreelse med mindre än 10 medlemmar, anses partistyreelsen som förtroenderåd.

Ett dylikt förtroenderåds förnämsta uppgift torde sammanhånga med rätten för olika grupper att ingå listförbund vid valet i fråga. Det stadgas nämligen, att ett förslag till vallista kan innehålla förklaring om listförbund eller förklaring, att listan skall vara stödjande i förhållande till en annan lista (»stötteliste»). Men å andra sidan kunna dylika förklaringar avgivas särskilt av förtro-

enderådet senast å den 21 dagen före valet. Dylik förklaring må avgivas samfällt för flera listförslag. Slutligen märkes, att ett förtroenderåd har rätt att återkalla ett förslag till lista eller en förklaring om stöd åt annan lista. Ett listförbund kan upplösas, om samtliga förbundna listors förtroenderåd så besluta. Dylika beslut skola tillkännagivas för valkretsstyrelsens ordförande senast den 21 dagen före valet.

Sedan valkretsstyrelsen efter förhandlingar med vederbörande avgjort, huruvida inkomna förslag och förklaringar skola godkännas, har styrelsen att senast 14 dagar före valet offentligen anslå de godkända förslagen som officiella listor och därvid jämväl lämna upplysningar om ingångna valförbund, förekomsten av stödjande listor m. m. Även på annat sätt, närmast genom införande i valkretsens mest spridda tidningar av olika partifärg, har valkretsstyrelsen att bringa resultatet av de vidtagna förberedelserna till det egentliga valet till allmänhetens kännedom.

Vid själva valet står det den röstande fritt att använda tryckta valsedlar eller att själv skriva sin sedel. Tryckta valsedlar, som äro likalydande med de officiella vallistorna, skola ha samma utseende som dessa, d. v. s. upptaga partibeteckning och samma namn i samma ordning som de å listan upptagna samt i förekommande fall uppgift å det listförbund, listan tillhör, eller å den lista, man vill stödja. Däremot behöver å dessa sedlar givetvis ej angivas namn å ombud, förtroenderåd o. dyl. Tryckta valsedlar, som avvika från de officiella vallistorna, skola förses med beteckning, som tydligt angiver, att de avvika från dessa. Andra tryckta valsedlar än ovan angivna få ej användas; den, som sprider dylika, straffas med böter, och vid sammanräkningen kasseras dylik sedel.

Vare sig den väljande begagnar tryckt valsedel eller ej, har han den största frihet att rösta på hur många och vilka personer han vill. Medan ett bestämt antal namn föreskrives för valförslagen, nämligen så många som antalet stortingsmän för kretsen och dessutom — men ej nödvändigt — högst 5 namn, så står det väljaren fritt att exempelvis upptaga endast ett namn på sin valsedel. Till sitt förfogande har varje väljare så många röster som det skall väljas stortingsmän i kretsen, han får sedan begagna sig av alla dessa röster eller blott en del av dem. Förekomma på en valsedel fler namn, än som tillåtas på valförslagen, betraktas de övertaliga namnen som obefintliga. Namnens ordning på en tryckt sedel kan ändras antingen genom strykningar, som äro tillåtna, eller genom anbringande av siffror vid respektive namn. Medan kumulering är tillåten vid de norska kommunala valen, först i obegränsad men sedan 1901 i begränsad omfattning, är enligt föreliggande förslag varje form av kumulation förbjuden, vadan ett namn, som upprepas på en sedel, strykes på alla ställen utom det första. Det står väljaren fritt att på sin sedel sammanföra namn från olika listor, och av principiella skäl har man även tillåtit en väljare att

på valsedeln upptaga personer, som ej äro uppförda på någon officiell lista.

I den parlamentariska kommissionen var man tveksam, huruvida man skulle i lagen medgiva denna frihet att sammanföra kandidater från olika listor eller att rösta på personer utanför listorna. I sistnämnda fall skulle, menade man, nästan undantagslöst utsikten att vinna något annat än att beröva det egna partiet en röst vara skäligen ringa. Man synes i detta resonemang utgå ifrån, att väljarna i allmänhet äro knutna till något parti. Emellertid kunde enligt kommissionens mening det fall tänkas, att en framstående personlighet utanför partierna hade det anseende bland den väljande befolkningen i en valkrets, att han som »vilde» kunde nå fram till en plats i stortinget, om nämligen ovannämnda frihet medgaves väljaren. Utgående från grundsatsen, att man enligt det nya systemet borde rösta på *personer* i första hand och i andra hand på *partier* föreslog kommissionen största möjliga frihet för väljarna och följdes härutinnan av regeringen. I detta sammanhang kan påpekås, att en viss kategori av väljare har rätt att rösta på parti utan angivande av några kandidatnamn. Denna rätt är medgiven sådana väljare, som från utlandet insända sina valsedlar till myndigheterna. Förutsättningen är dock, att partiet är offentligen inregistrerat och har inlämnat förslag till officiell vallista i vederbörlig ordning.

Som ovan nämnts, har en stortingskandidat, som uppförts på mer än ett valförslag, rätt att själv avgöra, på vilket han vill stå kvar. Däremot medgiver lagen honom ej rätt att avsäga sig kandidaturen på *alla* listorna; rätt till avsägelse medgives naturligtvis ej heller person, som uppförts på endast en lista. Kommissionen var böjd för att som en betingelse för att en person skulle upptagas på ett valförslag uppställa regeln, att han själv på förhand därtill givit sitt samtycke. Emellertid menade man, att ett dylikt krav kunde anses strida mot en bestämmelse i den norska grundlagen, enligt vilken en norsk medborgare är skyldig att mottaga val till stortinget. Hade man medgivit rätt till avsägelse på valets förberedande stadium, skulle f. ö. det egendommiga förhållandet ha kunnat inträffa, att vederbörande ändå kunde ha blivit vald men ej som listkandidat utan som utanför de anmälda listorna stående namn.

Vad sammanräkningen beträffar, anmärkes till en början, att valkretsstyrelsens arbete därutinnan underlättas såtillvida som valnämnderna i de olika valdistrikten ha att verkställa en förberedande räkning, var för sitt område. De skriftliga uppgifter härom, som från valnämnderna inkomma till valkretsstyrelsen, ligga till grund för det slutgiltiga bestämmandet av valresultatet för hela kretsen.

Först undersökes, huru många röster varje kandidat fått, om man på varje sedel, från början räknat, endast medtager så många

namn, som motsvara antalet representanter i kretsen. Vi antaga i det följande 4 representanter. I dylikt fall har alltså väljaren haft 4 röster till sitt förfogande. Om han röstar på endast 2 kandidater inalles, har han, såsom framgår av det följande, ej begagnat mer än hälften av sin rösträtt, vilket ibland utan tvivel kan vara lämpligt ur koncentrationssynpunkt men å andra sidan kan beröva ett parti eller en grupp 2 röster. Efter medtagande av högst 4 namn på varje sedel, varvid *till en början* även medtagas namn på icke valbara personer, som genom förbiseende kommit att stå kvar på en officiell lista, sammanräknas varje kandidats röster. Summan kallas *kandidatens rösttal*. Därefter sammanräknas kandidaternas rösttal *för varje officiell lista*, varvid namnen tagas dels från de rena partisedlarna, dels från de »blandade» sedlarna. Summan kallas *listans rösttal*. För kandidater, som *icke* äro uppförda på någon vallista, betraktas kandidatens rösttal också som en listas rösttal. Det rör sig här alltså om en fingerad vallista med vederbörande kandidat som enda namn.

Sedan på ovan angivna sätt rösttal fastställts för samtliga listor, fördelas platserna mellan de olika listorna enligt d'Hondts regel. Äro flera listor sammanförda till ett listförbund, betraktas de vid denna fördelning som *en* lista. De platser, som tillfalla förbundet, fördelas därefter mellan listorna inbördes efter samma regel. — En stödjande lista behandlas först som särskild lista. Därefter sammanföres den med den lista eller det listförbund, som den vill stödja, tillsamman med vilka den räknas som en enhet. Visar det sig, att vid denna beräkning de sammanförda listorna skulle få fler representanter, än om de behandlas var för sig, skall den plats, som vinnes, tillfalla den lista eller det listförbund, som stödjdes. Det är här alltså fråga om »ensidig subsidier stötte», såsom kommissionen uttrycker sig. Den stödjande listan får för sin del under inga omständigheter fler mandat än dem, som grunda sig på dess eget rösttal.

När det är utrönt, hur många platser varje lista skall ha, företages en ny sammanräkning för bestämmande av vilka namn på *en lista* som platserna skola tillfalla. På varje sedel tager man alltså endast hänsyn till de röster, som tillfallit *listans* kandidater. Först medtagas endast de namn, som stå *främst*. Den som härvid får de flesta rösterna är vald. Skall listan ha mer än en plats, sammanräknar man därpå rösterna på de namn, som stå som n:r 2 på röstsedlarna, och den av listans kandidater är då vald, som vid bägge sammanräkningarna får de flesta rösterna, bortsett från den redan valde. Efter samma grunder förfar man i det följande, tills alla platser, som tillfallit listan, äro besatta. Vid *denna* beräkning strykas namn å icke valbara personer, och de efterföljande rycka upp i deras ställe. Har lika rösttal tillfallit flera kandidater, anses den vald, som står främst i ordningen på *listan*.

Som synes, spelar *rangordningen* en avgörande roll vid det slutliga bestämmandet av vilka som skola anses valda till stortingsmän, detta i motsats till förhållandet vid de kommunala valen i Norge, där kandidaternas plats på listan är betydelselös, varför man ofta uppför dem i alfabetisk ordning. Emellertid hade den parlamentariska kommissionens majoritet ej varit fullt konsekvent vid tillämpandet av rangordningsregeln. Enligt dess förslag skulle på grundval av denna regel först avgöras, huru många kandidater, som över huvud skulle få tagas med i beräkningen, i det man på varje sedel endast finge medtaga så många namn, från början räknat, som varje lista fått mandat. Men hade en kandidat på denna väg kommit med i den slutliga sammanräkningen, spelade hans plats på listan ingen roll, enär ett rent majoritetsval följde. Av intresse för oss svenskar är, att kommissionens majoritet här upptagit den procedur, som år 1912 i en motion i andra kammaren föreslogs av Petersson i Lidingö. Man hade med andra ord upptagit hans förslag om »ett automatiskt streck efter det antal namn, som motsvarar gruppens platsantal». Som en minoritet i den norska kommissionen framhävde, skulle emellertid med tillämpning av detta system en kandidat, som fått det övervägande antalet röster som nr 1 på listan, likväl löpa risken att bli utslagen av andra, som fått fler röster på lägre plats. Regeringen följde minoriteten på denna punkt och genomför i sitt förslag rangordningsregeln på ett mera konsekvent sätt, såsom ovan påvisats.

Varje lista skall om möjligt tilldelas lika många ersättare som den har fått stortingsmän. Ersättarna utses genom fortsatt sammanräkning efter samma grunder, som gälla vid de ordinarie platsernas besättande.

J. E. Nilsson.

KONSTITUTIONELLA FRÅGOR VID 1920 ÅRS RIKSDAG.  
I fråga om viktiga grundlagsändringar kan 1920 års riksdag väl ej mäta sig med riksdagen från föregående år. Dock har den i viss mån fullföljt dennas verk. Detta gäller exempelvis strävandena att i grundlagen såvitt möjligt likställa män och kvinnor med avseende på allmänna medborgerliga rättigheter. På samma linje som 1919 års beslut om politisk rösträtt för kvinnor ligger innevarande års riksdags bifall till den av Kungl. Maj:t föreslagna ändringen av § 31 RF, varigenom även kommunalt röstberättigade *kvinnor* få vara med om att föreslå kandidater till borgmästaretjänst i stad, en rättighet som förut, egendomligt nog, varit förbehållen män allena. Av vida större betydelse äro emellertid de såsom vilande antagna förslagen till ändringar i §§ 4 och 28 RF angående kvinnors tillträde till statstjänst. Enligt den nya lydelsen av § 28 kunna med tillämpning av grunder, som av Konungen och riksdagen godkänts, kvinnor

av Kungl. Maj:t utnämnas och befordras till samma ämbeten och tjänster som män, dock ej till prästerlig tjänst, såvida ej annorlunda bestämmes i den ordning, 87 § 2 mom. RF stadgar, alltså genom beslut av Konung, riksdag och kyrkomöte. Enligt § 4 blir statsrådsämbetet tillgängligt även för kvinnor. I ett par andra avseenden har man år 1920 låtit kvinnorna rycka upp jämsides med männen. Kvinnor kunna sålunda utses till tryckfrihetskommittéer, och i paragrafen om naturalisation av utländsk undersåte har man uttryckligen angivit, att även utländsk *kvinn*a kan på denna väg bli svensk medborgare, en ändring, som saknar praktisk betydelse, enär man redan med nuvarande lydelse tolkat paragrafen i denna riktning.

I anledning av en i första kammaren väckt motion hemställde konstitutionsutskottet, att 18 § i lagen om val till riksdagen skulle erhålla följande ändrade lydelse: »För valen till andra kammaren utgöra Stockholms stad och vart och ett av rikets län en valkrets, dock att Göteborgs stad samt Malmö stad bilda egna valkretsar». Som frågan om en ändring av valkretsindelningen vid andrakammarvalen f. n. är under utredning av de sakkunniga, vilka ha att verkställa utredning och avgiva förslag angående ändringar i gällande bestämmelser rörande proportionella val, avslog riksdagen utskottets hemställan. Däremot ändrade man § 14 RO och införde där en övergångsbestämmelse, gående ut på att om under den fyraårsperiod, för vilken valen till andra kammaren år 1920 förättas, en sådan omreglering av rikets indelning i valkretsar antages, varigenom antalet valkretsar väsentligt minskas, och därefter utlysas nya val till andra kammaren, Kungl. Maj:t skall äga fastställa det antal riksdagsmän, som varje valkrets må utse. Härvid skall iakttagas, att i varje valkrets en riksdagsman väljes för varje fullt tal, motsvarande en tvåhundredrettiondel av rikets folkmängd enligt senast tillgängliga folkmängdsuppgifter, och i övrigt tillämpas bestämmelserna i § 15 mom. 2 och 3 RO om överskottstalen. Formuleringen av denna övergångsbestämmelse har aktuellt intresse såtillvida, som den ännu så länge omöjliggör tillämpandet i Sverige av det danska systemet med tilläggsmandat, vilket system i dagarna mot bakgrunden av de nyligen förrättade valen till andra kammaren anbefallts av en stor liberal huvudstadstidning såsom den enda vägen att gå, om en strängt proportionell representation någonsin skall kunna genomföras i vårt land.

Sedan Proportionsvalssakkunniga yttrat sig ang. frågan om rätt för ledamot av andra kammaren att avsäga sig sin riksdagsmannabefattning, föreslog Kungl. Maj:t, att dylik rätt borde medgivas, vilket bifölls av riksdagen, vadan § 21 RO omformulerades till lika lydelse med § 12 sista stycket, som handlar om samma rätt för ledamot av första kammaren.

Föreslagen ökning av riksdagsmännens arvoden bifölls. För riksdagsman, som ej är bosatt å ort, där riksdag hålles, skall dag-



traktamente utgå med 32 kr., dock sammanlagt högst 4,500 kr. för hela den tid, riksdagen varar. För riksdagsman, som är bosatt å riksdagsorten, bli motsvarande siffror 24 och 3,400 kr.

Det av enskild motionär under fjoråret framförda yrkandet, att kamrarna själva skulle få utse sina talmän och vice talmän, hade i år upptagits av regeringen och vann riksdagens bifall. Vid ej mindre än tio tillfällen hade denna fråga varit uppe i riksdagen. I vardera kammaren får man utom talmannen två vice talmän. Närmare bestämmelser om valet meddelas genom särskild av Konungen och riksdagen samfällt beslutad stadga.

Övriga vilande grundlagsändringar avse tiden för riksdagens öppnande av Konungen, omläggning av statsregleringsåret, prins' rätt att företaga utrikes resa och prinsessas rätt att gifta sig med svensk man, varjämte märkas ett par ändringar i tryckfrihetsförfordningen.

I anledning av väckta motioner beslöt riksdagen anhålla hos Kungl. Maj:t om utredning, huruvida och i vilken omfattning bestämmelsen i § 26 RF om högsta domstolens och regeringsrättens hörande över ansökningar om nåd i brottmål må kunna begränsas. Ävenledes begärdes utredning om införande av proportionellt val sätt vid val av riksdagens revisorer. Vidare kan nämnas, att riksdagen i skrivelse av den 8 juni hos Kungl. Maj:t anhöll om en allsidig undersökning, huru folkomröstningsinstitutet verkat i främmande länder, och huruvida, i vilken utsträckning samt under vilka former och betingelser ifrågavarande institut må för viktiga frågor införas i vår författning. Den föreslagna utredningen skall enligt skrivelserna omfatta olika former såväl av egentligt referendum som folkinitiativ, varjämte uppmärksamhet även bör ägnas åt den konsultativa (rådgivande) folkomröstningen. Utredningen bör också omfatta frågan om huru före omröstningen en objektiv upplysning om föreliggande spörsmål må kunna meddelas de röstande. Slutligen har riksdagen med anledning av väckt motion anhållit, att Kungl. Maj:t täcktes låta verkställa utredning av frågan, i vad mån kyrkomötets rätt att med Konungen och riksdagen lagstifta i kyrkolagsfrågor må kunna avskaffas och ersättas av en rätt att i dylika frågor avgiva utlåtande.

En mängd förslag till grundlagsändringar vunno ej riksdagens bifall. Mest uppseendeväckande var törhända avslaget å Kungl. Maj:t:s proposition n:r 157, vari föreslogs öppen omröstning inom riksdagen. Konstitutionsutskottets majoritet yrkade med några ändringar bifall, varemot sex reservanter yrkade rent avslag. Första kammaren följde med 49 röster mot 45 reservanternas mening, medan andra kammaren biföll utskottsförslaget.

Bland avslagna motioner må nämnas förslag om skrivelse till Kungl. Maj:t angående en folkomröstning för uttrönande av huruvida folket önskar den monarkiska statsförfattningens bibehållande eller införande av republik, förslaget, att Konungen, när det gäller

brådskande angelägenhet, må kunna utfärda lag att gälla provisoriskt, intill dess nästa riksdag sammanträtt och fattat beslut i ärendet, samt förslag om lagrådets avskaffande eller förändring, om slopande av militära bisittare i Högsta domstolen och om ändrade bestämmelser rörande den s. k. opinionsnämnden och riksrätten samt inrättande av en »landsrätt», som skulle utgöra högsta instans i mål mot domare och åklagare.

De flesta av de icke bifallna motionerna avsågo ändrade grunder för riksdagens sammansättning och verksamhetsformer. Här möta förslag om en omläggning av den proportionella valmetoden, sänkning av den politiska rösträttsåldern, borttagande av census för valbarhet till första kammaren, avskaffande av bostadsbandet vid valen till andra kammaren, minskning av antalet ledamöter i riksdagens båda kamrar, intresserepresentation i första kammaren och höjande av dess medlemsantal till 170, vidtagande av åtgärder, i syfte att lappbefolkningen må bliva representerad i riksdagen, samt slutligen om ändringar i kamrarnas och utskottens diskussionssystem. I en motion i andra kammaren hemställdes, att riksdagen ville principiellt uttala sig för första kammarens avskaffande och införande av ett enkammarsystem samt hos Kungl. Maj:t begära förslag till de ändringar i grundlagarna, som för en sådan tankes förverkligande erfordras. Även i några andra fall nöja motionärerna sig med att begära skrivelse till Kungl. Maj:t.

Såväl nu gällande lag om val till riksdagen som den villkorligt antagna vallagen ha i vissa punkter blivit ändrade, i överensstämmelse med förslag av Proportionsvals- och Kommunalförfattnings-sakkunnige.

I skrivelse av den 4 maj anhåller riksdagen, att Kungl. Maj:t måtte låta utreda, under vilka förutsättningar ett införande av direkta val av lekmannaombud till kyrkomötet må kunna, i samband med en utvidgad lekmanrepresentation i övrigt inom kyrkan, genomföras.

Det beslut, som vid 1920 års riksdag väl hade den största räckvidden, var riksdagens bifall till Kungl. Maj:ts proposition n:r 90 angående Sveriges anslutning till nationernas förbund av den 28 juni 1919. Med en viss rätt kan man även räkna detta spörsmål till de konstitutionella frågorna vid riksdagen. Beslutet fattades i första kammaren efter fyra förberedande voteringar med 86 röster mot 47 och i andra kammaren med 152 röster mot 67. I skrivelse till Kungl. Maj:t av den 4 mars tillkänagav riksdagen sitt bifall. Sveriges anslutning till förbundet skedde följande dag.

*J. E. Nilsson.*

## II. Statistik och ekonomi.

DET SVENSKA PRÄSTERSKAPETS DÖDLIGHET UNDER ÅREN 1860—1914 är föremålet för en undersökning av fil. lic. F. J. LINDERS, rörande vilken undersökning ett preliminärt meddelande offentliggjorts i Försäkringsföreningens Tidskrift, häft 2. 1920.

Materialet för undersökningen har utgjorts av dels herdaminnen, dels nationsmatriklar, stiftstidningar och biografiska matriklar. Uppgifterna omfatta data rörande 6,618 präster med ett sammanlagt antal observationsår (för var präst räknades observationsåren såsom tiden mellan 1860 eller därefter skedd prästvigning och 1914 eller dessförinnan inträffat dödsfall eller avsked) av 152,104 och ett antal dödsfall av 3,917.

Efterföljande tabell ger ett begrepp om resultatet av undersökningen. Den ger en sammanställning enligt den s. k. beräknade fallens metod.

Observerat antal dödsfall hos svenska prästerskapet i procent av det antal dödsfall, som bort äga rum om prästerna haft samma dödlighet, som motsvarande åldersklasser av allmänna manliga befolkningen.

Ålder, år	1861/70	1871/80	1881/90	1891/1900	1901/10
26—35	53	33	39	29	63
36—45	50	56	40	50	41
46—55	83	73	64	73	82
56—60	72	97	82	67	96
61—65	90	91	79	117	112
66—70	89	99	94	105	112
71—75	98	100	83	107	90
76—80	82	81	110	92	92
81—85	70	79	83	95	106

I förhållande till män i allmänhet visar sig alltså prästernas dödlighet ha varit ganska gynnsam i åldrarna under 60 år. I de högre åldrarna synes under sista årtiondena en överdödlighet för prästerna vara förhanden, men man må ihågkomma, att det material som bearbetats är ganska litet. De av tabellen ådagalagda förhållandena vill förf. förklara därigenom, att dels den stora förbättringen i svenska folkets dödlighet huvudsakligen kommer på de lägre samhällsklasserna, dels att prästerna i avseende på sin härstamning numera äro avsevärt »deklasserade» mot förut. År 1860 var var 3:dje präst prästson, numera är detta förhållandet blott med var 5:te, och tillströmningen från bondeklassen, folk-

skollärare- och arbetarhem har i motsvarande mån ökats. Då övergången från lägre till högre samhällsklass vanligen innebär umbäranden och försakelser under ynglingaåren menar författaren, att allmänna förbättringen i avseende på vitaliteten icke skulle fått fullt göra sig gällande beträffande prästerna. Det skulle vara intressant att få belägg för denna tydning, vilken tillsvidare endast framföres som en förmodan. Även andra förklaringsgrunder äro emellertid tänkbara. Man kommer till att undra om icke prästbristen fört med sig, att äldre präster trots invaliditet och sjukdom numera stå kvar i tjänsten längre än förut varit fallet. Men kanske är det ej så. Kanske de nuvarande prästerna rent av äro förhållandevis mindre livskraftiga än förr i tiden varit fallet. Man får vid universiteten det intrycket, att det ej är de starkaste och friskaste studenterna, som gå till teologiska fakulteten — men skenet kan ju i dylika fall lätt bedraga.

S. D. W.

## LITTERATURGRANSKNINGAR.

HANS CAVALLI: *Arbetsfördelningen mellan de svenska statsdepartementen efter 1840. Studier rörande den departementala reformrörelsen.* Akademisk avhandling. Malmö 1920, XII + 359 s.

Av den svenska departementalreformens utvecklingshistoria ha genom de senaste årens forskning vidsträckta partier blivit klarlagda. Viktiga bidrag ha lämnats i den 1908 tillsatta departementalkommitténs arbeten, främst genom den framställning av centralförvaltningens utveckling som givits i en av bilagorna<sup>1</sup>. Tyngdpunkten i skildringen ligger här visserligen på äldre tider men även för 1800-talet lämnas en första grundläggande översikt. För ett par år sedan utkom en ingående undersökning över den tidigare förhistorien till 1840 års departementalreform, behandlande reformprojekt och partiella förvaltningspolitiska nybildningar under 1700-talets senare hälvt och det begynnande 1800-talet fram till och med 1812 års kungliga departementalförslag<sup>2</sup>. Reformens senare förhistoria under de betydelsefulla decennierna närmast före 1840 är däremot ännu i det stora hela oskriven. De forskningsbidrag som finnas rörande denna epok äro högeligen ofullständiga och numera dessutom föråldrade<sup>3</sup>. Föreliggande avhandling utgår från 1840 och skildrar den departementala reformrörelsen under efterföljande tid fram till våra dagar. Den ger alltså förhistorien till den 1918—20 fullbordade stora påbyggnaden av 1840 års organisation.

Såsom redan avhandlingens titel anger och förf. i sitt förord ytterligare betonar är undersökningen begränsad till »den sida av spörsmålet som rör själva departementsindelningen», huvudintresset ägnas den rent administrativt-tekniska sidan av ämnet. Den uppgift förf. satt sig före löser han genom ingående redogörelse för de förslag till nya departement och indragning av gamla som tid efter annan

<sup>1</sup> Dep. Kommitt. bet. III, Hist. översikt av den svenska centralförvaltningen av A. B. CARLSSON.

<sup>2</sup> A. FÖRSSELL, Ministerier och kollegier. Studier i departementalreformens förhistoria till 1812. Sthm. 1918.

<sup>3</sup> O. G. BLOM, Det svenska statsrådets organisation 1809—1840. Ups. 1881.

sågo dagen, varjämte även frågan om den inre departementala organisationen, arbetsfördelningen inom departementen, uppmärksammas. I slutkapitlet lämnas en särskild översikt över departementalstadgan och dess utveckling. Källmaterialet har givetvis väsentligen hämtats ur riksdagens protokoll med tillhörande bihang. Framställningen är övervägande riksdagshistorisk, eller, som förf. uttrycker det, reformrörelsen har betraktats »huvudsakligen ur parlamentarisk synvinkel». Förf. har emellertid tagit vara på uppslag och den diskussion som förts även utanför riksdagen, i pressen och annorstädes.

Med ämnets historiska läggning följer en i det hela kronologisk uppställning av avhandlingen. Efter en inledande historik, där man dock saknar det kanske viktigaste, ett verkligt försök till sammanfattning av förutsättningarna till och innebörden av 1840 års reform, redogör förf. först för reformkrav rörande statsrådets arbetsfördelning under ståndstiden (1840—65). Det visade sig tämligen snart, att den nya organisationen i åtskilliga avseenden var behäftad med brister som gjorde förbättringar eller omläggningar önskvärda. Departementens arbetsbörda var alltför tyngande, särskilt gällde detta civil- men även finans- och eklestiastikdepartementen. För avhjälpande av denna olägenhet voro flera vägar tänkbara: dels kunde vissa grupper av ärenden överföras från de tyngst belastade departementen till de mindre överhopade, dels kunde antalet arbetskrafter inom departementen ökas, dels kunde vissa mål, i synnerhet de administrativa besvärsmålen, alldeles skiljas från statsrådets handläggning, dels slutligen kunde nya självständiga förvaltningsgrenar, departement, skapas. Alla dessa utvägar, vilka redan under denna epok tagas upp till diskussion ehuru utan positivt resultat, behärska den följande utvecklingen. Största intresset i detta samband tilldrar sig naturligtvis den sistnämnda utvägen, inrättandet av nya departement. Första gången förslag härom framställdes var i en kungl. proposition vid 1856—58 års riksdag om inrättande av ett särskilt departement för allmänna arbeten och kommunikationsanstalter. Den närmaste anledningen var de kort förut beslutade järnvägsanläggningarna på statens bekostnad. Samtidigt bragtes på tal frågan om ett departement för lantbruket — första gången av lantbruksakademiens sekreterare J. Th. Nathorst — och av enskild motionär i riksdagen föreslogs lantbruksärendenas förläggande under det planerade kommunikationsdepartementet. Först senare vinner frågan större politisk aktualitet. Den dryftas i början av 1860-talet i en skrift av Emil Key och föres in som programpunkt i lantmannapartiets av denne skrivna program.

Förvaltningsfrågorna hade, såsom förf. påpekar, före 1865 fått stå tillbaka för de politiskt-konstitutionella. Efter representationsreformen tilldraga de sig större uppmärksamhet. Den roll dessa frågor spelade vid 1867 men framför allt 1868 års riksdag motiverar den särskilda behandling förf. ägnat dessa riksmöten. Av Kungl. Maj:t framlades 1868 proposition, dels om ett åttonde

statsdepartement omfattande näringar (däribland jordbruket) samt allmänna arbeten (järnvägar m. m.) — i samband härmed föreslogs indragning av en av de konsultativa statsrådsplatserna — dels om rätt för konungen att i vissa fall uppdraga ärendenas avgörande åt departementscheferna (ministerstyrelse). Av enskild motionär, frih. D. v. Schulzenheim, av förf. kallad »jordbruksdepartementets fader», föreslogs att det nya departementet skulle omfatta blott jordbruket och de egentliga kommunikationerna. K. U., som ställde sig avvisande gent emot dessa förslag, pekade för sin del på de andra ovannämnda utvägarna att lösa frågan om den högsta förvaltningsorganisation. För underlättande härav framkom nu — för första gången — förslaget att ur grundlagen borttaga bestämmelserna om departementens antal och namn och göra dem till föremål för vanlig lagstiftning. Även ett särskilt utskott upptog, på grund av enskild motion (av A. W. Björck) de administrativa reformfrågorna till ingående behandling, varvid jämväl de departementala organisationsspörsmålen berördes. De omedelbara praktiska följderna av 1868 års arbeten blevo visserligen ringa, men de givna uppslagen blevo för framtiden av största betydelse. Ett resultat, det icke minst viktiga, som jämförelsevis hastigt mognade, var den på 1870-talet genomförda byråindelningen inom departementen, av förf. behandlad i ett av de intressantare kapitlen i avhandlingen.

En avsevärd del av denna ägnas reformrörelsen under 1800-talets tre sista decennier fram till sekelskiftet. Denna går fram efter tre olika huvudlinjer, vilka förf. i tur och ordning följer. Sålunda skildras först strävandena att tillgodose näringarnas intressen inom statsrådet, vilka slutligen resulterade i jordbruksdepartementets inrättande 1900. Därefter upptagas planerna på sammanslagning av försvarsdepartementen till behandling. Ur sammanhangets synpunkt synes det ha varit en vinst om förf. utan avbrott fört fram redogörelsen för denna fråga in på följande århundrade i stället för att, som nu skett, uppskjuta skildringen av den senare fasen härav längre fram. Vidare beröres i detta kapitel S. A. Hedins projekt om delning av ecklesiastikdepartementet (motioner 1884 o. 1885) genom inrättande av ett särskilt undervisningsdepartement och samtidigt förläggande av kyrkoärendena till justitiedepartementet. Under 1900-talets första årtionde vinner reformrörelsen i styrka och livlighet, det ena organisationsförslaget efter det andra framkommer, påyrkande nya departement för skilda ärenden: handel och industri, kommunikationer och allmänna arbeten, sociala frågor. Genom tillsättande av departementalkommittén 1908 förberedes så en lösning av de olika reformkraven i ett samband. Redogörelsen för denna kommittés arbeten, den nya utredning som frågan underkastades 1915 samt riksdagsbehandlingen av densamma under de senaste åren utgör det naturliga slutledet i förf:s framställning.

Mot vissa partier av denna kan kanske den anmärkningen göras, att de äro väl referatmässigt hållna och att de brista i sam-

manfattning och koncentration. En annan anmärkning av mera allmän art inställer sig mot den något ensidiga uppfattning av ämnet som genomgår avhandlingen. Såsom ovan berörts är det de rent administrativa synpunkterna som dominera. I och för sig är ju detta också naturligt, men det material som använts ger anledning att framhäva även andra synpunkter, nämligen de politiska syften som ganska oförtydligt skymta fram bakom de skiftande reformplanerna. I sin redogörelse för källmaterialet har förf. ej kunnat undgå komma in på dessa synpunkter, de ha här och var även beaktats, men det hade varit av intresse om de något mera fördjupats och utvecklats.

Under 1820 och 30-talen hade man både på liberalt och reformkonservativt håll i departementalreformen sett ett medel att få till stånd en politiskt ledande och arbetsduglig regering. De förväntningar man i det hänseendet gjort sig gingo dock icke i uppfyllelse på det sätt man hoppats. Den överanhopning av löpande administrativt detaljarbete som påvilade statsråden hotade att alltför mycket nedtrycka dessa till »blotta mekaniska expeditionskarlar». Detta missförhållande, som gav den svenska regeringen hela 1800-talet ingenom en stark prägel av byråkratisk ämbetsmannamässighet, förklarar utan tveivel till god del den långsamma utvecklingen hos oss fram till en parlamentariskt ledande ministär. Att undanröja hindren härför är ett syftemål som alltifrån 1850-talet kan spåras i de departementala reformsträvandena, de må nu ha gått i den ena eller andra riktningen. Som typiskt exempel, betecknande på grund av den skarpt poängterade motsats mellan förvaltningsypunkten och styrelsesypunkten i politisk mening, som här kommer fram, kan anföras en motion i A. K. 1872 (av häradsh. R. Carlén). Motionären föreslår en uppdelning av statsrådet i två avdelningar: en politisk »ministerkonselj», bestående av sex à sju departementschefer, som i kontakt med riksdagen skulle svara för den egentliga regeringsledningen, och en administrativ »statsrådskonselj», bestående av fem departementschefer, som skulle handhava de löpande målen, utarbeta administrativa och ekonomiska författningar m. m. Tydligt är att en motion som denna, vilken i sin radikala syftning för övrigt är tämligen ensamstående, tillkommit under direkt inflytande av diskussionen om parlamentarismen under 1870-talet. Men tendenser av liknande art kunna som nämnt spåras gång på gång. Även vid tillkomsten av den senaste stora reformen kan man se, hurusom omsorgen gjort sig gällande att utrusta departementen med tillräckligt antal fackligt utbildade arbetskrafter och organisera dem på ett sätt som ger frihet att vid chefsposternas besättande tillgodose de politiska synpunkterna<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Se Betänkande ang. statsdepartementens verksamhetsområden och arbetsreformer av A. SCHÖTTE (1917), s. 19 ff.



Men även om vissa anmärkningar sålunda kunna göras ifråga om ämnets läggning och behandling äro dessa icke av den art, att de bortskymma det i det hela förtjänstfulla sätt, varpå förf. löst den uppgift han ställt sig före. Den grundliga genomplöjning av källmaterialet, varom avhandlingen vittnar, gör denna till en säker och pålitlig vägledning vid studiet av det spörsmål det här gäller. Genom att ingående utreda och följa de utvecklingstrådar som leda fram till vår nuvarande departementala organisation har förf. givit ett värdefullt bidrag till klarläggningen av en viktig sida av svensk förvaltningspolitik under det gångna halvsekle.

A. B-z

---

GUNNAR JAHN: *Statistikkens teknik og metode*. Aschehaug & Co., Kristiania 1920. 257 s.

Det arbete, vars titel anges här ovan, är en elementär lärobok i statistik avpassad efter de krav, som ställas till den norska stats-ekonomiska examen. Anmälnaren är glad att kunna säga, att den samma utmärkt väl lämpar sig även för de examina i Sverige där statistik ingår i kombination med statsvetenskapliga eller övervägande humanistiska ämnen. Förf:s påpekande i förordet, att studenterna, med de matematiska förkunskaper de ha, i regel ha svårt att tillägna sig professor Westergaards utmärkta bok över statistikkens teori är — tyvärr — träffande också för svenska förhållanden. För min del har jag funnit att det är ytterligt svårt att ur det tillgängliga läroboksmaterialet kombinera ihop en kurs, som åt statistikens teoretiska del ger det rum, som den måste få, om studier i statistik överhuvud skola ge något mera än en överblick över samhällsförhållanden i belysning av deras numeriska yttringar samt — som en framstående statistiker nyligen uttryckt sig »ein bunter Nebeneinander von technischen Regeln über den Modus procedendi beim Sammeln und Ordnen der Massenbeobachtungen».

Utvecklingen, som nu kommit därhän, att statistik kan medtagas såsom särskilt läroämne i examina vid samtliga Sveriges universitet och högskolor, kräver naturligtvis, att åt detta läroämne gives ett sådant innehåll, och att dess omfång så avgränsas, att det blir ett självständigt och någorlunda logiskt sammanhängande helt. Vid den strävan i denna riktning, som undertecknad efter förmåga låtit sätta sin prägel på undervisningen i statistik vid Lunds universitet, har den ovannämnda svårigheten med hänsyn till valet av lämpliga läroböcker gjort sig högst kännbar och ytterligare ökats på grund av den omständigheten, att studerande inom humanistiska sektionen ofta visa sig ej obehindrat kunna läsa läroböcker på engelska språket, även då det gäller sådana som äro kemiskt rena från matematik — t. ex. Bowley's *Elementary manual of statistics*. Det finns visserligen på tyska en utmärkt lärobok i statistikens teori och metod,

eller rättare i dess teori och teknik — det rent metodologiska är där mycket styvmoderligt behandlat — nämligen Kaufmanns *Theori und Methoden der Statistik*, men efter åtskilligt experimenterande har jag funnit, att denna lärobok, trots framställningens alltigenom verbala och matematikfria karaktär, till stora delar är för genomsnittsstuderanden alltför svårsmält, vadan den icke kunnat upptagas bland fordringarna för de lägre betygen. Det är emellertid enligt min mening just i själva den elementära kursen (godkänd-kursen), som behovet av en systematisk framställning av det tekniska och metodologiska mest framträder. I den nyligen fastställda studieplanen för Lunds universitet anföres sålunda att fordringarna för betyget godkänd i filosofie kandidatexamen avse att giva den studerande en så vitt möjligt gedigen teoretisk (inbegripet metodologisk och teknisk) underbyggnad samt den för vidare studier nödvändiga överblicken över den tillämpade statistikens resultat samt statistikens allmänna organisation, särskilt i Sverige. På förstnämnda område äro i litteraturanvisningarna upptagna v. MAYR, *Statistik und Gesellschaftslehre. Del I Theoretische Statistik*, vilket val lämpliggjorts därav, att de innehållsrikare delarna II och III av samma verk upptagits i fortsättningskurserna till högre betyg, samt fakultativt BOWLEY, *An elementary manual of statistics*. Det är med uppriktig tillfredsställelse som jag nu emotser möjligheten att här kunna få Gunnar Jahns bok införd.

Hr Jahn har nämligen, så vitt jag kunnat förstå, framställt en både innehållsrik och lättläst lärobok. Ehuru uppenbarligen orienterad i de modernare och mera matematiska riktningarna och tydligt påverkad av dem har han alldeles avhållit sig från varje utvikning över en rent elementär och »omatematisk»<sup>1</sup> behandling av ämnet, och — kanske just på grund av denna orientering — har det lyckats honom att åt sin framställning giva det perspektiv, som ensamt förmår väcka intresse och egga till vidare studier. På grund härav har arbetet fått en tilltalande personlig prägel som gör, att man icke så mycket märker det kompilatoriska drag, som annars så lätt sätter sin stämpel på elementära läroböcker.

Dispositionen är i huvudsak följande. Först behandlas själva iakttagelserna, varvid begreppsutredningen och definitionen är huvudsaken. Därefter ägnas ett kapitel åt bearbetningen med talrika illustrationer till principerna för gruppering, tabulering m. m. Olika former för centraliserad och decentraliserad bearbetning beröras också, liksom även det statistiska kontrollarbetet. Nästa kapitel behandlar hjälpmedlen under framställningen och analysen, såsom de statistiska serierna och variationen, medeltalen, typtalen och dispersionen. Vidare behandlas relativtal och indextal samt grafisk framställning och kurvor. Slutligen går författaren i sista kapitlet in på själva analyseringsmetoderna, varvid han berör den statistiska regel-

<sup>1</sup> En och annan formel har icke kunnat undvikas, men detta är icke heller möjligt, då man skall *beskriva* räkneoperationer, innan man utför dem.

bundenheten och kausalforskningen. En kort avdelning om sannolikhetsräkning och tillfälliga orsaker avslutar det hela.

På samma gång som jag vill ge arbetet det ampla erkännande det förtjänar, vill jag också ge rum åt några kritiska anmärkningar. Det är ju icke så märkvärdigt om i ett refererande arbete som hr Jahns en del ojämnheter och även oriktigheter kunna insmyga sig. Emellertid skall jag fatta mig kort, då det ligger i sakens natur att anmärkningarna, någon detalj undantagen, i grund och botten hänföra sig mera till smaksaker än till verkliga fel.

Mot författarens behandling av den statistiska serien och variationen (fördelningen) har jag den anmärkningen, att den synes vara något för summarisk. De osymmetriska fördelningarna framhävas för litet och typbegreppet är väl snävt definierat. Medeltalen åter erhålla ett utförligare beaktande, men framställningen kunde här kanske vara mera sammanhängande. Påståendet att fjärdedelsavvikelsen  $F$  (halva intervallet mellan första och tredje kvartilen) är detsamma som det s. k. sannolika felet, är oriktigt. Sannolika felet brukar räknas från mediet, ej från medianen. För övrigt är det ej sant att hälften av alla enheter ligga inom ett avstånd av  $\pm F$  från medianen. Antag t. ex. att för en serie positiva storheter första kvartilen är lika med 1, medianen lika med 2 och tredje kvartilen lika med 5 (detta fall kan tänkas). »Fjärdedelsavvikelsen» är då  $F = (1+3) : 2 = 2$ . Avståndet  $\pm F$  från medianen omfattar alltså intervallet 0 — 4, men härinom kan mycket väl ligga nära tre fjärdedelar och ligger säkert mer än hälften av enheterna. — Den i läroböckerna nästan obligatoriska regeln att man ej får bilda ovägda medeltal av relativa tal saknas icke heller i detta arbete. Ifrågasättas kan emellertid, huruvida denna regel icke är för schablonmässig. Redan bildandet av indextal innebär ofta ett avsteg därifrån. Man bildar t. ex. vid vissa prisindexberäkningar ett enkelt medeltal av priserna på ett antal olika förnödenheter vid en viss tidpunkt uttryckta i procent av motsvarande priser vid en annan tidpunkt. Frågan om vägning av relativtal vid mediebildning är i själva verket en rätt svår fråga, som ej avgöres så i en handvändning.

Min huvudanmärkning mot arbetet (som lärobok betraktat) är emellertid, att relativtalen fått alltför knapphändig behandling. Relativtalet är dock den tillämpade statistikens mest omtänkta och mest missbrukade uttrycksmedel. En begreppsutredning som uppställer relativtalet som empiriskt uttryck för en intensitet eller en sannolikhet samt de normer, enligt vilka relativtalen giva detta uttryck (Bernoullis och Poissons teorem) kunde mycket väl givas i elementära termer, men saknas tyvärr här. Vidare kunde man ha önskat en behandling av de i befolkningsstatistiken så vanliga relativtalen med stympade nämnare (t. ex. antalet nedkomster i förhållande till 1,000 gifta kvinnor mellan 15 och 45 års ålder) och slutligen standardtalen och allmänna indextalen. Indextalen behandlas blott som special-

metod för mätningar av prisrörelsen, men det kunde gärna ha framhävts, att indextal kunna användas överallt vid jämförelse av förhållanden inom strukturellt olika sammansatta massor. Ett gebit som alls ej berörts är dödlighetstabellernas beräkning och dithörande definitioner. Jag har känt det som en stor brist i förut tillgängliga elementära läroböcker, att de icke innehålla någon redogörelse härför. I nio fall av tio visa sig examinanderna i statistik icke kunna beräkna en dödlighetstabell. Långt mindre kunna de utreda begreppet återstående medellivslängd o. s. v. Så länge dessa kapitel ej beröras i de elementära läroböckerna, är det svårt få rättelse häri. En överlevelsetabell som uttryck för förväntningarna på en tänkt generations överlevande; skillnaden mellan en stationär befolkning och en progressiv; den relation som säger, att i en stationär befolkning medellivslängden är lika med inversa allmänna dödstalet och orsakerna varför denna relation ej gäller för en progressiv befolkning, se där några frågor, som man kunde önska behandlade elementärt. Beskaffenheten och tydningen av de relativtal, som erhållas då händelser, t. ex. födelser eller dödsfall, sättas i relation till en medelfolkmängd i stället för en momentan folkmängd; medelfolkmängden som uttryck för den sammanlagt »under risk» genomlevda tiden äro flera sådana frågor.

Behandlingen av den grafiska framställningens metodik och kurvberäkning är hållen inom en medvetet snäv ram, men är enhetlig och följdriktig. (Är förväxlingen mellan abscissa och ordinata i rad 11—12 å sid. 176 ett skrivfel?) Man skulle emellertid här gärna sett, att t. ex. en så aritmetiskt enkel procedur som momentmetoden hade varit omnämnd och illustrerad.

Mot slutkapitlets framställning av den statistiska analysen skall jag icke göra någon anmärkning. Jag vet själv alltför väl hur svårt det är att med uteslutande elementära hjälpmedel göra en sådan framställning uttömmande. Författarens diskussion av korrelationskoefficienten är tydligt präglad av en genom omfattande studier vunnen insikt, och avviker i detta hänseende fördelaktigt från flera andra utvecklingar av detta ämne. Hans åsikt, att de dithörande frågorna äro de inom statistiken centrala, delar jag fullkomligt.

Om jag nu efter denna kritiska granskning av boken skulle sammanfatta min uppfattning till ett generellt omdöme, så skulle det vara det, att de skandinaviska länderna genom detta arbete erhållit ett särdeles värdefullt tillskott till den elementärvetenskapliga litteraturen och att därigenom en verklig lucka i det för universitetsundervisningen användbara läroboksmaterialet på ett förtjänstfullt sätt blivit utfylld. En rent personlig anledning har jag också att glädja mig åt Hr Jahns bok. Jag förmenar nämligen, att den skall komma att på ett lyckligt sätt komplettera den lilla lärobok över elementen av statistikens teori, som jag själv i dagarna utger från trycket.

S. D. W.

## Till red. insända skrifter.

- Arkiv för patent-, mönster- och varumärkesskydd.* Organ för Svenska föreningen för industriellt rättsskydd. Utg. AXEL HASSELROT. Årg. 2. H. 3. Uppsala 1920.
- Berättelse ang. Helsingfors stads kommunalförvaltning 1916,* utg. av Helsingfors stads Statistiska kontor. Hfors 1920.
- Det nya Sverige.* Utg. av ADRIAN MOLIN. 1920. H. 6. Sthlm 1920.
- Finlands officiella statistik.* XXVI. Arbetsstatistik, utg. av Industristyrelsen. A. Olycksfallen i arbetet. Åren 1915 o. 1916. Hfors 1919 o. 1920.
- Finsk Kommunaltidskrift,* utg. av Kommunala Centralbyrån i Finland. Årg. V Nr: 1—6. Hfors 1920.
- Försäkringsföreningens Tidskrift.* Red. PAUL BERGHOLM. 1920. H. 3. Sthlm 1920.
- Helsingfors stads statistik.* I: 8. Hälso- och sjukvård 1917. — I: 9. Hälso- och sjukvård 1918. — II: 3. Utrikes handel 1918. — III: 1. Sjöfart 1915—17. — VI: 1. Undervisningsväsen 1916—17. — VI: 2. Undervisningsväsen 1917—18. Hfors 1920.
- Industria.* Svenska Arbetsgivareföreningens Tidning. Red. AXEL BRUNIUS. Årg. XVI. Nr: 13—19. Sthlm 1920.
- Institut International d'Agriculture, Rome.* Bulletin de statistique agricole et commerciale. 1920. N:o 7—8. — Bulletin mensuel des institutions économiques et sociales. 1920. N:o 6—9. — Feuilles de documentation de l'Institut International d'Agriculture service de la statistique générale. 4:e année. N:o 1—2. Rome 1920.
- Kommersiella Meddelanden,* utg. av Kungl. Kommerskollegium. Årg. 7. Nr: 12—18. Sthlm 1920.
- K. Socialstyrelsen.* Statens förlikningsmäns för medling i arbetstvister verksamhet år 1918. Sthlm 1920.
- La situation des industries belges en juin 1920.* Publié par le Ministère de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement. Bruxelles 1920.
- Meddelanden från Handelskammaren i Gefle.* 1920. H. 1. Gefle 1920.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. XV. Nr: 26—39. Hfors 1920.
- Nationaløkonomisk Tidsskrift,* utg. av Nationaløkonomisk Förenings Bestyrelse. Red. EINAR COHN. 1920. H. 3—4. Kbhvn 1920.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri,* utg. av Letterstedtska Föreningen. Red. OSCAR MONTELIUS. 1920. H. 4—5. Sthlm 1920.
- Revue du Travail.* Publiée par le Ministère de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement. 1920. Nr: 11—16. Bruxelles 1920.
- Samling av anmälningar till sjukkasseregistret.* 1917. Nr: 5. 1918. Nr: 2—4. Sthlm 1920.
- Samling av anmälningar till understödsföreningsregistret.* 1917. Nr: 5. 1918. Nr: 2—4. Sthlm 1920.
- Skogen.* Populär tidskrift, utg. av Svenska Skogsvårdsföreningen. Årg. 7. H. 8—9. Sthlm 1920.
- Skogsvårdsföreningens Tidskrift.* Årg. 18. H. 7—8. Sthlm 1920.
- Social Tidsskrift,* utg. av Socialstyrelsen och Socialministeriet i Finland. Årg. 14. N:o 2—3. Hfors 1920.
- Sociala Meddelanden,* utg. av K. Socialstyrelsen. 1920. Nr: 6—9. Sthlm 1920.
- Statistisk Månadsskrift,* utg. av Stockholms stads Statistiska kontor. Årg. XV. H. 5—8. Sthlm 1920.
- Svensk Tidskrift.* Red. GÖSTA BAGGE. Årg. X. H. 5. Sthlm 1920.
- Svenska Landsbygdens Kommunaltidning.* Red. GUSTAV A. ALDÉN och JANRIK BROMÉ. 1920. Nr: 6—7. Sthlm 1920.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* Red. HELGE LINDHOLM. Årg. 12. H. 4—5. Sthlm 1920.
- Sveriges officiella statistik.* Folkskolorna redovisningsåret 1918—1919. Av Kungl. Ecklesiastikdepartementet. Sthlm 1920. — Handel. Berättelse för år 1918 av Kommerskollegium. Sthlm 1920. — Sjöfart. Berättelse för år 1918 av Kommerskollegium. Sthlm 1920.
- Tiden.* Tidskrift för socialistisk kritik och politik. Utg. av Sverges socialdemokratiska arbetarparti. Red. GUSTAV MÖLLER. 1920. Nr: 4. Sthlm 1920.
- Tidskrift, utg. av Juridiska Föreningen i Finland.* 1920. H. 3—4. Hfors 1920.
- Wirtschaftsdienst Deutscher Volkswirt,* herausgegeben vom Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv. 1920. Nr: 25—40. Hamburg 1920.
- JAHN, GUNNAR, Statistikkens teknik og metode. Kria 1920. H. Aschehoug & Co.
- STJERNBERG, NILS, Den positiva straffrättens allmänna del. Första häftet. Uppsala & Sthlm 1920.

**Brand- och Lif-**  
försäkringsaktiebolaget

**SKÅNE**

**Malmö**

Samtliga fonder 1/1, 1920

c:a 44,000,000 kr.,

därav garantifondsförbindelser 10,200,000 kr.

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

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



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

försäkringar meddelas av

Försäkringsaktiebolaget

**MALMÖ**

genom bolaget Skånes agenter.