

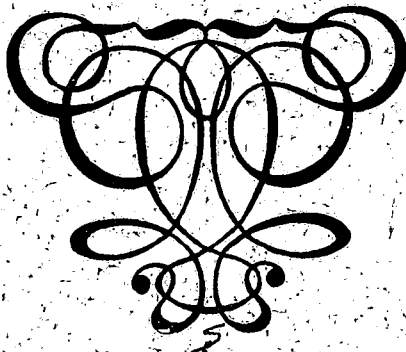
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

Axel Brusewitz, Den svenska utrikesnämndens norska och danska paralleller (forts. och slut). — Herbert Tingsten, De konstitutionella fullmaktslagarna i Tyskland efter världskriget. — Lage Staël von Holstein, Den första svenska tremilsgränsen. — Översikter och meddelanden: I. Politik: Kommunalförfattningsfrågor vid 1924 års riksdag, Av J. E. Nilsson. — Litteraturgranskningar: Carl Burrau, Forskringsstatistikens Grundlag. Anm. av S. D. Wicksell.

ÅRG. 28

MAJ 1925

HÄFT. 2

LUND · · STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION · · LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50.

PRENUMERATIONSANMÄLAN

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT kommer att under innevarande år, liksom förut innehålla dels vetenskapliga uppsatser i politik — ordet taget i sin äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi, dels en avdelning översikter och meddelanden, avsedd att hålla läsaren à jour med vad som händer och skrives å hithörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande, framför allt svensk, men jämväl annan nordisk samt utländsk statsvetenskaplig litteratur. Tidskriften vill framträda som ett organ för vetenskaplig orientering och diskussion i de ämnen, vilka falla inom den angivna ramen.

Tidskriftens redaktion handhaves, under överinseende av Fahlbeckska stiftelsens kollégium (professorerna S. WALLENGREN, R. MALMGREN, E. SOMMARIN, L. WEIBULL och M. P. NILSSON), närmast av professor MALMGREN som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, under medverkan av professor SOMMARIN (nationalekonomi) och docenten S. WICKSELL (statistik) samt d:r K. TYNELL och lektor J. E. NILSSON (Översikter och meddelanden, avd. Politik).

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 c:a 75 öre pr. ark.

Prenumeration kan ske antingen genom postverket eller direkt hos Statsvetenskaplig Tidskrifts Expedition, Lund.

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

Lund i februari 1925.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN.

Av Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen har utkommit:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. En kritisk studie över socialdemokratisk världsåskådning. 1920. Pris kr. 4: —
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skåne-marknaden. Studier i Lübecks pundtullsböcker och pundtullskvitton 1368—1369 och 1398—1400. 1922. Pris kr. 3: 50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3: —
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsättlighet. En redogörelse för svensk praxis. 1925. Pris kr. 5: —

i stället vid växande N närmar sig den undre gränsen $100\sigma q_0$, där q_0 är medelrisken (mediet av de varierande q -värdena).

Även om alltså författarens tes angående den »relativa ofarligheten av riskens variabilitet» innebär en — i vissa tänkbara fall — betydande överdrift, så är hans bok dock icke därmed dömd eller fördömd. De anmärkningar, som ovan gjorts, avse enligt min mening ett par punkter inom riskteorien, vilka böra påkalla ytterligare uppmärksamhet i och för en fördjupning och större praktisk tillämplighet av denna teori. Därför önskar jag närmast att de skola betraktas såsom ett motiv för en förhoppning om att D:r Burrau skall låta sin bok följas av en andra del eller av en utförligare och mindre elementär framställning.

Så gott som allt pionjärarbete kännetecknas ju av en viss primitivitet och D:r Burraus bok är härutinnan intet undantag. Den innehåller emellertid, med den begränsning författaren på goda grunder ålagt sig, så många nyttiga sanningar och lärrika exempel och erbjuder för övrigt i sin lätt kåserande framställningsform en så angenäm läsning, att man med nöje kan rekommendera den. Elementärt skriftställarskap på detta område erbjuder ju stora svårigheter och är alltför lätt att kritisera. Att gardera sig mot alla upptänkliga missförstånd och missbruk är nästan omöjligt i en knapphändig framställning. Ett och annat i D:r Burraus bok kunde kanske varit klarare, ett och annat mera stringent uttryckt, men på det hela taget synes författaren ha löst uppgiften på ett lyckligt sätt. Man må önska författaren all framgång i hans strävan att i sakförsäkringen införa »en skolad tankegång och ordnade principer». Man må icke glömma att det höga »sociala anseende» som medföljer namnet »försäkring», väsentligen har sin grund i personförsäkringens höga nivå i detta hänseende.

D:r Burraus bok har också utkommit på tyska i »Wirtschaft und Recht der Versicherung», 56:te årg., vilken utges av »Verband öffentlicher Feuerversicherungsanstalten in Deutschland».

S. D. W.

ytterligare stora krav på den vetenskapliga behandlingen av skadestatistiken är givet¹.

Den tredje nämnda omständigheten, nämligen att man i sakförsäkringar icke utan vidare får utgå från att skadornas inträffande och därmed variationerna i de årliga ersättningsbeloppen följa det enklaste sannolikhetschemat eller s. k. Bernoulliska teoremet har av författaren egentligen alls ej upptagits, till diskussion. Några *antydningar* göras dock i slutkapitlet och det förefaller uppenbart, att författaren ansett detta gebit falla utanför det rent elementära, som han satt sig före att behandla. Denna ståndpunkt synes också vara rimlig nog. Man måste här, liksom t. ex. i nationalekonomien, där ju teori och praktik stå i ett liknande förhållande till varandra, göra början med de sanningar som gälla under vissa enkla förutsättningar. Dessa böra — såsom författaren uttrycker det — gå envar försäkringsman i blodet. När så skett kan tiden vara inne att försöka lösa de svårare problemen och väcka intresse för en mera avancerad teori.

Emellertid synes det som om D:r Burrau är benägen att i någon mån bagatellisera nu berörda frågor. I kap. XIX med rubriken *Den förhållsvise Ufarlighet of Risikoens Variabilitet* räknar han upp en hel del orsaker till att skaderisken icke förhåller sig konstant utan fluktuerar från år till år kring ett medelläge. Han är sålunda fullt medveten härom och anför t. o. m., att detta förhållande brukar anföras som bevis för, att det är omöjligt skaffa tekniskt underlag för en skadeförsäkringsverksamhet. Variabiliteten i fråga synes sålunda vara något rätt allmänt känt och erkänt. Men D:r Burraus konklusion är, att eftersom en variation i skadesannolikheten q rätt litet påverkar medelavvikelsen i premiesumman: $v \sqrt{Nq(1-q)}$ (v försäkringsbeloppet, N antalet försäkringar) så spelar en sådan variation ingen roll. Han glömmer emellertid därvid det viktiga faktum, att vid varierande sannolikheter gives medelavvikelsen icke av denna formel, utan av formeln²:

$$v \sqrt{Nq(1-q) + N(N-1)\sigma^2}$$

där σ är medelavvikelsen i den serie av »idella» q -värden (»agerande sannolikheter»), som under årens lopp uppstår. Härav följer, att en variabel »Risiko» är så långt ifrån betydelselös eller »ofarlig», att den tvärtom kan, vid stort N , göra medelavvikelsen mångfaldiga gånger större än enligt den av D:r Burrau använda formeln. Det förhåller sig m. a. o. så, att den procentuella medelavvikelsen i skadesutbetalningarnas summa för en grupp av likartade försäkringar, vilken enligt de s. k. »stora talens lag» blir allt mindre och mindre ju större gruppen är, i praktiken icke går mot noll utan

¹ Jmfr ett yttrande av direktör D. F. Lundgren i en diskussion i Sv. försäkringsföreningen den 3 dec. 1919, refererat i Försäkringsföreningens tidskrift, 1920, Häfte 1.

² Se Bortkiewicz. *Das Gesetz der kleinen Zahlen*, Leipzig 1898, § 14.

reserverna en noggrann teoretisk grundval. Denna skillnad mellan liv- och sakförsäkring torde väl också vara orsaken till att i vissa länder (t. ex. Danmark) endast livförsäkringen, men ej sakförsäkringen står under statskontroll.

Teorien för sakförsäkring skulle vara relativt enkel om det bara kom an på att bestämma de rena nettopremierna. Som D:r Burrau emellertid visat, dels i några avhandlingar, dels i sin bok, skall teorien dessutom tjäna till att bestämma vissa tillägg till nettopremierna samt storleken av det säkerhetskaptal, som för ett bolag är erforderligt ävensom lämna kriterier på, huruvida åtagandet av en viss erbjuden försäkring eller grupp av försäkringar är för bolaget förmånligt eller ej. Särskilt betydelsefull är här beräkningen av den s. k. maximalen, d. v. s. den största försäkringssumma som bolaget bör taga på egen risk. Detta till ledning för återförsäkringen. Även detta skulle emellertid vara relativt enkla tillämpningar av statistisk teori och sannolikhetsräkning — vilket naturligtvis icke hindrar att dessa ting förtjänar mycken plats och uppmärksamhet i en elementär lärobok som D:r Burraus — såvida icke vissa komplikationer av en art, som man vanligen icke påträffar inom livförsäkringsbranchen här tillkomme. De viktigaste av dessa komplikationer sammanhånga med följande omständigheter: 1) att vid partiella skador endast en del av försäkringssumman utgår; 2) att de olika skaderiskerna inom ett försäkrat bestånd icke äro oberoende av varandra (brinner t. ex. ett hus innebär detta risk för kringliggande hus, för att icke tala om det i huset befintliga, särskilt försäkrade lösöret) samt 3) att risken för skador av visst slag icke säkert kan behandlas som en konstant sannolikhet, d. v. s. att skadefallen uppvisa en s. k. övernormal dispersion.

Den första av dessa omständigheter ägnar D:r Burrau särskilt grundlig uppmärksamhet i sin bok. Det visar sig, att det för teorien erforderliga formelsystemet icke gå grund av denna omständighet blir väsentligen komplicerat. Den svårighet som uppstår ligger huvudsakligen däri, att en utförligare och mer detaljerad statistik över skadorna blir erforderlig. Men den svårigheten är givetvis överkomlig, och försvinner delvis av sig själv så snart sakförsäkringsbolagen komma till insikt om, att skador och skaderegleringar icke böra betraktas som affärshemligheter.

Den anförda omständigheten nr 2 beaktas också av D:r Burrau, som ägnar ett av bokens 28 kapitel åt denna sak. Han ger emellertid endast en rent formell behandling. Vad teorien här behöver är uppställningen av ett allmänt sannolikhetschema, som omfattar korrelerade (av varandra icke oberoende) risker. En betydelsefull ansats därtill har nyligen gjorts i en schweizisk doktorsavhandling¹ och förmodligen är tiden mogen för en realbehandling av detta problem. Att en dylik behandling ställer

¹ Florian Eggenberger: *Die Wahrscheinlichkeitsansteckung*, Bern 1924.

LITTERATURGRANSKNINGAR.

CARL BURRAU, *Forsikringsstatistikens Grundlag*. Författarens förlag, Köbenhavn 1925. 105 s.

Med föreliggande lilla arbete har den kände danske aktuarien Dr Carl Burrau utfyllt, eller rättare sagt, gjort första ansatsen till en utfyllning av en högst märkbar lucka i försäkringslitteraturen. Den nämligen, som består däruti, att medan man har en rikhaltig lärobokslitteratur rörande livförsäkringens teori så saknas sådan så gott som fullständigt beträffande teorien för sakförsäkring. Detta är f. ö. helt naturligt. Det har nämligen egentligen icke funnits någon teori för sakförsäkring, i varje fall icke någon i praktiken prövad och använd. Och anledningen till att sakförsäkringen i motsats till livförsäkringen hittills rett sig något så när utan teori torde väl ligga däri, att sakförsäkring i regel avser bestämda och vanligen helt korta tidsperioder. Man försäkrar sin segelbåt för en sommar, sin ångbåtslast för en resa, sitt resgodis för två månader, sitt hus för ett år etc. M. a. o. man försäkrar en sak för en bestämd tid; inträffar skada under denna tid får man ut ersättning, inträffar ingen skada går man förlustig insatsen (premien). Därmed är saken utagerad men vanligen ingås givetvis nytt försäkringsavtal för nästa tidsperiod o. s. v. Naturligtvis kan man också försäkra sitt liv för t. ex. ett år i sänder, men detta medför den praktiska olägenheten, att eftersom dödsrisken växer med åldern; får man på det sättet betala en år för år växande premie. I stället ingås därför livförsäkring vanligen på lång sikt mot en konstant årspremie (ev. betalning en gång för alla). Härvid blir emellertid premien givetvis till en början större, än vad som motsvarar dödsrisken och under äldre år blir premien i stället för liten. Det följer härav att bolaget måste reservera och fondera en del av varje årspremie, för att täcka de underskott, som äro att vänta i framtiden. Att bestämma premien är i dylika fall en betydligt mera invecklad fråga, och kan den lösas endast på grundval av en statistiskt fastställd erfarenhet beträffande dödlighetens variation med åldern. Och icke minst fordrar beräkningen av

slog, att sagda rättighet skulle tillerkännas alla statsanställda, naturligtvis med bibehållande av nu gällande förutsättningar för rättighetens utnyttjande. Samtliga yrkanden gällde även andrakammarvalen och som en följd av § 4 i vallagen jämväl val av elektor för utseende av ledamöter i första kammaren. Motionerna avslog efter att ha avstyrkts av KU bl. a. med den motiveringen, att gällande lagstiftning på området grundats på förutsättning av hinder, som *regelmässigt* härröra av visst yrke eller viss tjänst. Ej ens beträffande telegrafverkets linjearbetare, vilka i ett av förslagen närmast åsyftades, kunde nämnda förutsättning anses vara för handen.

I likalydande motioner inom de båda kamrarna föreslogs utredning rörande möjligheten att bygga valen till andra kammaren och de kommunala representantförsamlingarna på en metod, som i högre grad än f. n. kunde möjliggöra *direkta personval*. I förra årgången av denna tidskrift, s. 352, äro motionerna i korthet omnämnda. Motionärerna kritisera det rådande partibeteckningstvånget vid de offentliga valen. »Speciellt vid *de kommunala valen*, för vilka parti-gruppering efter allmänt politiska synpunkter borde vara skäligen främjande, främja de partiproportionella valmetoderna obehörigen partiväsendet».

Med anledning av motion i första kammaren om rätt för stadsfullmäktige att välja två vice ordförande formulerade KU och antog riksdagen följande ändrade lydelse av första stycket av § 32 i förordningen om kommunalstyrelse i stad: »Stadsfullmäktige välja årligen bland sig en ordförande och en vice ordförande *samt, där stadsfullmäktige så besluta*, jämväl en andra vice ordförande» (Sv. Förf.-S. n:r 432). Redan 1920 ändrades förordningen om kommunalstyrelse i Stockholm i denna riktning.

Kungl. Maj:t föreslog och riksdagen biföll vissa förändringar i lagen den 13 juni 1919 om kommunalförbund, i förordningen om kyrkostämman samt kyrkoråd och skolråd, i lagen om folkskoleväsendet i vissa städer samt i motsvarande kommunalförordningar för Stockholm (Sv. Förf.-S., n:r 364—368), samtliga ändringsförslag påkallade därav, att enligt den nya lagstiftningen om barnavård denna angelägenhet till alla delar skall tillhöra den borgerliga kommunen.

Riksdagen biföll en proposition angående en viss ändring av förordningen om kyrkostämman samt kyrkoråd och skolråd i Stockholm i samband med ett likaledes bifallet förslag till förordning om vissa kyrkogårdar i Stockholm (Sv. Förf.-S., n:r 134—135). Enligt den senare skall värden av de Stockholms stad tillhöriga eller åt staden upplåtna kyrkogårdar utgöra en för hela staden gemensam angelägenhet, vilken staden såsom kommun har att besörja. Förordningen den 29 april 1886 om kyrkogårdsnämnd i Stockholm upphör att gälla.

J. E. N.

des en förändring av gällande kommunala utskyldsstreck därhän, att från kommunal rösträtt uteslutes den, som »icke erlagt honom påförda utskylder till kommunen, vilka förfallit till betalning under de tre sist förflutna kalenderåren, så vitt han icke genom avskrivning, efterskänkande, nedsättning eller uppskov med betalning därav i härför stadgad ordning för dem upphört att häfta». Enligt förslaget må skattskyldig, som i följd av sjukdom, oförvållad arbetslöshet eller annan liknande grund blivit oförmögen att betala sin kommunalskatt, hos vederbörande kommunala myndighet inom viss tid ansöka om »efterskänkande, nedsättning eller uppskov med betalning av beloppet» och därvid bifoga de bevis, som tarvas för styrkande av att orsaken till skattens uteblivande ej är bristande vilja utan oförvållade ogynnsamma omständigheter, i vilket fall vederbörande alltså vid bifall till ansökningen ej skulle behöva gå rösträtten förlustig. Beslut i ämnet skulle fattas av respektive beslutande myndigheter i den världsliga och kyrkliga kommunen med iakttagande av kravet på kvalificerad majoritet; dock att Konungens befallningshavande skulle besluta »om befrielse från, nedsättning eller uppskov med betalning av landstingsmedel». Egendomligt nog förbigingo motionärerna alldeles Stockholm, i det de avsedda ändringarna uteslutande avsågo förordningarna om kommunalstyrelse på landet, om kommunalstyrelse i stad, om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd samt landstingsförordningen.

Efter att ha påpekat vissa svårigheter av praktisk art vid tillämpningen av förslaget och efter att ha erinrat om de principiella skäl, som 1921 års KU anfört för bibehållande av den nuvarande ordningen, avstyrkte konstitutionsutskottet förslaget, som förkastades av båda kamrarna.

Samma öde mötte en motion om sänkning av åldersgränsen för erhållande av kommunal rösträtt till 21 år (även vid val till landsting). Däremot antogs Kungl. Maj:ts förslag om ett mindre tillägg till § 1 i lagen om rätt för vissa väljare att utan inställelse inför valförrättare avgiva valsedel vid vissa kommunala val samt om behandling av valsedelförsändelse. Härigenom skall till de kategorier av väljare, vilka vid ifrågavarande kommunala val under vissa förutsättningar äga rätt att avgiva valsedel genom försändelse omedelbart till Konungens befallningshavande, läggas personalen vid svensk beskickning eller svenskt konsulat, med tillägg, att denna rätt jämväl tillkommer äkta maka till den, som tillhör personalen vid svensk beskickning eller svenskt konsulat, »där vid tiden för försändelsens anordnande kan tagas för visst, att hinder för hennes personliga inställelse vid valförrättningen möter på grund därav, att hon är bosatt å makens tjänsteort» (se beträffande ändringen av nämnda lag m. m. Sv. Förf.-S., n:r 47—50 och 116).

Motionsvis framfördes kravet, att till de yrkesgrupper, som vid ifrågavarande kommunala val (val av kommunalfullmäktige, stadsfullmäktige och landstingsmän) äga rätt att insända valsedel, dessutom skulle fogas personalen vid telegrafverket. En motionär före-

tjänst, yrke eller näring, som uppdragets innehavare genom dess fullgörande går förlustig». Konungens befallningshavandes (i Stockholm överståthållarämbetets) godkännande erfordras för att giva gällande kraft åt beslut om *arvode* av här angivet slag. Till ledning vid prövningen skall K.B. erhålla en tablå över kommunens utgifter och inkomster för det år, besluten avse. Sammanlagda beloppet av beslutade ersättningar av ovan angivna olika slag »må icke överstiga vad kommunens ekonomiska bärkraft utan större olägenhet medgiver». — »Där eljest i lag eller författning föreskrift meddelas om arvode eller annan ersättning åt innehavare av kommunalt uppdrag, skall vad sålunda finnes särskilt stadgat lända till efter rättelse».

Kommunalstämmas, kommunalfullmäktiges och stadsfullmäktiges ordförande äro i denna sin egenskap icke berättigade till ersättning för andra med uppdraget förenade kostnader än för skrivmaterialier, postporton o. dyl. Kommunen kan emellertid för ett år i sänder fixera ett visst skäligt belopp för täckandet av ifrågakostnader.

Till *kommunalfullmäktig* må efter kommunens beslut utgå reseersättning, ifall väglängden från vederbörandes hem till sammanträdeslokalen överstiger 10 kilometer. Ersättningens storlek beräknas efter samma grunder, som i förekommande fall tillämpas vid reseersättnings utanordnande åt ledamot av kommunalnämnd etc.

Ovanstående redogörelse har närmast tagit sikte på den världsliga kommunen, men vad här nämnts skall i tillämpliga delar gälla jämväl i fråga om kyrkostämmas befogenhet att besluta om *dagtraktamente* och *reseersättning* åt utsedd ledamot av kyrkoråd och skolråd eller annan för handhavande av församlingens angelägenheter tillsatt styrelse, nämnd eller beredning, ävensom åt viss revisor, samt om *arvode* åt sådan revisor eller åt ledamot, som utsetts till ordförande, sekreterare, räkenskapsförare, kassaförvaltare, föredragande eller verkställande ledamot eller till innehavare av annan motsvarande befattning inom rådet, styrelsen, nämnden eller beredningen. Beräffande *arvode* erfordras även här Konungens befallningshavandes, resp. överståthållarämbetets, godkännande för att beslutet skall få gällande kraft.

En del rent redaktionella ändringar av kommunallagarna blevo en följd av de nya ersättningsbestämmelserna. Vi hänvisa beträffande samtliga ändringar till Sv. Förf.-S. 1924, n:r 351—355. I analogi härmed fick 18 § i lagen om fattigvården den 14 juni 1918 ändrad lydelse (Sv. Förf.-S. n:r 356).

I samband med ersättningsfrågorna behandlades ett förslag, att tjänstgöringstiden för de nio särskilt valda ledamöterna av Stockholms stadskollegium skulle förkortas från fyra till ett år. Kungl. Maj:t hade framfört frågan 1923, nu upptogs den i en motion, och bifölls den föreslagna ändringen av riksdagen.

I likalydande motioner inom första och andra kamrarna yrka-

des, gick en medelväg. Emellertid föll frågan på grund av kamrarnas skiljaktiga beslut.

Vid 1923 års riksdag framlades av Kungl. Maj:t efter föregående utredning av Kommunalförfattningsäskunniga förslag om ersättning åt innehavare av kommunala förtroendeuppdrag (se årg. 1923, s. 332). Propositionen bifölls dock av riksdagen endast i den mån den gällde landstingsförordningen. Vid 1924 års riksdag togs frågan upp i motioner inom båda kamrarna och föranledde riksdagens beslut om åtskilliga ändringar i antydd riktning av förordningarna om kommunalstyrelse på landet, om kommunalstyrelse i stad, om kyrkostämman samt kyrkoråd och skolråd, vartill kommo motsvarande förordningar för Stockholm. Beträffande storleken av ersättning för *skjutskostnader* följde kamrarna en reservant inom konstitutionsutskottet, varigenom det av motionärerna med instämmande av utskottet föreslagna maximibeloppet reducerades med ej mindre än 50 %, en gräns, som andra kammaren vid 1923 års riksdag för sin del godkänt efter hemställan av dåvarande konstitutionsutskott. De i övrigt föreslagna beloppen godkändes i oförändrat skick.

De antagna lagförslagen innebära följande:

Där så finnes av behovet påkallat, äger en kommun rätt att av kommunens medel tillerkänna ledamot av kommunal styrelse, nämnd eller beredning, ävensom viss revisor, *dagtraktamente* såsom gottgörelse för deltagande i sammanträde eller förrättning inom kommunens område och beräknat med högst fem kronor för varje sammanträdes- eller förrättningsdag. Där kommunikationsförhållandena anses sådant kräva och väglängden mellan vederbörandes hemvist och sammanträdes- eller förrättningsstället är större än fem kilometer, må kommunen besluta, att *reseersättning* skall utgå. »Denna ersättning må icke överstiga hälften av belopp, beräknat efter lägsta skjuts- och åkdonslega, där icke järnväg är att tillgå eller fartygslägenhet begagnas, ej heller överstiga avgiften i tredje klassens vagn på järnväg, där sådan finnes, och för en salongsplats på fartyg, där resan såmedelst sker.» För resa utom kommunens område, företagen av vederbörande på uppdrag av kommunen, må ersättning utgå efter andra grunder.

Jämte gottgörelse av ovan angivet slag samt ersättning för skrivmaterialier, postporton o. d., må kommunen bestämma *arvode* åt sådan ledamot av kommunalstyrelse, nämnd eller beredning, som utsetts till ordförande, sekreterare, räkenskapsförare, kassaförvaltare, föredragande eller verkställande ledamot eller till innehavare av annan motsvarande befattning inom styrelsen, nämnden eller beredningen (i Stockholm »till sådan ledamot av kommunal styrelse, nämnd eller beredning, som efter särskilt uppdrag utför arbete av väsentligt större omfattning än övriga ledamöter»), så ock till revisor. Arvodets storlek fastställs för högst ett år i sänder och »må icke överskrida vad på grund av göromålets omfattning och art kan anses skäligt, ej heller bestämmas med hänsyn till den inkomst av

ningar, kan i reglementet föreskrivas, att dessa skola av landstinget utses genom särskilda val. Liksom vid val av utskott för beredning av ärendena å pågående landstingsmöte skall vid val av ledamöter och suppleanter i förvaltningsutskottet proportionell metod tillämpas, »därest sådant äskas av minst så många väljande, som motsvara det tal, vilket erhålles, om samtliga väljandes antal delas med det tal, som uppkommer, när antalet personer valet avser ökas med 1» (den tidigare formuleringen något ändrad i förtydligande syfte). Till ledamot eller suppleant må kunna utses annan än landstingsman.

Kungl. Maj:t hade föreslagit bibehållande av hittills gällande föreskrift, att landstingets beslut för att erhålla bindande kraft i regel skulle underställas länsstyrelsen för godkännande. KU föreslog emellertid i anslutning till de sakkunniga, som berett frågan, och tvenne motionärer, att ett underställningsförfarande endast i ett i lagen uttryckligen angivet fall borde förekomma. Socialministern försvarade i riksdagsdebatten regeringslinjen. Underställningen fattade han som en hjälp och ett stöd åt landstinget, som borde vara till nytta för åtskilliga landsting, där kanske nödig författningskunskap icke vore till finnandes. Inom länsstyrelserna funnes dock »samlad en översikt över allt vad författningar heter på detta område och även en kännedom om behoven i de olika delarna av länet, som det vore nyttigt att låta få nyttiggjord vid en sista prövning». En prövning bleve hädanefter mera nödvändig ur den synpunkten, att medan förut alla framställningar skulle passera genom länsstyrelserna, hädanefter icke alla skulle göra detta. Landshövdingens närvaro vid landstingets förhandlingar vore ej tillräcklig garanti, allrahelst som länets chef i många fall ej representerade den egentliga författningskunskapen inom länsstyrelsen utan denna snarare företräddes av avdelningscheferna, vilka ej hade möjlighet att göra sig gällande inom landstinget annat än i den mån de vore landshövdingens ställföreträdare. Från utskottshåll invändes, att underställandet vore en synnerligen onödig expeditiönsåtgärd, »som veterligen aldrig leder till annat än ett godkännande av vad landstinget har beslutat». Riksdagen följde utskottets förslag på denna punkt.

I anledning av en motion inom andra kammaren hemställde konstitutionsutskottets majoritet, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till sådana ändringar i gällande förordningar, att val av kommunal- och stadsfullmäktige må kunna äga rum vid samma förrättning som val av landstingsmän.

Frågan har i olika sammanhang tidigare varit uppe, senast vid 1922 års riksdag. Motionen är ett led i strävandena att inskränka antalet valtillfällen och därmed motverka det ringa deltagandet i de offentliga valen. För närvarande innehålla kommunallagarna uttryckligt förbud mot att avhålla landstingsmän- och fullmäktigval å samma dag. Motionärerna ville tvärtom göra samtidigt obligatorisk, under det att konstitutionsutskottet, som nyss näm-

efter nämnda tid men ej senare än fjorton dagar före landstingets början inkomma med förslag. Då synnerligen viktiga skäl föreligga, kan landstinget med $\frac{2}{3}$ av de i omröstningen deltagandes röster medgiva upptagande till behandling av förslag, som blivit väckt senare, dock sist första dagen av landstingets möte. Såväl inkomna förslag som av förvaltningsutskottet upprättad föredragningslista skola tryckas och minst åtta dagar före mötets början översändas till länsstyrelsen och samtliga landstingsmän.

Intet annat ärende än val må föredragas till avgörande, innan det under landstingets möte blivit av utskott *berett*, såvida icke landstinget på därom framställt yrkande *enhälligt* annorlunda beslutar. För beredning av ärendena skall landstinget utse nödigt antal utskott.

Landshövding må som hittills landstingets sammanträden övervara och i dess överläggningar men ej i besluten deltaga. Har landshövdingen förhinder, utövas samma rätt av den avdelningschef, han därtill förordnar, eller, därest sådant förordnande icke meddelas, av den i tjänsten äldsta avdelningschefen.

Särskilt intresse tilldrager sig femte kapitlet av den nya lagen på grund av de där meddelade föreskrifterna om *landstingets förvaltningsutskott*. Såsom dåvarande chefen för socialdepartementet, statsrådet Malm, i andrakammardebatten anförde, hade det nya lagförslaget till huvuduppgift att skaffa landstinget ett lämpligt centralorgan. I betraktande av att landstingens verksamhet särskilt under de tio sista åren i förut oanad grad svällt ut, har behovet av en förbättrad organisation trängt i förgrunden, och åtskilliga landsting ha — i viss mån vid sidan av lagen — sökt skapa en sådan, vilken kunnat tjäna till utgångspunkt för den nu verkställda reformen. Närmast gällde det att omskapa det förvaltningsutskott, som man enligt den gamla landstingsförordningen hade *rätt* att tillsätta, och göra tillsättandet av ett dylikt utskott *obligatoriskt*.

Enligt den nu antagna lagen äro förvaltningsutskottets uppgifter i huvudsak: att handhava landstingets penningväsende; att hava överinseende över »de för särskilda verkställighetsbestyr utsedda styrelser eller personers ekonomiska förvaltning»; att avgiva förslag till utgifts- och inkomststat för landstinget; att ombesörja verkställigheten av landstingets beslut samt att företräda landstinget, då detta icke är samlat.

Efter beslut av landstinget kan arbetet inom förvaltningsutskottet i viss omfattning fördelas på två eller flera specialavdelningar, men dessa särskilda avdelningar av utskottet få ej vända sig med sina framställningar till landstinget utan förberedande behandling i samlat förvaltningsutskott. I särskilt av landstinget antaget reglemente för förvaltningsutskottet lämnas närmare föreskrifter om dettas verksamhetsformer. Där bestämmes tillika antalet ledamöter och suppleanter i detsamma; antalet ledamöter må icke vara under 5 eller över 15 och antalet suppleanter icke utgöra mindre än hälften av ledamöternas antal. Där utskottet skall vara uppdelat på avdel-

motsatser mellan land och stad hänvisades bl. a. till det förhållandet, att landsting understundom besluta olika stora uttaxeringar för stad och land.

I en reservation anslöto sig åtta av konstitutionsutskottets ledamöter, däribland dess ordförande, i allt väsentligt till regeringsförslaget. Reservationen antogs av andra kammaren, medan utskottslinjen segrade i medkammaren. I det sammanjämningsförslag, som blev riksdagens beslut, kommo regeringens och reservationernas synpunkter på frågan i modifierad form till heders.

I den nya lagens 8 § 2 mom. möta vi de grundläggande föreskrifterna beträffande valkretsindelningen. De lyda sålunda: »Vid landstingsområdes indelning i valkretsar skall med undantag, varom nedan i denna paragraf förmäles, iakttagas, att för varje valkrets komma att utses minst 5, högst 9 landstingsmän.

Stad, vars folkmängd utgör minst 15,000, bildar en valkrets.

Stad med mindre folkmängd än 15,000 förenas med annan stad eller andra städer eller med angränsande landsbygd till en valkrets. I valkrets, som utgöres endast av städer, skall folkmängden uppgå till minst 15,000. Delar av samma stad må icke ingå i olika valkretsar.

Valkrets, bestående av stad och landsbygd, bör icke utan synnerliga skäl bildas.

Vid valkretsindelningen iakttages i övrigt, att området för annan valkrets än den, i vilken två eller flera städer ingå, skall kunna omslutas med en sammanhängande gränslinje, samt att delningen i vad angår landsbygden verkställas, där så lämpligen kan ske, efter domsaga, tingslag eller härad, men eljest efter kommuner. Med tingslag förstås sådan del av domsaga, som utgör egen domkrets.»

Där bildande av valkrets med iakttagande av nu anförda bestämmelser skulle medföra »synnerlig olägenhet», må område med mindre invånartal, än ovan sagts, utgöra valkrets. Sådan krets skall dock, om landsbygd däri ingår, räkna minst 10,000 invånare.

Landstingsområdes indelning i valkretsar jämte det antal landstingsmän, som för varje krets skall utses, fastställas av landstinget (kvalificerad majoritet erforderlig vid beslut om upprättande av valkrets med mindre folkmängd än i 8 § 2 mom. sägs) efter förslag av länsstyrelsen. Som en nyhet må anföras, att Kungl. Maj:ts godkännande är erforderligt för att sålunda fattat beslut om valkretsindelning skall få bindande kraft.

I de två följande kapitlen avhandlas bl. a. förslagsrätten till landstinget och beredningen av ärendena. Rättighet att vid lagtima landstingsmöte väcka förslag tillkommer länsstyrelsen, medlem av landstinget samt dettas förvaltningsutskott, varom mera nedan. De sakkunniga hade tänkt sig motionsrättens utsträckning ej endast till förvaltningsutskottet utan även till lasaretsstyrelser och övriga lokala styrelser. Förslag skall senast den 1 aug. vara avlämnat å landstingets expedition (landstinget sammanträder första måndagen i september); dock må förvaltningsutskottet även

Andra kapitlet handlar om val av landstingsmän. Här märkes beträffande valbarhetsvillkoren, att de uppräknade allmänna diskvalifikationsgrunderna något omformulerats, så att ordalagen fullt överensstämmer med de i riksdagsordningen, § 26, använda. Kungl. Maj:t hade i likhet med de sakkunniga föreslagit borttagandet av stadgandet, att landstingets egna tjänstemän och betjante icke må vara landstingsmän. Konstitutionsutskottet anför häremot följande: »Utskottet kan icke finna annat än att det skulle vara principiellt oegentligt, att en person skulle kunna på en gång stå i direkt tjänsteställning till en representation och vara medlem av densamma. Dessutom bör man kunna utgå från att en landstingets befattningshavare just vid pågående landstingsmöte skall behöva så odelat ägna sin uppmärksamhet åt de med tjänsten förenade åligganden, att han icke samtidigt kan fylla en landstingsmans uppgifter. Varken den ena eller andra av dessa invändningar synes däremot gälla beträffande befattningshavare, som så att säga i andra hand stå i landstingets tjänst. En häremot svarande innebörd torde också, såsom av de sakkunniga påpekats, hava ansetts tillkomma nu gällande bestämmelse i ämnet. Ännu påtagligare lär emellertid denna betydelse bliva, om stadgandet direkt anknytes till den föreslagna lagens 44 §, vari omförmälas de för landstingets samfälliga förvaltning anställda befattningshavare, som enligt utskottets mening böra vara diskvalificerade att utöva landstingsmannauppdrag.» Riksdagens beslut gick i den av utskottet angivna riktningen. I § 6 heter det sålunda: »Landshövding, landssekreterare, landskamrerare och länsassessor samt befattningshavare, som anställts jämlikt 44 §, kunna med hänsyn till sin tjänsteställning icke vara landstingsmän».

Frågan om valkretsindelningen vållade en del meningsbrytningar inom riksdagen. Bl. a. diskuterade man frågan, om de mindre städerna skulle välja för sig och landsbygden för sig, såsom hittills varit fallet, eller om stad, som icke utgör egen valkrets, i vissa fall skulle kunna förenas med angränsande landsbygdsområde till en valkrets. Kungl. Maj:t hade föreslagit en dylik anordning med utgångspunkt i en av 1920 års riksdag gjord framställning, som utgick från den förutsättningen, att städerna inom ett landstingsområde hade mera gemensamma intressen med de bygder, vari de äro belägna, än med varandra. Man hade dessutom att tillgodose kravet på större valkretsar, då rådande mandatminimum för stadsvalkrets (3 mandat) var för lågt ur den proportionella rättvisans synpunkt. Konstitutionsutskottet vid 1924 års riksdag var emellertid av annan mening än Kungl. Maj:t och förordade, att man konsekvent skulle tillämpa det rådande systemet med »valkretsar särskilt för landsbygden och särskilt för städerna». Utskottet delade ej den uppfattningen, att de smärre städer, varom här vore fråga, ur intressesynpunkt i regel stode närmare kringliggande landsbygd än de städer, med vilka de enligt gällande landstingsförordning vore förenade. Som exempel på förefintliga intresse-

Sedan 1894 gällde den bestämmelsen, att stad, vars folkmängd uppgick till minst $\frac{1}{150}$ av rikets folkmängd, skulle utträda ur landsting. Nu föreslog Kungl. Maj:t, att dylik stad skulle äga rätt till utträde, vadan detta ej gjordes obligatoriskt. Beträffande förutsättningen — uppnåendet av en viss folkmängdssiffra — återgick riksdagen till den före 1894 gällande principen, att en absolut folkmängdssiffra borde fastställas i st. f. som under senare tider ett relativt tal. Före år 1894 var det fixerade folkmängdstalet 25,000. I samband med fixerandet av antalet ledamöter i första kammaren till 150 tillkom stadgandet om en folkmängd av minst en ett-hundrafemtiondedel av hela rikets som grund för att stad ej längre skulle tillhöra vederbörande landstingsområde; dylik stad komme samtidigt att utgöra egen valkrets vid val till första kammaren. Sedan genom den sista stora författningsrevisionen valkretsarna vid val till första kammaren omlagts, saknade enligt riksdagens mening det år 1894 tillkomna stadgandet existensberättigande. Ett absolut tal vore att föredraga, bl. a. ur den synpunkten, att »det bättre riktar uppmärksamheten på eventualiteten av en stads förestående utträde ur landsting och ger större möjlighet att på förhand bedöma den tidpunkt, vid vilken utträde kan ifrågakomma». Siffran 25,000 var nu givetvis för låg; närmast till hands låg att sätta 40,000 som gräns, då denna siffra utgör ungefär $\frac{1}{150}$ av Sveriges nuvarande folkmängd, man stannade emellertid vid 50,000. Våra dagars landstingsorganisation gör det möjligt att på ett helt annat sätt än tillföre tillgodose även stora stadssamhällens berättigade intressen, varför det ingalunda ens är säkert, att städer, vilkas folkmängd passerat nyssnämnda gräns uppåt, alltid skola finna det ur kommunal synpunkt önskvärt att utträda ur landstingsområdet.

Stad, som är berättigad till och önskar utträde ur landstinget, skall delgiva landstinget sitt beslut att utträda. Sker delgivningen inom två år från det årsskifte, vid vilket den erforderliga folkmängdssiffran uppnåddes, skall utträdet äga rum vid utgången av kalenderåret närmast efter det, varunder landstinget erhållit del av stadens beslut, men eljest vid utgången av femte kalenderåret efter det, varunder delgivning skett. För det senare fallet hade Kungl. Maj:t föreslagit, att utträdet skulle äga rum vid utgången av andra året efter delgivningsåret, medan de sakkunniga, som förberett frågan, gått fram på den linje, som blev riksdagens. »Särskilt med hänsyn till det förhållandet, att landstingets rätt att fatta utan Kungl. Maj:ts godkännande bindande beslut om uttaxeringen med verkan för framtiden är begränsad att avse högst fem år, torde det vara naturligt, att övergångstiden bestämmas på sätt de sakkunniga föreslagit», säger KU.

Stad äger inträda i landsting, såvida samstämmade beslut därom fattats av staden och landstinget. Beslut om stads utträde ur landsting skall underställas Kungl. Maj:t, likaså beslut, som angår stads inträde i landsting.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

I. Politik.

Kommunalförfattningsfrågor Efter förberedande utredning av särskilda sakkunniga framlade Kungl. Maj:t för riksdagen en proposition med förslag till *lag om landsting*, avsedd att träda i kraft den 1 januari 1925 och att ersätta förordningen om landsting av den 21 mars 1862. I samband med regeringsförslaget väcktes sex motioner, fyra i första och två i andra kammaren. Konstitutionsutskottet tillstyrkte i huvudsak propositionen. Sedan beträffande valkretsfrågan kamrarna stannat i olika beslut, framlade utskottet på den punkten ett sammanjämningsförslag, som av båda kamrarna accepterades, varefter hela den viktiga frågan var bragt i hamn.

I rent yttre mening skiljer sig den nya lagen rätt väsentligt från den gamla landstingsförordningen. Överskådligheten har blivit större, tack vare ej minst kapitelrubrikerna, som förut saknades. Däremot måste man beklaga, att även den nya lagen tynges av en mängd detaljbestämmelser rörande grunderna för landstingets sammansättning, bestämmelser, som till väsentlig del överensstämmer med motsvarande partier i andra kommunallagar och som rätteligen borde ha sin plats i en gemensam kommunal vallag, såsom förhållandet är i Danmark (se årg. 1924, s. 264—273). Övergångsbestämmelserna inberäknade har den nya lagen 65 paragrafer, grupperade under åtta kapitelrubriker.

Första kapitlet bär rubriken »Allmänna stadganden». Liksom i den förra landstingsförordningen användes i regeringsförslaget termen »ombud» såsom benämning på landstingets ledamöter, varjämte man bibehållit bestämmelsen, att landstingsmännen och deras suppleanter ej vore bundna av väljarnas föreskrifter. På förslag av konstitutionsutskottet slopades termen »ombud», då detta ord »enligt nutida språkbruk torde giva föreställning om en uppdragshavare, som icke blott handlar å uppdragsgivarens vägnar utan även i större eller mindre mån plägar hava bundits av dennes föreskrifter». Under sådana förhållanden ansågs nyssnämnda passus om ledamöternas oavhängighet överflödigt och borttogs. Ett yrkande i denna riktning hade framställts i en motion.

ifrån kunna uppassa och antasta ankommande skepp. Och på det någon okunnighet ej må kunna föregivas, huru långt K. Maj:t vill hava sin territorialrättighet ifrån kusten utsträckt; bliva trenne milar; det är så långt, som lotsvattnet vanligen räcker; därtill utsatta, och såsom Fredsmilar ansedda, antingen lots är ombord eller icke. Behåller kommissfararen ännu längre ut i sjön svensk lots ombord, anses han såsom stadd inom svenska lotsvattnet».

Det hemliga rådsprotokollet av den 18 februari 1779 visar, att detta projekt på förslag av riksrådet, greve Falkengren kom att undergå vissa ändringar. Slutklämmen omändrades sålunda till följande lydelse: »varvid Vi dock, till missbruks och underslevs avhöjande, finna gott att tillägga, det ett slikt försvar ej må äga rum på längre än en mils avstånd från yttre övervattensklipporna uti Sveriges vid Nordsjön belägna skärgårdar». Kungörelse skulle utfärdas i enlighet härmed.

Den hemliga instruktionen till den utgående konvojeskadern av den 28 maj 1779 innehåller dock ännu en redaktionell ändring, i det där förklaras, att Sveriges dominium sträcker sig en sjö- eller så kallad tysk mil utom de yttersta övervattensklippor och skär, inom vilka ingen fientlighet tillåtes, och bör detta gälla antingen svensk lots är ombord eller icke.

Man hade här tydligen sökt en utjämning mellan den danska och den tidigare svenska regeln. Den mil, som i den nämnda akten omtalas, preciseras i 1788 och 1808 års kaperireglementen till $\frac{1}{15}$ grad, eller 4 minuter, men det är därmed icke sagt, att man 1779 verkligen med den upptagna tyska milen avsåg fyra kvartmil. Här liksom i grannlanden kan man snarare förmoda, att ovisshet rådde om denna terms nautiska innebörd¹.

Slutligen vill jag — under hänvisning till mina citerade uppsatser — fastslå, att ingendera av dessa linjer åberopats under tiden 1808—1914 i något enda svensk diplomatiskt aktstycke eller lagts till grund för någon gällande svensk författning. För styrkande av folkrättslig hävd i vedertagen betydelse sakna de därför utslagsgivande vikt. Men även detta negativa faktum har under pågående förarbeten å en kodifiering av sjöterritoriets regim ett ganska väsentligt intresse.

¹ Jfr. S. R. Björkstén, *Das Wassergebiet Finlands in völkerrechtliche Hinsicht*, Helsingfors 1925, s. 57—59.

distans än trenne mil, eller innebar bägge stränderna är i det förra fallet halva och i det senare hela rymden att räkna för Sveriges dominium och följaktligen utom den casu att några kaperier där kunna utövas, vilket dock svårigen är att supponera, så länge Östersjön är av alla vederbörande makter förklarad fri och säker.

Detta senare yttrande äger tydligen avseende på 1756 års väpnade neutralitetsprogram.

Ville man göra gällande, att de här stadgade trenne milen icke utgjorde kvartmil¹, stå häremot såväl hänvisningen till förhållandena i Öresund som den dåtida gängse beräkningen av synsvidden till 3 kvadratmil. De gammalsvenska, tyska och franska milarna räknade resp. 6, 4 och 3 kvartmil. Diskussionen tjugo år senare om det möjligen tvetydiga tremilmåttets utbyte mot en gängse enhet ger också stöd för anförda tolkning.

II. 1779 års enmilsgräns.

Under det sjuåriga kriget gjordes Nordsjön så osäker i följd av kaperier, att den tredje väpnade neutralitetens makter sågo sig föranlåtna att hävda sina legitima krav på den fredliga handels fortgång genom utsändandet av konvojer. I samband härmed uppkom också frågan om neutralitetsgränsen.

Initiativet till skyddsåtgärder utgick från grosshandelssocieteten, som bl. a. yrkade på upprätthållandet av 1661 års traktat med England. Dess klagoskrift överlämnades för yttrande till kansli- och kommerskollegierna. I deras yttrande av den 21 februari 1779 heter det nu, bl. a., att det borde iakttagas, att främmande kapare icke måtte tillstädjas att i sikte av svenska hamnar och under kanonerna visitera några skepp och desamma uppbringa. Här återgick man sålunda till de vaga kanon- och synshållen, vilka till yttermera visso jämfördes, men i ett senare av kanslikollegium upprättat förslag täcktes denna brist, i det man som fredsmilar ville ha betraktade de tydligen från 1758 års instruktion hämtade trenne milerna från vällen. Beträffande sjögränsen kom det sålunda att heta i ett utarbetat förslag till reglemente: »De redan med varandra uti krig varande eller framdeles uti samma krig deltagande europeiska maktens örlogsskepp och kommissfarare — vilja vi icke tillåta att inrätta sina stationer inom svenska skärgården för att där-

¹ U. D:s folkrättsexpert, advokat Eliel Löfgren har nyligen i ett utlåtande till Halmstads rådhusrätt utan angivande av skäl velat likställa de 3 milerna med 12 distansminuter.

vallen, så långt bör också lotsvattnet sträcka sig, varav åter det följer, att, som efter allt vedertaget bruk lotsvattnet ostridigt räknas hörande till vallen, så vore även detta gällande om distansen av siktet, och följaktligen denna distans den rätta, som borde för Sveriges dominium uti havet anses. Kollegiet tillägger, att allt detta likväl endast gäller i den casu, där frågan är om öppna havet men att det förhåller sig annorlunda, där det antingen är en så smal passage, att grannen äger andra stranden och halva rymden ej hinner över trenne mil eller ock Sverige är mästare av bägge stränderna. Ty i det förra fallet är halva och i det senare hela rymden att räkna för Sveriges dominium och följaktligen utom den casu, att några kaperier där kunna utövas.

Man må kalla denna beräkning med stöd av 1696 års lotsförordning äventyrlig: ursprunglig är den i varje fall. Något tidigare stadganden om mittelinjen i Sundet, där den dubbla distansen ej ernås, finnes ej heller.

Kollegierna anslöto sig helt till amiralitetets mening och anbefalldes en instruktion i enlighet därmed.

Svaret inkom den 7 okt., sålunda efter tre runda månaders betänketid, och bifölls den 9:de till alla delar i rådsammaren. Det samma dag expedierade beslutet upptager följande punkter till vägledning i ämnet:

1) En distans av tre mil från svenska vallen uti öppna havet bör ostridigt räknas för Sveriges dominium och följaktligen ingen fientlighet där tillåtas.

2) Detta bör gälla antingen lots inom den distansen är om bord på fartygen eller ej.

3) Men skulle det hända att i anseende till farvattnets beskaffenhet lots behövde vara och verkligen vore ombord till längre distans ut i havet, utan att han med list eller våld blivit så långt utförd, då bör det fartyget likaledes räknas vara under svenskt beskydd och i följd därav fritt för alla våldsamheter.

4) Det samma gäller för kaparen själv, nämligen att så länge han har svensk lots ombord, honom icke tillåtes att öva kaperier, alldestund han då är ansedd vara uppå svenskt lotsvatten, och det vore både att violera svenskt dominium och jämväl missbruka det beskydd, som han då av Sverige äger i följe av neutraliteten.

5) På de ställen, där Sverige äger halva rymden till en mindre

ligen K. Maj:ts territorium icke ansågs sträcka sig längre än till Winga sand eller båk, så hemställde landshövdingen för likhets vinlande, huruvida hans mening i detta avseende kunde vara riktig, nämligen att sikte icke kan eller bör räknas längre till havs än högst en mil från yttersta skären, eller så långt som lotsvattnet sträcker sig. På detta sätt skulle sikte av vall räknas i Norge. (I själva verket hade dekreten av 1745 och 1756 fastställt den dansk-norska sjögränsen till en mil från yttersta skär utan att dock därigenom någon visshet förelåg om denna mils likhet med tre eller fyra kvartmil).

Ärendet remitterades till kansli- och kommerskollegierna, vilka i sin tur hörde amiralitetskollegium. Det är i detta senare yttrande, som för första gången icke bara i nordisk utan i europeisk lagstiftning tremilslinjen uttryckligen förordas.

I kollegiernas skrivelse av den 23 aug. 1758 medgives, att de föregående instruktionerna icke innehålla något uttryckligare om distansen, varför man ansett nödigt efterfråga om förra tiders författningar eller om eljest något allmänt bruk nationer emellan kunde giva någon upplysning. Då Riksarkivet icke kunnat lämna någon lämplig upplysning, hade man vänt sig till amiralitetet. Dess svar hade givit vid handen, att efter vana och bruk hos de flesta skall siktet avmätas efter den distans, som skeppen kunna ses ifrån yttersta havsbandet, vilket gemenligen räknas till trenne svenska mil. Att denna distans icke vore för drygt tilltagen, det bestyrker kollegiet med det ovannämnda brevet av den 8 mars 1756, ty då detta brev stadgar, att en kommissfarare ej må under Sveriges vall, i sikte av dess kuster utöva någon fientlighet, supponeras där den distans, som vallen kan ses ifrån fartygen. Men denna distans skall vara vida längre än den, inom vilken fartygen kunna ses ifrån vallen, all den stund ett fartyg uti sjön alltid förr kan se land för sig, än man ifrån vallen kan få ett ankommande fartyg i sikte. Den projekterade distansen av trenne svenska mil vore därför icke för dryg utan snarare för ringa tilltagen och därför den minsta, som kunde utsättas. Kollegiet andrager vidare, att detta jämväl stämmer med k. lotsförordningen av den 19 sept. 1696, ty denna förordning innehåller bland annat, uti art. 4, att lotsarna, som bo vid yttersta inloppen, skola ständigt hava utsikt till sjöss samt i god tid möta de ankommande fartygen, innan de hava någon fara av de yttersta grunden. Härav sluter kollegiet, att så långt sikte räcker ifrån

makthållen. Som jag utrett på annan plats², svävar detta påstående betänkligt i luften: i själva verket är vår fyramilslinje en av repressalieskäl från Norge hämtad norm, som blott förskriver sig från 1871 och f. n. kan betraktas som uppgiven i flera hänseenden till förmån för den erkända tremilen. Vad jag här med stöd av några i Riksarkivet upptäckta dokument skulle vilja visa är, att den äldsta svenska territorialgräns, som fixerats, räknar tre och icke fyra mil: ett hittills obekant förhållande, som är så mycket märkligare, som denna fixering först ett halvt sekel senare befastades i doktrin och praxis och då på helt andra grunder.

Med ett referat av dessa handlingar förknippar jag här på grund av deras inbördes sammanhang ett omnämmande jämväl av de akter, som ligga till grund för den år 1779 uppställda fyramils- eller rättare enmilslinjen.

I. 1758 års tremilsgräns. Det år 1755 utbrutna kriget mellan England och Frankrike förde kaperiet allt närmare vår westkust, och på sommaren 1758 inträffade ett par fall, som där syntes påkalla en närmare bestämning av neutralitetsgränsen. Kommandanten i Göteborg, general J. J. Kaulbars, avlät den 17 juni en skrivelse härom till konungen. Han omnämner häri först, att den franske kaparekaptenen Polliou sju franska mil från Marstrand uppbragt och till Göteborg infört en liten engelsk jakt destinerad till staden. Adressaterna hade andragit, att jakten skulle vara tagen uti sikte av svensk vall, vilket de ville uttyda så långt man från land kunde se uti stora sjön, vilket ifrån yttersta skären och även från Marstrands fästning bleve nog långt, hela 10 à 12 mil till havs, alltefter som väderleken var mer eller mindre klar. Därför hade de anhållit, att jakten skulle förklaras fri, ehuru den tagits 7 franska eller 5 svenska mil från Marstrand.

Då nu K. Maj:ts instruktion av den 10 maj samma år omnämnde priser, som blivit gjorda inom styckeskott av fästningarna, men däremot icke synsvidden, som den 8 mars 1756 uppställts som norm för främmande fartygs uppbringning, och K. Maj:t å andra sidan den 28 april befallt, att franska kommissfarare, som utom sikte bemäktiga sig något skepp, må föra det uti svensk hamn och där åtnjuta protektion såsom för valfången egendom, och då slut-

¹ Se min utredning „*Le régime scandinave des eaux littorales*“ i *Revue de droit international*, h. 6, Bruxelles 1924. — Jfr *Zht. f. Völkerrecht* 1925.

DEN FÖRSTA SVENSKA TREMILS- GRÄNSEN.

AV

LAGE STAËL VON HOLSTEIN.

Som bekant ha såväl skott- som synhållen som norm för utsträckningen av resp. lands suveränitet till sjöss under 1600- och 1700-talen tillämpats icke bara i Norden utan Europa runt, i varje fall det förra. Lika bekant är, att skotthållet mot slutet av 1700-talet började utbytas i staternas praxis mot ett fixerat avståndsmått av 3 s. k. kvartmilar, och att detta mått därefter vann den vidaste utbredning. Det gör den dag i dag är anspråk på att vara det ordinära måttet för sjöterritoriet.

I Norden har dock tyvärr icke någon enighet vunnits om denna europeiska norm, vilket icke minst beror på rådande ovisshet om den historiska hävd, som den gängse fyramilslinjen kan åberopa i Sverige och Norge. Danmark anslöt sig redan 1874 till tremilen, medan Norge alltjämt gör gällande »un usage séculaire et continu» för den norm, som Danmark sålunda för sin del funnit sakna tillräcklig folkrättslig grund. Sverige har, enkannerligen i en svarsnot till England av s. å., gjort gemensam sak med Norge i denna del. Som enda svenskt belägg för fyramilens anor åberopas här en instruktion av Karl XI till amiral Wachtmeister i Karlshamn av 1686, men i själva verket talas i denna endast om skotthållet¹.

Vid International Law Associations kongress i Stockholm denna höst gjorde emellertid kabinetssekreterare Sjöborg gällande samma tes under påståendet av att »fyramilen» i Sverige går tillbaka till en instruktion av 1779 som den äldsta i ämnet och att den därefter alltid i samma utsträckning ifrån yttersta, icke ständigt översköljda skår blivit diplomatiskt hävdad och med makt vid-

¹ Jfr min uppsats om "Sveriges Neutralitetsgräns" i *Festskrift för prof. Fahlbeck*, 1917.

regeringsförordningarna, särskilt skatteförordningarna, var det givet, att regeringen vid en omröstning icke skulle kunna påräkna majoritet. På grund härav begärde regeringen i framställning till presidenten riksdagens upplösning och denna begäran efterkoms genom en förordning av den 13 mars¹. Först två månader senare ägde nyval rum.

Vid de senare under år 1924 hållna riksdagssessionerna koncentrerades intresset kring andra frågor och förslagen rörande de omnämnda regeringsförordningarna trädde i bakgrunden. Riksdagens rätt att upphäva dessa förordningar hade därför ännu på hösten 1924 icke i något fall kommit till användning.

¹ Jfr *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12829 (Marx).

tagits, användes art. 48 däremot blott i ett fåtal fall av sådan beskaffenhet, att artikeln i fråga tvivelsutan kunde anses tillämplig¹.

Regeringens lagstiftningsverksamhet blev vid riksdagens nästa sammanträde i slutet av februari månad föremål för åtskillig kritik. Från flera håll gjordes gällande, att regeringen icke blott, såsom i fullmaktslagen föreskrivits, beslutat förordningar, vilka med hänsyn till rådande utomordentliga förhållanden kunnat anses nödvändiga, utan även använt sin fullmakt till att genomföra reformer, vilka icke kunde anses äga någon omedelbar aktualitet och med vilka därför utan svårighet kunnat anstå till riksdagens sammanträde². Jämte denna mera principiella kritik framkom en rad anmärkningar mot vissa speciella förordningar. Sålunda framfördes från såväl socialdemokratiskt som tysknationellt håll förslag om upphävande av de beslutade nya skatteförordningarna och från det först nämnda partiets sida yrkades jämväl på annullering av de nya arbetstidslagarna. Därjämte upprepades de tidigare framställda förslagen beträffande den av ministären Stresemann utfärdade, sedermera av ministären Marx ändrade lagen om minskning av ämbetsmännens antal samt beträffande vissa av de under den förra fullmaktslagens tid beslutade socialpolitiska förordningarna. Samtliga dessa förslag om ändring eller upphävande av regeringsförordningar behandlades gemensamt; debatten rörande desamma varade från den 26 februari till den 13 mars och upptog så gott som hela den första riksdagssessionen år 1924. Redan i början av diskussionen framhöll rikskanslern, att regeringen ansåge de viktiga jämligt fullmaktslagarna utfärdade förordningarna som ett odelbart helt och därför icke kunde gå med på väsentliga ändringar i desamma; såvida riksdagen icke delade regeringens mening, skulle regeringen hos presidenten anhålla om riksdagens upplösning³. Denna rikskanslerns förklaring invercade emellertid icke, såsom den följande debatten utvisade, på oppositionspartiernas ställningstagande och då samtliga dessa partier i vissa punkter enade sig i angreppen mot

¹ *Reichsgesetzblatt*, 1923, N:r 129, sid. 1197, 1924, N:r 3, sid. 23, N:r 4, sid. 29, N:r 13, sid. 117.

² Jfr t. ex. de av i regeringen representerade partiets talare gjorda anmärkningarna i *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12532 (Koch), 12537 (Leicht).

³ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12466 ff.

som lagens öde¹. Detta påstående innebär emellertid en uppenbar överdrift; enligt den nya lagen fortfar nämligen regeringens fullmakt under alla förhållanden att gälla till den 15 februari, såvida riksdagen icke dessförinnan sammanträder, och även i detta fall, om ej riksdagen genom särskilt beslut upphäver lagen.

Även den andra fullmaktslagen kom till synnerligen flitig användning; under tiden mellan den 8 december och den 15 februari utfärdades med stöd av densamma ungefär sjuttio förordningar. Dessa gällde till stor del ekonomiska och finansiella frågor och avsågo att fullständiga det omfattande reformarbete, som på dessa områden tidigare, särskilt under den första fullmaktslagens tid, utförts. Sålunda beslutades bl. a. två nya skatteförordningar², ytterligare sparsamhetsåtgärder inom förvaltningen genomfördes³ och nya bestämmelser om statsskulden utfärdades⁴. Även på det socialpolitiska området, som till väsentlig del var undantaget i den åt ministären Stresemann givna fullmakten, skedde nu en mängd viktiga regeringsingripanden. Särskild uppmärksamhet och opposition väckte härvid de förordningar, varigenom lagen om åtta-timmarsarbetsdag, ett av de viktigaste resultaten av den nya regimens lagstiftningsarbete, väsentligen kringskars⁵. Bland övriga viktiga regeringsbeslut märkas den nya statsbaneförordningen⁶ samt förordningar om det processuella förfarandet i civil- och kriminalmål⁷.

Liksom före den första fullmaktslagens antagande använde rikspresidenten även före riksdagens godkännande av det andra fullmaktsförslaget sin befogenhet enligt art. 48 i riksförfattningen till att utfärda en förordning, vilken man ursprungligen tänkt genomföra i kraft av fullmaktslagen⁸. Sedan denna lag sedermera an-

¹ Triepel, a. a. sid. 5.

² Reichsgesetzblatt 1923, N:r 130, sid. 1205 och 1924, N:r 11, sid. 74.

³ Reichsgesetzblatt 1924, N:r 6, sid. 39.

⁴ Reichsgesetzblatt 1924, N:r 12, sid. 95.

⁵ Jfr här Hueck, Die Entwicklung des Arbeitsrechts in der Zeit der Ermächtigungsgesetze, Deutsche Juristenzeitung 1924, sid. 277 ff.

⁶ Reichsgesetzblatt 1924, N:r 10, sid. 57.

⁷ Reichsgesetzblatt 1924, N:r 2, sid. 15, N:r 4, sid. 29 och N:r 15, sid. 135.

⁸ Reichsgesetzblatt 1923, N:r 125, sid. 1177.

gavs åt partierna att, om så funnes lämpligt, insätta andra representer vid behandlingen av särskilda lagförslag¹. Likaledes bestämdes genom överenskommelse mellan partierna, att femtonmannautskottet i de fall, då förslag framställdes om upphävande av med stöd av någondera fullmaktslagen utfärdade förordningar, skulle inskränka sig till en rent förberedande handläggning; om härvid samförstånd ej uppnåddes och något parti vidhölle sitt krav på upphävande av en viss förordning, skulle något av riksdagens ordinarie utskott träda i verksamhet för att på vanligt sätt bereda ärendet till riksdagens avgörande².

Liksom i oktoberlagen bestämmes även här, att med stöd av lagen utfärdade förordningar omedelbart skola bringas till riksdagens och riksrådets kännedom. Beträffande villkoren för förordningarnas upphävande gälla däremot delvis andra bestämmelser. Dels stadgas nämligen, att icke blott riksdagen utan även riksrådet självständigt har rätt att kräva en viss förordnings annullering; riksrådet tillerkännes alltså beträffande enligt fullmaktslagen utfärdade författningar större maktbefogenhet än i fråga om lagstiftning i allmänhet. Dels föreskrives för ett riksdagens beslut om upphävande av en dylik förordning vissa restriktiva bestämmelser, i det att härför två läsningar, med en mellantid av minst tre dagar, erfordras. Egendomligt nog uppställas sålunda i detta fall strängare villkor för ett riksdagsbeslut än när fråga är om ändring eller annullering av en av riksdagen själv beslutad lag. Beträffande regeringsförordningar ändras alltså i viss mån såväl riksrådets som riksdagens befogenheter.

Såsom i oktoberlagen stadgas även i den i december antagna om lagens omedelbara ikraftträdande. Vad beträffar lagens urkraftträdande fixeras däremot här endast en absolut tidpunkt, den 15 februari; efter endast något mer än två månader träder lagen automatiskt ur tillämpning. Man har gjort gällande, att denna skillnad mellan de båda lagarna icke skulle vara av så stor betydelse, då i varje fall vid ombyte av regering eller rekonstruktion av densamma riksdagens ställningstagande bleve avgörande för såväl regeringens

¹ *Vorwärts*, den 9 december 1923: Zusammentritt des Fünfzehnerausschusses.

² *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12380 (Dittmann).

ligt den i oktober antagna lagen kunde åsidosättas, bibehålla alltså enligt den nya lagen full giltighet. I övrigt är däremot den nya lagens tillämpningsområde vidsträcktare än den gamlas, i det att regeringens fria beslutanderätt ej är inskränkt till åtgärder av finansiell, näringspolitisk och social natur, varjämte några speciella undantag på det socialpolitiska området här icke stadgas. Särskilt detta sistnämnda förhållande, som innebar en viktig eftergift från det socialdemokratiska partiets sida, blev vid lagens tillämpning av stor betydelse, då regeringen härigenom sattes i stånd att i vissa avseenden modifiera eller provisoriskt upphäva de tidigare genomförda socialpolitiska reformerna.

Enligt decemberlagen skall regeringen före utfärdandet av förordningar med stöd av fullmakten höra utskott av riksrådet och riksdagen »in vertraulicher Beratung». Intagandet av denna bestämmelse i lagen skedde, som nämnt, på begäran av socialdemokraterna, vilka denna gång icke voro representerade i regeringen och på detta sätt erhöles en möjlighet att influera på och kontrollera handhavandet av lagen. Utskottet i fråga tillerkändes emellertid icke någon som helst beslutande befogenhet, ett förhållande, som på vissa håll gjordes till föremål för kritik under riksdagsdebatten¹. Enligt sista momentet i lagens första paragraf skola till omförmälda riksdagsutskott jämväl hänvisas förslag, som röra förordningar, vilka utfärdats med stöd av den förra fullmaktslagen; denna bestämmelse tillkom för att ge utskottet möjlighet att under riksdagens bortovaro behandla de förslag om upphävande eller förändringar av dylika förordningar, vilka förelågo obehandlade vid riksdagens ajournering. Samma befogenhet tillkom, ehuru detta icke i lagen uttalas, det av riksrådet tillsatta utskottet². De båda utskotten tillsattes på vanligt sätt³; i riksdagsutskottet ingingo, enligt överenskommelse mellan fraktionerna, partiernas ledande män, varvid emellertid möjlighet

anses som författningsändring. Jfr *Vorwärts* den 3 och *Preussische Zeitung* den 9 december 1923.

¹ Jfr *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12379 (Deglerk), 12380 f. (Bartz).

² Jfr notisen »Das Ermächtigungsgesetz vom Reichsrat genehmigt» i *Deutsche Tageszeitung* den 9 december 1923. Riksrådet begärde och erhöles av regeringen en uttrycklig förklaring i detta hänseende.

³ D. v. s. valdes av partierna i förhållande till dessas medlemsantal; jfr *Geschäftsordnung* für den Reichstag 12 december 1922, §§ 9 och 28.

att regeringens taktik även denna gång varit framgångsrik, i det att lagförslaget antogs med 313 röster mot 18¹. Endast kommunisterna, de oavhängiga och några få socialdemokrater röstade nej; de tysk-nationella och tyskfolkliga deltog icke i voteringen. Omedelbart efter avgörandet åtskildes riksdagen på obestämd tid.

Den andra fullmaktslagen var av följande lydelse:

§ 1.

»Die Reichsregierung wird ermächtigt, die Massnahmen zu treffen, die sie im Hinblick auf die Not von Volk und Reich für erforderlich und dringend erachtet. Eine Abweichung von den Vorschriften der Reichsverfassung ist nicht zulässig. Vor Erlass der Verordnungen ist ein Ausschuss des Reichsrats und ein Ausschuss des Reichstags von 15 Mitgliedern in vertraulicher Beratung zu hören.

Die erlassenen Verordnungen sind dem Reichstag und dem Reichsrat unverzüglich zur Kenntnis zu bringen. Sie sind aufzuheben, wenn der Reichstag oder der Reichsrat dies verlangt. Im Reichstag sind für das Aufhebungsverlangen zwei Lesungen erforderlich, zwischen denen ein Zeitraum von mindestens drei Tagen liegen muss.

Der im Abs. I genannte Ausschuss des Reichstags ist ebenso über Anträge an Verordnungen auf Grund des Gesetzes vom 13. Oktober 1923 (Reichsgesetzbl. I S. 943) zu hören, soweit der Reichstag dies beschliesst.

§ 2.

Dieses Gesetz tritt mit dem Tage der Verkündung in Kraft. Es tritt am 15 Februar 1924 ausser Kraft.»

Såsom synes, avvika den nya fullmaktslagens bestämmelser i åtskilliga icke oväsentliga punkter från den i oktober antagna lagen. Vad beträffar tillämpningsområdet är att märka, att regeringen enligt decemberlagen icke befullmäktigas att bryta mot författningens föreskrifter; detta har man ansett nödigt att i lagen uttryckligen framhålla². De i författningen fastställda »grundrättigheterna», som en-

¹ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12382 ff.

² Det lär före lagens framläggande för riksdagen ha satts i fråga, att enkel majoritet vore tillräcklig för lagens antagande, då avvikelser från författningen icke enligt densamma vore tillåtliga och den i följd härav icke skulle innebära någon författningsändring. Oriktigheten i detta resonemang är uppenbar; *lagen själv* innebär ju ett avsteg från författningen och måste alltså

Övriga oppositionspartier voro nu, liksom i oktober, avgjort mot fullmaktsförslaget¹. Det var därför in i det sista ovisst, om den erforderliga kvalificerade majoriteten för förslagets antagande förefanns.

I själva verket blev gången av förslagets behandling i riksdagen nästan identiskt densamma som vid behandlingen av oktoberlagen. Den 6 december hölls två förberedande voteringar rörande förslagets båda paragrafer; härvid avgåvos 280 ja- respektive 80 nejstämmor under det att ett stort antal representanter, bl. a. ett fyrtiotal socialdemokrater, avhöllo sig från att rösta². Detta resultat gav vid handen, att förslaget skulle falla, därest oppositionsgrupperna — i likhet med vad vissa partier gjort vid omröstningen den 8 oktober — drev obstruktion och icke deltog i den slutliga voteringen. På grund härav beslöt man att uppskjuta slutbehandlingen två dagar, rikskanslern meddelade underhand partierna, att riksdagen komme att upplösas, såvida icke fullmaktslagen antoges, och ett energiskt arbete igångsattes för uppbringandet av det erforderliga antalet röster. Då de tysknationella och kommunisterna intogo en absolut avvisande hållning, var avgörandet beroende av det socialdemokratiska partiet. Majoriteten inom detta parti, som under inga förhållanden önskade omedelbara nyval, sökte nu kraftigt påverka de dissentierande medlemmarna; man beslöt till och med att utesluta en medlem, som vid den förberedande omröstningen röstat mot lagförslaget³. Framför allt framhölls det, att regeringen, om icke fullmakten beviljades, komme att förmå presidenten att i dess ställe använda art. 48 i riksförfattningen och att man följaktligen endast hade att välja mellan en mera obegränsad diktatur jämte nyval och en mera begränsad diktatur utan nyval.

Vid den avgörande omröstningen den 8 december visade det sig,

¹ Det bör dock anmärkas, att det tysk-nationella partiets avvisande hållning vid detta tillfälle synes ha varit betingat mindre av misstro mot regeringen, än av önskan att genom lagförslagets förkastande framtvinga nya val; jfr särskilt greve Westarps artikel »Die innere Politik der Woche» i *Preussische Zeitung* den 9 december 1923, samt riksdagsmedlemmen Schultz' artikel »Obstruktion?» i samma tidning den 13 december.

² *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12359 ff., jfr *Berliner Tageblatts* ledare den 7 december 1923.

³ Jfr *Vorwärts* den 9 december och *die Zeit* den 8 december 1923.

emellertid kabinettet Marx anses äga bredare parlamentarisk grundval än sin föregångare, i det att en medlem av bajerska folkpartiet ingick i detsamma såsom justitieminister; detta skedde dock under uttryckligt betonande av att partiet i fråga härigenom icke bunde sig för regeringens politik¹.

Den nya regeringen beslöt omedelbart att av riksdagen begära en konstitutionell fullmakt av i huvudsak samma innehåll som den åt kabinettet Stresemann givna. I det tal, varmed rikskanslern Marx den 4 december framträdde såsom regeringschef inför riksdagen, motiverades detta förslag på ungefär samma sätt som i Stresemanns förut citerade anförande den 6 oktober. Regeringens främsta uppgift vore, framhöll rikskanslern, att förbättra det katastrofala ekonomiska och finansiella läge, i vilket landet befunne sig². En förutsättning för fyllandet av denna uppgift vore antagandet av en konstitutionell fullmakt, som gäve regeringen möjlighet att med erforderlig snabbhet träffa nödiga åtgärder. »Regeringen är av den mening, att med hänsyn till tidens oerhörda tvång de långvariga förhandlingar i riksdagen, som prövningen av genomgripande ekonomiska och finansiella lagar skulle fordra, framstå såsom icke önskvärda, ja, till och med såsom outhärdliga. Det är icke längre fråga om månader eller veckor, utan blott om dagar, under vilka det måste visa sig, om det lyckas att i sista ögonblicket rädda oss från det hotande fullständiga sammanbrottet.»

Under den följande debatten, som i övrigt är av mycket ringa intresse, visade det sig, att partiernas ställningstagande till det nya fullmaktsförslaget i huvudsak var detsamma som till det i oktober framlagda. I vissa hänseenden var emellertid läget nu ett annat. Sålunda förklarade sig bajerska folkpartiet, som denna gång var representerat i regeringen, för lagens antagande. Å andra sidan var det socialdemokratiska partiet, som nu icke tillhörde regeringskoalitionen, än mera splittrat än i oktober; visserligen förklarade sig partiets majoritet för regeringsförslaget, sedan regeringen på dess yrkande gått med på inrättande av ett ständigt riksdagsutskott för diskussion av förslag om utfärdande av förordningar med stöd av fullmakten, men en stark minoritet inom partiet ställde sig avvisande.

¹ Jfr *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12315 (Leicht).

² *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12297.

fullmaktslagen trätt ur kraft utfärdade presidenten emellertid en rad myntpolitiska förordningar, vilka uppenbarligen icke uppfyllde de i art. 48 stadgade villkoren¹; här fick alltså ånyo denna bestämmelse i författningen med orätt göra tjänst i stället för fullmaktslagen.

Det stora flertalet av de av regeringen med stöd av fullmaktslagen beslutade författningarna blev vid riksdagens sammanträde i november icke föremål för någon opposition. I fråga om vissa av förordningarna framställdes emellertid förslag om ändring eller upphävande. Sålunda yrkades från flera håll — såväl tysknationellt som demokratiskt och socialdemokratiskt — på genomgripande ändringar i förordningen om minskning av ämbetsmännens antal². Likaså föreslogs upphävande av vissa socialpolitiska lagar. Dessa förslag blevo dock icke under riksdagssessionen föremål för närmare behandling. De hänvisades samtliga till det särskilda utskott för handläggning av hithörande frågor, som vid den nya fullmaktslagens antagande tillsattes och kommo först långt senare, i samband med de skilda förslagen om upphävande av enligt den andra fullmaktslagen utfärdade förordningar, ånyo under riksdagens prövning. I sammanhang med redogörelsen för den andra fullmaktslagen skola vi alltså återkomma till denna fråga.

Den 20 november, tre veckor efter kabinettet Stresemanns ombildning och fullmaktslagens annullering, sammanträdde ånyo riksdagen. Efter några dagars debatt ägde omröstning rum angående ett av regeringspartierna framlagt förslag till förtroendevotum för regeringen. Då samtliga oppositionspartier röstade mot detta förslag, avslogs detsamma med stor majoritet — 231 röster mot 156 — och kabinettet avgick. Efter långa förhandlingar tillkom den 1 december en ny regering, ledd av centerrepresentanten Marx, med den avgående rikskanslern Stresemann såsom utrikesminister. I huvudsak var det nya kabinettet av samma partipolitiska sammansättning som det föregående och stödde sig alltså på den »lilla» koalitionen av tyska folkpartiet, centern och demokrater. I viss mån kunde

¹ Reichsgesetzblatt 1923, N:r 114, sid. 1081 ff., N:r 115, sid. 1086.

² Jfr *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12376

velsutan den, varigenom Rentenbanken upprättades och det tyska myntväsendet alltså äntligen reorganiserades¹; i och med denna förordning genomförde regeringen självständigt en av de mest betydelsefulla reformer, som tillkommit efter revolutionen. Bland övriga viktiga regeringsbeslut märkes den genomgripande förordningen om minskning av ämbetsmännens antal², förordningar om sjuk- och socialförsäkring³ samt en rad supplerande myntpolitiska förordningar. I samtliga de sålunda av regeringen utfärdade författningarna angavs, att de tillkommit på grund av riksregeringens med stöd av fullmaktslagen fattade beslut.

Av intresse är förhållandet mellan det bruk, som riksregeringen gjorde av fullmaktslagen, samt presidentens användning av sin befogenhet enligt art. 48 i riksförfattningen. Dagarna före fullmaktslagens antagande utfärdade presidenten med stöd av art. 48 vissa förordningar, vilka man ursprungligen tänkt genomföra i kraft av fullmaktslagen, men som på grund av dröjsmålet vid denna lags behandling i riksdagen måste utfärdas i form av presidentiella beslut, trots att de icke rimligen kunde anses falla inom ramen för art. 48⁴. Under fullmaktslagens giltighetstid begagnades däremot art. 48 egentligen endast en gång och då icke för att genomföra en lagstiftningsåtgärd utan för att giva rikskanslern befogenhet att verkställa vissa åtgärder mot den sachsiska regeringen⁵. I detta fall ansågs tydligen fullmaktslagen icke böra tillämpas. Därjämte förekommo två fall, då art. 48 och fullmaktslagen samtidigt tillämpades, i det att de nämnda, av rikspresidenten kort före fullmaktslagens antagande utfärdade förordningarna förklarades upphävida i sin egenkap av presidentdekret, men på samma gång trädde i kraft såsom av riksregeringen enligt fullmaktslagen beslutade bestämmelser⁶. Denna egendomliga åtgärd innebar tydligen ett indirekt erkännande av att utfärdandet av förevarande förordningar icke kunde anses falla inom presidentens befogenhet enligt art. 48. Sedan sedermera

¹ *Reichsgesetzblatt* 1923, N:r 100, sid. 963.

² *Reichsgesetzblatt* 1923, N:r 108, sid. 999.

³ *Reichsgesetzblatt* 1923, N:r 112, sid. 1054, 1057.

⁴ *Reichsgesetzblatt* 1923, N:r 97, sid. 939, och N:r 98, sid. 945. Förordningarna gällde dels vissa skattefrågor, dels fastställandet av kolpriserna.

⁵ *Reichsgesetzblatt* 1923, N:r 107, sid. 995, jfr N:r 111, sid 1039.

⁶ *Reichsgesetzblatt* 1923, N:r 102, sid. 979.

höra författningen. Eller, kortare uttryckt, såvida en viss lag utgör författningsändring enligt art. 76, måste lagen anses ingå i författningen, ty en ändring av författningen utgör tydligen en del av densamma. Den motsatta ståndpunkten synes ovillkorligen leda till den påtagligt orimliga slutsatsen, att omfånget av författningen, ehuru väl denna fattas såsom ett materiellt begrepp, skulle kunna förändras genom att i en viss form beslutade författningsändringar automatiskt utsöndrades.

Rent praktiskt är det uppenbart, att en annan tolkning än den angivna lätteligen skulle kunna leda till absurda konsekvenser¹. Sålunda skulle man genom att införa beslutade författningsändringar i speciallagar kunna alltmer inskränka det egentliga författningsområdet och göra de försvårande bestämmelserna om författningsändring betydelselösa. Vad särskilt fullmaktslagen beträffar skulle det, såvida icke folkomröstning krävdes, vara möjligt för en enkel majoritet inom riksdagen att, sedan lagen väl med två-tredjedels majoritet antagits, helt och hållet ändra densamma; på detta sätt skulle medelst ett enkelt majoritetsbeslut en fullständig revision av villkoren för lagens tillämplighet kunna genomföras, eller tiden för dess fortvaro obegränsat förlängas. Fullmaktslagen utgör därför, även från denna synpunkt sedd, ett typiskt bevis för de svårigheter, som den i tysk rätt förefintliga oklarheten rörande den rätta tolkningen av art. 76 i författningen i många fall kan medföra.

Under de få veckor, som den första fullmaktslagen var i kraft, utvecklade regeringen med stöd av densamma en utomordentligt livlig lagstiftningsverksamhet. Icke mindre än ett fyrtiotal förordningar, berörande skilda lagstiftningsområden och merendels av stor allmän betydelse, utfärdades. Särskilt genomfördes en mängd reformer på det ekonomisk-finansiella området, åsyftande att sanera finansförvaltningen, öka statsinkomsterna och minska statsutgifterna. Viktigast av alla de av regeringen utfärdade förordningarna var tvi-

¹ Detta framhålles kraftigt av Piloty, *Verfassungsänderungen ohne Änderung der Verfassungsurkunde*, Deutsche Juristenzeitung 1924, sid. 514 ff., som huvudsakligen på grund härav uttalar sig för uppfattningen, att ändringar av speciella författningslagar endast skola kunna ske under samma villkor, som gälla för antagandet av dylika lagar.

i art. 76 föreskrivna kvalificerade majoriteten inom riksdag och riksråd och gälla härvid i övrigt samma bestämmelser som vid författningsändring, eller kan en författningslag av förevarande slag ändras på samma sätt som vanliga lagar? I den tyska rätten före 1919, där ju samma problem existerade, företogs i praxis ändringar av författningslagar på den vanliga lagstiftningsvägen, alltså utan tillämpning av de restriktiva bestämmelser, som kommit till användning vid vederbörande lagars stiftande; i rättsvetenskapen hävdade man jämväl i regel samma mening¹. Efter tillkomsten av 1919 års författning har, såvitt bekant, denna fråga icke blivit aktuell och har i doktrinen knappast blivit föremål för diskussion. Det riktiga synes emellertid vara att i här berörda fall använda samma regler som vid stiftande av en författningslag och alltså fördra uppfyllande av de i art. 76 stadgade villkoren. Om man nämligen utgår från uppfattningen att begreppet »författning» i art. 76 är av materiell karaktär och att följaktligen lagar, som sakligt sett medföra modifieringar av författningsbestämmelserna, kunna antagas utan formell författningsändring, men under iakttagande av de i art. 76 uppställda reglerna — och blott under dessa förutsättningar har man ju anledning att diskutera den här framställda frågan — synes nämligen konsekvensen fördra, att även de sålunda beslutade lagarna, i den mån de innefatta materiella författningsändringar, anses till-

¹ Jfr Laband, a. a. sid. 41 f. och där citerad litteratur. Laband, som ansluter sig till den härskande meningen, anför såsom skäl för sin uppfattning endast, att »Die erschwerende Bedingung des Art. 78, Abs. 1 setzt Anordnungen voraus, welche formell Bestandteile der Verfassungsurkunde geworden oder an die Stelle solcher Bestandteile getreten sind,» och att alltså »nicht die materielle Wichtigkeit eines Rechtssatzes, sondern dieses äusserliche Merkmal allein ist dafür entscheidend, ob die allgemeine Regel der Art. 5 und 7 oder die spezielle Regel der Art. 78, Abs. 1 Anwendung findet». Enligt hans mening kan därför en författningslag, som medför en författningsändring och tillkommit enligt art. 78, sedermera ändras i vanlig lagstiftningsväg, även om härigenom i realiteten ytterligare modifieringar av den ursprungliga författningstexten åvägabringas. Denna ståndpunkt synes emellertid lida av en viss inkonsekvens. Om nämligen en författningslag, som materiellt medför en ändring av författningen, anses böra stiftas jämlikt art. 78, även om författningsurkunden lämnas formellt oförändrad, bör väl detta gälla, även om i vederbörande punkt redan tidigare en modifiering av författningen på samma sätt genomförts. Något skäl för att i ena fallet låta det *materiella*, i det andra åter det *formella* förhållandet bliva bestämmande, lär icke kunna förebringas.

nog för att visa den diskuterade bestämmelsens ytterliga oklarhet och den bristande överensstämmelsen mellan motiv och ordalydelse.

Redan två veckor efter fullmaktslagens antagande skedde i själva verket en utökning av regeringen, varigenom dess partipolitiska sammansättning i viss mån förändrades. Den 22 oktober inträdde nämligen medlemmen av det tysknationella partiet greve Kanitz i ministären såsom livsmedelsminister, en post, som vid ministärens sista ombildning lämnats obesatt. Kanitz utträdde emellertid samtidigt ur det tysknationella partiet, ehuru han fortfarande i princip förklarade sig vara anhängare av detsamma och ej inträdde i något annat parti. Denna förändring i regeringens sammansättning ansågs icke medföra fullmaktslagens urkraftträdande; intet yrkande i denna riktning framställdes, såvitt bekant, vare sig från regerings- eller oppositionshåll. Det har likväl satts i fråga, om icke fullmaktslagen redan vid detta tillfälle bort upphöra att gälla¹; detta torde dock, såsom av det förut sagda framgår, innefatta en alltför restriktiv tolkning av lagens bestämmelser på denna punkt. Klart tillämpligt blev däremot stadgandet i fråga en kort tid senare, den 2 november, då de socialdemokratiska representanterna i regeringen, efter uppmaning från vederbörande partifraktion, beslöt att avgå, detta närmast med anledning av Stresemanns politik mot de socialdemokratisk-kommunistiska regeringarna i Sachsen och Thüringen samt avvisandet av det socialdemokratiska kravet på det militära undantagstillståndets upphävande. En ombildning av regeringen blev härmed nödvändig och de lediga ministerplatserna besattes med representanter för de övriga koalitionspartierna. Regeringens partipolitiska sammansättning hade härmed väsentligt förändrats, den »stora» koalitionen från tyska folkpartiet till socialdemokraterna hade efterträtts av en »liten» koalition från folkpartiet till demokraterna och en given följd härav var, att fullmaktslagen ansågs upphävd och icke längre tillämpades. Den första fullmaktslagen kom sålunda icke att äga giltighet mer än under tre veckors tid.

Det torde i detta sammanhang vara påkallat att beröra frågan, på vad sätt ändringar i en lag av fullmaktslagens karaktär kunna åvägabringas. Fordras i detta fall, liksom vid lagens antagande, den

¹ Triepel, a. a. sid. 4.

parti som den avgångne och förut suttit i regeringen samt ministärens sammansättning, vad beträffar övriga poster, förblir oförändrad. Uppenbart är likväl, att den allmänna formulering, stadgandet i denna del erhållit, är föga klar och kan ge utrymme åt skilda tolkningar; frågan blev emellertid icke aktuell under fullmaktslagens giltighetstid och har därför icke uppmärksamrats.

Än svårare är det att åt orden om »växling» av regeringens partipolitiska sammansättning giva en på varje tänkbart fall tillämplig tolkning. Tydligt är visserligen, att fullmakten upphör att gälla, därest något av koalitionspartierna utträder ur regeringen; detta är givetvis bestämmelsens huvudsakliga syfte. Klart är likaledes, att icke varje förändring av regeringen ur partipolitisk synpunkt avses; användningen av ordet »Wechsel» visar, att endast mera genomgripande omgestaltningar av partiförhållandena inom regeringen åsyftas. En förskjutning av den inbördes proportionen emellan de olika partiernas representationer i ministären kan alltså icke i och för sig anses utgöra tillräckligt skäl för att villkoret skall bli tillämpligt, såsom t. ex. om en enstaka ledamot av regeringen avgår och efterträdes av en representant för ett annat av koalitionspartierna eller om fördelningen av ministerposterna förändras. En mängd fall kunna emellertid tänkas, i vilka varken lagens ordalydelse eller syftet med densamma giva någon säker hållpunkt för ett avgörande. Så synes det t. ex. vara tvivelaktigt, om regeringskoalitionens utökning med ett eller flera andra partier och därmed följande ombildning av regeringen skall anses ha till följd fullmaktens urkraftträdande; med hänsyn till lagens ordalydelse lär väl svaret här bli affirmativt, då en växling i den partipolitiska sammansättningen i sådant fall får sägas föreligga, ehuru en dylik tillämpning säkerligen icke åsyftats vid lagens redigering. Likaledes kan det diskuteras; om ett av en partifraktion till partiets representanter i regeringen riktad uppmaning att avgå — ett i tysk politik ofta förekommande fall — skall anses konstituera tillräckligt skäl för lagens annullering, även om denna uppmaning icke följes; i detta fall synes lagens bokstav närmast tyda på ett negativt svar, ehuru syftet uppenbarligen varit ett annat. Även andra lägen av än mera svårbestämd karaktär kunna tydligen tänkas uppkomma. Det sagda torde dock vara

sammansättning» måste anses ha ägt rum. Frågan blir då i vilka fall dessa villkor skola anses uppfyllda. Vad avses till en början med »Wechsel der Regierung»? Obestriddigt torde vara, att ett regeringsskifte föreligger, såvida ombyte av regeringschef sker, även om regeringens sammansättning i övrigt förblir oförändrad; detta är en given följd av rikskanslerns dominerande ställning i den tyska regeringen — han skall, enligt art. 56, bestämma riktlinjerna för dess politik — och framgår även därav, att rikskanslerns avgång under alla förhållanden drar med sig hela regeringens tillbakaträdande och att de övriga ministrarna utnämnas på förslag av rikskanslern. Tvivelaktigt är däremot, om ett regeringsskifte skall anses vara för handen i det fall, då en mera allmän rekonstruktion av ministären, ehuru under samma regeringschef, äger rum. Det ligger här nära till hands att tänka på de i tysk parlamentarism under de sista åren förekommande tillfällen, då rikskanslern, naturligtvis jämte regeringen i övrigt, inlämnar avskedsansökan, men av rikspresidenten — vare sig omedelbart eller sedan andra försök att bilda regering strandat — anmodas att ånyo åtaga sig regeringsuppdraget och här efter kvarstannar såsom regeringschef med väsentligen förändrad ministeruppsättning. Enligt vanligt språkbruk torde i dylika fall svaret på frågan, huruvida ett regeringsskifte ägt rum eller icke, vara direkt beroende av den betydelse, som de vid rekonstruktionen genomförda förändringarna äga. Med hänsyn till fullmaktslagens syfte och den här diskuterade paragrafens ordalydelse i dess helhet lär det emellertid vara naturligast att tolka ordet regeringsskifte mera restriktivt, så att ej ens en genomgripande rekonstruktion av ministären i och för sig får anses falla inom dess ram; det bör särskilt besinnas, att de efterföljande orden om den partipolitiska sammansättningen tydligen avse att skärpa det uppställda villkoret och att de skulle vara meningslösa, därest en än så betydande omgestaltning av regeringen i sig själv ansåges innefatta ett regeringsskifte. Om denna tolkning accepteras, har alltså det speciella framhållandet av regeringsskifte såsom annulleringsorsak endast den innebörden, att rikskanslern erhåller en särställning; under det att personalförändringar inom ministären i övrigt icke i och för sig medföra lagens urkraftträdande, leder ett ombyte på rikskanslersposten ovillkorligen till fullmaktens återtagande, även om den nytillträdande rikskanslern tillhör samma

Beträffande lagens trädande ur kraft bestämmes först en definitiv slutpunkt, den 31 mars 1924; vid denna tidpunkt, efter ungefär fem och en halv månad, skulle lagen alltså i varje fall förlora sin giltighet. Men därjämte skall lagen även upphöra att gälla »mit dem Wechsel der derzeitigen Reichsregierung oder ihrer parteipolitischen Zusammensetzung». Det är uppenbart, att denna bestämmelse, vilken mer än någon annan ger lagen dess egendomliga politiska karaktär och som, efter vad vi funnit, vid behandlingen i riksdagen var föremål för den starkaste opposition från de utanför regeringskoalitionen stående partiernas sida, ur juridisk synpunkt kan betecknas som en oformlighet, då den utgår från ytterligt svårbestämbara begrepp och därför inbjuder till skiftande tolkningar. Bestämmelsens syfte är visserligen fullt klart: vid överlämnandet av den konstitutionella fullmakten till regeringen har riksdagen, eller rättare de inom riksdagen bestämmande koalitionspartierna, velat fastslå, att fullmakten endast gäller den av dessa partier bildade regeringen, så länge denna ur partipolitisk synpunkt förblir väsentligen oförändrad och alltså kan antagas fortfarande vara uppbyren av vederbörande partiets förtroende. Man har sökt gardera sig mot möjligheten att fullmakten skulle komma i orätta händer och sålunda upphöra att, såsom avsett, utgöra ett indirekt medel för den härskande partikoalitionens provisoriska diktatur. De politiska partierna, vilka icke med ett ord omnämnas i författningen, ha härmed tillerkänts en utomordentlig statsrättslig betydelse, i det att fortvaron av en lag, som temporärt upphäver väsentliga delar av konstitutionen, göres beroende av deras ställningstagande. Detta är tydligen stadgandets reella innebörd; man har emellertid icke kunnat eller velat klart angiva de förutsättningar, under vilka fullmakten skulle anses given, och alltså ej heller uttömmande definiera de förhållanden, vid vilka densamma skulle upphöra att gälla.

Vid ett försök att tolka bestämmelsen i fråga bör till en början fastslås, att densamma tydligen icke avser *varje* förändring i regeringens sammansättning; detta framgår såväl av stadgandets ordalydelse som av syftet med densamma. Enstaka personalförändringar inom ministären medföra icke i och för sig, att det uppställda resolutioniva villkoret träder i tillämpning; härför fordras förändringar av den betydelse, att en »växling» av regeringen eller dess partipolitiska

arna, till skillnad från i vanlig ordning beslutade lagstiftningsåtgärder, kunna upphävas genom enbart riksdagsbeslut och att alltså den ordinarie lagstiftningsvägen härvid icke tillämpas; övriga i normala fall i lagstiftningsmakten delaktiga statsorgan, president, riksråd och folk, äro i detta fall uteslutna. Det har satts i fråga, huruvida icke ett dylikt beslut från riksdagens sida om en regeringsförordnings upphävande måste fattas vid riksdagens första sammanträde efter vederbörande förordnings utfärdande; i praxis har man emellertid ansett riksdagen oförhindrad att även vid en senare tidpunkt ensidigt kräva ett regeringsbesluts annullering.

Uppmärksammas bör, att ändringar i regeringsförordningar däremot tydligen måste ske i vanlig ordning och att riksdagen alltså härvid icke har exklusiv befogenhet; rikspresidentens, riksrådets och det röstberättigade folkets befogenheter i lagstiftningsfrågor kvarstå i detta fall orubbade. Ändringar i av regeringen självständigt beslutade förordningar måste med andra ord behandlas som lagstiftningsfrågor i allmänhet och äro följaktligen syarare att åvägbringa än annulleringsbeslut. Detta förhållande, som otvetydigt framgår av fullmaktslagens ordalydelse, konstaterades jämväl uttryckligen under i riksdagen hållna debatter angående förslag om ändring eller upphävande av med stöd av fullmaktslagen utfärdade förordningar¹.

Vad beträffar regeringens juridiska ansvarighet på grund av förordningar enligt fullmaktslagen gälla, då intet annat finnes stadgat, de vanliga bestämmelserna. För överträdelser av fullmaktslagen kan regeringen alltså, jämlikt art. 59 i författningen, anklagas av riksdagen inför statsdomstolen.

I § 2 givas bestämmelser dels om lagens ikraftträdande, dels om dess giltighetstid. I förra hänseendet stadgas, att lagen skall träda i kraft samma dag som den promulgeras av rikspresidenten, alltså icke, såsom i författningen för normala fall förutses, fjorton dagar efter publiceringen i Reichs-Gesetzblatt². Promulgationen skedde, som nämnt, redan den 13 oktober, omedelbart efter riksdagens definitiva beslut; först två dagar senare publicerades lagen i författningssamlingen.

¹ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12468 (Marx), 12479 (Müller).

² Förf. 1919, art. 71.

mycket väsentligt sätt från motsvarande stadganden i art. 48, enligt vilka rikspresidenten endast är befogad att vid allvarliga störningar av offentlig ordning och säkerhet vidtaga de förordningens återställande nödvändiga åtgärderna. Detta senare stadgande, som visserligen i praxis tolkats så extensivt, att dess egentliga innebörd alltså förlorat i betydelse, avser tydligen att inskränka presidentdiktaturen inom ojämförligt mycket snävare gränser än de i fullmaktslagen för regeringsdiktaturen angivna. Denna olikhet mellan de båda diktaturerna har givetvis sin grund i deras förut konstaterade principiellt skiljaktiga karaktär: art. 48 stadgar helt allmänt om möjligheten av presidentiell diktatur under vissa särskilda förhållanden och måste därför strängt begränsa de fall, då denna diktatur får träda i tillämpning, fullmaktslagen åter utgår från nödvändigheten av att under förhandenvarande förhållanden upprätta en regeringsdiktatur och behöver alltså icke ingående behandla förutsättningarna för densamma.

Av riksregeringen med stöd av fullmaktslagen beslutade förordningar behålla, likaväl som av riksdagen beslutade lagar, sin giltighet, till dess beslut fattas om ändring eller upphävande av desamma; förordningarna äro icke provisoriska och tarva icke, för att bliva för framtiden gällande, någon efterföljande sanktion av riksdagen eller andra enligt författningen i lagstiftningsmakten delaktiga statsorgan. Den provisoriska karaktär, som fullmaktslagen äger, sträcker sig alltså icke till de enligt lagen av regeringen fattade besluten, vilka tvärtom i huvudsak äro likställda med enligt författningen i vanlig ordning tillkomna beslut. Endast i ett avseende intaga regeringsförordningarna en särställning, detta enligt sista punkten i § 1, vari bestämmelser givas om särskild politisk kontroll över den konstitutionella fullmaktens användning. Enligt dessa bestämmelser skola av regeringen utfärdade förordningar ofördröjligen bringas till riksdagens och riksrådets kännedom samt på riksdagens begäran omedelbart upphävas. Vid närmast följande sammanträde kan riksdagen sålunda genom beslut i vanlig ordning kräva en regeringsförordnings annullering; själva annulleringen sker medelst beslut av regeringen, som emellertid är ovillkorligt skyldig att efterkomma riksdagens begäran. Denna bestämmelse, som har sin motsvarighet i ett liknande stadgande i art. 48, innebär, att regeringsförordning-

ringens befogenhet och alltså icke bör kunna av regeringen självständigt ändras, och framgår även av de i första punkten fastställda begränsningarna.

Från regeln om författningens okränkbarhet göres, som nämnt, ett undantag så till vida, som regeringen befullmäktigas till avvikelser från de i författningen stadgade grundrättigheterna. De här åsyftade bestämmelserna, som återfinnas i författningens andra huvudavdelning, innefatta en mångfald skilda, till stor del genom allmän lag närmare bestämda garantier för medborgarnas fri- och rättigheter, såsom rätten till likhet inför lagen, tryck-, församlings- och religionsfrihet, avtalsfrihet, privatäganderätt o. s. v. Att regeringen utan inskränkning bemyndigas att vid sina förfoganden enligt fullmaktslagen avvika från dessa bestämmelser, visar bäst den oerhörda maktbefogenhet, som lagen lägger i regeringens hand. På denna punkt är fullmaktslagen av väsentligt vidare innehåll än art. 48, enligt vilken presidenten endast har rätt att suspendera ett fåtal särskilt uppräknade bestämmelser om grundrättigheter. Att märka är även, att enligt art. 48 en uttrycklig förklaring angående respektive grundrättigheters provisoriska annullering erfordras, under det att enligt fullmaktslagen regeringen vid sina beslut helt enkelt kan betrakta vederbörande författningsbestämmelser såsom icke existerande. I princip förbli emellertid bestämmelserna i fråga fortfarande giltiga; de suspenderas blott under tiden för fullmaktens giltighet och träda därefter ånyo i kraft.

Regeringen får med stöd av fullmaktslagen endast besluta åtgärder, som den anser »erforderlich und dringend». Det betonas uttryckligen, att det är regeringens subjektiva uppfattning, som är avgörande för frågan om de stipulerade villkörens förhandenvaro i varje särskilt fall. Anmärkningsvärt är, att ordet »erforderlich», icke »nödig», begagnas; det är alltså tillräckligt, om regeringen anser en viss åtgärd behövlig, även om den ej kan betecknas som oundgängligen nödvändig. Ordet »dringend» innebär tydligen, att åtgärderna skola vara omedelbart behövlige, d. v. s. att regeringen anser det nödvändigt att fatta beslut med stöd av fullmaktslagen på grund därav, att ett avgörande icke kan uppskjutas till dess det kan träffas i vanlig konstitutionell ordning.

På denna punkt skilja sig fullmaktslagens bestämmelser på ett

I motsats mot art. 48 är den i fullmaktslagen stadgade diktaturmakten begränsad till åtgärder »auf finanziellem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiete»: man har härigenom velat fixera de områden, inom vilka på grund av läget i landet en extraordinär lagstiftningsverksamhet ansetts behövlig. Påtagligt är, att de gjorda begränsningarna äro av ytterligt vag karaktär; särskilt orden »wirtschaftlich»¹ och »sozial» äro synnerligen allmänna och omöjliga att klart definiera. Vad beträffar finansiella frågor finnes så till vida en ledning, som hit kunna räknas under finansministeriets behandling hörande ärenden: motsvarande faktiska hållpunkter för tolkning av de övriga bestämmingarna finnas icke. Tydligt är emellertid, att genom de nämnda begränsningarna vissa rättsområden, såsom större delen av privaträtten, straffrätten och processrätten, föras utom fullmaktslagens giltighetsområde.

Från den allmänna bestämmelsen rörande inom fullmaktslagens ram fallande lagstiftningsområden göras i andra stycket av § 1 vissa undantag, i det att en rad socialpolitiska frågor ställas utanför regeringens kompetens. Hit höra alla arbetstidsfrågor samt vissa socialförsäkrings- och arbetslöshetsförsäkringsfrågor. Dessa undantag, som tillkommo på socialdemokratiskt initiativ, äro av icke ringa betydelse, då hithörande lagstiftningsområden hörde till dem, vilka man på många håll ansåg nödvändigt att under förhandenvarande förhållanden i främsta rummet omgestalta.

En annan inskränkning i diktaturmakten enligt fullmaktslagen, liksom enligt art. 48, ligger däri, att författningen, såvida annat ej särskilt stadgas, är okränkbar. Detta framgår, vad fullmaktslagen beträffar, såväl av det nyss nämnda stadgandet om lagens begränsning till finansiella m. fl. frågor, som av det i första paragrafens sista punkt meddelade bemyndigandet till avvikelse från vissa författningsbestämmelser; denna sistnämnda punkt vore tydligen meningslös, därest icke författningen i övrigt — i den mån själva fullmaktslagen ej ersätter densamma — bibehölle sin giltighet. Likaså står det fast, att regeringen icke kan ändra själva fullmaktslagen. Detta synes ligga i sakens natur, då lagen just avser att reglera rege-

¹ Ordet »wirtschaftlich» kan, som bekant, knappast adekvat översättas till svenska: orden »ekonomisk» och »näringspolitisk», som i allmänhet användas, täcka långt ifrån fullständigt det tyska begreppets innebörd.

tidigt kunna bestå, ehuru deras användningsområden till stor del sammanfalla.

De avgöranden, som kunna träffas med stöd av fullmaktslagen, betecknas på samma sätt som presidentens beslut enligt artikel 48, nämligen med ordet »Massnahmen», åtgärder. I och för sig är detta begrepp utomordentligt vidsträckt, i det att det icke avser någon särskild art av statliga beslut, utan, liksom enligt motsvarande svenskt språkbruk, innefattar statshandlingar i allmänhet på lagstiftnings- och förvaltningsområdet¹. Enligt fullmaktslagen fattade regeringsbeslut måste emellertid utfärdas i form av förordningar; detta framgår av § 1, st. 3, där det talas om de med stöd av lagen utfärdade förordningarna². Ur innehållssynpunkt innebär visserligen icke detta förhållande någon bestämd begränsning, då intet hinder möter att kläda även vanliga förvaltningsbeslut i förordningens form; det ger likväl, liksom lagens syfte, vid handen, att fullmakten närmast avser beslut om fastställande av allmänna bestämmelser, icke rena verkställighetsåtgärder.

Ehuru fullmaktslagen sålunda ger regeringen rätt att, inom de av lagen uppdragna gränserna, vidtaga åtgärder av ren lagstiftningskaraktär, bliva de på detta område utfärdade förordningarna icke lagar i formell mening, »Gesetze»; dylika lagar kunna icke beslutas annat än enligt de i författningens första avdelnings femte kapitel stadgade formerna. Någon reell betydelse har emellertid icke detta förhållande: fullmakten bemyndigar regeringen att i förordningens form inom det anvisade maktområdet ändra eller upphäva befintliga lagar samt utfärda nya bestämmelser, vilka endast till namnet sakna lagkaraktären. Den i tysk rätt förefintliga skillnaden mellan lag och förordning bortfaller alltså i själva verket under fullmaktslagens giltighetstid, ehuru den formella distinktionen bibehålles genom att de av riksreringen beslutade lagstiftningsåtgärderna — liksom av regeringen under vanliga förhållanden utfärdade verkställighetsföreskrifter — benämnas förordningar. På denna punkt är parallellen mellan art. 48 och fullmaktslagen fullständig.

¹ Däremot knappast domstolsutslag, vilket emellertid i detta sammanhang uppenbarligen saknar betydelse, jfr G r a u, a. a., sid. 44.

² Jfr även art. 48, där i motsvarande sammanhang talas om »Massnahmen».

stämmelserna rörande fullmaktens bärare, omfånget för fullmakten samt kontrollen över dess användning. Fullmaktens bärare är »riksregeringen». Detta begrepp, som i allmänt språkbruk kan användas i två bemärkelser, ett vidare, varvid även rikspresidenten anses tillhöra regeringen, och ett trängre¹, måste här tydligen fattas i den trängre mening, vari författningen begagnar ordet: riksregeringen innefattar alltså endast ministären, d. v. s. rikskanslern och riksministrarna². Vid fattandet av beslut med stöd av fullmaktslagen medverkar alltså icke rikspresidenten, regeringen-ministären har här självständig och exklusiv befogenhet. Vid regeringens överläggningar och avgöranden äro de i författningen givna bestämmelserna tillämpliga; härvid är särskilt att erinra om art. 58, vari stadgas, att vid meningsskiljaktigheter inom regeringen majoriteten faller utslaget och att, då rösterna äro lika fördelade, ordföranden, d. v. s. rikskanslern eller hans ställföreträdare, har utslagsröst. Promulgationen av med stöd av fullmaktslagen beslutade förordningar sker, enligt praxis, genom rikskanslern och vederbörande fackminister.

Beträffande frågan om den konstitutionella fullmaktens omfång är en jämförelse med art. 48 i riksförfattningen av särskilt stor betydelse. Under det att i art. 48 presidenten tillerkännes särskilda maktbefogenheter för det fall, att vissa närmare specificerade abnormala förhållanden inträda, utgår fullmaktslagen från, att ett abnormt tillstånd är för handen och att för den skull riksregeringen måste beklädas med särskild makt. Denna grundläggande skillnad i utgångspunkten för med sig en rad skiljaktigheter i detaljerna. I art. 48 är det främst av vikt att fastställa, när presidentdiktaturen skall inträda, i fullmaktslagen åter *hur* den redan beslutade regeringsdiktaturen skall brukas. Härtill kommer, att det enligt syftet med art. 48 här närmast måste vara fråga om förvaltningsåtgärder för att förebygga eller förtaiga verkan av vissa särskilda *händelser*, under det att fullmaktslagen avser att möjliggöra snabba lagstiftningsåtgärder för att avhjälpa ett redan förefintligt abnormt *tillstånd*. Båda de nämnda »diktaturerna» ha sålunda sina särskilda syften och i viss mån sitt speciella innehåll, vilket förklarar, att de sam-

¹ Anschütz, a. a. sid. 111.

² Art. 52.

inställt sig. Då det gäller en lag som fullmaktslagen, vilken innebär en om och provisorisk omgestaltning av författningen i dess helhet, faller emellertid absurditeten i det gällande systemet klart i ögonen¹. För förståelse av fullmaktslagens säregna statsrättsliga ställning är det även nödvändigt att erinra om att enligt ordinarie konstitutionell rätt möjligheter finnas till utövning av diktaturmyndighet i annan form. Enligt art. 48 i riksförfattningen har nämligen presidenten befogenhet att, om offentlig ordning och säkerhet allvarligt störas eller sätts i fara, vidtaga de för ordningens återställande nödiga åtgärderna. Han kan därvid även fatta beslut, som eljest falla inom området för den lagstiftande makten, samt suspendera vissa särskilt uppräknade författningsbestämmelser². Denna presidentens så att säga latenta diktaturmyndighet fortbestod även efter fullmaktslagens antagande, vadan alltså under fullmaktens giltighetstid två legala diktaturer kunna sägas existera vid varandras sida, ett förhållande, som ytterligare förstärker intrycket av fullmaktslagens egendomliga konstitutionella karaktär. För tolkningen av flera av fullmaktslagens bestämmelser äro jämförelser med motsvarande stadganden i art. 48 av icke ringa betydelse.

I fullmaktslagens första paragraf meddelas de allmänna be-

¹ Triepel, Die Ermächtigungsgesetze, Deutsche Juristenzeitung 1924, sid. 6 f., som ingår på detta spörsmål, gör gällande, att fullmaktslagarna visserligen i sin egenskap av undantagslagar voro författningsenliga, men att ändringar i själva författningstexten skulle varit konstitutionellt nödvändiga, därest mer än ett provisorium avsetts. Den distinktion, som sålunda göres mellan provisoriskt och permanent författningsändrande lagar, synes emellertid, hur rimlig den än är ur praktisk synpunkt, icke vara juridiskt hållbar, då intet som helst stöd för densamma kan hämtas ur författningstexten.

² Ordalydelsen av art. 48 är i de delar, som här äro av betydelse, följande: »Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Massnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil ausser Kraft setzen. Von allen gemäss Abs. 1 oder Abs. 2 dieses Artikels getroffenen Massnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu bringen. Die Massnahmen sind auf Verlangen des Reichstags ausser Kraft zu setzen.» — En utförlig kommentar till denna författningsbestämmelse ges av Grau, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund des Artikels 48 der Reichsverfassung, Berlin 1922.

ändringar av författningstexten äro nödvändiga¹; i praxis har emellertid den tolkning, varigenom statsmakterna erhållit friafte händer, städse accepterats.

Uppenbart är, att denna tolkning, även om den juridiskt måste anses hållbar, i praxis leder till osäkerhet och förvirring. Då man, såsom skett såväl beträffande 1871 som 1919 års författning, gång efter annan genomför ändringar i författningens innehåll utan att ändra författningstexten, och då dessa författningsändringar stundom ingå i lagar, som därjämte behandla andra ämnen av icke konstitutionell natur, utsuddas i viss mån gränsen mellan författning och lag och en betänklilig oklarhet uppstår. Ur praktisk-politisk synpunkt har därför det tyska tillvägagångssättet vid författningsändringar ofta utsatts för skarp kritik². I den mån de genom speciallagar genomförda författningsändringarna varit av jämförelsevis periferisk natur, ha dock icke alltför svårartade konsekvenser

¹ Jfr Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Fünfte neubearbeitete Auflage, Zweiter Band, Tübingen 1911, sid. 38 ff. och å sid. 39 citerad litteratur samt Meyer-Anschütz, Staatsrecht (1919), sid. 689. I litteraturen kring 1919 års författning, där denna fråga i regel blott flyktigt beröres, synes den i praxis följda tolkningen i allmänhet erkännas såsom riktig; jfr t. ex. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 2. unveränderte Auflage, Berlin 1921, sid. 136 f.; W. Jellinek, Revolution und Reichsverfassung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1920, sid. 108 f.; Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, Archiv des öffentlichen Rechts 1920, sid. 542 f., samt där citerad litteratur. Av intresse är, att den motsatta uppfattningen företrädes av en av den nya författhingens skapare, Preuss, som i uppsatsen Verfassungsändernde Gesetze und Verfassungsurkunde, Deutsche Juristenzeitung 1924, sid. 649 ff. bl. a. skriver: »Ein verfassungsänderndes Gesetz muss... um verfassungsmässig zu sein, nicht nur in den erschwerenden Formen der Verfassungsänderung stattfinden, sondern auch die Verfassung wirklich ändern, sei es durch Aenderung ihres Textes, sei es durch Zusätze zur Verfassungsurkunde, andernfalls ist es verfassungswidrig und daher nichtig.» — Om man utgår från författningstextens ordalydelse synas i själva verket starka skäl kunna framdragas för båda de stridande tolkningarna och en viss tvekan kan råda. Avgörande vid tolkningen av vederbörande bestämmelse i 1919 års författning syns emellertid vara, att denna i berörda hänseende givits samma formulering som motsvarande bestämmelse i den gamla författningen; det synes uppenbart, att man då icke kan ha avsett, att en annan tolkning skall tillämpas. Jfr Triepel, a. a. sid. 543.

² Så i flera av de förut citerade arbetena. Jfr även de belysande uttalandena hos Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, Berlin 1906, sid. 6 ff.

Grundpflichten der Deutschen» — till större delen kan berövas sin giltighet. Här föreligger alltså det egendomliga förhållandet, att man, utan att på någon punkt ändra den så att säga ordinarie författningens ordalydelse, genom en lag på två paragrafer tillskapar en ny författning, som, ehuru provisoriskt, väsentligen ersätter den förut giltiga. Under fullmaktslagens giltighetstid förefunnos, kan man säga, två konstitutioner vid varandras sida: en ordinarie, för tillfället till större delen suspenderad författning, och en extraordinarie, provisorisk författning.

Att en dylik anomali kunnat uppstå, beror tydligen på de egenartade tyska bestämmelserna om författningsändring. Samtidigt som i författningens art. 76 särskilda försvårande villkor stadgas för författningsändringar och en skiljelinje sålunda uppdrages mellan författningen och lagstiftningen i övrigt, stipuleras i samma artikels första punkt, att författningen kan ändras på lagstiftningsvägen — »die Verfassung kann im Wege der Gesetzgebung geändert werden». En motsvarande bestämmelse förefanns jämväl i det tyska kejsardömet's författning av år 1871, art. 78, i vilken likaledes fastställdes, att »förändringar i författningen äga rum på lagstiftningsvägen», detta ehuru särskilda restriktiva villkor förefunnos för dylika ändringar. Såväl under den gamla som den nya författningens tid ha dessa bestämmelser av statsmakterna tolkats på så sätt, att man ansett det konstitutionellt tillåtligt att genom speciella lagar, för vilkas antagande visserligen fordrats uppfyllande av de i art. 78, respektive art. 76 stadgade villkoren, genomföra ändringar i författningens bestämmelser. Trots att författningen är i viss mån rigid, i det att särskilda försvårande bestämmelser uppställas för dess ändrande, har man alltså icke här, såsom i andra stater med rigida författningar är brukligt, ansett det nödvändigt att annat än i vissa fall införa nyantagna konstitutionella ändringar i författningstexten, vare sig genom ändringar i eller tillägg till densamma¹. I litteraturen ha visserligen olika meningar rörande riktigheten av denna tolkning uttalats och åtskilliga författare ha ställt sig på den ståndpunkten, att vid materiella ändringar av författningen även formella

¹ Jfr Laband, Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung seit der Reichsgründung, Jahrbuch des öff. Rechts 1907.

erande partiernas uppträdande; dessa partier väntade sig framgångar vid valen — efter all sannolikhet med rätta, såsom de ett halft år senare hållna nyvalen gävo vid handen — och önskade därför framtvunga en riksdagsupplösning. Men däremot inträdde en påtaglig förändring i det socialdemokratiska partiets hållning, i det att den majoritet inom partiet, som var för fullmaktsförslaget, nu genomdrev fraktionstvång, d. v. s. varje medlem av partiet förpliktades att rösta för förslaget¹. Genom detta beslut, som tvivelsutan väsentligen dikterades av partiets fruktan för nyval, var fullmaktsförslagets antagande säkrat. Vid den slutliga omröstningen, den 13 oktober, avgåvos 316 ja mot 24 nej; tysknationella, tyskfolkliga och kommunister vidhöllo sin obstruktionstaktik och deltog icke i omröstningen, under det att övriga oppositionspartier inskränkte sig till att genom nejöstning markera sin ståndpunkt². Efter detta avgörande beslöt riksdagen att omedelbart tills vidare ajournera sina förhandlingar.

Innan vi ingå på en mera detaljerad undersökning av fullmaktslagens bestämmelser, torde det vara påkallat att något beröra frågan om lagens allmänna konstitutionella karaktär. Uppenbart är, att lagen innebar en ändring i, eller rättare sagt, ett provisoriskt upphävande av stora delar av konstitutionen; den antogs också, såsom framhållits, enligt det i art. 76 i författningen för författningsändringar stadgade tillvägagångssättet. I och med lagens antagande sattes i själva verket väsentliga partier av författningens första del — »Aufbau und Aufgaben des Reichs» — omedelbart ur kraft, i det att de enligt författningen förefintliga statsorganen, rikspräsident, riksråd, riksdag samt det röstberättigade folket, temporärt suspenderades och ersattes av riksregeringen, som enligt författningen icke äger medbestämmanderätt, långt mindre självständig beslutanderätt, på de områden, varom här är fråga. Härtill kommer, att enligt lagen riksregeringen befullmäktigas att vid sina beslut bortse från de i författningen stadgade »grundrättigheterna», vadan alltså även författningens andra del — »Grundrechte und

¹ Vorwärts den 14 oktober 1923.

² Verhandlungen des Reichstags, sid. 12152 ff.

grupperna till höger och vänster, som ställde sig tveksamma eller avvisande mot lagförslaget. Å ena sidan intogs denna ståndpunkt av den längst åt höger stående »storindustriella» gruppen inom tyska folkpartiet, som vars ledare Stinnes betraktades, å den andra av de radikalare socialdemokraterna med Crispian i spetsen. Det syntes därför ytterst tvivelaktigt, om koalitionen skulle kunna uppbringa det erforderliga antalet röster vid voteringen. Flera av oppositionspartierna — de tysknationella, tyskfolkliga och kommunisterna — tillkännagåvo nämligen redan under debatten, att de ämnade driva obstruktion genom att vid omröstningen avlägsna sig och sålunda överlåta åt koalitionen att söka bilda det erforderliga kворum av två tredjedelar av riksdagens ledamöter, och det ansågs icke osannolikt, att de övriga oppositionspartierna skulle följa detta exempel.

Behandlingen av lagförslaget skedde med stor snabbhet. Den 9 oktober ägde såväl den första som den andra läsningen rum; ett tysknationellt förslag om lagens hänvisning till utskott avvisades. Den tredje behandlingen måste däremot, då detta från erforderligt antal ledamöter begärdes, uppskjutas två dagar, till den 11 oktober. Vid detta sammanträde avsåg man att låta frågan komma till avgörande. Så blev emellertid icke fallet, då det snart visade sig, att koalitionspartierna icke med säkerhet kunde räkna på lagens antagande. Ett av de tysknationella framställt förslag om strykande av förslagets första paragraf gjordes nämligen till föremål för omröstning och avslogs med endast 292 röster mot 79; detta resultat gav vid handen, att koalitionen, såvida samtliga oppositionspartierna tillhörande representanter lämnade sammanträdet, icke förfogade över det behöfliga minimiantalet, eller 306 röster¹. I denna kritiska situation sammankallade rikskanslern fraktionsledarna och meddelade, att rikspresidenten samtyckt till riksdagens upplösning, såvida icke fullmaktsförslaget antoges². Följden av denna förklaring blev, att centerledaren Marx föreslog sammanträdets ajournering till den 13 oktober, för att möjliggöra nya förhandlingar³.

Avgörandets uppskjutande och rikskanslerns förklaring hade åsyftad verkan. Visserligen lyckades man icke inverka på de obstru-

¹ *Verhandlungen des Reichtags*, sid. 12142 ff.

² *Berliner Tageblatt* 11 oktober 1923, *die Zeit* 12 oktober 1923.

³ *Verhandlungen des Reichtags*, sid. 12140.

själva verket blott klok självbesinning, då den provisoriskt befullmäktigade regeringen, riksdagsmajoritetens verkställande utskott, att i viss omfattning handla å dess vägnar. Att riksdagens makt i princip förbleve orubbad, framginge av att de av regeringen vidtagna åtgärderna när som helst kunde av riksdagen upphävas; det erinrades i detta sammanhang om att en tredjedel av representanterna kunde fordra riksdagens sammankallande. Den förnämsta parlamentariska garantien låge emellertid däri, att fullmakten anförtrod- des åt riksdagsmajoritetens förtroendemän; »så länge vi i Tyskland ha en regering, som är stödd av en stor majoritet av parlamentet, innebär det alldeles icke någon parlamentets bankrutt om riksdagen under fullkomligt abnorma förhållanden delegerar vissa rättigheter till denna regering, d. v. s. till den av en stor majoritet uppburna regeringen»¹. Fullmaktsförslagets genomförande vore tvärtom att anse såsom bevis på parlamentarismens möjlighet till anpassning efter särskilda förhållanden och därmed på dess livsduglighet².

Det syntes ända till den slutliga omröstningen ovisst, om fullmaktsförslaget skulle gå igenom eller icke. Då lagen var av författningsändrande karaktär, fordrades enligt art. 76 i författningen för dess antagande, att två tredjedelar av riksdagens medlemmar voro närvarande vid omröstning rörande densamma och att två tredjedelar av dessa röstade för lagen. Visserligen disponerade regeringskoalitionens fyra partier över den erforderliga kvalificerade majoriteten, icke mindre än 345 platser av 459. Men dels voro, såsom alltid, en del representanter frånvarande, dels förefanns en viss opposition mot lagförslaget inom koalitionen egna led. Liksom inom riksdagen i dess helhet var det även inom koalitionen ytterlighets-

¹ *Verhandlungen des Reichtags*, sid. 12044 (Müller).

² Ett uttalande i den Stresemann närstående tidningen *die Zeit* den 16 oktober 1923 återger klart denna tankegång. Det heter här: »Wenn eine parlamentarische Mehrheit in aussergewöhnlichen Zeiten dem Kabinett ihres Vertrauens aussergewöhnliche Vollmachten gibt, so bedeutet das gar nichts weiter als eine Anpassung des Systems an eine Notwendigkeit des politischen Lebens. Man könnte von einem Bankrott des Systems sprechen; wenn es einer solchen Notwendigkeit hilflos gegenüberstünde. Wenn es seine Erscheinungsform so einzurichten vermag, wie es in einem bestimmten Falle aus zwingenden Gründen erforderlich ist, so zeigt es damit nur seine Lebensfähigkeit». Jfr centertidningen *Germania* den 14 oktober 1923.

ringen skulle besluta åtgärder, varigenom de enskilda staternas, särskilt Bayerns, självbestämmanderätt bleve inskränkt¹. Betecknande är, att den bayerske gesanten i Berlin i riksdagen förklarade, att den bayerska regeringen icke kunde giva sitt bifall till fullmaktsförslaget².

Regeringskoalitionens försvar mot oppositionens kritik av fullmaktsförslaget är endast på en punkt av större intresse, nämligen i fråga om förslagets förhållande till den parlamentariska principen. Rörande denna fråga yttrade sig en rad talare med relativt stor utförlighet; särskilt representanterna för de partier, vilka främst utgerade den parlamentariska doktrinen, demokrater och socialdemokrater, sökte med all kraft bevisa, att den föreslagna regeringsfullmakten icke innebure ett uppgivande av förut intagna ståndpunkter. Gentemot de ironiska angreppen från oppositionen erinrade man om att just ytterlighetspartierna till höger och vänster länge fordrat upprättande av en diktatur, men en diktatur av illegal art; regeringspartierna åter strävade icke efter någon diktatur i egentlig mening och det steg i denna riktning, som toges genom fullmaktsförslaget, vore i varje fall av legal natur. »Wenn zwischen der Diktatur des Säbels und der eines parlamentarischen Kabinetts zu wählen ist, so ziehen wir die des parlamentarischen Kabinetts allerdings vor», yttrade en av socialdemokraternas ledare³, och en annan talare framhöll, att det här ej vore fråga om en diktatur i den mening, som ytterlighetspartierna inlade i ordet, utan om en »Diktatur der Verständigung»⁴. Härjämte gjorde man gällande, att förslaget om utomordentlig regeringsfullmakt i grunden icke innebure något avsteg från den parlamentariska principen⁵. Lagen vore endast till för att under rådande utomordentliga förhållanden göra statsmaskineriet mindre komplicerat och gjorde principiellt intet intrång på riksdagens auktoritet och maktbefogenhet. Riksdagen ådagalade i

¹ Jfr *Verhandlungen des Reichtags*, sid. 12077 (Merk).

² *Verhandlungen des Reichtags*, sid. 12065 (v. Preger), jfr sid. 12075, (Koch, demokrat).

³ *Verhandlungen des Reichtags*, sid. 11955 (Breitscheid).

⁴ *Verhandlungen des Reichtags*, sid. 12053 (Hugo, tyska folkpartiet).

⁵ Jfr *Verhandlungen des Reichtags*, sid. 12034, 12036 och 12076 (demokraterna Schiffer och Koch) 11953, 12044, 12060 (socialdemokraterna Breitscheid, Müller och Sollmann), 19060 (centerrepresentanten Bell).

grad av partipolitisk egoism, det är rent vansinne»¹. Och en annan av partiets ledare föreslog ironiskt, att man skulle gå ytterligare ett steg och i författningen införa en bestämmelse, enligt vilken i Tyskland endast finge existera en av den »stora» koalitionen bildad regering². Man föreslog också från tysknationellt håll, detta dock utan framgång, att den omstridda punkten i lagförslaget skulle utgå³. Likaledes kritiserades med särskild skärpa bestämmelsen, att regeringen i sina med stöd av fullmaktslagen vidtagna åtgärder skulle kunna frångå de i författningen stadgade »grundrättigheterna», och man framhöll de farliga konsekvenser, som härur skulle kunna uppstå; även ett förslag om strykning av denna punkt blev emellertid avslaget⁴.

Det förnämsta motivet till oppositionspartiernas negativa hållning mot lagförslaget låg givetvis helt enkelt däri, att dessa partier ogillade koalitionsregeringens politik och minst av allt voro benägna att medverka till en utvidgning av denna regerings makt. Vid sidan av denna realpolitiska synpunkt spelade de principiella uppfattningarna om parlamentets ställning liksom de legala formsynpunkterna en mycket ringa roll. Detta klarlades också i debatten, där flera talare, särskilt från tysknationellt håll, uttryckligen förklarade, att man, även om man i princip gillade tanken på diktatur, under inga förhållanden kunde överlämna en diktaturfullmakt i koalitionsregeringens händer⁵. Från de s. k. »höger»- och »vänster-radikala» partiernas sida — tyskfolkliga och kommunister — uttalade man därjämte sina farhågor för att regeringen skulle begagna sin fullmakt för att föra en direkt undertryckningspolitik mot dessa mer eller mindre klart revolutionära grupper⁶. Slutligen förefanns ett särskilt skäl till opposition mot regeringsförslaget för de partikularistiskt betonade partierna, bajerska folkpartiet och bajerska bondeförbundet; på dessa håll fruktade man nämligen, att rege-

¹ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 11973.

² *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12068 (Helfferich). Jfr även sid. 12018 (Ledebour, oavhängig socialdemokrat).

³ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12092.

⁴ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12092, jfr sid. 12132 (Wulle) och repliken å sid. 12061 (Sollmann).

⁵ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 11973 (Westarp), 12068 (Helfferich).

⁶ Detta framgår av så gott som alla från dessa partiets sida gjorda inlägg.

ringen, men det var här uppenbarligen mera fråga om att uppvisa den inkonsekvens, vartill de parlamentarisk-demokratiska partierna gjort sig skyldiga genom fullmaktsförslagets framläggande än att sakligt motivera oppositionspartiernas ställningstagande. På såväl kommunist- som på högerhåll gjorde man emellertid gällande, att regeringsförslaget innebure en fullständig förvrängning av den parlamentariska principen, som härigenom i själva verket sattes ur kraft, och att regeringspartierna härmed hänsynslöst brutit mot de grundsatser, som de tidigare förfäktat¹. Fullmaktsförslagets framläggande ådagalade i själva verket det parlamentariska systemets misslyckande och visade, att även parlamentarismens förkämpar vore medvetna härom. I och med fullmaktslagen räcker man parlamentet silkesnöret, yttrade den kommunistiske ledaren Remmele, och den tyskfolklige Wulle liknade förslaget vid en spark, varigenom parlamentarismens lik ändgiltigt förpassades till graven. Även från tysk nationellt håll berörde man gång efter annan denna synpunkt; en av detta partis talare betecknade, för att fullständiga antalet nedläggande liknelser, fullmaktsförslaget som parlamentarismens konkursansökan². Dessa uttalanden, vilka visserligen äro av intresse såsom berörande den ur allmän politisk synpunkt intressanta principfrågan i fullmaktsförslaget, hade emellertid karaktären av polemiska, icke av motiverande inlägg, och de avspegla uppenbarligen icke de verkliga skälen till dessa mot parlamentarismen fientliga partiers opposition.

Större reell betydelse ägde säkerligen den kritik, som riktades mot fullmaktsförslagets utformning i vissa punkter. Med särskild skärpa vände man sig mot de bestämmelser, vilka avsågo att garantera, att den föreslagna fullmakten endast skulle kunna begagnas av den sittande regeringen. Genom dessa bestämmelser hade den parlamentariska principen drivits in absurdum, yttrade de tysknationellas främste talesman, greve Westarp; »att lämna diktatoriska fullmakter åt en partikonstellation, en partikoalition, är den yttersta

¹ Jfr *Verhandlungen des Reichtags*, sid. 11998, 12038 (kommunisterna Remmele och Fröhlich) samt sid. 12011, 12057 ff. (de tyskfolklige v. Graefe och Wulle).

² *Verhandlungen des Reichtags*, sid. 12140 (Schultz).

nödiga åtgärder. I det tal, med vilket rikskanslern den 6 oktober föreställde det rekonstruerade kabinettet för riksdagen, betonades starkt denna synpunkt¹. Det vore, framhöll Stresemann, »nödvändigt att under förhandenvarande omständigheter efter någon eller några dagars överläggningar fatta beslut, åt vilkas utformande man under normala förhållanden kanske ägnat månader eller år. Den parlamentariska apparaten, sådan den för närvarande vore gestaltad, kunde på grund härav icke anses tillfyllestgörande och regeringen såge sig därför nödsakad att föreslå beviljandet av särskilda fullmakter, inrättandet av en »legal diktatur». Samma motiv angav inrikesministern, socialdemokraten Sollmann, som den egentliga orsaken till regeringens förslag: framför allt vore raskt handlande nödvändigt, om Tysklands läge skulle kunna förbättras². »Vi hava befriat regeringen», yttrade demokraternas talesman i debatten, »från nödvändigheten att hålla långa tal . . . att vidtaga omfattande taktiska åtgärder, att förmedla mellan partierna, att sätta hela denna komplicerade och tidsödande parlamentariska taktik i rörelse.»³ Denna synpunkt utgör, såsom naturligt är, den positiva sidan av regeringskoalitionens argumentering och framställes i debatten som den enda verkliga drivfjädern till regeringens handlande.

För fullmaktsförslagets och regeringens motståndare — de tysknationella, de tyskfolkliga, tysk-hannoveranska partiet, bajerska folkpartiet, bajerska bondeförbundet, de oavhängiga socialdemokraterna och kommunisterna — var det icke lätt att finna en lämplig grundval för saklig kritik av regeringspropositionen. Den naturliga utgångspunkten för ett negativt ställningstagande — hävdandet av riksdagens rätt och framhållandet av fullmaktsförslagets oförenlighet med den parlamentariska demokratiens princip — kunde dessa partier icke gärna använda som polemisk stridsställning, då de i regel voro parlamentarismens svurna motståndare och vad de mest stridbara fraktionerna, tysknationella, tyskfolkliga och kommunister, beträffar, öppet arbetade för upprättandet av en diktatur. Försök såknades visserligen icke från just de sistnämnda partiernas sida att använda den parlamentariska synpunkten som vapen mot rege-

¹ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 11942 f.

² *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12060.

³ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12034 (Schiffer).

ändrades, kom dock enighet till stånd. Det av regeringen utarbetade lagförslaget godkändes med erforderlig kvalificerad majoritet av riksrådet och framlades den 6 oktober för riksdagen.

Det framlagda förslaget var, med de av riksdagen sedermera genomförda obetydliga ändringarna, av följande lydelse:

§ 1.

»Die Reichsregierung wird ermächtigt, die Massnahmen zu treffen, welche sie auf finanziellem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiete für erforderlich und dringend erachtet. Dabei kann von den Grundrechten der Reichsverfassung abgewichen werden.

Die Ermächtigung erstreckt sich nicht auf Regelung der Arbeitszeit und auf Einschränkungen der Renten und Unterstützungen der Versicherten und Rentenempfänger in der Sozialversicherung sowie der Kleinrentner und Leistungen aus der Erwerbslosenversicherung.

Die erlassenen Verordnungen sind dem Reichstag und dem Reichsrat unverzüglich zur Kenntnis zu bringen. Sie sind auf Verlangen des Reichstags sofort aufzuheben.

§ 2.

Dieses Gesetz tritt mit dem Tage der Verkündung in Kraft. Es tritt mit dem Wechsel der derzeitigen Reichsregierung oder ihrer parteipolitischen Zusammensetzung, spätestens aber am 31. März 1924, ausser Kraft.»

Den i riksdagen under tiden 6—13 oktober hållna debatten angående regeringens förslag är knappast av något större intresse. De statsrättsliga och politiska principfrågor, som lagförslaget aktualiserade, berördes mera i förbigående och gjordes icke från något håll till föremål för en sammänfattande och klärläggande framställning. En stor del av debatten uppfylldes, såsom i Tyskland på grund av de ytterligt skarpa partimotsättningarna så ofta är fallet, av tillspetsade polemiska inlägg, ofta av personlig karaktär. Därjämte uttalade man sina önskningar eller uttryckte sina förhållningar beträffande de åtgärder, som av regeringen skulle vidtagas med stöd av den begärda fullmakten; frågan om dennas form och innehåll blev däremot icke ingående diskuterad.

Såsom huvudargument för fullmaktsförslaget framhöll man på regeringens håll behovet av att under rådande utomordentliga förhållanden snabbt, utan diskussioner och tidsutdräkt, kunna vidtaga

täriska läget vissa betingelser härför. Den i mitten av augusti månad bildade ministären Stresemann stödde sig nämligen på en bredare parlamentarisk grundval än någon föregående regering, i det att fyra av riksdagens största partier, tyska folkpartiet, centern, demokraterna och socialdemokraterna, voro representerade i densamma¹. De utanför regeringen stående partierna förfogade endast över något mer än en fjärdedel av riksdagsmandaten; dessa minoritetspartier, särskilt de tysknationella, de tyskfolkliga och kommunisterna, utvecklade emellertid en häftig, stundom med obstruktionsmedel arbetande opposition, som i hög grad fördröjde och försvårade behandlingen av regeringsförslagen. Den härskande koalitionen besatt sålunda den erforderliga makten för genomdrivande av en omläggning av förhållandet mellan regering och representation till regeringens fördel, samtidigt som oppositionspartiernas uppträdande kom en dylik omläggning att framstå som nödvändig för åstadkommande av den effektiva lagstiftningsverksamhet, som situationen krävde.

I detta läge beslöt kabinettet Stresemann att framlägga ett förslag till konstitutionell fullmaktslag, varigenom lagstiftningsmakten provisoriskt i nära nog obegränsad omfattning skulle läggas i regeringens hand. Förslagets framläggande föregicks av långa underhandlingar mellan regeringen och de olika partifraktionerna, varvid av regeringen uppdragna riktlinjer för den tilltänkta fullmaktslagens användning ingående diskuterades². Vid ett tillfälle såg det ut som om dessa förhandlingar skulle stranda, svåra slitningar uppstodo mellan koalitionspartierna och regeringen inlämnade sin avskedsansökan; sedan man företagit en partiell rekonstruktion av regeringen, varigenom dess sammansättning ur partisynpunkt icke för-

¹ Tyska riksdagens sammansättning ur partisynpunkt var vid denna tidpunkt följande: tysk-folkliga frihetspartiet hade 3, tysknationella folkpartiet 67, tyska folkpartiet 66, bajerska folkpartiet 20, bajerska bondeförbundet 4, tysk-hannoveranska partiet 2, centern 68, demokraterna 39, socialdemokraterna 173, de oavhängiga socialdemokraterna 2 och kommunisterna 15 platser; jfr Verzeichniss der Mitglieder des Reichstags etc., abgeschlossen am 10. Januar 1923, Berlin 1923.

² Jfr Stresemanns tal den 6 oktober i riksdagen; *Verhandlungen des Reichstags* I. Wahlperiode 1920, Band 361, sid. 11934. — Vid i det följande gjorda hänvisningar till riksdagstrycket åsyftas städse denna del.

de år 1923 antagna fullmaktslagarna äro alltså de konstitutionella maktförskjutningar, som genom de nu nämnda lagarna genomfördes, av tämligen ringa betydelse.

Då frågan om genomförande av en mera fullständig, ehuru provisorisk omläggning av maktförhållandet mellan regering och riksdag blev aktuell i oktober 1923, berodde detta på flera orsaker. Rikets situation var vid denna tidpunkt ytterligt kritisk, kanske den mest kritiska sedan fredsslutet. Ruhrockupationen och därmed sammanhängande förhållanden hade inom förvaltning och näringsliv medfört en svår desorganisation. Inflationen, som sedan länge ohejdat fortgått, hade under de senaste veckorna antagit dittills oanade proportioner och hotade att fullständigt lamslå den ekonomiska samfärdseln. I följd av näringarnas nödläge hade en snabbt tilltagande arbetslöshet uppkommit. På grund av penningvärdets fall och de oerhörda utgifter, som gjorts för upprätthållandet av det »passiva» motståndet i de besatta områdena, hade det statsfinansiella läget blivit alltmera förtvivlat. Några utsikter till en omedelbar internationell uppgörelse, varigenom en lättnad i situationen kunnat ernås, syntes icke vara för handen, trots att man nyligen beslutat sig för Ruhrmotståndets uppgivande. Härtill kom, att rikets enhet syntes allvarligt hotad: de av socialistisk-kommunistiska regeringar styrda delstaterna Sachsen och Thüringen samt det konservativa Bayern stodo i bestämt motsatsförhållande till riksregeringen och på vissa håll förekommo mer eller mindre klart separatistiska rörelser. Spänningen mellan skilda delstater, folkgrupper och partier närmade sig bristningsgränsen; på extremt höger- och vänsterhåll krävde man öppet diktatur, och revolutionsförsök, som kunnat ge signalen till inbördeskrig, befarades allmänt. Riksdagen, som utan nyval suttit i mer än tre år, hade alltmera förlorat folkets förtroende och var splittrad i ett stort antal delvis efter valen bildade partifraktioner, vilka bekämpade varandra med en hätskhet, som syntes stiga med lägets svårigheter. Mer än någonsin syntes snabbt och hänsynslöst handlande vara av nöden, om ett fullständigt sammanbrott skulle undvikas.

Samtidigt som sålunda rikets läge påkallade upprättandet av en stark regeringsmakt, förefunnos i själva verket i det parlamen-

Den första av dessa lagar antogs den 17 april 1919 av den konstituerande nationalförsamlingen¹. I densamma befullmäktigades regeringen att med samtycke av »Staatenausschuss» (mötsvarigheten till det gamla förbundsrådet) samt ett av nationalförsamlingen valt utskott på 28 medlemmar vidtaga de lagstiftningsåtgärder, som ansågos vara nödvändiga »zur Regelung des Ueberganges von der Kriegswirtschaft in die Friedenswirtschaft». Med stöd av denna lag utfärdade förordningar skulle omedelbart bringas till nationalförsamlingens kännedom och på dess begäran upphävas. Vid nationalförsamlingens upplösning skulle fullmaktslagen i fråga träda ur kraft; detta kunde emellertid, såsom i lagen uttryckligen framhölls, även ske tidigare, såvida nationalförsamlingen så beslutade. I allt väsentligt likalydande lagar antogs sedermera av riksdagen den 3 augusti 1920² och den 6 februari 1921³; dessa lagars giltighetstid varade till den 1 november 1920, respektive den 1 april 1921⁴.

Samtliga dessa lagar innebära, såsom av det sagda framgår, en lagstiftningsdelegation av jämförelsevis begränsat innehåll. Omfånget av delegationen är mera inskränkt och tiden för densamma mera begränsad än i 1914 års fullmaktslag. Härtill kommer, att nationalförsamlingen, respektive riksdagen, så till vida gärdar sin medbestämmanderätt, som för beslut om utfärdande av förordningar samtycke fordras av ett utskott från vederbörande församlingar. Ifrågavarande lagar innebära sålunda i realiteten knappast mer än att nationalförsamlingen, respektive riksdagen, partiellt och provisoriskt överlåter sin andel i lagstiftningsmakten till ett inom sig valt utskott. I jämförelse med såväl 1914 års fullmaktslag som

¹ Reichsgesetzblatt 1919 N:r 82, sid. 394.

² Reichsgesetzblatt 1920, N:r 165, sid. 1493.

³ Reichsgesetzblatt 1921, N:r 15, sid. 139.

⁴ Dessa lagar antogs givetvis båda enligt de för författningsändringar gällande villkoren. Det har ifrågasatts huruvida en författningslag i detta fall vore behövlig, då möjligen de av regeringen med stöd av de givna fullmakterna utfärdade förordningarna kunde betraktas såsom blott verkställighetsföreskrifter och alltså en delegation av lagstiftningsmakten i detta fall icke vore för handen. Denna tankegång, som synes uppenbart orimlig och motsäges redan av det förhållandet, att regeringens beslut krävde godkännande av riksrådet och ett utskott av riksdagen, kritiseras ingående av Poetzsch, i uppsatsen Verfassungsmässigkeit der vereinfachten Gesetzgebung, Archiv des öffentlichen Rechts 1921, särskilt sid. 161 ff.

och förbundsråd rubbades. Det i 1871 års författning art. 78 stipulerade restriktiva villkoret för genomförande av författningsändringar, enligt vilket dylika icke kunde antagas mot 14 nej-röster i förbundsrådet, var sålunda i detta fall tillämpligt. Denna fråga blev emellertid icke aktuell, då lagförslaget i förbundsrådet, likaväl som i riksdagen, antogs utan opposition, till och med utan någon som helst diskussion.

På någon närmare undersökning av bestämmelserna i 1914 års fullmaktslag och förbundsrådets lagstiftande verksamhet i kraft av desamma skall här ej ingås. Framhållas bör emellertid, att den åt förbundsrådet givna fullmakten kom till synnerligen rik användning och att lagar med stöd av densamma utfärdades på de mest skilda områden. Lagens vaga avfattning gjorde det möjligt för förbundsrådet att i praxis begagna densamma långt utom ramen för dess ursprungliga syfte; det enda uppställda villkoret, nämligen att de med stöd av lagen vidtagna lagstiftningsåtgärderna skulle vara »nödvändiga för avhjälpande av ekonomiska rubbningar» tolkades under krigets fortgång på ett allt mindre restriktivt sätt. Det framhölls visserligen, att lagen i praxis användes på annat sätt än man vid dess stiftande avsett — icke utan skäl har man talat om »förbundsrådets diktatur» — och i enstaka fall ifrågasattes lagligheten av förbundsrådets beslut, men i stort sett uteblev på grund av de rådande abnorma förhållandena skarpare opposition och riksdagens kontrollerande befogenhet nedsjönk i flertalet fall på grund av de få och korta riksdagssessionerna till en form utan innehåll. 1914 års konstitutionella fullmaktslag kom därför trots sitt från början mera begränsade syfte att i själva verket innebära en nära nog lika fullständig omkastning av den i författningen föreskrivna maktfördelningen, som de år 1923 antagna, till form och syfte långt mera vittgående lagarna.

Under åren närmast efter världskrigets slut antogs vid flera tillfällen lagar, som till sitt syfte nära ansluta sig till lagen av den 4 augusti 1914, ehuru de till sitt konstitutionella innehåll voro av väsentligen annan karaktär. Samtliga dessa lagar innefattade en partiell delegation av lagstiftningsmakten från riksdagens sida i syfte att förenkla lagstiftningsarbetet i fråga om för övergången från krigs- till fredstillstånd nödiga åtgärder.

längning av fristerna i växel- och checkrätten i krigstid» infördes nämligen en bestämmelse av följande lydelse¹:

»Der Bundesrat wird ermächtigt, während der Zeit des Krieges diejenigen gesetzlichen Massnahmen anzuordnen, welche sich zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen als notwendig erweisen.

Diese Massnahmen sind dem Reichstag bei seinem nächsten Zusammentritt zur Kenntnis zu bringen und auf sein Verlangen aufzuheben.»

Denna bestämmelses tillkomsthistoria är synnerligen egendomlig². Regeringen hade för riksdagen framlagt ett lagförslag, vari stadgades om växel- och checkmoratorium på grund av krigsutbrottet. Vid detta förslags behandling i riksdagen framfördes tanken på införande av ett allmänt moratorium och närmast i syfte att giva förbundsrådet möjlighet att självständigt besluta ett dylikt infördes den citerade paragrafen i lagen, som alltså, såsom också i dess rubrik antyddes, kom att innefatta i grunden heterogena bestämmelser. Stadgandet om förbundsrådets rätt att självständigt lagstifta i vissa fall erhöi emellertid en väsentligt vidare avfattning, än som av dess ursprungliga syfte betingades, i det att överhuvud vidtagande av lagstiftningsåtgärder för avhjälpan av »ekonomiska rubbningar» sanktionerades. I motiveringen till den nya bestämmelsen framhölls endast, att det på grund av de rådande utomordentliga förhållandena vore nödvändigt att vid uppkomsten av ekonomiska svårigheter omedelbart kunna tillgripa motsvarande lagstiftningsåtgärder och att för den skull utfärdande av en särskild fullmakt åt förbundsrådet vore erforderligt; därjämte konstaterades, att ändringar av den socialpolitiska lagstiftningen icke fölle inom ramen för den åt förbundsrådet givna fullmakten³.

Det är uppenbart, att bestämmelsen om ökning av förbundsrådets befogenhet innebar en författningsändring, då genom densamma den i författningen föreskrivna maktfördelningen mellan riksdag

¹ *Reichsgesetzblatt* 1914 n:r 53, sid. 327. Vid hänvisning till Reichsgesetzblatt avses här alltid dess första del.

² Jfr här och för de följande särskilt Schiffer, *Die Diktatur des Bundesrates*, *Deutsche Juristenzeitung* 1915, sid. 1158 ff. och där citerade litteratur. Hos André, *Federalismen i den tyska riksorganisationen*, Uppsala 1920, sid. II not 1, finnas även en del litteraturhänvisningar i frågan.

³ *Verhandlungen des Reichstags*, XIII Legislaturperiode, II Session, Anlagen, N:r 3.

mulerat denna utveckling. Företeelsen är emellertid så allmän och har framdrivits av så olikartade faktorer, att den icke enbart kan anses såsom ett konstitutionellt symptom på det abnorma politiska tillståndet i Europa; i viss mån måste den tvivelsutan betraktas såsom ett uttryck för en kris i den nära nog universellt segrande parlamentariska demokratiens utveckling och blir därigenom av mera allmän betydelse.

De konstitutionella fullmaktslagar, som i skilda länder genomförts, ha, såsom nämnt, tillkommit av olika orsaker och såsom led i vitt skilda politiska utvecklingsprocesser. I Italien och Spanien har institutet använts för att legalisera en med extralegala medel genomförd maktförskjutning; efter inre omvälvningar tillkomna, ur viss synpunkt revolutionära regeringar ha av parlamenten utrustats med nära nog diktatorisk myndighet och därigenom bekräftats i sin självtagna ställning. I Österrike och Ungern ha liknande konstitutionella förändringar genomförts såsom led i och villkor för dessa staters ekonomiska reorganisation efter världskriget. De i Tyskland vid två tillfällen under år 1923 beslutade synnerligen långt gående regeringsfullmakterna voro i huvudsak betingade av den utomordentligt kritiska situation, i vilken landet för tillfället befann sig, och som ansågs nödvändiggöra en provisorisk maktkoncentration hos regeringen. Vad slutligen den i Frankrike år 1924 antagna, mera begränsade fullmaktslagen beträffar, var denna närmast ett led i försöken att avhjälpa ett akut finansiellt nödläge.

Föreliggande studie är begränsad till de tyska fullmaktslagarna efter världskriget. Syftet är huvudsakligen att undersöka de konstitutionella och politiska problem, som vid de konstitutionella fullmaktslagarnas antagande aktualiserades, och att därigenom belysa ifrågakvarande instituts förhållande till den parlamentariska demokrati.

Redan några dagar efter krigsutbrottet, den 4 augusti 1914, antogs i Tyskland en lag, varigenom förbundsrådet tillerkändes en vidsträckt självständig lagstiftningsbefogenhet. Såsom § 3 i en lag om »rätt för förbundsrådet att vidtaga ekonomiska åtgärder och om för-

olika uppfattningar och genom kompromisser söka uppnå en justemilieu-ståndpunkt paralyserar handlingskraften. En justering av statsmaskineriet blir påkallad; det blir nödvändigt att öka statsmaktens koncentration under bibehållande av den demokratiska kontrollen.

Detta problem om demokratiens anpassning blev genom världskriget aktuellt i ett stort antal stater. I de krigförande länderna liksom ock i vissa andra av kriget mera indirekt berörda stater genomfördes under nödvändighetens tryck mer eller mindre vittgående konstitutionella förändringar, åsyftande att möjliggöra större koncentration i statens handlande och i regel innebärande begränsningar i den demokratiska principens användning. Främst gällde det härvid en omläggning av förhållandet mellan legislatur och exekutivmakt till den senares förmån; i en rad stater överfördes lagstiftningsmakten, under normala förhållanden i parlamentets hand, i viss, ofta synnerligen betydande utsträckning, till exekutivmakten, och legislaturens befogenhet inskränktes i motsvarande grad till rent kontrollerande uppgifter. Exempel på dylika »konstitutionella fullmaktslagar» av synnerligen vittgående betydelse ha vi under kriget i England, Italien, Belgien, Tyskland och Schweiz, under det att i andra stater, såsom Frankrike, endast en mycket begränsad delegation av lagstiftningsmakten till regeringen genomfördes.¹ Efter fredsslutet ha dessa på grund av under kriget rådande abnorma förhållanden tillkomna provisoriska lagar annullerats eller utan särskilt beslut trätt ur kraft, men på flera håll har det konstitutionella fullmaktsinstitutet under de allra sista åren ånyo kommit i tillämpning.

Att så skett, att man i ett stort antal parlamentarisk-demokratiska stater under de senaste åren genomfört visserligen i princip provisoriska, men stundom under lång tid gällande utvidgningar av exekutivmaktens befogenhet på legislaturens bekostnad, står visserligen i regel i mer eller mindre påtagligt samband med de yttre och inre kriser, som flertalet av Europas stater genomgått efter världskriget och såsom en indirekt följd av detsamma; även exemplen från krigsåren ha utan tvivel, såsom i vissa fall direkt kan påvisas, stimu-

¹ Vad beträffar de konstitutionella fullmaktslagarna i England, Italien och Schweiz under kriget kan hänvisas till den ingående framställning hos Jèze *L'exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs*, Paris 1917.

DE KONSTITUTIONELLA FULLMAKTS- LAGARNA I TYSKLAND EFTER VÄRLDSKRIGET.

AV

DOCENT HERBERT TINGSTEN.

Det har ofta gjorts gällande, att det parlamentarisk-demokratiska statsskicket endast lämpar sig för de normala, av yttre fred och inre lugn präglade perioderna av folkens liv och att det i verkligt kritiska tider, då snabbt och hänsynslöst handlande framför allt är erforderligt, visar sig nödvändigt att använda andra, i grunden kanske mera primitiva metoder vid de statliga avgörandenas träffande. Att denna uppfattning innefattar en kärna av sanning, torde vara obestriddigt; lika obestriddigt är det, att den icke, såsom stundom göres gällande, innebär en dom över den parlamentariska demokratin överhuvud. Denna är framför allt ägnad att tillgodose det behov av ingående och allsidig prövning av varje uppkommande fråga, av rättvis avvägning av skiftande och stridiga intressen, som under tider av stabil och lugn utveckling framstår som det väsentliga. Då däremot, såsom under krig eller stark inre spänning, behovet av effektivitet och kraft träder i förgrunden, då det gäller att snabbt besluta och utan försiktigt hänsynstagande genomföra utomordentliga åtgärder, visar sig det demokratiska statsskicket i sin vanliga utformning icke lika lämpligt. De egenskaper hos detsamma, som annars utgöra förtjänster, framstå nu i många fall såsom fel: den omsorgsfulla parlamentariska behandlingen hindrar snabba beslut och möjliggör minoritetsobstruktion, den offentliga diskussionen försvårar överraskningar och förminska utsikterna att bibehålla en stundom önskvärd sekretess, nödvändigheten att taga hänsyn till

§ 4.

I det Omfang, som vedkommende Minister eller Nævnets Formand bestemmer, er Nævnets Medlemmer og andre, der maatte være til Stede under Nævnets Forhandlinger, forpligtede til at bevare Tavshed om, hvad de har erfaret i Nævnet. Ethvert nyt Medlem af Nævnet afgiver en skriftlig Erklæring paa Tro og Love om at ville efterkomme denne Forpligtelse.

§ 5.

For saa vidt Sager af større Vigtighed, med Hensyn til hvilke Tavshedspligt i Henhold til § 4 ikke er paalagt, har været behandlet i Nævnet under en Rigsdagssamling, afgiver Nævnet Beretning herom til Rigsdagens to Ting inden Rigsdagssamlingens Slutning. Har saadanne Sager været behandlet i Nævnet mellem to Rigsdagssamlinger, afgives Beretning til Tingene snarest efter Begyndelsen af den nye Samling.

Naar mindst 6 Medlemmer af Nævnet forlanger Beretning om en Sag afgivet til Tingene, skal den afgives.

lingen som ledende Formand gaar paa Omgang imellem dem med en Virksomhedstid af 1 Maaned for hver. Alderen afgør Rækkefølgen.

Udvalget vælger af sin Midte for Rigsdagssamlingen en Sekretær, der efter den ledende Formands Anvisning bl. a. fører Bog over Udvalgets Arbejde.

§ 3.

Hver Partigruppe kan kræve Møde afholdt og opgiver samtidig, hvilke Sager den ønsker forhandlet paa Mødet. I øvrigt sammenkalder den ledende Formand Udvalget, naar han skønner, der er Anledning dertil.

§ 4.

Udvalgets Virksomhed ophører, saafremt noget af Partierne trækker sine Medlemmer ud af det. Partiets Beslutning herom meddeles Formandskabet og forelægges, forinden den træder i Kraft, et i den Anledning med en Uges Varsel indkaldet Møde.

4. Lov om Nedsættelse af et udenrigspolitisk Nævn 13 April 1923.

§ 1.

I hver ordentlig Rigsdagssamling, saa snart Tingene er sat, nedsættes et udenrigspolitisk Nævn, bestaaende af 16 Medlemmer, der vælges blandt Rigsdagens Medlemmer efter de for Valg af Statsrevisorer gældende Regler. Paa tilsvarende Maade vælges et lige saa stort Antal Suppleanter, der indtræder i Stedet for Medlemmerne, naar nogen af disse er forhindret.

Nævnet vælger selv en Formand blandt sine egne Medlemmer.

§ 2.

Nævnet har til Opgave med Regeringen at drøfte Sager af Betydning for Landets Udenrigspolitik og at modtage Oplysninger fra Regeringen om udenrigspolitiske Forhold. Saadanne Sager bør af Regeringen saa vidt muligt forelægges Nævnet, naar de er af større Betydning og ikke allerede har været forelagt Rigsdagen.

§ 3.

Naar Rigsdagen er samlet, sammentræder Nævnet efter Indkaldelse af Regeringen eller af sin Formand. Formanden skal sammenkalde Nævnet, naar 6 af dets Medlemmer fremsætter Begæring derom.

Naar Rigsdagen ikke er samlet, sammenkalder Regeringen Nævnet, naar den anser det for hensigtsmæssigt, og i øvrigt, naar 6 af Nævnets Medlemmer gennem dets Formand begærer det.

til grunnloven, bevilgninger til Stortinget og statsrevisjonen samt utenlandske anliggender» m. m.), stadgas rörande utskottets ställning och oppgifter i förstärkt sammansättning följande]:

Denne komité kan utvides ved tilkallelse av Stortingets president og vicepresident samt tre av valgkomitéen under hensyn også til partiernes forholdsmessige representasjon opnevnte medlemmer. Den således utvidede komité kan sammenkalles også mellem sessionene, dens opgave er med regjeringen å drøfte og i tilfelle å avgi til Stortinget innstilling om særlige utenrikske spørsmål och hvad dermed står i forbindelse. Sådant drøftelse bør finne sted før viktige beslutninger fattes.

Komitéen sammenkalles når formannen finner det påkrevet; eller når statsministeren, utenriksministeren eller $\frac{1}{3}$ av komitéens medlemmer forlanger det.

Utenriksministeren kan kreve, at det forhandlede helt eller delvis skal hemmeligholdes.

Medlemmerne har da taushetspligt under samme ansvar som efter ansvarlighetslovens paragraf 13. De skal første gang de møter i komitéen underskrive en erklæring herom.

Saker som er behandlet eller bragt frem i utenrikskomitéen skal forelegges Stortinget i møte, når minst 4 medlemmer forlanger det. Hvorvidt sådant møte skal holdes for åpne eller lukkede dører, bestemmes av Stortinget i møte for lukkede dører¹.

3. Forretningsorden for Rigsdagspartiernes politiske Forhandlingsudvalg.

(Antagen av det »politiske Forhandlingsudvalg» på sammanträde ²⁰/₁₁ 1918.)

§ 1.

Udvalget har til opgave at være et samlet Mellemlid mellem Rigsdagens Partier og Regeringen og kan som saadent begære og modtage Oplysninger fra Regeringen om Forhold, som det menes at være af Betydning for Rigsdagen at faa oplyst, derunder særlig ogsaa Rigets Forhold utadtil, samt paa Partiernes Vegne, med Ansvar overfor disse, udtale sig till Regeringen om foreliggende Spørsmaal.

Begæring om Oplysninger, som en enkelt Partigrupp ønsker tilvebragt, forelægges før Fremsendelsen det samlede Udvalg og fremsendes til Regeringen gennem Udvalgets Formandskab.

§ 2.

Hver af Udvalgets Partigrupper vælger for Rigsdassamlingen en Formand; tilsammen danner de Udvalgets Formandskab. Stil-

¹ Som synes äro ordalagen från och med »Komitéen sammenkalles» etc. i det allra närmaste lika 1922 års bestämmelser, med undantag av själva slutningen.

infördes, befunnos innehålla en del nybildningar, som sedermera i sin tur till en viss grad påverkat kraven på en ändamålsenligare organisation av den svenska utrikesnämnden.

BILAGOR.

1. Bestämmelser rörande det norska utrikesutskottet 1922.

(Antagna av stortinget ²⁴/₁ 1922; ingå i stortingets arbetsordning, § 10 B.)

Naar Stortingets præsident har faat meddelelse om utfaldet av valget paa protokollkomité, gir han valgkomitéen underretning. Denne traeder da straks sammen for — — — — —

at avgi indstilling til Stortinget angaaende besættelsen av Stortingets *utenrikskomité*. Denne skal bestaa av 17 medlemmer valgt av Stortinget samt desuten av formanden i konstitutionskomitéen. Den kan sammenkaldes ogsaa mellem sessionerne. Komitéens opgave er med regjeringen at drøfte utenrikspolitiske spørsmåal og hvad dermed staar i forbindelse. Saadan drøftelse bør i alle saker av større betydning finde sted, før viktige beslutninger fattes. Komitéen sammenkaldes naar formanden finder det paakrævet, eller naar statsministeren, utenriksministeren eller ¹/₃ av komitéens medlemmer forlanger det.

Utenriksministeren kan kræve, at det forhandlede helt eller delvis skal hemligholdes.

Medlemmerne har da taushetspligt under samme ansvar som efter ansvarlighetslovens § 13. De skal, første gang de møter i komitéen, underskrive en erklæring herom.

Saker som er behandlet eller bragt frem i utenrikskomitéen skal forelægges Stortinget, naar mindst 4 medlemmer forlanger det. Hvorvidt dette møte skal holdes for aapne eller lukkede dører bestemmes av Stortinget.

2. Bestämmelser rörande det norska utrikesutskottet 1923.

(Antagna av stortinget ⁸/₁₂ 1923; ingå i stortingets arbetsordning, § 10).

Når Stortingets president har fått meddelelse om utfallet av valget på protokollkomité, gir han valgkomitéen underretning. Denne trer da straks sammen for å besette Stortingets faste komitéer og gi Stortinget trykt meddelelse om resultatet.

[Härefter följa bestämmelser rörande de fasta utskotten, bland vilka först nämnes »konstitusjons og utenrikskomitéen». Sedan denas ordinarie åligganden uppräknats (»Forandringer i og tillegg

I Sverige möttes utrikesnämnden vid sin tillkomst egentligen ej av det slags invändningar och farhågor, som beledsagade de norska och danska utrikesdelegationerna vid deras inrättande. Det är först senare som en kritik av delvis liknande art hos oss mera allmänt uppstått, sedan man tyckt sig förmärka, att de förväntningar, som ställts på nämnden, endast ganska ofullkomligt gått i uppfyllelse. Den besvikethet, som härav alstrats, saknar icke grund i verkligheten, och det torde kunna sägas, att sanningen av den danske folketsledamotens nyss citerade ord hos oss av erfarenheten bekräftats på ett sätt som för svensk demokrati icke är alligenom smickrande. Både riksdag och regering såväl som nämnden själv synas ha sin del i de underlåtenhetssynder, som hämmat denna senares utveckling. Djupast torde förklaringsgrunden härtill vara att söka i en allmän nedgång efter världskriget i det utrikespolitiska intresset. Jag skall för övrigt ej här närmare gå in på den svenska kritiken och graden av dess berättigande, helst som jag på annat ställe haft tillfälle att beröra vissa sidor av densamma¹. I detta samband må endast påpekas, hurusom den diskussion om utrikesnämndens reformering, som hos oss i press såväl som riksdag på senare åren uppkommit, allt mera uppmärksammat och tagit intryck av de nyinrättade norska och danska delegationerna². En del av de reformförslag, som 1924 motionsledes framfördes i riksdagen, hänvisa uttryckligen till och stödjade sig på uppslag hämtade från dessa³. Med ett visst fog skulle man sålunda kunna tala om en småningom uppkommen växelverkan på detta område mellan Sverige och grannländerna: De institutioner, vilka efter Sveriges initiativ i Norge och Danmark

¹ Se min uppsats, Grundlagarna och den utrikespolitiska sekretessen (Forum 1923).

² Första gången en redogörelse hos oss lämnades för den danska utrikesnämnden torde varit i en ledare i Dagens Nyheter 11/7 1923.

³ Se herr Lindhagens motion i F. K. nr 208, där 1923 års norska och danska föreskrifter finnas återgivna och åberopade för flere av de i denna och följande motioner (nr 209—216) framförda yrkandena. Även i friherre Adelswårds motion i F. K. nr 223 göras en del yrkanden, som i viss mån påminna om nämnda föreskrifter. Resultatet av dessa motioner blev en av K. U. (utlåtande nr 22) tillstyrkt utredning »angående möjliga förbättringar i formerna för utrikesnämndens verksamhet», vilken utredning av riksdagen bifölls (riksdagsskrivelse nr 153).

på sina håll, att de skulle komma att minska parlamentens inflytande och ytterligare befästa den utrikespolitiska sekretessen. På dessa grunder var man benägen att fränkänna dem egentligt värde. Det har påvisats, att denna kritik, som blottar en ingrodd, visserligen förklarlig, men i mycket rent oresonlig misstro mot parlamentariska inrättningar av detta slag, genom sina överdrifter till övervägande delen måste anses förfelad. Den är förfelad, då den ensidigt tar sikte på delegationernas uppgift som utrikespolitiska rapportörer med förbiseende av värdet av deras rent kontrollerande uppgifter. Men den är även förfelad, då den förmenar, att parlamenten genom de nya organens införande skulle frånhandas något av sin rätt. Det kan dock icke bli tal om frånhandande av en rätt, där ingen rätt förut existerat. Avsikten med dessa organ är ju tvärtom att tillföra parlamenten nya medel, vilka verksamt begagnade för dem innebära ett ökat utrikespolitiskt inflytande¹. Men därpå kommer det naturligtvis an, att dessa medel verkligen tillvaratagas. Den kritik, som betonat angelägenheten härav, har därför otvivelaktigt haft fog för sig, både då den varnat för delegationernas isolering och pekat på faran av att de i sitt arbete kunde råka i allt för stor bundenhet av regeringen. Formella garantier äro emellertid härvidlag icke enbart tillräckliga, och det ligger en beaktansvärd sanning i vad en talare i danska folketinget strax före slutvoteringen om nämnden yttrade: »Dette Nævn vil blive, hvad vi selv gør det til fra Rigsdagens Side; hvis det faar nogen gavnlig Betydning, vil det være os, der sidder i Rigsdagen, der giver det denne Betydning»².

¹ Jfr följande uttalande av Fränkel (h.) i folketinget 7/2 1923 (Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 3876): »Der er intet Instrument, som ved dette Lovforslag tages ud af Rigsdagens Haand, alting er til Brug for Rigsdagen saaledes som det var før, der kommer blot et Instrument til som dog letter os Forhandlingerne om udenrigske Sager noget, idet vi dog herinde plejer at tage det Hensyn, at vi om udenrigske Forhold udtaler os med en vis Forsigtighed».

² Moltesen (Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 5155). Polemiskt vändande sig till socialdemokraterna yttrade M. i fortsättningen av sitt anförande: »Det ærede Medlem Hr. Stauning sagde, at der gives ikke Rigsdagen Indflydelse paa Udenrigspolitikken. Rigsdagen faar lige saa megen Indflydelse efter som før dette Lovforslags Vedtagelse, og den kan ogsaa ved dette Nævn faa endnu mere Indflydelse end den har haft tidligere, det beror helt og holdent paa, vad vi gør det til».

plikt. De norska och danska delegationerna äga sålunda även att tjänstgöra som förmedlare av utrikespolitiska upplysningar till parlamenten, och dessa senare besitta därigenom en möjlighet att till en viss grad kontrollera sina egna kontrollorgan. Den praktiska betydelsen av dessa rapportörsbefogenheter är dock i och för sig kanske ej så stor. Deras värde torde främst ligga däri, att de kunna begagnas som påtryckningsmedel mot regeringarna för att driva dessa att själva uppehålla en närmare kontakt med folkrepresentationen. Vad vi känna om praxis i det norska utrikesutskottet är i detta avseende högeligen belysande¹.

Det kan ej förnekas att de norska och danska delegationerna ur demokratisk synpunkt genom de nu nämnda rättigheterna ha ett visst företräde framför den svenska nämnden. Ihåggkommas bör emellertid, att då denna inrättades tänkte man sig, att den närmare rapport mellan utrikesledningen och riksdagen såsom sådan, som man även i Sverige önskade åstadkomma, skulle förmedlas av regeringen själv, och för detta ändamål stadgades den nya § 56 R. O., som gav regeringen frihet att göra utrikespolitiska meddelanden till riksdagen. Om påföljden härav blivit ringa eller ingen alls, så är skulden visserligen i främsta rummet regeringens. Måhända är den också till någon del nämndens. Det vill synas, som om denna av partiernas ledande män sammansatta församling — om den annars varit besjälad av intresse för saken — icke alldeles behövt sakna utvägar att till en glömsk regering framföra en påminnelse att § 56 existerade. I realiteten spela härvid formliga, genom lag givna påtryckningsmedel en jämförelsevis underordnad roll. Saknas intresset, kunna även de genom underlåtenhet förbli obegagnade.

Önskvärdheten av att upprätthålla och utvidga en omedelbar utrikespolitisk samverkan mellan regering och parlament var, som vi erinra oss, det ständigt återkommande temat i de norska och danska debatterna om utrikesdelegationerna. Av en stark opposition, representerad i Norge av alla partiläger, i Danmark företrädesvis av vänsterpartiena, gjordes gällande, att dessa delegationer vore föga skickade att befördra en sådan samverkan, ja, man ansåg

¹ Jfr denna tidskr. 1924, s. 302 f.

gjorts, att vid sidan av de gemensamma dragen vissa nog så betydelsefulla skiljaktigheter förefinnas. Beträffande förhållandet såväl till regering som parlament intaga nämligen de norska och danska delegationerna i viss mån en annan ställning än den svenska utrikesnämnden.

Samrådet med regeringen är i alla tre länderna det bärande och mest karaktäristiska draget i delegationernas verksamhet, men detta drag är mera utpräglat, och man kan tillägga, mera exklusivt utpräglat hos den svenska utrikesnämnden. Det kommer först och främst till synes däri, att nämndens arbete städse försiggår under regeringens direkta ledning. Vid förhandlingarna presiderar statschefen själv — vilket förutsättes vara regel — eller i hans frånvaro statsministern. Har även denne förfall inträder utrikesministern som ordförande. Grannländernas delegationer däremot tillsätta själva ur sin egen krets presidentskap, och de kunna hålla sammankomster, även utan att regeringen därvid är representerad, vilket den svenska nämnden icke kan. Så tillvida intaga de en friare ställning än denna senare, och möjligheten att hålla självständiga sammanträden kan innebära en verklig fördel, då de därigenom få tillfälle att på förhand närmare sätta sig in i de mången gång invecklade ämnen som föreläggas dem. Å andra sidan bör uppmärksammas, att den svenska nämndens position gent emot regeringen är fastare reglerad. De härom gällande grundlagsstadgandena, avseende särskilt regeringens plikt att hålla nämnden underrättad om vad som händer och sker på det utrikespolitiska området, äro mera ingående och klart formulerade än motsvarande norska och danska föreskrifter. Rättsligt sett åtminstone är det svenska kontrollorganet därigenom bättre utrustat att fylla sin uppgift än grannländernas delegationer.

I förhållandet till riksdagen ligger, såsom förut ofta påpekats, den mest framträdande skillnaden mellan å ena sidan den svenska, å andra sidan den norska och danska organisationen. Medan den svenska nämnden icke har några som helst direkta kommunikationer med representationen, kan både det norska utrikesutskottet och den danska nämnden avgiva berättelse om sin verksamhet till denna, en befogenhet som för den danska nämndens vidkommande i vissa fall (generalberättelserna) till och med är stegrad till en

För de nordiska utrikesdelegationerna åter är själva kontrollen huvuduppgiften, för övrigt den enda egentliga uppgift de ha. De äro rådpläggande församlingar och stå som sådana i nära och reguliär kontakt med regeringarna, vilka å sin sida äro skyldiga att sörja för att denna kontakt upprätthålles. Alla utrikesfrågor av vikt, oavsett om de författningsenligt hörä under representationens kompetenssfer eller ej, böra meddelas dem. Däremot hänvisas ej till dem ärenden från parlamenten, och de fungera följaktligen ej som förberedande organ. Genom sin egenskap av rådgivande, ej beslutande församlingar stå de på sidan om den egentliga parlamentariska utskottsinnrättningen, och det är härigenom de principiellt skilja sig från de i andra länder vanliga utrikesutskotten. Det kan anmärkas, att det ligger något opraktiskt i den dubbelbehandling, som åtminstone delvis uppstår därigenom att de nordiska parlamenten utse dels rent kontrollerande, dels förberedande organ för utrikesfrågornas handläggning, medan båda dessa uppgifter annorstädes i regel tillkomma ett enda organ. Men till gengäld torde kunna sägas, att de nordiska speciella utrikesdelegationerna äga frihet att både mera intensivt och allsidigt ägna sig åt sin övertvakande och rådgivande verksamhet och att de ha vida starkare garantier för att kunna göra detta på ett tillfredsställande sätt.

Vad som nu sagts om den nordiska typens allmänna karaktär gäller fullt och helt de svenska och danska utrikesnämnderna, vilka därför i princip stå varandra mest nära. Det gäller väl i stort sett också det norska utrikesutskottet under tidigare praxis samt enligt 1922 års bestämmelser. Däremot äger det ej i lika mån sin tillämpning på detta utskott i den gestalt det fått genom 1923 års stadga. Visserligen förvandlades icke härigenom dess förra typ helt och hållet, men den vidtagna förändringen medförde dock ett tydligt avlägsnande från denna, varigenom det norska utrikesutskottet numera kommit att bli ett slags mellantyp, som synes vara på glid mot den vanliga parlamentariska utskottstypen¹.

Gå vi här efter till detaljerna i de nordiska utrikesdelegationernas organisation, så visa de ingående jämförelser, som förut

¹ Jfr denna tidskr. 1924, s. 315 f., samt nedan bil. 2.

närmare utgestaltade och genomförda reformförslag över huvud intar en föregångsställning i arbetet på utrikespolitikens demokratisering. På denna Sveriges ledarställning och därav följande inflytande beror det otvivelaktigt, att de organ för parlamentarisk utrikeskontroll, som uppstått i de nordiska länderna, kommit att uppvisa flere gemensamma karaktäristiska drag, vilka kunna sägas konstituera en gemensam nordisk typ. Någon slavisk efterapning har det härvidlag visserligen ej varit tal om från grannländernas sida — som vi sett förete resp. delegationer inbördes åtskilliga ganska markanta olikheter — men så mycket har den svenska influensen åstadkommit, att typen dock i det stora hela kan kallas enhellig.

Det bidrar att klargöra denna nordiska typs särställning, om vi för ett ögonblick jämföra den med de utrikesutskott, som äro vanliga i främmande länder.

Se vi på den tyska riksdagens och den franska deputeradekammarens utrikesutskott eller på den amerikanska senatens berömda »Committee on Foreign Affairs», så ha alla dessa sin ställning given genom sin egenskap av parlamentsutskott. Som sådana ha de att mottaga förslag, behandla dem och däröver avgiva utlåtanden till representationen. Deras uppgift är alltså först och främst att i förhållande till denna tjänstgöra som förberedande organ. Vid sidan härav ha de erhållit en allmänt övervakande ställning beträffande utrikesledningen, så tillvida som de uppehålla en mer eller mindre regelmässig förbindelse med regeringen (utrikesministern), vilken både personligen förhandlar med dem och på annat sätt tillhandagår dem med upplysningar. Men denna preliminärt rådpläggande och kontrollerande uppgift, som för övrigt icke är något specifikt eget för utrikesutskotten utan till en viss grad även kan tillkomma andra utskott, är på intet sätt fast garanterad, den vilar på en praxis, som icke är klart förpliktande och som därför efter omständigheterna till innebörd och omfattning kan vara ganska växlande. Den preliminära kontrollen är ju icke heller huvuduppgiften, och när den kommer till utövning, torde den i första hand avse sådana spörsmål, som utskotten ändå genom sin ordinarie förberedande verksamhet förr eller senare äga taga befattning med ¹.

¹ Anmärkas bör, att det tyska utrikesutskottet i vissa avseenden intager en annan ställning än de båda andra här nämnda utskotten.

utrikesnämnden och andra därmed jämförliga fall under senaste tid förtjäna att observeras såsom symptomatiska exempel på en konstitutionell utveckling vid sidan av grundlagen, till vilken icke minst det obligatoriska, rigoröst utformade författningsreferendum synes bära skulden.

III. Några sammanfattande anmärkningar.

De skildringar av det norska utrikesutskottet och den danska utrikesnämnden, som i det föregående lämnats, torde bekräfta det redan i inledningen till dessa undersökningar gjorda påståendet: att ifrågavarande norska och danska institutioner stå såsom tydliga paralleller till, man skulle nästan vilja säga varianter av den svenska utrikesnämnden, av vilken äldre föregångare de rönt en bestämd påverkan i avseende på byggnad och utformning. Gången av denna påverkan har varit den, att de svenska grundlagsstadgandena först tjänat som förebild för de norska bestämmelserna av år 1922, varefter såväl de svenska som de norska stadgandena övat influens på den danska lagen av år 1923.

i. Det är ett intressant utbyte mellan de nordiska länderna på den konstitutionella lagstiftningens område, som sålunda här ägt rum; en motsvarighet på sitt sätt till det direkta nordiska samarbete, som på vissa gebit av den allmänna lagstiftningen vid skilda tillfällen inaugurerats. Då det betonats, att Sverige i nämnda utbyte varit den uppslagsgivande parten, är detta förhållande naturligtvis icke att fatta så, som om det svenska uppslaget varit avgörande för tillkomsten av de norska och danska institutionerna. I alla tre länderna har ett inre behov varit den drivande kraften, ett behov att vidga parlamentens utrikespolitiska kontrollbefogenheter, som, för övrigt överallt i Europas stater gjorde sig gällande under världskrigsåren och som i flera av dem avsatt betydelsefulla konstitutionella nybildningar. För att rätt förstås böra de nordiska reformsträvandena ses i samband med denna allmänna rörelse. Men det förtjänar framhävas, att de i denna bilda ett fullt självständigt och originellt inslag. Och förtjänsten härav tillkommer oförnekligen i främsta rummet Sverige, som genom sina redan åren 1916 och 1917 principiellt utformade och sedermera år 1919

hade andra uppgifter än de egentliga utskotten och därför intoge en särställning vid sidan om dessa. I vilket fall som helst är det dock ofrånkomligt, att utrikesnämnden är en ny författningsinstitution, som grundlagen ej känner. Om det också låter sig säga, att denna omständighet ej i och för sig behövde göra en grundlagsändring absolut nödvändig, synes behörigheten av en sådan i det här föreliggande fallet näppeligen kunna förnekas. Då det i grundl. § 49 omnämnda valutskottet fått i uppdrag att utse nämnden, innebär detta nya åliggande faktiskt en ändring av nämnda grundlagsbestämelse, som där borde fått synligt uttryck. Att i detta samband åberopa § 45 grundl.¹, enligt vilken valutskottet jämväl har att välja för båda tingen gemensamma kommissioner, låter sig icke göra. Som en undersökningskommission med de speciella uppgifter och verksamhetsformer, som tillkomma en sådan, kan utrikesnämnden icke betraktas. Redan dess permanenta karaktär gör den till något helt annat, en egenskap vars grundlagsenlighet även den är högst tvivelaktig².

Hur man än vrider och vänder på saken kan 1923 års lag sålunda svårligen anses stå i överensstämmelse med grundlagen. Man kan fråga sig varpå det beror, att man i ett fall som detta, vilket dock syntes tveksamt, underlät att resolut tillgripa den säkra utvägen av en grundlagsändring. Svaret, ehuru ej direkt utsagt, kan läsas mellan raderna i de parlamentariska debatterna. Man har ej velat dröja med reformen längre och framför allt, man har funnit det besvärligt att sätta i gång den utomordentligt tunga apparat som enligt 1915 års författning kräves för en grundlagsändring: riksdagsupplösning och nya val med därpå följande folkomröstning, varvid för ett godkännande av den åsyftade grundlagsändringen fördras icke blott en ja-majoritet av de röstande utan en ja-majoritet uppgående till 45 procent av landets alla röstberättigade medborgare. Det väcker egentligen ingen förvåning att man sökt draga sig undan detta svårhanterliga maskineri. Men lagen om

¹ På denna paragraf sökte utrikesministern Cold stödja nämndens grundlagsenlighet (Landstingets Forhandl. 1922—23, sp. 999 f.)

² Berlin, a. a., s. 432, förklarar permanenta riksdagsutskott i Danmark stridande mot grundlagen, ett påstående vars riktighet icke behöver upphävas av det förhållandet, att utskotten enligt praxis synas kunna fungera även mellan riksdagarna.

Vid sidan härav finnas två slags gemensamma utskott av tillfällig natur, dels vad man kan kalla sammanjämningsutskott, vilka kunna tillsättas för vinnande av enighet, då tingen stannat i olika beslut om lagförslag (grundl. § 52), dels s. k. kommissioner (grundl. § 45). Dessa senare utses i regel av varje ting för sig, men kunna även vara gemensamma, i vilket fall valet skall förrättas av det nyssnämnda valutskottet. Kommissionerna ha till uppgift att företaga undersökningar rörande spörsmål av allmän vikt, och de ha rätt att för detta ändamål »infordra skriftliga eller muntliga upplysningar såväl av privata medborgare som av offentliga myndigheter». Några andra gemensamma utskott omtalas icke, och utrikesnämnden framstår på detta i övrigt grundlagsfästa område som en ny, förut okänd skapelse. Borde icke under sådana förhållande en grundlagsändring ha föregått dess inrättande? Eller m. a. o., innebär icke den 1923 antagna lagen i själva verket en grundlagsändring, tillkommen på inkonstitutionell väg?

Frågan har icke förbisetts av de beslutande myndigheterna, men dessa ha snarare sökt halka över den än egentligen taga ståndpunkt till densamma. Vi erinra oss, att man vid det politiska utskottets tillsättande 1918 undgick alla konstitutionella svårigheter genom att överlämna omsorgen därom åt partierna. Man hade sålunda redan då en känsla av det vanskliga i att låta de ordinarie statsmakterna vid sidan av grundlagen taga hand om saken. Då man likväl ansåg sig kunna göra det 1923 med anlitande av den vanliga lagvägen, var det kraftigast åberopade skälet det, att under mellantiden vid skilda tillfällen gemensamma utskott tillsatts genom vanlig lag¹. Tydligt är emellertid, att detta skäl i och för sig saknar värde, då frågan alltjämt kvarstår, om de åberopade prejudikaten själva tillkommit i grundlagsenlig ordning². Som stöd för sitt handlingssätt anförde man även³, att nämnden

¹ Detta skäl betonades särskilt av det förberedande utskottet (Rigsdagstidende 1922—23, Tillæg B, sp. 489 f.). Av utskottet omnämnes en artikel av *Knud Berlin* i *Nationaltidende* 11/7 och 14/7 1922, »Kan et udenrigspolitisk Rigsdagsnævn indføres uden Grundlovsændring?», vari denna fråga tydligen nekande besvarats. Tyvärr har Berlins artikel icke varit mig tillgänglig.

² En del av dem omnämnas av *Knud Berlin*, *Den Danske Statsforfatningsret*, I, ss. 432, 445, varefter de underkännas såsom grundlagsstridiga.

³ Se ovan n. 1 anf. ställe.

vikt, vilka under sessionen varit föremål för behandling i nämnden. Rörande frågor, som förevarit på nämndens sammanträden mellan riksdagarna, har den att lämna berättelse i början av närmast påföljande riksdag. Den största olikheten mellan norsk och dansk lagstiftning i här förevarande avseende ligger dock däri, att medan tysthetsklausulen icke utgör hinder för att vilken fråga som helst av det norska utrikesutskottet förmedlas till stortingets kännedom¹, äger denna klausul i Danmark uttryckligen sin tillämpning även ifråga om nämndens berättelser till de båda tingen. Den danska regeringen har alltså möjlighet, om också denna i realiteten icke bör tillmätas alltför stor betydelse, att ingripa censurerande till och med i nämndens officiella rapport med riksdagen.

Se vi på den formella karaktären av de här avhandlade bestämmelserna om den danska utrikesnämnden uppstår ett spörsmål, som till slut förtjänar att med några ord beröras. I Sverige återfinnas motsvarande föreskrifter i grundlagen, och i Norge ha de sin plats i stortingets arbetsordning. Ur konstitutionell synpunkt är häremot i intetdera fallet något att invända. De danska stadgandena åter ha karaktären av vanlig lag, stiftad av konung och riksdag gemensamt, ett förhållande som är ägnat att tilldraga sig uppmärksamhet. Man hade kunnat vänta, att den nya institutionen, vilken redan på grund av sin egenskap av gemensam riksdagsdelegation icke kunde regleras genom de för varje ting särskilt gällande arbetsordningarna, erhållit sin plats i grundlagen. Anledningen finnes rent av att framställa frågan, huruvida det följda förfaringssättet kan betraktas som grundlagsenligt.

Vid besvarandet av denna fråga må till en början förutskickas en erinran om den danska riksdagens utskottsinrättning i allmänhet. Denna är i regel ordnad så, att varje ting för sig tillsätter ett visst antal utskott, vilka regelbindas uteslutande genom tingens arbetsordningar. De gemensamma utskotten däremot äro upptagna i grundlagen. Dessa äro helt få. Endast ett fast sådant utskott existerar, nämligen det förutnämnda valutskottet på 30 medlemmar, vars egentliga uppgift är att utse statsrevisorer (grundl. § 49).

¹ Jfr denna tidskr. 1924, s. 311.

förutsattes från detta håll, att den egentligen endast skulle komma att gälla vissa av regeringen meddelade upplysningar eller delar av upplysningar, yaremot de till förhandling upptagna ärendena ej i sin helhet därav behövde beröras¹. Tydligt är, att om en viss tveksamhet bland nämndmedlemmarna är rådande ifråga om vad de äga rätt att yppa, så kunna de därav föränledas att driva sin tystlåtenhet alltför långt, och nämndens förhandlingar kunna på så sätt lätt bli omgivna av en hemlighetsfullhet, som ej varit avsedd.

Rörande nämndens förhållande till representationen uttalades i riksdagsdebatterna från flera håll en förhoppningsfull förmodan, att diskussionerna inom den förra icke så sällan skulle komma att verka som ett incitament till upptagande på regeringens initiativ av fortsatta diskussioner inom den senare på offentliga eller slutna sammanträden². Nämnden skulle alltså i stället för att fjärma tvärtom komma att närma regering och riksdag i en allt intimare utrikespolitisk samverkan. Emellertid nöjde man sig ej blott med förmodanden i detta avseende, utan i själva lagen infördes en bestämmelse, som föreskriver officiella förbindelser i vissa fall mellan nämnd och riksdag. Åt oppositionens fordringar hade därmed gjorts en rätt betydande eftergift, som särskilt av den radikala vänstern med tillfredsställelse inkassérades³.

Nämnda bestämmelse, som har sin motsvarighet i Norge, men ej i Sverige, har att uppvisa både likheter och olikheter med den norska föreskriften. Likheten består däri, att i båda ländernas utrikesdelegationer en minoritet — i Norge bestående av fyra, i Danmark sex medlemmar — efter begäran kan få ett i delegationen behandlat ärende förelagt representationen. Den danska nämnden står emellertid i en mera regelmässig förbindelse med riksdagen, så tillvida som den är skyldig att jämväl vid varje riksdagssessions slut avgiva en generalberättelse till de båda tingen över de frågor av större

¹ Se ett intressant uttalande av Munch i denna punkt, i vilket även gjordes gällande att en viss gradering av tysthetsplikens börde ske, allt eftersom det gällde meddelanden till riksdagskamrater eller andra (Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 4877 f.)

² Se Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 3872 f., 3876, 4883 f.

³ Se anförande av Munch 14/3 1923 (Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 4879 f.).

i utskott, som tingen tillsätta vår för sig. Det kan anmärkas, att bestämmelserna om nämndens uppgift och dess ställning till regeringen erhållit en något vag och summarisk avfattning. Den är emellertid fullt avsiktlig. Gent emot den kritik, som i detta hänseende från oppositionshåll framfördes, betonades från majoritetens sida, att ifrågavarande förhållanden lämpligast borde få utvecklas genom praxis¹.

Det omtvistade spørsmålet om nämndledamöternas tysthetsplikt har i principiell överensstämmelse med det ursprungliga regeringsförslaget lösts så, att tysthet skall iakttagas »i den omfattning som vederbörande minister (i regel utrikesministern) eller nämndens ordförande bestämmer». I sådant fall är tysthetsplikten absolut. Om dennas iakttagande skall varje i nämnden nyinträdande medlem avgiva löfte, vilket liksom i Norge sker i form av en skriftlig förklaring. Några straffbestämmelser ha däremot ej medtagits.

Den danska tysthetsklausulen, vilken är en ny variation av den svenska och den norska² — med något närmare dragning i själva avfattningen åt den norska — lämnar liksom dessa ganska vidsträckta möjligheter åt nämndens medlemmar att kommunicera med utomstående rörande vad som i densamma blivit förhandlat. Det var en allmän förutsättning, att sådan kommunikation, främst med riksdagspartierna, skulle kunna äga rum i allt som ej undantagits genom tysthetspliktens påläggande³. Skall denna kommunikationsfrihet få verklig betydelse, är det emellertid nödvändigt, att regeringen med en viss återhållsamhet använder sin rätt att påbjuda tysthet, icke blott så att den hemliga stämpeln ej i onödan tillgripes, utan så att i varje förekommande ärende noga göres klart vad som måste hållas hemligt och vad som kan meddelas vidare. Från oppositionshåll betonades vikten av att en sådan precisering av tysthetspliktens iakttagande i varje särskilt fall gjordes, och det

¹ Jfr det förberedande utskottets betänkande 6/8 1923 (Rigsdagstidende 1922—23, Tillæg B, sp. 491).

² Motsvarande svenska och norska bestämmelser återopades uttryckligen av utrikesministern. Cold 14/8 1923 (Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 4883).

³ Jfr de eljest mycket kortfattade och tämligen intetsägande motiven till regeringsförslaget (Rigsdagstidende 1921—22, Tillæg A, sp. 6653) samt anförande av Moltesen 7/2 1923 (Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 3873).

Nämndens uppgift är att med regeringen dryfta spörsmål, som äro av betydelse för landets utrikespolitik, samt att av denna mottaga utrikespolitiska upplysningar. Därmed är klart angiven dess egenskap av en rådpläggande församling, som står i nära och ständig kontakt med regeringen, regelmässigt arbetande under dennas ledning. Någon beslutande korporation är den danska nämnden lika litet som den svenska, och avgöranderätten är helt förbehållen regeringen¹. I stort sett samma ställning intog också det norska utrikesutskottet under tidigare praxis samt enligt 1922 års stadga, ehuru dess karaktärsskillnad i förhållande till de vanliga parlamentariska utskotten ej var så tydligt markerad. Sedermera har denna skillnad i Norge genom 1923 års bestämmelser blivit mera fördunklad.

I fråga om regeringens skyldigheter gent emot nämnden föreskriver lagen, att utrikesfrågor av regeringen så vitt möjligt böra föreläggas densamma, »då de äro av större vikt och icke allaredan förelagts riksdagen». Stadgandet har sin motsvarighet både i Sverige och Norge och är på det hela taget av samma innebörd som här², ehuru det i Danmark fått en något avvikande formulering. Då det särskilt inskärpes, att nämnden bör få kännedom om förekommande frågor, innan dessa föreläggas riksdagen, betyder detta naturligtvis icke, att nämnden på sedvanligt sätt skall förbereda frågorna för representationen, endast att den skall få möjlighet att på förhand diskutera den. Den förberedande behandlingen av utrikesspörsmål, i vilka riksdagen äger medbeslutanderätt, försiggår

tingets Forhandl. 1922—23, sp. 4872). Vore denna tolkning riktig, vilket som nämnt är svårt att förena med bestämmelsens ordalag, så skulle ändock regeringen juridiskt taget i sista hand ensam äga avgöranderätten ifråga om nämndens sammankallande mellan riksdagarna, låt vara att den nog i regel av politiska skäl skulle känna sig bunden att efterkomma en framställd minoritetsbegäran.

¹ I folketingsdebatten ²/2 1923 betonades med skärpa av Moltesen, att nämnden »er et Forhandlingsorgan, der ikke har nogen Beslutningsdygtighed», och han tillade: »Antallet af Medlemmer spiller derfor heller ikke nogen stor Rolle, da det aldrig kan komme til Afstemning, i alt Fald ikke til en Afstemning, der er bindende i nogen Henseende, i det alt Ansvar er og maa være hos Ministeren, men han kan forhandle med Udvalget» (Folketinget Forhandl. 1922—23, sp. 3872). Uttalandet har sin fulla giltighet även efter de tillägg till de ursprungligen föreslagna bestämmelserna, som senare gjordes.

² Jfr denna tidskr. 1924, s. 308.

har medlemmarnas uppdelning på tingen, åtminstone vid det första valet, gestaltat sig så, att 10 tagits från folketinget och 6 från landstinget¹.

Vad nämndens organisation i övrigt beträffar, finner man, att denna liksom det norska utrikesutskottet själv bland sina egna medlemmar utser ordförande, vilken äger sammankalla nämnden och leda dess förhandlingar. Tydligt är alltså, att sammanträde kan äga rum även utan närvaro av regeringen. Å sin sida har denna rätt att när som helst inkalla nämnden, vilket även skall ske, när minst sex av dess ledamöter framställa begäran därom till ordföranden. Minoriteten har sålunda fått sig tillförsäkrad samma garanti som är stipulerad i Sverige och Norge. Dessa regler om nämndens inkallelse gälla emellertid fullt ut endast för tid då riksdagen är samlad. Liksom i grannländerna förutsättes, att nämnden kan sammanträda även mellan riksdagssessionerna, men under denna tid kan initiativ därtill tagas endast av regeringen eller nämnda sexmannaminoritet, alltså icke av ordföranden ensam. Denna inskränkning i ordförandens rätt förklaras i viss mån därav, att ifrågavarande bestämmelse tillkommit genom en kompromiss. Enligt det ursprungliga regeringsutkastet kunde, som förut är nämnt, ingen annan än regeringen mellan riksdagarna inkalla nämnden. Dennas sammanträde å sådan tid ansågs nämligen vara en så viktig och understundom en så uppseendeväckande sak, att endast regeringen borde ha avgörandet i sin hand². Som en eftergift åt oppositionen tillkommer det nu även en nämndminoritet att taga initiativ till inkallelse mellan riksdagarna, vilket initiativ genom ordföranden skall frambäras till regeringen, varefter denna har att påbjuda nämndens sammankallande³.

¹ Det första valet ägde rum ²⁶/₄ 1923 (Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 6461 f.).

² Jfr uttalande av Moltesen (m. v.) ⁷/₂ 1923 (Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 3872).

³ Den gällande bestämmelsen (§ 3, mom. 2) ger närmast vid handen, att regeringen är ovillkorligen skyldig att efterkomma nämndminoritetens initiativ. Ordalagen äro dock icke fullt så otvetydiga i detta hänseende som motsvarande svenska grundlagsstadgande (R. O. § 50, mom. 4). I folketingsdebatten ¹⁴/₃ 1923 ansåg sig det förberedande utskottets ordf. Moltesen kunna tolka dem så, »at det naturligtvis maa blive Regeringens sag, hvorvidt den vil efterkomme den Henstilling, som et vist. Antal af Nævnets Medlemmer kan komme med» (Folke-

ningen av dessa försiggått under nära kännning med motsvarande svenska och norska föreskrifter. Någon särskild utredning rörande utländska förhållanden synes ej ha föranstaltats — åtminstone finnes ingen sådan tryckt — men man har tagit kännedom om främmande länders utrikesutskott, varvid utan tvivel de kort förut publicerade svenska och norska utredningarna lämnat god hjälp¹.

Att emellertid grannländernas institutioner i främsta rummet tilldragit sig uppmärksamheten framgår av debatterna, där de ofta åberopas och kommenteras². Till sin allmänna karaktär överensstämmer den danska nämnden närmast med den svenska, men den har i viktiga enskildheter rönt tydlig influens även av det norska utrikesutskottet.

Ledamotsantalet i nämnden — själva namnet torde, ehuru därom ingen direkt utsago föreligger, kunna betecknas som ett svenskt lån — är liksom i Sverige 16³. Därjämte skola till lika stort antal utses suppleanter, vilka i händelse av tillfälligt eller varaktigt förfall för de ordinarie ledamöterna inträda i dessas ställe. De danska suppleanterna äga alltså betydligt större frihet att fungera i nämnden än de svenska, vilka senare endast ha rätt att träda in, då verklig ledighet uppstår efter någon medlem. Val av nämnden förrättas vid varje lagtima riksdag. Någon närmare föreskrift om medlemmarnas fördelning på de båda tingen lämnas icke, endast helt allmänt att de skola »väljas bland riksdagens ledamöter i enlighet med de för val av statsrevisorers gällande regler». Denna bestämmelse innebär, att samma valutskott, bestående av 30 medlemmar, 15 från vardera tinget, vilket enligt proportionell metod utser de fyra statsrevisorerna, även har att utse nämnden. I praxis

¹ I folketingsdebatten 31/3 1922 (Folketingets Forhandl. 1921—22, sp. 6200) meddelade Brorsen, att vederbörande utskott inhämtat upplysningar om utrikesutskott i sju främmande länder.

² Se t. ex. anf. av utrikesministern Harald Scaverinius och Munch (Folketingets Forhandl. 1921—22, sp. 4286, 6411) samt Moltesen (Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 4873).

³ Under den förberedande utskottsbehandlingen hade utrikesministern Cold såtillvida velat tillmötesgå den radikala minoritetens fordran på en höjning av det ursprungligen föreslagna antalet från 15 till 20 medlemmar, att han föreslog 18, men då denna kompromiss icke antogs av minoriteten, fastställde majoriteten antalet till 16 (enl. upplysning av utskottets ordf. Moltesen, Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 4872).

för givet. Men det kan ifrågasättas, om icke det något överlastade arbetsprogrammet för båda parterna i längden skulle komma att bli tämligen ansträngande. Inom den radikala vänstern, som i sak stod på samma ståndpunkt som socialdemokraterna, ansåg man icke utan skäl dessas förslag opraktiskt utformade och menade, att det åsyftade ändamålet lika väl kunde nås genom betydligt enklare medel i ungefärlig överensstämmelse med de av partiet uppställda yrkandena¹.

De meningsdivergenser, som yppade sig mellan partierna, voro så stora, att utsikterna till enighet om ett positivt resultat till en början icke föreföllo särdeles ljusa. De moderata och konservativa partierna, hos vilka avgörandet låg, hade utformat ett förslag, vilket av oppositionen betecknades såsom ur demokratisk synpunkt oantagligt². Vid förslaget utskottsbehandling 1923 visade sig emellertid regeringspartierna benägna till väsentliga eftergifter. Visserligen kom icke en regelrätt kompromiss till stånd, så beskaffad att även oppositionen ville ge den sin fulla anslutning. Men åtskilliga av den radikala vänsterns yrkanden blevo helt eller delvis accepterade, och därmed uppnåddes åtminstone så mycket, att båda oppositionspartierna vid slutvoteringen i riksdagen nedlade sina röster. Också har, som vi skola se, lagen om den utrikespolitiska nämnden — denna benämning återinfördes enhälligt av 1923 års utskott — i sin definitiva avfattning ett väsentligen annat utseende än det ursprungliga regeringsförslaget³.

*

Vid en granskning av de år 1923 antagna bestämmelserna om den danska utrikesnämnden⁴ är det lätt att se, att utform-

¹ Se anf. av Munch 14/s 1923 (Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 4879).

² Fränkel (h.) karaktäriserade vid regeringsförslaget första behandling 7/2 1923 partiställningen på följande sätt: »Nu er det os, de Konservative, som er særlig varme for Forslaget, de radikale Partier synes slet ikke att kunne forstå, at her er et demokratisk Værktøj, som forlanges brugt af Rigsdagen, og Venstre staar overfor Forslaget med en vis Lunkenhed» (Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 3876).

³ Lagen antogs av folketinget 21/s (Forhandl. 1922—23, sp. 5155) och av landstinget 28/s 1923. (Forhandl. 1922—23, sp. 1000).

⁴ Se nedan bil. 4.

på det utrikespolitiska området. För detta ändamål borde det åligga utrikesministern att under pågående riksdag minst en gång i månaden avgiva utrikespolitiska berättelser till utskottet och i övrigt lämna upplysningar, så ofta det ansågs nödvändigt, »innan avgörande träffas i större spörsmål». Såsom sådana spörsmål uppräknas »deltagande i internationella konferenser, avslutande av traktater och överenskommelser, handelsavtal, inrättande och upphävande av sändebuds- och konsulsposter o. s. v.». Utskottet skulle naturligtvis ha full frihet att dryfta såväl utrikesministerns berättelser som speciella av denne eller medlemmarna förebragta frågor. Anmärkningsvärt är, att det därvid själv skulle avgöra, om ministern skulle anmodas att delta i debatten eller ej. Sammanträde med utskottet skulle hållas, så ofta det ansågs behövt, och skulle alltid kunna begäras av en partigrupp inom detsamma. I förhållande till riksdagen skulle utskottet tjänstgöra såsom ett slags ständig utrikespolitisk rapportör. Liksom utskottet skulle den samlade riksdagen å bestämda tider — i nov., jan. och mars månader — hålla ordinarie utrikespolitiska sammanträden, varvid utskottet genom en särskilt utsedd ordförande skulle lämna redogörelser för utrikesministerns berättelser och andra i utskottet behandlade frågor. Extra riksdagssammanträden skulle dessutom anordnas efter beslut av utskottet eller efter begäran av minst en av dess partigrupper. Vid dessa sammanträden skulle utrikesministern alltid vara skyldig att närvara. Av utskottets hela ställning följer, att absolut tysthetsplikt icke i något fall finge åläggas dess medlemmar. Dessa skulle alltid ha rätt att kommunicera ej blott i officiella former med riksdagen utan även i mindre officiella med sina partikamrater¹.

Som synes var det en ganska ansevärd, på förhand programmässigt noga utstakad arbetsprestation, som det socialdemokratiska förslaget tillämnade utrikesutskottet. Att detta genom ett troget fullgörande därav både för sig och riksdagen skulle förvärvat ett icke ringa inflytande över utrikespolitiken torde väl kunna tagas

¹ Tysthetsparagrafen är i det socialdemokratiska förslaget formulerad sålunda: »Nævnets Medlemmer skal bevare Tavshed om alle Sager, der forhandles i Nævnet, dog saaledes at de er berettigede at forelægge deres Partigrupper Oplysninger om alle førte Forhandlinger».

i det norska stortinget¹, och liksom denna hävda de danska socialdemokraterna hela folkrepresentationens rätt att medverka vid de utrikespolitiska frågornas behandling². Även den bundenhet i det politiska uppträdanget, som bleve följden av ett ledamotskap i utskottet, betonades, och det socialdemokratiska partiets ledare Stauning förklarade till och med, att det vore tvivelaktigt, om hans parti skulle bry sig om att däri låta sig representeras.

Det är tydligt, att socialdemokraterna med denna grunduppfattning endast på det villkoret kunde gå med på inrättande av ett utrikesutskott, att detta gjordes till ett verkligt effektivt instrument för själva riksdagens deltagande i utrikesärendenas handläggning. Detta syfte är med mycken konsekvens genomfört i deras positivt formulerade yrkanden, vilka ge ett rätt intressant exempel på hur en parlamentarisk utrikesdelegation efter radikalt demokratisk mönsterritning borde vara beskaffad³.

För att utskottet riktigt skulle kunna fylla sin uppgift som mellanled mellan regering och riksdag borde det först och främst själv ha fullt garanterad rätt att få del av allt av vikt, som hände

¹ Jfr denna tidskr. 1924, s. 300.

² Följande uttalande av Hans Nielsen kan anses typiskt för den socialdemokratiska uppfattningen: »Hvis man følger det foreliggende Lovforslag, vil det føre til, at nogle faa Medlemmer af hvert Ting vil faa Besked, saa langt som Ministeren ønsker at give dette Udvalg Besked, om det ene eller det andet, og i de aller fleste Tilfælde vil det blive saaledes, at dette Udvalgs Medlemmer bliver forpligtet til at beholde disse Oplysninger for sig selv. Hvilken større Betydning dette kan have for Rigsdagen, kan jeg ikke se; mig forekommer det at være langt vigtigere for Rigsdagen som Helhed, at Ministeren, naar han har særlige ting at give Meddelse om, sammenkalder begge Tingenes Medlemmer og paa fortrolig Maade giver de Meddelelser, han har at give. Jeg synes ogsaa, at alle Rigsdagens Medlemmer har et vist Krav paa at faa saadanne Ting at vide; alle vi som sidder i dette Ting — og det samme gælder de Medlemmer, som sidder i det andet Ting — er jo valgt paa lige Vilkaar og maa efter min Formening have lige Ret til at være vidende om de mere eller mindre vitale Spørgsmaal, om hvilke Udenrigsministeren kan have Oplysninger att meddele Rigsdagen. Her vil man indføre et Slags Cellesystem, som jeg finder meget lidt tiltalende» (Folketingets Forhandl. 1921—22, sp. 6406). Jfr härmed ett till innehållet alldeles likartat uttalande i norska stortinget 27/1 1921 av Bernhard Hanssen (f.-v.). cit. i denna tidskr. 1924, s. 305, n. 3.

³ De socialdemokratiska yrkandena återfinnas i form av ändringsförslag i 1923 års utskottsutlåtande över regeringsförslaget (Rigsdagstidende 1922—23, Tillæg B, sp. 495 ff.).

Förutom dessa invändningar av principiell art hade man på radikalt håll åtskilliga anmärkningar att göra mot den snäva begränsningen av utskottets ställning och befogenheter. Medlemsantalet 15 — det vanliga för ett folketingsutskott — vore för ett gemensamt utskott alltför lågt tilltaget, om säkerhet skulle vinnas för att alla partier även i landstinget skulle kunna bli representerade. Det borde därför höjas åtminstone till 20. Utskottets vagt formulerade förhållande till regeringen borde närmare regleras, så att det klart utsades, att denna vore pliktig att upprätthålla kontakten med utskottet. Straffbestämmelserna, vilka icke utan fog betecknades som drakoniska, borde helt strykas, och det ansågs till och med onödigt, att särskilt löfte om tysthet avkrävdes medlemmarna, då dessas skyldighet i detta avseende följde av den allmänna regeln, som gav regeringen rätt att i fall av behov påbjuda tysthet. Slutligen påyrkades att för tillvaratagande av riksdagens intressen ett stadgande infördes som ålade utskottet att regelmässigt avgiva berättelser till riksdagen, vilket även skulle ske då begäran därom framställdes av en utskottsminoritet.

Den radikala vänsterns anmärkningar vunno anslutning av socialdemokraterna, vilka emellertid gingo betydligt längre i sin kritik. Detta parti hade aldrig hyst någon entusiasm för en reform sådan som den föreslagna, och dess ledande män uttalade sig på ett sätt som tydde på att man helst vore utrikesutskottet alldeles utan¹. Inrättandet av ett sådant utskott betydde för socialdemokraterna endast en fortsättning av den gamla hemliga diplomaten, vilken alltjämt vore utlämnad åt några få utvalda, däribland nu visserligen några stycken riksdagsmän, men utan att riksdagen själv därigenom finge någon som helst ökad kännedom om eller större inflytande på utrikespolitiken. Man känner igen synpunkterna. De äro desamma som plägade framföras av oppositionen

plägende, ej beslutande karaktär, några konflikter egentligen ej vore att befara (jfr anf. av Brorsen, Folketingets Forhandl. 1921—22, sp. 6418). Otivelaktigt talade också praktiska skäl för att utrikesutskottet, som ju avsåg att vara ett förbindelseled mellan folkrepresentationen som sådan och regeringen, gjordes till ett gemensamt utskott.

¹ Se anföranden av Stauning ^{22/1} 1922 och Hans Nielsen ^{20/4} 1922 (Folketingets Forhandl. 1921—22, sp. 4264 ff., 6406 ff., 6420 ff.) samt av Stauning ^{14/8} 1923 (Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 4874 ff., 4888 ff.).

ligen gjordes att föra själva idén ut i livet. Man kunde sedan bygga vidare på de erfarenheter detta försök givit¹.

Från den radikala vänsterns sida blev regeringsförslaget föremål för en skarp och ingående kritik², vilket i betraktande av partiets tidigare intagna ståndpunkt ej är ägnat att förvåna. I stället för ett vanligt folketingsutskott, som man påyrkat, hade man fått ett gemensamt riksdagsutskott, en anordning, som partiet redan 1918 betecknat såsom ett hot mot folketingsparlamentarismen³ och som det alljämt principiellt ställde sig avvisande mot. För ögonblicket innebure en sådan anordning visserligen ingen fara, då regeringen, såsom Munch ironiskt påpekade, befunno sig »i den lyksalige Tilstand at have Flertal i begge Ting»; men saken ställde sig annorlunda, om framdeles en demokratisk regering, stödd på en demokratisk majoritet i folketinget, komme att stå inför ett utskott, som tack vare en övervägande moderat och konservativ landstingsuppsättning vore sammansatt av en mot regeringen fiendtlig partimajoritet. För undvikande av en sådan eventualitet hade man önskat ett av folketinget valt utskott, vilket emellertid icke utslöte, att landstinget, om det så funne påkallat, för sin del utsåge en liknande delegation. Givet är dock, att man tänkte sig förhandlingarnas tyngdpunkt förlagd till folketingsutskottet⁴.

¹ Se utfalanden av Drachmann (h.) och Frænkel (h.) 20/4 1922 (Folketingets Forhandl. 1921—22, sp. 6409, 6431 ff.) samt av Frænkel 7/5 1923 (Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 3873 ff.).

² Se skilda anföranden av Munch — i denna fråga hela tiden partiets talesman — vid debatterna 26/4 1922 (Folketingets Forhandl. 1921—22, sp. 4239 ff.) och 20/4 1922 (ibid., sp. 6409 ff.) samt framför allt utskottsutlåtandet över regeringsförslaget 1923, där en sammänfattning av den radikala kritiken lämnas (Rigsdagstidende 1922—23, Tillæg B, sp. 494 ff.).

³ Jfr ovan s. 99.

⁴ Denna tankegång, som sammanhänger därmed, att den danska riksdagen praktiskt taget nästan saknar gemensamma utskott, är typisk för rättfrogen dansk parlamentarisk uppfattning. »Et Fællesudvalg af de to Ting», betonade Munch, »er efter vor konstitutionelle Opfattelse ikke en anbefaltesværdig Vej, thi det fører ligesom frem imod den Rigsdagsparlamentarisme, som vi ikke anser for hensigtsmessig. Hver Gang, der er Tale om den ene eller den anden Foranstaltning, der giver Betingelse for at udvide vor Forfatning i Retning af Rigsdagsparlamentarismen, melder vi os med vore Betæneligheder» (Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 4886). — Det synes, som om betänkligheterna i förevarande fall icke behövt vara så stora, då, såsom en av den moderata vänsterns talare framhöll, med ett utskott sådant som utrikesutskottet, vilket endast hade en råd-

utskott — den av folketinget föreslagna beteckningen nämnd upptages egendomligt nog ännu icke — och vidare däri, att utskottet göres till en permanent, genom lag befäst institution. Trots att det sålunda ej längre var fråga om ett folketingsutskott, bibehållas medlemmarna vid samma antal som i motionen, nämligen 15. I fråga om utskottets allmänna ställning och uppgifter träder dess egenskap av ett till regeringens tjänst stående förhandlingsorgan i förgrunden. Visserligen skulle utskottet när som helst kunna sammanträda — under pågående riksdag på kallelse av ordföranden, en minoritet av 6 medlemmar eller regeringen, mellan riksdagarna endast på kallelse av regeringen — men några föreskrifter om skyldighet för denna senare att hålla utskottet vederbörligen underrättat om utrikeshändelserna givas icke. Allt vad som härom säges är egentligen, att det har att samråda med regeringen och av denna motaga upplysningar. Om några förbindelser mellan utskottet och riksdagen talas icke. Att huvudsynpunkten varit att skapa förhandlingsformer, vilka så långt som möjligt vore betryggande för regeringen, framgår även av bestämmelserna om tysthetsplikten. Denna skulle visserligen icke vara absolut, men överträdelse därav i fall då tysthet anbefallts skulle vara underkastad särskilt straff i form av böter från 100 till 1,000 kr. I händelse av grövre brott hänvisas till strafflagens allmänna bestämmelser angående röjande av statshemligheter, varpå statens säkerhet beror¹.

Av högern, som jämte den moderata vänstern utgjorde regeringens parlamentariska stöd, togs dennas förslag i det stora hela med gillande, även om man var böjd för ändringar i ett par punkter. Omisskännligt är dock, att detta parti, som alltjämt höll fast vid sitt tidigare initiativ, med åtskilligt starkare värmegrad omfattade själva idén om en parlamentarisk utrikesdelegation. För högern låg det mindre vikt på formen än att ett försök änt-

¹ Nödvändigheten av att tystnadsplikten bestämdes så, att utrikesministern med full tillit kunde vända sig till utskottet, betonades med mycken skärpa av utrikesministern Harald Scavenius redan vid den preliminära behandlingen av Munchs motion ^{26/1} 1922. Betecknande för hans uppfattning i frågan äro följande ord: »Det eneste, det for en Udenrigsminister kommer an paa, er, at hele dette Forhold er ordnet paa en fuldt ud betryggende Maade» (Folketingets Forhandl. 1921—22, sp. 4251 f.).

rådplägning med regeringen¹. Den praxis med utrikespolitiska meddelanden till riksdagen, som under ministären Zahle ganska ofta tillämpades, synes under ministären Neergaard nästan alldeles ha upphört².

Av regeringspartiet mottogs den radikala motionen åtminstone till att börja med tämligen kyligt. Genom den hållning partiet tidigare i oppositionsställning intagit — den radikala vänstern och högern försummade icke att bringa Neergaards initiativ till det politiska utskottet 1918 i erinring — var det emellertid på förhand i viss mån bundet och var därför med om att upptaga motionen till realbehandling. De grundlinjer denna uppdragit övergavs emellertid snart nog, i det folketinget på förslag av vederbörande utskott beslöt uppdraga åt regeringen att utarbeta och för riksdagen framlägga ett förslag till lag om inrättande av »en utrikespolitisk nämnd» — namnet möter här för första gången — vilken skulle bestå av medlemmar från båda tingen³. Initiativet hade därmed på sätt och vis överflyttats till regeringen, vilken också i väsentlig grad kom att sätta sin prägel på den blivande lagen.

Det av regeringen på begäran av folketinget utarbetade lagutkastet⁴ ger uttryck åt den moderata vänsterns ståndpunkt åtminstone såsom ett första anbud betraktat⁵. Det undergick sedermera åtskilliga ganska viktiga jämkningar. Från det radikala förslaget skiljer sig regeringsutkastet principiellt däri, att det skapar ett gemensamt, av representanter från båda tingen sammansatt riksdags-

¹ Se uttalanden av Munch (r.-v.) och Holstein (h.) vid folketingets debatt om Ålandskonventionen ²⁰/₁₂ 1921 (Folketingets Forhandl. 1921—22, sp. 3598, 3606) samt av Munch vid första behandlingen av hans motion ²⁰/₁ 1922 (ibid. sp. 4239 ff.).

² Enligt uppgift av Stauning ¹⁴/₈ 1923 hade regeringen under de 3 sistförflutna åren endast en gång anordnat förtroligt möte med riksdagen (Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 4873).

³ Se Rigsdagstidende 1921—22, Tillæg B, sp. 1666, samt Folketingets Forhandl. 1921—1922, sp. 6208.

⁴ Det framlades, försett med en kort motivering, i folketinget första gången ⁷/₄ 1922 (Rigsdagstidende 1921—22, Tillæg A, sp. 6651 ff.), men hann ej under dåvarande session slutbehandlas. Nästa session framlades det andra gången i oförändrat skick ²⁰/₁₂ 1922 (Rigsdagstidende 1922—23, Tillæg A, sp. 3935).

⁵ Jfr uttalanden av partiets talesmän Brorsen ²⁰/₄ 1922 (Folketingets Forhandl. 1921—22, sp. 6405 ff., 6417 ff.) och Moltesen ⁷/₂ 1923 (Folketingets Forhandl. 1922—23, sp. 3870 ff.).

den radikala vänstern, och formen var en partimotion med förutvarande finansministern Munch som huvudmotionär. I motionen yrkades, att folketinget skulle besluta tillsättande av »et Udvalg paa 15 Medlemmer til at modtage og begære Oplysninger fra Ministeriet angaaende foreliggende udenrigspolitiske Spørmaal og paa Grundlag deraf at udtale sig til Ministeriet». Lösningen av frågan tänkte man sig alltså nu helt enkelt genom anlitan- den i folketingets arbetsordning anvisade utvägen, att tinget ut- såge ett specialutskott, vars uppgift formulerades i nära överens- stämmelse med de regulativ, som gällt för förhandlingsutskottet 1918—19¹.

Den radikala motionen 1922 blev första upphovet till den följande år beslutade lagen om utrikesnämnden. Mellan motionen och den slutligt antagna lagen ligger en rad av avbrutna och åter- upptagna riksdagsförhandlingar, och skillnaden mellan resultatet och upphovsmännens intentioner är högst betydlig. Vi skola ej närmare följa dessa förhandlingar, vilka från debatt till debatt, från den ena utskottsbehandlingen till den andra i mycket åter- upprepa samma synpunkter och argument. Däremot skola vi något uppehålla oss vid huvudmomenten i nämndens utformning och vid de olika ståndpunkter, som riksdagspartierna därvid intogo.

Att det företrädesvis var minoritetspartierna (utom socialdemo- kraterna), som arbetade på åstadkommande av ett utrikesutskott, har sin naturliga förklaring däri, att ett sådant utskott för dessa partier framstod såsom det så gott som enda medlet att erhålla något inflytande på utrikespolitiken. De klagomål, som upprepade gånger framkommo gentemot regeringen för dess tendenser att på detta område isolera sig från folkrepresentationen, synas icke varit oberättigade, och från denna senares sida kändes det som en brist att vid viktigare avgöranden alldeles sakna ett organ för förberedande

¹ Den radikala partimotionen, dat. 13/1 1922, i Rigsdagstidende 1921—1922, Tillæg A, sp. 4705. Motionen innehåller utom ovan anförda yrkande ytterligare en punkt, enligt vilken det tilltänkta utskottet skulle bemyndigas att i samråd med regeringen publicera en aktmässigt belyst redogörelse för den slesvigiska frågans behandling. Denna punkt, vilken synes intresserat den radikala vänstern nästan lika mycket som själva utskottsorganisationen, gav anledning till lång- variga debatter, men förföll på grund av den moderata vänsterns och högerus bestämda motstånd.

I den danska utrikesnämndens historia bildar det politiska förhandlingsutskottet 1918—19 den inledande episoden. Av stort intresse i och för sig, har den varit av icke ringa betydelse för den följande utvecklingen. Ett levande uppslag var givet, vilket redan som sådant innebar en äggelse till efterföljd. Och även i de organisatoriska detaljerna lämnade detta uppslag, hur löst och oformligt det än kunde förefalla, vissa anvisningar av nytta vid uppgörandet av en mera fast och varaktig inrättning.

Att tanken på upprättande av en särskild utrikesdelegation levde kvar inom riksdagen visar det förslag, som i detta syfte 1921 väcktes av högern, samma parti som 1919 i främsta rummet burit skulden till det politiska utskottets upplösning. Förslaget, vilket framkom i samband med en av regeringen framlagd lag om utrikesdepartementets omorganisation, gick i all korthet ut på att »ett ständigt utskott för utrikespolitiska angelägenheter» skulle tillsättas¹. Det därmed åsyftade ändamålet var att »trygga en stadig förbindelse mellan riksdagen och utrikesledningen», vilket ansågs desto välbehöfligare, som den sittande regeringen² visat tydlig obenägenhet att av eget initiativ göra något för detta ändamåls förverkligande. Av högers talesman i folketinget erkändes nu, att 1919 års organisation, som brustit under de nationella lidelsernas tryck, dock haft sin stora nytta, varför ett försök borde göras till dess återupplivande³.

Högers förslag, som stod i tämligen löst sammanhang med den organisationslag, till vilken det sökt anknytning, tillvann sig för tillfället föga uppmärksamhet och blev med stor majoritet avslaget⁴. Det dröjde nu nära ett år, innan frågan kom igen. Initiativet togs denna gång (jan. 1922) av ett annat minoritetsparti,

hålllet grundat på partiavtal. Sannolikt är att tillvaron av det sønderjyske Udvalg, som i viss mån tjänade att ersätta det politiska utskottet, medverkade som skäl till att man ansåg sig kunna umbära detta senare. Arbetsordningen för det sønderjyske Udvalg finnes intagen i Aarbog for Rigsdagssamlingen 1918—19, s. 69.

¹ Rigsdagstidende 1920—21, Tillæg B, sp. 2106.

² Regeringen innehades nu (sedan 5 maj 1920) av den moderata vänstern med Neergaard som statsminister.

³ Se anförande av Holstein (h.) (Folketingets Forhandl. 1920—21, sp. 5304; 5352 ff.).

⁴ Med alla röster (95) utom högerns (20). Folketingets Forhandl. 1920—21, sp. 5366.

område; att vid bedömandet noga fasthålla vid den juridiska synpunkten, som härvid ensam har betydelse. De politiska realiteterna, hur viktiga de än må vara, komma i det sammanhänget ej i betraktande. Hade de båda tingens som sådana valt eller genom lag konstituerat ett utskott av den art som det ifrågavarande, hade förhållandet varit ett annat, och det vill då synas som om grundlagen blivit träd för nära. Som det nu var vilade utskottet från början till slut på ett privat avtal, ett partiavtal, vilket lika litet som andra partiavtal i denna sin egenskap kan kallas grundlagsstridigt.

Största intresset tilldrar sig utskottet ur politisk synpunkt såsom en företeelse av ganska ovanligt slag. I och för sig ligger det intet märkligt i att ett partibeslut eller en partiöverenskommelse på ett betydelsefullt sätt griper in i det politiska livets gång. Sådant händer ofta. Utan det märkliga ligger däri, att ett parlaments alla partier frivilligt skapa en representativ konklav, ett permanent partiledarkonvent, som i en viss fråga eller en viss grupp av frågor skjutes in såsom ett slags ordinär mellaninstans mellan regering och riksdag, hotande nästan att undantränga denna senare; som i vissa fall åtminstone synes spela rollen av en inregistreringsapparat för överinstansernas beslut. Betecknande för det extrakonstitutionella tillvägagångssätt, som utmärker behandlingen av här ifrågavarande spörsmål, är också, att riksdagen, då den tillkallas såsom medagerande faktor, icke alltid uppträder som institution i lagenliga former utan som inofficiellt möte av båda tingens. De grundlagsenliga statsorganen synas sålunda nästan satta ur funktion. Över huvud är det politiska utskottet ett högst lärorikt exempel på partiväsendets nygestaltande betydelse för det moderna statslivet. I sin art är det troligen rätt enastående, om också inte i Danmark, där det haft en motsvarighet i en annan liknande utskottsbildning¹.

*

¹ Detta utskott, kallat »Riksdagspartiernes sønderjyske Udvalg», började sin verksamhet ²⁹/₄ 1919 och hade till uppgift att taga befattning med den omfattande lagstiftning, som skulle följa med Nordslesvigs återförening med Danmark. Fråga var ursprungligen, att även denna angelägenhet skulle behandlas i det politiska utskottet, där saken dryftades vid sammanträde ¹⁰/₄, men man enades om, att ett särskilt utskott behövdes för ändamålet (Protokoll, s. 32 f.). Delvis fick det samma sammansättning, som det politiska utskottet, och liksom detta var det helt och

Den allmänna misstämningen vid det politiska utskottets upphörande gjorde, att händelsen av ingen beklagades, och i pressen hördes t. o. m. röster som maliciöst läto förstå, att det aldrig betydtt något och föga nyttigt uträttat¹. Vad vi numera känna om utskottets verksamhet med ledning av dess protokoll bekräftar icke detta eftermäle. En närmare granskning av dessa visar, att det hela tiden följt med den slesvigiska frågans utveckling och därvid betydtt åtskilligt för denna frågas tillrättaläggande. Visserligen får man ej intryck av att det inkräktat på regeringens ledning — tvärtom synes denna ganska väl hävdad sin auktoritet — men det hindrar inte, att utskottet vid kritiska tillfällen kunnat väsentligt influera på regeringens beslut. Sin viktigaste roll har det spelat som ett instrument för förhandlingar mellan regeringen och partierna, och det har som sådant, med den inflytelserika ställning, dess medlemmar var och en inom sitt parti intogo, verksamt bidragit till ett enigt uppträdande från riksdagens sida.

Ur både konstitutionell och politisk synpunkt erbjuder detta danska förhandlingsutskott ett icke ringa intresse. Från det samtida svenska hemliga utskottet och det norska utrikesutskottet skiljer det sig däri, att det icke såsom dessa hade hävd i författningen eller parlamentets arbetsordning och följaktligen ej blev tillsatt i överensstämmelse med givna och vedertagna regler. Dess grundlagsenlighet har därför blivit satt ifråga — både beträffande sammansättning och uppgifter var det en för grundlagen alldeles främmande nybildning². Något grundlagsbrott kan det dock ej här vara tal om, helt enkelt därför, att den myndighet, som härvidlag skulle ha begått brottet, nämligen riksdagen, aldrig tillsatt utskottet och med detta, rättsligen sett, aldrig haft något att skaffa, hur intima än de politiska förbindelserna dem emellan kunna ha varit. Det gäller i detta fall, som i så många andra, när fråga uppstår om det författningensliga i en nyskapelse på statslivets

Udvalget opløst». Härpå genmälte Neergaard på den moderata vänsterns vägnar, »at Venstre ogsaa tog Sagen med stor Ro». N. meddelade samtidigt, att »Venstres Medlemme havde besluttet at indstille til Partiet at Udvalget opløstes». — Jfr även *Berlin*, Rigsdagens »politiske» Udvalg opløst, *Det Nye Nord* 9/7 1919, s. 409 f.

¹ Se *Berlin*, ovan a. a., där uttalanden i denna riktning i regeringsorganet Politiken anföras.

² *Berlin*, a. a. i *Det Nye Nord*, ss. 169 f; 410.

mådde utöva på regeringens mått och steg, utan illustrerar även arten av dess förbindelser med riksdagen och denna's partier.

Det låter sig visserligen icke göra att i detalj kontrollera huru dessa förbindelser upprätthölls, men den speciella ställning såsom en partiernas förtroendenämnd, som det danska utskottet intog och som ger det en i så många avseenden annan karaktär än det norska utrikesutskottet, gjorde, att det i vida högre grad än detta senare måste uppfatta kontakten med partierna som en livsbetingelse. Att en sådan uppfattning också livligt kom till synes i praxis, därom ge, som vi sett, utskottsprotokollen ganska klara antydningar. Det ifrågasattes rent av vid ett av utskottets första sammanträden, att spörsmål, som en utskottsgrupp ville rikta till regeringen, borde föredragas på partimöte, innan de avsändes, vilket förfaringsätt emellertid såsom alltför omständligt avböjdes¹. Däremot var det vanligt, att grupperna, då det gällde att taga ställning vid viktiga avgöranden, förbehöllo sig att först gå till partierna och inhämta dessas mening. Sedan detta skett och överenskommelse i en fråga blivit träffad, var denna i realiteten redan avgjord, även om det befanns lämpligt att den senare förelades den samlade riksdagen.

Samarbetet i utskottet hade icke försiggått utan slitningar, och partimotsatserna vållade till slut att det upplöstes. En medverkande orsak härtill torde varit den misstänning, som alstrades av brytningen i folkomröstningsfrågan. Den närmaste anledningen var emellertid den sönderjylländske politikern H. P. Hanssens upptagande i ministären den 24 juni. Detta steg, varom utskottet icke på förhand erhållit någon som helst underrättelse, uppfattades av oppositionspartierna som en handling av illojalitet mot den samförståndsidé, som var förutsättningen för utskottets tillvaro², och högern beslöt genom skrivelse den 28 juni att draga tillbaka sina delegerade från utskottet. I enlighet med arbetsordningen skulle utskottet i sådant fall upplösas, vilket formligen ägde rum vid ett sammanträde den 10 juli³.

¹ Protokoll, s. 7.

² En ingående diskussion härom uppstod i utskottet vid sammanträde den 28 juni. Protokoll, s. 47 ff.

³ Protokoll, s. 51 f. Vid avslutningssammanträdet förklarade den radikale vänstermedlemmen Mads Larsen, att hans parti »altid havde været ret køligt stemt overfor det politiske Forhandlingsudvalg. Partiet saa derfor med stor Sindsro

ciella form, som innebar möte inom lyckta dörrar, var den lämpligaste för att därigenom hindra att eventuella dissonanser gjorde sig allt för mycket gällande utåt. Däremot var meningen, att den resolution, som skulle föreläggas riksdagsmötet till antagande, skulle offentliggöras. Denna resolution var tillika avsedd att utgöra instruktion för sändebudet i Paris och blev även som sådan använd¹.

För att om möjligt åstadkomma enighet mellan partierna sammankallades det politiska utskottet tidigare samma dag som det beramade riksdagssammanträdet skulle äga rum. Utskottets uppgift var att redigera den blivande resolutionen, och för ändamålet tillsattes en subkommitté, i vilken regeringen representerades av försvarsministern. Sannolikt är, att terrängen redan på förhand sonderats genom privata förhandlingar, eftersom arbetet kunde göras färdigt på en timme². Det visade sig, att regeringspartierna och den moderata vänstern kommit till samförstånd, medan de konservativa alltjämt separerade. Den av de tre partierna överenskomna redaktionen blev givetvis en kompromiss, vilken utan att innehålla en direkt protest mot fredskonferensens åtgöranden dock med styrka betönade önskvärdheten av omröstningsområdets begränsning i enlighet med den uppfattning, som tidigare från danskt håll gjorts gällande. Den sålunda utformade resolutionen, vilken av riksdagen antogs mot endast högerens röster, framlades av danska sändebudet i Paris för fredskonferensen³ och torde bildat en viktig stödjepunkt för den aktion, som slutligen resulterade i att bestämmelserna om den tredje omröstningszonen ströks från fredsdokumentet⁴.

Sättet för instruktionsfrågans lösning i maj 1919 visar ej blott det inflytande, som det politiska utskottet vid vissa tillfällen för-

¹ Se Telegram till det Kgl. Gesandtskab i Paris fra Udenrigsministeriet 16/5 1919, tr. som bil. till Protokoll, s. 84.

² Utskottets sammanträde började kl. 4 e. m. Sedan subkommittén tillsatts, ajournerades det, och vidtog åter kl. 5, då den slutredigerade resolutionen upplästes. Protokoll, s. 41.

³ I note den 17 maj till konferensens president Clemenceau. tr. som bil. til Protokoll, s. 84 ff.

⁴ Det danske sändebudet blev sedermera i utskottet utsatt för klander av högergruppen, som förebrådde honom, att han i strid mot riksdagsresolutionen i Paris förklarade, att Danmark skulle vägra mottaga den tredje zonen, även om den röstade danskt. Protokoll, s. 46 f.

Inom oppositionen hyste man emellertid starka betänkligheter mot den föreslagna instruktionens avfattning, och särskilt var man på detta håll emot, att Danmark i uttryckliga ordalag avböjde en tredje omröstningszon, vilket uppträdande skulle fattas som en ovänlig protest mot fredskonferensens åtgärder. Kring denna punkt rörde sig egentligen diskussionen, som med tvenne avbrott, varunder sammanträdet ajournerades, pågick hela dagen. Utrikesministern omredigerade sitt förslag till instruktion, och under tiden höllo oppositionsgrupperna möte med sina partier. Resultatet härav blev dock snarare, att motsatsen mellan regeringskoalitionen och oppositionen skärptes. Ett instruktionsutkast, som utarbetats av den moderata vänstergruppen och som vann bifall jämväl av de konservativa, kunde regeringen å sin sida ej acceptera. Sammanhållningen var, som utrikesministern anmärkte, för ögonblicket sprängd, och det verkade närmast som en ytterligare bekräftelse på den allmänna oenigheten, då Neergaard framkastade tanken, att sändebudet i Paris skulle underrättas om partiernas olika meningar. Såsom ersättning för instruktion var ju den anvisade utvägen tämligen hjälplös, och den avvisades omedelbart av utrikesministern.

Efter fortsatta förhandlingar lyckades man emellertid finna en åtminstone provisorisk lösning ur svårigheterna genom ett förslag av försvarsministern (Munch), gående ut därpå att ett kort telegram samma dag skulle skickas till sändebudet i Paris av innehåll att regering och riksdag fasthöllo sin tidigare ståndpunkt och att närmare meddelanden senare skulle följa. På så sätt skulle andrum vinnas att ytterligare dryfta instruktionsfrågan. Detta förslag, som innebar, att regeringen för undvikande av öppen brytning t. v. innehöll sin instruktion, syntes inom utskottet vinna anslutning från skilda håll.¹

För att ernå en slutgiltig lösning av frågan och samtidigt på kraftigast möjliga sätt demonstrera den danska ståndpunkten ansåg regeringen ett sammanträde av riksdagen nödvändigt. Ett sådant kom också till stånd tre dagar därefter (12 maj) i form av ett »Fællesmøde» av båda tingen. Man var enig om att denna inoffi-

¹ Dagens protokoll slutar med följande betecknande anmärkning: »Under nogen Uro og spredte Bemærkninger sluttede Forhandlingen, idet det var Stemning for, at der til Gesandten afsendtes et Telegram som det af Forsvarsministeren foreslaaede». Protokoll, s. 40.

perna inom detta befordrades vidare till riksdagspartierna. Från dessa inkommo sedermera svar, de flesta skriftligen avfattade, vilka föredrogos i utskottet. De gingo alla i önskad riktning¹.

Det var i sin ordning och låg för resten i sakens natur, att regeringen i ovannämnda spørsmål, sökte uppnå fullt samförstånd med utskottet. Men även ifråga om instruktioners utfärdande visade det sig, att regeringen, då frågan vid ett senare tillfälle återkom, icke längre höll på principen om sin allenabestämmanderätt utan all medverkan från utskottets sida. Situationen — utan tvivel den mest kritiska i hela den slesvigska sakens utveckling — var för övrigt vid detta tillfälle sådan, att principen näppeligen kunde upprätthållas. Från danske ministern i Paris hade plötsligt ett telegram anlänt (8 maj 1919) med meddelande, att fredskonferensen beslutat, att folkomröstning rörande återförening med Danmark skulle anordnas i en tredje omröstningszon (det helt tyska Sydslesvig) förutom i de två förut bestämda (Nord- och Mellanslesvig). Beslutet, som stod i strid med den allmänna folkmeningen i Danmark, var ägnat att väcka bestörtning, och för regeringen stod det klart, att sändebudet borde instrueras att med återopande av den ståndpunkt, man förut från danskt håll hela tiden hävdad, till fredskonferensen rikta en enträgen anmodan att slopa den tillämnade omröstningen i tredje zonen. Ett förslag till instruktion av detta innehåll uppgjordes, vilket jämte telegrammet från Paris meddelades utskottet vid sammanträde dagen därpå (9 maj)².

Förhandlingarna i denna fråga, vilka icke saknade sina dramatiska moment, äro särskilt ägnade att belysa utskottets arbetsätt och hela dess ställning som förbindelseled mellan regeringen och riksdagspartierna. De fördes till att börja med under en viss förvirring och rådvillhet, men ledde slutligen, ehuru full enighet mellan alla partier ej kunde uppnås, till ett tillfredsställande och något så när samstämmigt resultat.

De fyra partigrupperna inom utskottet höllo visserligen alla fast vid den position man förut intagit, och omröstning i den ifrågavarande tredje zonen betecknades av alla som en farlig sak.

¹ Protokoll, s. 26 ff.

² Protokoll, s. 34 ff. Telegrammet och instruktionsförslaget äro tryckta som bilagor, *ibid.*, s. 75.

var ju regeringen icke, men det låg snarast i dess eget intresse, att den så gjorde, och i allmänhet har man det intrycket, att den var mån om att hålla kontakten med utskottet uppe.

I ett och annat fall kan dock konstateras, att regeringen företog betydelsefulla avgöranden, innan den meddelade sig med utskottet. En så viktig fråga som utfärdande av instruktion för den danske ministern i Paris med föreskrifter hur denne borde förhålla sig som Danmarks representant vid fredskonferensen handlades sålunda av regeringen alldeles på egen hand. Först efter en förfrågan, som den 17 jan. 1919 framställdes av den moderata vänstergruppen inom utskottet, fick detta kunskap om instruktionen, vilken emellertid då redan var avsänd¹. Förfaringssättet föranledde då ingen anmärkning men blev vid ett följande sammanträde föremål för kritik från oppositionens sida. Av utrikesministern bemöttes kritiken med ett skarpt svar, där han förbehöll regeringen den självständiga ledningen av utrikespolitiken².

I andra fall visade sig regeringen ingalunda obenägen att i god tid rådföra sig med utskottet och inhämta dess stöd för sina åtgöranden. Sålunda meddelade den detsamma på förhand sin plan att för förberedande av Nordslesvigs övergång till Danmark tillsätta en kommitté, för vilket ändamål ett anslag av riksdagen skulle komma att behövas; på regeringens begäran uttalade parti-grupperna omedelbart sin anslutning till planen³. När fråga senare uppstod om avsändande till Paris av en delegation av riksdagsmän, som inför fredskonferensen skulle ge uttryck åt det danska folkets mening ifråga om den blivande folkomröstningen i Slesvig, förbereddes denna fråga omsorgsfullt i utskottet. Huvudvikten låg uppå, att full enighet på förhand uppnåddes om den ståndpunkt, som delegationen vid sitt besök borde intaga. Denna ståndpunkt — den nationella självbestämningens rätt såsom grund för det slesvigska spørsmålets lösning — formulerades av regeringen i form av en fråga, som förelades utskottet och som därpå av partigrup-

¹ Protokoll, s. 18. Instruktionen, som är daterad den 14 jan. 1919, är tryckt som bil. till Protokoll, s. 65 ff.

² Utrikesministern yttrade bl. a.: »Det vilde ikke være i Overensstemmelse med den Styrelsesform, vi nu har, hvor det er Udenrigsministeren, der leder Udenrigspolitikken, dersom det blev et Udvalg av Politikere». Protokoll, s. 21.

³ Vid utskottssammanträde 6/12 1918. Protokoll, s. 10 f.

var något växlande. Än gav utskottet tillstånd till att de framställdes, och de synes då ha översänts till regeringen som parti-frågor.¹ Än upptog utskottet den väckta frågan som sin egen, och diskussion kunde då någon gång uppstå om dennas formulering². Såsom ovan nämnts skulle av partigrupp väckta spörsmål först framläggas på ett utskottssammanträde för att därpå, efter att ha bragts till regeringens kännedom, på ett följande sammanträde behandlas. Så skedde också i flera fall, och för att påskynda arbetet höll utskottet icke sällan två sammanträden samma dag, första gången för sig, andra gången gemensamt med vederbörande regeringsmedlemmar. Men man betjänade sig i praxis även av ett annat, mindre omständligt tillvägagångssätt. Begäran om upplysningar, som av en partigrupp tillställts utskottets fungerande ordförande, översändes av denne direkt till regeringen, och samtidigt kallades utskottsledamöterna till sammanträde, varvid de i kallelsebrev meddelades de frågor, som skulle förekomma. Dessa upptogos sedan vid mötet till omedelbar behandling.

Denna praxis, vilken för det mesta torde komma till användning, godkändes uttryckligen, åtminstone då det ej gällde mera invecklade spörsmål, av utskottet på ett av de första sammanträdena. Det förbehållet gjordes likväl, att ordföranden i berörda fall först borde konferera med presidentskapets övriga medlemmar³, ett förbehåll som denne emellertid icke alltid ställde sig till efter rättelse⁴. Under alla förhållanden, utom möjligen då sammanträde inkallades på initiativ av regeringen, synas utskottsmedlemmarna på förhand ha erhållit noggrann kännedom om den blivande dagordningen. Av allt framgår, att det politiska utskottet i Danmark på ett annat och vida bättre sätt förberett sina sammanträden än motsvarande utskott i Norge.

Vad beträffar utskottets förhållande till regeringen är det naturligtvis icke möjligt att avgöra, huruvida denna senare verkligen hållit det förra à jour med allt av vikt som hände och som den själv företog sig i den slesvigska saken. Absolut förpliktad härtill

¹ Protokoll, ss. 14, 18.

² Protokoll, s. 19.

³ Protokoll, s. 13.

⁴ Protokoll, s. 42.

givande verksamhet inskräper, att det till regeringen har att uttala sig om förekommande spørsmål »på partiernas vägnar, med ansvar inför dessa». Fri och öppen kommunikation mellan utskott och partier synes varit en given förutsättning för hela dess arbete, och någon tysthetsplikt var härvidlag ej påbjuden. Härom nämnes över huvud taget intet i arbetsordningen. Det betonades emellertid inom utskottet vid dess andra sammanträde, att dess egna såväl som riksdagspartiernas medlemmar i övrigt ålåge skyldighet att iakttaga diskretion utåt ifråga om vad som vid förhandlingarna förekommit.¹ Att diskretionsplikten dock icke alltid blev upprätthållen framgår därunder, att det en gång t. o. m. förekom, att ett sammanträdes förhandlingar blevo föremål för referat i dagspressen.²

Arbetsordningens föreskrifter, vilka utan bindande detaljer ange själva ramen för det politiska utskottets verksamhet, ha, såvitt man kan se, i stort sett blivit följda. Sålunda framställdes ofta från utskottets sida frågor i skilda ämnen, skriftligen formulerade, vilka av regeringen besvarades genom stats- eller utrikesministern. Stundom voro även andra regeringsmedlemmar närvarande. Regeringen å sin sida försåg utskottet med upplysningar och aktstycken av varjehanda slag, och rörande de sålunda undan för undan uppkommande spørsmålen utspann sig längre eller kortare diskussioner. Några voteringar eller uttryckliga beslut, varigenom utskottet fastslog sin ståndpunkt, förekommo icke, utan då i vissa fall en meningsyttring påkallades tillkännagåvo de olika partigruppernas ordförande den åsikt dessa omfattade. Någon gång måste, för sammanjämkande av meningarna, särskilt ingående förhandlingar upptagas mellan regering och partigrupper.

Interpellationer från utskottsmedlemmarna med ty efterföljande svar från regeringshåll voro en ofta använd och särdeles under utskottets första tid vanlig förhandlingsform. I regel formulerades och framställdes interpellationerna av någon av oppositionsgrupperna, men stundom även av utskottet som sådant.³ Dettas ställning till och befattning med det förra slaget av interpellationer

¹ Protokoll, s. 8.

² Vid sammanträde 21/6 1919 uttalade statsministern sitt beklagande över »at sidste Møde var blevet udførlig refereret i 'København'». Protokoll, s. 42.

³ Exempel därpå, Protokoll, s. 24.

skottsmedlemmarna själva¹. Sammanträde skulle hållas, då sådant begärdes av en partigrupp, vilken samtidigt ägde uppgiva de ärenden, som den önskade få upptagna till behandling på sammanträdet i fråga. I övrigt kunde den fungerande ordföranden sammankalla utskottet, när helst anledning därtill yppades, exempelvis då regeringen hade meddelanden att lämna. Med utskottets egenskap av en uteslutande på grund av partiavtal konstituerad församling sammanhänge, att dess fortsatta tillvaro helt och hållet var beroende av att det en gång uppgjorda avtalet upprätthölls. I överensstämmelse härmed stipulerade arbetsordningen, att om något av partierna droge tillbaka sina medlemmar från utskottet skulle dettas verksamhet upphöra. Beslut härom av ett parti skulle meddelas presidentskapet och därefter, innan det trädde i kraft, föreläggas utskottet på sammanträde, som en vecka i förväg skulle inkallas.

Fråga om utskottets uppgift fastslår arbetsordningen, att det skulle tjänstgöra såsom »ett samlat mellanled mellan riksdagens partier och regeringen», och det skulle såsom sådant kunna »begära och mottaga upplysningar av regeringen om förhållanden, vilka ansågos vara av betydelse för riksdagen att få kunskap om, däribland särskilt rikets förhållanden utåt». Utskottet skulle alltså, i enlighet med vad som förutsattes redan då det första gången bragtes på tal i folketinget, kunna taga befattning även med andra spörsmål än de utrikespolitiska, ehuru dessa senare helt naturligt utpekades såsom de viktigaste. I förhållande till regeringen skulle utskottet tydligen äga öppen möjlighet att begära alla nödiga underrättelser, varjämte det uppfattas såsom både rätt och plikt för den förre att av egen drift framkomma med meddelanden i alla ämnen av vikt. Vile enskild partigrupp framställa begäran om upplysningar; så skulle sådan begäran först föreläggas det samlade utskottet — tydligen för att detta på förhand skulle kunna sätta sig in i, eventuellt diskutera den fråga det gällde — varefter den framställda begäran av presidentskapet skulle översändas till regeringen.

Utskottets ställning som partiernas förtroendenämnd ger arbetsordningen en särskild erinran om, då den beträffande dess råd-

¹ Posten sköttes så gott som hela tiden av Slengerik (r. v.).

tion än medtinget. I utskottet insatte, såsom var att vänta, varje parti sina ledande män¹.

Om vi sålunda icke närmare känna till utskottets bildande, äro vi desto bättre underrättade om dess verksamhet, tack vare den lyckliga omständigheten att utskottets protokoll med tillhörande aktstycken, försåvitt de röra den slesvigska frågan, blivit offentliggjorda². Visserligen kunna vi icke härigenom i alla delar följa utskottets arbete, men nämnda fråga var utom allt tvivel den, som i första rummet gav det sysselsättning; och det föreliggande materialet är, om också inte uttömmande, dock tillräckligt för att härom giva en ganska god föreställning.

I själva verket öppna dessa protokoll, vilka sammantråde för sammantråde — inalles höllos 24 sådana — relatera icke blott de ärenden utan även de diskussioner som därvid förekommo, en enastående möjlighet att studera, hur en parlamentarisk delegation av den art som den ifrågavarande i realiteten fungerar. Det kan naturligtvis här icke bli fråga om att i detalj följa utskottets göranden och låtanden, och själva sakfrågan, Nordslesvigs återförening, vidkommer oss egentligen icke i detta sammanhang. Vad som intresserar oss är först och främst utskottets befogenheter och verksamhetsformer, m. a. o. hurudan dess verkliga ställning var såsom förhandlingsorgan mellan regeringen och riksdagspartierna.

De allmänna riktlinjerna för utskottets organisation och arbetsätt finnas utstakade i en särskild arbetsordning, som detta antog vid sitt andra sammantråde (21 nov.) och som därpå publicerades i pressen³. Man finner härav att utskottet hade sitt eget presidentskap, bestående av de fyra i detsamma representerade parti-gruppernas ledare, vilka i tur och ordning efter ålder en månad i sänder utövade ordförandeskapet.⁴ Sekreterare utsågs bland ut-

¹ Bland dessa må nämnas: från de konservativa Piper och Joh. Knudsen; från den moderata vänstern J. C. Christensen och Neergaard, från den radikala vänstern Trier och Slengerik, från socialdemokraterna Sigvald Olsen och Borghjerg.

² Uddrag av Protokol for Rigsdagspartiernes politiske Forhandlingsudvalg (forsaauidt angaar det slesvigske Spørgsmaal). Udgivet ved Rigsdagens Bureau. Kbhvn [1919]. Citeras i det följande »Protokoll».

³ Den finnes tryckt i Protokoll, s. 5, samt här nedan som bil. 3.

⁴ Presidentskapet bestod av Piper (h.), J. C. Christensen (m. v.), Trier (r. v.) och Borghjerg (s.).

partiet i regeringskoalitionen, socialdemokraterna, från vilket håll man i det hela ställde sig avvisande gent emot det nya »Overministerium», som det var meningen att tillskapa¹.

Trots denna avvisande hållning från socialdemokratisk sida och de meningsdivergenser, som i övrigt förefunnos mellan partierna — som vi skola se göra de sig längre fram åter gällande, och då skärpta, vid förhandlingarna om utrikesnämndens sammansättning och organisation — voro utsikterna gynnsamma för det väckta förslagets förverkligande. Vad som framför allt torde ha bidragit härtill var den slesvigiska frågan, som just vid denna tid aktualiserades till den allt dominerande frågan i dansk politik — den första stora resolutionen i det slesvigiska spörsmålet antogs av de båda tingen i gemensamt möte den 23 okt. Om någonsin, krävdes för lösningen av detta stora nationella spörsmål enig samverkan mellan regering och folkrepresentation, och som ett medel till sådan samverkan var ju det politiska utskottet tänkt.

Snart nog lyckades det också partierna att komma till enighet ifråga om utskottets tillsättande. Hur detta tillgått och vilka förhandlingar dessförinnan blivit förda känner man icke, endast att utskottet var färdigbildat och hade sitt första sammanträde den 15 nov.² Officiellt har något utskottsval av riksdagen icke ägt rum, riksdagsprotokollen ha därom intet att förmåla, och någon officiell existens har alltså utskottet över huvud icke haft. Orsaken härtill var, att ett gemensamt utskott av det slag, varom här vår fråga, av riksdagen grundlagsenligt icke torde kunnat tillsättas.³ Denna svårighet undgicks genom att partierna överenskommo att på sidan om folkrepresentationen ordna saken. I överensstämmelse härmed blev också utskottets namn »Rigsdagspartiernes politiske Forhandlingsudvalg». Resultatet av överenskommelsen, vari en kompromiss kan spåras, var, att vart och ett av de fyra partierna utsåg fem medlemmar, fördelade så att två togos från landstinget och tre från folketinget. Landstinget hade alltså icke utestängts, men det hade fått nöja sig med en fåtaligare representa-

¹ Se anf. av Sundbo (Folketingets Forhandl. 1918—19, sp. 501 f.).

² Kretz, Aarbog for Rigsdagssamlingen 1918—19, s. 67.

³ Jfr härom *Berlin* i *Det Nye Nord* 1919, s. 170.

sterns ledande män, Neergaard, vilken under den allmänna politiska debatt, som efter vanligheten uppstod vid finanslagens första läsning, framkastade tanken, att riksdagen skulle utse ett gemensamt utskott för båda tingen, proportionellt sammansatt efter partiernas storlek. Utskottets uppgift skisserade Neergaard i allmänhet så, att det skulle »fungere som politisk udvalg for Rigsdagen»; det skulle som sådant tjänstgöra såsom ett ständigt organ för förhandlingar med regeringen i uppkommande viktiga spørsmål, framförallt de utrikespolitiska, ehuru dess verksamhet tydligen ej skulle vara inskränkt enbart till dessa. Att förslagsställaren emellertid närmast tänkt sig ett parlamentariskt organ liknande de svenska och norska utrikesdelegationerna framgår därav, att han hänvisade till dessa som efterföljansvärda förebilder. I regeringens och riksdagens dittillsvarande förbindelser skulle det nya utskottet icke på något sätt vålla avbräck; tvärtom förutsåg Neergaard, att det ofta skulle få anledning att »affordre Regeringen til at fremkomme med direkte Meddelelser til Rigsdagens samtlige Medlemmer»¹.

Det förtjänar observeras, att den sålunda föreslagna anordningen utgick från ett av minoritetspartierna, vilkas intresse den närmast, såsom Neergaard själv anmärkte, var ägnad att befordra. Det var under sådana förhållanden naturligt, att den vann understöd från det med den moderata vänstern i oppositionen samverkande konservativa folkpartiet, där man endast uttalade den önskan, att alla de fyra stora partierna inom riksdagen till lika antal skulle vara representerade i utskottet². Men förslaget vann anslutning åtminstone i princip även av regeringspartiet, den radikala vänstern, vars talesman meddelade, att regeringen³ på senare tid själv umgåtts med samma tanke⁴. Han var dock angelägen betona, att det nya utskottet icke finge äventyra folketingsparlamentarismen, vari låg en reservation mot den av Neergaard förutsatta lika fördelningen av utskottsmedlemmarna på landsting och folketing. Denna reservation underströks ytterligare av det andra

¹ Folketingets Forhandl. 1918—19, sp. 441 f. Jfr även *Berlin*, Rigsdagens »politiske» Udvalg, *Det Nye Nord* 14/6 1919, s. 169 f.

² Se anf. av Johan Knudsen (Folketingets Forhandl. 1918—19, sp. 468—69).

³ Ministären Zahle, som fungerat sedan år 1913.

⁴ Se anf. av Slengerik (Folketingets Forhandl. 1918—19, sp. 453 f.).

utkast blev nästa session åter framlagt, och efter förnyad riksdagsbehandling av frågan i början av år 1923 blev nu gällande »Lov om Nedsættelse af et udenrigspolitisk Nævn» av de båda tingen antagen (i mars s. å.).

I anslutning till nu berörda huvuddrag i nämndens utvecklingshistoria kommer den följande framställningen att behandla först dess föregångare, det politiske udvalg, därpå de förslag och debatter i riksdagen, vilka ledde till nämndens införande, varefter slutligen en redogörelse för och analys av 1923 års lag skall lämnas.

* *
 *
 *

I Danmark hade man under världskriget såtillvida anlitat samma utvägar som i Sverige och Norge för åstadkommande av ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikesfrågorna, som även i förstnämnda land regeringen plögade konferera med partiledarna i dessa frågor och lämna meddelanden till representationen vid gemensamma sammanträden med båda tingen inom lyckta dörrar. Dessutom tjänade ett av de fasta utskotten, folketingets finansutskott, till en viss grad som förbindelseled mellan regering och riksdag även i utrikespolitiken, därvid i någon mån spelande samma roll som det s. k. huvudutskottet i den tyska riksdagen under världskriget. Inför finansutskottet gav regeringen i förekommande fall upplysningar och svarade på av utskottet framställda frågor. Någon fast och regelmässig samverkan mellan statsmakterna betydde ju inte denna praxis — den sträckte sig för övrigt även till andra spørsmål av vikt än de rent utrikespolitiska¹ — men den bjöd ett slags surrogat, som i Danmark torde gjort behovet av ett speciellt utrikesutskott mindre framträdande än i grannländerna och sålunda delvis bidragit att fördröja inrättandet av ett sådant.

Första gången förslag om tillsättande av ett utrikesutskott framfördes i den danska riksdagen var i okt. 1918, alltså under krigets sista skede. Förslagsställare var en av den moderata vän-

¹ Om finansutskottets ställning som ett allmänpolitiskt konferensutskott, med vilket regeringen rådgör, se *Berlin*, Den danske Statsforfatningsret, 1, 2 Udg., s. 439.

DEN SVENSKA UTRIKESNÄMNDENS NORSKA OCH DANSKA PARALLELLER.

AV

PROFESSOR AXEL BRUSEWITZ.

(Forts. från årg. 1924.)

II. Den danska utrikesnämnden.

I likhet med det norska utrikesutskottet har den danska utrikesnämnden, såsom i det föregående anmärkts¹, småningom växt fram, sedan den förut blivit prövad i praxis. Mellan norsk och dansk utveckling finnas emellertid åtskilliga olikheter. Medan det norska utrikesutskottet efter fem års obruten tillvaro nästan omärkligt övergår till att bli en fast och regelmässigt ordnad inrättning, ligger det nära fyra års avbrott i praxis mellan motsvarande först tillsatta danska delegation och den sedermera lagfästa nämnden. Och denna senare skiljer sig ifråga om sin ställning och organisation i flera avseenden från sin äldre inhemska föregångare.

Utvecklingsgången i Danmark var i korthet följande. I slutet av år 1918 tillsattes ett utskott, det s. k. politiske udvalg, med huvudsaklig uppgift att i samråd med regeringen och under dennas ledning följa de utrikespolitiska ärendenas handläggning. Efter en kort men betydelsefull verksamhet upplöstes detta utskott redan i juli 1919. Tanken att få till stånd ett parlamentariskt utrikesorgan var emellertid därmed ej övergiven. Förslag i detta syfte framkommo i folketinget 1921 och 1922, och våren sistnämnda år upptogs frågan till ingående behandling i riksdagen. Ett utkast till lag i ämnet blev av regeringen redan då utarbetad, men saken hann icke färdigbehandlas före riksdagssessionens slut. Regeringens lag-

¹ Se denna tidskr. 1924 s. 286.

Till red. insända skrifter.

- Arkiv för patent-, mönster- och varumärkesskydd.* Utg. AXEL HASSELROT. Årg. 6. H. 6. Sthlm 1925.
- Ekonomiska Samfundets Tidskrift.* Ny serie. H. 3. Hfors 1925.
- Finsk Kommunal-tidskrift,* utg. av Kommunala Centralbyrån i Finland. Årg. IX. Nr. 10. Årg. X. Nr. 1—2. Hfors 1925.
- Finsk Tidskrift för vitterhet, vetenskap, konst och politik,* utg. av R. F. v. WILLEBRAND. T. XCVIII. H. II—IV. Hfors 1925.
- Historisk Tidskrift,* utg. av Svenska Historiska Föreningen genom SVEN TUNBERG. Årg. 45. H. 1. Sthlm 1925.
- Industrial.* Svenska Arbetsgivareföreningens Tidning. Red. AXEL BRUNIUS. Årg. XXI. Nr. 4—9. Sthlm 1925.
- Institut International d'Agriculture, Rome.* Bulletin de statistique agricole et commerciale. 1925. No 2—4. Rome 1925. — Revue internationale des Institutions Economiques et Sociales. Année II. No 4. Rome 1924. Année III. No 1. Rome 1925.
- Kommersiella Meddelanden,* utg. av K. Kommerskollegium. Årg. 12. Nr. 4—9. Sthlm 1925.
- Meddelanden från Händelskammaren i Gevle.* 1924. H. 4. Supplement. Gevle 1925.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. XX. Nr. 8—20. Hfors 1925.
- Ministère de l'Industrie et du Travail.* Les Sociétés Coopératives en Belgique 1873—1922. — Lois et réglemens concernant le travail et le régime des établissements classés. — Rapports annuels de l'Inspection du Travail. 24^{me} année (1923). Bruxelles 1924.
- Nationalökonomisk Tidsskrift.* 1925. H. 1. Kbhvn 1925.
- Nordisk Försäkringstidskrift.* 1925. Nr. 2. Sthlm 1925.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri.* Utg. av Letterstedtska Föreningen. Red. NILS HERLITZ. 1925. H. 2. Sthlm 1925.
- Revue du Travail,* publiée par le Ministère de l'Industrie et du Travail. 1925. No 1—3. Bruxelles 1925.
- Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie.* Anno XXXIV. Fasc. CCCLXXXVI. Roma 1925.
- Skandinavisk kreditaktiebolaget.* Kvartalsskrift utgiven av Statistiska avdelningen. 1925. Nr. 2. Sthlm 1925.
- Skogen.* Utg. av Sv. Skogsvårdsföreningen. Årg. 12. H. 3—4. Sthlm 1925.
- Skogsvårdsföreningens Tidskrift.* 1925. H. 1—3. Sthlm 1925.
- Sociala Meddelanden,* utg. av K. Socialstyrelsen. 1925. Nr. 2—4. Sthlm 1925.
- Statistisk Månadsskrift.* Årg. XX. H. 1—3. Sthlm 1925.
- Statsökonomisk Tidsskrift,* utg. av Bestyrelsen for den Statsøkonomiske Forening. Red. THV. AARUM. 1924. H. 6. 1925. H. 1—2. Oslo 1925.
- Svensk Finanstidning.* Årg. III. Nr. 21—33. Sthlm 1925.
- Svensk Juristtidning.* 1925. H. 2. Sthlm 1925.
- Svensk Tidskrift.* Utg. av GÖSTA BAGGE och VERNER SÖDERBERG. 1925. H. 2—3. Sthlm 1925.
- Svenska Landsbyggdets Kommunaltidning.* Red. GUSTAV A. ÄLDÉN och JANRIK BROMÉ. 1925. Nr. 2—4. Sthlm 1925.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* Red. HELGE LINDHOLM. 1925. H. 1—3. Sthlm 1925.
- Sveriges officiella statistik.* Industri år 1923. Av Kommerskollegium. — Registrerade sjukkasor åren 1919—1921. Av K. Socialstyrelsen. — Sjöfart år 1923. Av Kommerskollegium. Sthlm 1925.
- Sveriges Riksbank 1924.* Årsbok utarbetad av Riksbankens statistiska avd. Sthlm 1925.
- Tiden.* Red. NILS KARLBY. 1925. Nr. 1—2. Sthlm 1925.
- Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Finland.* 1925. H. 1—2. Hfors 1925.
- Tidskrift för Retsvidenskap,* utg. av Bestyrelsen for den Stangske Stiftelse i Kristiania. 1925. H. 1. Oslo.
- Tull- och Traktatkommitténs utredningar och betänkanden.* XXIX—XXXIII. Sthlm 1925.
- Weltwirtschaftliches Archiv.* Zeitschrift des Instituts für Weltwirtschaft und Seeverkehr an der Universität Kiel. Herausgegeben von Dr. sc. pol. BERNHARD HARMS. Band 21. Heft 2. Kiel 1925.
- BAGGE, GÖSTA, Det moderna näringslivets uppkomst. Sthlm 1925. Kooperativa förbundets förlag.
- FERRERO, GUGLIELMO, Rom, dess storhet och förfall. IV. Bemyndigad översättning av HJALMAR BERGMAN. Sthlm 1923. — V. Bemyndigad översättning av ERNST LUNDQUIST. Sthlm 1924. Albert Bonniers Förlag.
- JACOBSSON, MALTE, Om statsmoral. Är staten bunden av individualmoralens regler? Sthlm 1925. Bokförlaget Natur och kultur.
- KEILHAU, WILHELM, Valutateori og valutapolitik. Oslo 1925. H. Aschehoug & Co.
- KEYNES, J. M., Fremtidens Pengepolitik. Autoriseret Oversættelse ved N. J. EHRENREICH HANSEN. Kbhvn 1925. Martins Forlag.
- LUNDBORG, RAGNAR, Staterna i vår tid. Andra delen. Lund 1925. C. W. K. Gleerups Förlag.
- LUNDELIUS, HILDING, Föreliggande tillräckliga skäl för bibehållande i kronans besittning av övre delarna av Ume älvs (med Vindelälven) och Ängermanälvens vattendrag? Umeå 1925.
- WILLGREN, KARL, Förvaltningsrättens allmänna läror. Häfte 1—2. Hfors 1924. Söderström & Co Förlagsaktiebolag.

**Brand- och Lif-
försäkringsaktiebolaget**

S K Å N E

M a l m ö

Samtliga fonder 31/12 1925

c:a 54,000,000 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.**

■ ■ ■

**Olycksfall- och Sjukförsäkringar,
Inbrotts-, Resgods-, Vattenskada-,
Glas-, Garanti-, Skadestånds-,
och Automobil-**

försäkringar meddelas av

Försäkringsaktiebolaget

M A L M Ö

genom bolaget Skånes agenter.