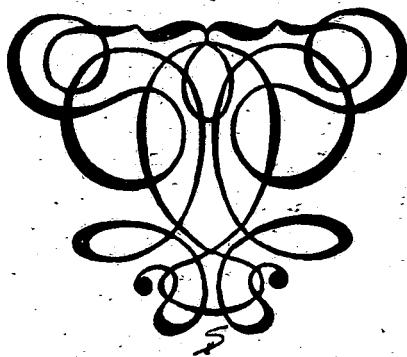


STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

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



INNEHÅLL

Ludvig Widell, Georg von Mayr. Några ord till hans åttioårsdag. — Nils Stjernberg, Om de nutida rättsliga garantierna för medborgarfrihet och rättssäkerhet. En studie i allmän statslära. II. — Torvald Sachs, Två personproportionalistiska metoder. — Otto Grönlund, Till frågan om referendum. — Översikter och meddelanden: I. Politik: Danska grundlagsändringar. Tysklands författning från anglosachsisk synvinkel. Av J. E. Nilsson. — II. Statistik och ekonomi: Socialstatistiska undersökningar i alkoholfrågan. Av Bertil Nyström. Statistiska böcker. Av S. D. Wicksell. — Literaturgranskningar: Wicksell, S. D., Elementen av statistikens teori med särskild hänsyn till befolkningsstatistiken, anm. av F. Esscher.

ÅRG. 24

FEBRUARI 1921

HÄFT. 1

LUND · STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION · LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:—

PRENUMERATIONSANMÄLAN.

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

Tidskriftens syfte och allmänna uppställning är densamma som tidigare. Den kommer sålunda att liksom förut innehålla dels vetenskapliga uppsatser i politik — ordet taget i sin äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi, dels en avdelning kortfattade översikter och meddelanden, avseende att hålla läsaren å 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 är 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 1920.

Sigfrid Wallengren.
Professor i statskunskap
och statistik.

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

Emil Sommarin.
Professor i nationalekonomi
och finansrätt.

Arthur Stille.
Professor i historia.

Lauritz Weibull.
Professor i historia.

Martin P:n Nilsson.
Professor i klassisk fornkun-
skap och antikens historia.

Av *Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen* har utkommit:

I. **SVEN HELANDER:** Marx och Hegel. En kritisk studie över socialdemokratisk världsåskådning. Pris 4 kronor.

GEORG VON MAYR.

NÅGRA ORD TILL HANS ÅTTIOÅRS DAG

AV

ÖVERDIREKTÖR LUDVIG WIDELL.

Den 12 februari 1921 fyller Georg von Mayr, statistikens »grand old man», 80 år.

Född i Würzburg 1841, blev han 1865 i München promote-rad till doktor i nationalekonomi och förordnades 1866 till privat-docent vid Münchens universitet. 1868 utnämndes han till extra ordinarie professor därstädes och blev följande år föreståndare för Bajerns statistiska byrå. Åren 1879—1898 var han, med ett kortare avbrott, verksam i Elsass-Lothringen, först såsom understatssekreterare och därefter såsom universitetslärare. Sedan 1898 är han ordinarie professor i statistik, finansvetenskap och nationalekonomi vid Münchens universitet.

Inom ramen av dessa yttre data rymmes en livsgärning av sällsynt stora mått. Ingen nu levande statistiker har utövat ett ens tillnärmelsevis så stort inflytande på såväl den statistiska samhällsvetenskapens som ej mindre den administrativa statistikens utveckling under det sista halva århundradet. Om de tio år, under vilka v. Mayr innehade ledningen av Bajerns statistiska byrå, har en av hans företrädare i ämbetet yttrat, att de utgöra en glansperiod i detta ämbetsverks hundraåriga historia; de reformer v. Mayr därunder genomförde »verkade grundläggande och banbrytande för den bajerska statistikens hela följande utveckling». Det kan tilläggas, att dessa reformer kommit ej blott Bajerns, utan även andra länders statistik till godo. Framför allt är det emellertid genom sin enastående omfattande och betydelsefulla

författarverksamhet som v. Mayr inskrivit sitt namn bland statistikens främste. Här skall ej ens göras ett försök att närmare ingå på denna författarverksamhet, det må vara tillräckligt att erinra om v. Mayrs ännu ej fullt avslutade huvudarbete »Statistik und Gesellschaftslehre». Med samma sakkunskap, grundlighet och systematiska förmåga behandlar författaren här den statistiska samhällsvetenskapens och den officiella statistikens samtliga grenar. Ingen statistiker har före honom utfört ett arbete av så jättelik omfattning, knappast torde heller någon framdeles åstadkomma något liknande. I detta verk, som säkerligen för en lång framtid kommer att förbliva statistikens stora kodex, har dess upphovsman åt sig rest ett »monumentum ære perennius.»

Att yttre erkännande och utmärkelser i rikt mått kommit v. Mayr till del, är självfallet. I Institut international de statistique är han hedersledamot och vice president, i Royal statistical society är han hedersledamot o. s. v. Svenska vetenskapsakademien valde honom 1919 till ledamot av sin tionde klass; jämte professor Westergaard i Köpenhamn är han den ende utländske statistiker, som tillhör detta illustra samfund.

Då professor v. Mayr nu ingår i sitt åttioförsta år, komma helt visst varma lyckönskningar att från när och fjärran strömma honom till mötes. Författaren av dessa rader är förvissad om, att han uttalar alla svenska statistikers samfälda mening, då han nu bringar jubilaren ett varmt och värdsamt tack för en livsgärning, som varit banbrytande för statistiken ej blott i hans eget land utan i hela världen, och uttrycker den livliga önskan och förhoppning, att det må bliva honom förunnat att med obrutna krafter slutföra sitt stora verk och därefter få i lugn och lycka njuta sitt så väl förtjänta otium.

OM DE NUTIDA RÄTTSLIGA GARANTIERNA FÖR MEDBORGAFRIHET OCH RÄTTSSÄKERHET.

EN STUDIE I ALLMÄN STATSLÄRA.

AV

PROFESSOR NILS STJERNBERG.

II.

Med det förut sagda äro de juridiska element, varav medborgarfrihet och rättssäkerhet bero, ingalunda uttömda.

Det återstår ännu en hel grupp av rättsregler, egendomliga för den moderna staten, genom vilka den enskilde medborgaren tillerkännes en särskild rättssfär, i vilken statsmakten icke alls eller endast under vissa särskilda förutsättningar rättsligen kan göra intrång.

Denna tanke är helt och hållet ett den moderna mänsklighetens kulturförvärv. För den antika kulturvärlden var den okänd. Att det skulle finnas något, som en antik kulturstat icke skulle ha rätt att avhända eller utkräva av sina medborgare, därom finnes inga påtagliga antydningar i källorna till antik historia. Av maktfördelningselement fanns eller kunde finnas icke så litet, framför allt i den romerska republikens statsförfattning, men ock inom helenska demokratier. Men av någon rättssfär för den enskilde, som vore skyddad även mot den högsta statsmaktens viljetrytningar, finnes inga tydliga spår. För den athenske medborgaren var medborgarfriheten uttömd därmed att han hade sin lika andel med övriga fria medborgare i statsviljans bestämmande. Men till gengäld fick han ock obönhörligt foga sig i vad denna sålunda fixerade statsvilja angående honom hade bestämt. Genom beslut av det röstberät-

tigade folket kunde t. ex. en athensk medborgare utan vidare drivas i landsflykt (den s. k. ostracismen). Mången minnes ännu helt säkert från sin Cornelius Nepos den ypperliga berättelsen om athenaren Aristides, som vid ett dylikt tillfälle fick se en person stå och nedskriiva sin röst för hans egen landsförvisning och därvid frågade denne, »varför han röstade så, och vad Aristides egentligen hade gjort för att han skulle underkastas ett så hårt straff», och därvid fick till svar av denne sin medborgare, att han »alls inte kände Aristides, men att han inte tyckte om, att han så ivrigt bemödat sig att framför övriga medborgare förvärva sig hedersnamnet den rättrådige». Med sådant fick den athenske medborgaren utan vidare lov att hålla till godo! Vi känna visserligen relativt litet om de grekiska demokratiernas egentliga urartningstid. Källorna flyta någorlunda rikligt endast ifråga om den athenska demokratiens glansdagar och första begynnande förfall. Men vi skymta dock i nästan alla de sen-grekiska demokratierna efter Alexanders död de mest energiska inbördes partiförföljelser med ömsesidiga landsförvisningar och förmögenhetskonfiskationer i det suveräna folkets helgade namn.

Tanken att det finns rättsliga gränser för vad staten kan kräva av den enskilde har i modern tid trängt fram till seger egentligen främst under inflytandet av de extrema protestantiska riktningarnas opposition mot den anglikanska högkyrkan i England. Inom dessa de s. k. independentisternas läger är det man första gången i det praktiska statslivet på allvar hör förkunnas den berömda läran om »oförytterliga rättigheter», vilka statsmakten icke rättsligen äger frånhända den enskilde medborgaren. Ursprungligen och främst är det religionsfriheten som hävdas i denna form. I dessa kretsar uppväxte och rörde sig ock den berömde engelske samhällstänkaren John Locke. Och han är ock den, som skarpast genomfört denna lära och därmed givit den dess klassiska form. »Oförytterliga» kallades dessa rättigheter därför, att man tänkte sig staten konstituerad genom ett avtal mellan dess blivande medlemmar, det s. k. samhällsfördraget, samt grundade sin uppfattning om deras oåtkömlighet från statsmaktens sida därpå, att de icke kunnat genom nämnda samhällsfördrag avhändas de enskilda statsmedlemmarna. Enligt den av Locke utvecklade uppfattningen kunde genom detta

samhällsfördrag tvärtom endast avstås så mycket makt över den enskilde, som var oundgängligen nödvändig för att skydda honom i åtnjutandet av dessa oförytterliga rättigheter. Handlings- och rörelsefriheten (liberty) samt äganderätten (property) voro därvid de båda huvudgrupperna av oförytterliga rättigheter, vilka emellertid i kraft av samhällsfördraget tillika fingo tåla jämt så mycket intrång som rättsordningens handhavande och uppehållande krävde för deras skyddande. Inom dem rymdes därför ock enligt honom icke blott religionsfriheten, utan tankefriheten över huvud.

I den form, i vilken denna lära sålunda fick sin klassiska utformning, ter den sig för oss, sena tidens barn, närmast såsom ett kuriosum. Att det över huvud en gång för alla skulle vara genom tiderna rättsligen fastslaget vad samhällsmyndigheten kan avhända sina medborgare och vad icke, det förekommer oss fullständigt främmande. Och att särskilt äganderätten för alla tider skulle vara ett juridiskt tabu för statsmakten, därom äro ju i nutiden, lindrigast sagt, meningarna delade. Men själva tanken att det bör uppdragas juridiska gränser för statens maktutövning gent emot den enskilde, och att det bör skapas rättsliga garantier för att dessa gränser icke av statsmakten överskridas, det är en tanke, som alltsedan Locke's dagar genomsyrar modern rättsuppfattning och statsutveckling.

I sitt närmare genomförande har denna uppfattning särskilt tagit sig uttryck däri, att vissa viktigare sidor av individens rättsligt skyddade intressesfär, särskilt ock vissa sidor av hans allmänna handlingsfrihet¹, gjorts till föremål för ett särskilt rättskydd gent emot intrång från statsmaktens sida. Det första historiska inslaget i denna rättsutveckling är uppställandet av grundsatsen, att medborgaren icke får berövas liv eller rörelsefrihet annat än genom

¹ d. v. s. det intresse som ställts under ett generellt straffskydd genom sådana straffbud som svenska strafflagens kap. 15 § 22. Ett dylikt straffbud innefattar emellertid naturligen icke utan vidare något rättskydd gentemot intrång i detta intresse från de statliga förvaltningsmyndigheternas sida. Tvärtom måste detta rättskydd för den allmänna handlingsfriheten kunna av administrativ myndighet genombrytas i alla sådana stater, i vilka regeringsmyndigheten såsom sådan äger en självständig polismyndighet över medborgarne, vilket torde vara förhållandet i alla existerande stater utom England; jfr nedan i texten. I dylika stater kan det då endast bliva fråga om att uttaga vissa sidor av handlingsfriheten till särskild behandling samt ställa dem under ett särskilt förstärkt rättskydd gent emot dylika ingrepp.

laga dom, samt regeln, att å häktning för brott skall, i allt fall om detta för den häktades räkning påyrkas, inom viss kortare tid följa rannsaking inför domstol. Detta senare är innebörden i den berömda engelska Habeas-Corpus akten av 1679, vilken än i dag anses såsom själva hörnstenen i engelsk medborgarfrihet. För belysandet av den historiska betydelsen av denna grundsats' genomförande från den allmänna rättsutvecklingens synpunkt, kan det vara nog att erinra om det Bourboniska enväldets berömda »lettres de cachet», vilka i verkligheten voro ett slags anhållanden¹ för brott, vilka ofta aldrig åtföljdes av någon påföljande rannsaking, och vilka främst voro anledningen till att Bastiljen blev det första angreppsobjektet för den utbrytande franska revolutionen.

Sverige torde ha varit ett av de första länder, som, näst efter England, upptog en sådan allmän regel i sin lagstiftning. Det skedde redan genom 1720 års regeringsform (§ 23), ehuru i en något vagare form än den engelska förebilden. Medan det nämligen i Habeas-Corpus akten föreskrevs en fix tidrymd, inom vilken den häktade skulle ställas inför sin domare, hette det där: »skolandes ingen, eho han vara må, hållas uti arrest, utan att *strax* ställas under rannsaking och dom». 1772 års regeringsform (§ 15) tumnade emellertid rätt väsentligt även på denna formulering: ordet »strax» uteslöts, och i stället stadgades, att ingen skulle »länge» hållas uti arrest utan att ställas under rannsaking och dom, ett stadgande, som icke blev utan sin betydelse vid de godtyckliga häktningar av riddarhusets medlemmar, medelst vilka Gustaf III inledde sin statskupp 1789. Icke dess mindre blev emellertid denna viktiga grundsats icke 1809 inskriven i grundlagen, utan upptogs allenast såsom en rent processuell regel i en särskild »K. F. ^{10/4} 1810 angående tiden, inom vilken häktad person bör ställas inför rätta», och som för övrigt icke gav uttömmande regler i ämnet, ehuru tiden, inom vilken den häktade skall ställas inför domstol, i densamma bestämt angavs (1 vecka, räknat från den dag, då arresteringen blivit hos domaren behörigen anmäld, ifråga om stadsdomstol; 3 veckor ifråga om domstol å landet)².

¹ De voro icke häkningsåtgärder i egentlig mening. Jfr härom Historisk Tidskrift 1892 s. 355.

² På sedvanerättslig väg kan vid sidan härav hos oss sägas ha utbildat sig

Men ehuru nämnda regel sålunda numera icke är i grundlag inskriven, har likvisst alltifrån det nya statsskickets tillkomst densamma hos oss upprätthållits och genomförts med betydligt större noggrannhet och stränghet än i de flesta andra kulturländer. Därför ha vi främst att tacka den i 1809 års Regeringsform inskrivna justitieombudsmannainstitutionen. Ett genombläddrande av justitieombudsmannens ämbetsberättelser under förra delen av 1800-talet visar, med vilken utomordentlig energi denna institution redan från början inskred till nämnda rättsregels upprätthållande, samt huru stort det antal fall var, då ett dylikt inskridande befanns erforderligt. Frånsett England, torde intet annat europeiskt land under denna tid erbjudit en motsvarande rättssäkerhet på detta område. Och huru svag densamma även i nutiden kan vara i moderna stater, därpå erbjuder ju särskilt processen mot Jaurès' mördare ett exempel, vid vilken denne satt häktad i c:a fyra och ett halvt år innan han omsider blev ställd inför sina domare!

I 1809 års regeringsform § 16 återfinna vi däremot grundsatsen att konungen icke skall någon »från ort till annan förvisa» och icke beröva någon liv, ära eller personlig frihet »utan han lagligen förvunnen och dömd är». Visserligen innehåller denna regel enligt en riktig tolkning, liksom flertalet övriga regler i nämnda §, närmast endast en inskränkning i regeringsmyndighetens befogenheter. Den uppdrager icke några gränser för den av konung och riksdag samfält utövade lagstiftningsmaktens befogenhet att göra intrång i en svensk medborgares rättssfär¹. Men då den i förevarande hän-

en befogenhet att under viss, kortare tid »anhålla» en för brott misstänkt person i avhidan på häktningsbeslut, men denna är hällen inom mycket snäva gränser.

¹ En viss osäkerhet vidlåder f. ö. ifrågavarande grundlagsstadgande även i förstnämnda hänseende, emedan konungamakten enligt den svenska grundlagen även äger en fullt självständig lagstiftningsmakt, den s. k. ekonomiskt administrativa lagstiftningsmakten, och det i kraft härav är möjligt att intrång i den medborgerliga rörelsefriheten kunna göras även på rent administrativ väg. Sålunda sker hos oss tvångsintagning på hospital på grund av allenast i administrativ väg utfärdade föreskrifter (K. St. ang. sinnessjuka ¹³/₁₀₀ 1901 § 31). Det svaga rättsskydd, som i nämnda hänseende tillkommer svenska medborgare, framstår i särskilt skarp belysning vid jämförelse med t. ex. förhållandena i England, varest frihetsintrånget även i detta fall grundar sig på parlamentsakt, och starka kauteler anordnats till skydd mot missbruk från den medicinska myndighetens sida. — Stundom har även frihetsstraff föreskrivits i på administrativ väg tillkomna författningar.

seende tillika uttryckligen förutsätter att den slutgiltiga grunden för dylika ingrepp alltid skall utgöras av en dom, vilket åtminstone förutsätter tillämpning av en allmännare regel å ett enskilt fall¹, är likvisst genom detta stadgande uteslutet att ens den högsta lagstiftande makten rättsligen skulle kunna genom ett beslut för visst enskilt fall, en *lex specialis*, göra intrång i nyssnämnda intressen. En ostracism är sålunda en för den svenska grundlagen otänkbar statsakt. Märkligt nog saknas däremot en dylik grundsats i den engelska rätten. Att regeringsmyndigheten som sådan icke i dessa stycken kan göra intrång i en engelsk medborgares rättssfär följer visserligen av de allmänna grundsatser, från vilka man utgick vid de engelska statsvälvningar, som utgöra grundvalen för Englands nuvarande samhällsskick. I överensstämmelse därmed är det i engelsk rättsuppfattning fastslaget, att statsmakten över huvud icke kan göra intrång i en engelsk medborgares rättsligt skyddade intressen, annat än med stöd av *common law* eller av en parlamentsakt². Men något rättsligt hinder för att genom en formell sådan akt även för ett speciellt fall göra ett intrång i även de viktigaste intressen föreligger icke i den engelska rätten. Tvärtom bestod sedan gammalt en engelsk rättsfigur, den s. k. »Bill of attainder», vilken just har denna karaktär. Det sista, bemärkta fallet av en dylik »ostracism» i Englands författningshistoria är den parlamentsakt, genom vilken earlen av Strafford berövades livet. Mot honom hade i vederbörlig ordning och inför vederbörlig domstol, lordernas hus, förts talan för högförräderi. Då emellertid på grund av brister i processmaterialet denna talan icke syntes kunna vinna framgång, antogs i stället av parlamentets båda hus och sanktionerades av konungen en dylik »Bill of attainder», varigenom han utan vidare förklarades skyldig till livets förlust³.

¹ Att regelns tillämpning skall handhas av domstol (i teknisk mening) kan enligt härskande rättsuppfattning icke fordras. Såväl åläggandet av tvångsarbete vid lösdriveri som tvångsinternering av alkoholister sker sålunda hos oss åtminstone i första hand av administrativ myndighet, Konungens Befallningshavande. Det förstnämnda åläggandet betecknas f. ö. i lagstiftningen såsom en akt av »dömande».

² Jfr härom HATSCHKE: *Das Staatsrecht des vereinigten Königreichs Grossbritannien-Irland*, Tübingen 1914 s. 242 ff.

³ Besläktade med dylika statsakter äro de romerska proskriptionerna. De bygga, även de, på grundsatsen om en oinskränkt rätt för den allra högsta statsmak-

Jämte nu nämnda sidor av den enskilde medborgarens rättsfär har under rättsutvecklingens gång även vissa sidor av den allmänna handlingfriheten utsöndrats och ställts under särskilt rättskydd gent emot statsmaktens ingripande. I Sverige har detta framför allt och tidigare än i så gott som alla andra länder skett med tryckfriheten, vilken redan av denna grund historiskt sett kan betecknas såsom den svenska medborgarfrihetens grundpelare. Detta skedde nämligen redan genom 1766 års tryckfrihetsförordning, ehuru med åtskilliga bakslag under den följande tiden, tills den, åtminstone principiellt, slutgiltigt fastslogs i 1809 års regeringsform § 86. I Regeringsformens 16 § nämnes vidare, ehuru säkerligen endast såsom en allmän legislativ princip, religionsfriheten; men såväl denna som åtskilliga andra intressen ställas genom nämnda § under lagstiftningsmaktens skydd gent emot godtycke från regeringsmyndighetens sida. Så är fallet med en svensk medborgares hemfrid¹ och vidare även med den privata äganderätten genom stadgandet att konungen må »ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsaking och dom i den ordning Sveriges lag och laga stadgar föreskriva». Genom sistnämnda stadgande kan visserligen icke heller något hinder anses vara lagt för varjehanda lagstiftning angående expropriation, ej ens för en sådan, som underkänner varje slags ersättningsanspråk för dem, mot vilka expropriationen riktas². Men

ten även över medborgarnes liv (*«ut dictator quem vellet civium aut indicta causa impune posset occidere»*; CICERO: *De legibus* 1, 15, 42.) Men å andra sidan betraktas de ock såsom akter av en de högsta statsorganens irreguliära dömande verksamhet i det dessa framstå såsom *«iudices qui nullā certa pronuntiandi forma tenentur»* (Quintilianus: 5, 13, 5). I grunden äro de dock från den republikanska statsförfattningens ståndpunkt till sitt väsen författningsvidriga och revolutionära; jfr MOMMSEN: *Römisches Strafrecht* s. 256—7. Till och med en Julius Cæsar behandlade exekutorerna av Sullas proskriptionsedikt såsom mördare; se SUETONIUS: *Cajus Julius Cæsar* cap. 11.

¹ I fråga om denna gäller dock att de i lag givna ålderdomliga befogenheterna att göra intrång däri medelst husrannsakan av domstolarna väsentligt utvidgats på sedvanerättslig väg; varjämte stundom intrång gjorts även i detta intresse genom konungens ekonomiskt-administrativa lagstiftning, så t. ex. genom föreskrifterna om rannsakan efter olovligen infört gods i Tullstadgan.

² Tillvaron av Konungens ekonomiskt-administrativa lagstiftningsmakt förklarar att i vissa fall även intrång i svensk medborgares äganderätt stundom kan äga rum på grund av allenast i administrativ väg tillkomna föreskrifter; se t. ex. K. F. ⁹/₁₂ 1898 ang. hämnande av smittosamma sjukdomar bland husdju-

väl innebär stadgandet även i detta fall ett krav på att ett dylikt avhändande skall ske på grund av en allmännare regel¹, och ett hinder för att en svensk medborgare skulle kunna berövas sin egendom genom ett för speciellt fall fattat beslut ens av den högsta lagstiftande myndigheten, en *lex specialis*. Sådana beslut, som de för de hellenska demokratierna icke okända, varigenom man ålade vissa bestämda medborgare att bestrida vissa bestämda statsutgifter (*leitourgiai*) måste, även de, anses såsom enligt svensk grundlag otänkbara statsakter.

Vari består nu det rättsskydd, som rättsordningen förlänar dessa medborgerliga friheter gent emot den moderna staten? I sin svagaste form består det däruti, att regeringsmyndigheten och dess underlydande organ icke utan uttryckligt stöd av stiftad lag rättsligen kunna göra intrång i desamma. Någon juridisk inskränkning i lagstiftningsmaktens befogenheter föreligger då icke. Denna grundsats är i vissa länder icke uppställd i författningen, utan i de särskilda lagar, som normera den ifrågavarande formen av medborgarfrihet. Så var t. ex. före 1918 års omstörtning förhållandet i det tyska riket, varest sådana grundsatser ofta allenast kommit till uttryck i den särskilda lagstiftningen angående förenings- och församlingsrätt, pressfrihet o. s. v. Men det kan också vara inskrivet i grundlagen såsom en allmän regel, att något intrång från statsmaktens sida icke får göras i vissa dylika, där särskilt uppräknade sidor av handlingsfriheten eller andra rättsligt skyddade intressen annat än med stöd av en särskilt stiftad lag. Detta är ock, såsom ovan framhållits, den principiella innebörden av den svenska regeringsformens § 16.

Värdet av ett dylikt rättsskydd är emellertid väsentligen beroende på i vilken omfattning maktfördelningsgrundsatsen kommit till uttryck i fråga om lagarnas stiftande. I samma mån som lagstiftningsmyndigheten övergår i ett enda organs händer, det må nu vara en enväldig furstemakt eller en i detta hänseende enväldig folkrepresentation, blir detta skydd lätt illusoriskt. Man kan därren. Även bötesstraff och konfiskationspåföljder föreskrivas ofta i dylika, på administrativ väg tillkomna författningar.

¹ Icke heller i detta fall handhaves regelns tillämpning alltid av domstol i teknisk mening. Så t. ex. ålägges konfiskation av till riket införda varor med oriktig ursprungsbeteckning enligt lag d. ⁴/₆ 1913 av administrativ myndighet.

för säga att detta system är det karaktäristiska för den på maktfördelningsgrundsatsen vilande konstitutionella monarkiens metod att skydda medborgarfriheten.

För att förläna vissa av dessa friheter ett än större skydd har man emellertid i åtskilliga länder givit ifrågavarande rättsskydd den formen, att det i grundlagen uttryckligen angivits, att intrång i desamma, åtminstone i vissa hänseenden, icke kan göras från statsmaktens sida ens genom vanliga lagstiftningsåtgärder, utan allenast genom ändring av grundlagen själv. I vårt land är detta förhållandet endast med tryckfriheten. Dennas omfattning och innehåll är noggrant angiven i regeringsformens § 86, varjämte även den lag, som närmare reglerar densammas utövning, genom § 85 tillagts karaktären av grundlag. Och den kan sålunda även ur denna synpunkt betecknas såsom den svenska medborgarfrihetens hörnsten. I vissa länder, så t. ex. i vårt grannland Danmark, liksom till en viss grad även enligt Förenta Staternas författning, har ett dylikt grundlagsskydd beretts även äganderätten i den form, att man i grundlagen inskrivit en regel om att expropriation endast kan äga rum mot full ersättning för egendomen ifråga. Vill man där genom lag införa expropriation utan att därvid stadga full ersättning, måste sålunda först grundlagen ändras. I den nya tyska riksförfattningen har denna sida av äganderätten icke gjorts till föremål för ett sådant skydd. Det heter där (art. 153) blott, att expropriation »erfolgt gegen angemessene Entschädigung — soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt». Dock är även därstädes uttryckligen fastslaget att en expropriation endast kan ske »zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage».

I vissa andra länder har denna metod kommit till användning i mycket stor utsträckning, ehuru därvid det konkreta innehållet i de friheter, som gjorts till föremål för dylikt rättsskydd, ofta icke är närmare specificerat. Sålunda har genom den Nordamerikanska unionsförfattningens »Amendements» helt allmänt föreskrivits, att kongressen icke får stifta någon lag, som gör inskränkning i religionsfriheten, yttrandefriheten, tryckfriheten, församlingsfriheten, rätten att bära vapen. Frågan, huruvida genom lagstiftningen intrång skett i någon av dessa genom grundlagen garanterade rättigheter blir det sedan domstolarnas uppgift att avgöra vid utömandet

av den dem tillkommande förut omnämnda kontrollen över den lagstiftande makten. Vad åter England beträffar, är denna form av rättsskydd för medborgarfriheten därstädes alldeles okänd, vilket sammanhänger därmed att den engelska författningen över huvud icke känner det modärna formella grundlagsbegreppet, d. v. s. tillvaron av författningslagar, som för sin tillkomst eller sitt ändrande äro omgivna med särskilt större garantier än andra lagar¹. Till gengäld är emellertid den engelska medborgarfriheten i väsentligt större omfattning än i andra länder skyddad mot ingrepp i enbart administrativ väg från regeringsmyndighetens sida, i det att på sätt förut nämnts i allt fall från och med författningsomvälvningen 1688 den uppfattningen där är härskande, att intrång i en engelsk medborgares rättssfär över huvud icke får ske annat än med stöd av *common law* eller av en parlamentsakt. En av lagstiftningsmakten oberoende, regeringsmyndigheten självständigt tillkommande polismakt över medborgarna, är sålunda för den engelska rätten okänd.

Betydelsen av det nu senast avhandlade förstärkta rättsskyddet för vissa sidor av medborgarnas handlingsfrihet är naturligen väsentligen beroende av huru pass försvårande formerna för grundlagsändring enligt författningen äro i jämförelse med formerna för ändring av den allmänna lagen. På denna punkt tager den Nordamerikanska unionsförfattningen ledningen, i det att densamma är omgärdad med så många särskilda föreskrifter angående sättet för dess ändring, att det praktiskt taget ytterst sällan visat sig möjligt att åstadkomma ändringar däri. Även på denna punkt röjer sig sambandet mellan medborgarfriheten och förbundsstatsidén. Ty dessa försvårande former för grundlagsändring äro främst grundade i de olika delstaternas intresse, i det jämväl deras samtycke i stor utsträckning är erforderligt för grundlagsändringars genomförande. I andra stater däremot äro nämnda garantier väsentligt svagare. Allra svagast är säkerligen i detta hänseende den typ av regler för grundlagsändring, till vilken de i vårt eget land gällande höra, och enligt vilka för sådan ändring endast erfordras vanliga majoritetsbeslut inom folkrepresentationen, upprepade efter nyval till den folkvalda kammaren. Att i ett dylikt

¹ Såvida man icke dit numera skulle vilja räkna the Septennial Bill.

arrangemang söka någon verklig garanti mot förhastade grundlagsändringar innebär tydligen ett psykologiskt misstag. Tvärtom inrikts strävandena härigenom ofta på att till varje pris få till stånd ett dylikt beslut före nyvalen. Och har partikompromisserna väl en gång lyckats åstadkomma ett dylikt, är därmed saken i regel avgjord och, långt ifrån att bereda tillfälle till en förnyad prövning av frågan, föranleda dessa regler snarast de engagerade partiledningarne att vid nyvalen undertrycka allt motstånd mot detsamma. År 1909 beslöts t. ex. det proportionella valsättets införande i Sverige med allenast några få rösters majoritet inom den andra kammaren. Men även detta ytterst svaga majoritetsbeslut blev för partierna närmast en anledning att insätta sin energi för reformens genomtrufande vid nyvalen. Såsom vida starkare te sig då de garantier i denna riktning, som i de nyare författningarna trätt i förgrunden, nämligen kravet på enkelt, men kvalificerat majoritetsbeslut inom representationen i en eller annan form (så t. ex. i den nya tyska riksförfattningen art. 76) resp. kravet på en bekräftande allmän folkomröstning såsom t. ex. i den nya danska grundlagen. I jämförelse härmed måste den garanti, som upptagits i den svenska grundlagen, anses högeligen ineffektiv och tillhöra ett system, ställt på avskrivning. Å andra sidan är det tydligt, att dylika effektiva garantier mot förhastade grundlagsändringar i nutiden icke kunna oanfäktat upprätthållas i andra kulturstater än sådana, vars statsskick i övrigt är uppbyggt på strängt demokratiska principer.

Ytterst beror emellertid effektiviteten av ifrågavarande rättskydd för medborgarfriheten på i vilken mån garantier finnas för att en grundlagsändring icke av de lagstiftande organen kan på grundlagsstridig väg genomdrivas. Och även i detta hänseende erbjuder, såsom förut i denna uppsats framhållits, förbundsstaten större garantier än andra stater. Även ur den ifrågavarande synpunkten är man därför berättigad uppställa det påståendet, att förbundsstaten erbjuder en bättre jordmån för medborgerlig frihet och rättssäkerhet än andra statsformer, för så vitt de rättsliga garantierna för densamma äro ifråga. Då härtill lägges att såsom förut antytts de Nordamerikanska unionsdomstolarna jämväl äga en rättslig makt att öva kontroll över att den allmänna lagstiftningen icke gör intrång i de fri- och rättigheter,

som genom unionsförfattningen inrymts åt de amerikanska medborgarna, är det omdömet fullt befogat, att denna statsbildning över huvud representerar den högsta utbildning av rättsskydd för medborgarfriheten, som den moderna statsutvecklingen hittills över huvud förmått utveckla. Ur det världshistoriska perspektivets synpunkt, kan det snarast ifrågasättas, hurvida man icke därstädes på detta sätt erhållit nästan allt för mycket av det goda. Felet ligger dock icke så mycket i maktfördelningsgrundsatsens genomförande i författningen som i den stelhet, som utmärker författningen själv på grund av de i densamma uppstaplade svårigheterna att överhuvud på lagliga vägar genomdriva ändringar i densamma. Och då man i nutiden från ett och annat håll velat beteckna denna stora statsbildning rent av såsom en av de förnämsta härdarna för framtida revolutionära omstörtningar »såsom ett väldigt krutmagasin för framtidens socialrevolutionära explosioner», är det denna sida av amerikanskt statsliv, icke maktfördelningsgrundsatserna såsom sådana, som egentligen kan lämna stöd för dylika framtidsvisioner. Att genom en praktiskt taget så gott som oföränderlig grundlag fastslå gränsen för statsmaktens utövning mot den enskilde medborgaren, gör det nämligen ock vanskligt att efter förändrade tidsförhållandens krav förskjuta denna gränslinje på det ena eller det andra sättet — på lagliga vägar. Det är icke utan att dessa olägenheter inom amerikanskt statsliv ganska påtagligt kommit till synes. Och därigenom att folkviljan på detta sätt en gång för alla så att säga låst fast sig själv eller, för att tala med H. G. Wells, »i stället för att fördela sin makt, förskingrat sin makt», kunna våldsamma omvälvningar av författningen därstädes rent av bliva nödvändigare och oundgängligare än i andra stater. Den förnämsta säkerhetsventilen mot en dylik utveckling ligger därvid ytterst i en tänjbar, efter ändrade tidsförhållanden avpassad grundlagstolkning från unionsdomstolarnas sida.

Ofullgången är emellertid i stort sett även i övrigt den rättsutveckling, vi här ovan skisserat. Ofta är — och detta, såsom förut nämnt, till och med i det fria Amerika — själva innebörden av de på nu angivet sätt med särskilt rättsskydd kringgårdade medborgarfriheterna ganska obestämd. Att detta icke är utan sina vådor har ju

t. ex. svenskarna i Amerika nyligen fått erfara i fråga om tryckfriheten, genom det av staten Oregon nyligen genomförda försöket att i lag förbjuda utgivande av tidningar på annat språk än engelska, för såvitt icke en engelsk översättning bifogas. Och under det senaste världskriget har i Förenta Staterna ett starkt tryck utövats på tidningspressen i den formen att det amerikanska postverket vägrat distribuera tidningar, som intagit en enligt regeringens uppfattning olämplig politisk hållning. Det må i sådant hänseende vara nog att anföra följande betecknande notis ur den svensk-amerikanska pressen från världskrigets dagar: »Den illojala pressen försvinner. Det går nu knappast någon dag förbi, utan att en eller flera tidningar, som bedriva propaganda mot regeringen, nekas befordringsrätt med posten. Vilket betyder, att de måste nedläggas. Tredje »assistent postmaster» i Washington leder personligen razzian med dessa tidningar och utvecklar härvid hela sin kraft». En dylik företeelse kan ju äga ett särskilt intresse även för oss, då det ju icke är uteslutet, att en framtida regering även hos oss skulle kunna sätta ifråga, huruvida svensk medborgares tryckfrihet, sådan den enligt Regeringsformen definierats, nämligen såsom en »rättighet att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna därför straffas än om detta innehåll strider emot tydlig lag», även innefattar en rätt att utan hinder från postverkets sida eller åtminstone att på ett för alla likformigt sätt få en lagligen utgiven periodisk skrift befordrad till abonnenterna. På denna punkt öppnar sig åtminstone en möjlighet till allvarligt maktmissbruk från en allsmäktig regeringsmakts sida.

I vissa länder är även *antalet* av de intressen, som ställts under ett dylikt rättsskydd skäligen snävt. I vår regeringsform nämnes sålunda icke bland de friheter, vari regeringsmyndigheten såsom sådan icke får göra intrång, en så viktig form av handlingsfriheten som församlingsfriheten. Och detta är utan tvivel *en* av anledningarna till den ovisshet och rättsosäkerhet, som hos oss utmärkt rättsläget på förevarande område. Ett annat intresse, som icke heller därstädes är uttryckligen omnämnt, är brevhemligheten. Mot olovligt brytande av brev från andra personers sida giver ju strafflagen ett påtagligt rättsskydd i 22 kap. 10 §.

Men är därmed ett rättsskydd givet även mot dylika intrång från administrativ myndighets sida utan stöd av lag? Huru förhåller det sig med regeringsmyndighetens befogenhet att däri göra intrång? Frågan blev som bekant brännande under världskriget. Jag tillåter mig att i sådant hänseende citera följande meddelande, som i dec. 1918 tillställdes den svenska pressen: »I fråga om påståendet att brevcensur skulle förekomma i svenska postverket har civilministern meddelat att, enligt vad som utretts, någon censurering av postförsändelser icke förekommit genom postverkets personal. Förhållandet är emellertid, att vid världskrigets utbrott Generalpoststyrelsen erhållit *hemlig muntlig* befallning att före utlämnandet till viss av regeringen uppgiven myndighet överlämna postförsändelser, adresserade till personer, som misstänktes att för främmande makts räkning bedriva för riket *skadlig verksamhet*. Uppgift å de personer — *huvudsakligen* utläningar — vilkas korrespondens sålunda skulle omhändertagas hade i varje särskilt fall meddelats Generalpoststyrelsen, och postförsändelser till sådana personer hade överlämnats till nämnda myndighet, varifrån de sedermera *i allmänhet* återställts till postverket. I intet fall hade postförsändelser till personer, vilka icke varit upptagna å sagda uppgifter, kvarhållits, utan alltid expedierats i vanlig ordning. Efter erhållen kännedom om ovannämnda anordning, som förresten *sedan åtskillig tid tillbaka icke nämnvärt* tillämpats, har meddelats vederbörande, att postförsändelser icke böra på angivet sätt kvarhållas av postverket, utan skola i vanlig ordning komma adressaterna tillhanda»¹. Härav synes alltså framgå att regeringsmyndigheten ansett sig kunna genom hemliga muntliga order göra intrång i svenska medborgares brevhemlighet, utan att dessa ens blivit därom på förhand varskodda och även utan samband med ett straffprocessuellt förfarande mot vederbörande. Detta torde vara något ganska betänkligt i en modern rättsstat. Och vägen därifrån till ett s. k. svart kabinett efter det ryska tsardömet's mönster² synes, juridiskt sett, icke vara så synnerligen lång. Även i ett land som England, varest brevhemligheten dock är relativt svagt skyddad, fordras dock för dylikt fall åtminstone skriftliga order till vederbörande, över vilka skall föras särskilt register. I nyare statsförfattningar är

¹ Kursiveringarna gjorda av mig.

² Ang. dettas organisation se Svensk Tidskrift 1918 s. 238.

emellertid även angående dessa intressen uttryckligen fastslaget att regeringsmyndigheten icke däri äger göra intrång annat än med stöd av allmän lag. De nyaste statsförfattningarna, såsom t. ex. den finska och den tyska, ha på motsvarande sätt skyddat jämväl telegraf- och telefonhemligheten.

Men i samma mån som rättsskyddet för de medborgerliga rättigheterna göres intensivare eller mera omfattande, i samma mån gäller ock, ätt detta rättsskydd icke för alla fall kan upprätthållas. I tider, då dess upprätthållande kommer i strid med staternas egna existensintressen, måste det kunna suspenderas. Metoderna därför äro olika. I de kontinentala europeiska staterna har det vänligen pläгат ske genom ett särskilt beslut av regeringsmyndigheten: proklamerandet av s. k. belägrings- eller krigstillstånd, vars verkningar och betydelse i författningslagarna eller i särskild lagstiftning närmare angivas. I den anglosaxiska världen sker det åter för varje särskilt fall genom en särskild lagstiftningsakt, som noggrant bestämmer vilka ökade maktbefogenheter över medborgarna, som genom densamma skall tilläggas statsmakten. En sådan var t. ex. den engelska *Defence of Realm Act*, gemenligen benämnd »Dora», som tillkom vid världskrigets utbrott, och sedermera i flera avseenden utbyggdes. Dess amerikanska motsvarighet var »*the Espionage Act*».

På denna punkt hotar emellertid en ny fara den medborgerliga friheten. Den omfattning, i vilken det medborgerliga frihetsskyddet i dylika ögonblick suspenderas, kan lätt bliva onödigt stor. Under världskriget har ock i alla de krigförande stora länderna åtminstone intrånget i tryckfriheten enligt vad allmänt erkännes varit alldeles för vidsträckt. Presscensuren har varit så gott som oinskränkt och omfattat icke blott utrikespolitiska och militära angelägenheter, utan även rent inrikespolitiska sådana — där man nu verkligen allenast nöjt sig med preventiv censur och icke såsom den engelska »Dora»-lagen t. o. m. givit regeringsmyndigheten befogenhet att sönderslå eller oskadliggöra tryckerimaskinerna. Även inskränkningarna i församlingsfriheten ha på många håll, särskilt i Tyskland och Frankrike, säkerligen överskridit det för ändamålet nödvändigas gränser. I nu nämnda avseende vidlåder vissa olägenheter särskilt

det anglosaxiska systemet. Då dylika lagstiftningsakter givetvis föreläggas representationen först i det ögonblick, då de omständigheter, som motivera densamma, redan äro för handen, föreligger särskilt i parlamentariskt styrda stater den faran, att regeringen under utnyttjande av den psykologiska överraskningens moment i hastigheten avtvingar representationen långt större maktbefogenheter än denna vid närmare eftertanke skulle varit sinnad att bevilja. Påtagliga exempel på en dylik efterföljande »bondånger» inom representationen kommo ock under världskriget flerstädes tillsynes, så t. ex. i Schweiz, varest nationalförsamlingen i krigets första dagar åt förbundsrådet inrymde befogenheter för obestämd tid, som det sedan förgäves strävade att återtaga. I England medförde den ovan nämnda Dora-lagen t. o. m. intrång i den för engelsk medborgarfrihet som grundläggande erkända Habeas-Corpus akten¹.

Den kontinentala metoden för suspendering av de medborgerliga friheterna erbjuder i detta hänseende åtminstone den möjligheten till större garanti i nu nämnda hänseende, att lagstiftaren därvid är i tillfälle att på förhand noggrannare avväga huru mycket därav som för dylika exceptionella fall verkligen bör offras. Men detta system kräver ock med nödvändighet att det noggrant tillses att förutsättningarna för en proklamering av dylika belägrings- eller krigstillstånd i lag eller författning omgärdas med så stora kauteler, att missbruk därav icke lätteligen kan äga rum. Och helst bör denna befogenhet av ingripande helt förbehållas åt eller, om den inrymmes åt underordnade förvaltningsmyndigheter, i allt fall strängt kontrolleras av den centrala regeringsmyndigheten. Eljest hamnar man lätteligen i ett tillstånd, varigenom rättsskyddet för medborgarfriheten på dessa indirekta vägar förflyktigas. Huru långt man på denna väg kunde komma, därpå erbjöd det forna ryska tsardömet ett slående exempel. Utåt, gent emot det västra Europa, ville ju detta tsardöme gärna stoltsera med en åtminstone i den yttre formen västerländsk rättsordning. Man hade sina moderna, ganska genomarbetade processförfordningar, man utarbetade en ny strafflag och kunde till och med stoltsera med att i densamma föreslå t. o. m. dödsstraffets avskaffande. Man hade ock skapat ett

¹ Suspensioner av Habeas-Corpus akten ha dock även tidigare vid flera tillfällen förekommit, särskilt, liksom för närvarande, i fråga om Irland.

icke alldeles undermåligt domarestånd. Men bakom denna till synes moderna rättsapparat verkade förvaltningsrättsliga befogenheter, som till stor del illuderade densamma. Genom de befogenheter att proklamera en hel serie av dylika, varandra till intensiteten överträffande »tillstånd», skyddstillstånd, förstärkt skyddstillstånd, belägringstillstånd och krigstillstånd, vilka i fråga om de lägre graderna även lagts i händerna på underordnade administrativa myndigheter, t. ex. generalguvernörerna, och redan i sina lägre grader medförde allvarliga rubbningar i det normala rättssystemet, samt genom ett energiskt utnyttjande av dessa möjligheter, kunde man under de sista decennierna av tsärdömets bestånd sägas häva förverkligat ett rättstillstånd, i vilket dylika undantagsförhållanden utgjorde så att säga den normala formen för statslivets sätt att fungera, i det att så gott som i varje ögonblick dylika undantagstillstånd voro gällande i ett flertal ryska guvernément.

I båda de nu nämnda hänseendena här man i de nyaste författningarna ock sökt träffa nödiga försiktighetsmått. I den nya tyska riksförfattningen uppräknas sålunda (i art. 48) noggrant de medborgerliga friheter, vilka på dylikt sätt kunna suspenderas. Befogenheten att fatta dylika beslut tillkommer rikspresidenten, som emellertid ofördröjligen därom skall underrätta riksdagen. Och hans åtgärder skola på riksdagens begäran åter försättas ur kraft. Endast undantagsvis äga de särskilda delstaternas regeringar en dylik myndighet; och deras åtgärder skola på begäran av rikspresidenten eller riksdagen annulleras.

Här i Sverige har ifrågavarande problem icke ens tangerats. Vår rätt känner icke något proklamerande av belägringstillstånd eller krigstillstånd i nu angiven mening¹, oaktat det hos oss tydligen måste bli förenat med stora vanskligheter att på laglig väg genom en *lex in casu* omedelbart göra än så behöfliga intrång i en så starkt kringgårdad medborgerlig frihet som tryckfriheten. De ändringar, som år 1915 vidtogos i tryckfrihetsförordningen för att vid krigs-

¹ Det proklamerande av belägrings- eller krigstillstånd för landfästning m. m., som omtalas i K. K. ²²/₈ 1914, äger icke någon sådan betydelse. Dess verkningar, som i författningen icke äro angivna, äro, fränsett dess betydelse för utländings rätt ätt uppehålla sig inom dylik fästnings skyddsområde (se K. K. ²⁶/₃ 1915 § 22) allenast av militär-administrativ natur.

tillfälle säkerställa landets försvarsintressen, äro nämligen, såsom av justitieministern framhölls redan vid förslagets överlämnande, ingalunda betryggande. Utan en, låt vara noggrant kontrollerad, preventiv censur, lärer intet modernt krig kunna genomföras. En dylik situation skulle därför under givna förhållanden säkerligen med nödvändighet framtvunga grundlagsbrott. Systemet har hittills kunnat bestå, emedan vi sedan 1809 knappast fått i verkligheten pröva på de utomordentliga förhållanden, varom här är fråga. Och redan under de förhållanden, som den utrikespolitiska världskrisen under åren närmast efter tillkomsten av 1809 års författning framkallade, ledde förefintligheten av denna lucka i vårt rättssystem till ett grundlagsbrott, i det att den s. k. indragningsmakten etablerades utan iakttagande av de regler som för intrång i tryckfriheten enligt grundlagens bud voro erforderliga. Och skulle krig eller revolution i framtiden på allvar hålla sitt intåg i vårt land, återstode sannolikt, vad angår tryckfriheten, för en nutida svensk regering heller ingen annan väg än denna.

Men detta är icke någon tilltalande eller för en modern stat riskfri väg. Jag tillåter mig att i detta sammanhang erinra om några tänkvärda ord, som en framstående svensk rättslärd, Christian Naumann, vid ett tillfälle år 1884 uttalade angående behovet för den moderna staten att i tid beställa om sitt hus: »Det vore en ovis lagstiftare, som vare sig ifråga om privat eller offentlig rätt förutsatte, att tiderna alltid skola förbliva fredliga och lugna, att medborgare av en eller annan klass alltid med sans skulle begagna de rättigheter han givit dem och därför uraktlåte att för dessa rättigheters utövande ställa sådana skrankor som omtanke om andra medborgares väl och i allmänhet statens ändamål kräver. Andra tider kunna komma, då politiska eller sociala stormar gå över land och rike och splittra medborgarna i partier, som ömsesidigt söka bekämpa varandra samt därvid använda medel, vilka icke alltid äro aktningsvärda»¹.

Av en viss betydelse för medborgarfrihetens tryggande är slutligen ock anordnandet av de rättsliga former, enligt vilka den enskilde medborgaren kan reagera mot orättmätiga intrång i hans rätts-

¹ Se Naumanns Tidskrift 1884 s. 259.

sfär från de underordnade statsorganens sida, huruvida t. ex. prövningen av besvär över ett sådant obehörigt intrång är förlagd till överordnad administrativ myndighet eller till de allmänna domstolarna (såsom fallet principiellt är i England) eller till särskilda, för bl. a. detta ändamål inrättade myndigheter (de s. k. förvaltningsdomstolarna i vissa kontinentala stater, t. ex. Tyskland). I de båda sistnämnda fallen kunna givetvis garantierna för en självständig och opartisk prövning vara större. Värdet av dylika anordningar är dock relativt. I ett land som Sverige, varest de centrala förvaltande myndigheterna sedan gammalt ägt ett stort mått av självständighet gent emot den högsta regeringsmyndigheten, har man utan större olägenheter kunnat reda sig med den förstnämnda anordningen. Endast för dylika måls prövning i högsta instans har man numera (sedan 1909) hos oss inrättat en högsta särskild förvaltningsdomstol, Regeringsrätten. Och synpunkten var därvid icke i första rummet något behov av förstärkt rättssäkerhet för den enskilde medborgaren, utan huvudsakligen att minska den högsta regeringsmyndighetens arbetsbörda.

Är det däremot fråga om att utkräva straff å underordnade samhällsorgan för obehörigt intrång i den enskilde medborgarens frihetsfär, är det i regel de allmänna domstolarna, det tillkommer att träffa avgörande angående dylika yrkanden från den enskildes sida. I detta hänseende lider den enskilde medborgarens frihet emellertid ett väsentligt intrång i sådana länder, som upprätthålla den regeln, att för åtals anställande erfordras samtycke av överordnad administrativ myndighet. Härigenom blir denna i tillfälle att hålla sin skyddande hand över sina egna underordnade och eventuellt tillförsäkra dem strafflöshet för deras åtgärder. Detta system kan, särskilt om även prövningen av besvär över de underordnades ämbetsåtgärder i övrigt ligger i dessa överordnade organs händer, lätt leda till fullständig rättslöshet för den enskilde medborgaren gent emot statsmakten. Detta system var det ock, som var det rådande inom det forna ryska tsarriket¹. Men samma system infördes märkligt nog även i revolutionens Frankrike år 1799 och var där gällande ända

¹ Under Bobrikoff-epoken infördes även i Finland en förordning, enligt vilken det för åtals anställande mot en ämbetsman erfordrades samtycke av den myndighet, som utnämnt honom.

till 1870. I skarp motsättning härtill står det engelska systemet, som principiellt tillåter enskild medborgare att vid domstol föra talan om ansvar för obefogade ämbetsåtgärder. Hos oss infördes i detta hänseende redan före tillkomsten av 1809 års statsskick genom Kungl. Förklaringen d. 23 mars 1807, p. 40, en regel, som visserligen enligt nämnda författning egentligen avser domares ämbetsfel, men av rättstillämpningen utsträckts att gälla ämbetsmän över huvud, vilka för sina förseelser ha att svara inför Hovrätt eller Högsta domstolen (d. v. s. flertalet högre ämbets- och tjänstemän), och enligt vilken den enskilda part, som förmenar sig vara förorättad genom en obehörig ämbetsåtgärd allenast äger anmäla förhållandet för Hovrätt eller den högsta åklagaremyndigheten i riket (justitiekanslern) samt det ankommer på dessa myndigheter att bestämma, huruvida åtal vid domstol skall äga rum. Efter tillkomsten av justitieombudsmannainstitutionen i 1809 års regeringsform, vilken enligt dess 97 § tillagts samma befogenheter som justitiekanslersämbetet, har dock denna organisationsform icke medfört någon verklig minskning i den enskilde medborgarens rättssäkerhet gent emot statsmakten, så mycket mindre som den enskildes åtalsrätt ej på något sätt är begränsad gent emot övriga, lägre förvaltningsorgan¹.

* * *

Kasta vi nu en blick tillbaka på vad här ovan framlagts, kan man ej sluta ögonen för att det problem, som här diskuterats, i stort sett hittills fått sin lyckligaste och allsidigaste lösning i den stora republiken på andra sidan Atlanten. Därstädes är det *rättsliga* skyddet

¹ En under alla förhållanden tillräcklig rättslig garanti erbjuder naturligen denna anordning icke. Det kan givetvis tänkas, att under förhållanden, då ett starkt partiblock behärskar så väl riksdag som regering, både justitiekanslerns och justitieombudsmannens arm komme att förlamas, då det gällde att inskrida mot av en regering föranledda obehöriga administrativa ingrepp mot enskilda medborgare. Den högsta formen av garanti erbjuder givetvis den engelska regeln. Den är ock upptagen även i sådana länder, som, i motsättning till vårt eget, eljes icke tillerkänna målsäganden en egen åtalsrätt. Behovet av ett dylikt förstärkt rättsskydd kan emellertid icke hos oss sägas föreligga, så länge den för vårt land specifika, allmänna grundsatsen om ämbetsmännens, ej blott domarnas, oavsättlighet, förlämnar en viss grad av självständighet åt de underordnade statsorganen.

för medborgarfrihet och rättssäkerhet gent emot statsmakten ojämförligt mera effektivt än i alla andra stater på vår jord. Slagskuggor finnas såsom ovan är påpekat även där. Men de ligga egentligen utanför det här diskuterade problemet. Författningens stelhet och oböjlighet är såsom ovan framhållits en sådan. En annan dylik är den brist på rättsskydd för även de mest elementära rättigheter gent emot laglöshet från andra medborgares sida, som föreligger i och med den s. k. lynch-justicen¹. I senaste tid, liksom f. ö. även tidigare, synes denna t. o. m. ha kommit till användning för att illudera även en så viktig medborgarfrihet som tryckfriheten. Där man icke på något annat sätt kan komma till rätta med en misslaglig tidning, kan ju samma mål uppnås genom att helt enkelt organisera »a mob», som strafflöst tillåtes att förstöra tryckerilokalerna. Men även denna slagskugga ligger på sidan om det förevarande ämnet och bottnar i helt andra brister i det amerikanska rättssystemet².

Vad Sverige beträffar kan det även med skäl sägas, att skyddet för medborgarfriheten sedan gammalt varit högeligen effektivt, så länge nämligen vår författning uppburits av en verklig maktfördelningsgrundsats inom lagstiftningen. I det ögonblick, då den parlamentariska demokratien på allvar även hos oss håller sitt intåg, blir förhållandet otvivelaktigt icke detsamma. Läget är i själva verket rättsligen sett sämre än i de andra oss omgivande demokratierna. Vi ha förlorat det gamla, på den konstitutionella monarkiens grundval fotade säkerhetssystemet, men vi ha icke i stället fått de garantier som den moderna demokratien på andra håll uppbyggt gent emot godtycke och maktmissbruk t. ex. i form av krav på kvalificerade majoritetsbeslut eller allmän folkömröstning för viktigare frågor avgörande. Man kunde ju visserligen i detta sammanhang vilja peka på England såsom föredöme, varest garantierna i dylikt hänseende äro än mindre. Men i så fall gör man sig skyldig till det viktiga förbiseendët, att den verkliga demokratien i dess fulla omfattning införts i England egentligen först genom 1918 års parlamentsvalreform. Att draga några slutsatser om huru det engelska systemet fungerar under en verklig demokrati är tydligen ännu alldeles för tidigt.

¹ Jfr härom min art. Lynchlag i Nord. Familjebok.

² Jfr min förut nämnda uppsats i Sv. Juristtidning 1920.

De garantier vårt svenska samhälle i förevarande hänseende ännu äger ligga på ett helt annat område, det förvaltningsrättsliga. I frånvaron av en starkt utbildad centralisation inom statsförvaltningen, i det underordnade myndigheter ännu i stor utsträckning självständigt avgöra vissa ärenden; i frånvaron av grundsatsen att en överordnad myndighet kan av egen maktfullkomlighet intercedera d. v. s. av eget initiativ lägga sig i en underordnad ämbetsmyndighets konkreta ämbetsåtgärder och föreskriva honom, huru han därvid har att handla; i tillvaron av den för Sverige karaktäristiska grundsatsen, att icke blott domarna, utan statens flesta äbetsmän i gemen icke kunna utan dom och rannsäkning avsättas från sina ämbeten; och kanske allra främst i tillvaron av den i tryckfrihetsförordningen inskrivna förvaltningsrättsliga grundsatsen om ämbetshandlingars offentlighet med rätt för varje medborgare att om deras innehåll taga kännedom¹, äga vi i viss mån lika många sköldar mot att ett eventuellt godtycke eller benägenhet för maktmissbruk hos den högsta regeringsmyndigheten skall kunna genomsyra statens verksamhet i det hela. Men redan den omständigheten att dessa skyddsvärn i väsentliga delar ligga på ett författningsslvet underordnat område, det förvaltningsrättsliga, giva vid handen att det rättsliga skydd de giva juridiskt sett är relativt svagt. De kunna småningom nötas bort under den fortgående författningsslvet utvecklingen och i själva verket kan en dylik utvecklingsprocess i vissa hänseenden, t. ex. i fråga om äbetsmäns oavsättlighet, redan sägas vara påbegynt².

Men icke på lagar och rättsregler allenast kommer det här dock ytterst an. Folkets egen nationalkaraktär och rättsuppfattning, dess vilja att värna om medborgerlig frihet är det som här ytterst avgör.

¹ Till jämförelse må erinras om att i Frankrike icke ens de utlåtanden, som till en minister avgivas av Conseil d'État över till detsamma hänskjutna ärenden, äro i denna mening offentliga.

² Ett liknande exempel erbjuda ock de enligt uppgift på senare tid förekommande reskripten från enskilda regeringsledamöter till underlydande statsorgan med uppmaningar att på visst sätt förfara, exempelvis till åklagare att iakttaga återhållsamhet i fråga om åtal för vissa slags brott, till Konungens Befallningshavande att iakttaga återhållsamhet ifråga om åläggande av tvångsarbete. Därest dessa hänvändelser ske i privata former illudera de även grundsatsen om ämbetshandlingars offentlighet. Detsamma är givetvis förhållandet i fråga om den ovannämnda »hemliga, muntliga» ordern till Generalpoststyrelsen.

Och i detta avseende företer det svenska folkets långa historia, trots alla de många skiftningarna på författningens område i övrigt, en osedvanlig homogenitet. Det förefinnes onekligen en viss olikhet i detta hänseende mellan vårt svenska folk och det ryska, angående vilket »en sovjetregeringen närstående person» nyligen förklarar, att »även om nästa dag ett dekret skulle utfärdas, att bourgeoisien skulle promenera på alla fyra, så skulle även detta dekret kunna genomföras»¹. Och vilken olikhet råder t. ex. icke i detta hänseende även mellan det Karolinska enväldets Sverige och det franska enväldet under *l'ancien régime*! I Frankrike hörde godtyckliga häktningar, godtyckliga nattliga husundersökningar snart sagt till ordningen för dagen. I Sverige däremot ligger enväldets tyngdpunkt i förevarande hänseende snarast i en energisk strävan att tillhålla de underordnade samhällsorganen att noggrant rätta sig efter gällande lag. Till än ytterligare belysning av detta enväldes verkliga beskaffenhet kan till slut här anföras följande lilla, utomordentligt karaktäristiska episod. Den härstammar från författaren till en anonym relation över Karl XII:s ryska fälttåg, en källa, som på grund av den allmänna tillförlitligheten i sina uppgifter tillvunnit sig allt större uppmärksamhet bland nutidens svenska historici.

Vi föras till taffeln i det svenska högkvarteret i Rawitz i Storpolen år 1705. »Så kom berättelse», heter det, »huru zaren låtit knuta en wiss knös. Om detta taltes wijd konungens bord. Då konungen frågade, hwad knös var för ett stånd, då generalen gref Welling svarade, det knös betydde prince och att de mästa knösarne härstammade antingen af gamla storförstliga stammen i Ryssland eller utur Littauen. Däruppå frågade konungen, om icke en skattbonde i Swerje wore egare af sin egendom och herre i sitt hus, hwar uppå swartes ja. Wijdare frågade konungen, om häradzfogden hade något att befalla öfwer en sådan skattbonde, när han lefde effter lagen och riktigt betalte sine utlagor, och om icke bonden då kunde kiöra fogden på dören i sitt hus, om han där intet wille låta wäl, då däruppå ja swartes. Däruppå sade konungen, det han häldre wille vara skattbonde på desse wilkor än konung i Polen, drottningens man i Ängland, eller knös eller prince i Ryssland».

¹ BRUSEWITZ: *Det röda tsarriket* s. 29.

Säger icke denna lilla episod ganska mycket om skillnaden mellan Karolinskt och Bourboniskt envælde? Och vågar man icke hoppas att de urgamla traditioner, varom här är fråga, skola kunna bevara sin livskraft, även om en tid kommer, då ett nytt envælde på allvar gör sitt intåg i svenskt statsliv — måhända även det blott såsom en övergående utvecklingsfas.

Ty i en punkt råder, nu en gång en likhet hos allt mänskligt, hos den moderna kulturmänniskan likaväl som hos den mest primitiva, ja, den förhistoriska människan. Förr eller senare vänder hon sig till nya gudar — makter eller idéer, av vilka hon väntar stöd och hjälp på den vanskliga vandringen genom jordelivets dalar, sedan hon genom egna erfarenheter eller egen kortsynthet förlorat tron på de gamla. Rättsvetenskapens målsmän ha såsom sådana i en dylik utvecklingsprocess ingen annan uppgift att fylla än att söka upprätthålla sambandet mellan gångna tiders erfarenheter och mödor samt nuets strävanden och söka något förlänga perspektivet för bedömandet av »det som sker i det som sker».

TVÅ PERSONPROPORTIONALISTISKA METODER.

AV

REDAKTÖR TORVALD SACHS.

I sin framställning för kort tid sedan¹ av personproportionalismens principiella företräden framför partiproportionalismen framhåller professor Sigfrid Wallengren behovet av en undersökning av hur det förra av dessa system skulle verka i praktiken. Till en sådan undersökning hör givetvis även en metodologisk granskning av framlagda förslag rörande sättet att förverkliga den personproportionalistiska principen.

På senaste tiden ha i vårt land två sådana metodförslag framförts offentligen, nämligen av fil. lic. Nore Tenow² och jur. kand. M. Hjerstrand³. För hr Tenows metod som publicerats i denna tidskrift torde en närmare redogörelse här vara överflödig. Det må vara nog att erinra att den är en uteslutningsmetod med absolut rangordning, byggd på den Phragméniska fördelningsregeln.

Hr. Hjerstrands metod ansluter sig nära till den engelska proportionalistiska valmetoden. Han utgår från det Hagenbach-Bischoffska valtalet. Var och en som i första rummet uppnått detta valtal, är vald; de honom tillfallna rösterna utöver valtalet tillfalla närmast nedanför stående namn på samma valsedlar, med iakttagande av att dessa överskottsroster fördelas proportio-

¹ I Statsvetenskaplig Tidskrift n:r 4 för 1920.

² I Statsvetenskaplig tidskrift för december 1919 och i en artikelserie 1920 i Dagens Tidning.

³ En rättvis proportionell valmetod. Förslag till förbättring av det proportionella valsättet av jur. kand. M. Hjerstrand. A.-B. Seelig & Co., Stockholm 1920.

nellt mellan dem, som de komma till del. Så fortgår till dess ingen längre uppnår valtalet. Återstå då platser att besätta, tages hänsyn även till det andra oplacerade namnet på varje valsedel, samt om så behöves även det tredje, fjärde o. s. v. till dess någon uppnår fördelningstalet och förklaras vald. Uppnås det samtidigt av flera förklaras den vald, som fått de flesta rösterna vid den sista sammanräkningen med hänsynstagande blott till det första oplacerade namnet på varje valsedel. Uppnås icke valtalet, då alla namn medräknas, förklaras den vald, som därvid uppnått högsta röstetalet.

Metoderna ha brister både i det, vari de skilja sig, och i det som de ha gemensamt. Ett exempel är nog för att påvisa dessa fel. Antag att i en sexmannavalkrets röstfördelningen är

7800	3900	3550	1700
Trygger	Östberg	Stendahl	Löfgren
Sydow	Stendahl		Kjellberg
Langenskiöld,			
950	1300	3900	4100
Kjellberg	Bergman	Branting	Ström
Löfgren	Kjellberg	Thorsson	Lindhagen
	Löfgren	Lindhagen	Thorsson

Enligt den Tenowska metoden bli i första omgången Trygger, Sydow, Langenskiöld, Östberg, Stendahl, Branting och Ström placerade enligt valtalet $27200:12 = 2267$ samt härefter Lindhagen med $4100:2 = 2050$, Thorsson med $8000:4 = 2000$, Löfgren med 1700 och Kjellberg med $2650:2 = 1325$, under det att Bergman blir utesluten med 1300 röster. I nästa omgång uteslutes Löfgren med 1975 mot Thorssons 2000, i den tredje Thorsson med 1950 mot Lindhagens 2050 och i den fjärde Langenskiöld med 2600 mot Lindhagens 2667. I den femte sammanräkningen är Lindhagen den ende som icke uppnår valtalet 3400 och i den sjetta är Stendahl den ende som ej når valtalet 3886.

Vid tillämpning av hr Hjertstrands metod gäller detta valtal från början och nås utan överföring av Trygger, Sydow, Östberg, Branting och Ström. Därefter ha Stendahl 3564 röster, Löfgren 1700 röster, Bergman 1300, Kjellberg 950, Lindhagen 214, Langenskiöld 28 och Thorsson 14. Vid hänsyns tagande till det andra oplacerade namnet får Kjellberg $950 + 1700 + 1300 = 3950$ rös-

ter och uppnår därmed ensam valtalet. Han får alltså sista platsen.

Valda bli alltså enligt båda metoderna Trygger, Sydow, Östberg, Kjellberg, Branting och Ström. Om vi nu antaga att ytterligare två valmansgrupper funnits, en på 650 röster med en mot Stendahl riktad lista upptagande namnen Östberg, Sydow, Branting och en på 50 riktad mot Löfgren upptagande Bergman, Kjellberg, Branting, så böra de givetvis icke förändra detta resultat. Men icke desto mindre medföra båda metoderna att två av de fyra förut valda, som upptagas av dessa tillkommande grupper, icke bliva valda.

Vid den första sammanräkningsserien enligt hr Tenows metod uteslutes nämligen nu Kjellberg med 1325 mot Bergmans 1350, därefter Bergman med 1350 mot Lindhagens $\frac{8000}{3 \frac{6}{7}} = 2074$, därefter Lindhagen, Langenskiöld och Thorsson samt slutligen Sydow med $\frac{8450}{2 \frac{1}{7}} = 3943 \frac{1}{3}$ mot Löfgrens och Brantings 3950 och Stendahls $\frac{7450}{1 \frac{6}{7}} = 4011 \frac{7}{13}$. Den mot Stendahl riktade Östberg-Sydow-listan har medfört Stendahls val på Sydows bekostnad och den mot Löfgren riktade Bergman—Kjellberg—Brantingslistan har medfört Kjellbergs utestängande och Löfgrens val!

Enligt hr Hjertstrands metod uppnå först Trygger, Östberg och Ström valtalet 3986. Därefter har Stendahl $3550 + \frac{6 \cdot 564}{7} = 4033 \frac{3}{7}$ röster, samt därefter Branting 3900, Sydow $3814 + \frac{564}{7} = 3894 \frac{4}{7}$, Löfgren 1700, Bergman 1350, Kjellberg 950 och Lindhagen 114. Vid hänsynstagande till andra oplacerade namnet uppnås de största röstetalen av Thorsson med $114 + 3900 = 4014$, Kjellberg $950 + 1700 + 1350 = 4000$ och Branting $3900 + 80 \frac{4}{7} = 3980 \frac{4}{7}$. Av de två som uppnått valtalet förklaras Kjellberg vald och de 14 röster, som äro kvar av hans 4000 efter avdrag av valtalet, fördelas med 9,3 röster på Löfgren och 4,7 på Bergman. Återigen måste man gå till det andra oplacerade namnet. Thorsson uppnår nu ensam valtalet med 4014 röster, närmast följd av Bran-

ting med $3900 + 80 \frac{4}{7} + \frac{14}{80} = 3980,75$ röster, och blir vald. På samma sätt som nyss har Östberg—Sydowlistan utslagit Sydow till Stendahls förmån och de två nytillkommande listorna, som båda upptaga Brantings namn på sådan plats, att de i den sista sammanräkningen komma honom till godo, ha lika fullt åstadkommit att Thorsson blir vald i hans ställe.

I själva verket är enligt hr Tenows metod listan Bergman—Kjellberg—Löfgren en Kjellberglista, så länge dess röstetal understiger en tredjedel av liberalernas men sedan en Löfgrenslista, och Östberg—Sydowlistan är oskadlig för Sydow intill 432 röster, är därefter en Stendahlslista men blir vid 704 röster en Stendahl—Sydowlista, som berövar Branting hans plats. Enligt hr Hjertstrands metod är den liberala 50-mannalistan i sig själv verkningslös men understödd av densamma får Östberg—Sydow—Brantingslistan allt efter sin storlek följande verkningar: vid 64 röster hjälper den Thorsson mot Branting och över 423 Stendahl mot Sydow, vid omkring 750 röster placerar den Branting och utestänger Thorsson, vid 1450 låter den Ström vika för Lindhagen (valtalet blir 4101) och vid 1867 utestänger den ånyo Branting, denna gång till förmån för Sydow!

Det anförda är mer än nog för att visa, att dessa båda metoder äro oanvändbara valinstrument, vilkas verkningar valmannen icke kan beräkna, såvida icke endast rena partilistor föreligga (och vad hr Hjertstrands metod beträffar icke ens då). I stället för att befria väljarna från partiledningarnas makt beröva de dem även den grad av frihet, som dock nu kan finnas inom partibeteckningarna, och skulle tvinga dem att endast rösta på skarpt avskilda partilistor d. v. s. raka motsatsen till vad personproportionalisterna vilja.

Uteslutningens godtycklighet är icke något, som endast utmärker hr Tenows senaste metod. Felet ligger i uteslutningens egen natur. Den måste ju företagas, innan alla platser äro definitivt besatta, och det kan därvid icke undvikas, att ett namn i ett visst moment kan förefalla svagare och bli uteslutet, ehuru det i själva verket varit mer samlande än ett namn, som fått stå kvar.

Bristerna i det Hjerstrandiska medräknandet av röster på nedanför stående namn beror på valkvotsförfarandet. Om ej all rangordning skall upphävas måste uppnåendet av ett visst rösttal onödiggöra detta medräknande. Detta tal måste fastställas i förväg och kan därför blott beräknas med hänsyn till alla valsedlarnas röstsumma. Den oundvikliga följderna är att ett partis ökning eller minskning inverkar på platsfördelningen mellan och inom andra partier.

Gemensamt till sina verkningar för båda metoderna är det beräkningssätt, som illustreras av Sydows utestängande tack vare just Östberg—Sydowlistan. Det innebär, att en väljare med sin röst gagnar icke blott dem, på vilka han röstar, utan även alla dem, som på andra valsedlar förekomma nedanför någon av dem, på vilka han röstat. Han kan icke rösta på Östberg utan att detta medför en ökning av Stendahls röstetal. Det är således så långt ifrån att dessa båda metoder, som äro avsedda att vara personproportionalistiska, möjliggöra för en väljare att rösta på en person utan att rösta på ett parti, att de tvärtom göra det omöjligt för honom att göra det ena utan att göra det andra. Ja, han riskerar t. o. m. om han röstar på en utanför partierna stående person att bidra till en röstökning för varje parti, vars valmanskår helt eller delvis också röstar på denna person. Allt detta gäller icke blott de här behandlade metoderna utan alla rangordningsmetoder, byggda på den Phragméniska fördelningsregeln (t. ex. den av proportionsvalkommittén 1913 föreslagna ordningen för fördelning av mandaten inom partierna) eller på en valkvot med proportionell överföring av överskjutande röster till nedanförstående namn, såsom den engelska proportionella valmetoden.

Huruvida andra bättre personproportionalistiska valmetoder kunna utfinnas är en fråga som ligger utanför ramen för denna uppsats. Hittills har emellertid ingen sådan metod framlagts.

TILL FRÅGAN OM REFERENDUM.

AV

FIL. DR. OTTO GRÖNLUND.

I denna tidskrift behandlade jag i årgång 1908 folkomröstningsinstitutets utveckling i Förenta Staterna och därpå i årgångarna 1910 och 1912 samma instituts utveckling och dåvarande former i Schweiz. Dessa uppsatser sammanfattades sedermera och ingingo i något utvidgad och omarbetad form i min år 1912 utgivna akademiska avhandling, där även hänsyn togs till andra länder än de båda ovanstående vid redogörelsen för referenduminstitutets utveckling och former¹.

Sedan 1920 års riksdag i skrivelse till Kungl. Maj:t anhållit om »en allsidig utredning, 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» och sedan Kungl. Maj:t därpå tillsatt en särskild kommitté för berörda utrednings verkställande, har referendumfrågan givetvis fått större aktualitet i vårt land än tidigare varit fallet. På grund härav har jag trott det kunna vara av intresse att i denna tidskrift lämna en sammanfattande redogörelse för de landvinningar institutet på senare år gjort i våra grannländer, i Danmark, där författningsreferendum som bekant infördes genom den nya grundlagen av år 1915, och nu senast i Tyskland. Början göres i detta häfte med en framställning om referendum i Tyskland, varefter det är min avsikt att i fortsättningen behandla referendum i Danmark och att giva

¹ Om olika former av referendum, akademisk avhandling av OTTO GRÖNLUND, Lund 1912, XV + 222 sid.

en kort framställning av referendum-frågans utveckling i Norge och Sverige.

I och för orientering i ämnet lämnas här nedan en förteckning över den litteratur, behandlande referendum-frågan, som hittills utkommit på svenska språket av andra författare än under-tecknad (artiklar i de dagliga tidningarna äro dock ej medtagna)¹.

I. Referendum i Tyskland.

Redan på 1850-talet skrev socialdemokraten M. RITTINGHAUSEN (från Köln) artiklar om den »direkta folklagstiftningen eller den sanna demokratien»². Det representativa systemet hade enligt R. betydelse blott så länge samhället var uppdelat i korporationer, men sedan dessa förstörts vore nationalrepresentationen blott en fiktion, emedan varje representant röstar efter sin egen vilja, icke efter sina mandatarers. Det representativa systemet borde därför övergivnas. Till Rittinghausens ståndpunkt anslöt sig i denna fråga den franske socialisten V. CONSIDÉRANT, medan däremot fransmännen socialisten LOUIS BLANC och anarkisten PROUDHON uttalade sig emot hans förslag. Till några praktiska resultat synes Rittinghausens förslag icke hava lett. På 1880-talet utgav tysken IMMANUEL HOFFMANN en skrift »Das Plebiscit als Correctiv der Wahlen», varuti han föreslog, att kejsaren och förbundsrådet utom rätten

¹ Artikeln »Referendum» i Nordisk familjebok (av S. J. BOËTHIUS).

S. WALLENGREN: Tvåkamarsystemet i belysning av den danska författningsrevisionen 1912—1915, Lund 1915, sid. 104—125; Densamme: Förstakammarfrågan inför svenska riksdagen efter 1866, Lund 1916, sid. 272—286.

S. J. BOËTHIUS: Om statslivet, Stockholm 1916, sid. 296—298.

KARL STAAFF: Det demokratiska ståtsskicket, Stockholm 1917, del II, särskilt sid. 69—93 samt 227—251.

H. TINGSTEN: Är den konsultativa folkomröstningen grundlagsstridig? (i denna tidskrift årg. 1920, sid. 157).

L. KIHLEBERG: Radikalism och referendum (i tidskriften »Forum» årg. 1920, juni-häftet).

C. A. REUTERSKIÖLD: Konsultativt referendum och svenska statsrättsprinciper (i denna tidskrift årg. 1920, sid. 307 f.).

² Se RITTINGHAUSEN, M.: Die direkte Gesetzgebung durch das Volk. 5te Aufl. Zürich 1893 (Früher erschienen als Socialdemokratische Abhandlungen I—V. Heft 1868—72).

att upplösa riksdagen och föreskriva nya val även borde erhålla rätt att anordna en omedelbar folkomröstning angående en bestämd angelägenhet. Ej heller detta förslag ledde i Tyskland till några praktiska följder.

Emellertid hade Tysklands socialdemokratiska parti redan på kongresserna i Eisenach 1869 och Gotha 1875 samt vid partidagen i Erfurt 1891 på sitt program upptagit — utom allmän, lika, direkt och hemlig valrätt för alla män och kvinnor, som fyllt 20 år¹ — jämväl fordran på direkt folklagstiftning (i Erfurt även fordran på proportionellt valsystem). Denna fordran på direkt lagstiftning genom folket medelst initiativ- och veto rätt för det samma har sedan dess bibehållits på det tyska socialdemokratiska partiets program, men denna programpunkt har icke varit bland dem, som tilldragit sig större uppmärksamhet. Även på socialdemokratiskt håll har man ibland visat en viss misstro eller likgiltighet gentemot den föreslagna direkta folklagstiftningen och utövat kritik däremot². Även det tyska folkpartiet (demokratiska partiet), har tidigare uttalat sig för folkomröstning i vissa fall.

På senare år har referendumsfrågan uppmärksammats i den tyska statsvetenskapliga litteraturen. Den framstående statsrättsläraren professor GEORG JELLINEK i Heidelberg († 1911) tillmätte i sina skrifter folkomröstningsinstitutet stor betydelse med tanke på den framtida statsutvecklingen i de moderna kulturstaterna överhuvudtaget, även om han icke synes hava ifrågasatt dess införande i Tyskland.

Ett icke oväsentligt inflytande på diskussionen i referendumsfrågan i Tyskland har emellertid utövats av den numera avlidne tysk-schweiziske politikern THEODOR CURTI genom hans skrifter om referendum i Schweiz och annorstädes. Under de senare åren av sitt liv var Curti bosatt i Tyskland samt medarbetare i den vitt spridda demokratiska tidningen »Frankfurter Zeitung», där han bl. a. publicerat flera artiklar i referendumsfrågan³. Curti

¹ I Eisenach dock endast för män.

² Se t. ex. KARL KAUSKY: *Parlamentarismus und Demokratie*, 2:a uppl. Stuttgart 1911 (cit av Curti).

³ Bl. a. »Plebiszit und Referendum», I—III (i Frankfurter Zeitung d. 16, 23 och 30 nov. 1913); »Über direkte Gesetzgebung» I—III (i samma tidning d. 15, 22 och 29 mars 1914).

var en entusiastisk anhängare av folkomröstningstanken och sökte påvisa, att referenduminstitutet vore lämpligt ått komplettera det parlamentariska systemet för att motverka dess på många håll framträdande olägenheter eller ock att helt ersätta sistnämnda system. Han var ej heller främmande för den tanken, att sagda institut en dag skulle finnas användbart jämväl i Tyskland. Av den följande framställningen torde bliva tydligt, att det i huvudsak är Curtis program, som antagits i de nya tyska författningarna.

A) Tyska riket.

Genom den nya tyska riksförfattningen av den 11 augusti 1919 har folkomröstningsinstitutet införts i Tyska riket, men bestämmelserna därom äro ganska komplicerade och formerna för dess tillämpning så pass försvårade, att det icke synes sannolikt, att institutet ofta kommer att tagas i bruk i riksangelägenheter¹. Detsamma har kombinerats med ett parlamentariskt system, vars huvudprincip fastslagits i själva författningen såsom gällande för såväl riket som dess samtliga delstater. Enligt riksförfattningen är Tyska riket en republik; folksuveräniteten proklameras. Statsmakten utgår från folket och utövas av alla över 20 år gamla män och kvinnor, vilka äga rätt att välja representanter i riksdagen, att välja rikspresident och att eventuellt före utgången av hans ämbetsperiod avsätta honom genom folkomröstning. Vidare äga de rätt att genom folkinitiativ (»Volksbegehren») och folkomröstningar (»Volksentscheid») direkt deltaga i lagstiftningen (jämväl författningstagning).

Valrätten till riksdagen är allmän, lika, omedelbar och hemlig; valen, som gälla för en tid av 4 år, ske enligt den proportionella valmetoden. Riksdagen kan upplösas före valperiodens utgång och nya val föreskrivas av rikspresidenten, men däremot saknar folket motsvarande rätt att genom folkomröstning efter folkinitia-

¹ Beträffande den följande framställningen jfr W. JELINEK: Revolution und Reichsverfassung (i »Jahrbuch des öffentlichen Rechts», Band IX, Tübingen 1920, sid. 1—120);

H. GMELIN: Referendum (i »Handbuch der Politik», 3:er Band. Die politische Erneuerung. Berlin und Leipzig 1921).

tiv besluta om riksdagens upplösning, vilket förekommer i delstaterna ifråga om lantdagen.

Rikspresidenten väljes för en tid av 7 år av folket, men kan dessförinnan avsättas, om riksdagen med $\frac{2}{3}$ s majoritet beslutar att hänskjuta frågan om hans avsättning till folkomröstning och denna därefter utfaller mot presidenten. Skulle folket däremot giva presidenten ett förtroendevotum, gäller folkomröstningen som nytt val för honom, vilket istället har till följd riksdagens upplösning.

Riksstyrelsen består av rikskanslern och riksmännen, vilka utnämnas och avskedas av rikspresidenten, de senare efter förslag av den förre. Rikskanslern och riksmännen behöva i sin ämbetsförvaltning åtnjuta riksdagens förtroende. En var av dem måste träda tillbaka, om riksdagen giver honom ett uttryckligt misstroendevotum. Genom sistnämnda bestämmelse fastslås parlamentarismens princip i riksförfattningen.

I stället för det gamla förbundsrådet har trätt ett riksråd, som företräder de tyska länderna vid rikslagstiftningen och riksförvaltningen. Det äger rätt till veto gent emot lagar, som antagits av riksdagen.

Beträffande folkomröstningsinstitutet känner författningen, som förut framhållits, såväl referendum som folkinitiativ, ehuru dessa termer ej uttryckligen användas. De schweiziska förebilderna äro tydliga, men institutet har i åtskilliga hänseenden modifierats eller vidare utbildats. Referendum är liksom i Schweiz såväl *författnings-* som *lagreferendum*, men det är i båda fallen endast *fakultativt*. Det obligatoriska författningsreferendum saknas alltså¹. Hade denna form av referendum antagits, skulle konsekvensen ha fordrat, att den nya riksförfattningen även framlagts till folkomröstning, men detta ville grundlagstiftarna undvika².

Det tyska referendum kan icke blott avse en av riksdagen

¹ I ett författningutkast, som utarbetats av statssekreteraren DR PREUSS (tillhörande framstegsvänliga folkpartiet, vilket efter revolutionen uppgick i det demokratiska partiet) hade upptagits obligatoriskt författningsreferendum efter schweizisk förebild, men det av nationalförsamlingen i Weimar tillsatta författningsutskottet utformade närmare bestämmelserna om referendum (som blev fakultativt) och tillade folkinitiativet.

² Jfr GMELIN a. a. sid. 75.

redan antagen lag, utan även användas som skiljedom mellan riksdagen och riksrådet, då dessa ej kunna enas om en föreslagen lag- eller författningsändring.

a) *Det fakultativa lag- och författningsreferendum* (angående lagar, som antagits av riksdagen och mot vilka riksrådet ej använt sin vetorätt)¹. Överhuvudtaget finnes ej i den tyska riksförfattningen den markerade skillnad mellan författningsreferendum och lagreferendum, som återfinnes i Schweiz, utan gälla i Tyskland för båda i huvudsak samma former². Att märka är dock, att vid beslut om författningsändring i såväl riksdagen som riksrådet erfordras kvalificerad ($\frac{2}{3}$:s) majoritet av de röstande och i riksdagen dessutom visst kворum ($\frac{2}{3}$ av ledamöterna närvarande), medan vid beslut om vanliga lagar enkel majoritet av de röstande är tillräcklig. Referendum är fakultativt dels efter beslut av rikspresidenten, dels ock efter begäran av visst antal röstberättigade med understöd av en minoritet inom riksdagen.

1) Referendum efter beslut av rikspresidenten. Lagar, som antagits av riksdagen, skola inom en månads förlopp promulgeras, såvida ej rikspresidenten före utgången av nämnda tidsfrist beslutar, att desamma skola framläggas till folkomröstning. Tillämpningen av denna presidentens rätt att besluta om referendum försvåras emellertid politiskt i hög grad därav, att beslutet måste kontrasigneras av rikskanslern eller vederbörande riksminister, vilka emellertid enligt parlamentarismens i författningen angivna principer måste vara i åtnjutande av riksdagens förtroende, vilket de äventyra genom att medverka till ett dylikt beslut, som kan medföra, att ett riksdagsbeslut av folket förkastas. Rikspresidenten kan fatta beslut om referendum även beträffande sådana lagar, som röra budgeten, skatter eller löner, men däremot kunna ej lagar av berörda slag i andra fall framläggas till folkomröstning, vilket innebär en ytterligare inskränkning i tillämpligheten av institutet.

En dylik rätt för regeringen att till folkomröstning framlägga

¹ Jfr riksförfattningen art. 72, 73, st. 1, 2; art. 75, 76.

² Ifråga om skiljedomsreferendum och folkinitiativ finnas dock vissa avvikelser i förfarandet, när det gäller författningsändringar i jämförelse med vanliga lagändringar. Se härom sid. 36, 39.

lagar, som antagits av folkrepresentationen, har hittills ej varit lagstadgad i någon stat, men förslag därom hava framlagts på åtskilliga håll¹.

2) Referendum efter begäran av ett visst antal röstberättigade medborgare. Om $\frac{1}{20}$ av de röstberättigade inkomma med en begäran, att en av riksdagen antagen lag skall framläggas till folkomröstning, skall dylik omröstning företagas, men endast under följande förutsättning: lagens promulgation måste först på begäran av minst $\frac{1}{3}$ av riksdagens ledamöter hava uppskjutits för en tid av två månader. Framställningen från folket om referendum måste alltså tillika hava stöd av en minoritet inom riksdagen för att folkomröstningen överhuvudtaget skall bliva av. Man har härigenom tydligen velat bereda en garanti mot ett för hastat bruk av folkets rätt att påkalla folkomröstning. En ytterligare garanti härför ligger däruti, att om riksdagen och riksrådet förklarar en lag vara av trängande karaktär, så kan rikspresidenten, även om ovanhämnda riksdagsminoritet skulle ha begärt anstånd med lagens promulgation, dock promulgera densamma, utan att invänta den bestämda tidsfristens utgång, i vilket fall tydligen folkomröstningen omöjliggöres genom presidentens inskridande. Bestämmelserna äro, som synes, ganska komplicerade och möjliggöra en mängd olika alternativa fall.

Bestämmelsen att vissa lagar genom att förklaras trängande kunna undandragas referendum erinrar om en liknande bestämmelse i Schweiz och flera av dess kantoner (med fakultativt referendum), i det att där sådana »beslut» (i motsats mot »lagar»), som förklaras vara av trängande natur, helt undantagas från tillämpligheten av referendum. I flera av kantonerna äger det lagstif-

¹ Angående skiljedomsreferendum, se dock nedan sid. 37 f. — I Belgien framlades år 1892 förslag att giva belgiske konungen rätt att till folkomröstning framlägga av folkrepresentationen antagna lagar, men förslaget förkastades. — I ett par australiska stater har regeringen på eget bevåg framlagt frågor till folkomröstning utan stöd av någon författningsbestämmelse. I båda de nu nämnda fallen har referendum haft en mera *konsultativ* karaktär, medan den tyska formen är *avgörande*. Jfr min avhandling sid. 216, 203. — Angående ett i Danmark år 1914 framlagt förslag att giva — icke blott en viss procent av det röstberättigade folket eller en minoritet inom ettdera tinget — utan även konungen rätt att begära folkomröstning ifråga om en av riksdagen antagen lag, se WALLENGREN: Tvåkammarssystemet, sid. 119 f.

tande rådet (i ett par kantonen även en minoritet inom detta) rätt att begära referendum beträffande en av rådet antagen lag, men denna rätt är alltid fullt fristående från en motsvarande rätt för folket, där en dylik förefinnes¹.

För antagande eller förkastande av en lag, som till följd av det fakultativa referendum framlagts till folkomröstning, erfordras i Tyska riket endast enkel majoritet av de *röstande*. För att försvåra ett riksdagsbesluts *förkastande* är emellertid föreskrivet, att därför erfordras, att majoriteten av de *röstberättigade deltagit* i folkomröstningen. Blir lagen antagen, kan sålunda valdeltagandet hava varit huru ringa som helst, blir den åter förkastad, måste mer än $\frac{1}{4}$ av de röstberättigade hava röstat nej för att ett giltigt resultat skall anses föreligga.

I Schweiz och dess kantonen är det numera överallt endast enkel majoritet av de röstande, som är utslagsgivande vid folkomröstningarna såväl vid antagande som vid förkastande². Tidigare har emellertid därstädes stundom framställts fordran på majoritet av samtliga *röstberättigade* för avgörande vid vissa omröstningar³.

b) *Referendum som skiljedom* (vid meningsskiljaktighet mellan riksrådet och riksdagen)⁴. Som förut framhållits, äger riksrådet rätt till veto gent emot lagar, som antagits av riksdagen. Gör riksrådet bruk av denna rätt, skall lagen, varom fråga är, ånyo föreläggas riksdagen för besluts fattande. Skulle enighet härvid ej uppnås mellan riksdagen och riksrådet, så äro två olika fall möjliga: 1) Om riksdagens förnyade beslut fattats med enkel majoritet, kan rikspresidenten föranstalta en folkomröstning angående det ämne, varom meningsskiljaktighet varit rådande, men gör han ej

¹ Jfr min avhandling, sid. 50, 52, 59—61. — I Danmark framlades år 1914 förslag att giva $\frac{2}{5}$ av ettdera tingets medlemmar rätt att begära folkomröstning, jfr sid. 36 noten.

² Av 54 till folkomröstning under åren 1879—1915 framlagda förbundslagar (jämväl författningsslagar) i Schweiz hava endast 2 antagits av majoriteten av de *röstberättigade*.

³ Jfr min avhandling sid 30, 47, 66 (även notén): — I kantonen Baselland gällde under åren 1863—1892 den bestämmelsen, att majoriteten av de *röstberättigade* måste hava *deltagit* i folkomröstningarna, en bestämmelse, som erinrar om den ovannämnda i tyska riksförfattningen (art. 75).

⁴ Riksförfattningen art. 74, 76, st. 2.

bruk av denna rätt, skall lagen anses hava förfallit. 2) Under förutsättning att riksdagens förnyade beslut mot riksrådets veto fattats med $\frac{2}{3}$ s majoritet, äger presidenten att inom tre månader promulgera lagen i dess av riksdagen antagna lydelse eller också föranstalta en folkomröstning. Kommer folkomröstningen ej till stånd i det förra fallet, blir riksrådets veto tydligen absolut, i det att lagen förfaller på grund därav. Kommer den ej till stånd i det senare fallet, blir dess veto endast suspensivt, i det att lagen, trots vetot, efter förnyat beslut av riksdagen skall anses vara antagen.

Skiljedomsreferendum kan ej blott tillämpas vid menings-skiljaktighet mellan riksdagen och riksrådet i vanliga lagfrågor, utan även i författningsfrågor. Härvid gäller dock, att i visst fall icke blott rikspresidenten utan även riksrådet kan påfordra referendum. Om riksdagen mot riksrådets veto fattar beslut om författningsändring, så äger nämligen riksrådet rätt att inom två veckor begära folkomröstning.

Ett liknande skiljedomsreferendum är föreskrivet i schweiziska förbunds författningen för att avgöra meningsskiljaktighet mellan förbunds församlingens båda råd, dock endast i ett mycket begränsat fall, samt i det australiska förbundets och Queenslands författningar för att avkunna skiljedom mellan kamrarna. I Australien, där skiljedomsreferendum dock endast kan avse författningsändringar, beror det på generalguvernörens beprövande att i dylikt fall besluta om folkomröstning, liksom tyske rikspresidenten kan göra det i liknade fall¹.

c) *Lag- och författningsinitiativet.* För såväl lag- som förningsinitiativet gälla följande bestämmelser: Om $\frac{1}{10}$ av de röstberättigade medborgarne framlägga ett fullt utarbetat lagförslag, skall folkomröstning därom äga rum. Förslaget skall dock av regeringen först föreläggas riksdagen, varvid regeringen skall angiva sin ståndpunkt därtill. Skulle förslaget därvid i oförändrat skick av riksdagen antagas, äger folkomröstningen *icke* rum. Det

¹ Se min avhandling, sid. 7, 201—202, 205—207. — Om ett dylikt skiljedomsreferendum väcktes även förslag i Sverige år 1908 och i England år 1910, a. a. sid. 215, 218. — Om skiljedomsreferendum se vidare WALLENGREN: Tvåkammarssystemet, sid. 115—117 och Förstakammarproblemet, sid. 272—286.

föreskrivna minimiantalet initiativtagare har vid folkinitiativet satts dubbelt så högt ($\frac{1}{10}$ av de röstberättigade), som vid det fakultativa referendum (endast $\frac{1}{20}$ av dem), tydligen för att förhindra ett förhastat bruk av initiativet. Beträffande särskilt författningsinitiativet finnes även en bestämmelse, som i hög grad är egnad att försvåra tillämpningen därav, försåvitt man avser ett *antagande* på denna väg av ett författningsändringsförslag. Härför erfordras nämligen bifall av majoriteten av de *röstberättigade*, medan det eljest vid folkomröstningarna räcker med majoriteten av de *röstande* såsom utslagsgivande¹.

Såväl sistnämnda bestämmelse som flera av de förut nämnda äro av den art, att de verka försvårande för tillämpning av folkinitiativet, i vida högre grad än i Schweiz och dess kantoner med motsvarande bestämmelser är fallet. Först och främst är antalet initiativtagare relativt taget högre i Tyskland än i Schweiz (i Schweiz fordras för författningsinitiativ² 50,000 underskrifter, motsvarande endast något över $\frac{1}{20}$ av de röstberättigade och för fakultativt referendum 30,000 underskrifter, motsvarande omkring $\frac{1}{30}$ av dem) och vidare behöva i Schweiz ej alltid de initiativförslag, som framläggas av folket, vara i fullt utarbetad form, utan kunna även avfattas i mera allmänna ordalag, i vilket fall redigeringen först måste verkställas, innan de framläggas till folkomröstning. I Schweiz gäller även, att initiativförslagen *alltid* måste föreläggas folket (sålunda även, om folkrepresentationen antager dem i oförändrat skick), vilket, som förut framhållits, icke är fallet i Tyskland.

Förfarandet vid folkomröstningar och folkinitiativ regleras genom rikslag.

¹ Såsom förut framhållits, erfordras dock i vissa fall, nämligen för *förkastande* av ett riksdagsbeslut, som till följd av det fakultativa referendum förelägges folket, att majoriteten av de *röstberättigade* deltagit i omröstningen, se ovan sid. 37. — Den i 1915 års danska författning antagna bestämmelsen om författningsreferendum (författningsinitiativ saknas) är — liksom bestämmelsen om folkomröstning vid det tyska författningsinitiativet — så avfattad, att den försvårar ett *antagande* (se WALLENGREN: Tvåkamarsystemet, sid. 123).

² Folkinitiativet är enligt schweiziska förbunds författningen endast författningsinitiativ och avser ej tillika vanliga lagändringar.

B) Baden, Bayern och Württemberg¹.

I riksförfattningen är föreskrivet, att varje land måste hava en republikansk författning och att dess folkrepresentation måste framgå ur allmänna, lika, omedelbara och hemliga val av alla rikstyska män och kvinnor, i enlighet med den proportionella valmetoden. Landets regering måste vara i åtnjutande av folkrepresentationens förtroende. Ett parlamentariskt styrelsesätt förutsettes sålunda överallt i de tyska länderna². Med detta system har man, liksom i riksförfattningen, kombinerat folkomröstningsinstitutet, ehuru någon bestämmelse därom icke gives i sagda författning. Emellertid antogo alla tyska länder icke genast definitiva författningar, utan flera nöjde sig tillsvidare med provisoriska³.

I det följande behandlas endast folkomröstningsinstitutet enligt Badens, Bayerns och Württembergs nu gällande författningar. I dessa författningar⁴ förklaras de tre länderna för republiker, vilka ingå i Tyska riket. Statsmakten utgår från folket och utövas omedelbart genom statsborgarne själva och medelbart genom de enligt författningarna insatta statsorganen. Högsta statsorgan är den av en kammare bestående lantdagen, som förutom lagstiftningsrätten, vilken den delar med folket, äger ett vittgående inflytande över förvaltningen i dess helhet därigenom att den till-

¹ Angående dessa länders författningar se i »Jahrbuch des öffentlichen Rechts», årg. 1920 intagna artiklar av:

O. KÖLREUTHER: Die neue staatsrechtliche Gestaltung in Baden (sid. 180—203);

R. PILOTY: Die bayerische Verfassung vom 14 August 1919 (sid. 129—162);

W. v. BLUME: Die württembergische Verfassungsgesetzgebung des Jahres 1919 (sid. 171—179).

Se även GMELIN, förut anförd artikel.

² Riksförfattningen art. 17. — Uttrycket »Land» användes i riksförfattningen för att beteckna de tyska delstaterna.

³ Uppgifter om under år 1920 eller senare inträffade förändringar beträffande författningarna hava ännu icke varit för mig tillgängliga.

⁴ Baden var det första bland de tyska länderna, som efter revolutionen antog en definitiv ny författning. Den är daterad den 21 mars 1919 och stadfästes genom folkomröstning den 13 april s. å. samt trädde i kraft före den nya riksförfattningen. Württemberg antog redan i maj 1919, närmast i ordningen efter Baden, en ny författning, som sedermera reviderats med hänsyn till riksförfattningen. Den är nu daterad den 25 sept. 1919 på 100-årsdagen av den förut gällande författningens tillkomst. Den nya bayerska författningen är daterad den 14 augusti 1919, alltså endast några dagar efter riksförfattningen.

sätter det högsta verkställande organet, statsministeriet, vilket är inför lantdagen ansvarigt för sin förvaltning. I Baden och Bayern utser lantdagen genom val samtliga ledamöter i statsministeriet, i Württemberg däremot endast ministerpresidenten, vilken emellertid senare utser de övriga ledamöterna. Genom uttryckligt misstroende-votum kan lantdagen när som helst avlägsna hela ministeriet eller enskilda dess ledamöter. Liksom lantdagen kan avlägsna regeringen, kan folket genom omröstning efter folkinitiativ när som helst besluta om lantdagens upplösning. I denna folkets rätt liksom i dess rätt att omedelbart deltaga i lagstiftningsarbetet vid sidan om lantdagen har man trots sig finna en motvikt mot det parlamentariska systemets olägenheter. Val- och röstberättigade äro alla statsborgare, som fyllt 20 år, utan hänsyn till kön. De utöva sin borgarrätt dels genom folkinitiativ och folkomröstningar dels vid valen.

1) Folkinitiativ för lantdagens sammankallande eller upplösning. Efter framställning av visst antal statsborgare, i allmänhet samma antal, som är föreskrivet för lag- eller författningsinitiativ, skall den frågan föreläggas folket till omröstning, huruvida lantdagen skall upplösas före valperiodens utgång. Som en garanti mot förhastade folkbeslut härutinnan hava stadgats försvärande former för avgörande (så erfordras i Baden, att beslutet om upplösning fattats av majoriteten av de röstberättigade och i Bayern, att minst hälften av de röstberättigade deltagit i omröstningen, varvid beslutet dessutom måste hava fattats med kvalificerad ($\frac{2}{3}$:s) majoritet av de röstande). På begäran av visst antal statsborgare (utan därpå följande folkomröstning) kan även lantdagen sammankallas till extra sammankomst.

I flera av de schweiziska kantonerna förekommer en liknande rätt för folket att genom omröstning efter folkinitiativ besluta om lagstiftande rådets (i några kantoner även regeringsrådets) omval före valperiodens utgång¹.

2) Folkinitiativ för lag- och författningsändringar. I Bayern och Württemberg tillkommer folkinitiativ samma höga relativa antal röstberättigade, som enligt tyska riksförfattningen, nämligen $\frac{1}{10}$ av dem, dock att i Bayern för initiativ till författ-

¹ S. k. »Abberufung» — jfr min avhandling, sid. 73 noten.

ningsändring fordras ett ännu högre antal, nämligen minst $\frac{1}{5}$ av de röstberättigade. Däremot nöjer man sig i Baden för folkinitiativ med 80,000 röstberättigade (motsvarande endast ungefär $\frac{1}{13}$ av väljarne). Liksom i Tyska riket måste i Baden och Bayern initiativförslagen alltid vara fullt utarbetade, medan i Württemberg liksom ofta i Schweiz detta ej är nödvändigt, utan kan man nöja sig med att blott ange huvudpunkterna av en lag, som därefter först måste redigeras, innan den framlägges till folkomröstning. Liksom enligt riks författningen inställes i Baden och Bayern folkomröstningen under förutsättning, att initiativförslaget av folkrepresentationen (lantdagen) antages i oförändrat skick. Däremot skall i Württemberg liksom i Schweiz folkomröstning om initiativförslagen i varje fall äga rum. Liksom enligt riks författningen äro vissa lagar uttryckligen uteslutna från folkomröstning, bl. a. finanslagen, skattelagar m. fl. samt sådana lagar, som av lantdagen förklarats vara av trängande natur.

3) Det obligatoriska författningsreferendum. Endast i Baden är författningsreferendum obligatoriskt, liksom i Schweiz alltid är fallet, och endast där blev den nya författningen även sanktionerad av folket vid folkomröstning. I Bayern och Württemberg däremot är författningsreferendum liksom lagreferendum endast fakultativt.

4) Det fakultativa lag- och författningsreferendum. Beträffande lagar (i Bayern och Württemberg jämväl författningslagar), som antagits av lantdagen, kan inom viss tid därefter folkomröstning begäras antingen av statsministeriet eller av samma antal röstberättigade, som för folkinitiativ är föreskrivet.

För avgörande vid folkomröstningarna erfordras endast enkel majoritet av de röstande utom ifråga om författningsändringar, beträffande vilka fordras kvalificerad ($\frac{2}{3}$:s) majoritet. I Bayern fordras emellertid för giltigheten av en folkomröstning, att viss del av de röstberättigade *deltagit* i omröstningen, nämligen minst $\frac{1}{5}$ av de röstberättigade statsborgarne, när fråga är om en vanlig lag, och minst $\frac{2}{5}$ av dem ifråga om en författningslag¹. Folk-

¹ I Bayern erfordras alltså, att mer än $\frac{1}{10}$ av de röstberättigade fattat beslut ifråga om en vanlig lag och minst $\frac{4}{15}$ av de röstberättigade ifråga om en författningslag, för att avgörandet vid en folkomröstning skall vara giltigt.

omröstningarna kunna blott ske med ja och nej. Det närmare förfarandet därvid regleras genom lag.

Såsom av den föregående framställningen torde vara tydligt, äro de former av folkomröstningsinstitutet, som numera äro gällande i de tre ovannämnda tyska staterna, i vissa avseenden mera överensstämmande med de schweiziska förebilderna än vad fallet är med de former av institutet, som gälla enligt riksförfattningen. I Badens författning användas de i Schweiz vanliga termerna *initiativ* och *referendum*¹, men ej i de båda andra ovannämnda författningarna. I flera andra av de tyska staterna har även folkomröstningsinstitutet införts i de provisoriska eller definitiva författningar, som antagits efter revolutionen.

* * *

Genom folksuveränitetens proklamerande i tyska riksförfattningen och de särskilda tyska ländernas författningar har statsmaktens tyngdpunkt överflyttats från dess hittillsvarande bärare i dessa länder, den konstitutionelle monarken, till folket självt. På folket har överlåtits rättigheter och funktioner, som förut tillkommo monarken. Liksom denne ifråga om lagstiftningen förut ägde *initiativrätt* samt *sanktions-* och *vetorrätt*, så äger nu folket liknande befogenheter genom sitt direkta *initiativ* i lagstiftningsfrågor och genom *referendum*, vilket sistnämnda motsvarar monarkens *sanktions-* och *vetorrätt*, även om folkets *sanktionsrätt*, på grund därav att *referendum* är endast fakultativt, icke kommer att i varje fall faktiskt utövas. I flera av de tyska delstaterna, men ej enligt tyska riksförfattningen, har man även, som förut frambållits, genom folkets rätt att taga *initiativ* till och genom omröstning besluta om folkrepresentationens upplösning och omval givit folket en rätt, som är fullt jämförbar med monarkens forna upplösningrätt.

Från formellt rättslig synpunkt äro de tyska republikerna, för att använda JELLINEKS terminologi, *representativa demokratiska republiker* med omedelbart-demokratiska institutioner eller, för att använda en kortare term, *referendum-demokratier*. Det tyska sy-

¹ »Volksinitiative», »Volksreferendum».

stemet innebär emellertid ett försök till någonting nytt, i det att man med referendum-demokratien kombinerat parlamentarismen, som hittills endast tillämpats i rent representativa stater. Från en annan sida sett utgör alltså det tyska systemet ett försök att på ett parlamentariskt regeringssystem, som lagstadgats i själva författningen, inympa folkomröstningsinstitutet, väsentligen efter schweiziska förebilder, men i åtskilliga hänseenden vidare utformat efter de speciellt tyska förhållandena. Med intresse motses, huru detta experiment skall utfalla i praktiken och om det parlamentariska systemet i dess nya gestaltning skall visa sig väl förenligt med folkomröstningsinstitutet i dess olika former eller om därav slitningar skola uppstå, som helt förvanska det förra.

Det är icke så troligt, att institutet snart kommer att ernå någon större betydelse, åtminstone icke i riksangelägenheter, utan kan det tänkas, att bestämmelserna om folkomröstning tillsvidare i verkligheten blott bliva döda bokstäver i författningen. Man måste ihågkomma, att det är förenat med betydande svårigheter och även omkostnader att anordna folkomröstning i en stat av Tysklands dimensioner. För att få till stånd referendum i riksangelägenheter erfordras insamlande av underskrifter av $1\frac{3}{4}$ million väljare och för initiativ underskrifter av $3\frac{1}{2}$ millioner väljare¹, vilket torde vara betydligt besvärligare än att som i Schweiz insamla 30,000 à 50,000 underskrifter. De tyska grundlagstiftarne tänkte framför allt på att befästa det parlamentariska regeringssystemet och avsågo tydligen icke att i praktiken skapa någon gynnsam jordmån för referendum. Det är föga sannolikt, att riksreringen ofta kommer att göra bruk av sin rätt att anordna folkomröstning mot majoritetspartiernas i riksdagen önskan, då den enligt parlamentarismens grundsatser måste åtnjuta dessa partiets förtroende. Alldeles oberoende av riksdagens vilja kan folkomröstning i riksangelägenheter endast äga rum i tvenne fall, nämligen dels om ett folkinitiativförslag ej av riksdagen antages i oförändrat skick, dels ock om riksrådet fordrar referendum anangående en författningsändring, gent emot vilken riksrådet inlagt sitt veto och som av riksdagen för andra gången antagits.

¹ Då de röstberättigade i Tyska riket kunna beräknas till inalles 35 millioner, blir följaktligen $\frac{1}{10}$ därav = $3\frac{1}{2}$ miljoner och $\frac{1}{20}$ = $1\frac{3}{4}$ million.

Skulle mot förmodan folkomröstningsinstitutet ofta komma till användning, föreligger däremot en viss fara för att det parlamentariska systemet kommer att förvanskas. Särskilt torde detta kunna tänkas bliva fallet, om folket begagnar sig av sin rätt att genom omröstning efter initiativ besluta om folkrepresentationens, upplösning (vilket dock endast i delstaterna är möjligt) och där- efter de nya valen leda till en ombildning av regeringen. Men även utan nyval kan utfallet av en folkomröstning rörande ett visst lagförslag vara av den betydelse, att en parlamentarisk regering anser sig böra avgå, om omröstningen gått densamma emot¹.

¹ Jfr GMELIN, förut a. a. sid. 77.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

I. Politik.

DANSKA GRUNDLAGSÄNDRINGAR. Den 10 september 1920 stadfäste Danmarks konung vissa ändringar i den danska grundlagen av 1915, vilka dessförinnan jämlikt grundlagens § 93 beslutats av tvenne riksdagar, mellan vilka nyval ägt rum till båda av tvenne riksdagar, mellan vilka nyval ägt rum till båda tingen, och därjämte vid allmän folkomröstning den 6 september 1920 godkänts av över 45 % (minimiantalet) av samtliga vid denna röstberättigade medborgare.

Enligt de nya författningsbestämmelserna kommer könungaden i sin gamla form att ersättas av en »högtidelig Forsikring om ubrødelig at ville holde Grundloven». I anslutning härtill skall ämbetsman, civil eller militär, samt riksdagsman, när hans val är godkänt, ej som förut avlägga ed på författningen utan avgiva en högtidlig försäkran. — I § 26, sådan den nu lyder, talas om konungens rätt att benåda och att *giva amnesti*.

Av stort intresse är den nya lydelsen av § 18: »Kongen kan *ikke uden Rigsdagens Samtykke* erklære Krig eller slutte Fred, indgaa eller ophæve Forbund eller Handelstraktater, afstaa nogen Del af Landet eller indgaa nogen Forpligtelse, som forandrer de bestaaende statsretlige Forhold». Endast i de båda sistnämnda fallen fordrades förut med nödvändighet andra statsmaktens bifall.

Den 9 juli 1920 införlivades »de sønderjydske Landsdele» med Danmark, sedan detta land redan den 15 juni s. å. fått suveräniteten däröver. Då Sønderjylland alltså blev en integrerande del av Danmark, medförde detta förhållande, att antalet ledamöter i riksdagens båda ting måste ökas, vilket ej kunde ske utan grundlagsändring. Medan maximisiffran för antalet medlemmar i folketinget förut var 140, är den nu 152. I stället för att landstingets medlemssiffra hittills varit fixerad till 72, heter det nu, att den ej får överstiga 78. Enligt de nya bestämmelserna skola av landstingets medlemmar liksom förut 10 väljas i Köpenhamn-Frederiksberg, 1 på Bornholm och 1 på Färöarna; däremot utses i de valkretsar, vari landet f. ö. är delat för dessa val, intill 48 landstingsmän, under det att antalet dessförinnan var bestämt till 42; dessutom skola 19 (förut 18) ledamöter väljas av landstinget självt. —

På Färöarna utses de valmän, som äga att välja öarnas representant i landstinget, hädanefter ej av lagtinget utan av dess »folkevalgte Medlemmer».

En viktig nyhet är upphävandet av de övergångsbestämmelser till 1915 års grundlag, enligt vilka under en viss följd av år den för valrätt vid folketingsvalen stadgade åldersgränsen så småningom skulle sänkas från 30 till 25 år. Fast denna övergångstid ännu ej tilländalupit, har gränsen nu fixerats till 25 år.

I detta sammanhang kan nämnas, att den danska vallagen av den 11 april 1920, för vars innehåll tidigare redogjorts i denna tidskrift, undergått vissa förändringar genom en lag av den 28 juni samt »Lov om de sønderjydske Landsdeles Repræsentation i Rigsdagen m. v.» av den 30 augusti 1920. — De nya bestämmelserna om riksdagsmännens arvoden återfinnas i lagen av den 28 juni. Redan förut funnos arvodesbestämmelserna i vallagen, medan de hos oss som bekant äro upptagna i riksdagsordningen och kräva den tunga apparaten med grundlagsändring för att kunna ändras. För de riksdagsmän, som äro bosatta i huvudstaden eller »indenfor en Afstand af 20 Kilometer fra Københavns Hovedbanegaard», är det årliga arvodet 4,000 kronor, för de övriga 5,200 kronor, vartill komma dyrtidstillägg enligt en lag av den 12 september 1919. Arvodet beräknas från den dag, då vederbörande är vald.

Det danska folket har under fjoråret åtskilliga gånger måst gå till allmänna val. Folketingsval ägde sålunda rum den 26 april, den 6 juli och den 21 september; landstingsval den 10 augusti och den 1 oktober, sedan »Valmandsvalg» med anledning av de senare försiggått den 30 juli och den 24 september. Hårtill kom folkomröstningen den 6 september, varvid tillämpades föreskrifterna i lagen om »Folkeafstemning i Anledning af Grundlovsforandringer», daterad den 23 juni s. å.

TYSKLANDS FÖRFATTNING FRÅN ANGLOSACHSISK SYN-VINKEL. I den engelska tidskriften *The Quarterly Review* (januari 1921) förekommer en artikel om The New German Constitution, författad av J. W. GORDON. Inledningsvis framhåller författaren såsom något anmärkningsvärt, att ett så vidlyftigt författningsverk på så kort tid kunnat bringas till avslutning. Den 8 februari 1919 sammanträdde nationalförsamlingen i Weimar, den 24 i samma månad angav inrikesstatssekreteraren d:r Preuss i ett tal de allmänna riktlinjerna för arbetet på att åstadkomma en ny konstitution, och den 11 augusti kunde den nya riksförfattningen underskrivas av presidenten.

Enligt Gordon var det särskilt tre omständigheter, som i hög grad underlättade arbetet: det rådde nästan enhällighet i fråga om de viktigaste punkterna; vidare besjälades nationalförsamlingen av en allmän önskan att så snart som möjligt kunna gripa sig an med arbetet att återuppbygga, vad kriget lagt i spillror; slutligen hade

man vid författningsarbetet ledning av åtskilliga utkast, av vilka tvenne hade ett slags officiell karaktär och utgjorde den naturliga utgångspunkten för hela arbetet. Att enigheten var så pass stor berodde bl. a. därpå, att man försiktigt undvek att upptaga frågor till avgörande, om dessa voro av alltför irriterande art och utan olägenhet kunde ställas på framtiden. En sådan fråga var spörsmålet om en ny statlig indelning inom rikets ram, särskilt åsyftande en reducering av Preussens område, vilket trots landavträdelserna dock rymde icke mindre än 40 mill. av samtliga 70 mill. invånare i hela riket.

Författaren gör det intressanta uttalandet, att hans eget folk föga torde hava uppmärksammat de förändringar i fråga om allmän politisk åskådning, som under kriget ägt rum i Tyskland. Det är förmodligen en förebråelse, som ej endast kan riktas mot engelsmännen. Den nya riksförfattningen avspeglar i viss mån de olika program, som de mäktigare partierna kämpat för både tidigare och framför allt under kriget. Då emellertid revolutionen kom nerifrån och blev av så katastrofartad natur, är det ej underligt, om de stora massornas opinion i väl hög grad kommit att sätta sin prägel på den nya författningen. Den engelske kritikern ställer sig ganska skeptisk emot den starkt utvidgade politiska rösträtt, som tillämpades vid valen till nationalförsamlingen och sedan fått ett rum i rikets författning. Han anser den vara ett arv från arbetar- och soldatrådens tid i början av den revolutionära eran. Hade revolutionen fått ett fredligare förlopp, skulle sannolikt nationalförsamlingen ha blivit utsedd på grundvalen av de gamla rösträttsbestämmelserna; församlingen hade emellertid då i valrättsfrågan fått ett synnerligen svårt problem att lösa i stället för att som nu ha blivit ställd inför en fait accompli. Författaren kritiserar formuleringen av författningens 21 artikel, enligt vilken riksdagsledamöterna äro representanter för hela folket och vid fullgörandet av sitt uppdrag ej äro bundna av några instruktioner från väljarna utan endast av sitt samvetes bud. Som bekant är denna § ej endast något för den tyska författningen utmärkande; liknade grundsatser finnas upptagna i andra länders konstitutioner. Från engelsk realistisk synpunkt är art. 21 — med allt erkännande av den sunda principen — av mycket ringa praktisk betydelse. Emellertid finner Gordon nämnda artikel intressant såtillvida som den markerar skillnaden mellan å ena sidan sovjet-systemet med dess privilegierade klass- och partyranni och å den andra det parlamentariska systemet »as developed under free institutions».

Den gamla tyska författningen var uppbyggd på principen om ett förbund av suveräna stater. Under kriget hade emellertid rikstanken trätt starkare i förgrunden än någonsin, och vid den centralkonferens, som i nov. 1918 hölls med representanter för de nya regeringarna i de tyska staterna, framhävdes den ofantliga betydelsen av att rikets enhet upprätthölls. I själva verket torde det ej

minst ha varit fruktan för att arbetar- och soldatråden skulle äventyra riksenheten, som gjorde, att dessa råds regim blev av så kort varaktighet. Inom nationalförsamlingen voro starka krafter i rörelse för skapandet av en tysk enhetsstat, men dessa neutraliserades av den fruktan, man på flera håll hyste, att Tyskland i så fall skulle komma att framstå som ett förstorat Preussen, varvid sådana stater som Bayern, Württemberg och Sachsen komme att dela Hannovers och Hessens öde 1866. Emellertid kommer det nuvarande Tyska riket att i högre grad än Bismarcks Tyskland framstå som ett enhetligt rike trots sin karaktär av sammansatt stat. Det bästa exemplet härpå erbjuder Reichsrats ställning enligt författningen i jämförelse med det gamla förbundsrådet, som det remplacerat¹. I motsats till förbundsrådet har »riksrådet» ej absolut veto i lagstiftningsfrågor; i viss mån har det snarast karaktären av rådgivande församling, vars auktoritet synes vara betydligt mindre än förbundsrådets på sin tid. Reichsrats plats i den tyska konstitutionen är nyckeln till förståelsen av denna. Man talar ej om detta råd som bärare av suveräniteten i det tyska riket, utan denna är delad mellan presidenten och riksdagen. Den förres ställning är enligt författningen rent av autokratisk. Som högste chef för förvaltningen har han större makt, än kejsaren hade, varvid författaren väl närmast tänker på det inflytande, som de olika staternas regeringar genom sina ombud i det inflytelserika förbundsrådet förut kunde utöva på riksförvaltningen. Gentemot riksdagen har presidenten upplösningsrätt, och genom sin rätt att, när han så finner lämpligt, låta en lag som riksdagen antagit, gå till allmän folkomröstning har hans maktställning även på lagstiftningens område i hög grad betonats. Visserligen fordras rikskanslerns eller vederbörande riksministers kontratsignation å samtliga av honom undertecknade akter och visserligen heter det i art. 54, att varje minister måste träda tillbaka, så snart riksdagen »genom uttryckligt beslut undandragit honom sitt förtroende», men närmare bestämmelser om verkställandet av detta lagbud saknas, och om vederbörande skulle uraktlåta att i detta avseende taga hänsyn till riksdagen, måste denna söka utfinna en taktik, varigenom i sista hand presidenten kunde bringas att respektera folkrepresentationens önskningsar.

Endast under vissa förutsättningar kan en riksdag med framgång utöva kritik av en regerings åtgärder. Den måste framför allt inom sin krets hysa en del ur funktion varande representanter för den högre administrationen i stil med ledningen för regeringsoppositionen i det engelska parlamentet, vilken som bekant uppträder med en rik fond av sakkunskap och måste vara beredd att vid en eventuell ministerkris övertaga regeringsansvaret. Att en dylik »ansvarig opposition» finnes inom en folkrepresentation säges med rätta vara en faktor av ofantlig betydelse. De tyska grundlagsstif-

¹ I fråga om den tyska författningens detaljer hänvisa vi till en framställning i Statsvetenskaplig tidskrift dec. 1919.

tarna synas ej ha sört för möjligheter att skapa en dylik opposition i den tyska riksdagen. Ministrarna ha visserligen rätt att uppträda inom riksdagen men behöva ej som sina engelska kolleger nödvändigtvis vara medlemmar av denna. Är en engelsk minister ej parlamentsledamot, så måste han göras till sådan antingen genom inval i underhuset eller genom att upphöjas till lord. Den senare möjligheten står ej öppen i Tyskland; den tyska riksdagen består ju liksom den gamla av endast en kammare, och denna väljes på grundvalen av en rösträtt, som i och för sig ingalunda garanterar en verkligt vederhäftig opposition. Som vidare den tyska ministeransvarigheten är individuell och ej kollektiv, blir skillnaden mellan det gamla systemet med ur den högre förvaltningen direkt utgångna experter som ministrar och det nya ej så stor, även om naturligen den politiska omvälvningen medfört stora personalförändringar inom administrationen. Vad oppositionen i riksdagen beträffar, talar mycket för att denna liksom före omvälvningen skall komma att präglas av doktrinär uppfattning av de samhällseliga spörsmålen eller vara alltför partibetonad, medan å andra sidan de regeringsvänliga komma att bli regeringens ja-herrar i alltför hög grad.

Var den egentliga lagstiftningsmakten i Tyska riket finnes, är svårt att avgöra, då folkomröstningsinstitutet under vissa förhållanden kan i hög grad neutralisera riksdagens legislativa myndighet. Den engelske iakttagare, som vi här referera, finner två ting vara särskilt utmärkande för det moderna Tysklands författningsförhållanden: förefintligheten av en stark exekutivmakt och av oavhängiga domstolar. De senare skola vi här lämna å sido. Vad den exekutiya makten beträffar, återkomma vi till Gordons framhävande av rikspresidentens framskjutna ställning enligt författningen. Även om denna i verkligheten ej är så uppenbar under nu rådande regim, så finnes alltid den möjligheten, att en president i framtiden kan komma att göra sig gällande på ett helt annat sätt och detta utan att gå utanför lagens ramar. Han väljes ej av riksdagen utan av det tyska folket; hans mandattid är 7-år, och han kan återväljas; han är högste befälhavare över rikets krigsmakt o. s. v. Den enda möjligheten att avlägsna honom från hans ämbete synes vara genom allmän folkomröstning, men en dylik kan i detta fall ej iscensättas utan initiativ av riksdagen med $\frac{2}{3}$ majoritet. Samma antal fordras, ifall riksdagen vill anhängiggöra åtal mot presidenten inför riksrätten. Med dessa utgångspunkter kommer författaren till den slutsatsen, att steget till monarki kan vara kortare, än man tror. Frånsett statsöverhuvudets ställning synes under den nya regimen, lika väl som under den gamla, makten i den tyska staten ligga mindre hos folket än hos den mäktiga byråkratien.

Särskilt intresse i utlandet förtjäna de i författningen upptagna bestämmelserna om viss samverkan mellan arbetare och arbetsgivare för tillvaratagande av näringslivets intressen. I viss mån kan »riksnäringsrådet» (Reichswirtschaftsrat) med sin rätt att framlägga

frågor inom dessa gebit för riksdagen anses ha övertagit en del av pressens uppgift härutinnan, och framtiden får visa, hurudant pressens förhållande till rådet kommer att gestalta sig, om rådet kommer att ledas av pressen eller tvärtom.

I slutet av sin redogörelse kommer författaren in på kapitlet om författningens förhållande till fredsfördraget i Versailles. I riksförfattningens art. 61 räknar man med möjligheten, att den tysk-österrikiska staten i framtiden kan komma att förenas med Tyska riket. När de tyska representanterna i Versailles med tydlig hän-syftning härpå den 22-sept. 1919 avgåvo en deklARATION, att alla bestämmelser i författningen, som stodo i strid med fredsfördraget, skulle anses som ogiltiga, så var denna deklARATION tämligen överflödig, enär ifrågavarande artikels ordalag ej kunde anses vara stridande mot Versailles-fördragets bokstav. Däremot kunde detta ej sägas om författningens 112 artikel, där det heter, att ingen tysk får utlämnas till någon utländsk regering »zur Verfolgung oder Bestrafung», en bestämmelse, som står i bestämd motsättning till fredsfördragets 228 §, som handlar om tyskars utlämning för s. k. krigs-förbrytelser. Gordon, som själv är engelsk kronjurist, anser att grundlagsstiftarna i Weimar på ett skickligt sätt korsat värjan med diplomaterna i Versailles, när de i en annan av författningens artiklar (116) proklamera den grundläggande rättssatsen: »Eine Handlung kann nur dann mit einer Strafe belegt werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde».

Den nya tyska riksförfattningen är även föremål för behandling av den bekante professorn vid universitetet i Chicago ERNST FREUND, som i juni-häftet 1920 av den amerikanska *Political Science Quarterly* har en längre redogörelse för densamma. Som denna är av huvudsakligen deskriptiv art, kunna vi här fatta oss mera kort. Iögonfallande är den sympati för Tyskland, som lyser fram här och var i framställningen; Freund har också fått sin grundläggande vetenskapliga utbildning i detta land och är väl förtrogen med tysk lynnesart.

Med styrka framhäves, att Tyska riket i sin nya författning starkt närmar sig enhetsstaten. Det talas ej längre om »stater» inom rikets ram utan om »länder», en term, som författaren ganska träffande översätter med »territories». Emellertid är en territoriell omgruppering önskvärd, ej minst med hänsyn till Preussens vidsträckt område och talrika folkmängd. Den nuvarande indelningen är av dynastiskt ursprung och föga överensstämmande med etnografiska och andra naturliga förhållanden. Liksom om man anat, att Preussen i framtiden komme att uppdelas i olika »länder», har man låtit hälften av detta lands representanter i riksrådet utses av de preussiska provinsförvaltningarna. Medan så gott som all lagstiftning tillkommer riket, är det enligt författningen i princip de olika län-

dernas myndigheter, som verkställa lagarna. Detta är kanske den mest markanta skillnaden mellan det amerikanska federativa systemet och det tyska. I Förenta staterna finnes det en särskild federativ organisation för verkställighet av unionens lagar. Detta, menar författaren, markerar en efterbliven ståndpunkt, även om systemet har sin förutsättning i speciellt amerikanska förhållanden. Den tyska utvecklingen, som pekar hän mot enhetsstaten, bör med uppmärksamhet följas av amerikanerna och av dem i viss mån tagas till föredöme, när den kan betraktas som en logisk nödvändighet i en sammansatt stat, där den nationella enheten blivit en levande verklighet.

Mot en del av de allmänna satsen, som återfinnas i författningen under rubriken »Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen», ställer sig den amerikanske vetenskapsmannen ganska kritisk, men erkänner, att det kan vara av en viss folkuppfostrande betydelse, om vissa uttalanden om de mänskliga rättigheterna i mera allmän form stå att läsa i en författningsurkund, blott formuleringen ej urartar till att närma sig banalitetens gräns. I detta sammanhang har han ett anmärkningsvärt uttalande i polemik med författningens egentlige skapare, d:r Preuss, som i en skrift under kriget yttrat sig ringaktande om tyskarnas politiska rättigheter under det gamla systemet. Författaren biträder Delbrücks ståndpunkt, som utgår från att tyska folket före kriget ingalunda kunde betraktas som politiskt omyndigt.

J. E. N.

II. Statistik och ekonomi.

SOCIALSTATISTISKA UNDERSÖKNINGAR I ALKOHOLFRÅGAN.

(Referat av ett föredrag inför Statistiska föreningen.)

Oavsett skiftande ställning till nykterhetsfrågan kunna alla vara överens om alkoholfrågans stora betydelse. Det föreligger skyldighet för var och en att söka bilda sig en personlig uppfattning i denna, och härvid kan statistiken ge god vägledning, då den äger möjlighet att genom massiakttagelser utöka den enskildes erfarenhetssfär.

Dock förefinnas för en alkoholstatistik särskilda svårigheter, i första hand därigenom, att den ej kan bygga på fakta utan på omdömen om fakta. Visserligen gäller detta om åtskillig annan statistik (t. ex. jordbruksstatistikens skördeuppskattningar, arbetslöshetsstatistiken), men inom alkoholstatistiken vila så gott som alla begrepp från de enklaste (såsom fylleriförseelser) till de mest komplicerade (ex. alkoholen såsom orsak till fattigdom, död) på subjektiva iakttagelser och omdömen. För alkoholstatistiken är

det därför ett viktigt metodiskt problem att undvika härav härflytande felkällor genom att söka i görligaste mån inskränka den subjektiva uppfattningens spelrum. I viss mån kan man härvid lita till alla statistikers tröst, »de stora talens lag», ehuru visserligen fall kunna inträffa, då överdrifter och underskattningar icke uppväga varandra, utan genomsnittet förskjutes i den ena eller andra riktningen. Korrektiv häremot bör sökas i en omsorgsfullt vald frågeställning, varjämte det är synnerligen önskvärt, om alkoholstatistiska undersökningar ej anordnas isolerade utan i en serie av antingen samtidiga utredningar av frågans olika sidor eller ock fortlöpande undersökningar av samma problem under flera år. Av största betydelse är även att uppmärksamt följa alkoholforskningens metoder och resultat i andra länder, särskilt våra i ekonomiskt och socialt avseende med oss tämligen likartade grannländer.

En annan svårighet är, att de alkoholstatistiska undersökningarna röra sig på ett ännu såsom mycket ömtåligt ansett område av det privata livet. Såsom sedermera skall beröras, lägges härigenom mycket allvarliga hinder i vägen för alkoholstatistiska undersökningar av mera ingående natur. Dessa svårigheter torde ej försvinna, förrän man även på detta område allmänt vänjer sig vid att anlägga icke små privata intresse- och känslösynpunkter utan en mera vidsynt uppfattning av den enskildes ansvar gent emot alkoholen och av dennas skadeverkningar särskilt för folkets stora mindre bemedlade huvudmassa.

Efter dessa metodiska anmärkningar må något beröras alkoholstatistikens utvecklingsgång. Denna har helt naturligt tagit färg av de olika problemställningarna på alkoholforskningens område. I början betraktades ju alkoholfrågan företrädesvis ur *medicinsk* eller individuellt hygienisk synpunkt; och statistiken fick då ur morbiditets- och mortalitetsstatistikens arsenaler samman söka bevis för absolutisters, måttlighetssupares och drinkares resp. dödsrisker och medellivslängd. Vid sidan av åtskilligt värdefullt material, såsom den engelska statistiken över yrkesdödlighet och vissa livförsäkringsbolags specialundersökningar, framkom härvid en mängd notisartade sifferorienteringar, som tjänat mera till förvillande än till upplysande av allmänheten. Trots den skarpa och hälsosamma kritik, som härvid utövats särskilt av H. Westergaard, kunna dylika notiser än i dag dyka upp i vår press, ofta med tydlig hallstämpel från alkohol- — och numera kanske också anti-alkohol — kapitalets stora centraler i England och Amerika. På alkoholforskningens område ha emellertid dylika statistiska och kvasistatistiska undersökningar numera alltmer trängts i bakgrunden, sedan alkoholproblemet börjat betraktas företrädesvis från den *sociala* sidan och uppmärksamheten närmast riktats på rusdrycksbrukets skadliga inflytande på samhällsorganismen. Därför hämtas nu vapnen företrädesvis från socialstatistiken, som har till uppgift att undersöka samhälleliga förhållanden eller kanske oftare missförhållanden och komma på spåren medel till deras

avhjälpande. Enstaka dylika undersökningar synas tidigt hava utförts i skilda länder, i synnerhet i samband med annan statistik (t. ex. fattigvårdsstatistik, kriminalstatistik). De tidigast anordnade systematiska undersökningarna av detta slag torde vara de, som verkställes av den privata amerikanska sammanslutning, som är känd under namnet »Committee of fifty», och 1893—1903 i ett flertal omfattande volymer samlade fakta om alkoholfrågan. Senare utfördes dylika undersökningar även i Europa, och de kommo till Norden genom de nykterhetskommittéer, som arbetade i Danmark 1903—07, i Norge 1910—15 och i Sverige 1911—20. De sistnämnda undersökningarna ha utförts av socialstyrelsen (en del även av kontrollstyrelsen), och huvudresultaten av dem hava framlagts i kommitténs i aug. 1920 avgivna förbudsbetänkande, men är avsikten att i utvidgad form publicera undersökningsserien i en särskild volym, som jämväl skulle inleda den hittills felande serien »nykterhetsstatistik» i den officiella socialstatistiken.

I Norge hava efter Eilert Sundts förebild utförts *direkta* undersökningar av alkoholförbrukarna i deras rätta levnads- och arbetsmiljö och även i vårt land har det föreslagits att anordna dylika. Det kan icke förnekas, att det från teoretisk statistisk ståndpunkt ligger något bestickande i tanken på att inom ett begränsat område ägna ett ingående studium åt alkoholismen i totaliteten av dess sociala verkningar. Men de hinder av särskilt folkpsykologisk art, vilka, som förut antytts, resa sig mot förverkligandet av denna tanke, äro så stora, att de, åtminstone för närvarande, icke synas vara överkomliga. Dylika lokalundersökningar torde därför i vårt land böra anstå, tills befolkningen mera genomträngts av en socialt fördjupad uppfattning i alkoholfrågan.

Tills vidare synes nykterhetsstatistiken därför i huvudsak vara hänvisad till en mera *indirekt* forskningsmetod. Härvid inskränker man sig till att undersöka de alkoholmissbrukare, vilka blivt »statistiskt gripbara», emedan de av olika anledningar — fattigvårdsbehov, brottslighet, lösdriveri, fylleri — redan blivt föremål för myndigheternas uppmärksamhet och av dem underkastats förhör eller prövningar, som, därest dessa skriftligen upptecknas, normaliseras och i vissa punkter fördjupas, kunna lämna primärmaterial jämväl för ganska djupgående socialstatistiska analyser.

Det måste emellertid med styrka framhåvas, att undersökningar av detta slag ingalunda uttömma ämnet, utan att de hava sin mycket bestämda begränsning. Arbetsvillighet, sjukdom och nöd finnas sålunda i många hem som följder av alkoholmissbruk, utan att man tar sin tillflykt till fattigvården, och förbrytare bliva blott en mindre del av dem, hos vilka dryckenskapen framalstrat råhet, opålitlighet eller osedlighet. Mellan de hem, som helt gå fria från alkoholmissbrukets följder, och dem, där dessa följder lejt till förhållanden, som statistiken kan räkna, såsom förbrytelser, fattigvård o. d., finnes ett brett bälte av hem, som på ett eller annat sätt få lida av detta missbruks konsekvenser, och från vilka

man icke får se bort, när frågan gäller alkoholbrukets skadeverkningsar. Inför så komplicerade problem måste emellertid statistikern ålägga sig nödig självbesinning och erkänna, att massiakttagelsernas och tabellernas metod här icke förslår, med mindre den kombineras med mera djupgående sociologiska forskningar. Härvid är närmast att tänka på Le Play's familjebeskrivningar, vilkas teknik nyligen av W. Schiff med stor fördel tillämpats på den alkoholstatistiken närstående hushållsstatistiken. Erfarenheten synes också hava givit vid handen, att på detta område så väl som å många andra sociala forskningsgebit de enbart extensivt bedrivna undersökningarna mången gång torde hava en mera negativ uppgift; nämligen att i förligaste mån förebygga obehöriga generaliseringar, medan nya positiva resultat bäst stå att vinna genom en kombinerad av dessa extensivundersökningar med till sitt omfång begränsade men till sitt innehåll så mycket rikhaltigare intensivundersökningar.

Lämnar man å sido framtidsperspektiven och håller sig till vad som föreligger, så torde grupper såsom fattigunderstödda, brottslingar o. d., inom vilka i skärpt form framtråda de förhållanden, som utgöra orsaker till och följer av den, särskilt för vårt lands mindre bemedlade befolkning så skadebringande alkoholismen, utgöra de lämpligaste undersökningsföremålen för en nygrundad socialstatistik i nykterhetsfrågan, ty denna måste åtminstone i sitt begynnelsestadium lägga huvudvikten på grova mått och tydliga kausalsammanhang och har blott i ringa utsträckning möjlighet att åskådliggöra finare nyanser och klarlägga invecklade orsakskombinationer. Sålunda bidra studier av för fylleriförseelser anhållna, av fattigunderstödda och av brottslingar att sprida ljus över alkoholfrågans viktigaste sidor, nämligen alkoholkonsumtionen och alkoholmissbrukets utbredning, alkoholbrukets ekonomiska skadeverkningsar och alkoholbrukets moraliska skadeverkningsar.

Vad först beträffar *alkoholkonsumtionen*, utgör 'det närmast till hands liggande statistiska uttrycket' för denna i olika länder den efter vanliga grunder (tillverkning — export + import) beräknade, för konsumtion tillgängliga totalkvantiteten av alkoholvaror. Härifrån måste dock dragas industrisprit, vare sig den denatureras eller ej, vilken t. ex. i Tyskland före kriget utgjorde c:a hälften av totalkvantiteten. Bättre siffror erhåller man dock givetvis, därest man genom monopolisering av spritdrycksförsäljningen e. d. är i tillfälle att erhålla lokalt differentierade uppgifter ej blott om den beräknade utan även om den faktiska konsumtionen av viktigare rusdrycker (så i Sverige fr. o. m. 1916). För att göra förbrukningssiffrorna mera hanterliga, plägar man ju utportionera dem på hela landets befolkning. Men dylika huvudkvoter giva klen belysning av det faktiska läget, med mindre de differentieras efter olika slag av drycker och konsumenter. I förstnämnda avseende må erinras om schweizaren Milliets, av bl. a. von Mayr med intresse upptagna förslag om »skadlighetskoefficienter», avseende att »väga» de olika dryckernas sociala skadeverkningsar

(brännvins skadeverkan antages vare 4 och ölets 1 1/2 gånger större än vinets). I fråga om förbrukningen må erinras om, att barn, kvinnor (merendels) och absolutister ju härvid knappast spela någon roll, och att en allmännare utbredning av alkoholfria sällskapsvanor kan medföra stillastående eller tillbakagång av alkoholkonsumtionen över huvud men på samma gång dess koncentration till och förmering inom en relativt liten grupp av alkoholmissbrukare, något som under senare år särskilt synes varit fallet i Förenta Staterna. Vidare äro alkoholvanorna mycket olika inom olika yrkes- och inkomstgrupper. Exakta siffror i detta avseende har man, ehuru merendels förgäves, sökt i hushållsstatistiken, ty åtminstone i de länder, där denna grundas på för ett helt år förda hushållsböcker, utgöra bokförarna en elit, som särskilt i fråga om lyxkonsumtion knappast kan anses typisk för de mindre bemedlades djupa led. I vårt land har det individuella kontrollsystemet med dess bokföring av den enskildes rusdrycksinköp givit ett i sitt slag enastående material till kännedom om spritdryckskonsumternas antal och alkoholvanor, vilket jämväl för år 1916 utnyttjats av kontrollstyrelsen i en på nykterhetskommitténs initiativ verkställd undersökning av »förbrukningen av utminuteringsvis sålt brännvin efter yrkesgrupper och inkomstklasser». Förutom den begränsning till ungefär halva den »legitima» alkoholkonsumtionen, som ligger i själva planen, måste dock en dylik undersökning, särskilt om den nu skulle upprepas, räkna med åtskilliga svagheter och felkällor. Sålunda lämnas å sido den illiegitima spritflod, som de senaste åren sökt sig väg vid sidan av det allmännas restriktioner, och vilken enligt en i tidningspressen synlig, på den ökade jästförbrukning byggande, men av åtskilliga skäl mycket för hög beräkning, för år 1918/19 skulle t. o. m. överstigit hela den legitima drickesbrännvinstillverkningen. Vidare torde det vara klart, att motboksinnehavarna ingalunda alltid, allra minst efter kristidens förvirring på detta område, sammanfalla med de faktiska konsumenterna.

En statistik över verkliga alkoholkonsumenter blir däremot i eminent grad statistiken över *fylleriförseelserna*, men såsom mått på alkoholkonsumtionen och alkoholmissbrukets utbredning har även den sin begränsning. Av den alkoholkonsumtion, som åstadkommer skada och sålunda är att anse som missbruk, kan även i länder med sträng uppfattning härvidlag (såsom de nordiska och anglosachsiska i motsats till de tyska) blott beivras den del, som ger sig till känna i form av fylleri å offentlig plats. Och i praktiken blir av gatufylleriet blott en viss, efter ortens praxis växlande del föremål för polisingripande. Med hänsyn till det nu sagda lämpar sig förefintlig fylleriförseelsestatistik mindre väl för interlokala och än mindre för internationella jämförelser rörande nykterhetstillståndet, men ger däremot sifferserier, vilka ganska väl belysa dettas förändringar i samma ort och land. Inlägger man exempelvis å ett diagram kurvor för antalet fylleriförseelser i Sverige och Norge under de sju sista åren, får man, oaktat de

båda ländernas principiellt skilda nykterhetspolitik (individuell kontroll, resp. politiskt förbud), tämligen överensstämmande utvecklingslinjer, om man från ser en topp i Norge för det där till större delen restriktionsfria »guldåret» 1916.

Den fortlöpande fylleristatistik, som utarbetas av socialstyrelsen, har i sina personkort även möjlighet att tränga ganska djupt in i de för fylleri anhållnas personliga och sociala förhållanden. En bearbetning av 1917 års material ur dessa synpunkter föreligger i nykterhetskommitténs betänkande, och då detta »lågvattnår» ingalunda kan betecknas som normalt, har arbetet fullföljts även med avseende på de båda följande åren. Bland härvid framkomna resultat må blott pekas på tvenne, ett för oss fördelaktigt och ett ofördelaktigt. Det ena är kvinnornas ringa kontingent, blott några få procent mot 20—30 % i t. ex. England. Det andra är det stora antalet unga män och pojkar bland de berusade. Visserligen har bearbetningen ådagalagt, att fyllerifallens utökning 1919 till det dubbla mot föregående år icke, såsom var att frukta, gått ut särskilt över ungdomsklasserna, utan att fastmer fylleristocken i åldersavseende företett bilden av en i det närmaste konstant statistisk typ. Men på samma gång framträder det faktum, att medan i Sverige c:a 22 % av de offentligen berusade äro under 25 år, var motsvarande tal i Förenta Staterna redan 1910¹ endast c:a 10 %. Det ligger i sakens natur, huru mycket lättare ett förbud måste vara att genomföra i ett land, där alkoholmissbrukarna förnämligast äro att söka i en försvinnande generation, än där den uppväxande ungdomen ständigt håller denna sorgliga armé fulltalig.

Vänder man därefter uppmärksamheten till de undersökningar, vilka avse alkoholens *ekonomiska skadeverkningar*, må i fråga om källorna för kunskapen om hushållsbudgetens belastning genom rusdrycksinköp hänvisas till vad förut yttrats angående budgets- och motboksstatistiken. Det är emellertid ej blott genom sitt försvagande av arbetarhushållens ekonomi, utan kanske än mer genom sina verkningar till försämring av arbetskraften och förminskning av arbetsresultatet, som alkoholbruket bidrar att sänka de mindre bemedlades levnadsstandard. Rörande problemet alkohol och arbete föreligga vissa statistiska data från utlandet, särskilt Tyskland före och England under kriget. Men att statistiskt belysa de olika stadierna i utförsvägen låter sig knappast göra, utan måste man koncentrera ljuset på de familjer och individer, som nått boten och måst omhändertagas av fattigvården. Undersökningar rörande problemet alkohol och fattigdom finnas också talrikt nog, alltifrån Charles Booths banbrytande forskning på 1880-talet. Felkällor, varigenom resultaten bliva av tvivelaktigt värde, äro emellertid i första hand svårigheten att konstatera, speciellt å stora platser med rörlig befolkning men ofta även eljest beträffande äldre under-

¹ Prisoners and Juvenile Delinquents in the United States 1910. Bureau of the Census. Washington 1918.

stödstagare, om och i vad mån alkoholmissbruk tidigare förekommit. Vidare beror det på subjektiv uppfattning och måste således mer eller mindre överlåtas åt godtycket att avgöra, när man skall anse ett konstaterat alkoholbruk som missbruk, åtminstone i den meningen, att det kan tänkas ha utgjort en medverkande orsak till fattigdomen. Därför ha de resultat, som hittills gjorda undersökningar kommit till, blivit mycket olika.

I vårt land möta dylika undersökningar stora svårigheter på grund av det bristfälliga och outvecklade skick, varuti den officiella fattigvårdsstatistiken ännu befinner sig. Detta är så mycket mer beklagligt, som fattigvårdsstatistiken i viss mån kan anses bilda utgångspunkten för hela socialstatistiken, liksom ju socialpolitikens yttersta mål är fattigdomens avskaffande. Nu saknas exempelvis all statistik rörande fattigvårdsbehovets orsaker, låt vara att vissa komplement därtill kunna erhållas genom fattigvårdslagstiftningskommitténs och rusdrycksmedelskommitténs undersökningar för något decennium tillbaka. Av dessa var åtminstone den senare speciellt inriktad på problemet alkohol och fattigdom, men mera omfattande material i denna fråga lämnar socialstyrelsens nyligen framlagda undersökning, vilken avser ett par hundra städer, köpingar och landskommuner med över 85,000 understödstagare år 1915. Undersökningen har givit vid handen, att alkoholbruket varit medverkande orsak till fattigvårdsbehovet beträffande 12,1 % av de direkta understödstagarna i städerna, 7,6 % i industrisocknarna, 3,1 % i jordbrukssocknarna samt 6,7 % i hela riket (vägt medeltal).

Även i fråga om alkoholbrukets *moraliska skadeverknings* kan statistiken blott föga belysa själva nedbrytningsarbetet utan egentligen dess slutliga resultat. Ett bidrag till belysningen av den kräftska på det nutida samhällslivet, som betecknas av drinkarhemmen, ger dock en enquête bland några hundra barnavårdsnämnder; åsyftande att erhålla svar på frågan, i huru många fall, där nämnden ingripit och vidtagit åtgärd, barnets föräldrar eller vårdare varit begivna på starka drycker.

Verkligt statistiskt gripbara bliva alkoholmissbrukets följder först då råheten, opålitligheten och osedligheten gått ända till förbrytelse. Spörsmålet om alkohol och brott tillhör också den, som sedan gammalt varit föremål för mycken uppmärksamhet från så väl kriminalisters som socialintresserades sida. En intresseväckande behandling har på senare åren ägnats detsamma särskilt i Holland, Bayern och Danmark. Dessa undersökningars stora förtjänst ligger särskilt i påvisandet av, att en tillförlitlig bild av sambandet mellan alkoholism och brottslighet vida lättare kan erhållas vid domstolarna, där riktigheten av erhållna uppgifter kan prövas på mångahanda sätt, än, såsom merendels försökts vid tidigare undersökningar, i fängelset, där de ifrågavarande personernas upplysningar om sig själva äro svåra att kontrollera och med nödvändighet måste starkt påverkas genom inflytelser från den helt förändrade miljön.

En dylik fängelsestatistik äga vi sedan mer än trettio år i fängvårdsstyrelsens årliga berättelser. Mot denna statistik, som i de flesta fall grundas på fångarnas egna uppgifter, hava åtskilliga invändningar gjorts och kunna göras, som ställa dess analys av det faktiska läget i tvivelsmål. Men det är ett inom statistiken välbekant förhållande, att efter samma grunder insamlade sifferuppgifter kunna, även om de i och för sig ej äro så alldeles exakta, giva en nog så tillfredsställande bild av ett visst utvecklingsförlopp. Detta gäller även om förevarande sifferserier, vilka, särskilt om de åskådliggöras i grafisk form, ge en mycket intresseväckande bild av den allmänna brottslighets- och den speciella alkoholbrottslighetskurvans parallellism och antagonism, den sistnämnda särskilt under krisåren.

Nyligen har även i Sverige av socialstyrelsen verkställts en på doinstolsmaterial grundad alkoholstatistisk undersökning. Primärmaterial till denna har under år 1917, sålunda tyvärr under ett både i kriminalitets- och i alkoholavseende föga typiskt år, insamlats genom rikets underdomstolar, vilka fått sig ålagt att för varje person, som under loppet av detta år sakfällts för grövre brott, ifylla ett för ändamålet upprättat formulär, varuti man sökt uppmärksamma de båda olika vägar, på vilka alkoholbruket kan påverka brottsligheten, nämligen dels i form av ett moralbegreppen gradvis uppluckrande kroniskt alkoholmissbruk, dels såsom ett särskilt affektförbrytelser o. d. medförande akut alkoholmissbruk. Vid bearbetningen hava de särskilda brottsgrupperna särhållits och för var och en av dem undersökts alkoholbrottslighetens sammansättning. De högsta procenttalen (40—50 %) visa då de huvudsakligen våldsbrott inneslutande förbrytelsegrupperna brott mot staten och mot enskild person, där gärningsmannens berusade tillstånd spelat huvudrollen, medan beträffande egendomsförbrytelserna den här övervägande i samband med vanemässigt rusdrycksmissbruk stående alkoholbrottsligheten företer väsentligt lägre tal (ca 20 %). Anmärkningsvärd är även våldsbrottens koncentration till de speciella »alkoholdagarna», vilka enligt fylleriförseelsestatistiken i vårt land åtminstone i städerna äro fredag, lördag och måndag, medan, väl på grund av vår restriktionslagstiftning, den i Tyskland m. fl. länder i detta avseende skarpt framträdande söndagen intager en mera undanskymd plats.

Bertil Nyström.

STATISTISKA BÖCKER. Året 1920 har ju varit exceptionellt med hänsyn till antalet böcker behandlande statistiska ämnen. Icke mindre än tre böcker av svenska författare och en norsk ha under året varit föremål för omnämnande i dessa översikter. För stunden ligger på vårt bord tre danska böcker förtjänta av särskilt omnämnande. På det att eventuella utförligare recensioner ej må föregripas må detta omnämnande här inskränkas till största korthet.

Den officiella statistiken i Danmark är ju i motsats till den svenska i hög grad centraliserad. Det centrala statistiska ämbetsverket heter numera *Det Statistiske Departement* och inrättades under namnet *Statens statistiske Bureau* den 1 januari 1896. Dessförinnan fanns sedan 1850 en mindre statistisk byrå (*Det statistiske Bureau*). Med anledning av omorganisationen 1896 utarbetade dåvarande chefen för Statens statistiske Bureau *Marcus Rubin* en historik över den föregående organisationen, vilken under titeln *Statistisk Bureaus Historie* år 1899 utkom som officiell publikation. Då nu ytterligare 25 år förflutit har man utgivit en fortsättning på detta verk under titeln *Det statistiske Departement 1896—1920*. Häre behandlas ämbetsverkets och den officiella statistikens organisation och arbete under de senaste 25 åren, och har därigenom en bekväm möjlighet beretts att få en överblick över de förhållanden, som på den officiella statistikens gebit råda i vårt södra grannland.

Ett arbete av helt annan art är professor *WARMINGS Lærebog i Danmarks statistik*. Häre behandlas icke den officiella statistikens organisation, utan landets förhållanden i siffermässig belysning av denna statistiks resultat. Boken kan till viss grad betraktas som en förkortad upplaga av samme författares över tre gånger så stora *Haandbog i Danmarks statistik* (København 1913) och är avsedd som lärobok vid universitetet. Som lärobok vid de svenska universiteten är denna framställning naturligtvis för speciell, men kan dock möjligen komma till användning för högre examina.

Mera allmänt brukbar för undervisning här i landet är den av *W. Jensen* och *M. Koefoed* utgivna *Befolkningsförhållandena under nittonde århundradet* (Stockholm P. A. Norstedts och Söners förlag). Att boken är utgiven på svenska betyder väl mindre, men den exposé som däri gives av den s. k. befolkningsfrågan samt av befolkningsstillståndet och befolkningsrörelsen i kulturländerna kan nog få användning som inledning till speciellare befolkningsstatistiska studier. Därvid stannar dess användbarhet dock säkerligen icke. Boken riktar sig till ett långt bredare publikum. Dess framställning tynges ovanligt litet av siffror; icke en enda tabell förekommer, men väl översiktliga grafiska diagram. Därigenom har arbetet blivit i hög grad tillgängligt även för icke tränade »sifferläsare», och det torde nog finnas många sådana, som önska erhålla en inblick i befolkningsstatistikens huvudresultat. För dem lämpar sig boken bra, icke minst på grund av den objektiva och otendentiösa behandling, som tydligen varit författarnas strävan. Å andra sidan har emellertid denna strävan resulterat i en viss färglöshet över det hela och kanske slagit över i något för omsorgsfullt undvikande av varje ställningstagande till de mera brännande frågorna.

S. D. W.

LITTERATURGRANSKNINGAR.

S. D. WICKSELL: *Elementen av statistikens teori med särskild hänsyn till befolkningsstatistiken*. Svenska försäkringsföreningens förlag, Stockholm 1920.

Föreliggande arbete utgör en bearbetning av en serie föreläsningar, som förf. på anmodan av Svenska försäkringsföreningen hållit vid dess utbildningskurser i Stockholm. Med föreläsningarna avsågs att giva en bred, populär framställning av statistiken, särskilt av problem, som sammanhånga med befolknings- och försäkringsstatistiken, samt av de metoder, som vid dessas statistiska behandling komma till användning. Att inom ramen av en föreläsningsserie giva ett ämne med sådan bredd en uttömmande behandling vore givetvis omöjligt. Å andra sidan skulle emellertid framställningen förlorat allt för mycket av intresse, om endast de elementära och grundläggande begreppen berörts, och det torde därför få betraktas som ett mycket lyckligt grepp, då förf. lagt huvudvikten dels vid det rent begreppsmässiga, och dels vid att genom lämpligt valda exempel åskådliggöra de mera matematisk-statistiska metodernas användbarhet. Arbetet får härigenom med hänsyn till de begreppsmässiga utredningarna karaktären av elementär lärobok, och en synnerligen värdefull sådan, på samma gång som det ger en orienterande föreställning om, hur man med hjälp av mera avancerade matematiska metoder kan tränga de demografiska problemen närmare in på livet. I sistnämnda avseende skiljer sig arbetet från de flesta övriga på detta gebit.

En av arbetets största förtjänster ligger, som redan påpekats, i dess begreppsutredande karaktär. Den rena, elementära begreppsanalysens betydelse, har hittills i de flesta läroböcker på området, om ej helt förbisetts, så dock ej ägnat tillräcklig uppmärksamhet. Förf:s klara och tydliga framställning och behandling av hithörande frågor torde därför utan tvekel bliva lika välkommen som den är välbehörlig. En anmärkning, ehuru den kanske mera sammanhänger med arbetets disposition, torde emellertid i detta sammanhang kunna göras och avser distinktionen mellan homograd och heterograd statistik. Förf. har visserligen i arbetets början klart och tydligt definierat de båda begreppen, men i fortsättningen

kunde nog mera skarpt pointerats, vad som faller under den homograde och vad som faller under den heterograde statistikens behandlingsmetoder.

Vid genomförandet av den andra av arbetets grundidéer, nämligen exemplifieringen av de matematisk-statistiska metodernas användbarhet, har förf. gjort framställningen mera deskriptiv. Avsikten har, som förf. själv säger, mera varit att visa, hur och var de statistiska metoderna kunna användas och vilka ändamål de tjäna, än att lära ut, hur de bäst uppställas för numeriska räkningar. Ehuru därför de flesta bevis och härledning ar uteslutits, så är det dock ofta matematiskt ganska avancerade metoder som demonstreras, och för ett fullt förståande och ett fullt uppskattande av dessa äro nog vissa förkunskaper behövlige. Medan därför arbetet på grund härav delvis förlorar sin didaktiska karaktär, så är det dock från en annan synpunkt, och speciellt för nybörjaren, synnerligen värdefullt. Förf. har nämligen särskilt lagt an på att klarlägga de använda metodernas konkreta innebörd, en sak som vid de mera matematiska framställningarna ofta förbises.

I bokens tre sista kapitel behandlas mera speciella problem, som sammanhånga med dödlighets- och försäkringsstatistiken. Särskilt anmärkningsvärt är här det beteckningssätt, förf. använder för att känneteckna de olika massorna av döda och levande. I likhet med det i försäkringsmatematiken använda beteckningssättet är även detta till utseendet ganska avskräckande men erbjuder stora fördelar, då det gäller att enkelt och enhetligt karaktärisera olika massor.

F. Esscher.

Till red. insända skrifter.

- Arkiv för patent-, mönster- och varumärkesskydd. Organ för Svenska föreningen för industriellt rättsskydd. Utg. AXEL HASSELROT. Årg. 2. H. 6. Uppsala 1920.
- Finlands officiella statistik. XXVI. Arbetsstatistik. A: 13. Olycksfallen i arbetet året 1916. — A: 15. Olycksfallen i arbetet året 1917. Hfors 1920.
- Finsk Kommunaltidskrift. Årg. V. Nr 9—10. Hfors 1921.
- Förhandlingar vid nordiska nationalekonomiska mötet i Stockholm den 31 augusti—2 september 1920. Sthlm 1920.
- Försäkringsföreningens Tidskrift. Årg. 43. H. 4. Sthlm 1920.
- Helsingfors stads statistik. I. Hälso- och sjukvård. 1919. Utg. av Helsingfors stads Statistiska kontor. Förra delen. Hfors 1921. — II. Utrikes handel. 1919. Utg. av Helsingfors stads Statistiska kontor. Hfors 1920. — V. Stadens räkenskaper och bokslut 1919. Berättelse avgiven av Helsingfors stads drätselkontor. Hfors 1920.
- Historisk Tidskrift, utg. av Svenska Historiska Föreningen genom TORVALD HÖJER. Årg. 40. H. 3. Sthlm 1921.
- Industria. Svenska arbetsgivareföreningens tidning. Red. AXEL BRUNIUS. Årg. XVI. Nr 25—26. Årg. XVII. Nr 1—3. Sthlm 1920 o. 1921.
- Institut International d'Agriculture, Rome. Bulletin de statistique agricole et commerciale. 1920. N:o 12. 1921. N:o 1. — Bulletin mensuel des institutions économiques et sociales. 1920. N:o 12. Rome.
- Kommersiella Meddelanden, utg. av Kungl. Kommerskollegium. Årg. 7. Nr 24. Årg. 8. Nr 1—2. Sthlm 1920 o. 1921.
- Kommunalkalender för Helsingfors stad. IV. 1920. Utg. av Helsingfors stads Statistiska kontor. Hfors 1920.
- K. Socialstyrelsen. Statens förlikningsmäns för medling i arbetstvister verksamhet år 1919. Sthlm 1921.
- Meddelanden från Handelskammaren i Gefle. 1920. H. 3—4. Gefle 1920.
- Mercator. Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. XV. Nr 51—52. Årg. XVI. Nr 1—7. Hfors 1920 o. 1921.
- Nationalekonomisk Tidsskrift. Red. EINAR COHN. 1920. H. 5—6. Kbhvn.
- Nordisk Försäkringstidskrift. 1921. N:o 1. Sthlm 1921.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri, utg. av Letterstedtska Föreningen. Red. OSCAR MONTELIUS. 1920. H. 7—8. 1921. H. 1. Sthlm 1920 o. 1921.
- Samling av anmälningar till sjukasseregistret. 1919. Nr 2—4. Sthlm 1920.
- Samling av anmälningar till understödsföreningsregistret. 1919. Nr 2—4. Sthlm 1920.
- Skogen. Populär tidskrift, utg. av Svenska Skogsvårdsföreningen. Årg. 8. H. 1—2. Sthlm 1921.
- Skogsvårdsföreningens Tidskrift. Årg. 18. H. 11—12. Årg. 19. H. 1—2. Sthlm 1920 o. 1921.
- Social Tidskrift, utg. av Socialministeriet och Socialstyrelsen i Finland. Årg. 14. N:o 5—6. Hfors 1920.
- Sociala Meddelanden, utg. av K. Socialstyrelsen. 1921. Nr 1—2. Sthlm 1921.
- Statistisk Månadsskrift, utg. av Stockholms stads Statistiska kontor. Årg. XV. H. 11—12. Sthlm 1921.
- Statistisk Årsbok för Göteborg. Årg. 20. 1919. Afd. I. Gbg 1920.
- Statistisk Årsbok för Helsingfors stad. 1920. Utg. av Helsingfors stads Statistiska kontor. Hfors 1920.
- Svensk Försäkrings Årsbok 1920. Årg. 5. Sthlm 1921.
- Svensk Tidskrift. Utg. av GÖSTA BAGGE och YNGVE LORENTS. Årg. XI. H. 1. Sthlm 1921.
- Svenska Landsbyggens Kommunaltidning. Red. GUSTAV A. ALDÉN och JANRIK BRÖMÉ. 1921. Nr 1—2. Sthlm 1921.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift. Red. HELGE LINDHOLM. Årg. 12. H. 8. Sthlm 1920.
- Svensk Juristtidning. Årg. 5. H. 6. Sthlm 1920.
- Sveriges officiella statistik. Arbetartillgång, arbetstid och arbetslön inom Sveriges jordbruk år 1919. Av Socialstyrelsen. Sthlm 1920. — Bergshantering år 1919. Av Kommerskollegium. Sthlm 1920. — Kooperativ verksamhet i Sverige åren 1914—1916. Av K. Socialstyrelsen. Sthlm 1920. — Registrerade sjukkassor åren 1916—1918. Av K. Socialstyrelsen. Sthlm 1921.
- Tiden. Red. GUSTAV MÖLLER. 1920. Nr 7—8. Sthlm 1920.
- Tidskrift, utg. av Juridiska Föreningen i Finland. 1920. H. 6. 1921. H. 1. Hfors.
- Wirtschaftsdienst Deutscher Volkswirt, herausgegeben vom Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv. 1920. Nr 51—52. 1921. Nr 1—7. Hamburg.
- BARNICH, G., Essai de politique positive basée sur l'Energétique sociale de Solvay. Bruxelles 1919.
- BRISSENDEN, PAUL FREDERICK, The I. W. W. A Study of American Syndicalism. New York 1920.

Brand- och Lif-
försäkringsaktiebolaget

SKÅNE

Malmö

== Samtliga fonder 31, 1921 ==

c:a 50,000,000 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-, Vattenskad-,
Glas-, Garanti-, Skadestånds-,
Automobil- och Ansvars-

försäkringar meddelas av

Försäkringsaktiebolaget
MALMÖ

genom bolaget Skånes agenter.