

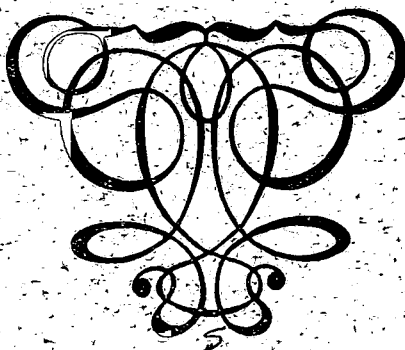
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

Otto Grönlund, Om brottsligheten i Sverige och Norge under kris-tiden. — **Hérbért Tingsten**, Öppen omröstning i den svenska riksdagen. — **Hjalmar Haralds**, Representationsproblemet. — **Översikter och meddelanden**: I. Politik: Några arbeten av statsvetenskapligt intresse; utkomna under år 1924. Den franska presidentkrisen 1924 och dess bakgrund. Av **Knut Tynell**. — Sakkunnigbetänkandet rörande Genèveprotokollet. Av **Sigfrid Wallengren**. — **Litteratúrgranskningar**: Gustaf Olsson, Det statsrealistiska problemet med särskild hänsyn tagen till den rättsfilosofiska skolan i Wien. Anm. av **Fredrik Lagerroth**.

ÅRG. 28

JULI 1925

HÄFT. 3

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 kollegium (professorerna S. WÄLLENGREN, R. MALMGREN, E. SÖMMARIN, L. WEIBULL och M. P. N. NILSSON), närmast av professor MALMGREN som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, under medverkan av professor SÖMMARIN (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 förbjödes.

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 Skånemarknaden. 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: —
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. Några nationalekonomiska synpunkter. 1925. Pris kr. 3: 50.

OM BROTTSLIGHETEN I SVERIGE OCH NORGE UNDER KRISTIDEN.

AV

FIL. D:R OTTO GRÖNLUND.

Vid kriminalstatistiska undersökningar måste ihågkommas, att kriminalstatistikens siffror överhuvudtaget äro jämförelsevis osäkra mätare av den verkliga kriminaliteten. Dessa siffror påverkas nämligen i hög grad av förhållanden, om vilka man åtminstone i vissa fall icke kan äga någon säker kännedom, såsom polisväsendets större eller mindre effektivitet, de allmänna åklagarnes större eller mindre stränghet eller den större eller mindre benägenheten för åtal eller angivelse i fråga om brott, som endast få åtalas av eller efter angivelse av målsägare; vidare domstolarnas olika sätt att döma, lagändringar m. m. I varje fall är att märka, att kriminalstatistiken endast behandlar en viss del av de begångna brotten, nämligen dem, som varit föremål för åtgärd från polismyndighet eller föranlett åtal inför domstol. På grund härav försvåras jämförelser mellan brottsligheten under olika tider och på olika platser, t. ex. på landsbygden och i städerna. Dessa svårigheter ökas, när det gäller internationella jämförelser, då olikheterna i avseende på lagstiftning m. m. särskilt göra sig gällande. Vad nu anförts, bör hållas i minnet vid studiet av de siffror, som i det följande meddelas.

I. Om brottsligheten i Sverige.

Den svenska rättsstatistiken och därmed även kriminalstatistiken har fr. o. m. år 1913 undergått en omorganisation, vilket gör, att uppgifterna före resp. fr. o. m. nämnda år icke alltid äro fullt jämförbara. Den äldre svenska kriminalstatistiken indelade brotten i grövre bott, ringare brott och förseelser, men har denna

indelningsgrund, vilken saknade motsvarighet i gällande lag, numera övergivits. Dubbelräkningar med hänsyn till antalet sakfällda personer förekommo tidigare i stor utsträckning, i det att personer, som i ett och samma mål dömts för brott av mer än ett slag, i statistiken redovisades vid varje ifrågakommande slag av förbrytelse. Det kriminalstatistiska materialets beskaffenhet möjliggör numera, att ifrågavarande dubbelräkningar helt och hållet undvikas, i det att utom räkningen av brotten företages en särskild räkning av antalet därför tilltalade resp. sakfällda personer.

I »förhandlingar vid svenska kriminalistföreningens årsmöte i Stockholm år 1913» lämnade överdirektören L. W i d e l l en redogörelse för kriminalitetens utvecklingstendenser i Sverige under de då senast förflutna årtiondena t. o. m. år 1910. Denna redogörelse avslutades med följande ord: »kriminalitetens utvecklingstendenser i Sverige, för så vitt de kunna bedömas efter kriminalstatistikens siffror, visa obestridligen i flera avseenden en tillfredsställande bild. Minskad kriminalitet bland kvinnorna, sjunkande återfallsfrekvens, i allmänhet avtagande antal brott mot enskild person och mot egendom äro ju synnerligen glädjande företeelser. De mörka punkterna äro brotten mot offentlig myndighet och sedlighetsbrotten. De förstnämnda tyckas visserligen för tillfället hava nått sin höjdpunkt, men beträffande sedlighetsbrotten synes däremot stegringen fortgå med snarast ökad hastighet».

I det följande är det min avsikt att söka giva en översiktlig framställning av växlingarna i brottsligheten i Sverige under den egentliga s. k. kristiden, vilken här räknats från och med år 1914 t. o. m. år 1920, detta under jämförelse med de tendenser i brottsligheten, som konstaterats under närmaste föregående år och årtionden. Vid undersökningen hava brotten mot strafflagen indelats i tre huvudkategorier: brott mot staten, brott mot enskild person och brott mot egendom. Såsom brott mot staten hava räknats bl. a. religionsbrott, brott mot offentlig myndighet, brott i ämbete, fridsbrott, äktenskapsbrott, våldtäkt, sedlighetsbrott, djurplågeri samt fylleri. Såsom brott mot enskild person hava räknats mord, dråp och annan misshandel, falsk angivelse och annan ärekränkning m. m. och såsom brott mot egendom mordbrand och annan skadegörelse, stöld, snatteri och rån, bedrägeri, åverkan m. m. Till sist-

nämnda slag av brott hava jämväl förts förfalskning och mened. De sakfällda personerna åter hava bl. a. uppdelats med hänsyn till de straff, som de ådömts, i tre huvudgrupper, allteftersom de dömts till straffarbete (eller dödsstraff), annat urbota straff eller böter.

A. Brottsligheten.

a) I hela riket.

En sammanställning av antalet brott mot strafflagen av olika slag¹, för vilka personer sakfällts, på 1 million av medelfolkmängden, har gjorts i diagrammen 1—4 (sid. 206—207, 210 och 211) samt i tab. I och II, vilka sistnämnda avse dels åren 1891—1920 i femåriga medeltal, dels även vart och ett av åren 1911—1920 för sig.

TAB. I.

	1891-95	1896-00	1901-05	1906-10	1911-15	1916-20
Brott¹ mot strafflagen:.....	9553	12032	12422	13678	13642	9018
<i>Brott mot staten (utom fylleri).....</i>	2468	2782	2690	2879	2867	2154
Religionsbrott.....	36	23	22	18	20	27
Brott mot offentlig myndighet.....	536	663	748	778	746	490
Oljud m. m.....	1511	1610	1513	1675	1771	1408
Andra fridsbrott.....	137	181	151	130	95	54
Våldtäkt.....	2.0	3.0	3.0	2.6	3.6	1.0
Åktenskapsbrott.....	4.3	5.1	3.6	2.9	2.8	2.6
Grövre sedlighetsbrott.....	6.7	8.9	8.6	10.5	12.3	14.5
Ringare sedlighetsbrott.....	46	55	49	52	44	33
Djurplågeri.....	172	218	179	195	158	110
Brott i ämbete.....	17	15	13	15	14	14
Fylleri.....	5535	7662	8214	9348	9466	5511
<i>Brott mot enskild persson.....</i>	891	925	855	800	654	420
Mord.....	1.7	2.3	1.5	1.1	0.9	1.0
Dråp.....	6.2	8.0	6.3	5.0	3.2	1.9
Barnamord, fosterfördrivning o. d.	13.2	11.4	10.7	10.4	10.1	9.8
Andra misshandelsbrott.....	717	780	724	683	550	331
Brott mot annans frihet (utom våldtäkt).....	7.5	8.0	10.2	11.8	3.4	3.4
Falsk angivelse o. annan ärekränkning.....	145	115	102	89	86	73
Brott mot egendom.....	659	663	663	651	655	933
Förfalskning.....	26	22	23	25	25	39
Mened.....	6.0	4.5	3.8	2.9	3.6	1.6
Mordbrand.....	5.4	4.0	3.6	2.0	2.7	1.6
Annan skadegörelse.....	61	67	57	50	53	49
Stöld.....	252	252	272	275	296	485
Snatteri o. ringare delaktighet i stöld	126	124	126	122	122	222
Rån.....	2.4	2.9	2.0	3.0	0.7	2.1
Bedrägeribrott och -förseelser.....	69	88	81	88	76	68
Brott i konkurs.....	9.4	7.5	8.8	7.5	9.4	3.4
Åverkan m. m.....	102	91	86	76	67	61

¹ För åren t. o. m. 1910 de för brott sakfällda personerna med vissa dubbelräkningar; för de följande åren antalet brott, för vilka personer sakfällts.

Av siffrorna i den första tablån framgår, att fyllerifrekvensen oavbrutet tilltagit utom under den sista femårsperioden, då den i stället kraftigt avtog, samt att frekvensen av övriga brott mot staten, vilken före kristiden varit jämförelsevis konstant, jämväl avtagit under den sista femårsperioden. Brotten mot enskild person visa en bestämd tendens till minskning i antal, vilken minskning fortgått så småningom. Egendomsbrotten, vilka före kristiden varit jämförelsevis konstanta, hava därefter tilltagit i antal, särskilt under den sista femårsperioden. Huru förhållandena gestaltat sig under varje särskilt år av tioårsperioden 1911—1920, synes av tab. II.

Brotten mot *offentlig myndighet* hava t. o. m. år 1913 ökats oavbrutet, men därefter nedgått avsevärt i antal — i jämbredd med nedgången i fyllerifrekvensen. Nedgången fortgick t. o. m. år 1918, då minimum uppnåddes, varefter stegring åter inträdde. Berörda minskning i frekvensen av brott mot offentlig myndighet är anmärkningsvärd i betraktande av den bestämda tendens till ökning i antalet dylika brott, vilken förut framträtt.

Oljud, förargelseväckande beteende m. fl. förseelser hava före kristiden i regel jämväl tilltagit i antal t. o. m. år 1913, varefter en minskning inträdde under de följande åren, med undantag endast för år 1916. Sedan minimum uppnåtts år 1918, vidtog åter stegring i frekvensen av dessa förseelser, liksom av fyllerifrekvensen.

Den allt sedan början av 1900-talet fortgående glädjande minskningen i frekvensen av andra *fridsbrott* än de nyssnämnda (hemfridsbrott m. fl.) har jämväl fortgått under kristiden.

De grövre sedlighetsbrotten (otukt m. m.) hava under den senaste tioårsperioden, liksom under de närmast föregående, ökats ej obetydligt i antal, varvid särskilt åren 1918—1920 förete höga siffror.

De ringare sedlighetsbrotten (sedlighetssårande handling m. m.) hava däremot avtagit i antal under det sista årtiondet, i det att frekvensen av dessa brott var särskilt låg år 1918 och närmast föregående år.

Även *djurplågerifrekvensen* har nedgått, särskilt under de allra senaste åren. Denna nedgång, liksom nedgången i frekvensen av vissa andra här ovan nämnda brott mot staten, torde helt

(Forts. sid. 208).

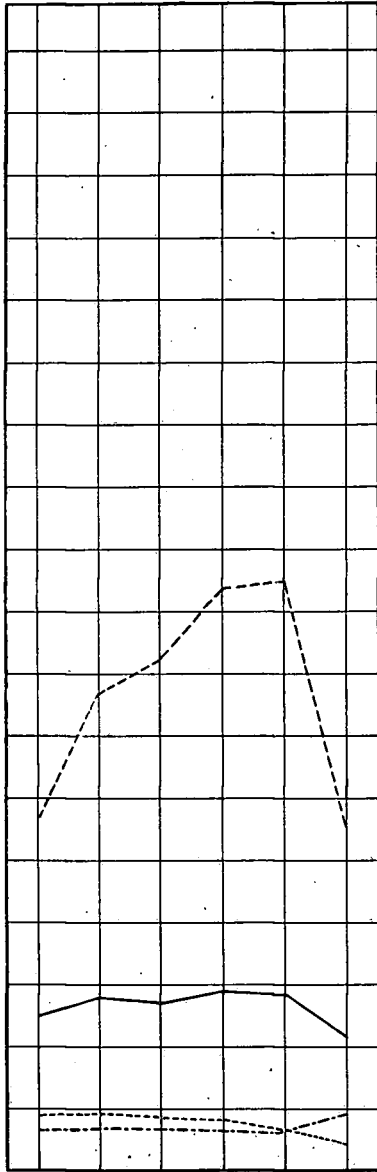
TAB. II.

	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920
Brott mot strafflagen	13338	14827	14903	12949	12192	11478	6122	6344	9266	11869
<i>Brott mot staten (utom fylleri)</i>	2590	2993	3171	2908	2672	2679	1609	1327	2189	2969
Religionsbrott	16	23	20	15	29	68	31	18	10	9
Brott mot offentlig myndighet	739	776	791	746	675	613	363	300	499	674
Oljud m. m.	1490	1821	2015	1849	1676	1730	987	796	1467	2055
Andra fridsbrott.....	96	103	98	97	82	70	41	39	48	74
Våldtäkt	2.7	4.1	5.0	4.2	2.1	2.4	2.1	0.5	0.9	3.2
Äktenskapsbrott.....	2.2	3.4	3.7	1.8	2.8	2.6	2.6	2.9	2.6	2.2
Grövre sedlighetsbrott	14.4	10.7	14.6	11.3	10.4	14.1	8.5	17.7	15.8	16.5
Ringare sedlighetsbrott.....	49	47	45	43	37	42	25	18	35	44
Djurplågeri	165	193	166	126	142	125	135	119	93	78
Brott i ämbete	16	12	13	15	16	12	14	16	18	13
Fylleri	9259	10205	10480	8987	8417	7656	3275	3071	5716	7825
<i>Brott mot enskild person</i>	752	817	657	545	500	507	330	329	486	497
Mord	1.1	0.6	1.6	0.7	0.2	0.9	2.1	0.7	0.7	1.2
Dråp	2.0	3.4	3.9	2.5	3.9	2.1	1.9	1.2	1.9	2.2
Barnamord, fosterfördrivning o. d.	11.4	9.3	9.3	9.5	11.2	15.0	9.9	5.0	8.2	11.4
Andra misshandelsbrott	648	691	548	454	413	411	255	240	338	410
Brott mot annans frihet (utom våld- täkt)	2.5	3.9	4.1	4.1	2.3	2.8	2.9	2.4	3.4	5.8
Falsk angivelse o. annan ärekränk- ning	87	109	90	74	69	75	58	80	84	66
Brott mot egendom	737	812	595	509	603	636	908	1617	925	578
Förfalskning.....	23	29	23	23	25	18	32	69	51	25
Mened	4.9	3.2	3.4	2.5	3.5	1.2	2.6	0.9	2.4	1.0
Mordbrand	3.0	2.5	2.7	2.8	2.8	2.4	0.3	1.2	2.1	1.7
Annan skadegörelse	47	52	47	50	68	58	43	47	45	54
Stöld	348	399	260	217	254	300	500	903	443	262
Snatteri o. ringare delaktighet i stöld	115	121	134	93	126	137	224	426	228	109
Rån	1.3	0.7	0.5	0.4	0.7	0.9	1.0	2.6	1.9	4.3
Bedrägeribrott och -förseelser.....	99	114	59	57	54	57	57	94	74	57
Brott i konkurs	13.4	8.4	8.9	6.9	10.0	6.1	3.6	1.7	2.7	2.9
Åverkan m. m.	82	82	56	56	59	55	44	72	75	61

DIAGRAM 1. Antal brott mot strafflagen¹ i Sverige

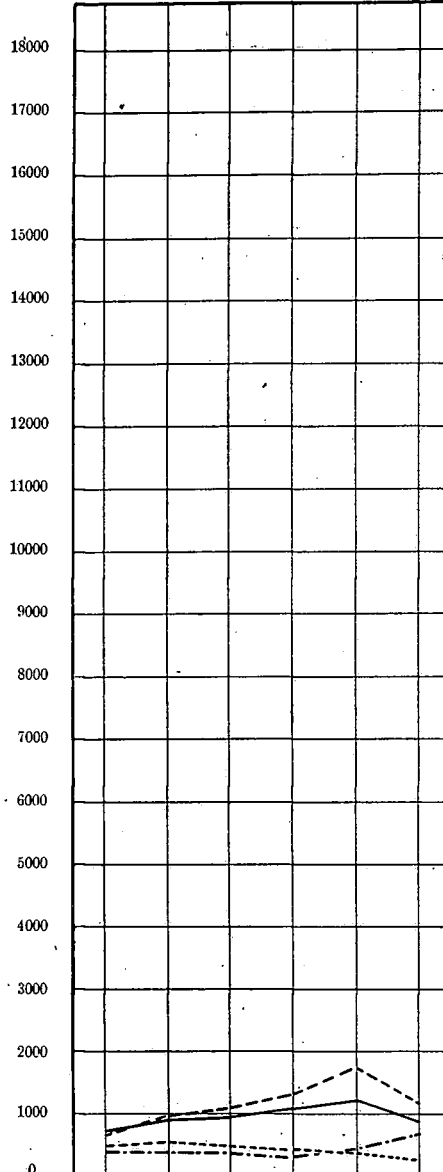
A. Hela riket.

1891/95 1896/00 1901/05 1906/10 1911/15 1916/20



B. Landsbygden.

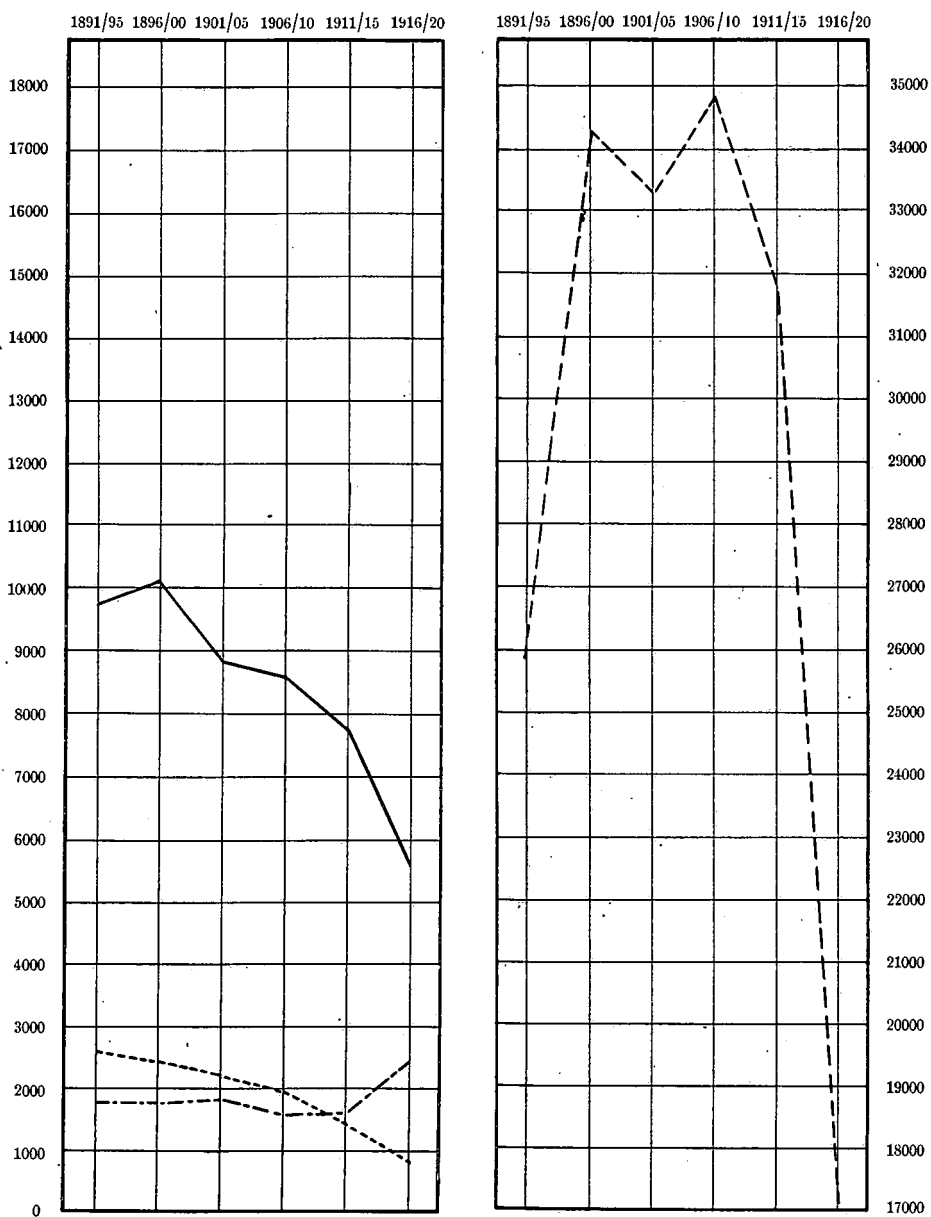
1891/95 1896/00 1901/05 1906/10 1911/15 1916/20



————— Brott mot staten (utom fylleri).
 - - - - - Fylleri.
 - · - · - Brott mot enskild person.
 - · - · - Brott mot egendom.

på 1 million av medelfolkmängden åren 1891—1920.

C. Städerna.



¹ För åren 1891—1910 antal sakfälda personer med vissa dubbelräkningar.

visst kunna sättas i samband med den samtidigt försiggående nedgången i fyllerifrekvensen.

Fyllerifrekvensen har under de senaste årtiondena ökat oavbrutet och i ganska hög grad. Med kristidens inträde började emellertid år 1914 frekvensen sjunka, vilken sänkning fortgick t. o. m. år 1918, varefter densamma åter steg. Den starka nedgången i fyllerifrekvensen, särskilt åren 1917 och 1918, förorsakades till stor del av den statliga restriktionspolitiken i fråga om utminuterung av brännvin och utskänkning av vin och öl, vilken under nämnda år skärptes. Sedan kristidsrestriktionerna upphört, har fr. o. m. år 1919 det individuella kontrollsystemet (med motbok), vilket förut tillämpats i viss utsträckning, gällt i hela riket vid försäljning av rusdrycker.

Medan alkoholkonsumtionen i Sverige i medeltal för åren 1906—1910 uppgick till 5,0 liter per invånare och under åren 1911—1915 till 4,7 liter, sjönk den under åren 1916—1920 ned till 2,4 liter per invånare.

Sänkningen i frekvensen av fylleriförseelser m. fl. förseelser blev emellertid ej länge bestående, i det att redan under åren 1919 och 1920 en höjning återigen inträdde. Till denna höjning bidrog i hög grad den nu begynnande olagliga brännvinshanteringen (lönnbränning) ävensom den olovliga införseln av rusdrycker. Trots höjningen var fyllerifrekvensen år 1920 dock betydligt lägre än under åren närmast före kristiden.

Frekvensen av *mord* och *dråp* har under de senaste årtiondena visat en tendens till nedgång. Någon ändring härutinnan har icke inträtt under kristiden. Ej heller har, åtminstone att döma av de här ovan meddelade siffrorna, frekvensen av *barnamord*, fosterfördrivning och liknande brott under kristiden i regel stigit. Andra *misshandelsbrott* än de förut nämnda hava i regel nedgått i antal under de sista årtiondena. Denna nedgång fortfor under kristiden, påverkad av den samtidigt skeende nedgången i fyllerifrekvensen, t. o. m. år 1918, då minimum nåddes, varefter emellertid stegring vidtog under de båda påföljande åren. *Brott mot annans frihet* visa under kristiden en tendens till minskning i antal. Även frekvensen av *ärekränkingsbrotten* (inb. falsk angivelse) sjönk under kristiden, liksom under åren därförut. Då vissa av dessa brott endast

få åtalas av eller efter angivelse av målsägaren, kan minskningen emellertid bero på minskad processlystnad.

Antalet *förfalskningsbrott* var under vissa av kristidsåren synnerligen högt, vilket däremot åtminstone under den kulminerade kristiden ej var fallet med *menedsbrotten* och ej heller med *mordbrand* och andra *skadegörelsebrott*. Även *åverkan* m. m. visade en tendens till nedgång i frekvensen under kristiden, vilken tendens redan tidigare framträtt. Denna minskning kan emellertid, liksom minskningen i antalet ärekränkingsbrott, bero på minskad processlystnad. *Stöld*frekvensen visade redan före kristiden en tendens att i viss mån tilltaga, medan *snatterifrekvensen* länge varit i det närmaste konstant. Under åren t. o. m. 1918 steg därefter frekvensen av tjuvnadsbrotten till en förut oanad höjd under inflytande av kristidsförhållandena¹. Sedan maximum uppnåtts sistnämnda år, inträdde en tillbakagång under de båda därpå följande åren, så att stöldfrekvensen år 1920 t. o. m. något understeg 1916 års siffra. *Rån* visar under kristiden i allmänhet låga siffror utom år 1920. Antalet *bedrägeribrott* (utom i konkurs) steg avsevärt under år 1918. Antalet *konkursbrott* däremot, vilka stå i nära samband med konkursernas antal, sjönk i regel t. o. m. år 1918, då konkursfrekvensen under kristidens högkonjunktur allt mer avtog. Då konkursfrekvensen under de båda därpå följande åren åter började att något stiga, följde även frekvensen av konkursbrotten med.

Liksom tjuvnadsbrotten tilltogo även under kristiden oavbrutet i antal *förseelserna* mot de s. k. *kristidsförfattningarna*. Sedan maximum uppnåtts år 1918, avtog även frekvensen av dessa förseelser högst väsentligt, så att de år 1920 endast utgjorde en ringa del av hela antalet brott. Även antalet brott mot *krigslag* steg under de år världskriget pågick i hög grad med anledning av den långvariga tjänstgöringen för de värnpliktiga samt mobiliseringen och neutralitetsvakten, men avtog under de därpå följande åren återigen. I tab. III (sid. 211) lämnas uppgifter om antalet brott mot andra lagar än den allmänna strafflagen, beräknade på 1 miljon av medelfolkmängden under resp. år.

¹ Beträffande snatteriförseelserna kan förändringen i antal under år 1918 i någon mån bero på den samma år vidtagna lagändringen i kap. 20 § 1 mom. 2 S. L., (höjning av värdet av det tillgripna föremålet, för att tillgreppet skall anses som snatteri, från förut högst 15 kr. till nu högst 30 kr.)

DIAGRAM 2. Antal brott mot offentlig myndighet, oljudsförseelser m. m. samt misshandelsbrott i Sverige på 1 million av medelfolkmängden, åren 1911–1920.

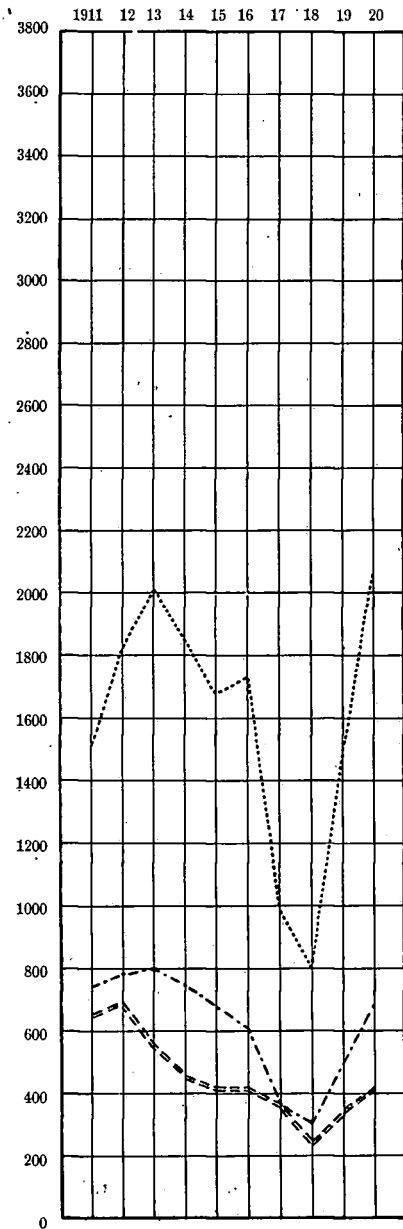
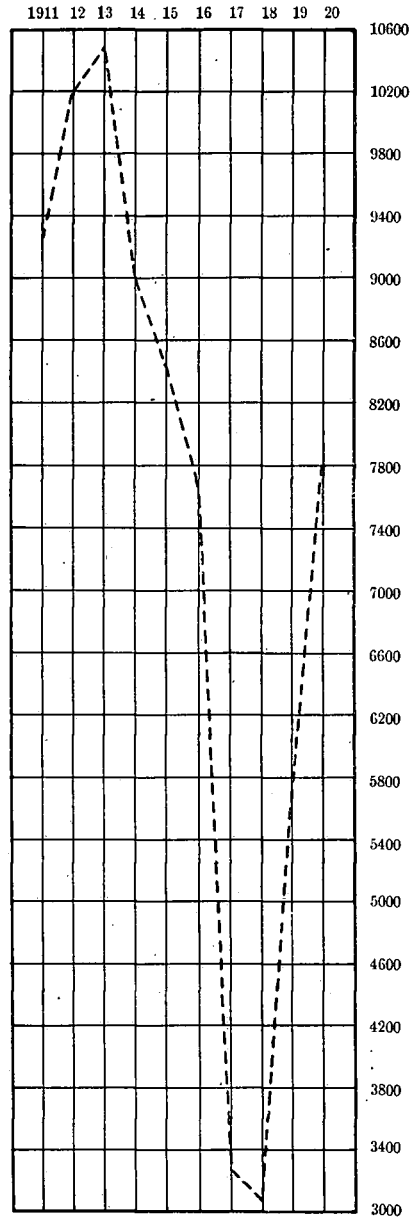
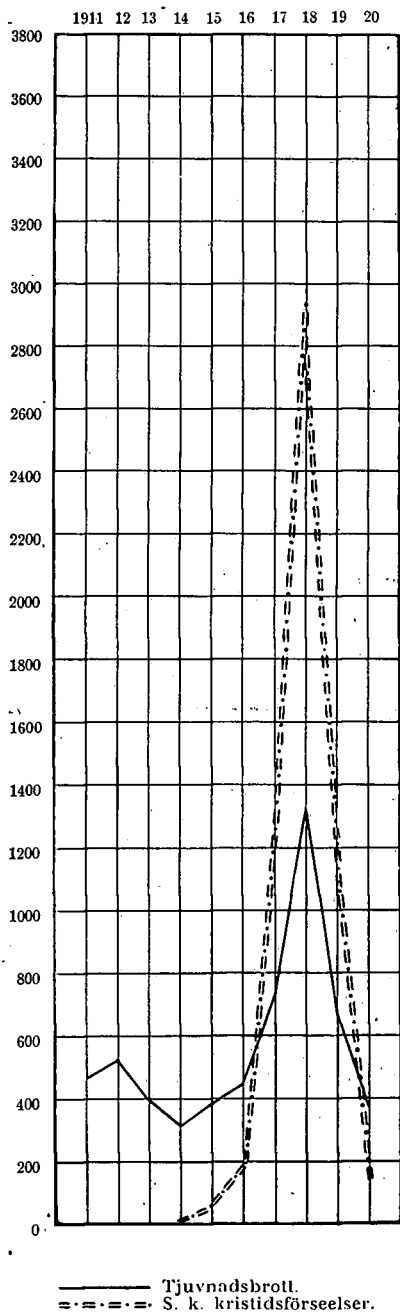


DIAGRAM 3. Antal fylleriförseelser i Sverige på 1 million av medelfolkmängden, åren 1911–1920.



..... Oljudsförseelser m. m.
 - - - - - Brott mot offentlig myndigh.
 - · - · - Misshandelsbrott.
 - - - - - Fylleri.

DIAGRAM 4. Antal tjuvnadsbrott o. s. k. kristidsförseelser i Sverige på 1 million av medelfolkmängden, åren 1911—1920.



TAB. III.

	1911—15	1916—20	1911	1912	1913	1914
Brott mot:						
Strafflagen för krigsmakten	338	628	228	222	215	448
Tryckfrihetsförordningen	4	4	5	4	2	6
Kristidsförättningar	35	1148	—	—	—	7
Andra lagar, förordningar m. m.	5950	6437	5720	5665	6525	5979
	1915	1916	1917	1918	1919	1920
Strafflagen för krigsmakten	570	812	709	809	417	396
Tryckfrihetsförordningen	5	10	5	2	2	1
Kristidsförättningar	62	188	1295	2931	1191	135
Andra lagar, förordningar m. m.	5862	6041	5272	4982	6973	8858

b) På landsbygden och i städerna.

Det har framhållits, att en ökning i brottslighetssiffrorna för hela riket icke med nödvändighet behövde häntyda på en verklig ökning i kriminaliteten, utan kunde vara en följd av befolkningens sammanträngande till städer och stadsliknande samhällen¹, där åtminstone vissa brott i regel pläga beivras mera effektivt än på den egentliga landsbygden. Till följd av den relativt starka tillväxten av städernas och de stadsliknande samhällenas befolkningar kan det inträffa, att en ökning i brottslighetssiffrorna för hela riket icke motsvaras av en ökning för landsbygd och städer (med egen jurisdiktion) tagna för sig. Och även om en ökning inträtt på landsbygden (inb. städer under landsrätt), kan detta möjligen förklaras av tillkomsten av tätbebyggda samhällen med ordnat polisväsen, sådana som städer under landsrätt, köpingar och municipal-samhällen.

Det torde på grund härav icke sakna intresse, att brottslighetsfrekvensen på landsbygden och i städerna särskilt belyses. På 1 million av medelfolkmängden kommo särskilt för landsbygd och städer — i fråga om brotten mot strafflagen, fördelade i vissa grupper, — följande brottslighetssiffror (se även diagram 1):

TAB. IV.

	1891—95	1896—00	1901—05	1906—10	1911—15	1916—20
<i>Brott mot strafflagen:</i> ²						
Brott mot staten (ut- om fylleri)	{Lb. 725 {St. 9758	926 10115	943 8849	1076 8582	1182 7747	858 5604
Fylleri	{Lb. 682 {St. 25864	955 34245	1100 33307	1300 34855	1740 31770	1145 17110
Brott mot enskild person	{Lb. 493 {St. 2585	531 2429	472 2204	433 1959	368 1470	256 855
Brott mot egendom	{Lb. 393 {St. 1739	388 1750	367 1808	355 1585	422 1619	665 2438

Fyllerifrekvensen har, i likhet med frekvensen av andra brott mot staten, under kristiden minskats såväl på landsbygden som i städerna, liksom fallet var i hela riket. Men medan denna minsk-

¹ WIDELL, kriminalitetens utvecklingstendenser i Sverige, 1913.

² För åren 1891—1910 antal sakfälda personer med vissa dubbelräkningar.

ning under 1900-talet före kristidens början på landsbygden hade föregåtts av en ökning, hade den däremot i städerna föregåtts av en minskning (med vissa undantag beträffande fylleri). Ökningen på landsbygden före kristiden kan emellertid mycket väl förklaras av sådana orsaker, som nyss framhållits.

Beträffande brotten mot enskild person kan konstateras, att den minskning i frekvensen såväl före som under kristiden, vilken ovan anmärkts gälla för hela riket, har sin motsvarighet såväl på landsbygden som i städerna.

Beträffande slutligen egendomsbrotten hade före kristiden minskning inträtt på landsbygden och under perioden 1906—1910 jämväl i städerna. Denna minskning förbyttes under den kulminerande kristiden i en avsevärd ökning såväl på landsbygden som i städerna, vilken ökning huvudsakligen var en följd av den då förhärskande stöldepidemien.

Av vad här ovan sagts, torde man måhända kunna göra sig en föreställning om de viktigaste av de förändringar, som under kristiden inträffade på landsbygden och i städerna i frekvensen av olika huvudgrupper av brott, i jämförelse med tidigare rådande förhållanden.

TAB. V.

	1891—95	1896—00	1901—05	1906—10	1911—15	1916—20				
<i>Dömda till:</i>										
Dödsstraff el. straffarbete	345	356	364	372	380	730				
Annan urbota bestraffn.	184	221	250	229	230	205				
Böter	11444	14114	14467	15846	16568	14041				
Summa	11973	14691	15081	16447	17178	14976				
	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920
Dödsstraff el. straffarbete	359	401	413	344	384	443	704	1379	690	431
Annan urbota bestraffn.	204	207	264	240	229	178	222	285	178	163
Böter	16220	17363	18020	15852	15403	15037	10783	11851	14753	17730
Summa	16783	17971	18697	16436	16016	15658	11709	13515	15621	18324

B. Sakfällda personer och ådömda straff.**a) I hela riket.**

På 1 million av hela medelfolkmängden utgjorde antalet för brott (utom mot krigslag) sakfällda personer i riket, fördelade efter huvudsakliga arten av ådömt straff, det antal, som framgår av tab. V (sid. 213) under där angivna år (se även diagram 5, sid. 215).

Att döma av där meddelade siffror för de olika femårsperioderna synes en ej obetydlig ökning i brottsligheten överhuvudtaget så småningom ha ägt rum t. o. m. den näst sista perioden, varefter under den sista perioden en avsevärd minskning inträdde. Granskar man närmare siffrorna, finner man, att denna ökning före kristiden emellertid huvudsakligen beror på en ökning av de till böter dömda, medan de till straffarbete dömda endast ökats i helt ringa grad. Med kristidens inbrott blev förhållandet det motsatta: antalet till böter dömda minskades avsevärt, medan antalet till straffarbete dömda i stället betydligt ökades. Den ljusning, som nedgången i brottsligheten överhuvudtaget under kristiden sålunda kunde anses innebära, hade en mörk baksida, i det att de grövre brotten, särskilt stöldbrotten, tilltogo i stor utsträckning. Minimum av antalet till böter dömda personer inträffade år 1917, varefter stegring i nämnda antal åter ägde rum. Maximum av antalet till straffarbete dömda inträffade år 1918, varefter minskning härutinnan kan konstateras.

b) På landsbygden och i städerna.

På 1 million av landsbygdens resp. städernas medelfolkmängd kom det i tab. VI (sid. 216) angivna antal för brott (utom mot krigslag) sakfällda personer (se även diagram 6, sid. 218), fördelade efter straffen, på landsbygden resp. i städerna under där angivna år.

De här meddelade siffrorna kunna vara av intresse, när det gäller att närmare belysa bl. a. i vad mån frekvensen av de grövre brotten varit i tilltagande redan före kristiden och i vad mån frekvensen av bötesförseelserna ökats eller minskats. Man finner, att relativa antalet till straffarbete dömda personer under 1900-talet före kristiden varit underkastad en avgjord minskning i städerna och att även på landsbygden en viss tendens till minskning framträtt.

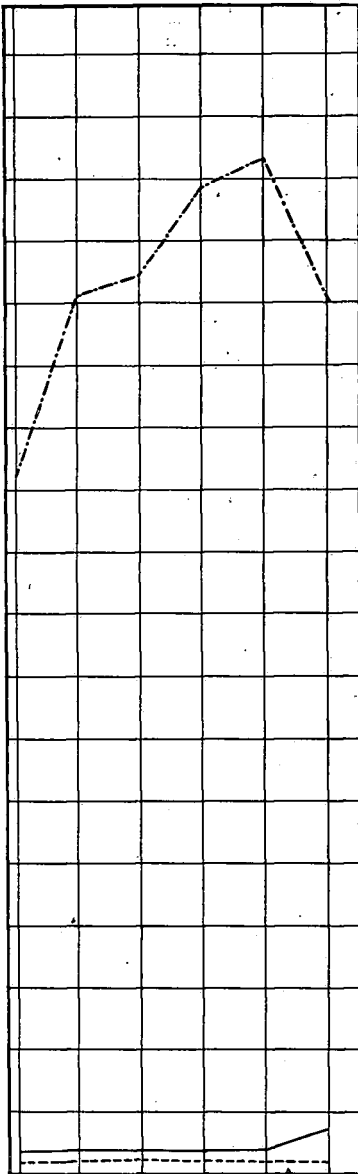
(Forts. sid. 217).

DIAGRAM 5. Antal sakfälda personer¹, fördelade efter ådömda straff, i Sverige på 1 million av medelfolkmängden.

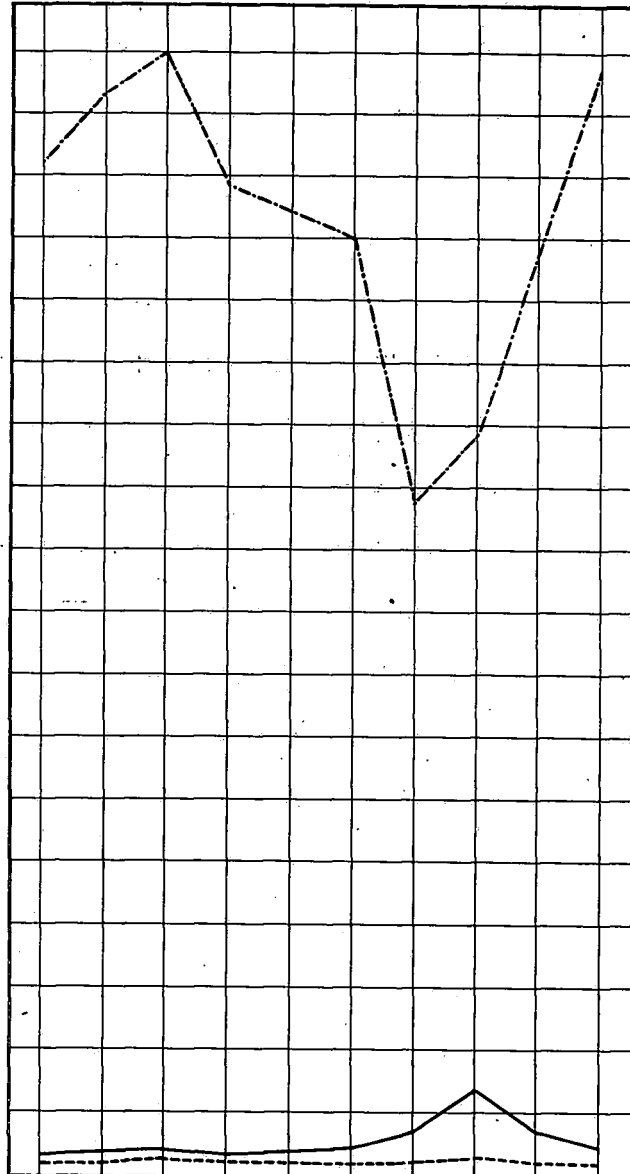
Åren 1891—1920.

Åren 1911—1920.

1891/95 1896/00 1901/05 1906/10 1911/15 1916/20



1911 1912 1913 1914 1915 1916 1917 1918 1919 1920



Dömda till:

- Dödsstraff el. straffarbete.
- - - Fängelse el. annat urbota straff.
- · - Böter.

¹ För brott (utom mot krigslag).

TAB. VI.

		1891—95	1896—00	1901—05	1906—10	1911—15	1916—20				
<i>Dömda till:</i>											
Dödsstraff eller straffarbete	Landsb.	188	190	179	174	180	375				
	Städer	1004	993	1017	1001	960	1672				
Annän urbota bestraffning	Landsb.	114	147	159	140	155	121				
	Städer	475	507	572	513	448	428				
Böter	Landsb.	4070	4598	4645	4974	6041	6321				
	Städer	42326	50568	49105	50298	47088	34551				
Summa	Landsb.	4372	4935	4983	5288	6376	6817				
	Städer	43805	52068	50694	51812	48496	36651				
		1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920
<i>Dömda till:</i>											
Dödsstraff eller straffarbete	Landsb.	176	188	201	162	177	205	321	764	384	200
	Städer	914	1040	1024	861	961	1088	1731	3005	1499	1037
Annän urbota bestraffning	Landsb.	119	125	192	164	174	110	113	172	108	104
	Städer	459	452	472	454	384	362	513	585	366	316
Böter	Landsb.	5712	6061	6615	6054	5763	6199	5794	6322	6647	6640
	Städer	47951	51167	50851	43658	42245	38964	24139	26469	36189	46730
Summa	Landsb.	6007	6374	7008	6380	6114	6514	6228	7258	7139	6944
	Städer	49324	52659	52317	44973	43590	40414	26383	30059	38054	48083

Detta, fast motsvarande siffror för hela riket, såsom nyss nämndes, utvisade en — låt vara obetydlig — ökning under samma tid. Under kristiden däremot har den ökning, som siffrorna för hela riket utvisade, i antalet till straffarbete dömda personer, såsom var att vänta, motsvarats av en ökning i nämnda antal såväl på landsbygden som i städerna.

Beträffande relativa antalet till böter dömda personer finner man, att före kristiden ökning inträtt på landsbygden, såsom siffrorna för hela riket även utvisade. I städerna har däremot under 1900-talet före kristiden nämnda antal nedgått (utom under åren 1906—1910). Under kristiden visar antalet till böter dömda en avsevärd minskning i städerna, men däremot alltjämt ökning på landsbygden. Motsvarande siffror för hela riket visa, såsom nyss nämndes, under kristiden likaledes på en avsevärd minskning.

Den alltjämt, även under kristiden, fortgående ökningen i frekvensen av bötesförseelserna på landsbygden torde till en del kunna förklaras, på sätt här ovan framställt, av tillkomsten på landsbygden av orter av stadslignande natur med effektivare polisbevakning än på landsbygden i övrigt. Under kristiden torde även det relativt taget stora antalet s. k. kristidsförseelser på landsbygden hava bidragit att höja nyssnämnda frekvens där.

Till följd av ovan påpekade förändringar i brottsligheten på landsbygden och i städerna har så småningom en viss utjämning av motsatsen dem emellan inträtt, vilket torde framgå av här nedan anförda siffror: under åren 1901—1905 utgjorde relativa antalet sakfällda på landsbygden 9,8 % av relativa antalet sakfällda i städerna, vilket procenttal åren 1906—1910 steg till 10,2, åren 1911—1915 till 13,1 och åren 1916—1920 till 18,6.

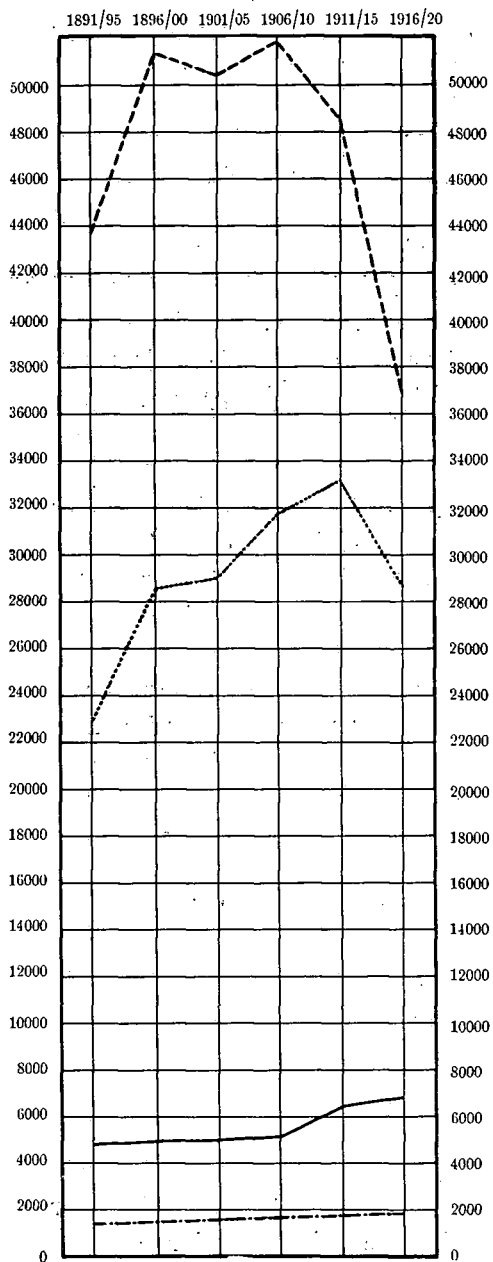
c) **De sakfällda, fördelade efter kön.**

Antalet för brott sakfällda män (sakfällda för brott utom mot krigslag) resp. kvinnor, fördelade efter huvudgrupper av straff, utgjorde på 1 million män resp. kvinnor det antal, som framgår av tab. VII (sid. 219; se även diagram 6) under där angivna år.

Brottsligheten bland kvinnorna är i Sverige överhuvudtaget ganska ringa i jämförelse med brottsligheten bland männen. Relativa antalet sakfällda kvinnor utgjorde i % av relativa antalet

(Forts. sid. 220).

DIAGRAM 6. Antal sakfällda personer¹ på landsbygden och i städerna samt antal sakfällda män¹ och kvinnor i hela Sverige på 1 million av medelfolkmängden, åren 1891—1920.



Sakfällda personer:

— Landsbygd.

--- Städer.

..... Män.

-·-·-· Kvinnor.

¹ För brott (utom mot krigslag).

TAB. VII.

		1891—95	1896—00	1901—05	1906—10	1911—15	1916—20						
<i>Dömda till:</i>													
Dödsstraff eller straffarbete	M.	612	642	671	687	698	1345						
	Kv.	95	84	71	72	76	138						
Annat urbota bestraffning	M.	352	426	485	441	441	373						
	Kv.	25	27	27	27	29	44						
Böter	M.	21993	27349	27986	30744	32074	26902						
	Kv.	1525	1555	1588	1613	1732	1685						
Summa	M.	22957	28417	29142	31872	33213	28620						
	Kv.	1645	1666	1686	1712	1837	1867						
		1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920		
<i>Dömda till:</i>													
Dödsstraff eller straffarbete	M.	665	734	768	626	697	811	1304	2581	1260	770		
	Kv.	67	83	73	75	83	90	129	225	142	105		
Annat urbota bestraffning	M.	386	394	517	455	436	331	393	527	318	297		
	Kv.	29	28	23	34	31	31	58	53	44	34		
Böter	M.	31480	33697	34830	30503	29900	29131	20393	22035	28251	34619		
	Kv.	1632	1737	1935	1833	1524	1534	1564	2069	1768	1457		
Summa	M.	32531	34825	36115	31584	31033	30273	22090	25143	29829	35686		
	Kv.	1728	1848	2031	1942	1638	1655	1751	2347	1954	1596		

sakfällda män under de femårsperioder, som omnämnas i tablån å föregående sida resp.: 7,₂, 5,₆, 5,₈, 5,₁₄, 5,₁₅ och 6,₅.

Av siffrorna i tablån framgår, att före kristiden relativa antalet sakfällda män varit i oavbrutet stigande och att detsamma även gäller om relativa antalet sakfällda kvinnor, ehuru i långt mindre grad. För såväl män som kvinnor berodde ökningen på en ökning i antalet till böter dömda och för männen jämväl på en ökning i antalet till straffarbete dömda. För kvinnorna däremot framträdde en tendens till minskning i antalet till straffarbete dömda. Då ökningen i antalet sakfällda män före kristiden sålunda var långt kraftigare än ökningen i antalet sakfällda kvinnor, blev följden, att en förbättring inträdde för kvinnorna i jämförelse med männen i fråga om brottsligheten, vilket torde framgå av nyss anförda procenttal.

Under kristiden däremot förändrades läget till kvinnornas nackdel. Antalet sakfällda män minskades avsevärt, beroende på en minskning i antalet till böter (huvudsakligen för fylleri m. fl. förseelser) dömda, ehuru antalet till straffarbete dömda ökades. Antalet sakfällda kvinnor däremot ökades alltjämt, ehuru obetydligt, beroende på en ökning i antalet till straffarbete dömda, ehuru antalet till böter dömda minskades. Medan under åren närmast före kristidens början endast 5 å 6 sakfällda kvinnor kommo på 100 sakfällda män, kommo under kristiden 6 å 7 sakfällda kvinnor på samma antal män. En förbättring inträdde emellertid återigen i kvinnornas läge under de båda sista åren.

d) Ungdomsbrottsligheten.

Av hela antalet för s. k. grövre brott sakfällda personer med uppgiven ålder voro under 21 år gamla, i procent: 1901—05 25,7, 1906—10 24,₉ och 1911—12 24,₀. Av hela antalet under åren 1917—1920 för brott sakfällda personer, vilka upptagits i straffregistret, voro i medeltal för dessa år 39,₄ % under 21 år gamla¹. En viss förbättring i brottsligheten bland personer under 21 år, i jämförelse med brottsligheten bland de äldre, synes sålunda hava varit på väg att inträda före kristiden. Att läget för dessa unga personer

¹ För åren 1913—16 saknas motsvarande uppgifter.

däremot allvarligt försämrats under kristiden, är uppenbart, men av ovanstående siffror kunna några säkra slutsatser, i vad mån så skett, icke dragas. Procentalen för åren före kristiden, vilka avse endast de för s. k. grövre brott sakfällda, äro nämligen ej fullt jämförbara med det för kristiden ovan meddelade procenttalet, vilket avser de i straffregistret upptagna sakfällda personerna.

Av den officiella statistikens berättelser om brottsligheten för åren 1917—1920 framgår, att brottsligheten överhuvudtaget under dessa år var relativt störst bland 18—21-åringarna, men därefter i regel avtog för varje högre åldersklass, vilket gällde såväl för män som för kvinnor. Brottsligheten bland 15—18-åringarna var lägre än bland 18—25-åringarna, men högre än bland dem, som voro 25 år och mera.

I nedanstående tablå hava sammanställts uppgifter angående brottsligheten bland 15—18-åringar under åren 1915—1920. Antalet sakfällda personer inom dessa åldersklasser hava beräknats på 100,000 av medelfolkmängden inom motsvarande åldersklasser av befolkningen, varjämte deras brottslighetstal omräknats till procent av de äldres.

TAB. VIII.

År	15—18-åringars brottslighetstal			I % av de äldres brottslighetstal		
	M.	Kv.	Summa	M.	Kv.	Summa
1915.....	319.0	35.8	180.0	40.7	101.4	45.9
1916.....	400.0	37.1	221.6	47.1	103.1	52.2
1917.....	858.1	79.0	474.9	114.9	158.0	123.9
1918.....	1445.9	108.5	788.1	148.5	152.0	156.6
1919.....	598.7	64.9	335.9	83.0	120.9	89.9
1920.....	243.3	40.0	143.3	34.1	107.2	40.8
1916—20.....	707.7	65.8	392.0	88.7	132.7	96.1

Av siffrorna i tablån framgår, att de 15—18-åriga såväl männens som kvinnornas brottslighet avsevärt steg t. o. m. år 1918 såväl i och för sig som i förhållande till brottsligheten bland de äldre (utom beträffande kvinnorna i sistnämnda avseende år 1918), varefter en tillbakagång inträdde i nyssnämnda båda avseenden. Stegringen i de minderårigas brottslighet under kristiden förorsaka-

des framförallt av en stegring i antalet egendomsbrott (stöld och snatteri m. m.). I medeltal för femårsperioden 1916—1920 var de minderåriga människors brottslighet lägre än de äldre människors, medan beträffande kvinnorna förhållandet var det motsatta.

Skillnaden mellan människors och kvinnors brottslighet var dock även beträffande de minderåriga alltför synnerligen stor.

e) Återfall i brott.

Av hela antalet för s. k. grövre brott sakfällda personer voro förut straffade för sådant brott, i procent: 1901—05 28,5, 1906—1910 27,5 och 1911—1912 25,9. Särskilt för kvinnorna voro motsvarande siffror: 22,6, 17,5 och 14,8. Av hela antalet under vart och ett av åren 1917—1920 sakfällda personer, vilka upptagits i straffregistret, voro förut straffade i procent: 1917 26,8, 1918 28,0, 1919 34,5 och 1920 38,8¹. Särskilt för kvinnorna voro motsvarande siffror: 12,8, 13,5, 18,0 och 19,7.

Ehuru ovanstående resp. serier av procenttal icke äro fullt jämförbara med varandra av samma skäl, som förut anförts, är det dock uppenbart, att återfallsprocenten före kristiden varit i fallande, medan densamma under kristiden börjat stiga och till sist stigit högst väsentligt. Särskilt under de båda sista åren var återfallsprocenten synnerligen hög, vilket torde finna sin förklaring av bl. a. den starka stegringen i antalet för tjuvnadsbrott sakfällda personer under de närmast föregående åren.

* * *

De i det föregående konstaterade utvecklingstendenserna i kriminaliteten i Sverige före kristidens inbrott hava sålunda under kristiden i hög grad förändrats. Förändringarna hava gått dels i ogynnsam, dels även i gynnsam riktning. De mörka punkterna under kristiden voro bl. a. stegringen i antalet egendomsbrott (särskilt stöld och snatteri), kristidsförseelserna m. m. och den alltför höga frekvensen av vissa sedlighetsbrott, vidare den ökade brottsligheten jämväl bland kvinnorna och bland de minderåriga samt den stigande återfallsfrekvensen. De ljusa punkterna åter voro bl. a.

¹ För åren 1913—1916 saknas motsvarande uppgifter om återfall i brott.

den starka minskningen i fyllerifrekvensen samt den i samband därmed stående nedgången i frekvensen av brott mot offentlig myndighet och av vissa andra brott mot staten ävensom den fortsatta nedgången i frekvensen av brott mot enskild person. Dessa förändringar i brottsligheten under kristiden i dels ogynnsam, dels gynnsam riktning blevo emellertid icke länge bestående, utan skedde redan under åren 1919 och 1920 i flera avseenden en återgång mot de tidigare förhållandena. De följande årens kriminalstatistik, vilken ännu icke föreligger färdig, kommer att utvisa, i vad mån denna återgång då blivit fullständig eller icke. Det saknas emellertid icke anledning att hoppas, att frekvensen av vissa brott, vilken före kristiden var jämförelsevis hög, men under kristiden sjönk, bl. a. frekvensen av fylleri och vissa andra brott mot staten, särskilt brott mot offentlig myndighet, dock icke kommer att, åtminstone under de närmaste åren, uppnå fullt samma höjd som före kristiden. Kunde frekvensen av dessa brott tillsvidare hållas nere, åtminstone i någon mån, vore det en gynnsam förändring i de utvecklingstendenser i kriminaliteten, vilka före kristiden gjorde sig gällande.

II. Om brottsligheten i Norge.

Den 1 januari 1905 trädde Norges nya strafflag i kraft. Sedan dess har strafflagens indelning av de brottsliga handlingarna i två huvudgrupper, förbrytelser och förseelser, genomförts jämväl i statistiken. Med *förbrytelser* förstås sådana straffbara handlingar, som omförmälas i strafflagens andra del, ävensom i andra lagar omförmälda sådana handlingar, för så vitt de kunna medföra visst frihetsstraff av angiven varaktighet¹ eller förlust av offentlig tjänst såsom huvudstraff. Med *förseelser* åter förstås sådana straffbara handlingar, som omförmälas i strafflagens tredje del, ävensom i andra lagar omförmälda sådana handlingar, för så vitt de icke äro att anse såsom förbrytelser.

¹ »Fængsel» över 3 månader eller »hefte» över 6 månader.

A. För olika slag av brott sakfällda personer i hela riket.

Antalet för förbrytelser resp. för förseelser sakfällda personer¹, på 1 million av medelfolkmängden, utgjorde i Norge under nedanstående år (se även diagram 7, sid. 226):

TAB. IX.

	1891—95	1896—00	1901—05	1906—10	1911—15	1916—20				
Förbrytelser...	1484	1744	1528	1220	1269	2173				
Förseelser.....	14811	22787	19632	17631	24857	21899				
Samtliga	16295	24531	21160	18851	26126	24072				
	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920
Förbrytelser...	1228	1205	1242	1383	1287	1441	1729	3113	2626	1882
Förseelser.....	23676	24918	26053	24035	25577	29860	19407	15900	22350	21850
Samtliga	24904	26123	27295	25418	26864	31301	21136	19013	24976	28732

Efter den under senare hälften av 1890-talet inträdda ökningen i antalet sakfällda personer såväl för s. k. justitiesaker som framförallt för s. k. politisaker² kan under de följande åren en nedgång konstateras i båda nu nämnda avseenden. Denna ökning resp. minskning avsåg framförallt beträffande förbrytelserna sådana mot offentlig myndighet, misshandel och tjuvnadsbrott och beträffande förseelserna fylleri och fridsförseelser. Under de goda tider, som voro rådande under senare hälften av 1890-talet, förorsakade den ökade arbetsförtjänsten en ökning i alkoholkonsumtionen, vilken i sin ordning medförde en stegring i frekvensen av fylleri m. fl. förseelser. Detta gällde särskilt i huvudstaden Kristiania. Sedan de goda tiderna upphört, sjönk under 1900-talets första årtionde åter frekvensen av nyssnämnda förseelser. I någon mån torde straffmyndighetsålderns höjning, fr. o. m. den 1 september 1900, från 10 till 14 år jämväl hava bidragit till nedgången i antalet sakfällda personer efter nämnda tidpunkt. Huruvida den nya strafflagens ikraftträdande fr. o. m. år 1905 likaledes utövat ett dylikt inflytande,

¹ Vid domstolarna med undantag av krigsdomstolarna.

² Motsvara i det närmaste den nu gällande strafflagens båda huvudgrupper av straffbara handlingar: förbrytelser och förseelser.

kan ej med säkerhet avgöras. Under åren närmast före kristiden höll sig antalet för förbrytelser sakfällda personer tämligen konstant, medan antalet för förseelser sakfällda betydligt steg. Denna stegring, vilken fortgick under flera år, berodde till stor del på en åter begynnande stegring i frekvensen av fylleri- och fridsförseelserna.

Under kristiden inträffade däremot redan år 1914 en ej obetydlig nedgång i antalet för förseelser sakfällda personer, vilken nedgång huvudsakligen torde ha berott på den av det skärpta brännvinsförbudet under en del av detta år förorsakade nedgången i fyllerifrekvensen. Under de båda följande åren inträdde åter en stegring härutinnan. Det var först, sedan brännvinsförbudet i december 1916 åter trätt i kraft, som en stark nedgång kan konstateras, under åren 1917 och 1918, i antalet för förseelser sakfällda personer. Ehuru förbudet fortfarande gällde, kunde emellertid fyllerifrekvensen icke hållas nere lika mycket under de därpå följande åren som under nyss nämnda år.

Medan antalet för förseelser sakfällda sålunda växlade, steg antalet för förbrytelser sakfällda avsevärt under den kulminerande kristiden, åren 1916—1918, varefter emellertid en minskning inträdde.

Antalet för förbrytelser resp. för förseelser av olika slag sakfällda personer utgjorde under åren 1911—1920 på 1 million av medelfolkmängden under motsvarande år det antal, som framgår av tab. X (sid. 228—29).

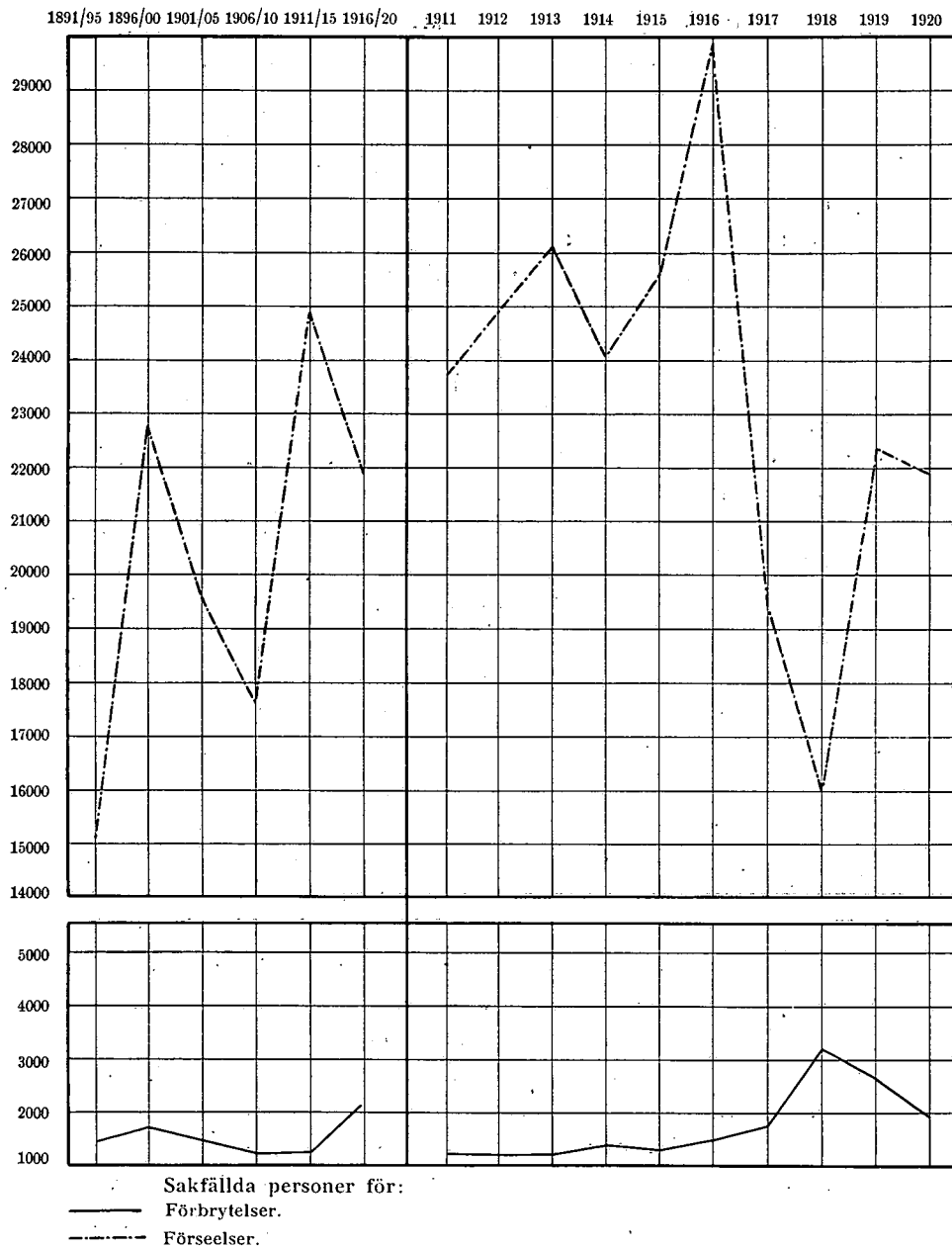
Växlingarna i frekvensen av fylleri samt fridsförbrytelser och fridsförseelser måste ses i samband med den i Norge tillämpade förbudspolitik. I augusti—oktober månader år 1914 rådde brännvinsförbud, men under den närmast följande tiden blev försäljning eller utskänkning av brännvin tillåten i viss utsträckning. Från och med december månad år 1916 gällde åter provisoriskt brännvinsförbud, sedermera kompletterat med vinförbud. Först i september år 1921 blev emellertid det provisoriska förbudet definitivt.

Det är först fr. o. m. år 1915 som man i den norska statistiken kan skilja antalet för fylleri sakfällda från antalet för ordnings- och fridsförseelser sakfällda personer, emedan de tidigare voro sammanräknade under en gemensam rubrik. Emellertid hava vid

DIAGRAM 7. Antal för förbrytelser och förseelser sakfällda personer¹ i Norge på 1 million av medelfolkmängden.

Åren 1891—1920.

Åren 1911—1920.



¹ Vid domstolarna (utom krigsdomstolarna).

sidan av övriga kriminalstatistiska uppgifter fr. o. m. år 1913 insamlats särskilda uppgifter om antalet *fylleriförseelser*. Antalet dylika förseelser utgjorde på 1 million av medelfolkmängden i hela riket under nedanstående år:

År	År.
1913..... 22.709	1917..... 12.179
1914..... 19.843	1918..... 8.878
1915..... 20.815	1919..... 14.364
1916..... 24.656	1920..... 13.109

Liksom de förut meddelade uppgifterna angående antalet sakfällda personer visa dessa uppgifter på en bestämd nedgång i fyllerifrekvensen år 1914, följd av en stegring under åren 1915 och 1916, och en ännu kraftigare nedgång åren 1917 och 1918, varefter stegring åter inträdde. På samma sätt sjönk och steg antalet för ordnings- och fridsförseelser sakfällda personer under kristiden. Man kunde sålunda icke i Norge — trots förbudet — ernå, vad man i Sverige vann genom kristidsrestriktionerna och det individuella kontrollsystemet, nämligen en så gott som oavbruten nedgång i frekvensen av fylleri m. fl. förseelser under den egentliga kristiden.

Beträffande frekvensen av andra *brott mot staten* än de nyssnämnda kan anmärkas, att antalet för förseelse mot offentlig myndighet sakfällda personer under åren fr. o. m. år 1915 var mycket lågt i jämförelse med de föregående åren. Antalet för grövre sedlighetsbrott sakfällda var jämförelsevis lågt under åren 1917—1919 och de för ringare sedlighetsbrott sakfällda visade minskning fr. o. m. år 1916. Liksom i Sverige synes sålunda i Norge nedgången i fyllerifrekvensen under kristiden hava utövat inflytande på nedgången i frekvensen av vissa andra brott mot staten.

Beträffande frekvensen av *brott mot enskild person* må anmärkas, att antalet för misshandelsbrott m. m. sakfällda personer i regel sjönk t. o. m. år 1918, men därefter åter började stiga, då fyllerifrekvensen jämväl steg. Antalet för falsk angivelse och annan ärekräkning sakfällda sjönk under åren 1915—1917, men steg därefter åter.

Beträffande slutligen *egendomsbrotten*, steg särskilt antalet för tjuvnadsbrott sakfällda personer avsevärt under kristiden, i Norge liksom i Sverige. Sedan kulmen uppnåtts år 1918, inträffade emel-

TAB. X.

Sakfällda personer ¹ för nedanstående brott:	1911—15		1916—20		1911		1912		1913	
	För- brytelser	För- seelser	För- brytelser	För- seelser	För- brytelser	För- seelser	För- brytelser	För- seelser	För- brytelser	För- seelser
Brott i offentlig tjänst	0.8	13	1.6	11	0.4	14	0.4	19	0.4	12
» mot » myndighet...	36	708	35	187	30	836	37	577	29	842
Fridsbrott och fylleri ²	18	20723	21	16041	24	19516	19	21034	20	22141
Mordbrand	0.4	—	1.6	—	—	—	—	—	0.4	—
Mened och annan falsk för- klaring	10	—	10	—	14	—	12	—	9	—
Förfalskning	30	—	51	—	28	—	23	—	34	—
Våldtäkt	3	—	3	—	2.1	—	3	—	3	—
Äktenskapsbrott	5	—	4	—	4	—	2.5	—	8	—
Sedlighetsbrott.....	31	233	29	193	29	172	26	254	30	178
Brott mot annans frihet ...	4	15	6	7	3	15	2.5	17	4	18
Misshandel m. m.	221	—	192	—	243	—	234	—	217	—
Dråp	4	—	3	—	4	—	2.5	—	5	—
Barnamord, fosterfördrivn.	4	—	7	—	7	—	3	—	4	—
Falsk angivelse, ärekränkn.	40	—	29	—	45	—	42	—	35	—
Stöld, snatteri m. m.....	759	—	965	—	691	—	694	—	733	—
Rån	6	—	5	—	5	—	3	—	7	—
Bedrägeri	21	15	19	21	20	12	23	13	24	26
Brott i konkurs	20	—	6	—	25	—	18	—	24	—
Skadegörelse, åverkan	14	192	17	149	17	110	16	224	14	226
Tryckfrihetsbrott.....	—	3	—	2	—	2.1	—	3	—	2.4
Kristidsbrott.....	—	—	581	—	—	—	—	—	—	—
Andra brott	42	2955	188	5288	37	2999	45	2777	42	2608
Summa	1269	24857	2174	21899	1228	23676	1206	24918	1243	26053

lertid en tillbakagång i frekvensen av dessa brott. Även antalet för förfalskning sakfällda personer steg, särskilt under åren 1918 och 1919. Däremot minskades antalet för brott i konkurs sakfällda, beroende på bl. a. det minskade antalet konkurser under kristidens högkonjunktur. Även antalet för skadegörelse och åverkan sakfällda personer var under vissa av kristidsåren jämförelsevis lågt.

Liksom i Sverige sakfölldes i Norge det högsta antalet personer för s. k. kristidsbrott under år 1918. Beträffande andra i tab. X upptagna, men ej specificerade brott inträffade under åren

¹ Vid domstolarna (utom krigsdomstolarna).

² För fylleri hava sakfällts följande antal personer under nedanstående år: 1915: 17.964, 1916: 21.445, 1917: 10.774, 1918: 8.168, 1919: 12.595 och 1920: 11.332; i medeltal för åren 1916—1920: 12.824. För tidigare år saknas särskilda uppgifter om antalet för fylleri sakfällda personer (beträffande uppgifter om antalet fylleriförseelser se sid. 227).

TAB. X (forts.).

1914		1915		1916		1917		1918		1919		1920	
För- brytelser	För- seelser	För- brytelser	För- seelser	För- brytelser	För- seelser	För- brytelser	För- seelser	För- brytelser	För- seelser	För- brytelser	För- seelser	För- brytelser	För- seelser
1.6	14	1.9	7	1.2	9	1.5	13	1.2	13	1.2	7	1.5	13
48	1107	37	186	39	209	30	222	24	233	42	167	38	99
17	19743	11	21165	23	24848	14	13812	34	10663	21	16271	14	14705
0.8	—	0.4	—	1.2	—	1.9	—	4	—	—	—	—	—
7	—	6	—	11	—	9	—	11	—	9	—	11	—
32	—	32	—	35	—	31	—	66	—	76	—	45	—
3	—	4	—	3	—	3	—	1.5	—	3	—	4	—
8	—	5	—	6	—	1.1	—	5	—	2.3	—	5	—
36	257	32	300	38	287	26	220	23	207	23	125	33	126
4	11	7	14	8	11	3	9	7	3	5	6	4	8
221	—	192	—	189	—	165	—	169	—	223	—	207	—
5	—	2.4	—	4	—	2.3	—	2.3	—	1.5	—	6	—
4	—	3	—	6	—	6	—	3	—	4	—	15	—
45	—	35	—	28	—	19	—	28	—	33	—	35	—
851	—	820	—	923	—	970	—	1194	—	989	—	727	—
9	—	4	—	4	—	7	—	4	—	6	—	4	—
14	17	25	11	24	10	16	9	15	16	16	37	24	33
16	—	18	—	9	—	5	—	6	—	4	—	4	—
17	244	8	153	14	152	16	151	14	178	17	139	25	121
—	1.2	—	8	—	2.4	—	1.9	—	1.2	—	1.5	0.4	0.4
43	2641	44	3733	75	4332	364	4969	162	4586	240	5596	411	6745
1382	24035	1287	25577	1441	29860	1729	19407	3113	15900	2627	22350	1882	21850

fr. o. m. år 1915 i regel en avsevärd ökning i frekvensen i jämförelse med föregående år. Bland dessa brott ingå förseelser mot rusdryckslagstiftningen, lönnbränning m. m.

B. Brottsligheten på landsbygden och i städerna.

På 1 million av landsbygdens resp. städernas medelfolkmängd utgjorde antalet för förbrytelser resp. för förseelser sakfälda personer¹ på landsbygden och i städerna det antal, som framgår av tab. XI (sid. 230; se även diagram 8, sid. 231) under där angivna år.

Landsbygdens brottslighetstal utgjorde i % av städernas under de femårsperioder, som omnämnas i tablån, resp. 7,₈, 8,₀₅, 10,₉, 11,₀ 8,₇ och 10,₆. Under de perioder, som utmärkas av en stigande fylleri-frekvens i städerna, har landsbygdens ställning varit relativt gyn-

¹ Vid domstolarna (utom krigsdomstolarna).

TAB. XI.

		1891—95	1896—00	1901—05	1906—10	1911—15	1916—20				
Förbrytelser	Lb.	765	891	828	631	654	1213				
	St.	3676	4019	3311	2688	2767	4443				
Förseelser	Lb.	3399	5072	5596	5059	5765	5657				
	St.	49534	70028	55409	48967	71290	60324				
Samtliga ...	Lb.	4164	5963	6424	5690	6419	6870				
	St.	53210	74047	58720	51655	74057	64767				
		1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920
Förbrytelser	Lb.	718	600	594	711	645	637	878	1836	1561	1137
	St.	2473	2687	2823	3011	2826	3341	3926	6133	5145	3650
Förseelser	Lb.	5807	5625	6040	5601	5751	5837	5076	4273	6013	7051
	St.	67479	72214	74850	68725	73082	86679	54191	43383	60987	56943
Samtliga ...	Lb.	6525	6225	6634	6312	6396	6474	5954	6109	7574	8188
	St.	69952	74901	77673	71736	75908	90020	58117	49516	66132	60593

sam i jämförelse med städernas, medan under de perioder, som utmärkas av en fallande fyllerifrekvens i städerna, landsbygdens ställning härutinnan försämrats. Sålunda inträdde efter förbudets ikraftträdande under kristiden och den därav förorsakade nedgången i fyllerifrekvensen i städerna en höjning i landsbygdens procenttal i jämförelse med föregående år. Under kristiden steg antalet sakfällda personer på landsbygden, beroende på en ökning i antalet för förbrytelser sakfällda, medan däremot antalet sakfällda i städerna sjönk, beroende på en sänkning i antalet för förseelser sakfällda, ehuru antalet för förbrytelser sakfällda jämväl ökades i städerna och antalet för förseelser sakfällda visade någon minskning även på landsbygden.

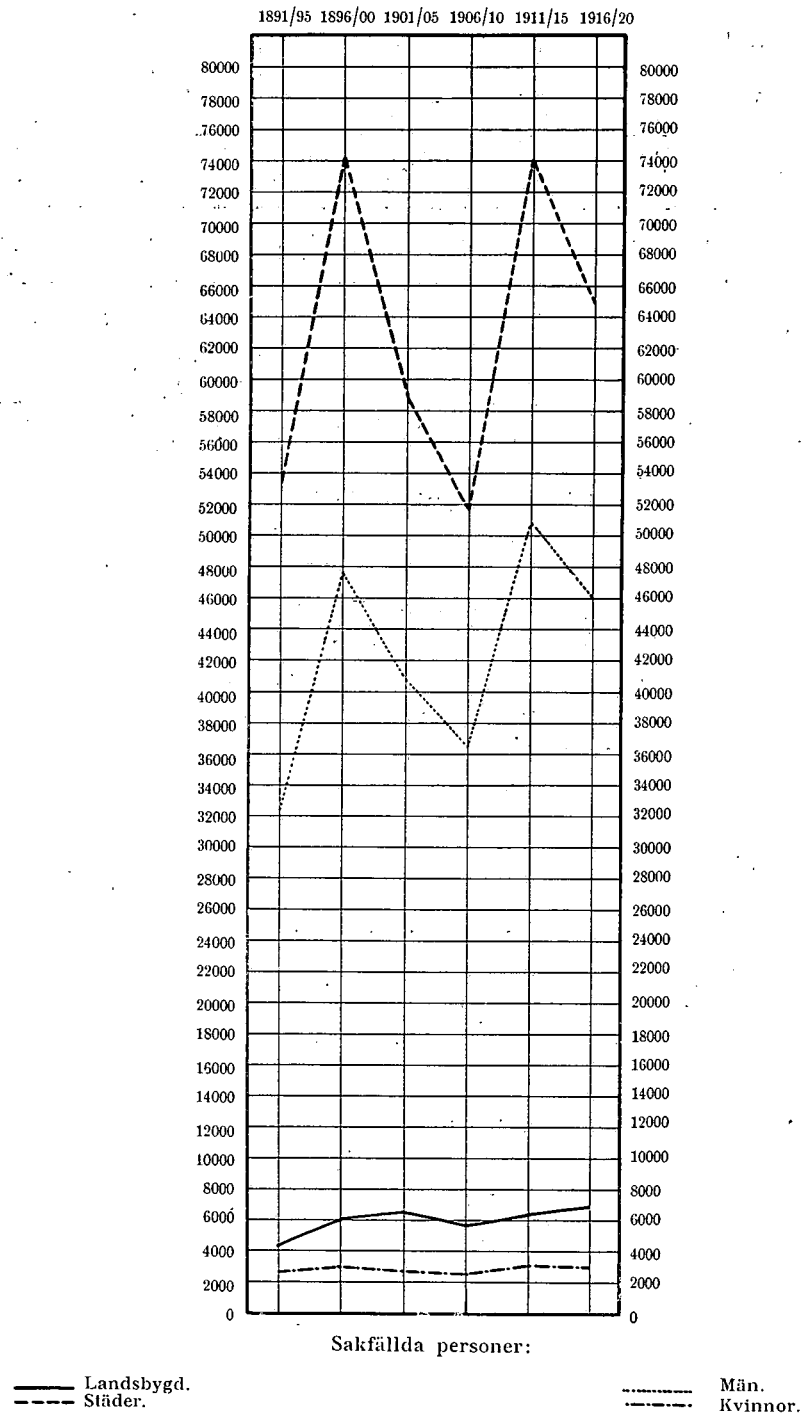
Förändringarna under kristiden i brottslighetsfrekvensen på landsbygden och i städerna i Norge erinra sålunda i viss mån om motsvarande förändringar under samma tid i Sverige.

C. Sakfällda personer, fördelade efter kön.

På 1 million av den manliga resp. den kvinnliga medelfolkmängden utgjorde antalet för förbrytelser och för förseelser sakfällda män¹ resp. kvinnor det antal, som framgår av tab. XII (sid. 232; se även diagram 8) under där angivna år.

¹ Vid domstolarna (utom krigsdomstolarna).

DIAGRAM 8. Antal sakfälda personer¹ på landsbygden och i städerna samt antal sakfälda män¹ och kvinnor i hela Norge på 1 million av medelfolkmängden åren 1891—1920.



¹ Vid domstolarna (utom krigsdomstolarna).

TAB. XII.

		1891—95	1896—00	1901—05	1906—10	1911—15	1916—20						
Förbrytelser	M.	2587	3080	2732	2239	2384	3942						
	Kv.	452	481	384	263	224	487						
Förseelser...	M.	28537	44401	37969	34147	48322	42190						
	Kv.	1987	2351	2226	2140	2847	2559						
Samtliga	M.	31124	47481	40701	36336	50706	46132						
	Kv.	2439	2832	2610	2403	3071	3046						
		1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920		
Förbrytelser	M.	2297	2267	2333	2607	2411	2692	3296	5500	4747	3445		
	Kv.	224	208	219	235	232	247	343	839	605	393		
Förseelser...	M.	45397	48542	50760	46794	50047	57898	37453	30057	43325	42485		
	Kv.	3302	2760	2878	2688	2624	3138	2738	2405	2356	2182		
Samtliga	M.	47694	50809	53093	49401	52458	60590	40749	35557	48072	45930		
	Kv.	3526	2968	3097	2923	2856	3385	3081	3244	2961	2575		

Kvinnornas brottslighetstal utgjorde i % av männens under de femårsperioder, som omnämnas i ovanstående tablå, resp.: 7,8, 6,0, 6,4, 6,6, 6,1 och 6,6. Vissa förskjutningar ha inträtt i förhållandet mellan männens och kvinnornas brottslighet, liksom fallet var beträffande brottsligheten på landsbygden och i städerna. Under de perioder, då fyllerifrekvensen varit i stigande bland männen, har kvinnornas procenttal varit relativt lågt, medan däremot under de perioder, då fyllerifrekvensen varit i sjunkande bland männen, detsamma stigit. Dessa växlingar i männens och kvinnornas brottslighet i deras inbördes förhållande, synas emellertid i Norge åtminstone under de sista årtiondena hava varit av ganska ringa omfattning.

Under kristiden steg sålunda, då fyllerifrekvensen bland männen nedgick, i någon mån kvinnornas procenttal. Antalet sakfällda män minskades på grund av en minskning i antalet förseelser sakfällda män, medan antalet sakfällda kvinnor visserligen även minskades på samma sätt, men i betydligt mindre grad än männen. Denna minskning i antalet sakfällda beträffande såväl män som kvinnor motverkades emellertid i viss mån av den samtidigt inträdda betydliga ökningen i antalet förbrytelser sakfällda såväl män som kvinnor.

ÖPPEN OMRÖSTNING I DEN SVENSKA RIKSDAGEN.¹

AV

DOCENT HERBERT TINGSTEN.

Med hänsyn till den upplysning rörande en församlings ställning till ett framställt förslag, som man genom en omröstning vill inhämta, kan man tydligen skilja på tre olika grader. Dels kan omröstningen avse att endast giva kännedom om, vilken ståndpunkt, som är i majoritet. Dels kan den även gälla röstsiffrornas fördelning; i detta fall blir en rösträkning, eller, om man så vill, en omröstning i inskränkt mening, nödvändig. Dels slutligen kan omröstningen tillika avse att ge upplysning om huru de olika medlemmarna av församlingen röstat. I de först nämnda fallen är omröstningen, enligt vanligt språkbruk, slutet, i det sistnämnda fallet öppen.

I den svenska riksdagen har av ålder den slutna omröstningen tillämpats. Redan i vår första riddarhusordning av år 1626 återfinnas bestämmelser härom; liknande bestämmelser ha sedermera införts i de olika riksdagsordningarna av år 1723, 1810 och 1866². Enligt 1866 års riksdagsordning, där hithörande bestämmelser infördes i § 60, skall, sedan talmannen framställt proposition på bifall till det föreliggande förslaget, denna av kammarledamöterna besvaras genom acklamation. Då talmannen därefter tillkännagiver sin uppfattning av det lämnade svaret, äger varje ledamot begära votering, vilket då skall äga rum slutet, »med tryckta och omärkta, enkla, slutna och hoprullade sedlar»; vid sammanräkningen avlägges ouppbruten en sedel, för att, om de övriga rösterna

¹ Föredrag hållet i Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala.

² Jfr historiken i kungl. propositionen nr 101 vid 1919 års riksdag.

befinnas lika delade, öppnas och avgöra beslutet. Enligt detta system särskiljas alltså två olika stadier av omröstningsförfarandet, acklamationsstadiet, som kan, men icke behöver leda till definitivt resultat, och voteringsstadiet, som förutsätter, att acklamation ägt rum och att efter denna votering begärts.

Genom den vid årets riksdag definitivt beslutade ändringen av omförmälda grundlagsbestämmelser har den förut tillämpade slutna omröstningsformen ersatts med öppen omröstning. Härigenom har ett reformkrav förverkligats, som vid ett stort antal tillfällen sedan den nya riksdagsordningens tillkomst varit föremål för riksdagens behandling och som under de sista tjugo åren kan sägas ha haft verklig aktualitet. I det följande skola vi först översiktligt redogöra för den nu genomförda reformens parlamentariska förhistoria för att därefter ägna en mera ingående undersökning åt frågans slutbehandling och de nya reglerna för omröstnings verkställande.

Sedan 1867 har frågan om införande av öppen omröstning vid icke mindre än tjugosju tillfällen varit före i riksdagen och i ett flertal fall givit anledning till utförliga debatter; få frågor torde i själva verket ha fyllt så många sidor i kamrarnas diskussionsprotokoll som denna. Vid flera riksdagar har mer än en motion väckts i frågan, vadan det sammanlagda antalet av riksdagen behandlade förslag om öppen omröstning uppgår till över trettio. I det stora flertalet fall har initiativet tagits av enskilda ledamöter; endast under senare år, vid 1919, 1920 och 1922 års riksdagar, föreligga regeringsförslag i ämnet.

Ur viss synpunkt kan frågans parlamentariska historia uppdelas i två ungefär lika långa perioder; skiljepunkten mellan de båda skedena ligger vid tiden kring 1895. Under den första perioden hade frågan knappast verklig aktualitet och ägde icke karaktären av partifråga i egentlig mening. Även under detta skede var emellertid frågan före ett stort antal gånger; särskilt under årtiondet närmast efter representationsreformens genomförande stodo förslag om öppen omröstning vid varje riksdag på dagordningen; därefter syntes intresset för reformen under en tid slappna för att åter, i början av 1890-talet, på nytt vinna i styrka. De väckta förslagen emanerade med få undantag från ledamöter av lantmannapartiet, ehuru partiet såsom sådant icke engagerade sig för refor-

men. Förslagen avstyrktes regelmässigt av konstitutionsutskottet; i första kammaren avslogos de under ringa opposition, ofta utan votering, under det att i andra kammaren starka minoriteter städse uttalade sig för öppen omröstning intill 1891 års riksdag, då denna ståndpunkt för första gången vann majoritet i kammaren.

Efter tiden omkring 1895 inträder en allt tydligare markerad förändring i frågans parlamentariska läge. Det nämnda året upptages den öppna omröstningen på folkpartiets program för att sedermera bli ett av vänsterpartiernas stående reformkrav. Frågans behandling i riksdagen går alltmera klart i partistridens tecken: med få undantag är vänstern för, högern mot reformen. I överensstämmelse härmed vinner kravet, sett i belysning av de parlamentariska omröstningssiffrorna, så gott som oavbrutet i styrka. Fram till 1908 års riksdag avstyrkas visserligen förslagen om öppen omröstning av konstitutionsutskottet. Detta år äro emellertid reformvännerna i majoritet, varefter under åtskilliga år den förseglade sedeln faller utslaget; sedan vänstern erhållit majoritet i utskottet, går dess utlåtande ständigt i tillstyrkande riktning. I andra kammaren är utgången under periodens första del växlande, ehuru i regel förslagen om öppen omröstning bifallas; från och med 1908 blir denna regel undantagslös. I första kammaren åter avslås förslagen ända fram till år 1921, då kamrarna egendomligt nog byta ståndpunkter. En undersökning av röstsiffrorna visar, att avstegen från partilinjerna under senare år ökats så till vida, som åtminstone vid vissa tillfällen ett antal vänstermän i båda kamrarna röstat mot reformen. Vad beträffar initiativens proveniens, är att anteckna, att, såsom man kunnat vänta, frågan under senare år flera gånger upptagits från regeringens sida. År 1914 bebådades förslag om öppen omröstning i trontalet, men kom då, på grund av den Staaffska ministärens avgång, icke att framläggas, varemot två propositioner i ämnet framlades av den Edénska och en av den andra Brantingska regeringen.

Även sedan vänsterpartierna vunnit majoritet i båda kamrarna, ha, såsom av det sagda framgår, förslag om öppen omröstning vid två tillfällen avslagits. 1920 ställde sig första kammaren avvisande, med 48 röster mot 45, ehuru samtliga talare från vänsterhåll tillstyrkte förslaget; vid denna riksdag förklarade sig andra kam-

maren för reformen, med 85 röster mot 53. 1921, då ställningen kastades om, antog första kammaren konstitutionsutskottets tillstyrkande hemställan med 71 röster mot 58, under det att andra kammaren med ytterligt knapp majoritet, 109 röster mot 104, avslog densamma, en följd av att åtskilliga socialdemokrater denna gång röstade i negativ riktning. 1922 nåddes äntligen enighet, i det att båda kamrarna biföllo förslaget, med respektive 69 röster mot 52 och 118 röster mot 92. Vid innevarande riksdag bekräftades detta beslut, i första kammaren med mycket knapp majoritet, 73 röster mot 66, i andra kammaren, där den socialdemokratiska oppositionen synes ha försvunnit, med stark röstövertikt, 121 röster mot 80.

Att frågan om den öppna omröstningens införande under senare tid fått en så utpräglat partipolitisk karaktär är icke ägnat att förvåna. Striden om omröstningssättet har tydligen endast utgjort ett led i den större striden mellan konstitutionalism och parlamentarisk demokrati. För den öppna omröstningens anhängare har den propagerade reformen framstått såsom ett naturligt supplement till det parlamentariska systemet. Om folkrepresentanterna väljas på grundval av sina åsiktsdeklarationer vid valen, om i anslutning härtill riksdagen och folket uppdelas i klart skilda partier och om denna partiuppdelning utgör grundvalen för regeringsbildningen, bör, har man ansett, möjlighet beredas att kontrollera och bedöma riksdagsmännens ställningstagande vid avgöranden inom riksdagen; först härigenom gives tillfälle för väljare och partier att följa sina förtroendemens handlingar och en fast partiuppdelning, motsvarande skiftningarna inom väljarekåren, kan upprättas. Den slutna omröstningens anhängare, vilka varit motståndare till den parlamentarisk-demokratiska utvecklingen, ha däremot i omröstningssekretessen sett en garanti för riksdagsmännens självständighet mot valmän, parti och regering; man har befarat, att den öppna omröstningens införande skulle leda till en icke önskvärd åtstramning av partibanden och en utveckling i riktning hän mot det imperativa mandatet.

Beträffande förfaringsättet vid verkställandet av öppen omröstning har man i flertalet av de framställda förslagen förutsatt,

att omröstning städse skulle verkställas medelst namnupprop. Även förslag om tillämpning av andra omröstningssystem hava emellertid redan tidigare förekommit. Så föreslogos i de vid 1879, 1882 och 1884 års riksdagar väckta motionerna, att öppen omröstning skulle verkställas genom avgivande av röstkort, å vilka jämte votum också skulle utsättas den röstandes namn. Vid 1895 års riksdag framfördes tanken på ett omröstningssystem, innefattande två skilda etapper: sedan acklamationsförfarandet avslutats och omröstning begärts, skulle nämligen de ja-röstande resa sig upp från sina platser, under det att de nej-röstande förbleve sittande, och först därefter skulle, därest talmannen förklarade sig oviss om utgången eller någon ledamot begärde ny omröstning, namnupprop verkställas. I de följande förslagen fram till 1922 års riksdag har man däremot regelmässigt tänkt sig, att namnupprop skulle vara den enda formen för öppen omröstning. Så föreslogs bl. a. i de 1919 och 1920 framlagda kungl. propositionerna i frågan; huvudpunkten i de i dessa propositioner framlagda förslagen utgjordes av stadgandet, att »omröstningen skall ske öppet och efter namnupprop».

Vid behandlingen av sistnämnda kungl. proposition, n:r 157 vid 1920 års riksdag, fästes emellertid konstitutionsutskottets uppmärksamhet på möjligheten av att något annat system för omröstning skulle kunna visa sig mera lämpligt än namnuppropsmetoden, detta genom två i första kammaren väckta motioner, vari dels föreslogs, att frågan om den tekniska utformningen av omröstningssättet skulle lämnas öppen vid grundlagsrevisionen, dels hemställdes om utredning rörande lämpligheten av att införa omröstning medelst elektrisk voteringsmaskin. Utskottet framhöll i sitt utlåtande n:r 37, i anledning av den kungl. propositionen och de i ämnet väckta motionerna, att en utredning i av motionären angiven riktning visserligen icke för det närvarande vore påkallad, men att det däremot syntes lämpligt att vidtaga en sådan jämkning i den föreslagna nya grundlagstexten, att ändring i förfaringssättet vid öppen omröstning skulle kunna komma till stånd utan den för grundlagsändringar krävda särskilda proceduren. I anslutning härtill föreslog utskottet, att ifrågavarande punkt i § 60 riksdagsordningen skulle erhålla följande lydelse: »Omröstningen skall ske öppet och

verkställas efter namnupprop eller på annat sätt, varom i reglementariska föreskrifter för riksdagen bestämmes». Till utskottets utlåtande var såsom bilaga fogat ett utkast till lydelse av § 2 i reglementariska föreskrifter, vari helt kort stadgades, att öppen omröstning skulle verkställas medelst namnupprop. Den av konstitutionsutskottet föreslagna nya bestämmelsen upptogs sedermera i de vid 1921 års riksdag väckta motionerna i ämnet, vilka i oförändrat skick tillstyrktes av utskottet.

Vid 1922 års riksdag, då en kungl. proposition med samma förslag som det året förut framlagda förelåg, fortskred konstitutionsutskottet ytterligare på den linje, som två år tidigare angivits, i det att utskottet nu i princip erkände möjligheten av att redan från början den öppna omröstningen skulle kunna tillämpas på annat sätt än medelst namnuppropsmetoden. I sitt utlåtande n:r 17 betonade utskottet till en början, att det vore överflödigt att i grundlagsstadgandet lämna någon som helst anvisning angående voteringsförfarandets närmare utformning; denna fråga, som, även om detta icke stadgades i grundlagen, givetvis komme att regleras i de reglementariska föreskrifterna, borde helt och hållet hållas öppen för riksdagens ställningstagande i anslutning till grundlagsändringens slutliga genomförande. Utskottet föreslog därför, att ifrågasvarande punkt i § 60 endast skulle innehålla orden: »Omröstningen skall ske öppet». Vidare framhöll utskottet, att de olika möjligheter, som förefunnes i fråga om voteringsättets närmare gestaltning, varit föremål för utskottets uppmärksamhet. Härvid hade särskilt två skilda omröstningsmetoder ifrågasatts såsom mest lämpliga. Enligt den ena skulle omröstning alltid äga rum medelst namnupprop, dock att de vota, som avgivits, endast skulle protokolleras, därest ett visst antal ledamöter i respektive kammare så begärde. Enligt den andra metoden skulle omröstning såsom regel icke ske genom namnupprop, utan medelst *discessus*; namnupprop skulle blott företagas, då förslag härom framställdes och vunne visst understöd bland kammarens ledamöter. Utskottet förklarade sig icke äga anledning att närmare taga ställning till dessa spörsmål, men bifogade i anslutning till de antydda linjerna för omröstningsättets utformning såsom bilagor alterativa utkast till ändringar i reglementariska föreskrifter för riksdagen. Därjämte bilades även

en tämligen utförlig redogörelse för voteringsinstitutet i främmande länder.

I det förslag till ny lydelse av § 60 i riksdagsordningen, som preliminärt antogs 1922 och innevarande år förelåg till slutligt avgörande, förefanns sålunda icke några närmare bestämmelser rörande sättet för omröstnings verkställande. Inom konstitutionsutskottet, som hade att för riksdagen anmäla de från föregående valperiod vilande grundlagsändringsförslagen, yrkades på grund härav, att utskottet, som visserligen saknade rätt att framlägga något egentligt förslag till tillämpningsbestämmelser, dock borde gå i författning om utarbetande av ett utkast till dylika bestämmelser, då man annars kunde befara, att det vilande grundlagsförslaget komme att slutgiltigt antagas utan att nödiga verkställighetsföreskrifter samtidigt komme till stånd. En inom utskottet tillsatt delegation utredde frågan och framlade för utskottet ett förslag till ny lydelse av § 11 i reglementariska föreskrifter för riksdagen, innefattande detaljbestämmelser angående omröstningssättet. Enligt detta förslag, som fullständigt avvek från de år 1922 av utskottet framlagda utkasten, skulle i regel, om omröstning begärdes, först de ja-röstande och sedan de nej-röstande resa sig från sina platser och först därefter skulle, om talmannen så beslöte eller någon ledamot begärde rösträkning, namnupprop verkställas; i vissa fall, till vilka vi sedermera skola återkomma, skulle emellertid omröstning medelst namnupprop omedelbart äga rum. Av en ledamot i delegationen, herr Forssell, framlades ett annat förslag, enligt vilket omröstning obligatoriskt skulle försiggå medelst namnupprop och bestämmelserna härom i huvudsak införas i ordningsstadgan för första kammaren, respektive arbetsordningen för andra kammaren.

Det sålunda uppgjorda delegationsförslaget godkändes i huvudsak av utskottet. I en anmärkning under punkten 1 i utskottets memorial n:r 1, innefattande det vilande förslaget till ändrad lydelse av §§ 60, 65 och 75 riksdagsordningen, framhöll utskottet, att ett antagande av detta förslag krävde genomförande av kompletterande bestämmelser om omröstningssättet och att utskottet, som i detta hänseende icke ägde formlig förslagsrätt, ansåge sig böra såsom bilaga till memorialet foga ett utkast till tillämpningsbestäm-

melser, varigenom enligt utskottets mening, efter förslags framläggande i vederbörlig ordning, denna frågas lösning på lämpligt sätt borde kunna vinnas. I realiteten, om också icke formellt, framförde konstitutionsutskottet alltså ett förslag till lagstiftning på ett inom utskottets kompetens icke fallande område, ett förfaringsätt, som givetvis konstitutionellt var oantastligt. Vid utskottets memorial var fogat ett flertal reservationer. I en av dessa, avgiven av hrr Björkman och Almquist i Göteborg, uttalades den uppfattningen, att utskottet, då det icke ägde rätt att framlägga förslag till omröstningsbestämmelser, icke heller bort ta någon som helst ståndpunkt till denna fråga. I en annan reservation bragte herr Forssell dels de vid 1922 års konstitutionsutskottsutlåtande i frågan fogade utkasten, dels det av reservanten utarbetade förslaget till omröstningsbestämmelser till riksdagens kännedom.

Sedan konstitutionsutskottets memorial överlämnats till riksdagen, väcktes omedelbart i båda kamrarna likalydande motioner, vari medlemmar av utskottet hemställde om antagande av nya bestämmelser i reglementariska föreskrifter för riksdagen av samma innehåll som de av konstitutionsutskottets majoritet förordade. I andra kammaren framförde jämväl hr Forssell det av honom i konstitutionsutskottets betänkande reservationsvis framlagda förslaget; därjämte väcktes i denna kammare ytterligare en motion i ämnet med förslag, att omröstning obligatoriskt skulle försiggå medelst avgivande av tryckta namnsedlar. I första kammaren framlades utom det till konstitutionsutskottets memorial anslutna förslaget ytterligare en motion, i vilken påyrkades annan ordningsföljd vid namnuppropet än den utskottets förslag stadgade. Då man ansåg, att frågan om antagande av tillämpningsbestämmelser borde lösas, innan avgörande i grundlagsfrågan träffades, beslöto båda kamrarna att uppskjuta behandlingen av omförmälda punkt i konstitutionsutskottets memorial, till dess vederbörande utskott inkommit med förslag i anledning av de väckta motionerna.

Utskottsbehandlingen av de framställda förslagen blev av synnerligen egendomlig natur. I båda kamrarna tillsattes nämligen extra tillfälliga utskott, i första kammaren således ett tredje, i andra kammaren ett sjätte tillfälligt utskott, för behandling av dessa frågor; ett förfaringsätt, som aldrig förut tillämpats. Även

- i sammansättningen av dessa utskott kom situationens säregna karaktär till uttryck. Med ett undantag valdes nämligen till ledamöter av utskottet personer, som jämväl voro ledamöter eller suppleanter i konstitutionsutskottet och alltså redan förut deltagit i frågans behandling och i utformandet av de förslag, som förelågo till prövning; endast i andrakammarutskottet insattes på grund av visat intresse för frågan, en ledamot utanför konstitutionsutskottets krets, den frisinnade herr Hamrin. Under dessa förhållanden hade man kunnat vänta, att de båda utskottens verksamhet skulle hava inskränkt sig till ett enkelt tillstyrkande av det förslag, vid vars utarbetande flertalet av utskottens medlemmar medverkat. Så blev emellertid icke fallet. Av andrakammarutskottets åtta medlemmar voro nämligen endast fyra, alla tillhörande det socialdemokratiska partiet, direkt engagerade i konstitutionsutskottets förslag; av de övriga hade tre, högermännen hr Björkman och Forssell och bondeförbundaren hr Westman, uppträtt såsom reserveranter och ställde sig nu samtliga på den Forssellska linjen, och samma ståndpunkt intogs av hr Hamrin, som icke förut deltagit i frågans behandling. Vid omröstningen i detta utskott fällde den förseglade sedeln utslaget till det Forssellska förslagets förmån, vadan denna linje alltså blev utskottets; de fyra socialdemokraterna, bland dem utskottets ordförande, hr Engberg, reserverade sig till förmån för konstitutionsutskottets förslag. I förstakammarutskottet var läget ett annat, då här endast konstitutionsutskottets förslag jämte en motion om vissa mindre modifikationer i detta förelåg till behandling; av utskottets sju medlemmar uttalade sig majoriteten utan reservation för den i anslutning till konstitutionsutskottets förslag väckta motionen, under det att en ledamot, hr Dahl, i en reservation uttalade sina sympatier för systemet med röstning medelst namnsedlar och en annan ordningsföljd för uppropet än den av majoriteten förordade, och en annan ledamot, herr Reuterskiöld, reserverade sig mot vissa punkter i förslagets formulering.

De båda utskottens betänkanden ledde i båda kamrarna till långa debatter. I första kammaren påyrkades dels återremis till utskottet, detta bland annat av herr Clason, som sökte uppvisa en rad formella brister i utskottsförslaget, dels rent avslag; genom detta senare förslag ville man åstadkomma, att, i brist på till-

lämpningsbestämmelser, omröstning obligatoriskt skulle verkställas medelst namnupprop, alltså i enlighet med herr Forssells förslag. Vid voteringen avslogs emellertid först återremissyrkandet, varefter utskottets förslag gentemot yrkandet om avslag segrade med 82 röster mot 56. I andra kammaren, där striden i huvudsak stod mellan utskottets förslag och den av herr Engberg med flera avgivna reservationen, segrade denna sistnämnda med 107 röster mot 96. Då den Engbergska reservationen var av samma innehåll som förstakammarutskottets förslag, hade alltså detta, det vill säga konstitutionsutskottets förslag, bifallits av båda kamrarna.

De nu gällande bestämmelserna om omröstningssättet återfinnas sålunda dels i riksdagsordningen, dels i Reglementariska föreskrifter för riksdagen. I mom. 2 av § 60 riksdagsordningen stadgas först om sättet för propositionens framställande, varefter följande bestämmelser givas om själva omröstningen: »Proposition skall alltid endast med ja eller nej besvaras, och talmannen tillkännagiver sin uppfattning av det svar, som lämnats, varvid skall bero, såvida ej votering begäres, vilken då ej må vägras... Då voterats skall, bör voteringsproposition jämte tydlig kontraposition genast författas, justeras och anslås, samt omröstningen strax därefter verkställas; men ej må proposition göras, om votering skall äga rum, ej heller någon omröstning därom tillåtas. Omröstningen skall ske öppet». I momentets sista punkter stadgas därefter om förfaringssättet i det fall då rösterna äro lika delade; härvid skall talmannen i en särskild rösturna nedlägga en ja- och en nejsedel, och avgöres utgången genom att en kammarledamot upptager en av dessa sedlar ur urnan.

Från den allmänna regeln om omröstningens öppenhet göras i tredje momentet av samma paragraf vissa undantag. Här stadgas nämligen att omröstning skall ske slutet, medelst röstsedlar, i de fall, varom bestämmes i första punkten av 110 § regeringsformen — undantag från riksdagsmans immunitet — 32 § 2 mom. riksdagsordningen — prövning av riksdagsmans behörighet — samt tredje punkten av 52 § i riksdagsordningen — förfaringssätt mot riksdagsman, som under debatt använt personligen förolämpande uttryck. I detta sammanhang kan jämväl anmärkas, att alla val

skola äga rum med slutna sedlar, detta jämlikt 75 § riksdagsordningen.

I § 11 av Reglementariska föreskrifter äro i fem särskilda moment detaljbestämmelserna om omröstningssättet upptagna. I första momentet meddelas vissa allmänna föreskrifter rörande förfarandet vid öppen omröstning överhuvud: Sedan voteringspropositionen upplästs och justerats, skola kammarledamöterna intaga sina platser, varefter voteringspropositionen än en gång uppläses; under omröstningen »må ingen bliva stående å gången», d. v. s. endast de på sina platser sittande ledamöterna äga att uppehålla sig i samlingsalen. — I andra och tredje momentet givas de allmänna bestämmelserna rörande omröstnings verkställande. Såsom det normala sättet för omröstning nämnes upprensningemetoden, enligt vilken vederbörande meningsgrupper var i sin tur skola resa sig från sina platser; vid upprensning göres emellertid endast en ungefärlig uppskattning av de skilda meningsgruppernas styrka, individuell rösträkning förkommer ej. Därför skall, om efter upprensning förfarandets avslutning »talmannen finner tvekan kunna råda om omröstningens resultat, eller någon av kammarens ledamöter begär rösträkning», ny omröstning verkställas medelst namnupprop. Denna senare omröstningsmetod, upppropmetoden, skall jämväl i vissa fall omedelbart komma till användning, nämligen då talmannen före omröstningens början så beslutar, då omröstning skall ske jämlikt 65 § riksdagsordningen (gemensam votering) samt då vid den slutliga voteringen (huvudvoteringen) i visst ärende begäran om namnupprop sist vid voteringspropositionens godkännande framställs av minst en tiondedel av kammarens ledamöter; i detta sistnämnda fall skall i det tryckta protokollet anteckning införas om varje ledamots röstning (s. k. kvalificerat namnupprop). — I fjärde momentet meddelas närmare bestämmelser om sättet för verkställande av namnupprop. Härvid skola minst två ledamöter taga plats vid talmansbordet för att föra anteckning över omröstningen. Ledamöterna upppropas i vanlig ordning, (»i den ordning, vari de innehava plats i samlingsalen») med undantag för vice talmännen, vilka först upppropas. Vid upppropet är det tillåtet att avge tre skilda svar: »ja», »nej», eller »avstår». — Slutligen stadgas i femte momentet om förfaringsättet vid gemensam votering; bestämmelserna härom,

vilka i allt väsentligt äro av samma innehåll som de tidigare i samma paragraf upptagna, äro ur omröstningsteknikens synpunkt icke av större intresse.

Enligt det nya omröstningssystemet förefinnas sålunda tre skilda former av omröstning i vidsträckt mening: acklamation, uppresning och namnupprop. Av dessa former ha de två förstnämnda samma begränsade syfte, nämligen att giva kännedom om majoritetens ståndpunkt. Uppresningsförfarandet innebär i själva verket endast ett supplement till, en förstärkning av acklamationsförfarandet: efter det föga vägledande hörselprovet kommer, då så är erforderligt, det långt mera klarläggande synprovet. En given följd härav är, att uppresningen, lika väl som acklamationen, icke får ovillkorligt avgörande karaktär; liksom efter acklamation varje ledamot kan begära votering, äger efter uppresning var och en att påfordra namnupprop, d. v. s. individuell rösträkning. Sistnämnda omröstningsform, det tredje och under alla förhållanden sista stadiet i omröstningsproceduren, har tydligen principiellt två skilda uppgifter att fylla: dels att, då acklamation och uppresning icke giva tillräcklig vägledning, lämna otvetydig upplysning om majoritetens ställning, dels att möjliggöra fastställande av huru varje enskild ledamot röstat.

I vissa fall är uppresningsförfarandet eliminerat ur omröstningsproceduren, i ett fall jämväl acklamationsförfarandet. Vid gemensam votering är namnupprop obligatoriskt, en given konsekvens av nödvändigheten att i detta fall klart fastställa de skilda meningensriktningarnas röststyrka. Kombinationen acklamation — namnupprop utan uppresning såsom mellanled förekommer under två skilda förutsättningar: då talmannen före omröstningens början så beslutar samt då en tiondel av ledamöterna så fordra. Genom det förra stadgandet gives möjlighet för talmannen att gå direkt på namnupprop i de fall, då han med säkerhet kan förutse, att namnupprop dock kommer att bli nödvändigt och uppresningsförfarandet alltså skulle innebära en onödig omgång. Genom den senare bestämmelsen införes en speciell form av namnupprop med införande i det tryckta protokollet av uppgifter om ledamöternas röstning; i det följande skola vi närmare beröra innebörden härav.

Att det nya omröstningsförfarandet, och då särskilt dess mest omstridda led, upprensningemetoden, innefattar betydande praktiska fördelar, torde icke kunna bestridas. Mellan acklamationen, som ger ett ytterst otillförlitligt utslag, och namnuppropet, som ger detaljkännedom om vederbörandes röstning, har man infört ett mellanled, varigenom behovet av att erhålla kännedom om majoritetens ståndpunkt i det stora flertalet fall säkert tillgodoses, utan att den tidsödande uppsprocedures behövs tillgripas. Erfarenheten har redan tydligt visat, att härigenom icke oväsentliga tidsvinster ernås. Det omständliga namnupprofsförfarandet blir i regel obehövt, då en klar majoritet i viss riktning föreligger, och de många s. k. okynnesvoteringarna, då den ena ståndpunkten är i försvinnande minoritet, kunna undantagslöst försiggå medelst upprensning. Särskilt i de fall, då flera kontrapositionsvoteringar äro behöfliga, äro de nya systemets förtjänster påtagliga.

Såsom skäl mot upprensningssystemet har man huvudsakligen anfört, att detsamma icke skulle tillgodose behovet av öppenhet vid omröstningen. Det bör emellertid erinras om att detta än mindre är fallet beträffande acklamationsmetoden, som dock säkerligen i framtiden, liksom hittills, kommer att bli den ojämförligast mest tillämpade omröstningsmetoden. Härtill kommer, att varje ledamot äger rätt att begära namnupprop, vadan möjlighet alltid gives att i de fall, då detta kan anses påkallat, skrida till individuell röst-räkning och därigenom utröna varje enskild ledamots ställningstagande.

Det har under diskussionen om omröstningssättet framhållits, att det nya systemet nära ansluter sig till det i utländska parlament tillämpade, i det att upprensningemetoden i de allra flesta länder ingår i voteringsprocedures och utgör det vanligaste sättet för besluts fastställande. I själva verket kan man med utgångspunkt från i utländska riksförsamlingar prövad praxis sätta i fråga, huruvida icke upprensningemetoden bort erhålla en än mera betydande plats i den svenska omröstningsprocedures. Det är att märka, att acklamationsmetoden i det stora flertalet parlament icke alls användes; redan på detta stadium tillämpas i regel upprensning såsom en mera vägledande metod för majoritetsståndpunktens konstaterande (så t. ex. i Norge och Danmark). Att acklamationsmetoden använts i

den svenska riksdagen i samband med slutna omröstning är helt naturligt, då densamma i mycket ringa grad ger upplysning om de olika ledamöternas röstning; efter den öppna omröstningens införande vore det icke otänkbart att ersätta acklamation med uppresning¹.

Det kan även diskuteras, huruvida icke möjlighet bort givas att vid uppresning verkställa individuell rösträkning. Härigenom hade tidsbesparingssynpunkten ytterligare tillgodosetts och användningen av den relativt opraktiska namnuppslagsmetoden kunde ha inskränkts till de fall, då det vore av särskilt intresse att konstatera, huru varje enskild ledamot röstat. En dylik anordning är i främmande parlament den vanliga. Rösträkning sker, om så finnes nödigt, vid uppresningen och namnuppslag förekommer endast i vissa särskilda fall. I regel fordras, att visst antal ledamöter härom framställa begäran (så i Tyskland, Schweiz, Frankrike och Danmark), stundom skall namnuppslag därjämte alltid äga rum, då skillnaden mellan majoritet och minoritet är påfallande liten (Danmark) eller vid vissa slag av ärenden (Frankrike).

Övergå vi till en detaljgranskning av omröstningsbestämmelserna, fästes uppmärksamheten särskilt på vissa stadganden om omröstningsresultatets protokollering, vilka under riksdagsdebatten gjordes till föremål för skarp kritik. Beträffande protokolleringen vid omröstning medelst namnuppslag — det är ju endast i detta fall, som protokollering kan komma i fråga — förefinnes, såsom av det förut sagda, intet stadgande utom för det fall, då s. k. kvalificerat namnuppslag äger rum. Även i övriga fall av namnuppslag måste visserligen förutsättas, att anteckning föres icke blott över antalet i viss riktning avgivna röster utan även över varje ledamots röstning, detta ehuru intet som helst uttryckligt stadgande härom finnes. Att så sker, får nämligen anses ligga i sakens natur och torde indirekt kunna utläsas ur bestämmelserna i § 11 4:o i reglementariska föreskrifter; särskilt är att märka, att den stadgade rätten att vid omröstningen markera sin blotta närvaro genom ordet »avstår» tydligen vore meningslös, därest individuella anteckningar över röstningen icke fördes. Även om det sålunda kan anses givet, att anteckning måste föras över varje ledamots

¹ Av intresse är att denna möjlighet antydde i den 1919 framlagda kungl. propositionen.

röstning, är det emellertid fullständigt oklart, huru med dessa anteckningar skall förfaras. Varken i reglementariska föreskrifter eller i ordningsstadgan, respektive arbetsordningen, finnes någon bestämmelse, som hindrar, att dessa anteckningar efter omröstningen förstöras och att i protokollen endast intages uppgift om antalet ja- och nej-röster samt antalet från deltagande i omröstningen avstående ledamöter; om så skedde, följde man endast praxis vid slutet omröstning, då de privata, endast till ledning för sammanräkningen gjorda anteckningarna makuleras och blott totalresultatet protokolleras¹. Härigenom komme man alltså att sakna varje officiell uppgift om huru varje ledamot röstat; detta ur den öppna omröstningens synpunkt väsentliga upplysningsmaterial skulle få inhämtas på privat väg, utan offentlig kontroll.

Att man icke åsyftat att åstadkomma en så absurd anordning, står utom tvivel. I praxis har man heller icke underlåtit att fylla den förefintliga luckan i tillämpningsbestämmelserna. I båda kamrarna hava särskilda voteringslistor, upptagande ledamöternas namn samt kolumner för »ja», »nej», och »avstår», uppgjorts och dessa voteringslistor underskrivas av kammarens sekreterare samt bifogas kammarprotokollen. Då dessa protokoll i princip äro offentliga handlingar, kunna alltså i desamma upplysning angående varje i en omröstning medelst namnupprop deltagande ledamots ställningstagande erhållas. Naturligast synes emellertid ha varit, att man för varje fall av omröstning genom namnupprop stadgat om införande i det *tryckta* protokollet av uppgift om varje ledamots röstning, detta i likhet med vad som undantagslöst torde vara fallet i främmande länder. Denna tanke framfördes också under riksdagsdebatten utan att något sakskaäl mot densamma anfördes. Att kostnadssynpunkten i detta fall icke är av större betydelse, torde vara klart; om samtliga de individuella omröstningslistorna infördes i det tryckta protokollet, skulle detta, som har ett omfång av tusen-

¹ I första kammardebatten gjordes av herr Clason (protokollet den 18 februari sid. 16, 24) som för övrigt skarpt kritiserade oklarheten i bestämmelserna på denna punkt, gällande, att, vad andra kammaren anginge, de över omröstning av sekreteraren förda anteckningarna måste bevaras, detta på grund av stadgandet i kammarens arbetsordning § 22 2:o. Det åsyftade stadgandet gäller emellertid, såsom klart utsäges och även av sammanhanget framgår, endast val, och har alltså i här förevarande fall ingen betydelse.

tals sidor, på sin höjd ha utökats med ytterligare något hundratal sidor. För såväl riksdagsarbetet som forskningen skulle det givetvis vara av värde, om dessa uppgifter funnes tillgängliga i riksdagstrycket.

Om röstningsuppgifternas tryckning stadgas i tillämpningsbestämmelserna, såsom nämnt, blott för det fall, att namnupprop omedelbart äger rum på begäran av minst en tiondedel av kammarens ledamöter vid den slutliga voteringen i visst ärende. Denna egendomliga och med rätta kritiserade bestämmelse om s. k. kvalificerat namnupprop har i själva verket ingen betydelse annat än ur protokolleringssynpunkt. Under det att sålunda varje enskild ledamot kan påkalla namnupprop, fordras det yrkande från icke mindre än 23 ledamöter i andra kammaren, respektive 15 i den första, för att den enkla åtgärden med röstningsuppgifternas tryckning skall vidtagas. Denna egendomlighet markeras ytterligare därav, att dylikt yrkande endast skall kunna framställas vid huvudvoteringen i ett ärende, detta trots att just i mycket viktiga frågor kontrapositionsvoteringarna ofta äro av lika stort intresse som slutvoteringarna. Härtill kommer att, om stadgandet skulle tolkas efter sin ordalydelse, införande av röstningsuppgifterna i det tryckta protokollet icke skulle kunna ske i de fall, då namnupprop äger rum på beslut av talmannen eller vid omröstning jämlikt 65 § riksdagsordningen, ty det kvalificerade yrkandet anknyter icke direkt till protokolleringen, utan avser principiellt endast att framkalla omedelbart namnupprop. I praxis lär man dock icke komma att draga denna konsekvens av bestämmelsens avfattning och det blir alltså möjligt för en tiondel av kammarledamöterna att kräva tryckning av omröstningsanteckningarna även i andra fall av omedelbart namnupprop¹.

Beträffande formen för begäran om kvalificerat namnupprop med röstningsuppgifternas tryckning förefinnas icke några som helst bestämmelser. Oklart är alltså, om dylik begäran kan framställas så väl skriftligt som muntligt, om den kan framställas privat till talmannen eller måste ske offentligt inför kammaren o. s. v.

¹ Påpekas kan, att vad gemensamma voteringar angår yrkandet i regel måste göras flera dagar före omröstningens verkställande, ty det skall framställas »sist vid voteringspropositionens godkännande».

Denna sak är alltså helt överlämnad åt praxis, som, att döma av de redan gjorda erfarenheterna, kommer att gå i den riktningen, att till talmannen underhand gjord muntlig hemställan anses tillfyllest.

Vad beträffar ordningsföljden vid namnuppropet gäller, som nämnt, att det eljest brukliga tillvägagångssättet även i detta fall tillämpas: med undantag för vice talmännen och — ehuru detta icke uttryckligt stadgas — de ledamöter, som föra anteckning över omröstningen, uppropas ledamöterna i den ordning, vari de innehåva plats i samlingssalen. Det har från vissa håll gjorts gällande, att denna ordningsföljd vore mindre lämplig, då härigenom samma ledamöter städse bliva först uppropade och det kunde befaras, att de vid varje tillfälle först röstande skulle i vissa fall påverka de efterföljande, detta så mycket mera, som i båda kamrarna flera av partiernas ledare tillhöra de valkretsar, vilka komma först i tur vid uppropet. I överensstämmelse med denna uppfattning föreslogs, att uppropet för varje gång skulle börja med en ny valkrets, så att det första uppropet skulle börja med Stockholms-bänken, nästa upprop med näst följande valkrets o. s. v. Stöd för detta förslag kunde man finna däri, att liknande anordningar flerstädes begagnas i utlandet; så börjar i vissa länder uppropet med den valkrets eller den ledamot, som lotten utpekar (Norge, Danmark, Belgien) eller ock tager varje upprop sin början med bokstaven näst efter den, som först uppropats vid tidigare tillfälle (vissa tyska stater). I den svenska riksdagen åberopades såsom skäl mot ett dylikt i ock för sig naturligt förfaringsätt endast »att förändring i ordningsföljden vid varje nytt upprop lätteligen skulle leda till viss osäkerhet och därigenom orsaka ökad tidsutdräkt»¹.

Slutligen kan erinras om att endast ett upprop skall förekomma. Man har alltså icke, liksom i vissa främmande länder (Belgien, Frankrike) givit möjlighet för dem, som vid det första uppropet äro frånvarande, att vid ett senare upprop avgiva sina röster.

Vi övergå därefter till en granskning av tillämpningsbestämmelserna ur konstitutionell synpunkt. På en rad punkter har man, tilldels utan tvivel med rätta, gjort gällande, att de i de reglemen-

¹ Första kammarens tredje tillfälliga utskotts utlåtande nr 1 sid. 4.

tariska föreskrifterna införda bestämmelserna icke skulle stå i god överensstämmelse med grundlagens bud. Detta gäller såväl platsen för bestämmelserna som innehållet i desamma.

Beträffande platsen för tillämpningsföreskrifternas införande rådde, såsom av det föregående framgår, skiljaktiga meningar, i det man på vissa håll höll före, att dessa bestämmelser borde införas i ordningsstadgan för första kammaren, respektive arbetsordningen för andra kammaren, icke, såsom av kamrarna beslutades, i de reglementariska föreskrifterna för riksdagen. Under förstakammardebatten gjorde man i detta hänseende gällande, att § 78 riksdagsordningen på denna punkt lämnade tydlig anvisning¹. Då det här stadgas, att erforderliga föreskrifter beträffande riksdagsarbetet »äger riksdagen, eller i ämne, som angår kammaren enskilt, denna kammare att fastställa», skulle nämligen detta giva vid handen, att regler, som icke nödvändigt behövde vara gemensamma för båda kamrarna, borde av vardera kammaren för sig beslutas och följaktligen införas i kamrarnas arbetsordningar, icke i de för hela riksdagen gällande reglementariska föreskrifterna. Bestämmelser rörande omröstningssättet, vilka icke med nödvändighet behövde vara lika för båda kamrarna, hade alltså bort beslutas självständigt av vardera kammaren och få sin plats i de för varje kammare särskilda föreskrifterna; då så icke skedde, gjorde man sig skyldig till ett mot bestämmelsen i § 78 stridande förfarande.

Denna från konstitutionell utgångspunkt gjorda anmärkning mot platsen för bestämmelsernas införande torde emellertid icke kunna tillmätas någon större betydelse². § 78 riksdagsordningen skiljer visserligen mellan de föreskrifter, som beslutas av kamrarna gemensamt och de föreskrifter, vilkas utfärdande är varje kammares enskilda angelägenhet. Men i paragrafen göres icke något försök att i detta hänseende utforma en saklig begreppsbestämning; man har endast pekat på de olika formerna för beslutsfattande, icke sökt avgränsa de angelägenheter, beträffande vilka avgörande skall träffas i den ena eller den andra formen. Under

¹ Första kammarens protokoll den 18 februari 1925 sid. 14 f., 23 (Clason).

² Jfr första kammarens protokoll den 18 februari, sid. 19 (Bergström), sid. 22 (von Geijer).

sådana förhållanden är det tydligt, att riksdagens kamrar själva äga att ur lämplighetssynpunkt bestämma, om en viss fråga skall regleras genom riksdagsbeslut eller genom beslut av vardera kammaren för sig. När i detta fall tillämpningsbestämmelserna angående omröstning ansetts böra bli föremål för riksdagsbeslut och införas i de reglementariska föreskrifterna, innebär detta alltså endast, att riksdagens kamrar efter fri prövning funnit dessa bestämmelser vara av sådan natur, att de lämpligen böra vara av samma innehåll i båda kamrarna och därför beslutas av kamrarna gemensamt, icke av vardera kammaren enskilt; riksdagen har själv i ett konkret fall dragit upp den sakliga gränslinje, som i grundlagen icke fixerats. Något brott mot tidigare praxis har härigenom icke ägt rum; redan förut ha i reglementariska föreskrifter — så t. ex. i §§ 1 och 2 angående kallelse till sammanträde och ordningsföljden vid ärendens behandling vid dessa — införts bestämmelser, som formellt lika väl kunde ha beslutats av vardera kammaren för sig.

Vid en jämförelse mellan de beslutade detaljbestämmelserna rörande omröstningsförfarande och de i riksdagsordningens § 60 givna allmänna föreskrifterna för omröstningen finner man däremot en påtaglig brist på överensstämmelse så till vida, som den i det nya omröstningssättet ingående uppskningsmetoden knappast låter sig inpassa i grundlagens generella karaktäristik av omröstningsproceduren. Tydligt är nämligen, att grundlagen med omröstning menar *rösträkning* och att alltså uppskningsförfarandet, som endast åsyftar att möjliggöra en allmän uppskattning av de skilda meningsgruppernas styrka, icke individuell rösträkning, ej är en omröstning i grundlagens mening. Detta framgår fullt klart av de två sista punkterna i andra momentet av § 60. Då det här stadgas, att »omröstningen skall ske öppet» och omedelbart därefter, att om röstetalen äro lika — »befinnas de avgivna rösterna lika delade» — utgången skall avgöras genom lottning, är det uppenbart, att man med ordet omröstning åsyftar ett förfarande, varigenom de röstandes antal exakt fastställs. Att en motsättning mellan grundlag och tillämpningsbestämmelse sålunda uppstår, framhölls också i första-kammardebatten i frågan; det gjordes emellertid härvid gällande, att denna motsättning skulle ha undvikits, därest uppskn-

ningsförfarandet icke benämns omröstning utan »utformats såsom en hjälpanordning, avsedd allenast att giva okulär bekräftelse eller vederläggning av talmannens uppfattning av acklamationen»¹. En blick på bestämmelserna i förra delen av § 60 visar dock, att en formell omredigering av omröstningsbestämmelserna i denna riktning icke skulle ha gjort upprensningssmetoden mindre angriplig ur konstitutionell synpunkt; snarare hade dess bristande överensstämmelse med grundlagsstadgandet härigenom kommit att framträda på ett än mera flagrant sätt. I femte punkten av § 60 stadgas nämligen om acklamationsförfarandet, att proposition endast skall med ja eller nej besvaras och att, sedan talmannen tillkännagivit sin uppfattning om det lämnade svaret, härvid »*skall bero, såvida ej votering begäres*». Härigenom uteslutes varje möjlighet att insätta ett mellanled mellan det preliminära acklamationsförfarandet och den egentliga omröstningsproceduren.

Det torde alltså stå fast, att upprensningssmetoden, huru den än gestaltas, icke låter sig väl förena med bestämmelserna i § 60 riksdagsordningen. Grundlagen utgår från att endast två möjligheter att konstatera majoritetens uppfattning skola finnas: acklamation och omröstning medelst individuell rösträkning. För någon övergångsform mellan dessa ytterligheter är ej plats. Med hänsyn till den nya grundlagsbestämmelsens tillkomsthistoria är detta förhållande lätt förklarligt; man har från början endast avsett att låta det öppna namnuppropet ersätta den slutna röstavgivningen och därför vidtagit blott de förändringar i det gamla grundlagsstadgandet, som direkt betingades av övergången från slutna till öppen omröstning. De skiftande möjligheter i avseende på den tekniska utformningen, som vid det öppna omröstningssystemets införande inställa sig, hava icke tillräckligt uppmärksamats vid grundlagsrevisionen och följden har blivit en viss stelhet och otymplighet i den nu gällande författningsbestämmelsen.

Även på vissa andra, mindre väsentliga punkter kunna motsättningar mellan de beslutade tillämpningsbestämmelserna och grundreglerna i § 60 riksdagsordningen konstateras. Då det sålunda i reglementariska föreskrifter stadgas, att voteringspropositionen skall uppläsas två gånger, före och efter det kammarens

¹ Första kammarens protokoll den 18 februari 1925, sid. 11 (Dahl).

ledamöter intagit sina platser för omröstningen, låter denna bestämmelse sig knappast förenas med innehållet i sjunde punkten av § 60, enligt vilken då votering skall ske, voteringsproposition genast skall författas, justeras och anslås, »samt omröstningen *strax* därefter verkställas». Möjligheten av att uppläsa voteringspropositionen två gånger förutses tydligen icke av grundlagen; denna förutsätter tvärtom, att voteringspropositionen, sedan den upplästs och justerats, omedelbart skall anslås och att själva omröstningen sedan genast skall äga rum¹.

Det har jämväl, tillsynes icke utan fog, gjorts gällande, att rätten att vid namnupprop medelst ordet »avstår» tillkännagiva närvaro vid, men avhållande från deltagande i omröstningen skulle strida mot den bestämmelse i § 60, enligt vilken proposition endast skall med ja eller nej besvaras². Utan tvivel föreligger här en viss inkongruens, beroende på bristande förutseende vid den nya grundlagsbestämmelsens utarbetande. Denna inkongruens synes dock mindre betänkelig, då ifrågavarande grundlagsbestämmelse närmast gäller acklamationsförfarandet och en bokstavlig tillämpning av densamma vid omröstning medelst namnupprop skulle leda till den egendomliga konsekvensen, att närvarande ledamöter, vilka icke vilja delta i omröstningen, skulle sakna möjlighet att vid uppropet markera sin närvaro.

Slutligen har man även sökt påvisa en konstitutionell felaktighet i tillämpningsbestämmelserna i rent terminologiskt hänseende. Under det att i dessa bestämmelser orden »omröstning» och »votering» användas såsom liktydiga begrepp, skulle nämligen enligt § 60 de båda orden äga skilda betydelser. »Med votering menar grundlagen den akt, som efter acklamationsförfarandet kan av en var begäras och som omfattar två moment: voteringspropositionens bestämmande och justering å ena sidan samt å den andra vad grundlagen kallat omröstning, d. v. s. individuellt tillkännagivande... av anslutning till endera propositionen, samt bedö-

¹ Det förtjänar i detta sammanhang att framhållas, att bestämmelsen om att voteringspropositionen skall *anslås* blivit en ren meningslöshet efter det nya omröstningsättets införande, då enligt detta ledamöterna skola sitta på sina platser vid omröstningen, icke gå runt talmansbordet.

² Första kammarens protokoll den 18 februari 1925, sid. 15 (Clason).

mande av frågan, vilkendera av voteringspropositionens båda förslag därigenom erhållit majoritet»¹. Denna distinktion mellan omröstning och votering, enligt vilken votering skulle vara ett vidare begrepp än omröstning, torde emellertid knappast kunna upprätthållas². Tydligt är nämligen, att på alla de ställen, där grundlagen använder ordet votering, detta utan vidare kan utbytas mot ordet omröstning. Då det i sjunde punkten av § 60 stadgas att »ej må proposition göras, om votering skall äga rum, ej heller någon omröstning därom tillåtas», begågnas ordet votering uppenbarligen i samma bemärkelse som omröstning och kan icke anses innefatta jämväl den förberedelse till omröstningen, som består av voteringspropositionens uppläsning och justering. Detsamma synes vara förhållandet i mom. 3 av § 60, där det stadgas, att »fråga, varom i första punkten av 110 § regeringsformen . . . förmåles, skall alltid avgöras genom votering»; här kan med votering icke rimligen förstås annat än omröstning i vanlig mening. Slutligen kan erinras om att denna tolkning av ordet votering tidigare kommit till uttryck i reglementariska föreskrifter för riksdagen. Redan i den gamla lydelsen av § 11 heter det nämligen beträffande gemensamma voteringar, att »*votering* över varje särskild fråga, som blir föremål för omröstning, bör i båda kamrarna samtidigt företagas», detta trots att enligt föregående punkter i stadgandet voteringsproposition skall fastställas, innan de gemensamma voteringarna äga rum.

¹ Första kammarens tredje tillfälliga utskotts utlåtande nr 1, sid. 7 (Reuter-skiöld).

² Jfr HAGMAN, Sveriges grundlagar med förklaringar, Stockholm 1902, sid. 448.

REPRESENTATIONSPROBLEM.

AV

FIL. D:R HJALMAR HARALDS.

Författningsrevisionen av 1918 förde oss fram till den absoluta demokratin, försåvitt det absoluta kan förverkligas på relativa ting. Är det någonting som fattas i detta ideal — och det är det givetvis, då det ju ännu finnes några garantier, därav en del nyskapade 1918, vilka såsom sådana enligt psykologisk erfarenhet synes de äkta radikalerna alldeles oerhörda, ehuru de förefalla de konservative alldeles otillräckliga — kan givetvis ingen makt hindra demokratin att förverkliga det.

Uppenbarligen är det en lugnande känsla härav, som betar reformkraven i det närmaste all hetsighet. Så med kravet på enmansvalkretsar i samband med de proportionella valens avskaffande, vilket ju för den liberala vänstern måste te sig som en revanche för det bittert kända nederlaget av 1907. Det vore ju överdrift att säga, att man icke hör mycket härom från det liberala partiets sida — åtminstone den liberala pressen har gärna då ett par stolta ord om enmansvalkretsarna såsom ett slags personlighetskrav: då man får rösta på människor, icke på partier, men den praktiska *politiken* vet föga om saken.

Man har väl en känsla av, gentemot sådana företeelser som det liberala partiets sprängning på förbudsfrågan, att svenska folkets idealer, så långt ifrån närma sig en partiuppdelning på enhetliga linjer efter »stora» frågor, att tvärtom de särintressen t. ex. i nykterhetsfrågan, som splittra sönder partilivet, just för de breda lagren te sig som de stora livsavgörande frågorna, gentemot vilka omsorgen om en »regeringsduglig» parlamentsmajoritet endast

är ett *krasst* världsligt bekymmer. Detta bildar icke någon gynnsam bakgrund för en agitation mot det proportionella valsättet, vid vars införande båda de större partierna, högern lika väl som socialdemokraterna äro komprometterade.

Mest ihållande har kravet på de proportionella valens avskaffande framträtt på enstaka håll som ett unghögerkrav å la Bismarck och Disraeli. Det är ett alster av den sedvanliga felkällan inom svensk politik, att tro vad man ser utrikes inom konservativ politik och *önskar* sig för Sveriges räkning också vara *verkligt* inom svensk politik. T. ex. den brittiska konservatismens valsegrar på den allmänna rösträttens grund under Salisbury på sin tid och nu senast Baldwin.

Det är väl just icke realistiskt att tänka sig svenska högern vinna en valseger över hela linjen, som skapar en regeringsduglig andrakammarmajoritet i försvarsfrågan under de allmänna valens auspicer. Resultatet förde väl snarare bli en klar vänstermajoritet i denna fråga.

Nu skall det gärna medgivas, att i grunden är den svenska högern icke sämre ställd än den brittiska. Vem tror, att den skulle kunna samla en konservativ majoritet i försvarsfrågan, om den hade ett sådant agitatoriskt lik i lasten som allmänna värnplikten!

Den brittiska imperialismen har icke, lika litet som motsvarande amerikanska strömning detta. Rüstningarna där beröra icke den enskilde valmannen genom personliga värnpliktsbördor, medan däremot respektive staters världspolitik tämligen direkt *gynnar* hans ekonomiska intressen genom att hävda nationens andel i världshandeln. Huru detta sker, avläser skattebetalaren tämligen tydligt i börsrapporterna: Därför låter han gärna den ledande plutokratien med dess administrativa hjälpkrafter använda ett tillräckligt antal millioner för att stärka den politik, som börsrapporterna ange som den riktiga. Det är ju för storfinansien och dess organisationer, banker och aktiebolag, en enkel bokföringsfråga att taga så pass mycket av bördorna på sina egna skattsedlar, att skattebetalaren hålles vid gott lynne. Då han även ganska långt ner är *aktieägare* fordrar han icke det finansiellt omöjliga härvidlag.

Anlopp på näringslivet och förmögenheten mötes därför i England av en majoritet på en bred demokratisk front. Börsvärdenas fall åstadkommer helt enkelt en reaktion, som försätter ett regeringsparti i minoritet, och därmed åstadkommes den växling mellan partierna, som är parlamentarismens förutsättning för att kunna kontrollera sig själv.

I Sverige, där man ännu säger: jag har aldrig ägt en aktie, med samma min som: jag har icke burit vilddjurets märke, finnes icke denna förutsättning för parlamentarismen i brittisk mening.

Svenska riksdagen måste därför *inom sig* ha den garanti mot partiväldets ensidighet, som i England majoritetens växling mellan partierna innebär. Den måste i sig ha en så pass stark representation för nationens huvudintressen, att en politik, som kränker något av dessa, åstadkommer en omsvängning av majoriteten *inom* Riksdagen. Märk väl; jag skriver icke en fullständig representation för *alla* intressen — dessa få göra sig gällande med publicitetens och organisationens hjälp — utan endast så pass stor jämvikt mellan intressena, att icke ett intresse dominerar och på grund av säkert maktinnehav kan sätta sig över *motsatta* intressens krav.

På *denna* grundval kan då uppbyggas en parlamentarism med rotation mellan höger och vänster, även om lederna i denna rotation ej skulle utgöras av tvänne enhetliga partier, utan majoritet skulle vinnas såsom bland *valmännen* inom den brittiska parlamentarismen; genom att en centergrupp ger utslaget åt ena eller andra sidan.

Det torde komma att invändas gentemot detta, att den intresserepresentationens princip, jag här pläderar för, är otidsenlig, emedan den en gång för alla fått vika för de allmänna valens.

Häremot må endast invändas, att en intresserepresentation i statslivet icke synes vara omöjlig åtminstone som ett *framtidsprogram*, när hela *samhället* omspinnes av intresserepresentationen, som icke utan framgång sträva att rycka till sig den politiska makten.

Vidare har ju redan nu den längst i radikal riktning avancerade rörelsen i nutiden, bolsjevismen, i sina arbetare- och soldatråd, bonderåd o. s. v., ställt sig på intresserepresentationens grund.

Men det är icke närmast tal om att *direkt* införa intresserepresentationens princip i riksdagsordningen, så mycket mera som intresserepresentation och allmänna val i den historiska verkligheten icke förekomma som absoluta motsatser, utan i samband. Allmänna valen ha uppkommit inom en historisk ståndrepresentation, brittiska parlamentet, i det stads- och lantvalkretsarna med tiden icke kommo att representera några enhetliga (stånds) intressen, vilket senare med 1834 års parlamentsreform alldeles upphörde i princip. På samma sätt ansågs hos oss vid 1866 års reform skillnaden mellan lant- och stadsvalkretsar icke strida mot de allmänna valens princip.

Det är icke längre än till denna nationella princip jag vill återgå vid den allmänna rösträttens organisation, emedan det icke är tryggt att gå längre. Allra minst är det tillrådligt att lämna demokratiens och den allmänna och lika rösträttens grund. I denna tid, när rättsordningen sättes ifråga av det revolutionära våldet genom underkännandet av valens utslag såsom skett i Finland och Ryssland, är det icke tryggt att mot detta bara sätta det lika godtyckliga antirevolutionära »fascistiska» våldet.

Ludwig v. Gerlachs: icke *kontrarevolutionen*, utan *motsatsen* mot *revolutionen*, torde här vara det rätta. Menige man torde i vår tid behöva genom allmänna rösträttens existens påminnas om, att *folkets* vilja är grundvalen för statsmakten och torde ej ha nog med Kants *fingerade* samtycke från folkets sida, att varje laglydig medborgare *måste anses* genom sin pliktmässiga underkastelse under rättsordningen gilla denna. De revolutionäras hat mot den allmänna rösträtten torde vara bästa beviset för dess hinderlighet för deras planer; dylika koryféer ha fina näsor.

Det är helt enkelt den s. k. Mossebolinjen vid val till Andra Kammaren, vilken vi med stöd av en så vetenskapligt politisk auktoritet som Kjellén yrka på, en renlig åtskillnad mellan land och stad i avseende på valkretsindelningen.

Men det är icke nog med att lägga köpingar och även municipalsamhällen till städerna, jordbruks- och stadsbefolkningen skilja sig icke numera efter landskommuner och städer. Det gäller helt enkelt att rensa ut den icke jordbruksidkande befolkningen från lantvalkretsarna och därigenom »renodla» dessa.

Alltså köpingar och municipalsamhällen föras till städerna, vars valkretsar därmed torde bli mycket mera sammanhängande, när till småstäderna lägges stora industriområden o. d.. Man torde icke då behöva sammanföra — på grund av den ringa folkmängden — allt för många och därmed avlägsna småstäder för att få tillräckligt stora valkretsar. Än mer, saken torde gå ännu lättare, om man i dessa stadsvalkretsars vallängder inför alla de i företag, uppförda på handels- eller industriregistret, arbetande, alla i sjöfart och kommunikationsväsendet verksamma och så vidare.

För konsekvensens skull kunde man ju föra den jordbrukande befolkningen inom städerna — med nuvarande införlivningspolitik en allt vanligare företeelse — till lantvalkretsarna, vilket dock av *praktiska* skäl icke är nödvändigt, om det möter för stora tekniska svårigheter.

Valkretsindelningen särskilt för städernas räkning blir lättare genomförbar, om man återgår till enmansvalkretsarna. Liksom de försvunno med upphävandet av åtskillnaden mellan land och stad, må de nu återkomma med den. Det torde motsvara rättsmedvetandet, sådant det historiskt utvecklats sig, ganska väl, att väljarna få rösta på kända kandidater inom sin egen valkrets, så långt ger jag ivrarna för enmansvalkretsar rätt, även om icke alla hänsyn få offras för detta önskemål.

Men enmansvalkretsar kunna icke efter den danska valreformens tänkas utan *tilläggsmandat* för att utjämna orättvisor. »Den proportionella rättvisan» är ju ett bra slagord efter som det visat sig agitatoriskt *verksam*, men icke genom sin *förnuftighet*. Rättvisa och rätta proportioner svära icke mot varandra, tvärtom: ett arvskifte är rättvist, om arvet fördelas i rätta proportioner, en lönetvist får en rättvis lösning om den rätta proportionen vinnes mellan lön och arbete, mellan kapitalets och arbetets intresse o. s. v. Ett straff är rättvist, om det står i *proportion* till brottet. Den proportionella rättvisan är precis lika rättvis som principen i en man, en röst; icke mer, men heller icke *mindre*.

Men rationellare är, att proportionaliteten tillgodoses i själva valhandlingen, icke genom ett tillägg i andra hand; alltså genom proportionella val i kombination med enmansvalkretsarna.

Detta är möjligt, fastän det *låter* motsägende.

Det fel, som skall undvikas med tilläggsmandat likaväl som genom proportionell valmetod är ju, att vid majoritetsval i enmansvalkretsar det ena partiet blir »underrepresenterat» det andra »överrepresenterat» d. v. s. att det ena får ett i medeltal mindre antal representanter i förhållande till röstetalet än det andra och det andra ett i medeltal större antal representanter i förhållande till det förra. Det förra har större antal röster än valkvoten, d. v. s. antalet röster dividerat med antalet representanter, det senare mindre antal.

Det har sagts, att det proportionella valsystemet icke kan rättvist genomföras utan att hela riket bildar en enda valkrets. Något orimligt ligger väl i grunden icke i en sådan anordning, då ju riksdagsmännen skola representera *hela* folket, icke dess lokala enheter. När man i alla fall ryggat tillbaka för tanken, är det väl helt enkelt en fördöm ur den nu gällande valrättsteoriens synpunkt. Men en berättigad fördöm ur synpunkten av teorien om rösträtten som en *folkrepresentativ* statsfunktion. Rösträtten är en statens funktion utövad av den enskilde som organ åt staten, men denna statsfunktions *uppgift* är att *representera folket* i dess mångfald — enheten representeras av *staten* genom dess regering. Härvidlag bör både den lokala och kvalitativa mångfalden komma till sin rätt.

Ur denna synpunkt kan man ge den fördöm i folkmedvetandet rätt, som vill att de lokala skiljaktigheterna inom folket skola representeras inom rimliga gränser. En av dessa gränser är antalet riksdagsmän. Redan att denna gräns finnes visar, att principen har relativ, icke obetingad giltighet. Den får således icke lädera viktigare intressen t. ex. det, att partierna bli rättvist representerade i förhållande till sitt röstetal, så att ej folkviljan förfuskas i sitt representativa uttryck.

Lokalrepresentationsprincipen bör således få vika för kravet på proportionell rättvisa, när de kollidera. Detta sker ju genom tilläggsmandater, som ju icke kunna vara i samma mening lokala som de vanliga mandaten.

Dock synes motsatsen mellan dessa båda principer kunna i någon mån upphävas genom att med enmansvalkretsarne kombinera, icke tilläggsmandat, utan principen om riket som en enda

valkrets. Detta skulle ske helt enkelt på det sättet, att enmansvalkretsar återinföras i de domsagor och de städer, som ha lagom befolkning för att välja en representant. Denne förklarar vald, om han uppnår valkvoten i ovan angiven mening, hans röstetal utöver denna liksom de på minoritetskandidater förspilda rösterna komma sedermera respektive partier till godo. Dylåka valkretsar bildas med genomförande av den Mossebolinje, som ovan skisserats. De städer och domsagor, som med nämnda Mossebolinjens hjälp ha nog folkmängd att få tillsätta flere representanter — de senare torde väl bli sällsynta — få bilda flermansvalkretsar. Har ingen kandidat uppnått valkvoten övergår mandatet till fördelning i en vidare krets, länsvalkretsen, varav tvänne alltid finnas, en stads- och en lantvalkrets i ovan angivna mening, eventuellt bestående av tvänne län, delar av tvänne eller ett län och delar av ett annat. Hit gå också överskottsösterna från de enmansvalkretsar i länet, där mandatet *tillsatts*, både majoritetens överskottsöstes och minoritetens alla öoster. Kunna icke alla platserna inom länet på detta sätt placeras, övergå de återstående jämte kombinerade överskottsöstes till riket som en enda valkrets, där fördelning i sista hand sker efter relativa antalet öoster utan hänsyn till valkvoten, enär ju slutresultatet måste vinnas.

Härmed är ett så vitt görligt rättvist d. v. s. proportionellt riktigt resultat av valet vunnet, enär jordbrukarebefolkningen, som på grund av avstånden icke *kan* lika talrikt deltaga i valet som de i stadsliknande, d. v. s. tätbebyggda samhällen, icke går miste om sin proportionellt rättvisa representation därigenom. Vilken är denna representation? Den kan vara *lika* stor som stadsnäringens befolkningens utan hänsyn till antalet. Som något avsteg från demokratiens princip torde detta icke komma att uppfattas, alldenstund det ej avser ett förhållande mellan »högre» och »lägre» samhällsklasser med den högres gynnande, utan likställande av tvänne lika brett demokratiska och i alla fall ur rikets intressesynpunkt *likvärdiga*, emedan båda var för sig fylla funktioner, som icke kunna undvaras.

Men hyser man betänkligheter ur demokratisk synpunkt, kan man låta lant- och stadsvalkretsarna representeras efter sitt folktal. *Problemet*, att de förra ej underrepresenteras på grund av de besvärliga röstningsförhållandena, är i alla fall löst.

Nu torde den invändningen framkomma just ur det känsloläge, som driver fram kravet på enmansvalkretsar, att det kan hända under denna ordning, att man med sin röst hjälper fram icke sin egen kandidat, utan en helt annan i en helt annan landsända. Härpå må svaras, att det ovan föreslagna valsättet med enmansvalkretsar kompletterade med proportionella val till undvikande av rösträttssplittring hjälper fram den kandidat man röstar på, nämligen, om han får tillräckligt antal röster, mera kunna icke heller enmansvalkretsarna åstadkomma. Men i motsats till den absoluta röstspillning, som logiskt möjligt kan gå ända till majoritetens antal — 1, hjälpa de i enmansvalkretsen bortkastade rösterna till i andra valkretsar. Ett litet parti torde då ha utsikter att få åtminstone *någon* representant i hela riket. En röst är väl icke bortkastad, om den hjälper andra av samma åskådning, även om den icke kan hjälpa ens egen kandidat. Vill man icke göra det, vilket fall är möjligt, men knappast tänkbart, kan man ju sörja för detta genom att välja en partibeteckning avpassad endast för enmansvalkretsen, vilken man ju för all säkerhets skull kan till sista stund hålla hemlig. Risker, att man med sin röst hjälper fram en annan kandidat än den man röstar på, förefinnes ju även vid majoritetsvalen, t. ex. om man genom att rösta på en moderat kandidat för att vinna centerröster åt partiet helt enkelt råkar förfela detta, men bringar sitt parti i minoritet i stället, så att det blir orepresenterat. Partibeteckning vid proportionella val förebygger detta.

*

Gå vi nu till Första Kammaren efter författningsrevisionen, så låter sig utan vidare konstateras, att den mot förmodan bibehållit sin karaktärsskillnad från Andra Kammaren och därutöver fått en karaktär av senat i motsats mot den primitiva folkviljan t. ex. mot nykterhetsfanatismen. Men varför icke *utveckla* den vidare i samma riktning på demokratiens grund.

Genom att valen förrättas av *flere* landstingskorporationer tillsammans, ha i själva verket valen övergått från korporationsval till *klassval*. I själva verket ha de kommit ganska nära senatorsvalen genom de franska generalråden, vilka förrättas av dessa de franska landstingen ej ensamma, utan jämte de deputerade,

för departementet, arrondissementens råden och representanter för kommunerna. Med så mycket större skäl borde Första Kammarens valmanskårer, som ju icke äro slutna korporationer, kunna vidgas med utom dem stående väljare till Första Kammaren.

Jag tänker härvid närmast på de akademiskt graduerade och de, som avlagt examina vid härmed ur bildningssynpunkt likställda högskolor, vilka borde få rösta tillsammans med landstingsmännen — eventuellt elektorerna i städer. Härigenom skulle Första Kammarens senatskaraktär ytterligare understrykas och skärpas. Vill man till gengäld utesluta akademikerna från rösträtt till Andra Kammaren, må det vara hänt, karaktären av borgare- och bondestånd på dess båda kategorier blir då mera understruken hos dessa och icke till skada. Landstingsmännens och elektorernas dubbla rösträtt blir ju motiverad av deras *val*. I så fall kunde det tänkas som en konsekvens, ehuru det lika litet är av praktisk betydelse som om akademikerna även få rösta till Andra Kammaren, att Första Kammaren borde utses uteslutande bland de till den röstberättigade.

Naturligtvis är det intet hinder, att sedan man övergivit de *slutna* korporationerna som grundval för Första Kammaren, efter franskt mönster låta även andra kommunalmän än landstingsmän välja.

Man observere, att i denna kategoriklyvning finnes ingen motsats mellan borgare och arbetare. Detta är helt naturligt, emedan lantbefolkning och stadsbor ha sin speciella uppgift i nationens liv men arbetare och arbetsgivare ha det icke, utan fylla endast en uppgift *tillsammans*. Intresse-motsats emellan arbetare och arbetsgivare må taga sig uttryck av sig själv i organisationer på det sociala eller politiska området. Riksdagen kan endast innesluta de sociala huvudkategorierna, icke alla med fullständighet. I framtiden är en annan sak, men om den veta vi icke, om den går i denna eller annan riktning.

Man torde kanske anse det för ett fattigdomsbevis, att jag icke försett min uppläggnings av problemen med statistik. Må hända finner man häri en svag punkt att angripa, förmenande t. ex. att ur Mossebolinjens synpunkt renodlade domsagor sällan räcka till som underlag ens för enmanskretsar. Detta blir då en förskjutning

i min problemställning, som icke kan vara annat än önskvärd för mig, emedan mina läsare då få en välgörande känsla, att de själva äro med i att föra den dialektiska utvecklingen av problemen vidare, icke att de utsättas för ett givetvis misslyckat försök att bindas vid *min* problemlösning.

Man torde också invända, att det ytterst sällan torde inträffa, att någon blir vald i de enmansvalkretsar jag skisserat. Kanske kunde det då ske i andra och större. Jag har endast velat taga 1866 års valkretsindelning till utgångspunkt, emedan frågan om dess återupplivande i någon form ju därvid nödvändigt sammanhänger med det representationsproblem, kravet på enmansvalkretsar drager med sig. Det är helt enkelt en *uppgift*, som allra minst anhängarna av enmansvalkretsar ha rätt att undandraga sig, om de tro på rättvisan i sin sak, att genomföra val i dylika, även om de ej få ta *orättvisan* av röstspillning i de slutna enmansvalkretsarna till hjälp. *Möjligheten* att genomföra ett val med absolut majoritet bör ju ge ett starkt incitament åt arbetet att genomföra det. Bildandet av socialt homogena lantmannavalkretsar bör starkt främja övertinnandet av partispliftringar. Och i stadsvalkretsarna bör eliminerandet av lantmannaelementet, som ej passar i dilemmat *borgerlig* contra *socialistisk*, befrämja ett *tvåpartisystem* på grundvalen av denna motsats. Båda dessa faktorer torde gynna verkliga majoritetsval i enmansvalkretsar i första omgången.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

I. Politik.

Några arbeten av statsvetenskapligt intresse utkomna under år 1924. I denna tidskrift komma efter hand några av de viktigaste

under året utkomna bidragen till den statsvetenskapliga litteraturen att bli föremål för utförligare omnämmande. Sålunda komma att recenseras bl. a. C. A. Reuterskiölds *Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt, samt vissa internationella öfverenskommelser utg. med anmärkningar* (D. 1, 2, Upps. o. Sthm 1924, 7: 50, 8:—), av vilken d. 1 omfattar regeringsformen och successionsordningen, d. 2 de internationella urkunderna och den ännu ej utkomna d. 3 skall omfatta riksdagsordningen och tryckfrihetsförordningen, vidare Erik Fahlbecks doktorsavhandling *Riksrättsinstitutet i 1809 års författning* (Akad. avh., Uppsala 1924, 344 s., 3:—), som analyserar gällande rätt samt ger en författningshistorisk belysning av bakgrunden till dess stadganden, under det att »institutets konfrontering med det politiska livet» t. v. lämnats åsido; Hjalmar Haralds *Den moderna folkrepresentationens uppkomst, en historisk undersökning* (Lund 1924; 140 s., 3: 50), som börjar med en översikt av franska revolutionens representationsformer och därefter i särskilda kapitel behandlar restaurationens representationsformer, dessas utveckling under inflytande av julirevolutionen och av februarirevolutionen samt »imperialismen och allmänna rösträttens genombrott» och »allmänna rösträttens segertåg och demokratiens triumf genom tyska revolutionen» för att till sist i allra största korthet söka analysera »den moderna statens kris»; samt Helge Granfelts historiskt-folkrättsliga studie *Das Dreibundssystem 1879—1916*, vars hittills utkomna första del (Bd 1, Akad. avh., Göteborgs högskola, tr. Sthm 1924, 22 + 416 s., 9:—) behandlar utvecklingen »Vom Zweibund bis zum Sturze Bismarcks».

Jämte dessa förtjäna emellertid också ett antal andra att uppmärksammas. Bland bidrag med intresse för vårt lands konstitutionella historia må sålunda ett par omnämnas.

Nils Forssells lilla populära skrift om *Karl XIV Johan* (Sthm 1924, 92 s., De största märkesmännen 18, 1: 75) ger bl. a. en

kort antydan om Karl Johans ställning till sina statsråd samt i samband därmed om statsrådsberedningens inrättande och dess inverkan på kungens ställning till statsrådet.

Carl Hallendorffs *Från Karl XV:s dagar* (Sthm 1924, 288 s., 9: —) bjuder från berörda synpunkter på åtskilligt av intresse. En ganska utförlig framställning ägnas åt »Ministärskiften och krisrykten» (s. 65—100). Inledningsvis formulerar förf. sin grundsyn på Karl XV:s konstitutionella ställning på följande sätt: »Till det romantiska tidsskedets trossatser hörde också, att det personliga kungadömet var rättsordningens grundval, och den unge furste, som då fostrades för kronan [Karl XV] accepterade mycket gärna en åskådning, vilken passade så väl för hans håg att synas... Med programmet att regera själv tillträdde Karl styrelsen, och formellt släppte han det aldrig. Reellt kunde han lika litet som någon annan ändra på det moderna statslivets tvångsordning, varigenom sakavgörandet flyttas över till rådgivande och förberedande auktoriteter. Det kom blott för dessa an på att vid eventuella konflikter med den kungliga viljan finna sådana former, att nödtvungna eftergifter syntes så litet stötande som möjligt.» Det framhålles, att det egentligen var på det personliga området, som Karl ville göra sin myndighet gällande, och att därvid givetvis ombytena i hans rådgivarekrets spelade störst roll och därför bäst antyda arten av Karls personliga regeringssätt. När Karl XV som kronprinsregent tillträdde styrelsen, synes han ha tänkt sig statsråden som »ett slags politiska och administrativa generaladjutanter, vilka prompt och säkert skulle göra hans vilja inom förvaltning, lagstiftning och riksdagsarbete. Det var med sådan tankegång han accepterade den term om 'en helgjuten konselj', vilken antagligen hans politiske mentor Henning Hamilton skänkt honom: helgjutenheten skulle tydligen bestå i, att styrelseherrarna inhördes kommo väl överens och lätt samarbetade för att utföra hans, regentens, avsikter». Förutsättningen för kungens teori var emellertid givetvis ett konstant intresse för regeringens allmänna ledning från kungens sida, ett segt och målmedvetet dirigerande utan förvillande detalj-ingrepp, eller raka motsatsen mot Karls hela läggning. För vissa av statsråden, som hade erforderligt lugn och tålmodighet blev det ej svårt att i huvudfrågorna göra sina synpunkter gällande. Men i många fall kom det till slitningar och strider, som vanligen slutade med kungens nederlag, som måste bemantlas, och det är därav som en del av ministerombytena förklaras.

Till belysning av förändringarna i ministären vid Karls regeringstillträde publiceras ett antal brev från Henning Hamilton och A. Ehrensvärd åren 1857—58. Också från ståthållarstriden 1859—60 och Hamiltons därav orsakade avgång ur statsrådet 1860 lämnas en del interiörer. Därefter berörs krisryktena 1862 och följande år. Det framhålles, att kungen synbarligen gärna velat göra sig av med De Geerska regeringen men ej kunde besluta sig härför. Att det trots alla motsättningar aldrig kom till formelig

brytning, har sin förklaring i Karls eget temperament. »Mot ministärens kompakta endräkt kommo hans orakelmässigt framträdande försök till personligt regemente till korta. Men reflekterade han på att avlägsna dess medlemmar, måste han säga sig att efterträdare med verkligt anseende voro svåra att finna». Beträffande ministerkrisen 1870 framhålles det starka draget av personligt ingripande från kungens sida: det var hans hemställan till Ugglas att taga avsked, som blev den närmaste orsaken till ministärskiftet.

En annan huvuddel av Hallendorffs bok utgör ett bidrag till den så sällan behandlade frågan om vårt partiväsens uppkomst. Det är en framställning angående Lantmannapartiets första år (s. 197—233), som innehåller åtskilligt material av värde hämtat dels ur C. G. Indebetous memoaranteckningar, dels ur Eric Erssons i Vallsta brevväxling. Här återges Indebetous skildring av det »frimureri av missnöjda», som gjorde sig märkbart i den efter representationsreformen valda andra kammaren, av det förberedande möte mellan ett dussin personer som han bevistade i källaren »Bacci tempel» vid Trångsund samt av de fortsatta sammankomsterna på Berzelii källare och i La Croix salong samt lantmannapartiets första segrar, bl. a. förberedelserna till utskottsvalen vid 1868 års riksdag. Hallendorff karakteriserar härefter i få ord de bonderepresentanter, som varit de samlande namnen, kärnan i den nya sammanslutningen: veteranerna från det forna bondeståndet Jan Andersson i Jönsvik, Eric Ersson i Vallsta och Carl Ifvarsson i Varestorp, av vilka han synbarligen anser antagligt, att Eric Ersson varit »den ursprungliga sammanslutningens medelpunkt». Några brev till denne från de båda nämnda riksdagskamraterna åren 1868—70 återgivas här, av vilka de tidigare, som innehålla fåfänga anmaningar till den sjuklige Eric Ersson att mottaga återval till 1869 års riksdag, ge en klar bild av den stora betydelse man inom lantmannakretsar tillmätte hans person samt av misstron mot »våra så kallade ledare» (Posse och Key), under det att de senare avse att hålla vännen underrättad om ärendenas gång samt emellanåt att begära hans hjälp till påtryckning på en och annan oviss kamrat. Breven före valen 1869 visa hur lantmannapartisterna ännu ej kände sig säkra i sadlen och de mest skilda rykten cirkulerade, men efter valen visar sig t. o. m. den eljest nog så ängslige Carl Ifvarsson högst tillfredsställd med utgången och känner partiet stabiliserat samt uttrycker blott till Eric Ersson sin önskan: »Ack om du nu varit med och kunnat hjälpa oss i detta svåra wärf!»

Docenten Fredrik Lagerroth har i en uppsats i *Tiden* (årg. 1924, s. 34 ff.) sökt komma till ett svar på frågan: »*Var konungens borggårdstal grundlagsstridigt?* En studie med anledning av tioårsminnet». Förf. anser att lidelserna omkring borggårdstalet nu böra ha hunnit lägga sig, så att denna rent teoretiska fråga kan upptagas till förnyad behandling. Till en början fastslår förf. som sin bestämda uppfattning, att konungens proklamerande av ett visst försvarsprogram som det enda riktiga och hans förklaring att han

ej ville dagtinga med denna sin övertygelse stred mot den avsikt som grundlagsstiftarna haft med de paragrafer som handlade om kungens förhållande till sina rådgivare, så mycket mer som konungen vid ifrågavarande tillfälle synbarligen vid brytningen med ministären Staaff ej hade en ny ministerlista klar. Lagerroth går emellertid därefter frågan in på livet från en annan synpunkt och undersöker, med hänvisning till grundlagarnas egen föreskrift om tolkning efter ordalydelsen, huruvida konungen juridiskt sett förbrutit sig mot någon grundlagsparagraf. »Konungens viljebildning i psykologisk mening är för statsrätten oåtkomlig» och hans gärningar äro som bekant från allt åtal fredade. Hans »beslut» i vanlig psykologisk mening — även om de taga sig uttryck i politiska utfästelser av än så vådlig natur — kunna ej åtföljas av straffrättsliga verkningar. »Politiskt betydelsefulla handlingar förbli de dock rättsliga nulliteter». Det är helt enkelt en motsägelse att tala om ett grundlagstridigt kungligt beslut. Till sist lämnar förf. en rad exempel, som avse att uppvisa att det här berörda fallet ej är det enda, där det faktiska avgörandet äger rum utanför de av grundlagarna utstakade rāmärkena. Detta gäller framför allt om riksdagsmännens vallöften till sina kommittenter, som äro analoga med kungens utfästelser till bondetåget. De äro, också de, politiska nulliteter men omintetgöra vad grundlagsstiftarna velat vinna med bestämmelserna i RO § 1 och degradera dessa bestämmelser till »vad 1809 års män minst av allt ville, att de skulle bli, tomma former».

På förvaltningsrättens område bör framför allt erinras om Docenten Nils Herlitz utförliga framställning ang. *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet* (Sthm 1924, 30 + 483 s., 7: 50). Denna har till syfte att ge bakgrunden till en kommande redogörelse av samma hand för den svenska stadsförvaltningens utveckling från 1830-talet till fram på 1860-talet, den stora omdaningsperiod, som utmynnar i 1862 års genomgripande nyskåpelse. Genom en dylik ingående karakteristik av förhållandena under 1830-talet, som innebära »slutpunkten i ett långt skede av långsamt fortgående förändringar, av stilla, stundom omärklig utveckling», får man, menar förf., tillfälle att se den äldre ordningen — ej, som i en vanlig historisk framställning, i belysning av dess historiska betingelser — men på sätt och vis än mera åskådligt och påtagligt, »med den generations ögon som avslutade den».

Framställningen har på grund av den trots allt jämförelsevis likformiga karaktären av de svenska städernas förvaltning kunnat få en alltigenom rent systematisk form, olika förhållanden och inrättningar behandlas i deras logiska sammanhang med exemplifierande upplysningar om de växlande anordningarna i olika städer. Det framhålles av förf. att arbetet härigenom kommer att utgöra en bestämd motsats till ett likartat grundläggande arbete för engelsk stadsförvaltning av S. och B. Webbs, vilka i stället valt metoden att lämna en rad fristående förvaltningsrättsliga monografier.

I ett inledningskapitel behandlas »de stadsbildande faktorerna»: kyrka och undervisningsanstalter, staten och dess förvaltningsapparat samt stadsmannanäringarna, och dessa olika faktorer betydelse för våra svenska städer, varefter en framställning av »det svenska statsväsendet» vid mitten av 1830-talet lämnas, närmast byggd på 1823 års klassifikation av städerna och utmynnade i en allmän karakteristik, som går ut på att städerna vid denna tid varken ekonomiskt eller kulturellt spelade en roll i någon mån jämförlig med städerna i våra dagars Sverige.

Innan förf. går närmare in på frågan om stadsförvaltningens grunder, framhåller han, hurusom den svenska förvaltningens historia bestämmes av tre olika faktorer: växelverkan: äldst självstyrelsen, menigheternas organiserade samarbete, därefter redan under medeltiden den kyrkliga förvaltningen och slutligen den kungliga förvaltningen. Det framhålles därvid, hurusom en bestämd skillnad existerade mellan landsbygden och städerna i förevarande avseende. Under det att på landsbygden de gamla menigheterna till väsentlig del förlorat sin korporativa karaktär och deras insats i den lokala förvaltningen var jämförelse ringa, levde städernas självstyrelse kvar med obruten livskraft, vilande på en samverkan mellan stadsmenigheterna och kronan.

I ett särskilt kapitel undersökes den menighet, som var stadsförvaltningens subjekt och uppvisas, att denna ursprungligen utgjordes uteslutande av det yrkesbestämde samt i skrån och societeter slutna borgerskapet, men att ett vidsträcktare menighetsbegrepp vid denna tidpunkt höll på att arbeta sig fram.

Karakteristiken av stadsförvaltningens uppgifter föregås av en utredning, som avser att uppvisa, att varje gränsbestämning mellan statliga och — enligt nutida uttryckssätt — kommunala uppgifter måste bli hopplös för äldre tider, och detta alldeles särskilt för Sveriges vidkommande, där städerna jämte rikets övriga ständer stodo bakom rikets förvaltning i allmänhet. Som stadsförvaltning räknas all »den inom städerna utövade verksamhet, i vilken organiserat deltagande av deras menigheter förekom».

Uppgifterna uppdelas efter sakliga grunder i fyra stora grupper: å ena sidan rättskipningen, å andra sidan politi och ekonomi, i sin tur uppdelad i lokal politi och ekonomi, kyrka, skola och fattigvård samt statsförvaltningens allmänna behov (statshushållning, försvarsväsen o. s. v.).

Nästa kapitel behandlar »stadsförvaltningens resurser», ett begrepp, som med hänsyn till de betydande förvaltningsuppgifter, som löstes genom stadsbornas personliga tjänster och naturaprestationer, är mycket mera omfattande än enbart stadskassans inkomster, en omständighet som betydligt försvårar varje försök att vinna en klar översikt.

Här skiljes i nära anslutning till samtidens betraktelsesätt mellan »donerade medel» (städernas jordar, som ännu på 1830-talet spelade en betydande roll i städernas förvaltning; avgifter på sam-

färdsel, handel och övriga näringar, en mångfald olika avgifter grundande sig på sedvanerätt, allmänna författningar eller särskilda statliga avgöranden samt diverse mindre kategorier tillhörande denna grupp) samt »menighetsbestyr», ombesörjda genom stadsbornas personliga insats, och »taxerade medel»: olika skatter antingen vilande på en menigheten lagligen åliggande förpliktelse eller ock principiellt grundande sig på de beskattades eget samtycke och fördelade på de skattedragande i allt väsentligt efter i den särskilda staden skedd övereskommelse.

Den därpå följande framställningen av »medeldispositionen» framhäver bl. a. bristen på enhetliga regler, det omedelbara förhållandet mellan resurserna och förvaltningsuppgifterna, även i de fall, där tillgångarna bestodo i pengar, samt den därav följande splittringen av medelförvaltningen.

Kapitlet om »stadsförvaltningens organisation» framhåller till en början magistratens alltjämt kvarstående centrala betydelse, formerna för tillsättandet av borgmästare och råd samt magistratens dubbla uppgifter: dömande och förvaltande, det sistnämnda en funktion utövad i vissa fall av magistraten ensam, i åndra fall i samverkan med borgerskapet (eller andra grupper av stadsbefolkningen) eller med landshövdingen. I fråga om »menighetens» organisation påpekas den grundläggande principen om att »den enskilde ägde talan i de mål, som rörde hans enskilda rätt», en i praktiken svårtillämplig regel, som emellertid delvis supplerades genom positiv rätt, formliga överenskommelser eller fast praxis. Borgerskapets rätt var alltid klar, men i vissa fall och i vissa städer hade även andra grupper rätt att delta. Ofta var det knappast menigheten som fattade beslut, utan den kunde snarare sägas »höras inför rätta», under det att magistratens åtgärd var den rättsligt avgörande. Å andra sidan krävdes principiellt allas samtycke, och voteringar, som i åtskilliga fall erkändes av lagstiftningen genom tillerkännande av laga verkan åt beslut av de »flesta röstägande» i en stad, var endast en sällan tillgripen nödfallsutväg. Normalt bestod menigheternas insats i deras hörande på allmän rådstuga, i vissa fall ersattes denna av organiserade yrkesgrupper, »societeter». Härtill kommo sockenstämmorna. Men de enskildas rätt kunde också utövas genom fullmäktige: städernas äldste, valda av borgerskapet, eller särskilda valda styrelser, det sistnämnda en form, som särskilt från ståndspersonernas sida påyrkades för att tillförsäkra dessa andel i bestämmanderätten. Utmärkande för förhållandet mellan menighet och fullmäktige var framför allt bristen i många fall på klarhet i avgränsningen av befogenheter. Under den period, som förf. sysslar med, framträder emellertid vid sidan om styrelserna för särskilda förvaltningsgrenar förelöparne till vår tids drätselkammare, här rubricerade med det gemensamma namnet »förvaltningskommissioner», i regel uttryck för en strävan till en centralisering av medelförvaltningen och ett övervinnande av splittringen, men alltjämt blott undantagsvis ägande tillräckligt

vidsträckta befogenheter eller nog bred medborgerlig grund för att kunna sägas ändra dragen i den allmänna bilden av 1830-talets stadsförvaltning.

I slutkapitlet om »städerna och statsmakten» framhäves, att statsmakten i vårt land blott jämförelsevis sparsamt ingrep i städernas förhållande: efter besvär, genom stadfästelse och slutligen utan anhängiggörande från städernas egen sida, det sistnämnda emellertid endast i ringa utsträckning; boken slutar med detta konstaterande av det vidsträckta utrymme »för en med ansvar för- enad självständig rätt», som den svenska självstyrelsen representerar.

Herlitz har också publicerat en översiktlig framställning av *De svenska städernas uppkomst och utveckling* (Sthm 1924, 13 s. + 8 bl., 0: 50), utgörande särtryck ur Internationella stadsbyggnadsutställningens katalog 1923. Det lilla häftet innehåller 8 kartor utvisande städernas läge och relativa storlek (invånarantal i förhållande till landets hela folkmängd) inom det nuvarande Sveriges gränser vid olika tidpunkter: vid 1200-talets början, omkring 1420, omkring 1570, 1644, omkring 1750, 1835, 1900 och 1923. Kartorna belysas av en kortfattad text, som ger en summarisk antydan om de allmänna faktorer, som betingat städernas uppkomst och utveckling i vårt land¹.

Den franska presidentkrisen 1924 Den djupgående konflikt i franskt statsliv, som tog sig uttryck i 1924

års konstitutionella kris, då president Millerand tvingades att avgå på grund av sina strävanden efter en stärkt presidentmakt, har redan tidigare något berörts i denna tidskrift genom den redogörelse som lämnats för ett par av de mest uppseendeväckande uttalandena från Millerands sida: ett tal i Evreux i oktober 1923 och ett kort därefter gjort uttalande i en intervju i *Revue de France* (Statsvetenskaplig tidskrift 1924 s. 273—276). Sedan Millerand den 10 juni 1924 avgått och efterträtts av en president av helt annat kynne kan motsättningen de båda statsmakterna emellan betraktas som åtminstone t. v. bragt ur världen, och en sammanfattande återblick på konfliktens längre tillbaka liggande orsaker och dess olika faser kan nu anses motiverad. Den redogörelse, som här skall lämnas, går tillbaka till en uppsats av prof. Hans Gmelin i Giessen, publicerad i *Archiv des öffentlichen Rechts* (N.F. Bd 8. H. 1—2 s. 192—224) med titel »Die Stellung des Präsi-

¹ En utredning av Herlitz med praktiskt syfte, som genom sin historiska och principiella del har intresse även i detta sammanhang är hans år 1923 utkomna »Utredning ang. vissa spörsmål rörande städernas domstolsväsen» (Sthm 1923, 164 s. Statens offentliga utredningar 1923: 6, 2: 50), som inledningsvis innehåller dels en redogörelse för magistratsinstitutionens historia med särskild hänsyn till avlösningsförhållandena samt för städers förläggande under landsrätt, dels en principiell undersökning av städernas privilegier samt styrkan av det rättsskydd som i dessa lämnas, med särskild hänsyn till rättskipningen.

denten der französischen Republik und die Bedeutung der Präsidentenkrise von 1924», som i sin tur till stor del stöder sig på i Revue du droit public publicerat material.

Den första delen av undersökningen utgöres av en skildring av presidentens maktställning enligt 1848 och 1852 års statskick samt enligt 1875 års författnings ordalydelse. Förf. förfäktar därvid bl. a., att presidentens svaga ställning i våra dagars Frankrike ej beror i första rummet på själva författningsbestämmelserna utan på sedvanesätt. Det är icke presidentens val genom nationalförsamlingen som därvid spelat den avgörande rollen utan hans svaga ställning gentemot kammaren på grund av omöjligheten för honom att efter den misslyckade kammarupplösningen 1879 (Mac Mahon) göra bruk av den honom tillkommande upplösningsrätten. Presidenten har vidare ganska begränsade möjligheter att göra sig gällande vid ministerkriser, även om splittringen i kammaren i ett stort antal smågrupper dock ger honom ett visst faktiskt inflytande på sammansättningen av den nytillträdande ministären. Man får ej heller överskatta presidentens rent »rådgivande» funktion. (Jfr Fallières ord till ministären: »Jag skall alltid öppet säga Eder min uppfattning. Ni skall i mig finna en uppriktig rådgivare, en säker vän, ibland en kritiker, men själva rättframheten i min ställning skall innebära en garanti för Er att det ej skall finnas någon Elyséepalatsets politik i motsats mot ministärens»). T. o. m. presidentens uppträdande som nationens representant genom hållande av officiella tal erfordrar ständigt ministeriell betäckning. (Jfr Poincarés ord: »Eftersom ministern dagen efteråt kan bli tillfrågad angående de uttalanden, som presidenten fällt, kan denne senare, om han ej på förhand konfererat med ministären angående det hållna talet, hastigt bli blottställd, ja rent av avklädd från topp till tå»). I fortsättningen understryker förf. det välkända faktum, att man i valet av president i regel för att undvika risken av ett försök till personligt regemente i stil med Mac Mahons hållit sig till personer, som redan »visat prov på sin medelmåttighet» (Jéze). Det enda exempel på motsatsen ända fram till allra senaste tid var valet efter mordet på Carnot år 1894 av Casimir-Périer, men denne såg sig också nödsakad att efter några få månader draga sig tillbaka. Man har ej heller i realiteten att räkna med ett återval till presidentvärdigheten, detta på grund av missbruk i ett särskilt fall (Grévy). Presidenten har som bekant vid flera tillfällen trätt tillbaka före mandattidens utgång (6 fall av 11; 2 ha avlidit som presidenter och blott 3 suttit tiden ut). Förf. går för sin del så långt att han förklarar, att presidentens avsägelse är hans enda politiskt självständiga handling; han kan motivera den med en skrivelse som ej behöver någon ministeriell kontrasignation. I ett par fall har emellertid presidentens tillbakaträdande ej varit frivilligt (Grévy 1887, och nu senast Millerand 1924). Metoden har helt enkelt varit den att kammaren vägrat att kommunicera med varje av presidenten tillkallad ministär. Förf. drager därvid upp en parallell

med det sätt, varpå norska stortinget framkallade unionsupplösningen år 1905:

Huvudparten av förf:s intresse faller emellertid på de välkända försöken under senare år att få till stånd en kraftigare regeringsmakt genom ett stärkande av presidentens befogenheter. Den första fasen av dessa reformsträvanden, som togo sin början omedelbart efter Fallières avgång som president, behöva ej refereras för svensk publik, då man kan hänvisa till Rexius »Studier i Frankrikes författningsproblem», som bl. a. lämnar en redogörelse för valet av Poincaré till republikens president år 1913. I fråga om omfattningen av det faktiska inflytande, som Poincaré utövade som president, framhåller förf., att denne tog personlig del framför allt i utrikespolitik och försvarsfrågor, men att man ej får göra sig en överdriven föreställning om det inflytande han utövade ens i dessa ärenden; han har själv i *Le Temps* omtalat hur litet han genom utrikesministeriet hölls à jour med de löpande angelägenheterna. Till sist, då han såg sig nödsakad att tillkalla sin gamle fiende Clemenceau som ministerpresident, sköts han själv helt åt sidan, så att han senare som ministerpresident år 1923 offentligt måste erkänna, att han som president haft annan mening än Clemenceau i fråga om fredsvillkoren. Poincarés misslyckade försök att skapa sig en starkt maktställning uppfattar förf. som ett tydligt bevis på att ett stärkande av presidentmakten utan författningsändring knappast ligger inom det möjligas gränser.

Efter Poincarés avgång 1920 gjorde sig på vissa håll en önskan gällande att göra ett nytt försök med en kraftig presidentmakt, i det att man lancerade Clemenceau som kandidat, men denne återtog sin kandidatur, då ett provval utföll föga gynnsamt för honom. Den i stället valde Deschanel, som hade en vacklande hälsa, hade säkert ingen som helst äregirighet i fråga om politiskt inflytande. Han ansåg en starkt maktställning alldeles utesluten, därest ej samtidigt en decentralisation ägde rum, och betecknande var att han ville införa ett vicepresidentämbete efter mönster från Förenta staterna för att man skulle erhålla en ersättare under sjukdom för presidenten.

Efter Deschanelns snart inträffade avgång valdes samma år Millerand till president, ett nytt försök att genom valet av en kraftfull personlighet ge ökad auktoritet åt presidentmakten. Millerands strävanden efter ett personligt inflytande på regeringsärendenas avgörande är ju ett otvetydigt faktum, även om förf. anser att man i vissa av hans åtgöranden utan verklig orsak velat spåra utslag av dylika tendenser. I bestämd motsats mot Poincaré hyste Millerand emellertid inga förhoppningar att utan författningsändring kunna få till stånd den av honom önskade maktutvidgningen, utan han koncentrerade sina ansträngningar på försök att vinna en revision av konstitutionen. Hans krav framträdde redan i en av honom före presidentvalet avgiven förklaring liksom senare i ett budskap till kamrarna omedelbart efter valet men erhöles sitt

tydligaste uttryck i de inledningsvis omnämnda uttalandena: talet i Evreux och intervjuen i Revue de France. Vad Millerand önskade var bl. a. upplösningsrätt gentemot deputeradekammaren utan senatens medverkan i de fall, då presidenten efter ett misstroende-votum fann en ministerkris omotiverad, samt vidare ett utvidgande av valkollegiet vid presidentval.

Presidentens tydligt uttalade tendenser behövde ej leda till någon konstitutionell kris så länge som ministerpresidenten delade hans sympatier, men ministären Poincarés nederlag i kammaren den 26 mars 1924 ledde till öppen konflikt. Till en början vägrade Millerand att mottaga ministärens demissionsansökan och förklarade, att därest Poincaré misslyckades i sina rekonstruktionsförsök, skulle han i alla händelser ej uppdraga regeringsbildningen åt någon, som ej ville fortsätta politiken i den av honom angivna riktningen: sparsamhet i den inre politiken och i den yttre fasthållande vid Ruhrområdets besättande. Förf. framkastar den frågan, om detta alltför påtagliga avslöjande av presidentens strävan efter ett personligt regemente berodde på en blunder eller om det hade sin grund i en medveten avsikt att bringa frågan om presidentens ställning inför valmännen. I vilket fall som helst försummade ej vänsterpartierna att understryka den missaktning gentemot parlamentarismen som låg i presidentens hållning och man drog upp paralleller mellan Millerands och Mac Mahons politik. När vänsterpartierna segrade vid majvalen 1924, inskränkte man sig också ej till att fordra ministerskifte utan krävde också presidentens avgång med den motivering, att han gått utanför den ställning, som författningen anvisade honom, och lidit nederlag, varför ingen medlem av vänsterpartierna av honom kunde mottaga uppdrag att bilda ministär. En ny omedelbar kammarupplösning var ej att tänka på. Millerand försökte i stället att omstämna kammarmajoriteten, men utan resultat. I ett budskap till kamrarna framhöll han, att författningen avsett att presidenten skulle vara oansvarig utom vid högförräderi. Om presidenten skulle tvingas att avgå av politiska grunder, skulle följden bli att han skulle bli en lekboll för partierna. Millerand lyckades verkligen få till stånd en ministär bestående av ett antal personliga vänner under Marsal, men blott för att de skulle kunna ge uttryck åt presidentens uppfattning i frågan och mottaga kamrarnas beslut, som Millerand på förhand förklarade sig ämna böja sig för. Senaten, till vilken han satt sitt hopp, uppsköt sin votering, under det att deputeradekammaren utan ett ord till motivering från majoritetens sida med 327 röster mot 217 den 10 juni antog en dagordning, som avböjde att träda i förbindelse med en ministär, som innebar ett förnekande av parlamentets rättigheter samt ett beslut att ajournera sig tills en regering bildats, som svarade mot landets suveräna vilja. Redan dagen därpå avgick Millerand, varvid han ånyo i ett öppet brev försvarade sin ståndpunkt och betonade, att han efter kammarnyvalen vänt sig till representerer för majoriteten men att dessa vägrat att samarbeta med

honom. För sin egen del menar förf. att man visserligen i betraktande av Millerands före valen uttalade vägran att tillkalla en ministär med annan ståndpunkt än hans egen ej kan anse hans betonande av sin stora trohet mot författningen fullt korrekt, men att trots detta kammarmajoritetens ståndpunkt måste betecknas som direkt författningsvidrig, som ett förmligt statsstreck.

När man till Millerands efterträdare valde Doumergue, innebar detta en återgång till det bekväma bruket att välja en mindre framträdande politiker till president. Och den maning, som senatens vicepresident riktade till honom vid meddelandet om valet, med framhållande av vikten att hålla sig inom författningens skrankor och anpassa sig efter folkviljan, var skäligen onödig. Presidenten skyndade sig att om och om igen försäkra att han ville stå över partierna som opartisk skiljedomare.

Resultatet av undersökningen blir alltså, att presidenten, som genom 1875 års författning erhållit en begränsad men ej alldeles betydelselös makt, i praktiken blivit ett statsorgan tämligen utan allt inflytande, och att presidentens alla försök att erhålla en starkt regeringsmakt ha misslyckats. Man är van att i motsats mot England som ett land, vars statsskick i så väsentlig grad vilar på sedvanerätt, ställa Frankrike med dess skrivna rätt. Men häremot hävdar förf., att det också i Frankrike finns en starkt utvecklad sedvanerätt. Poincaré har rätt, då han säger, att »dét är otvivelaktigt att i allmänhet en sedvänja är svårare att ändra än en lagbestämmelse». Ej heller Millerands försök att få till stånd en författningsreform har emellertid förverkligats. De franska kammarna ha en nästan vidskeplig fruktan för författningsändringar, kanske just på grund av lättheten att få dylika till stånd samt därför att vid upprepade tillfällen sådana ägt rum i samband med politiska äventyrligheter. All sannolikhet talar för att, därest ej utomordentliga förhållanden inträda eller en särskilt stark personlighet uppträder, det kommer att dröja länge innan presidenten erhåller en ändrad maktställning.

K. T.

Sakkunnigbetänkandet rörande Genèveprotokollet.

För Statsvetenskaplig Tidskrifts läsare skall här lämnas ett referat av det i rubriken angivna arbetets¹ innehåll. Att detta referat blir jämförelsevis långt, beror på svårigheten att ytterligare sammandraga den redan i betänkandet starkt koncentrerade framställningen. Vad åter angår betänkandets aktualitet, må erinras därom, att Genèveprotokollet får anses »dött och begravet» endast i den mening, att dess obeskrivna förverkligande är uteslutet. De stora problem, det velat lösa, stå alltså i det mellanfolkliga intressets, mittpunkt, och till diskussionen om dem utgör protokollet ett bidrag, vilket det fortsatta meningsutbytet aldrig kan gå förbi. — Avslutningsvis skall tilläggas ett par erinringar med anledning av en mot betänkandet framställd kritik.

Sakkunnigbetänkandet förutskickar en *historisk inledning*, ägnad att belysa uppkomsten och sammanknippningen av de tre huvudproblem, som i protokollet behandlas. »Nedrustning» och »trygghet» hade varit föremål för ingående uppmärksamhet från Nationernas förbunds sida redan före den femte förbunds församlingen. En betydelsefull produkt härav var förslaget till »garantitraktat» av 1923. Först med femte församlingen (sept. 1924) är det som frågan om skiljedomssystemets utvidgning föres fram i diskussionens förgrund. Resultatet av församlingens och dess utskotts intensiva arbete på alla de tre stora frågornas lösning blir så det »protokoll angående avgörande på fredlig väg av internationella tvister», som genom en den 2 oktober 1924 av de 48 representerade staternas ombud enhälligt antagen resolution anbefalldes till samtliga förbundsmedlemmarnas allvarliga övervägande.

På inledningskapitlet följer en kortfattad översikt av protokollets innehåll, varpå de sakkunnige övergå till kommentären av de särskilda artiklarna. Därvid beaktas i vederbörlig mån jämväl det till protokollet hörande officiella utskottsbetänkandet.

Före behandlingen av huvudfrågorna träffar protokollet i sin första artikel vissa bestämmelser rörande *protokollets förhållande till nationernas förbunds akt*. Närmast till hands kunde synas ligga, att de nya anordningarna varit avsedda att antagas som ändringar i nämnda akt. Som man emellertid icke förmenade sig hava att omedelbart räkna med en så pass omfattande anslutning till protokollet från förbundsmedlemmarnas sida, som för revi-

¹ Betänkande rörande det s. k. Genèveprotokollet angående avgörande på fredlig väg av internationella tvister. Avgivet av tillkallade sakkunnige. — De sakkunnige äro landshövding Nils Edén, ordförande, samt landshövding Oscar von Sydow, envoyé Torvald Höjer och professor Sigfrid Wallengren, varjämte utrikesdepartementets folkrättssakkunnige, förre statsrådet Eliel Löfgren delvis medverkat. — En fransk upplaga av betänkandet utkommer inom kort.

sion av förbundsakten erfordras (art. 26), gav man åt den blivande nya överenskommelsen sådan karaktär, att därmed skulle konstitueras en särskild sammanslutning, visserligen i intim förbindelse med Nationernas förbund — bl. a. skulle den ju betjäna sig av dess organ, särskilt rådet — men för sin tillkomst oberoende av ett sannolikt svåruppnåeligt revisionsbeslut. Det svenska sakkunnigbetänkandet anmärker på den »dualistiska rättsordning», som skulle tillskapas inom förbundet genom denna anordning, och de risker för förbundets sammanhållning och enhetliga verksamhet, som därmed kunde följa. Egendomlig ter sig isynnerhet församlingens och rådets dubbelställning av organ på en gång för den större och för den snävare sammanslutningen, oavsett om dess medlemmar äro anslutna till bägge. Visserligen förplikta sig protokollets signatärmakter i förevarande artikel att med alla till buds stående medel verka för sådana ändringar i förbundsakten, som överensstämma med protokollsartiklarnas syfte, därmed antydande dualismens karaktär av allenast ett provisorium, vilket enligt utskottsbetänkandet »så snart sig göra låter» bör bringas ur världen. Men dels torde övergångstiden — till dess man uppnått den erforderliga revisionsmajoriteten — kunna förväntas bliva långvarig, dels skulle, enligt nyssnämnda betänkande, de utomordentligt betydelsefulla stadgandena angående sanktionsförpliktelserna och vad därmed sammanhänger — oriktigt karakteriserade såsom allenast »utvecklingar och förtydliganden» av förbundsaktens föreskrifter — stanna utanför revisionen och sålunda dualismen även efter denna fortfara på ett av de viktigaste områdena.

Krigets avskaffande är protokollets principiella huvudmål. I överensstämmelse härmed förplikta sig signatärmakterna i protokollets andra artikel att icke i något fall gripa till krig mot varandra eller mot annan makt, som i förekommande fall åtager sig protokollets förpliktelser, med undantag för dels försvarskrig dels krig företagna i samförstånd med Nationernas förbunds råd eller församling (sanktionskrig). De sakkunnige erinra i detta sammanhang om den risk, som den elastiska formuleringen »gripa till krig», enligt vad erfarenheten givit vid handen, kan innebära för de mindre makterna och som ligger i möjligheten för en starkare stat att använda våldsåtgärder mot en svagare allt under proklamerande, att de icke äro att uppfatta som krigsåtgärder. De företaga vidare en ingående granskning av de krig, som jämväl enligt protokollet äro att betrakta som »tillåtna». På denna punkt ligger en av huvudskillnaderna mellan förbundsakt och protokoll, i det att protokollet, i överensstämmelse med sin principiella utgångspunkt, på ett vida mera avgörande sätt bannlyser kriget såsom folkrättsligt aktionsmedel.

I krigets ställe vill nu protokollet sätta *det fredliga avgörandet* av internationella tvister och giver därför åt detta en rikare gestaltning än förbundsakten. För det första förbinda sig så-

lunda signatärmakterna att erkänna den fasta mellanfolkliga domstolens — i princip hittills endast fakultativa — behörighet såsom obligatorisk i internationella rättstvister; detta i anslutning till den möjlighet redan domstolsstadgan själv anvisar. Därvid behålla dock regeringarna i obegränsad utsträckning rätten att genom förbehåll undantaga särskilda kategorier av rättstvister. Med hänsyn till den invändningen mot denna liberalitet, att staternas ifrågavarande åtagande därmed blir av mindre betydelse, fästa de sakkunnige uppmärksamheten på att sådana rättstvister, som genom förbehåll undandragits den fasta domstolens obligatoriska behörighet, under alla förhållanden bliva föremål för det nya skiljedomsförfarande, som protokollet i fortsättningen stadgar.

Protokollets huvudbetydelse ligger just i den nya utformning, det ger åt det fredliga förfaringssättet beträffande andra internationella tvister än sådana, som förbehållits den fasta domstolen i Haag (art. 4). Även för sådana tvister göres nämligen skiljedomen obligatorisk och detta vare sig tvisten är av rättslig eller politisk natur. Detta betecknar en utomordentlig utvidgning. Sedan rådets försök att på medlingens väg bringa parterna till en uppgörelse — antingen genom förlikning eller genom att de förmåtts underkasta sig Haagdomstolens eller annan domstols utslag — misslyckats, blir tvisten med nödvändighet föremål för ett skiljedomsförfarande, vilket allt efter olika förutsättningar blir av olika natur. De sakkunnige kommentera dessa skilda möjligheter.

Till bestämmelserna angående den första formen, det obligatoriska konstituerandet genom rådet — så långt möjligt under parternas medverkan — av en skiljenämnd, även om blott den ena parten så önskar, knyts särskilt två anmärkningar. Den ena rör protokollets stadgande angående den blott konsultativa karaktären av sådana den fasta mellanfolkliga domstolens yttranden i omstridda rättsfrågor, vilka på parts begäran kunna före skiljenämndens utslag inhämtas. De sakkunnige förmena, att det för denna höga domstols auktoritet, vilken icke på något sätt får riskeras, hade varit förmånligt, om ifrågavarande stadgande avfattats på ett sätt, som utestängde möjligheten av domstolsutslaget underkännande, även om vid skiljenämndens slutliga avgörande billighetssynpunkterna ställdes före rättssynpunkterna. Den andra anmärkningen understryker nödvändigheten av ett genom förbundsförsamlingen stadfäst reglemente för förliknings- och skiljedomsförfarandet, innehållande klara och fullständiga regler för den utomordentliga uppgiften.

För den händelse ingendera parten är hågad för tvistens avgörande genom skiljedom, inträder enligt protokollet såsom den andra formen för det obligatoriska fredliga förfarandet tvistens behandling direkt hos rådet. I motsats till förbundsakten giver därvid protokollet åt ett enhälligt fattat rådsbeslut en absolut bindande karaktär. De sakkunnige finna för sin del, att detta för en

stat i Sveriges ställning får anses vara en fördel, eftersom förbundsaktens luckor i detta hänseende knappast kunna utnyttjas av annat än starka och krigsvilliga makter.

I händelse åter rådet icke förmår framlägga en enhetlig rapport, resignerar protokollet icke, såsom förbundsakten gör genom att i sådant fall lämna förbundsmedlemmarna full rörelsefrihet, utan anvisar ytterligare en sista avgörande instans. Rådet skall i sådant fall hänskjuta tvisten till en skiljenämnd, vilken det själv konstituerar; det blir en »obligatorisk skiljedom av andra slaget», såsom utskottsbetänkandet uttrycker sig. Gentemot denna sista form för det obligatoriska fredliga avgörandet ställa sig de sakkunniga tveksamma. De sätta framför allt i fråga, huruvida en dylik skiljenämnd, tillsatt, eventuellt genom majoritetsbeslut, av ett råd, vars oenighet manifesterat sig, skall kunna ernå den för åtlydnaden av dess utslag nödvändiga auktoriteten. Å andra sidan framhålla de, dels att situationen förvisso kan vara sådan, att »en råds makt icke gärna vill framträda såsom direkt medverkande vid tillkomsten av en rapport, som går viss annan makt emot, men utan missnöje skulle se frågan avgjord i dylik riktning genom en instans, där den själv icke hade säte»; dels att utformandet av den sista formella utvägen ur tvisteläget, när alla andra slagit fel, är ett ytterst svåröst problem.

Beträffande de garantier, som protokollet uppställer för utslagens genomförande gent emot tredskande part och som, ifall rådets fredliga påtryckningar icke leda till åsyftat resultat, kunna taga formen av genom rådet »föreslagna åtgärder», betona de sakkunnige angelägenheten av att fasthålla vid varje stats rätt, även enligt protokollet, att själv bestämma över sitt deltagande i dylika åtgärder. I anledning av utskottsbetänkandets påstående, att rådet skall kunna bemyndiga vinnande part att gentemot tredskande motpart »själv skaffa sig rätt», påvisa de de svårösliga konsekvenserna av en dylik tolkning ävensom dess stridighet mot fredsförfarandets hela inriktning.

Även om åt det ovan omhandlade obligatoriska skiljedomsförfarandet principiellt skall enligt protokollet givas en generell tillämpning, finner man vissa grupper av tvister vara *undandragna* detsamma. Viktigast är i detta hänseende protokollets stadgande (i art. 5) — i anslutning till motsvarande stadgande i förbundsakten art. 15: 8 — att frågor, som det enligt internationell rätt tillkommer en makt att ensam avgöra (»inre» frågor), falla utanför den ifrågavarande proceduren. Har rådet tvisten om hand, avgör det själv över en parts invändning i dylik riktning; har tvisten dragits inför skiljenämnd, är det den fasta domstolen i Haag, som träffar avgörandet rörande tvistefrågans karaktär. De sakkunnige påpeka, att denna begränsning av området för det nya fredsförfarandet betyder, att »en mycket stor grupp av frågor, som under nuvarande världsläge höra till de brännbara», faller utanför. — Ett synnerligen uppmärksammat tillägg till stadgandet angående

de »inre» frågornas utmönstrande tillkom på japanskt initiativ och innebär ett förbehåll för rådets resp. församlingens rätt att även vid tvist av dylik art i enlighet med förbundsaktens art. 11 undersöka läget. Stadgandet utgör, såsom de sakkunnige anmärka, endast en hänvisning till en redan bestående rätt och lämnar orubbad huvudregeln om de inre frågornas avförande från skiljedomsförfarandet. De sakkunnige hänvisa å andra sidan i detta sammanhang till ett den nederländske utrikesministerns yttrande, att även med den allenast hemställande karaktär, som rådets förslag enligt förbundsaktens art. 11 kunna erhålla, en för särskilt de mindre staterna betänklig inblandning i rent inre angelägenheter kan bli en följd av den som nämnt redan förefintliga, i protokollet ytterligare understrukna bestämmelsen i fråga.

Ett undantag från det nya skiljedomsförfarandet, som icke i protokollet omnämnes, men som i utskottsbetänkandet karaktäriseras såsom självklart, utgöres av sådana tvister, som angå »revision av gällande traktater eller mellanfolkliga akter» eller som innebära ett ifrågasättande av »signatärmakternas nuvarande territoriella integritet». Denna förklaring har uppfattats såsom ett fastslående av den nuvarande politiska status. De sakkunnige erinra om att detta betänkandets ståndpunkttagande icke betecknar någon nyhet i förhållande till vad som redan är att utläsa ur förbundsakten. Till deras reflexioner i övrigt på denna punkt återkomma vi vid referatet av deras slutanmärkningar.

Protokollet förbjuder ej blott krig utan även krigshot, och detta ej blott vid tvist och fredsörförande mellan signatärmakter (art. 7), utan sådant hot över huvud taget (art. 8). Rådet skall övervaka förbudets efterlevnad. Utrymmet tillåter icke att ingå på ett återgivande av de anmärkningar, till vilka dessa stadganden giva de sakkunnige anledning. Av intresse är eljes bl. a. de spörsmål, de framställa med anledning av förbudets tillämpning även med hänsyn till icke-signatärmakt, vare sig inom eller utom Nationernas förbund. Icke heller kan av nyssnämnda skäl redogöras för de sakkunniges kommentar till den artikel i protokollet (art. 9), vilken som en specialanordning till förekommande av angrepp förordar inrättande av demilitariserade zoner.

En centralpunkt i protokollets nya fredsorganisation utgör den artikel, i vilken träffas bestämmelser angående proceduren vid fastställande av vem som vid en krigisk konflikt är att stämpla som fredsbrytare, »angripare». Stadgandena härutinnan bli, framhålla de sakkunnige, av så mycket större betydelse, som fredsforpliktelsen är av ett utomordentligt mycket vidsträcktare omfång enligt protokollet än enligt förbundsakten. Den senare anger heller inga regler för fastställande av angripare, utan överlämnar ställningstagandet i konkreta fall åt varje förbundsmedlems eget bedömande och avgörande. Protokollet däremot preciserar

ingående normerna för konstaterande av angrepp och insätter rådet som den bestämmande instansen.

Mot protokollets allmänna definition, att angripare är varje makt, som griper till krig i strid mot sina åtaganden enligt förbundsakten eller protokollet, rikta de sakkunnige en kritik, som särskilt anknyter till den redan förut påpekade obestämdheten i uttrycket »gripa till krig». Ett tillägg till nämnda definition, vilket med angreppskrig jämnställer överträdelse av för demilitariserad zon stadgade bestämmelser, finna de böra modifieras därhän, att hänsyn må tagas till överträdelsens storlek och art. Särskilt erinra de i det senare avseendet om den nödvändighet att vidtaga försvarsåtgärder mot fiendtligheter utifrån, vilken beaktats såväl i Ålandskonventionen som i den svensk-norska konventionen om en neutral zon.

Vad vidare angår formerna för angreppskrigs konstaterande, uppställer protokollet två alternativ. Det första är ett presumtionsförfarande. Kränkningar från viss makts sida av protokollets skiljedomsregler, specificerade under fyra kategorier, medföra, i händelse fiendtligheter utbryta, utan vidare, att sagda makt av rådet är att stämpla som angripare, därest icke genom enhälligt beslut av rådet (röster av ombud för de tvistande parterna oräknade) annorlunda bestämmes. Inträffar icke det sistnämnda, försiggår angreppets konstaterande »automatiskt», utan någon omröstning inom rådet. De sakkunnige fästa för det första uppmärksamheten på att en nödvändig förutsättning för att presumtionsförfarandet skall kunna fungera, är att de *fakta*, som avgiva presumptionen, äro konstaterade; men detta kan ske allenast förmedelst ett (enhälligt) avgörande genom rådet, vilket i det särskilda fallet kan vara vanskligt nog att få till stånd. En närmare undersökning av de särskilda presumtionsfallen ådagalägger svårigheterna i detta avseende, vilka kunna ytterligare förstöras genom vederbörande makts manipulationer. Men vidare understycka de sakkunnige sannolikheten av att det rent formella betraktelsesättets upphöjande till allbestämmande norm kan komma att leda till uppenbara orimligheter. Häremot ligger ingen tillräcklig garanti i den rådet förbehållna rätten att göra undantag från presumtionens giltighet vid konstaterande av angripare. Ty för ett beslut av dylik innebörd fordras enhällighet. »Även om rådets övervägande flertal bleve ense därom, att den icke tredskande parten i realiteten framkallat kriget, skulle alltså ett mindretal eller — efter bestämmelsens ordalydelse — t. o. m. en enda medlem kunna förhindra rådet att göra undantag från presumptionen, d. v. s. framtvinga, att den makt, som icke framkallat kriget, på grund av formell presumtion förklaras för angripare». I detta sammanhang erinra de sakkunnige bl. a. därom, att protokollet, vilket liksom det tidigare förslaget till »garantitraktat» (1923) medgiver särfördrag mellan staterna, icke, såsom däremot detta förslag, fråntager med någon av de krigförande staterna särallierad stat rätten

att deltaga i rådsbeslut rörande »angrepp». Den slutsats, till vilken de sakkunnige komma vid sin granskning av presumtionsförfarandet, blir omsider den, att det endast genom en saklig prövning av varje fall ur alla de synpunkter, som därvid kunna vara av betydelse, blir möjligt att nå »ett resultat, som folkens rättsuppfattning godtager». Vid en dylik prövning hava utan tvivel presumptionerna sitt värde såsom hjälpregler.

Utanför presumtionsförfarandet falla alla sådana krigsfall, som äro undantagna från det nya fredliga förfaringssättet. I dessa fall, ävensom då rådet eljes frångår presumtionsförfarandet, måste rådet uppenbarligen enligt protokollet ingå på en realprövning rörande frågan vem som är angripare. Kan angriparen icke omedelbart fastställas, är emellertid rådet förpliktat att ålägga de krigförande vapenvila. Denna senare utväg karaktäriseras av de sakkunnige såsom i och för sig lyckligt funnen och såsom lämplig för varje krigsfall. Vad angår protokollets stadgande i fortsättningen, att varje krigförande, som vägrat ingå vapenvila eller som överträtt de för densamma fastställda villkoren, skall (automatiskt) stämplas som angripare, återknyta de sakkunniga bl. a. till sin generella anmärkning mot presumtionssystemet; även här förutsättes för presumptionens fungerande en saklig prövning av det presumerande faktum.

Som en konklusion av »angriparens» konstaterande fastslår protokollet att »rådet skall förstärka signatärmakterna att utan dröjsmål tillämpa de sanktioner, som avses i detta protokolls artikel 11». Utskottsbetänkandet kännetecknar detta förstärkande såsom automatiskt och ovillkorligt inträdande, och de sakkunnige förmena karaktäristiken på denna punkt vara riktig. Vådorna av det automatiska presumtionsförfarandet — ett mindretal inom rådet kan ha framtvingat konstaterandet av angriparen — synes dem till följd av detta nödvändiga sammanhang framträda i sina fulla konsekvenser. Artikelns ordalydelse är emellertid sådan, att icke alla signatärmakter behöva förstärkas till militära sanktioner.

Såsom garanti mot fredsbrott uppställer protokollet ett utvecklat system av *sanktioner*, dels militära dels ekonomisk-finansiella. På detta sätt skall trygghetsproblemet finna sin lösning. Tolkningen av huvudartikeln i denna fråga (art. 11) har, vad de militära sanktionerna beträffar, icke varit enhetlig, i det att från vissa håll hävdats, att sanktionsförpliktelse icke bliva genom de nya bestämmelserna utsträckta utöver vad de äro enligt förbundsakten, medan från andra håll ur dessa bestämmelser utläses en betydande skärpning av signatärmakternas åtaganden. De sakkunnige ställa sig på den sistnämnda ståndpunkten.

Enligt den officiella svenska tolkningen av förbundsaktens sanktionsartikel (art. 16) innebär denna i förevarande avseende endast en förslagsrätt för rådet beträffande militära åtgärder, med

full frihet för förbundsmedlemmarna att — visserligen under tillbörlig hänsyn till moraliska och politiska motiv för ett jakande svar — själva bestämma sig för att deltaga i aktionen eller avhålla sig därifrån. De sakkunnige förmäna nu, att protokollet i motsats härtill giver åt rådets förståndigande om militära sanktioner en för signatärstaterna bindande karaktär. Som stöd för denna tolkning framhålla de ordalydelsen i artikelns första stycke, enligt vilket signatärmakternas »förpliktelser beträffande sanktioner av alla slag, varom förmäles i förbundsaktens artikel 16, styckena 1 och 2» omedelbart träda i tillämpning, så snart rådet utfärdat sitt förståndigande enligt protokollets »angripare»-artikel; vidare den förklaring över sanktionsförpliktelsernas innebörd, som artikelns andra stycke lämnar; och som ålägger signatärmakt att »i den mån dess geografiska läge och de särskilda förhållandena beträffande dess rustningar det medgiva, lojalt och verksamt medverka till att upprätthålla Nationernas förbunds akt och motsätta sig varje angreppshandling». »Att i det lojala och effektiva samarbetet» kommentera de sakkunnige, »ingå även de militära sanktionerna, är oförtydligt, eftersom särskilt refereras till förhållandena beträffande rustningar». Slutligen hänvisa de sakkunnige till utskottsbetänkandet, i vilket man finner den strängare tolkningen »direkt och otvetydigt accentuerad». En annan sak är, att det blir varje signatärmakts egen rätt att i det särskilda fallet bestämma över räckvidden och formen för sitt deltagande i de sanktioner, varom förståndigande utgått. Sin principiella juridiska förpliktelse att efterkomma förståndigandet kan staten icke bestrida. I denna belysning har man även att se betydelsen av signatärmaktens rätt enligt förbundsaktens artikel 4 att få plats i rådet, när fråga blir om dess prestation.

De sakkunnige fästa till sist i detta sammanhang uppmärksamheten på att vid behandlingen av artikel 11 i Genève vissa maktens representanter, bland dem de skandinaviska, opponerade mot att förbinda sig a priori till militära sanktioner, utan att dock den slutliga texten erhöi en lydelse, som tog tillräcklig hänsyn till denna ståndpunkt och de ändringsförslag, som utifrån densamma framställdes.

Vad angår de ekonomisk-finansiella sanktionsförpliktelserna, påvisa de sakkunniga den — i övrigt naturliga och konsekventa — skärpning i åtskilliga avseenden, dessa genom protokollet vederfaras. Särskilt är att uppmärksamma den snarast militära förpliktelsen att trygga den anfallna statens förbindelser till lands och sjöss.

Vi förbigå av utrymmesskäl de sakkunniges kommentar till protokollets stadganden angående upprättande av planer för de ekonomisk-finansiella sanktionerna (art. 12). De förberedelser för de militära sanktionerna åter, om vilka protokollet jämväl träffar anstalter (art. 13), äro av två slag, nämligen dels förhandsutfästelser rörande stridskrafter, vilka kunna men icke måste av makterna till

rådet avgivas, dels »särfördrag» mellan enskilda signatärstater angående omedelbar hjälp vid angrepp. Om de förra anmärka de sakkunniga bl. a., att — fränsett konstitutionella hinder — varken mindre eller större stater kunna förväntas vara benägna att på förhand utfästa sig till vissa militära prestationer utan vetskap om den situation, under vilken de skola komma till förverkligande. Särfördragen åter befinnas visserligen så till vida vara kringgärdade av garantier mot missbruk, som de enligt protokollet icke kunna ha till följd militär hjälp, förrän rådet utfärdat förständigande om sanktioner mot en »angripare». Å andra sidan har emellertid protokollet uteslutit tvänne viktiga hämningsregler, vilka däremot innehölls i förslaget till garantitraktat av år 1923, nämligen såväl, såsom förut nämnt, stadgandet, att särskilt förbundna stater icke finge deltaga i rådets beslut angående konsterande av angripare, som ock bestämmelsen, att särfördragen skulle ej blott registreras och offentliggöras av förbundssekretariatet, utan jämväl dessförinnan prövas och godkännas av rådet. De sakkunnige finna vidare den motivering för särfördragen, att de skulle bereda »en förstärkt trygghet», alltjämt icke förmå uppväga den tidigare huvudanmärkningen mot dem, att »de äro ägnade att främja ett system av allianser, som måste skärpa de politiska motsatserna». Protokollets förklaring, att varje medlem av Nationernas förbund, som så önskar, äger ansluta sig till desamma, betraktas av de sakkunniga som en liberalitet utan nämnvärd faktisk betydelse.

Angående protokollets stadgande (art. 14) att det är rådet, som bestämmer över sanktionernas inställande, framhålla de sakkunniga, att detta icke kan medföra något avbräck i den varje signatärmakt tillkommande rätten att vid varje tidpunkt själv träffa avgörande över graden av sin medverkan. Vid regeln om överflyttande på den anfallande makten av alla kostnader för de företagna operationerna och därav förorsakad förlust och skada anmärkes, att ersättningsskyldighet även för de ekonomisk-finansiella sanktionernas förlustbringande verkningar kan anses vara motiverad, och att en rimlig fördelning — under hänsyntagande till olika ekonomisk bärkraft — av de genom sanktionsförfarandet uppkomna totalförlusterna jämväl kunde synas tillbörlig. De sakkunnige anse därjämte tilläggsbestämmelsen om okränkbarheten av den anfallande maktens territoriella integritet, för så vitt den är att tolka såsom absolut, icke under alla förhållanden vara ändamålsenlig.

Protokollet vill bereda tillämpning av det nya fredsförfarandet även på tvister mellan signatärmakt och utanförstående stat. För det fall, att den senare icke tillhör Nationernas förbund, stadgas särskilt, att den skall inbjudas att underkasta sig protokollets förpliktelser. De sakkunnige ifrågasätta möjligheten, att det nya obligatoriska skiljedomsförfarandet skulle komma att verka till stärkande av en redan under nuvarande förhållanden hos icke-förbundsmedlemmar

förefintlig misstro med hänsyn till behandlingens oväld och sålunda förminska möjligheten att vidga förbundets inflytande utom dess gränser. Slutbestämmelsen i artikeln, att sanktionsförfarandet skall igångsättas mot icke-förbundsmedlem, som efter att hava avslagit inbjudan, griper till krig, giver de sakkunniga anledning att erinra bl. a. om den ökade risk detta stadgande innebär för Sverige med dess läge vid Östersjön.

Beträffande det tredje stora problem, som i protokollet behandlas, *rustningarnas nedbringande*, inskränker sig protokollet till förberedande stadganden angående en blivande konferens (art. 17). Ur de sakkunniges kommentar i denna del må endast nämnas deras påpekande av nödvändigheten, att stater utanför Nationernas förbund i samband med konferensen få sin ställning till förbundet och dess fredsorganisation tillfredsställande reglerad, då de dessförutan näppeligen kunna förväntas vara villiga ikläda sig bindande nedrustningsförpliktelser.

Rustningarnas nedbringande och *protokollets ikraftträdande* betinga varandra (enligt artt. 17 och 21) ömsesidigt. Nedrustningskonferensens misslyckande drager protokollet med sig i fallet, och ingen dylik konferens över huvud kommer till stånd, därest ej ett visst fastställt minimum ratifikationer vid utsatt tid föreligger. De sakkunnige förmena, att detta minimum i protokollet (»flertalet av rådets ständiga medlemmar samt 10 andra medlemmar av förbundet») blivit satt för lågt, och att, såsom erfarenheten efteråt ådagalagt, även de anslutna makternas betydelse blir en resultatet i hög grad påverkande faktor. Beträffande den grad av nedrustning, som kunde komma att betraktas såsom tillfyllestgörande som förutsättning för protokollets antagande, anse de det vara naturligt, att fordringarna icke ställas allt för högt. — Vad de sakkunnige i övrigt på dessa punkter anföra, förbigå vi här.

Medan förbundsakten saknar varje stadgande angående sin egen *tolkning*, insätter protokollet den fasta mellanfolkliga domstolen såsom avgörande tolkningsinstans. De sakkunnige kommentera — allt under erkännande av själva tanken — följderna av dualismen på denna punkt:

Sakkunnigbetänkandets sista del utgöres av de »*sammanfattande synpunkter*» under vilka kommentaren av protokollets särskilda artiklar resumeras och dess huvudproblem underkastas en generell belysning. Protokollet sammanför de senare till en ouplöslig enhet, och de sakkunnige vitsorda för sin del, att denna förbindelse mellan skiljedom, trygghet och nedbringande av rustningarna utformats med sådan konsekvens och skicklighet, att protokollet måste sägas utan fråga utgöra det ur konstruktiv synpunkt »mest betydande förslag, som framkommit efter Nationernas förbunds konstituerande». Dess mål är stort, ty »tanken att göra kriget omöj-

ligt' och i dess ställe sätta 'fredligt avgörande av alla tvister' kan ej undgå att framstå såsom ett storslaget fullföljande av de grundsatser, på vilka Nationernas förbund blivit byggt». Även om i själva verket detta mål framträder med mindre omfattande räckvidd än den allmänna principförklaringen angiver, är det värt den starkaste anslutning, ej minst från vårt land med dess grundfästade fredliga intentioner. Mot de vägar, på vilka protokollet söker uppnå syftmålet göra emellertid de sakkunnige den allmänna anmärkningen, att de politiska och psykologiska realiteter, varav systemets möjlighet att verka dock ytterst måste bero, fått vid bedömandet väl mycket träda tillbaka för logiska och juridiska synpunkter. De sakkunnige underkasta därpå vart och ett av de tre problemen för sig en sammanfattande behandling.

I fråga om den obligatoriska *skiljedomens* utsträckning till både rättsliga och politiska tvister giva de sitt oförbehållsamma och livliga förord åt en svensk anslutning till en generell förbindelse av dylikt innehåll. Men tvänne förutsättningar härför angivas, av vilka den ena angår sanktionsförpliktelsen, den andra skiljedomsprocedurans utformning.

I förra avseendet hävdas, att ur svensk synpunkt icke kan godtagas vare sig det sammanlänkande av skiljedomen med den obligatoriska tillämpningen av sanktioner vid angreppskrig, som protokollet innehåller, eller några sådana direkt till skiljedomsförfarandet anknutna obligatoriska verkställighetssanktioner, som utskottsbevakandet, men visserligen näppeligen protokollet själv, uppställer såsom oavvisliga komplement.

Beträffande åter proceduren för den fredliga lösningen av internationella tvister är förutsättningen för en svensk anslutning dess reglering på ett sätt, som säkerställer bästa möjliga prövning och åt avgörandena starkaste möjliga auktoritet. Att de olika alternativen, rättsligt avgörande genom den fasta domstolen, skiljedom eller avgörande genom enhälligt beslut av rådet, bragts i närmare relation och växelverkan, betecknas som ett betydelsefullt framsteg. De sakkunnige uttrycka emellertid sitt beklagande av att protokollet, samtidigt med det principiella fastslåendet av principen om obligatoriskt fredsavgörande, vidmakthåller en oinskränkt förbehållsrätt med avseende på rena rättstvisters handläggning genom den fasta mellanfolkliga domstolen — ett ogynnsamt indicium i fråga om staternas faktiska ställning till rättstanken. Av det nya obligatoriska freds-förfarandets olika stadier befinnas de första — med i kommentaren antydda förfullständiganden till beredande av vederbörlig trygghet åt parterna — vara från svensk synpunkt antagliga, under förutsättning av en verklig allmän villighet hos staterna att taga konsekvenserna av sina åtaganden. På tal om den absolut förpliktande karaktär, protokollet giver en enhällig rådsrapport, hänvisa de sakkunnige till att, i den mån Nationernas förbund utvecklas i riktning mot universalitet, garantierna för ett billigt avgörande av rådet kunna förväntas bliva rätt goda, samt tillägga, att även en ej alldeles fullgod fredlig

lösning av en internationell tvist torde kunna vara att föredraga framför dess slitande med vapnets makt.

Vad däremot angår det sista stadiet i protokollets skiljedoms-system — obligatorisk skiljedom i en tvist, där ingen av parterna velat skiljedom, och genom en skiljenämnd, tillsatt av rådet efter konstaterad oenighet — upprepa de sakkunnige sina i kommentaren utvecklade farhågor i avseende på skiljenämndens auktoritet. Visserligen skulle de realpolitiska förutsättningarna förbättras, om också ej till fyllest, genom att åt rådet lämnades fritt val mellan att *antingen* själv behandla tvisten *eller* lämna den till skiljenämnd, varigenom konstaterandet av oenighet inom rådet undginges. Över huvud förmena de sakkunnige det vara lämpligt att lossa på det skematiska i proceduren och medgiva större frihet att tillgripa olika alternativa utvägar allt efter varje tvists säregenhet; även med hänsyn till rådets arbetsbörda vore sådant ändamålsenligt. Bland dessa utvägar framhålla de sakkunnige jämväl ett mera utvecklat förlikningsförfarande; rådet kunde bemyndigas att på vad stadium som helst av tvistens handläggning söka förmå parterna och i sista hand ålägga dem att förhandla inför utsedda förlikningsmän — sådana kunna i vissa fall förväntas hava större möjligheter än rådet att gå i land med uppgiften.

Av de sakkunniges slutytttranden rörande *undantagen* från skiljedomsförfarandet är av särskilt intresse ställningstagandet till de »inre» frågornas samt traktatrevisioners och den territoriella integritetens avförande från procedurens tillämpningsområde. De fastslå, att de förstnämndas undantagande omedelbart följer av staternas suveränitet och icke minst av de mindre staterna bör fasthållas, samt att ej heller de sistnämnda frågorna äro ägnade att dragas under den obligatoriska skiljedomen. Men de understryka därjämte sin tidigare anmärkning, att ett flertal av de mest brännbara krigsanledningarna sålunda äro att hänföra till undantagen från det fredliga biläggningsförfarandet. Protokollet lämnar här intet nytt medel till lösning utöver förbundsaktens allmänna anvisning i artikel 11 om lämpliga »mått och steg» samt, vad angår traktatrevisioner och territoriella spörsmål, samma akts stadgande i artikel 19, att förbundsförsamlingen tid efter annan må föreslå förbundets medlemmar att taga under omprövning fördrag, som blivit otillämpliga, ävensom förhållanden av internationell betydelse, vilkas fortbestånd kunna utgöra en fara för världsfreden. De sakkunnige betona särskilt otillräckligheten av sistnämnda stadgande och nödvändigheten att, vare sig genom utbyggande av detsamma eller på annat sätt söka finna nya vägar till lösande av eventuella tvister rörande traktater och gränser. »Därest bakom protokollet och betänkandet», heter det i detta sammanhang, »skulle ligga någon tanke att indraga de makter, vilka inbjudits att ansluta sig till protokollet, i en garanti för fastlåsande av fredstraktaterna efter världskriget och särskilt alla detaljer i deras territorialfördelning, skulle förvisso för många stater en anslutning till protokollet, liksom för övrigt till

varje organisation, som kan utnyttjas för sådant syfte, vara omöjlig». — Med hänsyn till den stora mängd betydelsefulla »intressetvister», som undandragits den obligatoriska skiljedomen, framkasta de sakkunnige tanken, att en koncentring till en början på rättstvisterna möjligen skulle underlätta fredsproblemets fortsatta behandling.

Huvudmomenten i protokollets stadganden rörande *trygghetsproblemet* återfinnas i artiklarna angående konstaterande av »angriparen» samt angående sanktionsåtgärderna. De sakkunnige erinra i förevarande del av deras betänkande sammanfattningsvis om den i kommentaren mot dessa huvudmoment framställda kritiken. I fråga om bestämmandet av angriparen te sig stadgandena på i kommentaren anförda grunder tekniskt otillfredsställande, och det synes osannolikt, att problemet låter sig lösas genom uppställande av bindande formella kriterier på angrepp, vilka i det konkreta fallet skulle ersätta den sakliga prövningen. Även mot den grundtanken i den nya anordningen, att det är rådet som skall äga rätt och skyldighet att med avgörande verkan fastställa angripare, ställa sig de sakkunnige avvisande. Denna regel förbindet sig ju nämligen med åliggande för rådet att meddela förståndigande om sanktioner »av alla slag», ej blott de utökade ekonomiska utan även militära. Jämväl här uppresa sig folkpsykologiska betänkligheter, i det att det måste framstå som orimligt, att ett folk skulle, såsom mycket väl kan tänkas, automatiskt indragas i sanktioner »för att säkerställa fortbeståndet av förhållanden, vilka sakna stöd i rättsmedvetandet hos detta folk». De sakkunniga resumerar sin ståndpunkt i satsen, att »frågan om direkt ingripande i ett mellan andra makter uppkommet krig kan för Sveriges del icke utlämnas till avgörande av annan myndighet än de svenska statsmakterna».

Vid en vägning mot varandra av risken och fördelarna med det nya sanktionssystemet finna de sakkunnige den förra överväga. Å ena sidan bör man icke kunna undandraga sig förpliktelsen att i förekommande fall påtaga sig sin andel av bördorna och sålunda eventuellt också formligen inträda i krig med alla därav följande konsekvenser. Å andra sidan medför protokollets vaga formulering rörande förpliktelseernas fullgörande, att säkerheten att få hjälp i sådant fall, eller om man angripes, icke blir avsevärt större än den som redan förbundsakten angiver. De sakkunnige fästa därjämte ånyo uppmärksamheten på, att sanktionsbestämmelsernas tillämplighet även gentemot en makt utanför Nationernas förbund förhöjer för Sveriges del vådorna av dessa stadganden, och erinra i detta sammanhang om punkten angående »det geografiska lägets» betydelse för sanktionsplikternas utkrävande samt stadgandet angående trygghet av den angripna statens förbindelser till lands och sjöss. Det ifrågasattes slutligen, huruvida icke maskineriet kunde befaras vid en allvarlig kris störta samman och draga Nationernas förbund med sig i fallet. Bättre än att pålägga detta övermäktiga bördor är att endast varsamt hygga vidare på dess grund, och framför allt är det

en förutsättning för förstärkt trygghet att forna fiender söka genom »moralisk avrustning» och genom ärliga uppgörelser undanrödja *anledningarna* till otryggheten. I detta sammanhang vidröra de sakkunnige den nya tanken om trygghetsfördrag, som korsa de forna alliansgränserna.

Med avseende på protokollets tredje stora problem, *rustningarnas nedbringande*, inskränka sig de sakkunnige här till uttalandet av sin förvissning om nödvändigheten av denna internationella livsfrågas snara lösning.

I sakkunnigbetänkandets sammanfattningskapitel beröras slutligen ytterligare två frågor. Dels göres i anslutning till anmärkningen om »den dualistiska rättsordningen» den reflexionen, att de anomalier och vådor, som av denna dualism framskapas, vore ägnade att allvarligen riskera Nationernas förbunds fortvaro, enär det är tänkbart att den så småningom kunde tränga ut ur förbundet de makter, som ej ginge in i den »inre kretsen»; lyckligare om ock svårare är att beträda paktförändringens väg. Dels åter uttalas, att därest, såsom är möjligt, en tillstramning av förbundsförpliktelse och en utökning av de centrala förbundsorganens myndighet skulle verka hämmande på förbundets utveckling till större *universalitet*, detta kunde bliva ett för dyrt pris även för det fullkomnade av det fredliga förfaringsättet, till vilket de sakkunnige eljes bestämt anslutit sig.

I nr 32 av »Meddelanden rörande Nationernas förbund» har en av våra mest betydande experter på området, fru Anna Wicksell, gjort de sakkunniges betänkande till föremål för granskning. Jag skall här tillåta mig att i korthet beröra ett par punkter i fru W:s kritik.

Fru W. delar icke de sakkunniges betänkligheter gentemot det sista stadiet i protokollets skiljedomssystem. Vad hon anför i sammanhanget synes mig dock icke ägnat att häva dem. Att den nya skiljenämnden i motsats mot det politiskt konstruerade rådet består av särskilt kvalificerade, enskilda *personer*, är nog riktigt, men dessa personer tillsättas dock av och skola undfå sin auktoritet från det i sakfrågan ostentativt splittrade rådet, och de skola därtill döma mellan parter, som icke velat ha skiljedom, utan rådsavgörande. Att denna utgångspunkt innebär ett försvagande moment, blir nog svårt att jäva. Det är emellertid möjligt, att man icke kan finna någon annan väg att gå än denna; de sakkunnige påpeka problemets svårighet liksom också den uppenbara ändamålsenligheten i vissa fall av den föreslagna anordningen. De framhålla därjämte lämpligheten av den valfrihet för rådet, som ovan i referatet av betänkandets slutkapitel omnämns.

I det hela taget äro eljes divergenserna mellan fru W. och de sakkunnige icke av större mått, när det gäller skiljedomssystemet. I fråga om tolkningen av protokollets lösning av trygghetsproblemet

äro de så mycket dess mera framträdande. Jag lämnar å sido frågan om presumtionsförfarandet vid bestämmande av angripare, särskilt som fru W. icke kommer närmare in på fallet: minoriteten i rådet hembär segern över majoriteten, utan endast på ytterlighetsfallet: en contra nio. Meningsmotsatsens tyngdpunkt ligger i uppfattningen av det nya sanktionsväsendet. Vad angår spørsmålet om sanktioner i och för verkställande av internationella domar, är denna fråga egentligen av mindre aktualitet i detta sammanhang, eftersom protokollet på den punkten icke inför något sanktionsväsende av mera bindande art än som redan består enligt pakten. Fru W. finner emellertid icke heller sanktionsväsendet vid angreppskrig — det gäller särskilt de militära sanktionerna — i väsentlig mån avvika från förbundsaktens motsvarande regler.

Det synes mig, som om fru W. icke i sin argumentation med hänsyn till sistnämnda fråga gäve tillräcklig tyngd åt det för hela åtskillnaden på denna punkt mellan pakt och protokoll grundläggande förhållandet, att det enligt pakten är vederbörande stat själv, som tager ståndpunkt i »angripare»-frågan, medan det enligt protokollet är rådet, som träffar ett för alla signatärmakter bindande avgörande i detta kardinala spørsmål. På vilken sida en enskild stat har att ställa sig vid en utbruten krigisk konflikt, fastslås enligt protokollet utan denna stats egen medverkan, för så vitt den icke är medlem av rådet. Vad så angår de nya sanktionsbestämmelsernas formulering i övrigt, medgiver fru W. själv oförbehållsamt, att protokollets *bokstav* närmast är att tolka till förmån för den uppfattningen, att protokollet förlänar de militära sanktionerna samma obligatoriska karaktär som de ekonomiska. Skillnaden mellan paktens och protokollets sanktionsbestämmelser blir denna. Enligt pakten inträda de ekonomisk-finansiella sanktionsförpliktelserna omedelbart efter att vederbörande stat konstaterat angriparen; beträffande de militära sanktionsförpliktelserna däremot förbehåller pakten även vid sistnämnda förutsättning åt förbundsmedlemmen en synnerligen vidsträckt prövningsrätt, vilken visserligen kan ha sina yttersta gränser av allmän moralisk och politisk art. Protokollet åter stadgar, att, sedan rådet konstaterat angriparen, har det att utfärda förstärkt om omedelbart tillämpande av sanktioner av *alla* slag, sålunda ej blott ekonomiska utan även militära.

Nu må det visserligen vara antagligt, att förstärkt om i praktiken kommer att utfärdas etappvis, på sätt som fru W. framställer det. Först underrättar rådet om vem som är angripare, varav följer ett automatiskt igångsättande av de ekonomisk-finansiella sanktionerna. Därefter göres med hänsyn till de militära sanktionerna ett urval av lämpliga stater, och dessas representanter inkallas till att delta i beslutet angående deras prestationer (de sakkunnige hava lika litet påstått, att rådet måste förstärkt *samtliga* signatärmakter härtill, som de förbisett förbundsmedlemmarnas sistnämnda rätt — jfr Betänkandet s. 77—78 och 83). Men den enskilda statens ställning blir vid de olika etapperna visst icke alldeles densamma

utan snarare en helt annan än den är enligt paktens sanktionsregler. Redan förstängandet om ekonomisk-finansiella sanktioner betyder ett indragande, utan eget ställningstagande, i något, som kommer kriget bra nära — vilket icke är möjligt enligt paktens. Och vad förstängandet om militära sanktioner beträffar, kan den ifrågavarande staten vid handhavandet av sin stämman i rådet icke bestrida sin juridiska skyldighet att, fortfarande oavsett dess reala ställningstagande, göra allt vad som står i rimlig relation till dess geografiska läge och militära förmåga för att jämväl med vapenmakt medverka till »angriparens» nedslående — enligt paktens kommer en stat aldrig mot sin egen vilja i ett dylikt stadium, och ställer den sig själv däri, åtnjuter den en av inga restriktiva rättstadganden åtstramad frihet i fråga om motiveringen för sin mening, att det från dess sida må vara tillräckligt med ekonomiska sanktionsåtgärder. Att en stat skulle enligt protokollet på detta stadium, allt under det den deltagar i det ekonomiska kriget, kunna, såsom fru W. förmenar, som en plausibel grund för avböjande av sin åtagna förpliktelses fullgörande anföra »förefintligheten inom landets regering och folk av på sakskalet vilande tvivel angående sanktionernas berättigande in casu», står i rak strid mot hela grundtanken i det nya kollektiva förfarandet, nämligen att denna principfråga redan är av rådet med bindande verkan avgjord. Paktens däremot utgår just från att ingens samvete skall tvingas och giver nyss citerade högmoraliska invändning en avgörande betydelse i fråga om deltagande i sanktionerna över huvud, alltså redan de ekonomiska. Anledningen till att de sakkunnige ställa sig avböjande till protokollets otvivelaktigt skärpta sanktionsväsande är också den ökade risken för särskilt ett mindre folk att nödgas göra oersättliga offer i människoliv och gods för ändamål, som icke överensstämmer med dess rättsmedvetande. »Sveriges intresse att slippa ifrån dem så billigt som möjligt» torde förvisso vara en synnerligen inadekvat formel för deras ledmotiv vid de skärpta sanktionsstadgandenas bedömande.

Över huvud har tydligen de sakkunniges främsta uppgift varit att företaga en ingående analys av Genève-protokollets stadganden. Inför en så djupt allvarlig fråga som den om anslutning till en internationell tvångsorganisation av dessa mått ter det sig som en tvingande nödvändighet att fullt klargöra, vad de ifrågasatta förpliktelseerna verkligen innebära. Har man en gång åtagit sig dem, måste de i förekommande fall uppfyllas. Det ligger i sakens natur, att det fulla medvetandet härom drager med sig som sitt komplement en tillbörlig kritik, vilken ingalunda, såsom fru W. tyckes mena, är att tolka som frånvaro av andakt inför de ogrundade fredsidealens utveckling eller inför Genève-protokollets stora grundtankar: förbudet mot krig och skiljedomsprincipen. Kritiken blir en nedrivande faktor, om den utgår från ovilja mot själva syftmålen. Bottnar den i motsatsen, blir den, från en vidare synpunkt än nuets, uppbyggande.

S. W—n.

LITTERATURGRANSKNINGAR.

GUSTAF OLSSON, *Det statsrealistiska problemet med särskild hänsyn tagen till den rättsfilosofiska skolan i Wien.* II + 271 s. Lund 1925.

Ovanstående avhandling, som för vinnande av filosofisk doktorsgrad i våras ventilerades vid Lunds universitet, behandlar ett ämne, som hör till statskunskapens viktigaste.

En centralare fråga inom denna vetenskap än den huruvida staten är en realitet eller ej och huru överhuvud dess väsen skall bestämmas låter sig näppeligen tänkas. Mången är kanske just på grund av denna dess centrala karaktär böjd att hänvisa den till filosofien. Av filosofisk art är den också utan tvivel men har dock lika fullt hemortsrätt inom statskunskapen. Varje vetenskaplig forskning, som går till grunden med sina problem, vare sig det gäller att besinna sig på sina metoders bärighet eller göra en sista syntes av de spridda forskningsresultaten, för över i den vetenskap, ur vilken alla de skilda specialdisciplinerna utdifferentialiserats och som ock kallas vetenskapernas vetenskap. Den vetenskap, som avklipper sambandet med filosofien, avklipper sina egna rottrådar och går sin förvissning till mötes.

Nödvändigheten av att ett problem sådant som det i avhandlingens titel angivna upptages till diskussion torde ingen vilja bestrida. Mången är kanske dock benägen mena, att det ej lämpar sig för debutanten. Förf. borde ha presterat en lång följd av specialundersökningar, innan han gripit sig an med en rätts- och statsfilosofisk studie sådan som den föreliggande. Det torde dock vara lika meningslöst att förebrå en ung vetenskapsman, att han omedelbart tar itu med ett stort problem, som det vore att klandra grekerna för det de startade den vetenskapliga utvecklingen just med filosofiska frågor.

Förf. är därför att komplimentera för det han haft mod upptaga en stor fråga till behandling. Ett sådant företag varslar gärna om verklig vetenskaplig hängivenhet. Den, som skriver en bok blott för meriterings skull, skyr nog de subtila problemen. Subtilt är nämligen det problem d:r Olsson behandlar, och det ställer stora krav på sin man. Det må dock genast erkännas, att boken otvivelaktigt är resultat av ett ärligt och gediget tankearbete. Emeller-

tid ställer den ock väl stora krav på läsaren. Denne måste för att förstå den prestera vad i en biografi över en av de svårtillgängligaste nykantianerna kallas »eine intensive Mitarbeit». Naturligt är ju visserligen, att en vanlig läsare ej förstår en sådan bok som den föreliggande i en handvändning, och den vinner mycket i begriplighet genom att läsas om. Dock borde förf. visat sina läsare större tillmötesgående härvidlag än han verkligen gjort. Den i innehållsförteckningen framträdande dispositionen kunde varit mera genomskinlig. I varje händelse borde det kunnat undvikas, att kapitel fått rent missvisande rubriker. Markeringen av de vunna resultaten borde också ha varit skarpare. Särskilt beklagligt är att slutkapitlet, som ju skulle ge oss förf:s slutgiltiga bestämning av statsbegreppet, icke mynnar ut i någon egentlig definition av detsamma. Det diffusa resultatet framträder redan i det typografiska. Under det förf. tidigare, ofta kursiverar resultaten, får läsaren just på den avgörande punkten själv söka leta ut vad som är quinta essentia. Statsfilosofiska auktorers egendomliga termer inryckas i framställningen utan att få någon förklaring. Ofta är kritiken av de rättslärare, som förf. vill ta avstånd från, för kortfattad för att verka övertygande, och även när den växer ut till vidlyftiga resonemang brister den i klarhet. Särskilt är förf. begiven på att finna cirkelbevis hos sina motståndare. Åtmistone anmälaren har ej blivit övertygad om deras befintlighet men anbefaller åt den vidare läsekretsen att själv ta position till den polemik d:r O. riktar mot Kelsen t. ex. å sidorna 111, 117 och 142. Att d:r O. själv kan direkt misstolka en författare visar hans å sid. 161 i Preuss-citatet inskjutna parenteser. Det är dock klart, att det är det högre stadiet av rätten eller staten, som Preuss tänker sig förväxlat med rätten eller staten överhuvud. När läsaren oavslåligen genom inflickade citat får göra en flyktig bekantskap med rättsfilosofier, ofta lika subtila som d:r O. själv, borde han kunna lita på att citaten äro fullt riktiga. Så är dock visst icke alltid förhållandet. Det kan till och med hända, att förf. både i sina egna och andras anföranden utelämnar negationerna. Mycket ofta inträffar det dessvärre också, att den läsare, som med ledning av förf:s sidohänvisning vill läsa ett anført citat i dess allmänna sammanhang, icke kan återfinna det å angiven sida. Överhuvud gäller det, att citatkontrollering och korrekturläsning varit otillräckliga. Formella förtjänster saknas dock visst icke. Man märker att förf. är en tränad stilist, och han är ofta verkligen underhållande. Tack vare sin journalistiska träning skriver han ledigt, även om han icke sällan gör sig skyldig till språkliga oriktigheter. Dock kan man ej undgå att stötas av ett visst ungdomligt övermod. Förf. talar å sid. 94 om »nödvändigheten av en viss anspråkslöshet vad de provisoriska resultaten angår». Det hade varit klädsamt, om förf. ålagt sig en viss blygsamhet också beträffande de resultat, som han presenterar som »slutgiltiga». Samma egenskap hade ock varit på sin plats i polemiken. Man blir något chockerad, då förf. å sid. 116 upp-

repar ett av Kelsen själv redan (i Hauptprobleme s. 230) parerat angrepp mot hans rättskonstruktion och genast påstår sig ha »söndersmulat» densamma. Man blir icke mindre häpen, då förf. å sid. 118 gentemot Kelsens apsykologistiska användning av ordet statsvilja säger, att det rent ut måste betecknas som »ovederhäftigt» att frångå viljebegreppet all realitetskaraktär och att en sådan användning av ordet är »ett brott mot vetenskaplig praxis». »Der reine Wille» är dock en inom transcendentalfilosofien mycket ofta förekommande etisk konstruktion utan realpsykologiskt innehåll. Liksom denna är kongruent med den moraliska normen, så är Kelsens statsvilja kongruent med den juridiska normen, men ingendera är en vilja i psykologisk mening.

Det är emellertid på tiden att vi från avhandlingens form övergå till dess innehåll.

Det problem, som i avhandlingen behandlas, är av gammalt datum. Längre har man stritt om huruvida staten som sådan vore en realitet eller ej. Romarrätten och av den påverkade doktriner i modern tid betraktade statspersonligheten som en persona ficta, som endast kunde handla genom de konkreta mänskliga individualiteterna som sina både organ och ställföreträdare. För kontraktsteorien var statsviljan en sammanfattning av individualviljorna allenast, medan den statsteori, som ännu åtminstone i vårt land ofta presenteras som den moderna, däri ser en över dessa höjd självständig real enhet. D:r O., som framställer sin teori i ständig relation till vad andra haft att säga i ämnet, går dock i sin framställning icke längre tillbaka än till sistnämnda teori. Han har tydligen ej velat skatta åt vad han anser vara tyskarnas svaghet, nämligen att för varje politiskt begrepp som andrages rekapi- tuleras »alla åsikter därom från Aristoteles till Jellinek». Han börjar i stället om ej med Jellinek så i alla fall med Gierke. Att han ålagt sig denna begränsning må ej räknas honom till förfång. Det är i alla fall en imponerande beläsenhet inom statsvetenskaplig och filosofisk litteratur, han lägger i dagen. Av en dylik av förf. underlåten exposé skulle i alla fall ha framgått, att det avgörande genombrottet i den statsvetenskapliga utvecklingen icke framträder med vad man brukat kalla det moderna statsbegreppet utan med den rättsfilosofiska skola i Wien, kring vilken — såsom redan bokens titel låter oss veta — förf:s hela framställning kretsar. Föregående statsteorier äro psykologistiska och hamna i sina försök att fatta verkligheten gärna i fiktioner, vare sig dessa genomskådas som sådana eller ej. Först Kelsen avstår från alla explikativa pretentioner och giver sin vetenskap en helt normativ inriktning. Den allmänna gången i d:r O:s framställning är nu den att han med från Kelsen hämtade argument angriper den realistiska statsuppfattning, som Gierke och Jellinek, representanterna för vardera den organiska och den anorganiska statsuppfattningen, ha gemensam, för att sedan på egen hand söka »söndersmula» det Kelsenska systemet. Under tiden har han lagt sten till sten för

uppförande av sin egen systembyggnad och blir färdig därmed i den avdelning, han kallar »slutgiltig bestämning av staten». Samma ordning skola vi ock här följa vid granskningen av hans arbete. Först må då sägas, att vad gäller kritiken av den s. k. moderna statsläran, anmälaren gärna instämmer med förf:s resultat. Den allmänvilja, varmed statsorganologerna och dem behjälpliga sociologer operera, är avslöjad som en hypostas likvärdig med så många andra dylika skenbegrepp i filosofiens historia. Icke mindre rätt har förf. däri, att den gemensamhet i mänskliga viljors inriktning, varpå Jellinek vill basera sin statspersonlighet, är av allt för efemär natur för att något varaktigt därpå skall kunna byggas. En statsenhet av det psykologiska slag, Jellinek åsyftar, låter sig näppeligen framleta ur den mångfald intressen, som korsa varandra på det statsgebit benämnda geografiska området, framhäver förf. med rätta (sid. 47). Icke blott roande utan ock lycklig synes anm. den analys av gruppbegreppet vara, som förf. låter följa efter nämnda kritik av den sociologiskt inriktade statsläran. Med framgång blottar han där de för övrigt rätt påfallande svagheter i den Kjellénska statslära, som ur pressens bildspråk drar slutsatser till förmån för statens metafysiska realitet. Gruppbegreppet har en psykologiskt försvarlig förmedlande funktion vid övergången från den ena händelseräckan till den andra, framhäver han, men det må ej själv insättas som led i orsaksserien. Överhuvud utdömes det som genus proximum åt staten. Med alldeles särskild skärpa avvisas substansbegreppet från statsvetenskapen liksom väl ock från vetenskapen överhuvud. »Det finnes ingen substans, som konstituerar sammanhangets enhet», heter det å sid. 84. »Denna vilar helt och hållet på dess säregenhet», yttrar d:r O. i omedelbar fortsättning och ansluter sig därmed till Rickerts bekanta bestämning av kulturvetenskapernas egenart i jämförelse med naturvetenskapernas. Endast ur värdebeståndet »kan den historiska individualiteten förklaras och därmed också det stycke historia vi kalla stat». Staten är endast ett från vissa synpunkter sett värdefullt sammanhäng. Frågan blir då blott, vari »de historiska realiteter, som de olika statsvetenskapliga riktningarna framlägga såsom resultat av sitt arbete», skiljas från de av övriga kulturvetenskaper presenterade händelsekomplexen. Förf. hänvisar därvid till den organisatoriska stomme, som genomdrager det statliga händelsekomplexet, och är, då organisationen sammanhänger med normer, med detsamma inne på rättens gebit. Därmed börjar ock en ny avdelning av hans undersökning.

I och med den låt vara provisoriska bestämning av statens väsen, som d:r O. givit å de sista sidorna i första avdelningen, har han bejakat frågan om staten är en realitet och inordnat statsvetenskapen bland de explikativa vetenskaperna. Därmed framträda ock divergenserna mellan författarens och anmälarens ståndpunkter. Mot de skarpa angrepp, d:r O. i fortsättningen riktar mot Kelsen, den normativa statsuppfattningens mästare, måste be-

stämnda gensagor inläggas. Den rent logistiska konstruktion av rätten, som Kelsen gör, vinner intet på den psykologistiska förankring, d:r O. vill giva densamma. Den realitetsbetraktelse vis å vis rätten, denne så starkt gör gällande, har naturligtvis sin givna plats, vad Kelsen är den siste att förneka, men inom juridiken har den intet att skaffa. »Överledningar mellan rätt och verklighet» — för att använda förf:s egen term — existera nog, men varken för rättens egenart eller giltighet ha de betydelse. Normen, speciellt rättsnormen, är såsom d:r O. riktigt återger Kelsens tankegång »i sin abstrakta självtilräcklighet blott och bart en av all tid oberoende betydelseenhet» (100), men indirekte står den dock i relation till den verklighet, människosjälarna utgöra, ehuru denna relation ej är för det normativa betraktelsesättet åtkomligt. Rättsreglerna koncipieras av människor, fast kanske ej alltid just av dem, som formellt sett äro lagstiftare, och få sitt innehåll just med hänsyn till verkligheten — på så sätt resultera också för Kelsen explikativa omdömen i normativa. Ehuru de icke ha någon adressat, så bli de dock i stor utsträckning bekanta och utöva en mäktig verkan i människosinnena, varförutan de ju vore meningslösa. Kelsens statslära är därför mindre paradoxal än den föreställer sig, som enbart läser d:r O:s framställning därav. Det är ju för Kelsen blott fråga om en konstruktion, en renodling av de juridiska synpunkterna. D:r O. har ingen rätt att förebrå Kelsen inkonsekvent snegling åt de reala synpunkterna, då denne talar om statens tvångsmakt. Givetvis får rättssystemet psykologisk verkan, och »die Herrschaft des Staates ist nichts anderes als dieser tatsächliche Zustand konstanter Motivation» (Hauptprobleme 226). Men rätten gäller eller, om man så vill, staten existerar, även om denna psykologiska verkan uteblir, Förf. menar, att Kelsen ett ögonblick gjort rättens egenart avhängig av vissa under namn av organisation verksamma krafter men olyckligtvis sedan ej fasthållit härvid (102 jfr sid. 136). I själva verket är det så, att Kelsen alltid tar den hänsyn till verkligheten, att han utom den i rättssatsen permanent viljande staten också talar om den i förvaltningen — intermittent — handlande staten. Men om den handling uteblir, som skulle tillräknas statsviljan — man tänke sig det fall, att ett brott ej blir beivrat — så existerar den rent tidlösa statsviljan ändå. Vad staten vill, vare sig dess vilja kommer till utförande eller ej, är »sein eignes Verhalten», intet mer, d. v. s. inom straff- och civilrätt resp. straff och exekution. Det är denna av vissa mänskliga handlingar betingade statsvilja, som innehålles i rättssatsen. Däremot uppträder staten ej varken bjudande eller förbjudande. Ehuru d:r O. tar avstånd från imperativteorien (177), uppkonstruerar han dock inom straffrätten två rättssatser, av vilka en säger: du bör icke göra så och så, och en annan: den som gör så och så straffas. Denna dubbling här redan proberats av Binding, och jag ber här att få hänvisa till Kelsens vederläggning av dennes normteori i Hauptprobleme kap. X. D:r O. krånglar onödigt till hela frågan i sin

framställning å sid. 111. Staten har i straffrättssatsen förklarat, att om någon gör så eller så, t. ex. stjälar, gör den själv så och så, d. v. s. straffar. Om jag då uppfyller förutsättningarna för ett statligt ingripande, så är det ju intet märkvärdigt, att ett straff appliceras på mig. Förf:s fråga här och å sid. 178: varför är den och den personen en tjuv (svar: emedan han straffas) är i juridiskt sammanhang meningslös. Man har i rättssatsens hypotes utgått från av moraliska föreställningar betingat gängse språkbruk och bestämt, att stöld under vissa yttre omständigheter — man kan ju tänka sig, att hänsyn ej tages till mycket som moraliskt sett är stöld — föranleder en viss statlig reaktion. Överhuvud är frågan om en viss handling skall tillräknas en viss individ och denne anses ha varit förpliktad till den kontradiktoriska motsatsen därav av underordnad vikt, då i Kelsens system individens ställning till straffrätten är helt passiv. Bättre vore att med Binder helt reservera pliktbegreppet för etiken. Att tillräkningsproblemet inom civilrätten kan ha sina särskilda vanskligheter, vore man mera frestad giva d:r O. rätt uti. Tillräknar man icke människor ej blott kontraktsbrott utan ock kontrakt? Det får väl dock sägas, att frågan om vem som skrivit kontraktet först får rättslig betydelse s. a. s. i skuggan av exekutionen, då ju t. ex. en långivare alltid kan efterskänka en fordran, om han vill. Det bör därför ej möta större svårigheter att konstruera civilrättssatsen i analogi med straffrättssatsen. Ej heller bör straffrättssatsen bli ett mindre korrekt uttryck för statsviljan därför att det blir beroende av det sätt, varpå den enskilde känner den statliga reaktionen, huruvida den nu verkligen blir ett straff för honom eller ej. Om någon begår ett politiskt brott för att vinna martyrglorian, så blir ju straffet icke något verkligt straff för honom, men staten gör vad den sagt sig vilja göra, och det är det enda, som är juridiskt relevant (jfr s. 115).

Det Kelsenska systemets styrka är dess skarpa distinktioner. De normativa lagarna skiljas bestämt från de explikativa liksom därefter de rättsliga normerna från de moraliska. Rätten är statens lag liksom moralen är individens. Från den senares synpunkt sedd är därför rätten heteronom, en annans lag, under det moralen är autonom, min egen lag. D:r O. åter vill så mycket som möjligt suddas ut gränslinjerna och söker till den ändan också visa, att ej ens Kelsen själv respekterar dem. Bl. a. påstår han, att heteronomiteten givetvis är ett ur realitetsbetraktelsen hämtat begrepp, som involverar frågan om normsättande auktoritet och normadressat (103). Detta synes mig vara fullständigt oriktigt. Rättssatsen behöves psykologiskt sett ej vara innehåll i någon varelses tanke, men på grund av att den ej har någon adressat utan helt har karaktären av ett hypotetiskt omdöme, konstrueras den som om den vore uttryck för en vilja hos ett för oss främmande väsen att under vissa omständigheter göra så eller så. Statsviljan är ett subjektivt uttryck för rättssatsen, som valts för vinnande av åskådlighet —

statsbegreppet är därför för Kelsen ej så meningslöst som d:r O. vill göra gällande (s. 130) —, men då de äro samma sak, förstår anmälaren ej, huru de kunna påstås förutsätta varandra (s. 117). För egen del gör d:r O. rätten till något på en gång autonomt och heteronomt. I samband därmed står, att han icke heller vill erkänna moralen som något specifikt autonomt utan också karakteriserar sederegeln som på en gång autonom och heteronom (s. 150). Han synes mena, att en autonom moral leder till subjektivt godtycke, och förbiser, att ej blott för transcendentalfilosoferna utan ock för empiriskt inriktade moralfilosofer icke vilken viljeimpuls som helst utan endast min reala eller centrala vilja godtages som uttryck för sedelagens bud. Moral och rätt uppstå för d:r O. på fullkomligt analogt sätt. »På grundval av ett starkt psykologiskt underlag, en allmän opinion, sker en aktualisering av en norm, barmhärtighetsbudet exempelvis. Tillämpningen av denna regel sker, sedan regeln väl en gång valts till måttstock, utifrån rent heteronoma synpunkter», heter det om moralnormen (s. 150). På motsvarande sätt säges det, att »rätten måste vila på ett psykologiskt underlag — på de mångahanda faktorer, vi sammanfatta under beteckningen »det allmänna rättsmedvetandet». När detta underlag konstaterats, är det möjligt att med utgångspunkt i consensus giva normkomplexet en heteronom tolkning och bestämma det som giltigt för överträdarnas kategori» (152). Denna psykologiska lösning av frågan om rättens giltighet kan ju te sig plausibel nog, i det den synes ge rätten ett solitt jordiskt underlag, under det Kelsen, när han logiskt deriverat alla mera speciella rätts-satser ur en ursprungsnorm, ej har något att fästa denna vid utan måste låta den fritt sväva i himmelens sky, liksom vår herre en gång var ur stånd att på något upphänga sitt lod, när han murade världen. D:r O. söker ock visa, att Kelsen själv vid valet av ursprungsnorm låter verkligheten bestämma normen. Så tolkar han innebörden av den av Kelsen uppställda tankeekonomiska regel, som säger, att den senare ej allt för mycket får stå i strid med den förra. Härmed får nu förhålla sig huru som helst — jag har ej kunnat riktigt följa d:r O:s resonemang härvidlag — men avgörande blir, att Kelsen ej tillmäter denna regel någon slutgiltig betydelse utan till sist — så positivist han än är — deducerar all rätt ur eviga förnuftsprinciper. Att å andra sidan den grund, varpå d:r O. vill bygga ett rättssystem, kan vara fullständigt underminerad, långt innan hela byggnaden instörtar, har Hägerström visat i sin undersökning: Är gällande rätt uttryck för vilja? (se särskilt s. 193 f.).

Då d:r O. går att själv bestämma den rättens egenart, varigenom den skiljer sig från andra normer, medger han, att den ej kan ligga i norminnehållet, då man på denna väg ej når någon gränslinje mellan etik och rätt. Den ligger fastmera i det organisatoriska förfarande, som garanterar dess realisation (165 f.). Han är därmed inne på organisationsbegreppet, som han dock i sin

ordning bestämmer genom rätten. Organisationen är nämligen »en på olika sätt i tid och rum utformad gruppering av fakta, vilken av rätten bestämmes att utgöra betingelse för och ingå som form vid realisationen av skilda syftemål» (212). Här synes det dock anmäla, att en verklig cirkel föreligger. Olyckligt är ock, att förf., som han själv uttryckligen medger, ej får med den icke ringa del av författningsrätten, vars realisation ej är garanterad. Förhållandet blir detsamma med folkrättsregeln. Huru mycket lyckligare är då icke Kelsen! All rätt göres av honom till statsrätt, i det genom den angives, huru staten i olika fall vill gå till väga eller, om man så vill, vilka mänskliga handlingar den vidkännes som sina. Både författnings- och förvaltningsrätt, straffrätt och civilrätt och på ett sätt, som vi här ej kunna gå in på, folkrätt rymmas under densamma. Dock skall villigt medges, att förf. just i fråga om författningsrätten och dess egendomliga relation till verkligheten gör många fina iakttagelser, vilkas riktighet anm. gärna erkänner.

Därmed att förf. nått fram till organisationsbegreppet, står han åter inför statsbegreppet, som han endast provisoriskt bestämde i första avdelningen av sitt arbete. Statsbegreppet är nämligen i första hand »likbetydande med en art organisatoriskt förfarande» (226). Med detta statsbegrepp vill han dock ej låta sig nöja. Utöver statsbegreppet i trängre mening existerar ett i vidare mening. »För juridiken eller rättare för den juridiska begreppsbildningen existerar en stat, så länge formerna för lagstiftning, dömande makt, förvaltning etc. efterlevas. Denna verklighet framstår emellertid i statsvetenskapen blott och bart som ett formbestånd, en ram, varinom den arbetar. Det psykologiska underlag, de föreställningar, varpå i sista hand rätts- och författningsregler vila, bilda ett alltför tarvligt material. Utgående från statsbegreppet i trängre mening indrager fastmer statsvetenskapen ett rikt förgrenat sammanhang i synfältet» (226 f.). Då staten för d:r O. är »en historisk individualitet, genomdragen av ett visst formbestånd», kan juridikens stat ej bli honom nog, utan inbegriper han under statsbegreppet det liv, som pulserar i formerna, eller då ock detta kan vara »tarvligt» nog, hela »det händelsekomplex, som i dagligt tal associeras med statsbegreppet» (229). Hans statsuppfattning förblir realistisk. Normsystemet är honom ej tillfyllest, även reglernas psykologiska underlag hör med till staten och därjämte allt vad man dagligen kallar för statsliv. Otvivelaktigt är det ett tillmötesgående mot »det populära föreställningssättet», men att statsbegreppet därigenom skulle vinna i »begreppsstadga», kan anm. ingalunda medge. Tvärtom blir det genom detta tillmötesgående ytterligt diffust.

Vi stå härmed vid slutet av vår anmälan, ty på den exkurs, som behandlar Fritz Sanders minst sagt egendomliga rättssystem, våga vi ej inlåta oss. Villigt erkänna vi förf:s vidsträckta beläsenhet, stilistiska talang och — last but not least — dialektiska skärpa.

Han är sannerligen icke god att tas med, helst som han vandrar vägar, där ej en var kan följa honom. Anm. önskar livligt, att boken måtte nå dem, som till äventyrs ännu omfatta det s. k. moderna statsbegreppet, och väcka dem ur deras dogmatiska slummer. Otivelaktigt har förf. ock en skarp blick för de svårigheter, med vilka i sin ordning den rättsfilosof själv brottas, vars argument han flitigt använt sig av i kampen mot Gierke och Jellinek. Det synes mig dock egendomligt, att ett så skarpt huvud som förf. skall finna ett nöje i att utsudda gränslinjer och röra hop norm och verklighet, rätt och moral. Hans eget system blir väl eklektiskt. Men därför undgår det ock att väcka den förargelse en med ensidig konsekvens genomförd tanke alltid väcker. Det är icke mindre egendomligt, att en bok, som är så litet populär som gärna är möjligt, slutar i en honnör för det populära föreställningssättet. Förf:s bestämning av begreppet stat såsom en historisk individualitet, genomdragen av ett visst formbestånd, — mera än så fordras dock för att vi skola få den eftersökta definitionen på staten — lämnar oss orubbade i vår gamla användning av ordet stat. Paradoxal verkar däremot Kelsens bestämning av staten som ett normsystem, en form allenast. Dock är den alls icke resultatet av något slags effektsökeri. Det populära åskådningssättet övergives, därför att det är uttryck för metodisk synkretism. Man må ju ha lov att med ordet stat beteckna vad man vill, men om man under namnet sammanför alltför heterogena ting, skvallrar själva nomenklaturen om tankeoreda. Man må använda ordet stat för att beteckna en »Gemeinschaft», en grupp av människor, som utgöra ett hjärta och en själ, blott man med Platon medger, att hitintills inga sådana stater verkligen funnits. Bättre är dock att resignera inför realitetsbetraktelsen och förbehålla namnet stat för själva normsystemet. En sådan stat blir därför icke maktlös. Ett klokt uttänkt normsystem får den psykologiska verkan att människor i enlighet därmed icke blott lagstifta och förvalta, straffa och utmäta utan också, vad man gärna väntar av en verklig stat, skjuta med maskingevär eller torpedera pansarbåtar. Undantagslöst behöver dock normsystemet ej verka på människosinnena för att det skall anses som giltigt. Principerna för detta förhållande mellan verkan och giltighet äro att söka i folkrättens i sista hand eviga förnuftsprinciper. Däremot kan det ej vara lyckligt att — som förf. — med normbeståndet, som därtill är psykologiskt funtat, mekaniskt hopkoppla ett händelsekomplex, om vilket man ej vet, var det slutar i tid och rum. Vetenskapen skall ej anpassa sig efter det populära föreställningssättet. Icke heller behöver detta nödvändigt ta efter vetenskapens begreppsdistinktioner. Vi tala ju fortfarande om att solen går upp och ned, alldeles som om Korpernikus aldrig funnits.

Fredrik Lagerroth.

Till red. insända skrifter.

- Annuaire de la Législation du Travail.* Publié par l'Office du Travail de Belgique. Années 1914 à 1919. Bruxelles 1925.
- Ekonomisk Tidskrift*, utg. av DAVID DAVIDSON. 1925. H. 1—5. Uppsala 1925.
- Ekonomiska Samfundets Tidskrift.* Ny serie. H. 4. Hfors 1925.
- Finsk Kommunaltidskrift*, utg. av Kommunala Centralbyrån i Finland. Årg. X. Nr. 3—4. Hfors 1925.
- Finsk Tidskrift för vitterhet, vetenskap, konst och politik*, utg. av R. F. v. WILLEBRAND. T. XCVIII. H. V—VI. Hfors 1925.
- Historisk Tidskrift*, utg. av Svenska Historiska Föreningen genom SVEN TUNBERG. Årg. 45. H. 2. Sthlm 1925.
- Industria.* Svenska Arbetsgivareföreningens Tidning. Red. AXEL BRUNIUS. Årg. XXI. Nr. 10—15. Sthlm 1925.
- Institut International d'Agriculture, Rome.* Bulletin de statistique agricole et commerciale. 1925. No 5—7. Rome 1925.
- Kommersiella Meddelanden*, utg. av K. Kommerskollegium. Årg. 12. Nr. 10—14. Sthlm 1925.
- Meddelanden från Handelskammaren i Gevle.* 1925. H. 1. Gevle 1925.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. XX. Nr. 21—30. Hfors 1925.
- Nationalekonomisk Tidsskrift.* 1925. H. 2. Kbhvn 1925.
- Nordisk Försäkringstidskrift.* 1925. Nr. 3. Sthlm 1925.
- Revue du Travail*, publiée par le Ministère de l'Industrie et du Travail. 1925. No 4—6. Bruxelles 1925.
- Skandinaviska kreditaktiebolaget.* Kvartalsskrift utgiven av Statistiska avdelningen. 1925. Nr. 3. Sthlm 1925.
- Skogen.* Utg. av Sv. Skogsvårdsföreningen. Årg. 12. H. 5—7. Sthlm 1925.
- Skogsvårdsföreningens Tidskrift.* 1925. H. 4—7. Sthlm 1925.
- Sociala Meddelanden*, utg. av K. Socialstyrelsen. 1925. Nr. 5—7. Sthlm 1925.
- Statistisk Månadsskrift.* Årg. XX. H. 4—6. Sthlm 1925.
- Statistisk Årsbok för Göteborg.* Årg. XV—XX. Avd. II. Gbg 1925.
- Statsökonomisk Tidsskrift*, utg. av Bestyrelsen for den Statsökonomiske Forening. Red. THV. AARUM. 1925. H. 3—4. Oslo 1925.
- Svensk Finansledning.* Årg. III. Nr. 34—44. Sthlm 1925.
- Svensk Tidskrift.* Utg. av GÖSTA BAGGE och VERNER SÖDERBERG. 1925. H. 4. Sthlm 1925.
- Svenska Landsbyggdets Kommunaltidning.* Red. GUSTAV A. ALDÉN och JANRIK BRÖMÉ. 1925. Nr. 5—7. Sthlm 1925.
- Svenska Statsförbundets Tidskrift.* Red. HELGE LINDHOLM. 1925. H. 4. Sthlm 1925.
- Sveriges officiella statistik.* Kooperativ verksamhet i Sverige åren 1920—1922. Av K. Socialstyrelsen. Sthlm 1925.
- Tiden.* Red. NILS KARLEBY. 1925. Nr. 3—4. Sthlm 1925.
- Tidskrift*, utg. av Juridiska Föreningen i Finland. 1925. H. 3. Hfors 1925.
- Tidsskrift for Retsvidenskap*, utg. av Bestyrelsen for den Stangske Stiftelse i Oslo. 1925. H. 2—3. Oslo.
- Tirfing.* Tidskrift för nykterhetsfrågans studium. Red. AUGUST LJUNGGREN. 1925. H. 3—5. Sala 1925.
- Åbo Akademis Årsskrift.* VII—VIII. 1923—1924. Åbo 1924.
- KRISTIANSEN, OSKAR, Pengé og Kapital, Næringsveie. Bidrag til Norges økonomiske historie 1815—1830. Oslo 1925. Cammermeyers Boghandels Forlag.

**Brand- och Lif-
försäkringsaktiebolaget**

S K Å N E

M a l m ö

Samtliga fonder 1/1 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.