

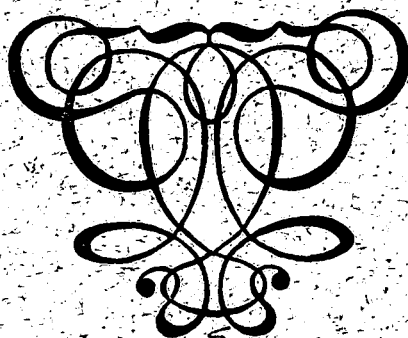
# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



## INNEHÅLL

Karl Olivecrona, Till frågan om lagars grundlagsenlighet. — Otto Varentus, Lagen om lands ting av den 20 juni 1924. — I. Flodström, Bidrag till läran om val av representanter. — C. A. Reuterskiöld, Kätteri i kommunalskattefrågan. — Översikter och meddelanden: I. Politik: Konstitutionella frågor vid 1925 års riksdag. Kommunalförfattningsfrågor vid 1925 års riksdag. Av J. E. Nilsson. — II. Statistik och ekonomi: Statistisk litteratur. Av S. D. Wicksell. — Litteraturgranskningar: Ingvar Wedervang, Om seksualproporsjonen ved födselen. Anm. av S. D. Wicksell. — Helge Gränfelt, Das Dreibundsystem 1879—1916. Anm. av Georg André.

ÅRG. 28

OKTOBER 1925

HÄFT. 4

LUND . . . STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION . . . LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50.

# PRENUMERATIONSANMÄLAN

**S**TATSVETENSKAPLIG 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 å jour med vad som händer och skrives å hithörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande, framför allt svensk, men jämväl annan nordisk samt utländsk statsvetenskaplig litteratur. Tidskriften vill 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. WALLENGREN, R. MALMGREN, E. SOMMARIN, L. WEIBULL och M. P. N. NILSSON), närmast av professor MALMGREN, som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, under medverkan av professor SOMMARIN (nationalekonomi) och docenten S. WICKSELL (statistik) samt d:r K. TYNELL och lektor J. E. NILSSON (Översikter och meddelanden, avd. Politik).

Tidskriften utkommer som hittills i 5 häften om året, omfattande tillsammans minst 20 ark. Prenumerationspriset är 10 kr. pr år. Lösa häften säljas i mån av tillgång till ett pris av c:a 75 öre pr ark.

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

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

Lund i februari 1925.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN.

---

Ay 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 beslutsverkställbarhet 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. 1:—

# TILL FRÅGAN OM LAGARS GRUNDLAGS- ENLIGHET.<sup>1</sup>

AV

JUR. KAND. KARL OLIVECRONA.

I Norge liksom i Amerikas Förenta Stater anses domstolarna sedan lång tid tillbaka berättigade att pröva, huruvida formellt giltiga lagar äro till sitt innehåll överensstämmande med grundlagen. Man menar, att denna fastställer vissa rättigheter hos de enskilda såsom okränkbara. Då grundlagen står över lagstiftaren, äger grundlagen och alltså även de genom densamma fastställda rättigheterna helgd gentemot lagstiftaren. Härav följer, att domaren, som har att tillämpa allenast gällande rätt, kan tillämpa den allmänna lagstiftningen endast försåvitt den överensstämmer med grundlagen.

Här skola nu undersökas några grundläggande resonemang i den norska doktrinen behandling av denna prövningsrätt. En fullständig genomgång av alla variationer inom denna teori kan icke tänkas inom ramen av en tidskriftsuppsats och åsyftas därför icke heller. Men genom ett lämpligt urval torde kunna belysas, hur problemet står. I huvudsak följes *Knoph's* framställning av »hensiktens betydning for lovers grundlovsmessighet» i arbetet »Hensiktens betydning for grensen mellem rett og urett», vilken är särdeles in-

<sup>1</sup> Föreliggande uppsats återger i något utvidgad form innehållet av ett föredrag å professor Hägerströms seminarium i praktisk filosofi v. t. 1924. — Följande arbeten citeras endast med författarnamnet: *Aschehoug*: Norges nuværende Statsforfatning I—III (1891—1893); *F. Castberg*: Grunnlovens forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft (1919); *Knoph*: Hensiktens betydning for grensen mellem rett og urett (1921); *Lie*: Domstolene og grunnloven (1923); *Morgenstierne*: Lærebog i den norske Statsforfatningsret (1909).

tressant, emedan författaren på den traditionella grundvalen söker bygga upp rationellare principer för tillämpningen.

Knophs undersökning är begränsad till de grundlagsstadganden, som anses innebära skydd för rättigheter av ekonomisk innebörd. Dessa äro §§ 97 och 105 i Norges Grundlov, som lyda, § 97: »Ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft», och § 105: »Fordrer Statens Tarv, at Nogen maa avgive sin rørlige eller urørlige Ejendom till offentligt Brug, saa bør han have fuld Erstatning av Statscassen». Förbudet mot att giva lagar tillbakaverkande kraft tillägges allmänt den betydelse, att lagar äro ogiltiga, försåvitt de kränka bestående rättigheter (se t. ex. Morgenstjerne sid. 676). När det gäller rättigheter av ekonomisk innebörd modifieras emellertid denna princip högst väsentligt. Med hänsyn till § 105 anses nämligen ingripande i sådana rättigheter kunna göras i obegränsad omfattning under förutsättning att full ersättning lämnas den skadelidande<sup>1</sup>. Vanligare än att lagens åsidosättande yrkas torde vara att den, som anser sig kränkt i sin rätt, yrkar ersättning av staten. Båda dessa frågor kunna emellertid, så långt syftet med denna uppsats för, behandlas tillsammans, då i båda fallen den förutsättning är gemensam, att det föreligger en av grundlagen skyddad rättighet, som kränkes av lagen.

## I.

### Lärans fundament.

Av grundläggande betydelse är att klargöra, varför och på vad sätt grundlagen är rätt i högre mening än allmän lag. Härpå vilar läran, och härav följa principerna för dess tillämpning. Knoph anmärker (s. 47), att beteckningen »rättsstridig» om en lag är oegentlig, eftersom rättsstridighet innebär olydnad mot en befallning. Därför skall i själva verket ordet syfta på lagstiftningsakten, ej på lagen själv. När lagstiftaren i strid med ett grundlagsbud givit en lag av visst innehåll, har han handlat rättsstridigt. Frågan blir då närmast, om det är möjligt, att lagstiftaren kan handla mot ett förbud. Detta rättsliga förbud måste vara givet av någon i samhället verk-

<sup>1</sup> Morgenstjerne, s. 677, Castberg, s. 40, Knoph, s. 48.

sam vilja. Vilken denna vilja är, kan i detta sammanhang vara likgiltigt, ty det är uppenbart, att enligt en sådan åskådning all rätt måste vara uttryck av samma vilja. Vidare är det givet att det är denna vilja, som är bestämmande i lagstiftningen. Det kan icke tänkas, att en vilja skulle vara verksam i grundlagen och en annan i allmän lag, lika litet som att de rättsenliga lagarna skulle vara uttryck av någon annan vilja än de rättsstridiga<sup>1</sup>. Lagstiftaren är lagstiftare just emedan han ger uttryck åt den ifrågavarande viljan. Därmed är emellertid klart, att lagstiftaren icke kan handla rättsstridigt i förevarande mening. Om rätten är innehållet av en viss vilja, kan denna vilja aldrig komma i strid med vad som är rätt.

Häremot kan icke, såsom det brukar ske, anföras, att grundlagen skulle förbliva i kraft gentemot annan lagstiftning, därför att grundlagsändring kräver andra och vidlyftigare former än vanlig lagstiftning. »Grundlovenes større Urokkelighed giver dem en større Helighed» säger Aschehoug (I sid. 70). Lagen är dock enligt A. (II sid. 115) en »Erklæring av Samfundsvillien». Men för såvitt reglerna om grundlagsändring äro av positivrättslig natur — och detta måste givetvis antagas, om ej doktrinen på denna punkt vill öppet införa ett naturrättsligt moment — så äro de ju rättsregler, endast för såvitt den rättsbestämmande viljan vill upprätthålla dem. Antagandet att det grundlagsbud, varigenom formerna för grundlagsstiftning regleras, skulle äga kraft gentemot den lagstiftande makten själv kan m. a. o. icke upprätthållas på basis av viljeteorien. Försöker man detta, så innebär det i själva verket antingen att man tror sig veta, att den rättsbestämmande viljan endast vill hava i viss form givna uttryck betraktade såsom sådana — men då måste man känna denna vilja oberoende av varje uttryck<sup>2</sup> — eller ock att den rättsbestämmande viljan skulle kunna bestämma, att den i framtiden i vissa fall icke skall vilja, vad den då verkligen vill, d. v. s. att den skulle kunna på förhand upphäva en framtida verklighet.

Teorien om lagstiftningens rättsstridighet i mening av stridighet mot norm, befallning är möjlig endast under förutsättning, att det

<sup>1</sup> Viljeteorien avser, väl att märka, icke frågan om sättet för rättens tillkomst, utan vad rätten såsom sådan är, se Hägerström: Är gällande rätt uttryck av vilja, i Festskrift för Vitalis Norström, sid. 172.

<sup>2</sup> Se Hägerström, p. a. st. ss. 202—203.

kan påvisas en skillnad mellan befallningsgivare (grundlagstiftarna) och befallningsmottagare (stiftarna av annan lag). Då emellertid i Norge grundlagsstiftning sker genom samma organ som den lagstiftning, vars rättsstridighet ifrågasättes, synes det vara omöjligt att ens fingera en sådan skillnad. K n o p h tycks emellertid vilja framställa saken så, som om skillnaden verkligen vore förhanden. Såsom den befällande nämner han än grundlagen, än rättsordningen<sup>1</sup>. Förklaringen till detta talesätt återfinnes på sid. 48, där det heter, att lagen representerar ett »dött viljeinnehåll». Hur kan något betecknas såsom varande ett viljeinnehåll om det icke innehålles i en aktuell vilja? Men detta att det är »dött» måste, om det skall hava någon mening, innebära att det icke är tillfinnandes i någon sådan vilja. Vore det verkligen innehållet i den aktuella statsviljan, funnes ingen anledning, att beteckna detsamma såsom dött. Det ifrågavarande viljeinnehållet tänkes alltså föra en existens oberoende av varje mänsklig vilja. Dock kan tanken tack vare ordvalet lätt glida över till föreställningen om en verklig vilja. Castberg rör sig på samma sätt med uttrycket att grundlagen bjuder, utan att man får någon som helst föreställning om en bjudande makt<sup>2</sup>.

Mera plausibelt förefaller det, att såsom befallningsmottagare nämnas stortinget och de särskilda stortingsmännen<sup>3</sup>. Man måste dock fråga sig, varför icke förbudet säges vara riktat mot staten. Stortingsmännen ge väl icke enligt denna åskådning lagen såsom privatpersoner, utan såsom organ för statsviljan. Men försåvitt förbudet är riktat mot dem i deras egenskap av organ, är det ju i själva verket riktat mot staten själv. Detta låter sig dock ej säga, ty rätten skall emanera från staten. Man torde kunna misstänka, att talet om stortingsmännen är till för att möjliggöra en glidning mellan föreställningen om statsmakten och om de särskilda personer, som äro dess bärare.

Men därmed må förhålla sig hur som helst. Icke ens om man antager en skillnad mellan befallningsgivare och befallningsmottagare är resonemanget hållbart. Den omständigheten, att den lag-

<sup>1</sup> Sid. 48: ... »de lovgivende myndigheter har gitt en lov, som grunnloven forbyr dem å gi».

<sup>2</sup> Sid. 28 et passim. Likaså Lie sid. 40.

<sup>3</sup> K n o p h sid. 47—48.

stiftande makten handlat i strid mot en norm, kan icke förtaga dess befallning egenskapen av befallning — rättsstridigheten skulle möjligen kunna tänkas föranleda en reaktion mot överträdaren, men kan omöjligt föranleda, att hans handling icke skulle vara vad den är. Fattas rättsregeln som en deklaration av statsviljan, gäller givetvis mutatis mutandis detsamma. Härav framgår tydligt, att viljeuttrycket icke såsom sådant betraktades som en rättsregel. Teoriens syfte är just att visa upp, varför vissa viljeuttryck icke äro förbindande, men om verkliga rättsreglerna konsekvent uppfattades såsom viljeuttryck och ingenting annat, finnes det ingen möjlighet att fränkänna vissa av den ifrågavarande viljan givna uttryck egenskapen av rättsregler. När nu trots allt detta sker, så är därmed givet, att enligt förevarande uppfattning rättsreglerna till sitt väsen äro någonting annat än uttryck av vilja.

Av vad art detta andra är, som skänker rättsreglerna deras förpliktande kraft, framgår indirekt därav, att lagen betecknas såsom rättsstridig, om den kommer i kollision med detta, som skulle utgöra dess fundament. Denna överordnade rättsordning kan uppenbarligen icke vara positiv, utan måste vara fattad i rent naturrättslig bemärkelse. Detta framställes ganska öppet av Knoph. Sid. 48 heter det: »Imidlertid forutsetter rettsstriden, at der eksisterer en norm som forbyr den rettsstridige handling; slike normer, som alltså må være de almindelige lover overordnet, har man også hos oss i *grunnloven*. Det är mulig, att også andre fundamentale retts- og rettferdighetsprincipper har iklædd sig den positive retts form, og binder lovgiveren; grunnlovens bud har i all fall denne kraft.»

Teoriens naturrättsliga karaktär döljes endast skenbart genom att dessa normer sägas hava »iklædd sig den positive retts form» såsom grundlagsbud, ty talet om att denna rätt är positiv i meningens uttryck av vilja, är, såsom av det föregående framgår, tomma ord<sup>1</sup>. Å ena sidan måste meningen vara att dessa överordnade normer skänka det positiva rättssystemet dess kraft. Å andra sidan säges dessa normer vara bindande, endast för såvitt de blivit uttryckta av den rättsbestämmande viljan. Men uttryckandet genom viljan kan icke vara grunden till den förpliktande kraften, när själva viljeut-

<sup>1</sup> Jfr Hågerström: Till frågan om den obj. rättens begrepp, sid. 131 f.

tryckets kraft beror på den högre normen. Om verkligen viljeuttrycket i och för sig ägde giltighet såsom rättsregel, vore det meningslöst att referera till någon högre norm.

icke ens om man antager, att lagens förpliktande kraft beror av dess överensstämmelse med vissa högre normer eller rättsprinciper, låter sig emellertid grundlagens prevalens utan vidare förklara. Endast om man utan vidare antager, att grundlagen är ett *riktigt* uttryck för de högre normerna, kan det påstås, att den skall utgöra måttstocken för bedömandet av andra lagars rättsgiltighet<sup>1</sup>.

Om det emellertid förhåller sig så, att lagstiftaren härleder sin makt att giva bindande rättsregler från vissa högre normer, de må nu döljas under ordet grundlag eller öppet betecknas såsom »fundamentale retts- og rettferdighetsprinciper», är det utan mening att tala om ett förbud för lagstiftaren att giva lagar visst innehåll. Det skulle vara ett förbud för lagstiftaren att göra vad han icke *kan* göra. Utan stödet av de grundläggande rättsprinciperna förmår han icke stifta lagar som konstituera gällande rätt — och försåvitt de icke göra detta ha de ju ingen annan betydelse än ett privat uttalande. Frågan om lagens giltighet är då allenast beroende på en granskning av dess innehåll under jämförelse med de angivna principerna. Förloppet vid lagstiftningsakten är fullkomligt likgiltigt. Detta ger förklaringen till att K n o p h föredrager att tala om lagens rättsstridighet, trots att uttrycket skall vara oegentligt. Undersökningen rör i själva verket icke på något sätt lagstiftningsakten utan endast lagens innehåll. Häremot strider icke, att K n o p h för in »lovens hensikt» såsom ett moment av betydelse vid bedömande av lagars giltighet. Utöver de kriterier doktrinen hittills uppställt, måste man enligt K n o p h fordra, att lagen »må være ledet av de samfundsmessige beveggrunner som grunnloven forutsetter». Lagstiftarens »hensikt» måste gå ut på att gagna samhället. Denna »hensikt» är emellertid intet psykiskt faktum. Sid. 48 angives, att uttrycket »lovens hensikt» icke är fullt korrekt, ty det skall syfta på »hensikten» hos de »levende viljer som gav loven». Är lagstiftaren såsom i Norge ett kollegium, »referer man i tanken hensikten til et tenkt rettssubjekt, som representerer konstrasjonen(!) av alla dem,

<sup>1</sup> K n o p h: »grunnlovens bud har iallfall denne kraft!» Hür vet förf. detta?



som har vært med på å beslutte loven». Det subjekt, hos vilket hensikten skulle vara tillfinnandes, framställes sålunda såsom blott tänkt i motsats till verkligt. Men då är givetvis även »hensikten» obefintlig<sup>1</sup>. Hur skulle det också gå, om man läte lagens giltighet bero på om lagstiftaren vid dess antagande haft för avsikt att gagna samhällets intressen eller sina egna? Skall en lag, som på det hela taget verkar till samhällets bästa, bliva ogiltig, därför att tilläventyrs riksdagsmajoriteten, som kanske endast haft en ytlig kännedom om lagens innehåll, vid dess antagande endast haft för ögonen sina egna partiintressen? Och hur skulle något dylikt kunna konstateras?

Satsen om det mot lagstiftaren riktade förbudet kan emellertid icke lämnas åsido såsom blott ett meningslöst talesätt. Det visar nämligen, att, samtidigt som lagens kraft tänkes härflyta ur vissa högre principer, också förekommer den tanken, att lagstiftaren i och för sig har en absolut obegränsad makt att stifta lagar med bindande kraft, och att han därför genom ett förbud måste avhållas från att begagna denna makt utom vissa gränser.

Till hälften — nämligen försåvitt den innefattar föreställningen om lagstiftarens obegränsade makt — står denna tanke i bästa överensstämmelse med viljeteorien. Men det mot lagstiftaren riktade förbudet är givetvis av översinnligt ursprung, då det icke kan vara givet av den vilja, som skulle bryta emot detsamma. Och genom att påföljden av förbudsöverträdelsen blir lagens ogiltighet, visar det sig, att lagstiftaren icke har en obegränsad makt. Han tänkes på en gång hava den och icke hava den. Här äro utan åtskillnad sammanblandade två mot varandra stridande idéer: å ena sidan den, att rätten är en över staten stående, i sig giltig ordning; å andra sidan den, att rätten är statsviljans innehåll. Ingendera tanken fasthållles konsekvent, men man torde väl kunna våga det påståendet, att det naturrättsliga betraktelsesättet egentligen är bestämmande för framställningen, under det att viljeteorien terminologi användes för att överskylla detta förhållande.

Detta kommer särskilt klart fram i Castbergs framställning. Han undersöker vad som enligt positiv rätt är grunden till rättens

<sup>1</sup> Märk nu att Knophs syfte vid ämnets behandling just är påvisandet av denna »hensikts» betydelse. Dess beskaffenhet skall vara avgörande för en sådan fråga som den, om lag skall tillämpas eller ej!

förpliktande kraft och kommer till följande resultat (sid. 24): »Det kan da slås fast, at enhver norsk rettsregel — de rettsregler som hjemler statsmyndigheten, såvel som alle andre rettsregler — i siste instans utleter sin bindende kraft enten av sedvaneretten eller av Norges grunnlov. Grunnlovens og sedvanerettens forpliktelsesgrunn lar sig imidlertid ikke påvise på en fyldestgørende måte. At grunnloven og sedvaneretten har bindende kraft, er i virkeligheten den norske retts, og dermed også rettsvidenskapens aksiomer». Castberg stannar sålunda på ett egendomligt sätt inför grundlagen och sedvanerätten. Vad som ligger därbakom tycks vara ren mystik. Att grundlagen och sedvanerätten här icke kunna hava betydelsen av statsviljeyttringar är uppenbart, ty det gäller ju just att förklara grunden till statsviljeyttringens förpliktande kraft. Den positiva rättens kraft kan icke grundas på den positiva rätten själv. I själva verket syfta orden, ehuru på ett oklart sätt, på en översinnlig rättsordning, vilken staten är underordnad. Antages icke detta, får framställningen ingen som helst mening. Sid. 26—28 utvecklas emellertid, att grundlagen i obegränsad omfattning kan ändras genom statsviljeyttring under iakttagande av grundlagsenliga former. Icke ens sedvanerätten gör någon inskränkning häri, åtminstone icke i förhållandet inåt. »Gjeldende norsk rett gir således staten gjennom dens høieste organ ubegrenset makt over individet. Og i forholdet innad — altså når folkerettens regler ikke griper inn — har staten icke bare kompetanse, men visstnok også *rett* til å gjøre et vilketsomhelst bud til et gjeldende rettsbud.»

Vilken mening har nu detta, att gällande rätt ger staten en obegränsad makt över individen? Är det ett riktigt återgivande av rättsmedvetandets föreställningssätt? Nej, enligt rättsmedvetandet anses otvivelaktigt individen utrustad med vissa rättigheter gentemot staten. Har då »staten» i verkligheten en dylik makt trots rättsmedvetandet? Säkerligen icke. Redan genomförandet av det regelsystem som innehålles i gällande lagstiftning är i många avseenden bristfälligt. Och varje försök att införa ett rent godtyckligt regemente, fritt från beroendet av rättsregler, skulle endast försvaga statsmakten, för att icke säga: komma den att försvinna. Vad som närmast synes hava lett in Castberg på denna tankegång är det påtagliga faktum, att rättsliga garantier mot ändring av grundlagens innehåll saknas,

i det att ingen rättsligen reglerad reaktion träffar medlemmarna av en lagstiftande församling, som beslöte än så vanvettiga ändringar i grundlagen. Detta förhållande verkar tillbaka på författarens uppfattning om innehållet i den rätt, som han redan antagit ligga till grund för staten. Men härigenom förlorar denna »rätt» all mening. Det skall ju tydligen vara fråga om en rätt i rättsmedvetandets bemärkelse. Men icke kan man från rättsmedvetandets ståndpunkt tala om en obegränsad rätt att kränka just vad rättsmedvetandet fattar såsom rätt, vilket skulle bliva fallet om staten godtyckligt handskades med enskildas »rättssfärer».

Konsekvent fullföljd innebär viljeteorien, att statsmakten är oberoende av all rätt. Men detta strider på ett flagrant sätt såväl mot det verkliga förhållandet som mot rättsmedvetandets uppfattning. Därför glider man över till rättsmedvetandets position och därmed till föreställningen om en över staten höjd rättsordning. Men så till vida fasthållles viljeteorien, att denna rättsordning säges vara »positiv» och sålunda kunna ändras av statsviljan. Så har man åter staten där i sin allmakt och cirkelgången är fullbordad<sup>1</sup>.

## II.

### Kan överhuvudtaget prövningsrätten bero på grundlagens överordnade natur?

För fullständigande av kritiken bör nu undersökas, om det överhuvudtaget är möjligt, att grundlagen på sätt den kritiserade teorien gör gällande står över statsmakten och skänker dess handlingar kraft. Till en början vill det synas, som om så verkligen vorè fallet.

<sup>1</sup> I en recension av Castbergs arbete opponerar Morgenstierne mot Castbergs försök att grunda rättens bindande kraft på rätten själv. Morgenstierne vill i stället grunda rätten på staten, »som vel at merke, ikke er nogen Fiktion, men en realitet, en historisk Dannelselse». Härigenom råkar han dock in i en cirkel. »Staten og de Samfundsdannelser, som kan betegnes som dens Prototyper, har altid gaaet forud for Retsdannelsen. Og at Staten, objektivt og samfundsmæssig seet, danner Rettens kilde, modbevises ikke ved, at Statsmyndighetens bindende Kraft selv viler på Retsnormer; thi disse er jo Statsmagtens egne Viljesytringer» Tidsskrift for Retsvidenskab 1922, sid. 423. Statsmyndigheten vilar sålunda på sig själv.

De såsom statsorgan under en given rättsordnings bestånd fungerande personernas makt är otvivelaktigt betingad av, att de åtminstone i huvudsak äro verksamma i enlighet med grundlagens föreskrifter, sådana dessa av samtiden uppfattas. Deras ställning såsom statsorgan och därmed deras förmåga att utöva statsmakt är bestämd genom grundlagen och på den byggande lag av annan beskaffenhet. Tänker man sig reglerna om stortingets verksamhet och befogenhet borta, så äro stortingsmännen endast en samling privatpersoner utan möjlighet att utåt uppträda såsom en enhet, bestämmande myndigheters handlingssätt genom sina lagar. Men finnas reglerna i fråga såsom gällande rättsregler, så bliva i kraft av dessa stortingets beslut normerande för statsverksamheten inom gränserna för stortingets genom samma regler bestämda kompetens.

För samhällsmedlemmarna ter det sig därför som om statsmakten härflöte ur grundlagen. Men vore denna bild fullständig och stode sålunda grundlagen absolut sett över statsmakten, så måste den vara en i sig, oberoende av faktiska maktförhållanden, giltig rättsordning. En blick på historien visar emellertid motsatsen. Revolutioner hava förvandlat grundlagar till historiska minnesmärken, tiden har berövat vissa paragrafer deras kraft och reducerat dem till en samling ord, tryckta med svarta typer på papper och utan annan betydelse för det levande livet än några meningar i vilken gammal bok som helst. Antaget att genom en revolution stortinget, konungen och regeringen avskaffades samt ett nytt styrelsesätt infördes och befästes, utan att dock den hittills gällande grundlagen formligen ändrades eller upphävdes, i allt fall icke i den ordning dess egna regler föreskriva, vilken betydelse skulle då denna grundlag hava? Tydligen endast den att spela rollen av ideell grundval för kontraprevolutionära rörelser. I den mån dylika nedslås eller försvinna blir den gamla grundlagen endast av historiskt intresse. Men om nu grundlagen mister sin kraft genom att faktiskt åsidosättas, kan den icke utgöra statsmaktens fundament. Grundlagen har i verkligheten icke någon kraft oberoende av om den tillämpas. Om icke, de i grundlagen angivna organen äro tillfinnandes och faktiskt utöva makt enligt grundlagen, äro reglerna för deras verksamhet och kompetens för det närvarande betydelselösa. Grundlagens kraft är betingad av att statsverksamheten faktiskt bedrives enligt densamma,

liksom å andra sidan, så länge grundlagen faktiskt respekteras såsom sådan, dess regler bliva bestämmande för särskilda personers funktion såsom statsorgan.

Den bild man får av förhållandet från den laglydige samhällsmedlemmens synpunkt är sålunda ofullständig. Det är icke riktigt att bortse från den andra sidan: att grundlagens egen kraft är betingad av att den tillämpas. Man kan icke skilja dessa sidor från varandra. Endast försåvitt människorna känna vördnad för grundlagen, känna sig drivna att respektera densamma, har den betydelse såsom stomme i rättssystemet. Men denna vördnad kan icke äga bestånd, försåvitt icke en organisation fungerar i enlighet med grundlagen<sup>1</sup>.

Härmed är det ådagalagt att den givna frågeställningen är felaktig. Om grundlagen icke har någon betydelse oberoende av om den tillämpas, så kan icke dess tillämpning gentemot andra lagar motiveras med, att den har överlägsen kraft. Dess eventuella överlägsenhet kan icke bestå i något annat än att grundlagsstridiga lagar åsidosättas. Frågan om den ena eller andra lagen skall tillämpas, kan alltså icke avgöras genom en undersökning av deras respektive rättsliga kvalitet, utan kvaliteten beror på det svar frågan får. Först sedan den ena lagen faktiskt satts åsido, kan det hava någon mening att beteckna den såsom underlägsen de andra. Bestämmande härför är väsentligen huruvida domaren känner sig förpliktad att tillämpa den ena eller andra lagen, och ytterst på de bakomliggande krafter, som driva honom i den ena eller den andra riktningen. När man inom doktrinen utan vidare talar om grundlagen såsom besittande

<sup>1</sup> Enligt Castberg (i Tidsskr. f. Retstv. 1918, sid. 286) är grundlagens kraft ytterst beroende på rättsmedvetandet. »Er først det Faktum paa det rene, at en Retssætning, som er uttalt i Grundloven, staar i Strid med hvad Nationen i sin Almindelighed anser for gjældende, positiv Ret, da maa denne Retssætning betragtes som ophævet. Grundloven staar ikke over den Samfundets Retsoverbevisning, hvorfra Grundloven selv i sidste Instans henter sin bindende Kraft.» C. förbiser härvid, att rättsmedvetandets ställning till grundlagen är betingad av om denna tillämpas. Därest en minoritet gör revolution och avskaffar den gamla regimen, som för folkets flertal framstod såsom rättmätig, icke är det då rättsmedvetandet hos folket, som satt grundlagen ur kraft. Men om denna icke vidare tillämpas förlorar den så småningom sin helgd inför rättsmedvetandet. Härmed är icke sagt, att icke förhärskande idéer om vad som är rätt kunna utöva ett visst inflytande på tillämpningen av grundlagen.

en större »helighet»<sup>1</sup> eller innefattande »överordnade normer» och anser detta avgörande, ser man ensidigt på saken och kommer därigenom att postulera det som skulle bevisas: att grundlagen skall tillämpas framför annan lag. »Heligheten» kan icke skiljas ut från tillämpningen såsom ett i och för sig bestående, tillämpningen bestämmande faktum<sup>2</sup>.

### III.

#### Grundlagsstadgandenas verkliga innebörd.

Om man emellertid av någon anledning godtager den principen, att en lag skall bringas i tillämpning, endast försåvitt dess innehåll står i överensstämmelse med grundlagens regler, blir det av största vikt att fastställa, vad dessa regler innebära. Det framställs genomgående, att de utgöra ett skydd för medborgarnas rättigheter gentemot lagstiftarens godtycke<sup>3</sup>.

Vid tillämpningen av grundlagen måste alltså *förutsättas* vissa rättigheter, som väl till sin uppkomst äro betingade av lagen, men till sin fortvaro självständiga gentemot denna, eftersom skyddet just skall gälla emot lagen. Lagstiftaren tänkes hava den faktiska möjligheten att kränka rättigheterna, och mot missbruk av denna makt skall grundlagen skydda. Detta innebär emellertid, att rättigheterna såsom bestående äro oberoende av både grundlag och vanlig lag.

<sup>1</sup> Castberg i Tidskr. f. Retsv. 1918, sid. 285: »Det er selvfølgelig ikke Gjenstand for Tvil at Grundloven har en »større Urokkelighet» og en »større Hellighet» end al anden av Staten eller de øvrige retsskapende Samfund bestemt Ret.» Jfr Aschehoug, I, sid. 70.

<sup>2</sup> Jfr till denna avdelning särskilt Festskrift för V. Norström, sid. 203 ff., där Hägerström uppvisat omöjligheten att »juridiskt konstruera ett böra för domaren i förhållande till den ena eller andra rättskällan».

<sup>3</sup> Se t. ex. Knoph, sid. 49: »Som bekjent legger grunnloven visse bånd på statsmaktene, d. v. s. den forbyr dem å fatte visse beslutninger som de ellers vilde vært kompetente til å treffe. Den setter f. eks. visse skranker for de lovgivende myndigheters adgang til å gripe inn i borgernes rettssfare», sid. 51: »Jeg velger å belyse setningen ved eksempler, og vil i det følgende undersøke, om ikke de skranker som borgernes økonomiske rettigheter stiller for lovgiveren, i henhold til grunnlovens §§ 97 och 105, i sin rekkevidde er avhengig av den hensikt som ligger til grunn for den lov, om hvis grunnlovsmessighet det er tale».

De kunna omöjligen existera i följd av positiv rätt, ty frågan är just när en ändring i den positiva rätten innebär kränkning av en rättighet<sup>1</sup>.

Tanken i fråga strider alldeles uppenbart mot normteorien. Om all rätt vore normer, kunde ingen rättighet bestå längre än den norm, som uppehölle densamma. Samma sak gäller om varje form av viljeteori. Är all rätt uttryck av vilja, så ändras hela rättssystemet genom att viljan ändras, varför någon mot densamma bestående rätt icke kan tänkas. En kränkning från lagstiftningens sida kan ej äga rum, ty det som skulle kränkas, upphörde ju att finnas till i och med den handling — lagstiftningsakten — som skulle innefatta kränkningen.

Det finnes då ingen annan möjlighet än att dess rättigheter fattas i naturrättslig bemärkelse såsom översinnliga krafter hos individerna. Om verkliga rättigheterna icke vore någonting annat än vissa uttryck för den positiva rättens innehåll, men samtidigt grundlagen skulle skydda dem, så måste ju detta innebära, att hela rättssystemet vore fullkomligt fastlåst, ty varje ändring av den positiva rätten skulle innebära en förändring av rättigheterna. Denna konsekvens drager man givetvis icke<sup>2</sup>. Men då man icke förty bibehåller satsen om rättigheternas skydd är det logiskt nödvändigt, att man med rättighet menar något som består oberoende av positiv rätt. Hur många ändringar har icke den norska rätten genomgått sedan 1814? Icke förty har grundlagen hela tiden skyddat bestående rättigheter. Dessa måste alltså bestå trots den positiva rättens växlingar såsom vissa i och för sig verksamma krafter hos individerna. Är detta fallet kan man icke i den positiva rätten finna svar på frågan vad det är som skyddas. I verkligheten innebär därför domstolarnas prövning av lagars grundlagsenlighet tillämpning av naturrätt contra lag. Det vill med andra ord säga, att rättsmedvetandet hävdas gentemot lagen under sken av att det

---

<sup>1</sup> Jfr Gierke: Deutsches Privatrecht I (1895), sid. 191 f. Innebörden av principen att lagar icke verka tillbaka är enligt G. på privaträttens område skydd för »erworbene Rechte», d. v. s. att »den subjektiva rätt, som blivit till i kraft av hittillsvarande objektiv rätt, förblir subjektiv rätt trots ändring av den objektiva rätten».

<sup>2</sup> Se Aschehoug, III, s. 93, Knoph, s. 50.

gäller tillämpning av den högsta positiva rätten, grundlagen, gentemot en lägre form av rätt.

Vid en närmare granskning av det för hela teorien centrala stadgandet i § 97 bekräftas det sagda. Det måste till en början förefalla såsom en gåta, huru en lag kan tänkas verka tillbaka, eftersom all verkan i tiden går efter orsaken. Realiter innehåller en lag intet annat än vissa handlingsregler att iakttagas av domare och andra myndigheter. Försåvitt lagen har någon verkan, d. v. s. försåvitt den bringas i tillämpning, verkar den endast framåt, ej tillbaka.

När emellertid stadgandet trots dess meningslöshet tillmättes en så stor betydelse, måste någon viss mening inläggas i satsen, att en lag skulle kunna verka tillbaka, och att detta skulle inträffa, om domstolarna i vissa fall toge hänsyn till, respektive i andra fall icke toge hänsyn till fakta, som inträffat före lagens ikraftträdande. Denna mening framträder tydligast på straffrättens område i belysning av idén att statens rätt till straff är betingad av brottsligens skuld, sådan denna är bestämd av lagen. Om nu lagen skulle belägga en tidigare begången, vid dess företagande straffri handling med straff, så kan det icke tänkas, att brottslingen skulle vara skuldfri under tiden mellan handlingens företagande och lagens ikraftträdande, för att då bli skuldbelastad. Kunde lagen belägga handlingen med straff, måste det därför förutsättas, att lagen kunde verka tillbaka i det förflutna på det sätt, att skulden uppkomme redan vid handlingens företagande. Men detta är omöjligt, och därför kan icke lagen straffbelägga handlingen — det vore ju detsamma som att straffa en oskyldig<sup>1</sup>. Härav förstår man, varför regeln anses vara så fast inmurad i rättssystemet — den tycks besitta logisk nödvändighet. Försåvitt detta är fallet, finns det emellertid ingen anledning att betrakta den som en rättsregel. Lika litet som satsen  $A = A$  borde den behöva upptagas i grundlagen för att äga giltighet. Den följer tvärtom med nödvändighet av utgångspunkten, att straff förutsätter skuld. Erfarenheten visar dock, att tyranners godtycke satt sig över både rättsmedvetandet och den juridiska logiken. Om detta inträffar, och om alltså

<sup>1</sup> Jfr Hagströmer: Svensk straffrätt, I, sid. 69. Enligt H. beror *rättsstridigheten* med nödvändighet av den lag, som gäller vid tiden för handlingen, under det att från *rättsvisans* synpunkt intet hinder möter för en stat att i efterhand ändra reglerna om *straffbarheten*.



handlingen kriminaliseras i efterhand, synes man på ett konfyst sätt tänka sig, att detta på något sätt påverkade handlingen, så att denna bleve brottslig, ehuru den ej varit det från början. I verkligheten inträffar intet annat än att vissa handlingar straffas. Men handlingens färg i den allmänna uppfattningen undergår dock en viss förändring. Den blir stämplad såsom brottslig, den bestraffade blir en brottsling, låt vara att det samtidigt anses orättfärdigt att så sker. På detta sätt kan man fatta, huru det meningslösa uttrycket »verka tillbaka» uppkommit, och varför regeln anses vara av sådan betydelse, att den uttryckts i grundlagen. Den innebär ett bestående i visst avseende av rättsmedvetandets krav på skuld såsom förutsättning för straff.

Betraktar man rättigheter och skyldigheter av civilrättslig natur, är förhållandet likartat. Så t. ex. tänkes enligt vanlig uppfattning kontraktet jämlikt lagen giva upphov till vissa rättigheter och skyldigheter. Dessa bliva till i och med kontraktet och ligga sedermera till grund för de processuella avgörandena. Därför att han har en rättighet, kan borgenären gå till domstol för att få dom mot gäldenären. Därför att han är skyldig att betala, dömes gäldenären därtill. Om en lag kunde reglera verkningarna av äldre kontrakt på annat sätt än tidigare gällande rätt, skulle detta innebära, att lagen retroaktivt gjorde om den verkan kontraktet en gång haft. Men detta är logiskt uteslutet eftersom verkan uppstått redan före lagens tillkomst. Skulle därför trots detta den nya lagen tillämpas beträffande äldre förhållanden, så vore detta att antingen ålägga gäldenären något eller skänka borgenären något, som icke följt ur kontraktet. Eller m. a. o., domar, som fälldes på grund av en sådan lag, skulle icke vila på någon verklig rättsgrund utan innebära en ren orättfärdighet. I rättighetens begrepp ligger just, att den är okränkbar i rättslig mening. Lagstiftarens enda möjlighet skulle vara att låta lagen verka tillbaka i det förflutna på sådant sätt att rättigheten aldrig uppkommit — vilket förbjödes honom genom ifrågavarande regel. För att förbudet skall hava någon mening måste det förutsättas, dels att lagstiftaren verkligen ägde en mystisk förmåga att omgestalta ett redan avslutat händelseförlopp, dels att detta vore hans enda möjlighet att inverka på rättigheten, åtminstone utan att ådraga sig skadeståndsskyldighet. Detta innebär åter, att § 97 måste förutsätta, att rättigheterna såsom bestående äro okränkbara eller i varje

fall giva upphov till skadeståndsrätt vid kränkning. Härmed är givet, att det i själva verket icke är fråga om en tillämpning av § 97 mot allmän lag. Det måste avgöras alldeles oberoende av grundlagen huruvida en »okränkbar rättighet» föreligger. Men dessa rättigheter äro uppenbarligen av naturrättslig art, eftersom de bestå i strid med lagen, visserligen utsatta för kränkning från denna, men dock såsom rättigheter verksamma trots lagen.

Vid behandlingen av frågan om rättsstridigheten av sådana lagar, som anses kränka medborgarnas ekonomiska rättigheter, visar det sig särskilt klart, att en sådan uppfattning om rättigheternas innebörd verkligen är bestämmande för doktrinen. Som redan nämnts anses statligt ingripande i sådana rättigheter kunna ske i obegränsad omfattning, under förutsättning att den skadelidande får ersättning. Hur kan nu en lag på detta område komma i strid med grundlagen? Jo, genom att den stadgar, att ersättning icke skall lämnas. Här om heter det hos Knop h (sid. 48): »Meget ofte kommer loven nemlig bare *betingelsesvis* i strid med grunnloven, hvilket som regel vil si at grunnloven vistnok ikke forbyr å gi en lov av dette innhold men bare krever, att hvis loven skal gjennomføres, må visse privatmenn hvis rett krenkes ved den, ha sitt tap erstattet. Bare hvis grunnlovens forbud er absolutt, eller hvis loven kategorisk har nektet å yde erstatning, blir dens vedtagelse rettsstridig.»<sup>1</sup> Lagens grundlagsstridiga moment är i detta fall förbudet mot att lämna ersättning. Man kunde då enligt doktrinen vanliga regler hava väntat, att detta moment skulle hava åsidosatts och sålunda staten trots förbudet ifråga ansetts skyldig att betala ersättning. Emellertid visar det sig överraskande nog vara så, att det grundlagsstridiga momentet skall upprätthållas på bekostnad av övriga, icke grundlagsstridiga delar av lagen. Man tänker sig tydligen, att, om lagen skulle tillämpas, det grundlagsstridiga förbudet mot ersättning ovillkorligen måste bli gällande. Därför går det icke an att genomföra lagen och så glider tanken över till att hela lagen är grundlagsstridig, varigenom den formella grunden till dess åsidosättande kommer att synas föreligga. Det som ligger under och bestämmer denna tankeglidning måste vara den uppfattningen att staten, när lagens genomförande

<sup>1</sup> Överensstämmande Morgenstjerne, sid. 410, 678.

mot ersättning skulle ställa sig alltför dyrbar, icke vill, att lagen skall genomföras. Eller m. a. o., statsviljan fattas såsom betingad av att den kan genomföras utan att ådraga staten skadeståndsförpliktelse. Detta åter förutsätter den tanken, att kränkning från statens sida gentemot enskild rätt ovillkorligen drager med sig en sådan förpliktelse, alldeles oavsett vad staten i sådant hänseende vill, ja rentav direkt i strid med statsviljan. Därmed är givet, att rättigheterna måste vara fattade såsom ursprungliga krafter, som icke hava sin grund i staten, utan tvärtom äro verksamma mot densamma.

Frågan blir sålunda i realiteten att undersöka, när en sådan »välförvärvad» eller »oangriplig» rättighet föreligger. Då enligt vad som här utvecklats detta icke kan ske på grund av positiv rätt, måste källan till kunskapen om denna rättighet vara rättsmedvetandets föreställningar om rätt och orätt. Den verkliga betydelsen av grundlagsstadgandena i fråga är, att de genom att förutsätta existensen av vissa rättigheter, varmed individerna enligt rättsmedvetandet äro utrustade, föranlett den uppfattningen, att rättsmedvetandets innehåll omedelbart skulle ingå i den positiva rätten, och därtill i dess högsta form, grundlagen, samt alltså kunna tillämpas av domstolarna i strid med lägre former av rätt. Det är då att undersöka, huru denna tillämpning sker och om den överhuvudtaget är möjlig att på ett logiskt sätt genomföra.

#### IV.

##### Tillämpningen enligt rättsmedvetandet<sup>1</sup>.

Rättsmedvetandets grundåskådning i fråga om förhållandet mellan individ och stat framställes av K.n.o.p.h med följande ord: »Skjønt grunnloven selvfølgelig forutsetter, at staten utover sin lovgivningsvirksomhet utelukkende med det offentlige vel for øie, har den ved å stille de subjektive rettigheter utenfor lovgivningens rekkevidde nettop villet angi, at *lovens arbeide for å fremme borgernes*

<sup>1</sup> Med »rättsmedvetandet» åsyftas här det, som oriktigt brukar betecknas såsom »det allmänna rättsmedvetandet», vilket i själva verket är rättsmedvetandet inom de kretsar, som äro bestämmande för lagtolkningen.

*lykke og velstand ikke skal drives på den enkelte rettighetshavers bekostning» (sid. 57).*

Rättsmedvetandet vill hävda den enskildes rätt mot samhället. Individens får icke offras; blott därför att detta vore nyttigt för samhället, ty ingen människa får begagnas såsom medel för andras välfärd<sup>1</sup>. Här skall nu granskas huru denna princip utföres på förevarande område. Det kan därvid icke bliva fråga om att kritisera läran i alla dess användningar, utan syftet är endast att medelst stickprov visa upp metodens ohållbarhet. Såsom särdeles belysande upptagas några resonemang angående rättsenligheten av lagar, som förbjuda utövandet av vissa rättigheter.

Typisk är *Aschehous*s framställning rörande äganderätten (III s. 79): »Eiendomsret er intet andet end den naturlige Frihet, der er hjemlet enkelt Person til at raade over de ham tilhørende legemlige Gjenstande. Ligesom enhver maa finde sig i, at Lovgivningen, forsaavidt ikke Grundloven har bestemt noget modsat, indskrænker hans naturlige Frihed til at raade over sin Person og sine Kræfter, saaledes ma han ogsaa taale, at Lovgivningen forbyder ham at benytte sine Eiendele paa hvilkensomhelst Maade, den finder skadelig eller farlig for Samfundet.» Äganderättens karaktär av rätt visar sig enligt A. egentligen i begränsningen av andras tillfälle att begagna saken (III sid. 80). Härav sluter han, att staten utan ersättning kan förbjuda ägaren att överhuvud taget begagna saken, till och med om den därigenom berövas allt värde för ägaren — ty hans rätt till saken står dock kvar. Staten får blott icke taga ifrån ägaren saken utan ersättning. Jordägarna skulle sålunda kunna förbudas att bruka sin jord, husägarna att bebo eller hyra ut sina hus, hantverkarna att sälja sina produkter, allt utan att härigenom deras rätt skulle kränkas. Detta är emellertid falskt i vilken mening man än fattar begreppet rätt. 1:o) Ser man saken från rättsmedvetandets synpunkt lär det icke råda tvekan om att dylika förbud allmänt skulle betraktas såsom grova kränkningar. Uppfattningen härom varierar givetvis med åsikterna om de särskilda rättigheternas berättigande, men tänkom oss ett fall, där den fullständiga enighet torde råda: att en egnahemsbyggare skulle träffas

<sup>1</sup> Jfr *Aschehous*, III, sid. 2.

av förbudet att skörda frukterna av sitt verk! 2:o) Fattar man rättighetsbegreppet mera realistiskt såsom vissa fördelar, som en person ånjuter till följd av bestående rättsregler, är saken än mer otvivelaktig, ty i detta fall kan den bedömas fullt objektivt. Varje förändring i rättsreglerna, som inskränker eller upphäver de ifrågasvarande fördelarna innebär då en »kränkning» av rätten. — Realiter innehåller resonemanget endast, att därför att reglerna om expropriation samt om straff för stöld, åverkan och andra egendomsbrott lämnas oberörda, vilka förändringar som helst i andra regler rörande förfogandet över saker kunna göras. Resonemanget kan förklaras, men icke försvaras därmed, att äganderätten anses innebära, att en sak är på ett mystiskt sätt knuten vid en person. Härigenom och endast härigenom förstår man, varför allenast frånhändandet fattas såsom en kränkning av äganderätten. Exemplet är intressant, ty det visar, hurusom det skolastiska användandet av rättsmedvetandets rättighetsbegrepp icke blott är en oskadlig lek med ord utan att häri ligger en verklig fara, i det att uppmärksamheten helt och hållet avledes från rättsinstitutens sociala funktion. *Aschehous*s resonemang leder till resultat, som gå stick i stäv mot vad samhällets intresse kräver. Så är det t. ex. för äganderättens sociala funktion lika viktigt, att ägaren kan draga nytta av saken, som att stöldstraffet effektueras<sup>1</sup>.

I början av *Castbergs* framställning återfinnes följande principuttalande: »Dersom nye lover i almindelighet virket tilbage, vilde det ødelegge *tilliden til rettsordenen*. Individene vilde ikke kunne stole på at loven idag gir dem beskjed om vilke byrder deres handlinger vil trekke efter sig. De vilde ikke kunne stole på at de rettigheter som de har erhvervet i henhold til gjeldende lov og rett, også skal tilkomme dem i fremtiden. En almindelig tilbakevirkning av nye lover vilde direkte motarbejde den *beregnelighet av fremtiden* som det er en av rettsordnens viktigste opgaver å muliggjøre. *Øiemedet* med det princip at lover ikke skal gis tilbakevirkende kraft, er nettop å gjøre det mulig for individene å *forutse sin fremtidige rettsstilling*» (sid. 29).

I fortsättningen argumenteras emellertid aldrig med att rätts-

<sup>1</sup> Se ang. hithörande frågor *Lundstedt*, Förberedande utredning av vissa principer för reformering av hyresrätten (1923), sid. 72 ff.

säkerhetens krav leda till den ena eller den andra lösningen. I stället inriktas undersökningen på frågan, när en subjektiv rätt föreligger. Därmed är saken klar, ty jämlikt grundlagen är en sådan skyddad — med vissa undantag. Men dessa rättigheter kunna vid behov berövas allt innehåll. Typiskt är följande resonemang, som begagnas för att motivera den satsen att lagen kan förbjuda ägaren varje disposition över saken.

»Dette at eiere så vel som fordringshavere uten erstatning må finne sig i at nye lover forbyr visse fysiske eller juridiske disposisjoner over eiendoms-gjenstande, kan alene forklares som utslag av følgende grunnsetning: Dersom loven *totalt forbyr* å foreta visse handlinger, rammer forbudet enhver, uten hensyn til om han har en beskyttet rettighet, som gir ham rett til å foreta eller kreve foretatt disse handlinger. En slik lov strider ikke mot grunnlovens § 97» (sid. 99). Enligt C. föranleder den ej heller ersättning enligt § 105.

En lag, som förbjuder förvaring av eldfarliga oljor i större upp-lag inom visst avstånd från stadsområde »rammer» alla, oavsett om man äger en byggnad som är uppförd enkom för sådant ändamål och olyckligtvis så belägen, att den icke längre kan användas därtill, ty *ingen* får förvara oljor i en så belägen byggnad. Men icke nog härmed, utan nästa år träffas den stackars husägaren i Oslo av ett förbud mot laxfiske under en viss del av året, oaktat han aldrig drömt om att ägna sig åt denna sport. För ett vanligt öga vill det förefalla, som om denna gång fiskevattensägarna vore de, som närmast hade anledning att beklaga sig — men juristen ser djupare: fiskevattens-ägaren kan icke klaga, han har icke träffats hårdare än alla andra, ty alla hava blivit av med lika stor del av sin handlingsfrihet, ingen får hädanefter fiska lax när det är förbjudet. Ägaren kan fortfarande glädja sig åt sin äganderätt, ty ingen har tagit ifrån honom hans fiskevatten, och han kan lita på att ingen heller skall göra det. Att han icke får hämta några fiskar ur vattnet är fullkomligt likgiltigt för hans äganderätt, ty detta är ju förbjudet för alla, oavsett om de äro ägare eller ej. Förbudet är riktat mot vissa handlingar, ej mot äganderätten (jfr Castberg sid. 101).

Hur går det nu med beräkneligheten för framtiden? Vi antaga att ägaren uppfört vissa byggnader att användas just för det fiske som förbjudes. Genom förbudet bli byggnaderna fullkomligt värde-

lösa, och han får ingen ersättning. Ja, »beregneligheten av fremtiden» är tydligen i fråga om utnyttjande av fiskevatten lika med noll<sup>1</sup>. Förhållandet blir naturligtvis detsamma på alla andra områden, där denna teori kommer till användning. Det hela är endast en lek med ord, eftersom rätten att taga, där något finnes, motiveras med att man tager, även där intet finnes att taga.

Teorien vilar på rättsmedvetandets likhetsprincip. Ehuru det icke direkt uttalas, måste dock tanken vara den, att, om alla människor berövas lika stor del av sin handlingsfrihet, ingen användes såsom medel för andras nytta. Knop h framställer (sid. 55) grunden till den fördran, som i allmänhet måste uppställas för att en förbudslag icke skall komma i strid med § 97, vara hänsyn till samhällets nytta i förening med de »likhets- og rettfærdighetsgrunnsetninger som enhver moderne rettsstat må bygge på». Då det icke är möjligt att fatta, huru en orättvisa i det enskilda fallet skall kunna upphävas genom att förbudet är totalt, d. v. s. att samma orättvisa begås även i andra fall, måste tanken vara den, att ingen orättvisa begås i det enskilda fallet. Detta är helt enkelt nödvändigt, ty rättsmedvetandets princip är just, att orättvisa icke får begås mot den enskilde. Men när nu förbudets totala karaktär utan vidare gör detsamma rättvist, kan tanken icke vara någon annan än den angivna.

Emellertid visar det sig i tillämpingen, att likhetsprincipen i denna mening endast skenbart upprätthålles<sup>2</sup>. Knop h hävdar såsom nämnts i överensstämmelse med övriga författare, att en väsentlig förutsättning för lagens grundlagsenlighet är, att den upprätthåller likheten. Exempel: om man »blandt vinrettighetene plukket ut de livsvarige og gav særlige lukningsforbud for disse, vilde dette stride mot grunnlovens § 97, fordi man derved søkte å komme

<sup>1</sup> Med det i texten sagda avses givetvis icke att uttala någon mening om huruvida ägarna i dylika fall och lämpligen böra hava ersättning eller ej. Avsikten är endast att visa upp, hurusom teorien, tvärtemot vad som anges vara utgångspunkten, leder till ett principiellt bortseende från rättssäkerhetens krav.

<sup>2</sup> Vi bortse från att likhetsprincipen icke är komplett, med mindre den även skapar likhet i fråga om fördelar. Motsvaras icke likheten i uppoffringar av likhet i fråga om fördelar, så är det klart, att vissa människor användas såsom medel för andras lycka. Vi fästa oss här endast vid den påstådda likheten i bördor.

disse rettigheter tillivs, vilket ikke er et berettiget lovgivningsformål. Likeledes vilde det ikke gå an å forby alle skogeiere med over 1000 mål skog overhodet å hugge i denne, hvis bygden fant det påkrevet. Mot et sådant forsøk på å komme de større eiendomsbesittere tillivs, beskytter grunnloven.» Skulle nu likhetsprincipen bliva tillgodosedd genom att alla vinaffärer stängas, genom att all skogsavverkning förbjudes? Uppenbarligen icke, ty även om förbudet ges en sådan utsträckning, är det ju i verkligheten endast vinhandlarna, resp. skogsägarna (och eventuellt dessas borgenärer och anhöriga) som bliva lidande. För övriga medborgare är saken kanske likgiltig; ja, för vissa personer innebär säkert vinaffärernas stängning en betydande tillfredsställelse. Men även mellan olika vinhandlare och skogsägare föreligga skiljaktigheter. Innehavaren av en stor vinhandel eller av en stor skog träffas hårdare än innehavaren av en mindre. För den som har andra utkomstmöjligheter spelar förbudet mindre roll än för den, som är hänvisad att existera på inkomsten från sin vinhandel eller sin skog.

## V.

### Kan samhällsnyttan vara princip för tillämpningen?

Knophs tycks emellertid själv vilja sätta likhetsprincipen mera i andra rummet. Huvudsaken är för honom att utreda, vilka samhällsintressen som äro berättigade. I opposition mot den åskådning rörande förbudslagars tillämplighet, som har sina extremaste representanter i Aschehoug och Castberg, vill han nämligen, utom att förbudet skall vara totalt, fordra, att det skall vara motiverat av ett berättigat samhällsintresse. Detta intresse är emellertid icke ensamt avgörande, utan mot detsamma kan stå ett berättigat enskilt intresse, och då blir avgörandet beroende på en avvägning mot varandra av dessa intressen. Det må här lämnas därhän, om detta sätt att se saken står i överensstämmelse med den åskådning, på vilken norska grundlagen historiskt sett bygger. Här skall endast undersökas, huruvida Knophs tankegång är riktig. Den framställes sid. 54 närmare på följande sätt. »På den ene side ønsker nemlig grunnloven å sikre de private rettighetshavere, å gi dem en trygget rådig-



hetssfære, som ikke senere lovgivning skal kunne frata dem. Men på den annen side kan grunnloven ikke være blind for, at hvis de private rettigheter var absolutt hævet over loven, slik at denne ikke i minste måte kunde antaste dem, vilde dette bety en fullkommen stagnasjon i rettsutvekklingen; lovgivningsvirksomheten vilde være bundet på hender og føtter, og som konsekvens av lovens impotens måtte rettsanarkiet med nødvendighet hånde sitt inntog. På en viss måte må derfor hensynet til de subjektive rettigheter forsones med kravet om lovgivningsmaktens adgang til å virke i samfundsvellets tjeneste. Og blir således de grenser som de subjektive rettigheter trekker for lovgiverens virksomhet avhengig av dette kompromis' utfall, synes det klart, at denne grense ikke er absolutt, men til en viss grad må være avhengig av de samfundshensyn, som i hvert enkelt tilfelle ligger bak og begrunner den lov, som krever at rettighetene skal virke.»

Här är nu att undersöka, huruvida verkligen en sådan kompromiss förekommer. Det skulle förutsätta, att individens och samhällets intressen stodo emot varandra och jämkades samman enligt någon viss princip. Vilken denna skulle vara behöver icke granskas i detta sammanhang. Den frågan kommer upp först om det visar sig, att verkligen Knop h väger mot varandra de intressen, som han angivit sig skola väga. Vi följa Knophs exempel (sid. 56 ff.).

1. En handling, som innebär en fysisk eller moralisk fara för samhället, »kan rettsordnen uten tvil forby», t. ex. tillverkning av absint eller svaveltändstickor, begagnande av krutfabriker och bensinupplag inom tätt bebyggda områden. Icke med ett ord beröres här fabrikantens eller upplagsägarens intresse. Endast samhällets intresse tages i betraktande — det är för dess intressen handlingen är skadlig, ty det har icke någon mening, när Knop h med ett citat från Aschehoug säger att handlingen »i sig selv er umoralisk, skadelig eller farlig». På grund av dess farlighet för samhället kan handlingen förbjudas, t. o. m. utan ersättning. Men detta innebär ju uppenbarligen, att det helas väl främjas på den enskildes bekostnad. Kompromissen är spårlöst försvunnen, samhällets intresse behärskar situationen helt och hållet. Saken förändras icke genom att Knop h några sidor senare, tydligen betänksam över de vådliga följderna för rättssäkerheten hans teori i detta avseende skulle medföra, framstäl-

ler vissa — endast skisserade — modifikationer i rätten att förbjuda en »i sig selv skadlig handling».

2. Frågan blir mera tvivelaktig, »hvis loven forbyr handlinger, som ikke i og for sig er skadelige, men som kolliderer med andre samfundsinteresser, der av rettsordnen tillegges større betydning. Således om rettsordnen vil forby margarinfabrikasjon for å ophjælpe produksjonen av natursmør, eller da staten forbød å drive hvalfangst for å beskytte fiskeriene. Her hvor det ikke dreier sig om absolutt skadelig virksomhet men om *den relative berettigelse av forskjellige næringsveier*, og derigjennem om forskjellige klassers eller grupperes interesser, er spørsmålet om lovens grunnlovmessighet meget tvilsomt». Även här är *individens* intresse lämnat ur räkningen. Det talas ju endast om olika folkgruppers intressen. Men grundlagen skulle ju värna de enskilda rättigheterna mot staten, så att icke enskilda få betala fiolerna för det hela. Något helt annat än att ställa individ mot samhälle är att väga mot varandra olika samhällsintressen.

3. Om ett förbud är motiverat av fiskaliska skäl, kolliderar det utan tvivel med grundlagen. »Hvis staten forbød å bruke automobiler på alle landeveier for å støtte sine jernbaners lønnsomhet, eller forbød all margarinfabrikasjon for å stimulere sin hvalfettindustri, vilde disse lover ikke kunne gjennomføres uten erstatning.» Ty det är synnerligen tydligt, »at grunnloven beskytter rettighetshaverne mot at rettsordnen, for å tjene den samfundsinteresse som tilsier at statskassen bør fylles, gjør de subjektive rettigheter illusoriske gjennom forbud mot deres utøvelse». Här tycks äntligen positionen individ — samhälle föreligga och samhället får giva vika. Här äro vi också »nettop i centrum av det område, for vilket grunnloven tilsikter å gi individene beskyttelse». Men positionen kan icke utan vidare godtagas. Det måste undersökas, huruvida den överensstämmer med verkliga förhållandet, d. v. s. huruvida det verkligen här är individens intresse, som ställes mot samhällets. Vi betrakta därför något närmare det samhällsintresse, mot vars ohejdade tillgodoseende grundlagen skulle skydda, det fiskaliska intresset. Visserligen är det sant, att samhällets bestånd oundgängligen kräver, att de särskilda medborgarna avstå en del av sina ägodelar för att möjliggöra avlönande av personer, som fungera såsom statsorgan;

byggande av skolor, sjukhus, järnvägar m. m., kort sagt för upprätthållandet av hela den invecklade samhällsorganisationen. Men därmed är icke givet, att det är förenligt med samhällets intresse att anskaffa dessa medel på vad sätt som helst, eller att uttaga obegränsade belopp av de enskilda. Tvärtom bryta sig på detta område meningarna skarpt mot varandra, och det nedlägges stort arbete på att utröna huru samhällets intressen på detta område bäst tillgodoses. Mot varandra vägas nyttan av bestående och planerande institutioner å ena sidan samt de många och skiftande ofägenheterna av höjd beskattning å den andra sidan. Vad nu särskilt angår Knophs exempel, synes dock saken vara ganska klar. Icke kan det med fog hävdas, att samhället skulle vara betjänt med att ett så viktigt, för att icke säga i våra dagar oundgängligt trafikmedel som automobilen skulle uteslutas från användning, för att stärka statsjärnvägar-  
nas ekonomi? Det skulle ligga i samhällets intresse att man vrede utvecklingen på detta område tjugo år tillbaka i tiden och berövade samhället självt frukterna av en bland de viktigaste av teknikens nyare uppfinningar?

Även här visar det sig sålunda, att det enskilda intresset för en skuggliknande tillvaro vid sidan av samhällsintresset. Det gäller i själva verket även här att finna vad *samhällets* intresse kräver. Då svaret skall vara att finna i grundlagen måste det förutsättas, att 1814 års grundlagsstiftare icke blott anat margarinet, järnvägarnas och automobiler-  
nas intåg i världen, utan även moget övervägt deras respektive nyttighet för det tjugonde århundradets barn.

Exemplet är liksom enkom valt för att illustrera vad det är som leder in författaren på dessa avvägar. Det är tydligen föreställningen om samhället såsom en individ, utrustad med samma outtömliga begär efter ägodelar som vi i allmänhet hava, men i motsats till individerna i allmänhet försedd med överlägsen, ja oemotståndlig makt att tillfredsställa detta begär på deras bekostnad. Mot denna makt finnes det endast en möjlighet — att appellera till en högre rättsordning, som står över makten och hindrar dess användande utanför vissa gränser. Man behöver icke gå långt tillbaka i historien för att finna rötterna till denna föreställning: enväldshärska-  
ren, som utnyttjar samhällsmaskineriet för att tillgodose sina privata intressen.

Det synes från den kritiserade ståndpunkten föreligga en viss svårighet att förklara, huru staten kan bära upp skatter utan att komma i kollision med grundlagen, därest skattebetalaren skulle presentera en räkning å det erlagda beloppet. Knop h behandlar emellertid icke frågan närmare, utan nöjer sig med att saken aldrig varit underkastad tvivel, och finner just häri ett stöd för sin teori, att »grunnlovens § 105 på tross av sin absolutt formede ordlyd, ikke har tenkt å utstrekke sin beskyttelse lenger enn forenlig med et fremadskridende rettssamfund's tarv». Det är ju väl att lagstiftaren varit så företänksam. Men då uppstår frågan: vad är en skatt? Här måste dragas en gräns, eljest faller hela systemet. Det är emellertid icke lätt att säga, när avståendet av egendom har karaktär av skatt. »Men ett avgjørende moment for denne grense er nettop påleggets formål: om det i virkeligheten sikter på å fordele statskassens utgifter på borgerne efter-likhetens-og rettferdighetens grunnsetninger, sammenholdt med riktige skatteprinsipper, eller om det sikter på å komme i besittelse av en borgers eiendom på urettferdig vis.» Ett kriterium på en skatt skall sålunda vara, att den är rättfärdig. Stämmer manne detta med den allmänna uppfattningen i våra dagars Norge visavis skatterna? Saken hjälpes icke upp med att hänsyn jämväl skall tagas till »riktiga skatteprinsipper», ty för att veta vad en riktig skatteprincip är, måste man ju redan veta vad en skatt är.

Hur ytterligt snedvridet »samhällsintresset» blivit under Knop h s behandling framträder skarpt i ett uttalande som detta: »Det formål, som måtte ligge bakom en slik foranstaltning (en lag som bestämmer att just de skogsägare, som genom kontrakt förbundet sig att icke hugga i sin skog, ändock skulle göra detta och lägga ut skogen till åker) hvis den ikke helt skulde være blottet for fornuftige motiver måtte jo være å chikanere visse subjektive rettighets-havere, som satt med disse negative servitutter. Men dette er et samfundsformål som grunnloven på ingen måte tillater fremmet på individenes bekostning.» Om man icke tänker sig den makt, samhällsorganisationen lägger i händerna på vissa personer, despotiskt utnyttjad av dessa för privata syften, finns ingen möjlighet att tänka sig det som ett »samfundsformål» att chikanera vissa enskilda personer för chikanens egen skull. Men icke ens om faktiskt ett dylikt utnytt-

jande äger rum — vilket ju ingalunda är uteslutet ens i vårt nuvarande samhälle — är det riktigt, att identifiera de mäktiges intressen med samhällets. Det senare kräver tvärtom med den största styrka, att alla sådana tendenser på det kraftigaste undertryckas.

Man skulle kunna betrakta det senast anförda uttrycket såsom en lapsus, om icke samma uppfattning av »samhällsintresset» låge under hela framställningen. Denna är helt enkelt oförståelig, om man icke tar hänsyn till föreställningen om statsmakten såsom ett i viss mån illasinnat, om ock nödvändigt väsen, fullföljande intressen som gå i strid med dem, som hysas av samhällsmedlemmarna i gemen, och av den naturliga rättsordningen utrustat med en farlig makt. Knophs tes är just, att denna makt icke får utnyttjas till andra syften än dem, för vilka den är given. Det räcker icke till, att statsmakten rent objektivt sett håller sig inom gränserna för sin makt. Det kan tänkas att: staten rent av vill lura rättsordningen; så att den döljer ett illegitimt ändamål genom att »drapere sig med ett legitimt formåls klädebon» (sid. 60). Men det gäller att sätta en bom för denna möjlighet. »Utøvelse av offentlig myndighet må skje i lojalitet. såvel overfor borgerne som overfor de overordnede rettsnormer, som hjemler og begrenser den» (sid. 72). Statsmaktens »hensyn» är av fundamental betydelse för bedömande av om den handlat rättsstridigt. Den måste »overalt optre med åpent visir; hvis derfor grunnloven forbyr en viss inngripen i borgernes rettigheter, fordi loven søker å tjene formål som efter grunnloven ikke skal triumfere på rettighetshaverens bekostning; nytter det ikke lovgivningen å forsøke å maskere dette formål, ved tilsynelatende å optre til vern om interesser, som vilde ha berettiget inngrepet. Hvis staten f. eks. har lyst til å monopolisere fyrstikkfabrikasjonen, slipper den ikke utenom erstatning til fabrikantene, selv om den forbyr all fabrikkasjon av fyrstikker, under påskudd av at produktet er almenfarlig(!), eller dets fremstilling sundhetsskadelig. Heller ikke vil det nytte staten å forsøke på å spare inn erstatning for den ekspropriasjon, som er nødvendig til å føre projekterte jernbaner frem langs uregulerte elver, ved å forby regulering av disse, under påskudd av at almene hensyn tilsier dette» (sid. 73). Samma synpunkt går igen överallt. Syftet är just att visa upp, att lagen icke får »bruke sin myndighet til ad bakveier å komme de subjektive rettigheter tillivs»;

om därför ett förbud och den rättsförlust, som är knuten vid dess överträdande, »er motivert av ønsket om å grave en fallgrube for de subjektive rettighetshavere, for derefter å kunne tilegne sig deres rett, er den hele fremgangsmåte grunnlovstridig» (sid. 66).

I och för sig är det ju intet att säga om att man reagerar mot lagstiftning av sådan art som den i exemplen anförda. Men hela resonemanget är grundfalskt. I förhållandet till den tidigare läran, som åtminstone principiellt sökte bygga helt på rättsmedvetandet, innebär Knophs teori ett försök att mera konsekvent giva plats åt samhällsintresset vid frågans avgörande. Men detta sker på det sätt, att vissa uppenbart samhällsfientliga intressen godtyckligt betecknas såsom samhällsintressen. Härigenom bibehålles skenbart den grundval prövningsbefogenheten har i den allmänna föreställningen, alltså uppgiften att skydda enskild rätt gentemot samhället. Men i verkligheten går teorien ut på något helt annat: att skydda samhället mot vissa enskilda intressen, som delvis tyckas vara av skäligen fantastisk natur. Samhällsintresset har förväxlats med den tillfälliga makthavarens intressen, individens intresse åter med individernas i gemen. Individerna i gemen hava det allra största intresse av att vissa handlingar konsekvent bestraffas, men icke har den särskilda brottslingen något intresse av att just han straffas. Men förväxlingen i fråga synes vara nödvändig, ty om frågan ställdes riktigt och det alltså öppet utsades, att domaren hade att pröva lagens lämplighet för samhället, vore det sannolikt icke möjligt att hävda prövningsrätten. Denna vilar på tron att prövningen gäller rättens enlighet, icke nyttan. Prövningen av nyttan är uppdragen åt de lagstiftande myndigheterna<sup>1</sup>. Aschehoug framställer detta med följande ord. »Men intet er klarere end at GrLs § 97 har til Hensigt at værne Individet mod Indgreb i dets virkelige Ret, selv vor denne maatte staa Samfundets Interesser i Veien. At disse, i alt Fald tilsyneladende, kunne komme at lide herunder, er intet andet, end vad man ved Grundlovens § 97 maa have tænkt sig. Ellers vilde den ikke være bleven til.»<sup>2</sup> Det är även såsom redan framhållits en orimlig tanke, att grundlagen av år 1814 skulle inne-

<sup>1</sup> Jfr Lie, sid. 57.

<sup>2</sup> Aschehoug, III, sid. 98. Jfr ock Knoph, sid. 57 (citerat ovan sid. 317).

hålla svar på de många och svårbedömda lagstiftningsfrågor, vilka möta i vår tid. Om tesen att grundlagen skyddar bestående rättigheter är riktig åtminstone så tillvida, som den återger en i rättsmedvetandet faktiskt förefintlig idé, så är däremot föreställningen om att grundlagen skall vara måttstocken för bedömande av samhällsnyttan helt och hållet falsk. Den har sin psykologiska förklaring i en önskan att undvika de fördärliga följder för samhället, som skulle uppstå genom en konsekvent tillämpning av rättsmedvetandets principer gentemot lagstiftningen.

## VI.

### Sammanfattning.

Undersökningen har givit vid handen, att motsättningen grundlag — allmän lag, när därmed avses en på deras egen beskaffenhet grundad skillnad i rättslig kraft, innebär en motsättning naturrätt — positiv lag. Grundlagens ifrågavarande stadganden innehålla intet om innehållet av denna överordnade rättsordning utan förutsätta dess existens. Den finnes emellertid till endast i rättsmedvetandets föreställningar. Prövningen av lagars grundlagsenlighet betyder därför i själva verket en prövning av deras rättvisa från rättsmedvetandets synpunkt. Emellertid kan rättsmedvetandet endast skenbart hävdas gentemot lagen, och eftergifterna döljas genom en sofistisk utläggning av principerna om likhet och frihet. Samhällsnyttan kan icke läggas till grund för prövningen, enär prövningsrättens psykologiska förutsättning är idén om individens absoluta »rätt» gentemot samhället, men samhällsnyttan kräver att individer oupphörigen offras för det helas väl.

---

## LAGEN OM LANDSTING AV DEN 20 JUNI 1924<sup>1</sup>.

AV

PROFESSOR OTTO VARENIUS.

Den reform av landstingsinstitutionen, som genomfördes på 1924 års riksdag, hade så stor omfattning, att det befanns lämpligt att sammanfatta de densamma avseende bestämmelserna i en helt ny urkund i stället för att inarbeta de erforderliga nya stadgandena i den förut gällande lagtexten. Med andra ord, *förordningen* om landsting av den 21 mars 1862 fick lemna rum för *lagen* om landsting av den 20 juni 1924. Den sålunda manifesterade terminologiska åtskillnaden motsvaras av en legislativ. Förordningen, som kom till, innan kommunallagstiftningen lades under konungs och riksdags gemensamma beslutanderätt, gavs av konungen ensam; lagen åter är stiftad av konung och riksdag gemensamt jämlikt föreskriften i det 2. mom., som år 1866 fogades till § 57 R.F.

Mellan landstingsförordningen av 1862 och den året därpå tillskapade kyrkomötesförordningen råder det gemensamhetsdraget, att medan de ytterst äro härledda ur behovet att närmare ordna och regelbinda de speciella samhällsangelägenheter, som äro huvudföremålen för de i dem inneslutna bestämmelserna och i själva rubrikerna antydast, ha de på samma gång en allmän politisk uppgift att fylla; och det är detta politiska syfte, som är anledningen till, att de

<sup>1</sup> Ovanstående uppsats innehåller i något utvidgad form den föreläsning, med vilken jag den 15 maj 1925 avslutade min ordinarie föreläsningssamhet som professor vid Stockholms Högskola. En del av föreläsningens betingade vändningar har jag ansett mig kunna låta stå kvar oförändrade. Noter och källhänvisningar hava däremot nu tillagts.



just vid tidpunkten i fråga kommo till stånd. Kyrkomötet behövdes som surrogat för prästeståndet i kyrkolagstiftningen, landstinget som valkorporation till första kammaren. Båda ha ock i sin senare utveckling rönt inverkan av dessa politiska synpunkter, men på helt olika sätt. Medan för kyrkomötets del denna inverkan framträtt på befogenhetsområdet, i tendensen att beskära — resp. utvidga<sup>1</sup> — dess andel i kyrkolagstiftningen, har den med avseende å landstinget, utan att röra vid själva befogenheten som sådan, inriktats på den organisatoriska sidan av institutionen. Detta har visat sig i två avseenden. Först och främst med hänsyn till rösträtten vid landstingsmannaval, och det torde icke vara för mycket sagt, om man just i landstingets betydelse som valkorporation till första kammaren ser en av huvudanledningarna till, att man på 1918 års urtima riksdag genomdrev den kommunala rösträttens totala omgestaltning genom slopande av den graderade skalan och ersättande med röstning efter huvudtalet, — på samma gång man visserligen å andra sidan för rösträtt vid landstingsmannaval satte en högre åldersgräns av 27 år i stället för den vanliga kommunala av 23 år<sup>2</sup>. Man hade just då behov av en sådan reform som inkörspört till den representationsförändring, som slutfördes på 1921 års lagtima riksdag.

Den andra och långt mindre observerade riktlinjen för det politiska inflytandet på landstingets organisation går över valkretsindelningen samt stads och landsbygds inbördes betydelse som underlag för densamma. Men här spela även andra faktorer in, vilka för sitt rätta bedömande kräva en förutgående analys av den utveckling landstinget genomgått såsom rent kommunal institution under sin mer än sextioåriga tillvaro.

\* \* \*

Alltifrån början var landstingets kompetens (i L.F. § 2) angiven i ordalag, som genom sin allmänt hållna formulering förrådde mycken frändskap med de primärkommunala författningarnas be-

<sup>1</sup> Härom se min uppsats »Några randanmärkningar» etc. i Svensk Juristtidning 1922, s. 310 ff.

<sup>2</sup> Härom, liksom om reformens inverkan på stadsfullmäktige såsom valkorporation till 1. kammaren i städer utanför landsting, se närmare nedan ss. 335 f.

kanta term: gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, även om här förekommer en exemplifikatorisk uppräkningslista av vissa verksamhetsgrenar såsom allmänna hushållningen, jordbruk, kommunikations- och undervisningsväsen, hälsovård m. m., vartill de sistnämnda författningarna ej ha någon motsvarighet. Skälet till den vaga formuleringen var i båda fallen detsamma. Man förutsåg den rika utveckling självförvaltningen skulle få i de nya former, som tillskapades för densamma, och i stället för att söka angiva dess verksamhetsområde genom en ämnesbestämning, som aldrig kunde få tillräcklig klarhet och fullständighet, gav man ett allmänt hållet principstadgande, smidigt nog att medgiva nödig utfyllnad genom praxis.

Den profetia om en betydelsefull framtid för landstinget, åt vilken rikens ständer gävo uttryck redan i den skrivelse till K. M:t av den 12 febr. 1858<sup>1</sup>, vari de anhöllo bl. a. om »en länen omfattande kommunal-representation», har ock i rikt mått gått i uppfyllelse. Den starka växt landstingsinstitutionen tagit måste visserligen i någon mån anses vara beroende därpå, att staten — och särskilt i senare tid — tilldelat den nya uppgifter att fylla; — så t. ex. på barnavårdens område genom lagstiftning av 1902 och nu senast av 1924<sup>2</sup>, på fattigvårdens genom den betydelsefulla lagen av den 14 juni 1918 —; men den är dock framför allt att tillskriva landstingets eget initiativ. Det mest talande exemplet härpå lämnar dess verksamhet för sjukvårdens utvidgande och förbättring. Icke nog med att antalet länslasarett ungefär fördubblats under den tid landstingen verkat, dessa ha även i stor utsträckning tagit hand om tuberkulos- och epidemisjukvården samt om vården av de sinnesslöa och vidare byggt ett ansevärt antal sjukstugor<sup>3</sup>. Och vad som i detta sammanhang är det särskilt intressanta; vid sidan av denna kvantitativa utveckling löper en kvalitativ sådan, som fullständigt omgestaltat den sociala betydelsen av landstingsinstitutionens arbete och icke heller blivit utan sina förvaltningsrättsliga verkningar.

Vid tidpunkten för landstingsförordningens tillkomst ansågos

<sup>1</sup> Se r. st:s skriv. n:r 211, bih. t. r. st:s prot. 10,2 ss. 227—229.

<sup>2</sup> Lag av 9/6 1924 om samhällets barnavård.

<sup>3</sup> Här om se kommunalförfattningssakkunnigas betänkande av 31/1 1923 med förslag till lag om landsting, ss. 35 ff.

de blivande nya organisationerna få övervägande betydelse för landsbygden och dess näringar, framför allt jordbruket; och meningarna stodo skarpt emot varandra, om och — eventuellt — i vilken utsträckning städerna rimligtvis kunde förpliktas att deltaga i det ekonomiska ansvaret för den planerade verksamheten. Den kommitté, som K. M:t i anledning av ständernas ovan nämnda begäran tillsatt för hithörande frågors beredning, hade i sitt den 31 oktober 1859 avgivna betänkande föreslagit (i § 1 av förslaget till L. F.), att i varje län skulle »finnas ett landsting, sammansatt av valda ombud från länets städer<sup>1</sup> och härader eller tingslag», och 1859—60 års ständer stannade för sin del i samma slut<sup>2</sup>. Hade denna formulering av lagrummet blivit definitiv, skulle alla städer utom Stockholm komma att ingå i landstingen. Motståndet mot en sådan sakernas ordning kom framför allt från Göteborg.

Redan på riksdagen hade en Göteborgsrepresentant, Renström, gjort ett yrkande, som förebådade den slutliga lösningen, nämligen att »stad med 30,000 invånare och däröver» icke skulle deltaga i landsting<sup>3</sup>, men han vann icke gehör ens inom sitt eget stånd. Hans förslag hade framlagts mera som en demonstration, tillvann sig ingen uppmärksamhet och föll utan votering. De borgarståndets medlemmar, som ansågo särskilda åtgärder erforderliga för värnandet av städernas intressen inom landstingen, gingo, med Göteborgsborgmästaren Björck i spetsen, en annan väg, sökande garantierna i en omläggning av taxegrunden för landstingsskatten. Kommittén hade föreslagit, att denna skulle utgå i förhållande till bevillningen av fastighet och av inkomst; Björck och hans meningsfränder yrkade däremot, att fastighetsvärdet skulle läggas som grund, och de fingo ståndet med sig. Men medståndet kunde icke vinnas för denna mening, och resultatet blev en kompromiss, som fastslog den allmänna bevillningen som principiell taxegrund men gjorde undantag för de fall, då enligt lag andra grunder, t. ex. fastighetsvärdet, vore

<sup>1</sup> En kommittéledamot, riksarkivarien Nordström, hade reserverat sig, yrkande, att städerna ej borde ingå i landstinget.

<sup>2</sup> Se bih. t. r. st:s prot., kom. betänk.; och r. st:s skriv. n. 207 i samma bih. 10, I: 2, s. 332.

<sup>3</sup> Borgarst:s prot. 6,807. Bestämmelsen var tillämplig endast på Göteborg; rikets tredje stad, Norrköping hade då endast något över 20,000 inv.

fastslagna för bidragens utgörande, och därutöver medgav landstinget rätt att med fäst avseende å ett ifrågasatt företags beskaffenhet särskilt bestämma grunden för uttaxeringen av därför erforderliga medel<sup>1</sup>.

Det är lätt att förstå, att man i Göteborg skulle, när den av Björck anvisade vägen icke förde till målet, sluta upp kring den Renströmska linjen. När förslaget till landstingsförordning kom på remiss till Göteborgs äldste, avgavs av dem ett utlåtande, som med skärpa framhöll, att om man skulle gå efter taxeringslängden, finge Göteborg betala nära två tredjedelar av de utgifter, som landstinget komme att besluta, och som med all säkerhet endast i mycket ringa utsträckning bleve till någon nytta för den i ena ändan av det långsträckta länet belägna residensstaden, medan återigen denna icke kunde påräkna något deltagande från länets sida i dess utgifter för kommunikationer och andra arbeten av betydelse för den allmänna rörelsen, allt under det att Göteborgs representanter i landstinget skulle komma i avgjord minoritet. Konklusionen blev en anhållan, att till förordningen, om den antoges, måtte göras ett tillägg av innehåll, att stad av nu antydd beskaffenhet måtte äga rätt att bilda eget landsting utan skyldighet att med sig förena flera härad än de närmast angränsande för så vitt dessa sådant medgåve<sup>2</sup>. K. M:t tillmötesgick denna önskan, som bekant, på det sättet, att stad med innevånarantal av minst 25,000 skulle, oberoende av om den ville eller ej, stå utanför landsting, en bestämmelse, som landstingsförordningen behöll under hela sin giltighetstid, allenast med den år 1894 införda, av riksdagsmannaantalets fixering föranledda modifikation, att för efter denna tidpunkt ur landsting utträdande städer siffran 25,000 ersattes med kvotsiffran en etthundrafemtiondedel av rikets folkmängd<sup>3</sup>.

Den ökning i betydelse, som landstingen, på sätt ovan visats, tillvunnit sig, har emellertid medfört, att städerna numera ha all anledning att se på landstingens verksamhet med helt andra ögon,

<sup>1</sup> I överensstämmelse härmed blev ock § 47 L. F. i sista hand av K. M:t formulerad.

<sup>2</sup> Se kommunalförfattningssakkunnigas betänk. s. 66.

<sup>3</sup> 1894 utgjorde denna siffra något över 32,000; 1924 hade den stigit till 40,000.

än Göteborg gjorde i begynnelsen av 1860-talet. Resultaten därav komma numera i helt annan utsträckning och på helt annat sätt än förr även de landsting tillhörande städerna tillgodo, och därmed torde även följa en helt annan värdering av förmånen för stad att tillhöra landsting. Med eventuellt utträde ur landsting följer också för den utträdande staden nödvändigheten att ensam fylla de landsting åvilande uppgifter, för vilka den förut haft att svara gemensamt med övriga delar av landstingsområdet, t. ex. upprättande och underhåll av skyddshem enligt barnavårdslagen, arbetshem enligt fattigvårdslagen, lasarett enligt lasaretsstadgan (av <sup>18</sup>/<sub>10</sub> 1901).

Slutligen tillkommer en rent politisk synpunkt. Före 1921 utgjorde varje utanför landsting stående stad valkrets för sig vid val av ledamöter till första kammaren. Om nu detta skall betraktas som en förmån eller ej, må lämnas därhän; i varje fall har rätten därtill gått förlorad genom de ändringar i valkretsindelningen till första kammaren som gjordes i § 6: 2:o R.O. och preliminärt närmare utförts redan i vallagen av <sup>26</sup>/<sub>11</sub> 1920<sup>1</sup>. Då sedan dess endast Stockholm och Göteborg bilda egna valkretsar för förstakammarval; kommer för städer, med innevånarantal liggande i närheten av nyss berörda kvotsiffra ett utträde ur landsting att betyda icke ett besittningstagande av självständig representationsrätt i första kammaren utan endast en förändring i sättet för dess deltagande i valet av representanter för den förstakammarvalkrets, som den på grund

<sup>1</sup> Om det säregna förhållandet med denna lag, som publicerades innan den blivit av konungen definitivt gillad, se mina »randanmärkingar» i sv. juristtidn. 1922, s. 319. Skälet till denna förtidspublicering var naturligtvis önskvärdheten att bereda de myndigheter, som ha att taga befattning med riksdagsmannavalet, ävensom valmanskåren f. ö. tillfälle att i god tid taga kännedom om den blivande nya vallagens innehåll. Det är att märka, att denna vallag redan i sin ursprungliga formulering av 1920 innehöll den nya valkretsindelningen till första kammaren med allenast 19 valkretsar i stället för de gamla 31, medan motsvarande reduktion av andrakammarvalkretsarna från 56 till 28 genomfördes först på 1921 års riksdag genom en då företagen ändring i vallagen. Denna olikhet i förfaringssätt torde återigen ha berott på den olika ställning de båda valkretsindelningarna intogo till den grundlagstext, som på 1919 års lagtima riksdag blivit antagen att vila. § 6: 2:o R.O. var utformad på ett sätt, som krävde en indelning av valkretsarna till första kammaren sådan som den 1920 års vallag innehöll. Den andra kammaren avseende § 14 R.O. gav däremot vallagstiftningen fria händer med hänsyn till valkretsindelningen till denna kammare.

av ledamotskapet i sitt gamla landsting förut tillhörde, och som den, numera oberoende därav, alltjämt tillhör. Så länge den står kvar i landstinget, deltagar den i dessa val genom de landstingsmän, som för staden utses, efter utträdet åter genom elektorerna; men då bestämmelserna för såväl röstgrund som valbarhet och antal att välja äro lika för båda kategorierna, blir realskillnaden egentligen endast den, att man vid val av landstingsmän har åtminstone en viss anledning att fästa sig även vid andra egenskaper hos kandidaterna än förmågan att lägga rätt valsedel i valurnan.

Den ändring i formen för förstakammarval, som genomfördes år 1921, kan emellertid å andra sidan i viss mån sägas beteckna en de kommunala intressenas emancipation från de politiska. Städer, som stå i begrepp att utträda ur landsting, ha icke längre någon anledning att bedöma en sådan fråga från annan synpunkt än den rent kommunala. Städer åter, som aldrig tillhört landsting eller, om de gjort det, utträtt därur, behöva, sedan utövningen av deras valrätt till första kammaren överflyttats från stadsfullmäktige till för detta ändamål enkom utsedda elektorerna<sup>1</sup>, icke längre vid valet av de förra påverkas av politiska sidoinflytanden och biavsikter.

\* \* \*

Det är från dessa olika förutsättningar man har att bedöma de nya bestämmelser på området i fråga, som gavs genom lagen om landsting. De äro att hänföra till två huvudgrupper, innefattande den ena de stadganden, som beröra de större städernas ställ-

<sup>1</sup> Skälet härtill är den ovan i annat sammanhang berörda höjning av åldersgränsen för rösträtt vid val av de korporationer, som i sin tur välja första kammaren, från 23 till 27 år, som genomfördes 1918, och vilken skulle tjäna som motvikt till den inverkan i demokratiserande riktning, som den kommunala skalans slopande medförde. För landstingsmannaval accepterades denna höjning, däremot icke för val av stadsfullmäktige. Här hade den svårligen kunnat genomföras utan att tillerkännas giltighet för alla städer, som hade stadsfullmäktige, oberoende av om de tillhörde landsting eller ej. Den skulle i så fall sträckt sina verkningar längre än det därför åberopade motivet bar, och sålunda dreys man till att förlägga utövningen av den utanför landsting stående städer tillkommande valrätten till första kammaren från stadsfullmäktige till elektorerna, där intet hinder mötte för ett accepterande av den högre åldersgränsen.

ning till och eventuella ledamotskap i landsting, den andra de, som avse valkretsindelningen till landstinget självt.

Vad som med avseende å den förstnämnda gruppen genast faller i ögonen är, att den folkmängdssiffra, som berättigar stad till utträde ur landsting, höjts från den förut gällande, som utgjorde c. 40,000, till 50,000. Skälet härtill är, att den fortskridande intresse-assimileringen mellan stad och landsbygd anses göra behovet av utträde mindre och senare framträdande än förr. Av större betydelse är, att man för ifrågavarande fall släppt den år 1894 införda kvotsiffreprincipen och återgått till den ursprungligen föreskrivna, som band utträdet vid en fix siffra. Att man på detta sätt låtit relationen mellan utträdesrätt och den folkmängdskvot, som ger en förstakammarplats, falla, beror återigen på det nyss förut i annat sammanhang påpekade förhållandet, att ifrågavarande städer icke längre välja för sig utan tillsammans med det landsting, inom vars område de ligga. Viktigast är dock den del av förändringarna, som består däri, att såväl utträde ur som återinträde i landsting, vilka båda förut voro obligatoriskt bundna vid folkmängdssiffran, nu gjorts fakultativa, gjorts beroende av vederbörandes önsknings och överenskommelser. Man har sålunda utgått ifrån, att stad, som har ett innevånarantal av 50,000, kan under numera rådande förhållanden finna med sitt intresse förenligt att stanna kvar i landsting och därför medgivit den rätt därtill. Men samtidigt har man, av hänsyn till landstinget, för stad, som vill begagna sig av sin utträdesrätt, stadgat skyldighet att säga upp gemensamheten; och om detta sker inom två år från det årsskifte, vid vilket nyssnämnda folkmängdstal uppnåddes, räknas utträdet från och med början av kalenderåret närmast efter det, under vilket delgivningen av uppsägningsbeslutet ägt rum. Sker det åter senare, skall utträdet försiggå först vid utgången av femte kalenderåret efter det under vilket delgivning skett. Skyldig hänsyn till landstinget kräver, att frågan icke får under längre tid hållas svävande, och att, om stad, som låtit de två åren gå utan att besluta utträde, sedermera skulle ändra mening, landstinget får tillräcklig tid att inrätta sig efter de därav betingade nya förhållandena. Vill utträdd stad återinträda, har den rätt härtill oberoende av sin folkmängdssiffra, men samma hänsyn till landstinget medför, att dess samtycke erfordras därtill. Både ut- och återinträdesbeslut

skola underställas konungen, som efter vederbörandes hörande meddelar för beslutets genomförande erforderliga föreskrifter.

Om valkretsindelningen för landstingsmannaval ha alltifrån 1862 de mest skiftande bestämmelser gällt, men de ha dock alla — intill 1924 — haft det gemensamhetsdraget, att stad och landsbygd valde för sig. Från begynnelsen byggdes landstingsorganisationen i möjligaste måtto på det primärkommunala självförvaltningsunderlaget. Varje stad, hur liten den än var, utgjorde valkrets för sig och valde, allt efter folkmängden, en eller flera landstingsmän; på landet var varje kommun valkrets för val av elektor, som sedan i sin tur sammanträdde häradsvis för val av landstingsmän. Dock bortföll, om häradet — eller tingslaget — utgjordes av en enda kommun, den medelbara valformen, och landstingsmännen valdes omedelbart av de kommunalt röstberättigade. Den år 1909 införda proportionalismen, som för sitt genomförande krävde större valkretsar och minst tre att välja, slog första breschen i denna organiskt sammanfogade byggnad, och sedan har det fortgått i crescendo fram till nu gällande valkretsindelning, där blott ytterliniernas skal står kvar som en erinran om det forna intima sambandet mellan väljare och valde.

De nu senast upphävida bestämmelserna om valkretsindelningen till landsting innehöllo i huvudsak följande. Stad med minst 10,000 innevånare bildar egen valkrets. Städer med lägre innevånarantal förenas till valkretsar med innevånareantal mellan 10,000 och 20,000. På landet är domsagan principiellt valkrets; går innevånarantalet upp till 40,000 eller däröver, delas den i valkretsar, såvitt möjligt efter härad eller tingslag. Dessa bestämmelser voro dock omöjliga att stricte genomföra överallt. Så t. ex. innesluta Gotlands såväl som Kronobergs län blott en enda stad, men varken Visby eller Vexjö har en folkmängd uppgående till 10,000. Undantagsbestämmelser blevo därför nödvändiga, gående ut på, att valkrets skulle kunna, då synnerliga skäl därtill vore, bildas av stad eller städer med mindre folkmängd än 10,000 och av tingslag med lägre folkmängd än 20,000.

För den nya lagstiftning, som i lagen av den 20 juni 1924 kommit till uttryck, har det däremot varit en lätt sak att uteliminera dessa undantag och övervinna de svårigheter, som föranlett dem. Den



uppbäres ju av den redan flerfaldigt dokumenterade tendensen att assimilera stad och landsbygd med varandra, och från denna utgångspunkt mötte naturligen intet mot att låta stad och landsbygd även i själva valkretsindelningen framstå som en enhet. Till stads gamla rätt att välja för sig togs hänsyn endast så till vida, att stad med minst 15,000 innevånare skulle bilda egen valkrets, och att det tillika bestämdes, att stad och landsbygd icke borde utan synnerliga skäl förenas till valkrets. Men frånsatt dessa båda restriktioner, av vilken den ena är blott fakultativ, gäller, att stad kan förenas med annan stad eller städer eller angränsande landsbygd till valkrets, och skall indelningen, när det gäller rena landsbygdslokaler verkställas, »där så lämpligen kan ske, efter domsaga, tingslag eller härad, men eljest efter kommuner». K. B., som gör upp förslaget till valkretsindelning, och landstinget, som därefter besluter, ha således ganska fria händer härvidlag. Genom den förstoring av valkretsarna, som på detta sätt möjliggöres, har också beretts bättre tillfälle än förut att tillgodose det syfte, som ligger till grund för det proportionella valsystemet; landstingslagen uppbäres således i detta stycke av samma tendens, som även visats utmärka vallagstiftningen av 1920—1921. Övergången från det gamla till det nya systemet är enligt § 63 av landstingslagen ordnad så, att det tillkommer 1925 års lagtima i september sammanträdande landsting att uppgöra valkretsindelning med tillämpning av de nya bestämmelserna.

\*

\*

\*

Den andra stora principiella nyhet, som lagen om landsting företer, jämförd med förordningen av 1862, återfinnes i det avsnitt, som behandlar landstingets organisation för beredning, verkställighet och löpande förvaltning i övrigt. Vid landstingsförordningens tillkomst gavs inga bestämmelser, som förpliktade landstingen att tillsätta några organ för beredning av ärendena och för de fattade beslutens befordran till verkställighet. Det enda, som härvidlag föreskrevs, var, att landstinget skulle antaga sekreterare, kamrerare och annan nödig betjäning, varjämte medgavs att låta sekreterare- och kamrerarebefattningarna förenas på en hand. Sekreteraren förde

landstingets protokoll, expedierade besluten och handlade övriga kansligöromål, kamreraren skötte räkenskaperna och kassavården. Ingendera kunde på något sätt motsvara de primärkommunala organen drätselkammaren och kommunalnämnd. Den förmodan har uttalats<sup>1</sup>, att denna lucka i landstingsförordningen berott därpå, att man från begynnelsen trott den blivande länskommunala förvaltningen icke komma att få större omfattning, än att beredning och verkställighet skulle kunna ombesörjas av K. B. Men i varje fall har erfarenheten ådagalagt, att en sådan sakernas ordning på längden är ohållbar. Landstingsförvaltningen har vuxit ut i en omfattning, som alltmer reducerat länsstyrelsernas befattning därmed till en rent formell och nödgat landstingen att vid sidan av lagens bokstav genom praxis skapa nya organ för de alltmer vidgade uppgifternas tillgodoseende.

Det har skett på två vägar. Dels ha landstingen på sina sessioner valt trängre utskott för beredning av ärendena, dels och framför allt ha de anlitat utvägen att tillsätta även mellan mötena fungerande styrelser av olika slag. Därmed börjades på åtskilliga håll ganska snart efter 1862, och den för framtiden betydelsefullaste exemplifikation den därav är den, som fick till uppgift att mellan landstingets sessioner handhava dess penningväsen. Den kallades än förvaltningsutskott; än förvaltningsnämnd e. d. I några fall fick den även i uppdrag att befordra landstingets beslut till verkställighet. Men i saknad av stöd i lagens ord hade den nya institutionen icke alltid så lätt att tillvinna sig auktoritet gent emot de redan förut befintliga, av lagstiftningen erkända och normerade lokala förvaltningsstyrelserna, t. ex. en lasarettsdirektion. Det givna uppslaget blev sålunda icke utnyttjat i allmännare utsträckning, och den av vederbörande landsting lämnade kompetensen var vanligen hållen inom rätt snäva gränser. Visserligen intogs genom lag av <sup>13</sup>/<sub>6</sub> 1913 i L.F. § 31 en bestämmelse, som berättigade landsting att å lagtima möte för tiden till nästa lagtima sammankomst utse ett förvaltningsutskott att taga den befattning med förvaltningen av landstingskassan och i övrigt handhava de åligganden, som landstinget i särskild instruktion föreskrev, men det är först på sista tiden och under

<sup>1</sup> Kommunalförfattningssakkunnigas betänk. sid. 46.

trycket av den länskommunala verksamhetens allt starkare expansion, som den sålunda lämnade befogenheten blivit i större omfattning begagnad.

Det har dock icke överallt skett på samma sätt. Två huvudriktningar kunna urskiljas, allteftersom man gjort förvaltningsutskottet till den centrala sammanhållande myndigheten inom landstingets hela förvaltningsområde, eller man föredragit att för vissa viktigare förvaltningsgrenar skapa sidoordnade centrala organ. Den senare vägen har man gått t. ex. i Älvsborgs och Stockholms län genom inrättande av en särskild sjukvårdsnämnd för vinnande av större enhetlighet i hithörande frågor beredning och ekonomi. I Södermanlands och Östergötlands landsting har man åter gjort förvaltningsutskottet till centrum för det hela men tillgodosett nyssberörda syfte genom att dela upp utskottet på en sjukhus- och en finansavdelning. Slutligen har Älvsborgs landsting gått i spetsen för en ytterligare koncentration av den löpande förvaltningen genom att ombilda kamreraretjänsten till en fullt avlönad befattning, vars innehavare har skyldighet att bereda ärendena till och föredraga dem i förvaltningsutskott och sjukhusnämnd samt övervaka hela den ekonomiska förvaltningen. Han blir således ett slags verkställande ledamot med titel (landstings) direktör. Exemplet följdes först av Stockholms och Södermanlands, så av Göteborgs-Bohusläns och nu senast av Västmanlands landsting.

Det är till denna faktiska utveckling, som landstingslagen anknutit sina hithörande bestämmelser, vilka således i viss mån äro att anse som en legalisering av praxis. Den *rätt* att tillsätta ett förvaltningsutskott, som år 1913 tillerkändes landstinget, har nu förvandlats till en skyldighet. Uppgifterna äro dels *obligatoriska*, dels *fakultativa*. De förra äro: att bereda ärenden av ekonomisk innebörd; att handhava landstingets penningväsen; att hava inseende och kontroll över av landstinget för särskilda verkställighetsbestyr tillsatta styrelser eller personers ekonomiska förvaltning; och slutligen att avgiva förslag till inkomst- och utgiftsstat för landstinget. Allt detta *skall* förvaltningsutskottet således sköta. De *fakultativa* uppgifterna åter äro sådana, som tillkomma utskottet i den mån icke annorlunda genom lag eller författning eller landstingets beslut föreskrivits, och de äro: att bereda övriga landstingsärenden; att om-

besörja verkställighet av landstingets beslut och att överhuvud företräda landstinget mellan dess möten.

För förvaltningsutskottet antager landstinget reglemente. Det äger att i detta bestämma, huruvida utskottet skall arbeta på avdelningar, två eller flera och, eventuellt, kompetensfördelningen dem emellan. Landstinget kan i reglementet förbehålla sig rätten att välja dessa avdelningar men kan ock begränsa sig till att välja utskottet såsom helhet och åt detta överlämna ledamöternas utskiftande på avdelningar. Tanken är, att en sådan uppdelning skall bli regel, fastän man icke velat föreskriva det som en nödvändighet. Utskottet, liksom avdelning därav, utser inom sig ordförande och vice ordförande. Enheten inom utskottet upprätthåller landstingslagen genom föreskriften, att förslaget till inkomst- och utgiftsstat för landstinget skall uppgöras av utskottet samfällt.

Vidare tager landstingslagen sikte på bl. a. landstingsdirektörsinstitutionen genom det stadgande, som ger landstinget rätt att tilldela arvode åt sådan ledamot av förvaltningsutskottet eller annan av landstinget tillsatt styrelse, nämnd eller beredning, som utsetts till ordförande, sekreterare, räkenskapsförare, kassaförvaltare, föredragande, verkställande ledamot eller innehavare av annan motsvarande befattning inom nämnda institutioner. Landstinget har således full frihet att honorera den ledande kraft, kring vilken utvecklingen alltmer tenderar att låta landstingsförvaltningen koncentrera sig, han må kallas direktör eller dölja sig under annan blygsammare benämning.

Slutligen må framhållas, att i landstingslagen intagits ett stadgande, vartill ingen motsvarighet fanns i landstingsförordningen, nämligen att landstinget skall för ärendenas beredning utse nödigt antal utskott (§ 42 L.L.), och samtidigt har föreskrivits (§ 31 L.L.), att intet annat ärende än val får till avgörande företagas, förrän det blivit av utskott berett, såvida icke landstinget enhälligt annorlunda besluter. Denna sistnämnda möjlighet torde böra sammanställas med ett uttalande av de kommitterade, som förberett denna lag. De framhålla nämligen<sup>1</sup> önskvärdheten av en ekonomisering med landstingets tid därigenom, att de ärenden, som av tinget skola avgöras,

<sup>1</sup> Kommunalförfattningssakkunnigas betänk. ss. 55 f.

redan vid mötets begynnelse föreligga i vederbörligen berett skick. Om landstinget finner en fråga vara av förvaltningsutskottet fullt tillräckligt utredd, är det således icke ovillkorligen tvunget att före dess avgörande tillsätta ett eget utskott för ytterligare beredning. Att motsvara detta tidsbesparingsbehov är också en av förvaltningsutskottets viktigaste uppgifter.

Men den är långt ifrån den enda. Förvaltningsutskottets hela struktur bär vittne om en strävan till centralisation så stark, att kommunalförfattningssakkunnige ansett sig kunna beteckna detta utskott som ett landstingets regeringsorgan<sup>1</sup>, på samma gång de tydligen funnit nödigt betyga sin omsorg även om den motsatta principen, decentralisationens<sup>2</sup>. De betona, att denna har djupa rötter i vår samhälls-åskådning, och att vår kommunala självstyrelse byggts upp på den som grundval. De erkänna, att t. ex. på sjukvårdens område den drivande kraften åstadkommits av det personliga intresset hos medlemmar i de lokala styrelser, som här fungera, och de hålla före, att tyngdpunkten av sjukvårdsanstaltens ekonomiska förvaltning alltså jämt bör ligga just hos dessa styrelser; men de mena, att anordnandet av en central kontrollapparat låter sig härmed väl förena. Åtgärden att insätta förvaltningsutskottet som organ härför åsyftar sålunda enligt dem i fall, sådana som dessa, att med ett mera personligt intresse anknyta landstingets representanter till arbetet å sjukvårdens förkovran. På den anda, som kommer att behärska tillämpningen av de nu givna föreskrifterna, lär väl bli beroende, huruvida dessa vackra ord få sin motsvarighet i det verkliga livet. Några formella garantier härför äro icke givna och kunna väl svårligen givas.

\* \* \*

Kastar man blickar tillbaka på den nu i sina huvuddrag skisserade landstingsreformen, får man det allmänna intrycket, att den utgör ännu en exemplifikation vid sidan av så många andra, som det sista halvsekleet företett på tendensen att genomföra personlighetsprincipen rent numeriskt; oberoende av individens samhörighet med de lokala förband, i vilka självstyrelsens olika organ verkat som

<sup>1</sup> Betänk. s. 59.

<sup>2</sup> Betänk. s. 56 f.

medel till samhällelig fostran. Men den bär på samma gång även vittne om, att man här som annorstädes fått göra den erfarenheten, att ju längre man driver valprincipens rent numeriska tillämpning, desto mer tvingas man, när det gäller att gå från ord till handling, från diskussion till det arbete, på vilket det allmänna skall leva, att förlägga ledningen till en trängre krets, och ytterst till några få, kanhända till en enda person. Det är mer än en tillfällighet, att det ligger blott fyra år emellan landstingslagens tillkomst och den reform, som i den stad, vilken i eminent mening kan sägas utgöra ett landsting för sig, nämligen Stockholm, tillskapade stadskollegium och borgarråd. På båda linjerna befinnas de nybildningar, som möta oss, vara samma andas barn och motsvara samma behov. På båda hållen har man föranletts att låta de folkvalda organisationerna anlita och med sig förbinda ett ämbetsmannamässigt element för att kunna bemästra de uppgifter, som blivit dem förelagda. Det har gått oss som våra stamfränder i England; den lokala förvaltningen har vuxit den gamla självstyrelsen över huvudet och sprängt dess former. Man må sörja däröver eller glädjas, uppgiften bör i varje fall vara den att låta det nya i sig upptaga, vad livsdugligt är av det gamla, och söka omforma det hela till överensstämmelse med de krav, som utvecklingen ställer. Ingen förvaltningsorganisation, ingen representationsform är självändamål. Alla äro de medel till främjandet av det allmänna bästa så, som det vid varje tidpunkt fattas och göres gällande av det rättssubjekt, vi kalla stat, en personlighet, som vi visserligen aldrig skådat med våra lekamliga ögon, men vars närvaro vi förnimma, vars inflytande vi röna i allt vårt görande och låtande, och under vars skydd vi alla leva.

# BIDRAG TILL LÄRAN OM VAL AV REPRESENTANTER.

AV

F. D. KOMMERSERÅD I. FLODSTRÖM.

I 1913 års årgång av Statsvetenskaplig Tidskrift, sid. 252—273, har införts en artikel av mig med titel: Några bidrag till läran om val av representanter. I denna artikel, som jag av en tillfällighet nyligen kom att åter genomläsa, har jag gjort ett förbiseende, som jag härmed ber att få rätta.

I den rösträkningstabell som står på sid. 260—262 förekommer *två* kombinationer (icke en) som innehålla det högsta minimiröstetalet 114. Detta föranleder att å sid. 263 de två stycken, av vilka det första börjar med orden: »Af ofvanstående tjugo kombinationer» och det andra med: »Om splittringen», böra sammanslås till ett av följande lydelse:

»Av ovanstående tjugo kombinationer är det två, nämligen den femte,  $a c d$ , och den sjunde,  $a c f$ , som uppvisa det högsta minimiröstetalet, 114. De näst högsta minimiröstetalen äro i den femte 120 och i den sjunde 117, varför den förra bör ha företrädet framför den sednare —  $a c d$  alltså framför  $a c f$ . Orsaken till att sålunda  $d$  bör väljas hällre än  $f$  är tydligtvis följande. Den förra,  $d$ , är upptagen på listorna B, C och F, den sednare,  $f$ , på listorna B, E och F, varför vi kunna bortse från å listorna B och F avgivna röstetal. Listan E — med  $f$ :s namn — har 9 röster, och den har förut icke fått någon representant; men C-listan har 36 röster, av vilka visserligen hälften redan äro förbrukade genom valet av  $a$ , men återstående hälft, 18, är fullt tillräcklig att besegra listan E:s 9 röster.»

Vidare skall tilläggas å sidan 272, rad 5, efter parentesen: »Att *b* bör vika — proportionellt sett — för *c*, beror på att den sednare, såsom av tabellen överst å sid. 260 framgår, tydligt representerar en starkt omfattad särmening, vilken icke skulle få något uttryck genom B-listans seger, där *c* icke är upptagen. Kombinationen *a c d* är alltså i proportionellt hänseende mer tillfredsställande än *a b d*, trots det att *b* har fått långt flera röster (285) än *c* (156).»

Till uppsatsen i dess helhet vill jag göra följande

#### Tillägg:

Det kan av det föregående se ut som om vid det proportionella valet aldrig full försoning kunde vinnas mellan personlighetsprincipen och partiprincipen. Antingen blir den ena i viss mån lidande eller den andra, och detta är en omständighet som legat mycket i vägen för proportionalitetsidéns framgångar, trots den av alla erkända billighet och rättvisa som ligger däri. Visserligen är den oförenlighet som synes föreligga mellan de båda principerna mer av teoretisk än praktisk betydelse i en tid, då nio tiondelar av valmanskåren så fullständigt behärskas av partiintressen att de knappt tillmäta den personliga dugligheten och det allmänna förtroende denna kan skapa sig den allra minsta betydelse. Men för proportionalitetstankens vänner vore det dock önskligt att de kunde undanröja de teoretiska betänkligheter som alltid, huru små de än äro, kunna minska de sympatier, vilka eljest komma deras system till del. I detta syfte tillåter jag mig framkasta ett förslag till komplettering av det rent proportionella valet (t. ex. efter den å sid. 260—263 framställda, såsom jag tror teoretiskt fullt oangripliga metoden), avsett för allmänna riksdagsmannaval.

Därest i valkrets, som har rätt att sända t. ex. minst fem representanter, den person, som erhållit högsta röstetalet, icke är bland de valda, skall han anses vara vald *extra ordinem* till riksdagsman i Första kammaren (vars medlemsantal alltså blir i viss mån rörligt), såvida röstetalet för honom uppgår till tre fjärdedelar av de avgivna rösterna eller mer.

Detta — eller någonting motsvarande — är, så vitt jag kan se, den enda utväg att lösa svårigheterna som kan anses vara fullt principiellt riktig. Någon suppleant inträder naturligtvis aldrig för sådan representant *extra ordinem*. Att genom en sådan anordning antalet



representanter skulle kunna bli större än önskligt vore är absolut icke att befara så länge partisplittringen bland valmännen är så stor, att den gör proportionella val till ett allmänt önskemål. Och det högsta möjliga antalet av sådana representanter — aldrig mer än en för någon valkrets — är ju i alla händelser begränsat genom lagbestämmelser, som vid eventuellt behov kunna ändras.

Betydelsen av den föreslagna anordningen i politiskt hänseende kunde bli mycket stor. Men det är icke skäl att i detta sammanhang ingå på frågan härom.

Stockholm i juni 1925.

---

# KÄTTERIER I KOMMUNALSKATTEFRÅGAN.

AV

PROF. JUR. C. A. REUTERSKIÖLD.

---

Utvecklingen — eller måhända riktigare invecklingen — av vårt taxerings- och beskattningssystem, enkannerligen vad angår de direkta skatterna, har numera kommit så långt, att litet var utanför de rent tekniska skatteexperternas trånga krets börjat längta efter en stark reaktion. Naturligen hava även nationalekonomerna sysslat ingående med hit hörande spörsmål och i sin mån också påverkat de tekniska experterna. Men ytterst och sist har det blivit skatteteknikens män, för vilka politiken böjt sig: den tekniska sakkunskapen har här blivit även i sak den härskande, så som tyvärr skett också på så många andra områden, i stället för att den skulle allenast vara den teoretiska sakkunskapens eller det praktiska behovets tjänarinna i fråga om sättet för genomförandet av mål, som av dem bestämdes.

Av särskild betydelse är detta just nu, då kommunalskattefrågan väntas komma upp på dagordningen såsom vår mest brännande politiska fråga, även om den skeptiske iakttagaren kan med fog hysa allvarliga tvivel, huruvida den för närvarande sittande socialistregeringen verkligen kommer att lägga sig i selen för denna nu genast. Men huruvida ett förslag kommer och när det kommer på riksdagens bord, det är något som i detta sammanhang spelar en underordnad roll; i allt fall borde lekte som lärde, i avvaktan härpå, söka göra klara för sig bristerna och farorna i den utvecklingen; som hittills ägt rum och som mer och mer framkallat oro och missnöje.

En undersökning kan därför måhända erbjuda intresse, om den sker ur rent politisk synpunkt, alldeles oberoende av såväl de härskande skattetekniska uppfattningarna, vilka i huvudsaken icke kunna tillerkännas någon rätt till falan, som de lika härskande nationalekonomiska lärorna, vilka, i den mån de göra anspråk på vetenskaplig karaktär endast kunna avse *förklaringen* av ekonomiska förhållanden, men alldeles icke, såsom dess målsmän nog så ofta dock försöka, praktiska anvisningar om vad som bör göras eller icke göras. Nationalekonomien såsom vetenskap är lika litet som andra vetenskaper någon vägviserska i politiska ting, även om nationalekonomerna mer än andra av en missriktad opinion frestats att försöka sig framför allt som profeter och sakkunniga i fråga om den ekonomiska politik ett land bör föra — skillnaden är likartad med den, som föreligger då juristerna såsom sådana yttra sig de lege lata eller de lege ferenda, ehuru juristerna i regel fullt inse, att i senare fallet de icke hava att vare sig anlägga vetenskapliga synpunkter eller göra gällande vetenskapliga anspråk.

\*

Den moderna uniformitetsepidemien på lagstiftningens område har, beträffande kommunalskattefrågan, åtminstone haft det goda med sig, att den statliga inkomstskatten icke kunnat utan vidare, såsom förr den allmänna bevillningen, läggas till grund för kommunalbeskattningen. Om man nämligen vill låta en kommunalskattelag gälla lika för stads- som för landskommuner, möter vid ett sådant försök genast den svårigheten, att inom ett stort antal rena landskommuner skattetrycket skulle allför ojämt fördelas och, där kommunen väsentligen är en jordbrukskommun, under år, då jordbruket går med ren förlust, i huvudsak komma att vila på kommunens fåtaliga löntagare, vilkas löneinkomst alltid blir beskattningsbar vid inkomstskatt. Följaktligen måste man i varje fall så ordna den kommunala beskattningen, att, därest jordbruksnäringen inom kommunen icke ger beskattningsbar inkomst, garanti dock finnes för kommunalskattens mera allmänna fördelning å kommunens medlemmar.

Enligt gällande rätt har denna garanti vunnits på det sätt, att fastigheterna särskilt beskattas genom att på dem beräknas viss in-

komst efter 6% av taxeringsvärdet för jordbruksfastighet och 5% för annan fastighet, alldeles oavsett om någon eller hur stor inkomst verkligen därav åtnjutes, dock att, vid beskattning i övrigt av inkomst detta beräknade belopp alltid först avdrages från den beskattningsbara verkliga inkomsten. Om sålunda ingen sådan inkomst finnes eller om den samma ej uppgår till resp. 6 eller 5% av fastighets taxeringsvärde, åligger vederbörande i allt fall skattskyldighet för detta blott beräknade belopp, men om inkomsten överstiger det samma, blir det allenast den verkliga inkomsten, som beskattas. Formellt äger härvid, beträffande fastighet, en dubbelbeskattning rum, vars verkningar i stort sett upphävas genom avdragsbestämelsen för överskjutande inkomst. Kvar står dock, att fastighet beskattas, även när den ej ger behållen avkastning.

Varför skall just fastighet eller enbart fastighet på dylikt sätt utgöra grund för den kommunala garantiskatten? Politiskt kunna knappast mer än två skäl härför tänkas — det ena att fastigheterna inom och för kommunerna intaga en särställning, det andra att vid sidan av fastigheterna även andra föremål eller objekt av värde lika med dem beskattas. Det förra är emellertid i den moderna kommunen alldeles icke fallet, även om i äldre tid särskilt landskommunernas medlemmar i regel innehade fastighet och på den grund det skenbart kunde tyckas, som hade fastigheterna såsom sådana viss betydelse för kommunen. Gällande rätt har dessutom, vad landskommunerna angår, genom sitt stadgande i § 10: 2 av 1862 års kommunalstyrelseförordning för landet angivit, att i de fall, då fråga särskilt angår fastighet — vilket där förutsattes kunna inträffa blott med avseende å i mantal satt jord — frågan avgöres enbart av dem, som äga rösträtt för denna jord. Ej heller för stad läser kunna visas, att fastighet som sådan har särskild betydelse eller särskilda intressen i kommunens förvaltning. Och vad beträffar det senare, eller att även andra föremål än fastighet vore objekt för en särbeskattning, har hittills icke heller detta varit förhållandet.

Emellertid har senaste kommunalskattekommitté<sup>1</sup> verkligen slagit in på en väg, som innebär särskild fastighetsbeskattning såsom objektbeskattning vid sidan av särskild sådan även å näring och å skog, men den har härvid genomfört tanken på ett sätt, som gör

<sup>1</sup> Betänkande, Sthlm 1924.

att de föreslagna fastighets- och näringsskatterna icke bliva annat än maskerade dubbelskatter å inkomsten av fastigheten resp. näringen. Enligt förslaget skulle nämligen fastighets-, närings- och inkomstskatterna vara kommunala s. k. repartitionsskatter och därvid genom taxering fastställas visst taxeringsvärde för fastighet, visst skattevärde för näring och viss beskattningsbar inkomst för de olika inkomsttagarna. Repartitionsgrunden skulle utgöras av skatte kronor och skatteören, påförda de skattskyldige för fastighet, näring och inkomst på det sätt, att för inkomst skulle beräknas 1 skatteöre för varje krona av den beskattningsbara inkomsten, för näring 3 skatteören för varje 100 kr. av skattevärdet — väsentligen bestämt efter värdet av den lösa egendom, som avses för stadigvarande bruk eller omsättning eller förbrukning i näringen jämte till driften hörande medel — samt för fastighet: 3 skatteören för varje 100 kr. taxeringsvärde å annan än jordbruksfastighet, liksom å jordbruksfastighets möjliga tomt- och industrivärde, men 4 skatteören för varje 100 kr. av jordbruksfastighets jordbruksvärde och 1 skatteöre för varje 100 kr. av dess s. k. skogsvärde. Att skatteörens fixering i sak innebär beräkning av viss avkastning av objektet, visar sig vid jämförelse med huvudreservationen, kallad C-förslaget eller Sederholmska reservationen, som dels till repartitionsskatterna även hänfört skogsskatten, på särskilt sätt ordnad, men icke någon närings-skatt; dels föreslagit repartitionsgrundernas bestämmande på det sätt, att jordbruksfastighet skulle påföras 6 skatteören för varje 100 kr. av dess jordbruksvärde, 5 skatteören för varje 100 kr. av dess tomt- och industrivärde och 1 skatteöre för varje 100 kr. av dess s. k. skogsvärde, annan fastighet 5 skatteören för varje 100 kr. av dess taxeringsvärde samt inkomst, såsom i majoritetsförslaget, 1 skatteöre för varje krona av beskattningsbar inkomst; dels slutligen yrkat, att vid inkomsttaxeringen avdrag skulle göras med 6% av jordbruksfastighets jordbruksvärde, 5% av jordbruksfastighets tomt- och industrivärde, liksom av annan fastighets taxeringsvärde, samt 1% av jordbruksfastighets skogsvärde och, i anslutning till det sätt, varpå reservationen sökt ordna skogsskatten (för avverkad skog) 60% av avverknings s. k. rotvärde. Majoriteten åter medger inga dylika avdrag. Jordbruket skulle sålunda enligt majoritetsförslaget få bära dels fastighetsskatt, dels näringsskatt, dels verklig

inkomstskatt, eller m. a. o. i trefaldigt hänseende beskattas, låt vara att repartitionstalen i vart och ett av dessa bleve andra och i viss mån lägre än enligt huvudreservationen.

Näringskatten har emellertid redan så pass allmänt utdömts, att den politiskt knappast har någon utsikt att bliva godtagen, och det blir därför allt fort fastigheterna allena, som skulle särskilt beskattas vid sidan av inkomsten, vare sig med eller utan de avdrag vid inkomstbeskattningen, som i reservationen föreslagits<sup>1</sup>.

Erkänner man behovet av en garantiskatt, kan man likväl icke rätteligen stanna vid fastigheterna allena och däri använt kapital. Varför skulle icke kapitalet även när det placerats på annat sätt, kunna och bära beskattas oavsett om det ger inkomst eller ej? Om två bröder vardera ärva 10,000 kr. och den ene för beloppet köper en fastighet — jordbruksfastighet eller annan fastighet — och den andre köper obligationer eller insätter beloppet å deposition eller annorledes placerar det samma, synes politiskt intet skäl finnas, varför ej det sistnämnda kapitalet lika väl som det förstnämnda skulle få bära garantibördan. Detta skulle ej betyda annat eller mera än att även det i annat än fastighet placerade kapitalet praktiskt beräknades ge en viss genomsnittsavkastning och i förhållande härtill påfördes vissa skatteören för varje 100 kronor av det värde, som skulle åsättas placeringsobjektet. Svårigheten bleve i detta fall icke större än den nu är, då det gäller taxering till inkomst- och förmögenhetsskatt, men rättvisan bleve politiskt sett vida bättre tillgodosedd.

\*

Likställandet i garantiskattehänseende av kapital, placerat i annat än fastighet, med det i fastighet nedlagda kapitalet leder principiellt ett steg vidare. Hittills, och med inkomstskatten som utgångspunkt, har man alltid strävat efter att likställa jordbrukaren med löntagaren, när det gäller inkomstbeskattning. Uppgiften kan förefalla olöslig, och detta är helt naturligt, då de två aldrig kunna annat än på konstlad väg likställas såsom inkomsttagare. Men varför inte vända om problemet, lämna utgångspunkten och industri-

<sup>1</sup> Jfr Brock i »Det Nya Sverige» 1925 s. 148 ff., som dock f. n. avvisar såväl näringskatten som skatten å jordbruksfastighet, men ej å stadsfastighet.

synpunkterna samt i stället söka likställa löntagaren med jordbrukaren, när det gäller beskattning? Varför skall städse löntagaren utgöra typen och aldrig jordbrukaren? De svårigheter, som faktiskt föreligga att behandla jordbrukaren såsom löntagare äro av den art, att, om de mot förmodan kunde övervinnas, jordbruket i och med det samma komme att förlora det som nu eller ännu ger det dess styrka och härkraft trots alla därmed eljest förbundna vedermodor. Ett likställande av löntagaren med jordbrukaren skulle därför för den förre innebära och medföra lätnader, dem visserligen skatteexperterna torde finna hårresande, men som icke för ty kunna äga fullt fog för sig.

Vad man nu från skatteexperternas sida framför allt är bekymrad över, det är att jordbrukaren icke får hela sin inkomst beskattad. Den förbrukning av egna produkter, som ovillkorligen medföljer jordbruket, blir icke behörigen bokförd eller uppskattad i pengar såsom inkomst och därigenom erhåller jordbruket i skatteavseende, menar man, en oskäligt gynnad ställning. I en av bilagorna till kommunalskattekommitténs betänkande finnes ock införd en av socialstyrelsen verkställd, särdeles besynnerlig s. k. undersökning av levnadskostnaderna inom jordbrukarhushåll och löntagarhushåll å landsbygden<sup>1</sup>, avsedd att utreda »den ungefärliga storleken av den förskjutning i skattetungan, som bliver en följd av den taxerade inkomstens olika reala värde; då den flyter ur ovannämnda olika förvärvskällor»: hela denna utredning är i verkligheten intet annat än en ren konstruktion, och grundar sig dessutom på ett ytterst tveklaktigt materiel, men visar å andra sidan klart, vart man till sist kan komma, om man fortsätter på den inslagna vägen. Skulle jordbrukaren med löntagaren fullt likställas, borde bl. a. den förre beräknas erhålla för egna förbrukade produkter ett pris, som han vid försäljning därav aldrig uppnår, nämligen samma detaljpris som löntagaren måste vid inköp betala!

Felet ligger emellertid i själva förutsättningarna, varifrån hela den moderna skatteexpertisen utgår. Det kan ofta tyckas, som betraktade denna expertis inkomsten och arbetet på dess förvärvande såsom till allenast för att beskattas. Det gäller att genom deklARATION och taxering få fram varenda liten penning, som kan såsom

<sup>1</sup> Betänkande 1924 del II: 609 ff.

inkomst anses, även om besväret därmed skulle kosta mera än det ger: inkomsten har för denna expertis till huvudsakligt ändamål att vara eller bli en skattekälla! Naturligtvis sker detta under åberopande av rättvisans krav, och den relativt lika beskattningen av alla, men i verkligheten blir beskattningen på detta sätt varken lika eller rättvis, och vad mera är, heller icke ur beskattningssynpunkt ändamålsenlig. Viktigare än formell rättvisa är reell rättvisa och för den allmänna uppfattningen ligger rättvisekravet mera däri, att en var skall kunna i förhållande till taxeringsomständigheterna lätt, snabbt och enkelt själv fastställa, att påförd skatt är riktigt påförd, mindre däri att alla nödgas skatta för allt sitt — att detta senare ändock aldrig sker, huru invecklat än beskattningsmaskineriet blir, (eller kanhända just därför), det veta alla och en var — eller att taxeringen blir likformig över hela landet, vilket varken vore lyckligt eller rättvist. Och hellre fördrager man en viss ojämnhet i beskattningen vid jämförelse med andra än såväl en minutiös och svårtillämpad eller såsom orättvis förnummen självdeklaration, som aldrig kan göras av alla lika, som ock ett frångående av ortstaxeringarna genom läns- och riksnämnder med egen prövningsrätt oberoende av besvär.

I grund och botten är det samhället eller åtminstone kommunens levande och verksamma medlemmar, men ej dessas på olika sätt förvärvade inkomster, som utgöra och böra utgöra underlaget för beskattningen, även om inkomsten på olika sätt kan tjäna till vägledning vid avgörandet av vars och ens bidragsförmåga. Samma inkomst kan för olika subjekt äga en helt olika betydelse: kapitalinkomsten t. ex. för en änka utan egen förvärvsmöjlighet har för henne en helt annan karaktär av nödvändighet än samma kapitalinkomst för en arbetsför man och betecknar alldeles icke för båda en lika skatteförmåga. Den mekaniska numeriska principen på röstrettens område har sträckt sina verkningar in också på beskattningens, men är här vida farligare än på det förstnämnda.

Hur skulle det nu vara, om man, i stället för att tvinga jordbrukaren att deklarerat inkomster, som han aldrig haft, efter varupriser, som han aldrig fått, men som löntagaren-konsumenten har att betala, tvärtom befriade löntagaren-konsumenten från att deklarerat alla influtna inkomstmedel och sökte likställa båda på basis av



den förmånligare faktiska situation, vari jordbrukaren-producenten anses befinna sig? Varför skulle det vara omöjligt eller olämpligt att helt släppa vårt deklarationskineseri och i stället såsom förr hålla oss till den beräkningsbara genomsnittsinkomsten såsom kommunalt skatteunderlag? Varken samhället eller den enskilde lider ringaste skada, om ej av varje skilling tages en viss skatteprocent, utan tvärtom skulle det hela och alla må vida bättre, om mera hänsyn tages till inkomstens egentliga uppgift — nämligen den att vara ett utfört arbetes lön och att ge inkomsthavaren hans utkomst och välmåga. Beskattningen borde väl så ordnas att den icke belastade arbetsamheten och premierade lättjan, men detta är f. n. långt ifrån förhållandet. Snarare tvärtom.

Principiellt bör visserligen, även ur politisk synpunkt, skattetungan fördelas å samhällsmedlemmarna i förhållande till deras skatteförmåga. Men denna kan icke mätas enbart i pengar eller efter matematiska formler och siffror lika litet som vars och ens ekonomiska ställning och verksamhet inom samhället rätteligen kan bestämmas uteslutande genom evalvering i pengar. Jordbrukarens lika väl som löntagarens skatteförmåga beror ytterst av den mängd nyttigheter av olika slag, varöver de var för sig förfoga, icke av dessa nyttigheters penningvärde, vilket växlar både lokalt, temporalt och personligt, även om ett sådant penningvärde kan och ofta måste, av praktiska skäl, sökas och fastställas utan att därför vara till allting brukbart såsom uttryck för vederbörandes bidragsförmåga. Vad det härvid kommer an på är alltså icke det större eller mindre antal hundra eller tusen kronor, vartill de av vederbörande disponerade nyttigheterna må värderas, utan av den ekonomiska standard, efter vilken han ej blott faktiskt lever utan också kan varaktigt fortfara att leva. Lika standard bör belastas med lika antal skatteören oavsett inkomsten.

En dylik ekonomisk standard åter beror av den olika möjlighet vederbörande ha att förskaffa sig ett större eller mindre antal erforderliga eller önskade nyttigheter, och denna möjlighet å sin sida bestämmas i första hand av det kapital — ordet taget i sin vidsträcktaste bemärkelse, som står till hans förfogande. För den som förfogar över ett i fastighet liggande kapital beror förmågan främst av fastighetens storlek och beskaffenhet; för den, som förfogar över ett

i värdepapper liggande kapital, beror den av dessa pappers storlek och mängd samt beskaffenheten av de värden, som de representera; för den, som förfogar blott över det i hans egen fysiska eller psykiska arbetskraft liggande kapitalet, beror den av samma arbetskrafts beskaffenhet, inriktning och faktiska användning. Spörsmålet blir härför till sist huruvida dessa olika underlag för skatteförmågan kunna mätas och jämföras oberoende av individuell inkomst.

\*

Att mäta och med varandra jämföra ett kapital nedlagt i värdepapper och ett kapital nedlagt i fastighet torde knappast möta några allvarigare svårigheter; bådas värden kunna, om man känner marknadsläget, uppskattas i pengar. Annorlunda ställer det sig med det i arbetskraften allena nedlagda kapitalet, men även här synes dock en lösning ej omöjlig: erinras må ock att även för den, som har kapital nedlagt i fastighet eller värdepapper, kan finnas och finnes i regel tillika ett arbetskäpital, som icke får lämnas helt ur räkningen. För ett objektivt bedömande är det emellertid här nödvändigt att kunna fixera ett genomsnittsvärde på arbetskraften för olika fall, varefter skälig hänsyn kan tagas till individuella avvikelser och särskilda omständigheter in casu.

Gäller det att bedöma kapitalvärdet i ovan antydda mening av en icke speciellt utbildad, rent fysisk arbetskraft, torde detta kunna på ett för ändamålet fullt tillfredsällande sätt ske med utgångspunkt dels i den genomsnittliga levnadsstandarden för grovarbetare å orten, dels, för jämförelse med andra kapitalvärden, i kapitalisering av kostnaderna härför efter ett, med hänsyn även till kraftens succesiva förbrukning, såsom skäligt ansett procenttal. I grund och botten lär en dylik uppskattning knappast vara svårare att verkställa än den uppskattning av dags- och årsinkomst, varom olycksfallsförsäkringslagen ger bestämda föreskrifter och som redan nu måste vid denna lags tillämpning utföras av riks-försäkringsanstalten och dess vederbörande. Är den fysiska arbetskraften hos visst subjekt speciellt utbildad i viss riktning och sålunda kvalificerad, behöver blott den modifikation häri göras, att icke den rena grovarbetarens faktiska standard lägges till grund utan i stället den standard, efter

vilken kroppsarbetare med motsvarande utbildning genomsnittligt å orten leva, varvid givetvis antalet standard- och specialiserings-typer icke bör göras större än nödvändigt är.

En särskild fråga blir emellertid, huruvida eller i vad mån faktisk arbetslöshet och brist på arbetstillfällen bör tagas i betraktande vid bestämmandet av den fysiska arbetskraftens kapitalvärde i sagda mening och därmed av dess skatteförmåga. I och för sig vore det utan tvivel från billighetssynpunkt befogat att taga en sådan hänsyn, men förhållandet är i princip fullkomligt likartat med det fall, då en fastighet eller ett i värdepapper placerat kapital icke ger avkastning och bör därför bedömas lika med detta; härtill kommer den enskildes självförsörjningsplikt, som efter svensk rätt innebär bl. a. skyldighet att själv förskaffa sig nödigt arbete och arbetstillfälle. Däremot må givetvis befrielse från påförd skatt äga rum i följd av bristande betalningsförmåga och de nödiga billighetshänsynen alltså tagas vid utformningen av bestämmelserna uppbörden och indrivningen. En följd av denna principiella lösning av frågan blir också, att en var arbetsför persons skatteförmåga alltid kommer att omfatta hans fysiska arbetskrafts kapitalvärde, oavsett om den samma i övrigt berör av fastighet, kapital i annan placering eller andlig arbetskrafts kapitalvärde: för dem, vilkas skatteförmåga bestämmes härav, tillkommer alltså nyssnämnda kapitalvärde av också deras fysiska arbetskraft.

Om däremot frågan gäller kapitalvärdet av den psykiska eller andliga arbetskraften hos visst subjekt; ställer sig saken vida mera invecklad, dels därför att arbetskraften här i regel måste speciellt utbildas på ett sätt, som kräver förbrukning eller kanske rättare om-sättning av visst penningkapital, dels därför att typbildningen här blir svårare i följd av arbetskraftens rikare differentiering. Men ej heller i detta fall torde frågan vara olöslig. Om, för att begagna samma exempel som i det föregående, två bröder ärva vardera 10,000 kr. och den ene använder dessa till förvärv av fastighet eller värdepapper och den andre nedlägger dem på utbildning till viss andlig verksamhet, t. ex. som lärare, torde vara uppenbart, att den sistnämndes kapitalanvändning utgör en förbrukning och förlust, så länge han ej erhållit den med utbildningen avsedda verksamheten, men att, om och så snart detta skett, utbildningskapitalet kan med

fog anses omsatt i den erhållna sysslan, vars kapitalvärde alltså bör anses lika med utbildningskapitalet, naturligtvis med förbehåll att, om skuldsättning ägt rum, de ännu kvarstående utbildningsskulderna avdragas. Att fixera storleken av det utbildningskapital, som genomsnittligt erfordras för olika verksamhetssysslor, lär knappast erbjuda några svårigheter, men förhållandet invecklas ej oväsentligt därigenom, att inom det sålunda erhållna verksamhetsområdet en befordran kan äga rum, som väsentligt förändrar och höjer den faktiska standarden. För den skull synes det riktiga vara att i dessa fall, liksom då kapitalvärdet av fastighet eller värdepapper ökas genom förbättringar, utvidgningar eller nyförvärv, också anse arbetskraftens kapitalvärde ökat med skillnaden mellan det kapitalvärde, som vardera av de båda sysslorna — den, som lämnas och den som genom befordran erhålles — i och för sig representerar, vilket lär kunna med användande av de med resp. sysslor såsom sådana förenade genomsnittsinkomster lätteligen åtminstone approximativt bestämmas.

Onekligen kan standarden och därmed skatteförmågan ej oväsentligt påverkas och förändras, om utbildad andlig arbetskraft samtidigt användes inom två eller flera olika verksamhetsområden. Härvid bör emellertid beaktas först och främst, att hänsyn knappast kan med fog tagas till rent tillfällig verksamhet, även om därigenom en tillfällig inkomstökning äger rum i pengar, utan bör tagas allenast till mera varaktig verksamhet. Men därefter gäller, i fråga om denna, att skillnad bör göras mellan det fall, att för den samma särskild utbildning ägt rum, då härför eljes vanliga regler torde äga full tillämpning, och det fall, att ingen sådan utbildning föreligger, utan den utbildning, som för viss verksamhet erhållits, tillika ger möjlighet att utöva även denna andra verksamhet: i ty fall lär läget bliva det samma som vid befordran inom huvudverksamheten, och någon principiell svårighet att med analog tillämpning av härför givna regler beräkna och bestämma standardens ökade kapitalvärde synes icke vara för handen. Det samma lär i huvudsak gälla, om viss verksamhet icke skulle kräva någon specialutbildning, utan blott vanlig allmänbildning, då verksamhetens värde kan kapitaliseras efter dess genomsnittsinkomst.

En helt annan sak blir, huruvida och på vad sätt lagstiftningen kan visa sig mäktig att i lagtext utforma principen så att den blir lätt praktikabel och för alla lätt förståelig. Men när den moderna skattetekniken kunnat omsättas i nu gällande eller föreslagna lagtexter, må vara att dessa äro allt annat än lätt förståeliga och lätt praktikabla, lærer det åtminstone icke överstiga lagstiftningens förmåga att finna uttryck och form även för dessa sakligt sett till synes vida riktigare och enklare principer. Anmärkas må ock i detta sammanhang att lagstiftningen, vare sig det gäller nu härskande eller de här i korthet antydda skatteprinciperna alltid måste räkna med ett taxeringsförfarande i orterna, vilket uppenbarligen beträffande de sistnämndas tillämpning bör kunna göras vida mera oberoende av den tekniska skatteexpertisen än vad nu är fallet, i det att varken deklarationer eller invecklade avdragsberäkningar erfordras, utan allenast — förutom lagkännedom — en ingående lokal personkännedom, som ingenstädes lærer vara omöjlig att uppbringa. Den besvärligaste uppgiften för lagstiftningen bleve att rätt avvåga och fixera å ena sidan de procenttal, som skulle vid kapitaliseringsberäkningarna läggas till grund, och å den andra det antal skatteören, som skulle påföras de olika beskattningskapitalen, men då lagen aldrig kan komma längre än till genomsnittlig rättvisa efter skön, synes ej heller denna uppgift behöva vara olöslig.

Till sist må understrykas, att vad här utvecklats väsentligen avser kommunalbeskattningen allena genom stämmor, ordsfullmäktige och landsting, i det att inom det kommunala livet det alltid blir kommunens medlemmar, på vilka efter vars och ens, på hans inom orten utövade verksamhet grundade skatteförmåga, kommunens för medlemmarnas gemensamma behov nödiga utskylder skola lika fördelas. Huruvida samma eller liknande synpunkter böra göras gällande även vid den, på andra förhållanden grundade, statliga beskattningen, det är en fråga som här icke ens skall beröras och än mindre sökas besvarad.

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

### I. Politik.

**Konstitutionella frågor** Ett från 1922 års riksdag vilande förslag till vid 1925 års riksdag. ändrad lydelse av trenne paragrafer i riksdagsordningen, åsyftande införande av öppen omröstning i riksdagen, antogs nu definitivt. §§ 60, 65 och 75 ha numera följande lydelse (ändringarna kursiverade):

#### § 60.

1. När ärende ... slutad.

2. Därefter bör, utom i de fall, mom. 3 upptager, proposition framställas i den ordning, här nedan i detta mom. stadgas. Kan fråga ... omröstning därom tillåtas. Omröstningen skall ske öppet. Befinnas de avgivna rösterna lika delade, nedlägga talmannen i en därtill avsedd rösturna en ja-sedel och en nej-sedel, båda lika till storlek och utseende, tryckta och omärkta samt var för sig slutna och hoprullade, och avgöres då omröstningens utgång genom den sedel, som en av kammarens ledamöter på anmodan av talmannen upptager ur rösturnan.

3. Fråga, varom i första punkten av 110 § regeringsformen eller i 32 § 2 mom. eller i tredje punkten av 52 § i denna riksdagsordning förmåles, skall alltid avgöras genom votering. I ty fall gälle angående voteringsproposition jämte kontraposition, vad i nästföregående mom. sägs; och bör, sedan nämnda propositioner anslagits, omröstning genast äga rum. Sådan omröstning skall alltid ske ... ouppbruten genast förstöras.

#### § 65.

När, i fråga om statsutgifter ... gälla såsom riksdagens beslut. Om vid sammanräkningen av de avgivna rösterna dessa befinnas lika delade, nedlägga andra kammarens talman i en därtill avsedd rösturna en ja-sedel och en nej-sedel, båda lika till storlek och utseende, tryckta och omärkta samt var för sig slutna och hoprullade, och avgöres då omröstningens utgång genom den sedel, som en av andra kammarens ledamöter på anmodan av talmannen upptager ur rösturnan.

## § 75.

*Alla val skola ske med slutna sedlar, och iakttages därvid, att namnsedlarna ... när så erfordras.*

Vidare antogs definitivt ett från 1924 års riksdag vilande förslag till ändrad lydelse av §§ 72 och 73 riksdagsordningen.

Ändringen av förstnämnda § innebär, att i slutet av första stycket insättes »tre» i st. f. »två». § 73 har nu fått följande lydelse:

På samma gång och på lika sätt, som fullmäktige enligt § 71 av riksdagen utses, tillsättas jämväl suppleanter, att, vid inträffande förfall för dem, träda i deras ställe, nämligen för de av riksdagen valda fullmäktige i riksbanken tre och för fullmäktige i riksgäldskontoret likaledes tre.

*För varje enligt § 72 utsedd revisor väljes en suppleant att vid förfall för honom inträda. Vid förfall för både revisor och hans suppleant bestämmes övriga suppleanters tjänstgöring av den ordning, i vilken de blivit valda.*

Slutligen märkes ett från 1924 års riksdag vilande förslag till ändrad lydelse av § 2 4:o tryckfrihetsförordningen, även detta nu definitivt antaget. Beslutet innebär, att bland de i nämnda lagrum förekommande undantagsbestämmelserna inskjutes följande stycke (insättes efter »Att av vattenfallsstyrelsen ... konfiskeras»):

*Att handlingar, inkomna till myndighet, vilken har att i enlighet med bestämmelser i lag, stiftad i den ordning, § 87 regeringsformen stadgar, verkställa undersökning rörande monopolistiska företag och sammanslutningar inom näringslivet, ävensom från sådan myndighet utgångna skrivelser eller där förda protokoll och anteckningar ej må utlämnas i andra fall, än allmän lag eller författning stadgar. Den, som obehörigen utlämnar handling eller i tryck offentliggör handling, som han vet vara obehörigen utlämnad, så ock den, som bryter emot förbehåll, varunder utlämnandet skett, straffes med böter från och med femtio till och med tiotusen riksdaler eller, där omständigheterna äro synnerligen försvårande, med fängelse i högst sex månader. Innefattar gärningen jämväl förbrytelse i ämbete eller tjänst, gånge som i 4 kap. 2 § strafflagen stadgas. I fall, som nu sagda äro, skall ock skriften konfiskeras.*

Till följd av ändringarna föreligga såväl riksdagsordningen som tryckfrihetsförordningen nytryckta i Sv. Förf.-S. (n:r 50 och 212).

De nu genomförda grundlagsändringarna ha tidigare berörts i denna tidskrift (se årg. 1922, s. 335 f., och årg 1924, s. 348 f. och 353). De ändringar av Reglementariska föreskrifter för riksdagen, som blevo en följd av att principen om öppen omröstning definitivt införts i grundlagen, ha utförligt behandlats av H. Tingsten i föregå-

ende häfte av Statsvetenskaplig tidskrift (s. 233—254), varför de här kunna förbigås. I nämnda artikel redogöres för detaljbestämmelserna beträffande omröstningssättet, varjämte beröres det säregna förhållandet, att kamrarna för detaljfrågornas behandling nödgades tillsätta extra tillfälliga utskott, nämligen i första kammaren ett tredje tillfälligt och i andra kammaren ett sjätte tillfälligt utskott. I sitt memorial med uppgift å de vilande förslagen till grundlagsändringar hade konstitutionsutskottet i särskild anmärkning förklarat sig ej äga befogenhet att formligen framlägga förslag till de behövliga ändringarna i Reglementariska föreskrifter och i kamrarnas ordningsstadga, resp. arbetsordning; dock bifogade utskottet ett vägledande utkast till ändringar i nämnda konstitutionella stadgar.

I samma memorial anmärker utskottet, i likhet med 1924 års KU, att den ändrade lydelsen av § 73 RO bör medföra, att närmare bestämmelser om valet av revisorssuppleanter, eventuellt av såväl revisorer som suppleanter, intagas i ordningsstadgan för första kammaren och arbetsordningen för andra kammaren. Efter likartade motioner i båda kamrarna och likartade utlåtanden av första kammarens första och andra kammarens femte tillfälliga utskott beslöt första kammaren att till § 7 i sin ordningsstadga lägga ett femte moment och andra kammaren att till § 7 i sin arbetsordning lägga ett fjärde moment av följande lydelse:

»Val av revisorer och suppleanter jämlikt riksdagsordningens 72 och 73 §§ verkställs samtidigt och med begagnande av sådana valsedlar, som bilagda formulär n:r 1 utvisar.

Varje valsedel skall å sedelns vänstra sida upptaga sex namn. Namnen skola uppföras vart för sig i de särskilda rummen och gälla själva revisorsvalet. För suppleantvalet uppföres i motsvarande rum å sedelns högra sida ett namn för vart och ett av de för revisorsvalet upptagna namnen.»

Den valsedelstyp, det här gäller, är uppställd ungefär efter de principer, som ligga till grund för reglerna om valsedlar vid förstakammarval. Valen av revisorer och deras suppleanter äro emellertid icke proportionella; dock är det praxis, att platserna fördelas på partierna i ungefärlig överensstämmelse med dessas storlek.

Ändringen av § 72 RO har medfört, att i senaste instruktion för riksdagens revisorer (kungjord i Sv. Förf.-S. 1925, n:r 144) § 1 stadgats, att revisorerna skola sammanträda varje år den 16 september eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter.

Den ändrade lydelsen av TF § 2 4:o måste ses mot bakgrunden av den vid årets riksdag antagna lagen om undersökning angående monopolistiska företag och sammanslutningar (Sv. Förf.-S. n:r 223). Redan 1924 års riksdag förutsatte vid behandlingen av den ifrågasatta grundlagsändringen, att en dylik lagstiftning skulle komma till stånd.

Erfarenheterna från årets riksdag, då konstitutionsutskottet av formella skäl ej mer än till en viss del handlade de ärenden, som voro förknippade med införandet av den nya omröstningsprincipen, för-



anledde nämnda utskott att taga initiativ till åvägabringande av en ändring i § 38 riksdagsordningen. Förslag till ändringar i Reglementariska föreskrifter för riksdagen bli numera föremål för behandling av tillfälligt utskott, såsom även framgår av vad ovan anförts, när tal var om den öppna omröstningens detaljer. En ändring härutinnan syntes KU påkallad. Reglementariska föreskrifter innehålla en rad viktiga bestämmelser om kamrarnas och utskottens arbetssätt, vilka stå i samband med bestämmelser i riksdagsordningen, och lika väl som stadgan om val av talmän och vice talmän samt stadgan om val till riksdagens utskott borde Reglementariska föreskrifter falla inom konstitutionsutskottets kompetensområde. KU föreslog fördenskull riksdagen att antaga som vilande följande förslag till ändrad lydelse av § 38 mom. 1 riksdagsordningen: »Konstitutionsutskottet tillkommer att granska rikets grundlagar, vallagen, stadgan om val av talmän och vice talmän i riksdagens kamrar, stadgan om val till riksdagens utskott *ävensom de reglementariska föreskrifter, vilka riksdagen jämlikt § 78 äger fastställa*, samt att hos riksdagen föreslå de ändringar däruti, dem utskottet anser högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa, så ock att meddela utlåtande över de från kamrarna till utskottet hänvisade grundlags- och vallagsfrågor samt frågor rörande omförmälda stadgar *och föreskrifter*.» Riksdagen biföll förslaget.

Utöver vad ovan nämnts, hade de tillfälliga utskottén att yttra sig över ännu några motioner, berörande riksdagens arbetssätt. En motionär föreslog, att »riksdagen eller åtminstone första kammaren för sin del ville besluta, att å de vid öppen omröstning använda omröstningslistorna vid varje riksdagsmans namn antecknas dennes partibeteckning». I en annan motion hemställdes, att i första kammarens ordningsstadga måtte införas en bestämmelse, »varigenom ledamot av kammaren tillerkännes rätt att under pågående överläggning, efter det att anförande hållits, från sin plats i kammaren tillkännagiva sitt instämmande i detsamma». Vidare föreslogo motionärer i båda kamrarna intagande i de reglementariska föreskrifterna av ett stadgande, att sammanträdena så vitt möjligt anordnas så, att regelbundet avbrott i förhandlingarna inträder efter tre, högst fyra timmars session; kvällsplenum skulle icke få utsträckas längre än till kl. 12 midnatt. Besläktat härmed var förslaget om införande i första kammarens ordningsstadga § 18 av ett nytt moment, enligt vilket å föredragningslistan upptaget ärende ej må i kammaren till avgörande företagas efter kl. 12 midnatt, så framt ej kammaren beträffande visst sådant ärende på särskild hemställdan beslutat, att avgörandet senare må ske och beslutet härom blivit före nämnda klockslag tillkännagivet. Samme motionär föreslog alternativt ett tillägg, enligt vilket talmannen, om sammanträde ej hunne avslutas före kl. 12 på natten, kunde göra framställning till kammaren före nämnda klockslag om uppskov till annan sammanträdesdag av ett eller flera av de återstående ärendena. I en motion inom andra kammaren framfördes yrkandet, att talare, som erhållit ordet, skall hålla

sitt anförande från talarstolen. Slutligen märkas inom andra kammaren motioner om utsändande per radio av nämnda kammars förhandlingar. Sämtliga i detta stycke nämnda motioner avstyrktes av vederbörande utskott och avslogs. Samma öde rönt i båda kamrarna väckta motioner, vari yrkas, att riksdagen måtte besluta hos Kungl. Maj:t hemställa om utredning, huruvida och under vilka villkor och former riksdagens ledamöter må komma i åtnjutande av fria resor på landets järnvägar, samt om eventuellt förslag i denna riktning.

En i andra kammaren väckt »republikmotion» avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogs av båda kamrarna. Inom utskottet uttalade emellertid åtta reservanter sin principiella anslutning till kravet på ett republikanskt statsskick. Dock borde en dylik fråga före sitt avgörande underställas allmän folkomröstning; för närvarande vore frågan ej aktuell. Förslag om införande av enkammar-system avslogs, likaså motioner om sänkning av åldersgränsen för politisk rösträtt till 20, resp. 21 år. Ej heller rönt en motionär i första kammaren framgång med sitt förslag, »att riksdagen ville — utan avseende å förstakammarproblemets vittutseende lösning — för sin del besluta eller hos regeringen begära förslag till sådan ändring i § 9 riksdagsordningen, att valbarhet till första kammaren tillkommer den, som äger eller brukar fastighet till ett taxeringsvärde, ej understigande 8,000 kronor, eller med andra ord även småbrukare».

Även i år väcktes motioner om utsträckt rätt till användande av s. k. valsedelsförsändelse vid val till andra kammaren. Ett av förslagen gick ut på att till de kategorier av medborgare, som vid andra kammarval äga rätt att avgiva valsedel omedelbart till konungens befallningshavande (§ 71 vallagen), skulle fogas »den som på grund av kroppslig sjukdom eller svaghet ej utan våda kan vid valtillfället sig inställa». I samma förslag yrkades, att maka till den, som enligt § 71 äger rätt att avgiva valsedel genom försändelse, skall få använda samma form av röstning, »där vid försändelsens anordnande för maken och vid tiden därför kan tagas för visst, att makens hinder gör det omöjligt eller vållar avsevärd svårighet även för henne att vid valtillfället sig inställa». I en annan motion påyrkas sådan ändring i vallagen, »att röstberättigad, boende längre än 5 km. från vallokal, ävenså sådan röstberättigad, som icke kan komma dit annat än sjöledes», må äga rätt att rösta i överensstämmelse med bestämmelserna i § 71. Motionerna blevo avslagna. KU ansåg de framkomna förslagen innebära avsteg från de principer, som varit vägledande vid hithörande lagstiftnings tillkomst. Då utgick man från grundsatsen, att den rätt, varom här är fråga, endast skulle kunna utövas på grund av att yrkes- eller tjänsteutövning medförde vistande utom valdistriktet. Avslagna blevo likaledes motioner om utredning och förslag angående återgång till majoritetsval i enmanskretsar vid val till andra kammaren samt om utsträckning av den tid, inom vil-

ken motion i ämne, tillhörande ständigt utskotts behandling, må väckas.

Tvenne motioner i första kammaren föranledde riksdagen att hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till sådana ändringar i tryckfrihetsförordningen, varigenom, med erforderliga undantag, kommunala handlingars offentlighet blir tydligt lagfästad, samt om »överbägende, i vad mån publicitet bör tilläggas vissa allmänna av Konungen stadfästade inrättnings- och stiftelsers handlingar, ändå att inrättningen eller stiftelsen ej förvaltas av offentlig myndighet eller representation, samt framläggande för riksdagen av förslag till den ändring i tryckfrihetsförordningen, vartill detta överbägende kan föranleda». Däremot avslogs en tredje motion, vilken syftade något längre och avsåg ett regeringens överbägende, huruvida och i vad mån övriga s. k. juridiska personers handlingar böra underkastas offentlighet.

Riksdagen biföll Kungl. Maj:ts proposition angående godkännande av en mellan Tyskland och Sverige avslutad skiljedoms- och förlikningskonvention. Det förelåg även en proposition med anhållan om riksdagens godkännande av vissa å allmänna konferenserna för samfärdssels- och transiteringsfrågor i Barcelona och Genève antagna överenskommelser. KU hemställde, att riksdagen måtte bifalla propositionen i vad den avsåg godkännande av stadgan rörande vissa internationella förhållanden i havshamnar jämte därtill hörande signaturprotokoll, samt i vad den avsåg stadgan rörande segelbara vattenvägar av internationell betydelse jämte därtill hörande tilläggsprotokoll i dess alternativ a) (»alla segelbara vattenvägar»); detta innebar, att utskottet yrkade bifall till propositionen i dess helhet. Riksdagen följde utskottet utom beträffande ovannämnda tilläggsprotokoll, där den anslöt sig till alternativ b), avseende »alla naturligen segelbara vattenvägar», detta i anslutning till en i första kammaren väckt motion. Första kammaren stannade från början vid alt. b), andra kammaren däremot först efter sammanjämkning, sedan kamrarna dessförinnan fattat skiljaktiga beslut i denna punkt. — Trenne motioner i första kammaren om ändringar i akten om Nationernas förbund m. m. avslogs. Motionerna, bakom vilka stod en och samma förslagsställare, rörde sig bl. a. om förhållandet mellan Östern och Västern och syntes åsyfta ingenting mindre än ett svenskt regeringsinitiativ vid en nyorganisering av Nationernas förbund.

Frågan om kvinnas likställighet med man beträffande rätt att innehava statstjänst och annat allmänt uppdrag bragtes i viss mån vid denna riksdag till sin slutliga lösning. Redan 1923 antogs den s. k. behörighetslagen (se Statsvet. tidskr. 1923, s. 330) som en konsekvens av tidigare vidtagna ändringar i regeringsformen, men lagens ikraftträdande uppsköts i avvaktan på ordnandet av de kvinnliga statstjänarnas avlönings- och pensionsförhållanden. Sedan sistnämnda fråga vid årets riksdag blivit löst, har behörighetslagen enligt statsmakternas beslut fått giltighet fr. o. m. den 1 juli d. å. (lag av den 12 juni 1925, Sv. Förf.-S. n:r 165). Inom andra kammaren väck-

tes en motion, vari hemställdes, att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning, huruvida och i vad mån en begränsning av *gift kvinnas* rätt att innehava statstjänst och allmänt uppdrag skulle, för tillgodoseende av mäns och ogifta kvinnors berättigade anspråk på arbetsutkomst, kunna äga rum. Motionen, av första lagutskottet avstyrkt, rönt ej riksdagens bifall.

J. E. N.

**Kommunalförfattningsfrågor** Som ett led i strävandena att inskränka vid 1925 års riksdag.

antalet valtillfällen och därmed motverka det ringa deltagandet i de offentliga valen väcktes i andra kammaren en motion om utredning och förslag till sådana ändringar i gällande förordningar, att val av kommunal- och stadsfullmäktige må kunna äga rum vid samma förrättning som val av landstingsmän. Senast vid 1924 års riksdag var frågan uppe i form av en liknande motion, vari emellertid förutsattes, att val av kommunal- och stadsfullmäktige obligatoriskt skulle äga rum på samma dag som val av landstingsmän, medan innevarande års förslag utgick ifrån att ett sammanförande av nämnda val skulle vara fakultativt, detta i i anslutning till konstitutionsutskottets utlåtande i ärendet föregående år. Liksom förra året tillstyrkte KU en utredning i motionens syfte, varefter motionen av båda kamrarna bifölls. Tvenne reservationer voro fogade till utskottsutlåtandet, och en av reservanterna (Dahl) anförde i debatten i första kammaren en del skäl *emot* den ifrågasatta anordningen. Han erkände, att de stora avstånden inom vissa valdistrikt, särskilt i Norrland, gjorde det mindre lägligt, att två viktiga val komme så nära varandra till tiden, som nu är fallet (det är i kommunallagarna uttryckligen förbjudet att avhålla landstingsmänna- och fullmäktigval å samma dag); till en del torde dock olägenheterna kunna avhjälpas genom valdistriktens ytterligare uppdelning. Han befarade, att det påtänkta sammanförandet av två val skulle med den större anhopningen av väljare medföra en viss tidsutdräkt; förekomsten av två valsedlar kunde lätt skapa oreda; för städerna skulle alltid olägenheter uppstå, vare sig man alltid förlade stadsfullmäktigvalet till september (det skall enligt gällande lag förrättas under tiden fr. o. m. den 16 september t. o. m. november månads utgång) eller man gick den motsatta vägen och flyttade landstingsmannavalet till senhösten. Det huvudsakliga skälet *emot* vore dock fruktan för att landstingsmannavalet med sin politiska karaktär skulle ofördelaktigt influera på de andra valen, som nu i stor utsträckning vore opolitiska. En annan talare åberopade det faktum, att Kommunalförfattningskommittén varit fullt överens om att fullmäktigvalen icke borde vara samtidiga med landstingsmannavalet. Som redan nämnts, biföll emellertid riksdagen skrivelseförslaget.

I anslutning till en i första kammaren väckt motion beslöt riksdagen hos Kungl. Maj:t anhålla om utarbetande av förslag till sådana lagändringar, att vid utseende av suppleanter för landstingsmän de

namn, som å spaltad valsedel kunna vara upptagna å sedelns högra sida såsom särskilda suppleantnamn för viss landstingsman, erhålla företräde framför övriga å sedeln upptagna namn. Med nu gällande bestämmelser kan rättigheten att å valsedelns högra sida uppföra två särskilda suppleantnamn för en kandidat under vissa förutsättningar komma att sakna effektiv betydelse beträffande det andra suppleantnamnet i ordningen.

Frågan om införande av proportionellt valsätt vid val till och inom kyrkofullmäktige i Göteborg har tidigare varit uppe i riksdagen men undanskjutits i betraktande av att införande av representativt system i den kyrkliga kommunen varit under utredning och förslaget om ändring av valproceduren i Göteborg lämpligen kunde bli föremål för granskning av den kommitté, som fått nämnda utredning sig anförtrodd. I sitt den 30 dec. 1922 avgivna betänkande föreslår de sakkunniga, att representativt system skall tillämpas i den kyrkliga kommunen och att de allmänna bestämmelserna härom jämväl skola gälla Göteborg, varvid proportionellt valsätt föreslås till införande även på ifrågavarande område. Som något förslag med anledning av sakkunnigbetänkandet ej torde vara att vänta inom den närmaste tiden, hemställde konstitutionsutskottet vid årets riksdag i anledning av en motion inom andra kammaren, att riksdagen, oberoende av den större reformen, redan nu måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utarbetande av förslag till sådana ändringar i förordningen angående kyrkofullmäktige och kyrkonämnd i Göteborg, som äro erforderliga för att proportionellt valsätt vid val till och inom kyrkofullmäktige må komma till stånd. Detta blev även riksdagens beslut.

I andra kammaren väcktes en motion om beredande av möjlighet att i större landskommuner överflytta vårdandet av folk- och fortsättningsskoleväsendet till den borgerliga kommunen. Motionen innebar, att för landsbygdens del de principer skulle komma att tillämpas, som vi möta i lagen av den 25 juni 1909 rörande folkskoleväsendet i vissa städer. Samma kommitté, som utredde frågan om införande av representativt system i den kyrkliga kommunen, upptog även spørsmålet om folkskoleväsendets överförande till den kyrkliga kommunen och föreslog, att ärenden rörande folkskole- och fortsättningsskoleundervisningen samt dithörande anstalter skulle överföras från den kyrkliga till den borgerliga kommunens kompetensområde. Enligt motionen skulle dessa ärenden icke *obligatoriskt* överflyttas. »I de kommuner, där kyrkostämman alltjämt är ett lämpligt och väl nyttjat organ för folkskoleväsendets vård, påkallas ingen förändring», heter det i motionen, »men av många stora och vidsträckta kommuner skulle en möjlighet till skolväsendets överflyttning till den borgerliga kommunen hälsas med tillfredsställelse». Särskilt torde detta bli fallet i de kommuner, där kyrkostämmorna äro alltför fåtaligt besökta för att de skulle kunna sägas vara »ett konstant och fulltonigt uttryck för folkviljan». Konstitutionsutskottet fann en mera ingående jämförande prövning av

såväl föreliggande som andra förslag i frågan påkallad, och riksdagen anhöll i anslutning härtill, att Kungl. Maj:t ville taga under övervägande frågan om utsträckning av ovannämnda lag av den 25 juni 1909 att gälla även för landsbygden.

Efter framställningar från Stockholms stadsfullmäktige förelade Kungl. Maj:t riksdagen tvenne förslag, åsyftande reformer inom huvudstadens kommunala förvaltning. I samband med 1920 års omorganisation av den centrala stadsförvaltningen i Stockholm stadgades, att för vissa nämnder ej blott ordförande utan även vice ordförande skulle utses av och inom stadskollegiet. Nu ansågs det lämpligare, att nämnderna själva valde sina vice ordförande, vilket föranledde förslag till vissa ändringar i § 37 av förordningen om kommunalstyrelse i Stockholm samt i § 3 av lagen angående folkskoleväsendet i Stockholm. Ändringarna jämte vissa i anledning därav föranledda övergångsbestämmelser vunno riksdagens bifall (Sv. Förf.-S., n:r 147—148). Däremot ville riksdagen ej följa regeringens förslag om viss ändring av § 49 i förordningen om kommunalstyrelse i Stockholm, där det stadgas om besvär över kommunala myndigheters beslut. Med vissa undantag har det hittills ej varit möjligt att vinna ändring i de kommunala myndigheternas beslut om tjänstetillsättning, entledigande från tjänst o. dyl. på annan väg än den i § 49 föreskrivna. Stockholms stadsfullmäktige hade nu hos regeringen framlagt förslag till viss ändring i detta förhållande. Förslaget innebar bl. a., att den, som är missnöjd med någon stadens nämnds beslut i fråga om tillsättning av ordinarie befattning, lydande under nämnden, eller om skiljande eller förflyttning från ordinarie befattning på grund av fel eller försummelse i tjänsten, skulle med vissa undantag kunna få beslutet underställt prövning av en särskild nämnd, betecknad »förtroendenumnden». Denna skulle bestå av fem ledamöter, nämligen stadsfullmäktiges ordförande samt förste och andre vice ordförande jämte två av Kungl. Maj:t förordnade, i allmänna värv erfarna personer. Över dess beslut kunde klagomål anföras hos överståthållarämbetet i vanlig ordning i enlighet med föreskrifterna i ovannämnda § 49 om besvär på formella grunder. Däremot skulle man ej få gå förbi förtroendenumnden genom att *omedelbart* hos överståthållarämbetet anföras besvär över beslut, som enligt förslaget kan underställas nämnden. Följden av denna begränsning i de allmänna besvärsgadandenas tillämpning bleve, att § 49 i kommunalförordningen finge ändras, och härtill fordrades givetvis riksdagens bifall. I övrigt skulle bestämmelserna om detta underställningsförfarande bero allena av Kungl. Maj:ts stadfästelse. — Konstitutionsutskottet fann det ej tillrädligt att bifalla regeringens förslag. Ehuru det endast var i en formell detalj, som riksdagens medverkan krävdes, beaktade utskottet även den sakliga innebörden av den tillämnade anordningen och anförde därvid följande: »Att överlåta realprövningen i kommunala tjänstefrågor åt en nämnd, som till avsevärd del skulle bestå av medlemmar, utsedda av Kungl. Maj:t, synes icke stå i god över-

ensstämmelse med den ledande självstyrelseprincipen inom den svenska kommunalförvaltningen. Och det torde ej böra förbises, att reformen, även om den i föreliggande sammanhang allenast gäller huvudstaden, på grund av sin art kan väntas bli prejudicerande, åtminstone för övriga större städers vidkommande.»

Motioner om sänkning av åldersgränsen för kommunal rösträtt till 20, resp. 21 år (även vid landstingsmannaval) avsgos av båda kamrarna. Likaledes avsgos motioner om upphävande av bestämmelsen, att den, som tillhör kyrkoförsamlings redovisningskyldiga och avlönade betjante, ej kan vara ledamot i kyrkoråd eller skolråd; om utsträckt rätt till användande av s. k. valsedelsförsändelse vid vissa kommunala val; om beredande av möjlighet att använda underparti- och fraktionsbeteckning vid val av kommunal- och stadsfullmäktige, landstingsmän och elektorer för val till första kammaren; om införande av proportionellt valsätt vid val av ledamöter i folkskolestyrelse.

Till sist kan nämnas, att en mindre ändring i 1 § av stadgan den 13 juni 1913 om proportionellt valsätt vid vissa val inom landsting och stadsfullmäktige m. m. blivit en följd av den vid årets riksdag antagna »lag om polisväsendet i riket» (se Sv. Förf.-S. n:r 170—171).

J. E. N.

## II. Statistik och ekonomi.

**Statistisk litteratur.** I förra årg. av denna tidskrift har redan ett par under året 1924 utkomna arbeten, som möjligen skulle kunna införas under rubriken statistisk litteratur, recenserats, nämligen byråchefen Höijers *Sveriges Jordbruk* samt Tull- och traktatkommitténs *Betänkande angående tullsystemets verkningar i Sverige före världskriget*. Jag tillåter mig därför att beträffande dessa verk hänvisa till recensionerna och vill för övrigt i detta sammanhang inskränka mig till ett omnämnande av de specialutredningar, som utgivits av tull- och traktatkommittén. Dessa specialutredningar, vilka utföts av olika författare avse till stor del produktionsförhållandena och utvecklingen inom särskilda industrier samt jordbruket. En fullständig förteckning över dessa utredningar återfinnes bl. a. i Statens offentliga utredningar 1924: 55 *Handels- och prisöversikter rörande spannmål jämte bihang innefattande vissa internationella prisjämförelser angående viktigare jordbruksprodukter* av Karl Åmark.

För övrigt har produktionen på det statistiska området under senare tid icke varit särskilt stor, om man bortser från de officiella publikationerna. Av dessa må särskilt omnämnas Socialstyrelsens utredning över *Löner och levnadskostnader vid statens järnvägsbyggnader och statens vattenfallsverks byggnadsföretag samt inom*

därmed jämförliga arbetsområden, vilken utredning utförts på hemställen av järnvägssstyrelsen och vattenfallsstyrelsen »i och för vissa förestående löneförhandlingar». Dessa styrelser ansågo sig nämligen, såsom part i frågan, icke lämpligen själv böra verkställa det behövliga utredningsarbetet. Vidare har socialstyrelsen under året utgivit redogörelsen för *Allmänna bostadsräkningen år 1920* vilken utförts å vissa orter (städer och stadsliknande samhällen) i samband med mantalsskrivningen för år 1921.

*Folkräkningen 1920* framskrider sakta men säkert. Man har i år kommit fram till utgivandet av del II: *Befolkningsagglomerationer, trosbekännelse, stamskillnad, utrikesfödelseort, främmande statsborgarskap, lyten m. m.*

*Statistisk årsbok för 1924* erbjuder den värdefulla nyheten, att man däri för första gången intagit en förteckning över de för de olika tabellerna använda källorna. Man har härvid följt ett synnerligen efterföljansvärt exempel från den danska och den norska statistiska årsboken. I olikhet med de övriga skandinaviska årsböckerna är den svenska däremot icke försedd med något *sakregister*. Bland andra nyheter märkas en tabell över partiprisindices 1860—1924. I *Statistisk årsbok för år 1925* nypubliceras en dödlighetstabell för män och kvinnor 1911—1915. För sättet för utarbetandet redogör byråchefen Arosenius i *Skand. aktuarietidskrift* häft. 1, 1925. Jag avser att i annat sammanhang återkomma till dessa tabeller. En nyhet är också att de internationella översiktstabellerna i denna årgång betydligt utvidgats. I det samarbete som tidigare ägt rum med Norge och Danmark i och för dessa översiktens redigering, deltagar nu för första gången även Finland.

Ett par till svenska översatta populärvetenskapliga arbeten förtjäna omnämnas. Ett synnerligen intressant och välskrivet arbete är Harold Wright: *Befolkningsproblemet* (Norstedt och Söner) med förord av den berömda engelske nationalekonomen J. M. Keynes samt en utförlig och värdefull inledning av professor Eli Hechscher. Ett intressant arbete är även Raymond Pearl: *Liv och död, biologisk-statistiska studier*, översatt av professor Ivar Trägårdh (Hugo Gebergs förlag). Från statistisk synpunkt finner man dock den här framlagda och av författaren f. ö. tidigare i tidskrifter publicerade och diskuterade matematiska lagen för folkökningen en del fantastisk. Någon matematisk lag för en befolknings tillväxt finnes helt säkert icke. Också synes det mig att den uppmärksamhet denna »lag» vunnit genom Yules »presidential adress» till Royal statistical society (Statistical Journal häft 1, 1925) är ut ur all proportion till dess betydelse.

Av övrig skandinavisk litteratur vill jag särskilt omnämna Wedervang *Seksualproporsjonen ved fødselen*, (Steenske Förlag, Oslo) rörande vilket arbete kan hänvisas till recension. Vidare bemärkas några nya delar av den norska folkräkningen 1920, särskilt 13:de och sista delen: *Översikt av livsstillingsstatistikken og*



*tellingens utførelse* (Norges officielle statistikk, VII, 161). Härmed är alltså den så utomordentligt väl planlagda och utförda norska folkräkningen slutförd. Av norsk statistik kan också nämnas de av H. Palmström utarbetade officiella norska dödlighetstabellerna för 1911—1920 (Norges officielle statistikk VII, 142). Till dessa återkommer jag antagligen i annat sammanhang. Från Danmark bemärkes särskilt Statistisk Tabælværk V, litra A, n:r 15: *Aegteskaber, Fødte og Døde i Aarene 1916—1920*, en publikation som innehåller åtskilliga nya och intressanta beräkningar efter för en officiell berättelse rätt avancerade statistiska metoder. Berättelsen innehåller bl. a. dödlighetstabeller för danska män och kvinnor 1916—1920 samt s. k. »Vielsestavler». För dessas beräkning redogöres utförligt, om än på ett sätt som torde vara förståeligt enbart för någorlunda matematiskt utbildade statistiker. Även till dessa tabeller torde jag senare återkomma.

Av utomskandinavisk statistisk litteratur är skörden fortfarande ganska rik och jag måste inskränka mig till att omnämna ett par engelska och några tyska läroböcker. Elderton and Flippard: *The construction of mortality and sickness tables, a primer* (A. & C. Blach, London) är en något utvidgad 2:dra upplaga av en år 1914 utkommen kort, men synnerligen elementär och lättläst handledning rörande metoderna för beräkning av mortalitetstabeller — såväl allmänna, som å försäkringsbolagens erfarenhet grundade tabeller — samt nuptialitets- och morbiditetstabeller. Ett större verk är Newsholme: *The elements of vital statistics in their bearing on social and public health problems* (Allen & Unwin, London). Det utgör en fullständigt omarbetad edition av en redan år 1889 utgiven och år 1899 reviderad lärobok i befolkningsstatistik. Av bokens över 600 sidor behandlar drygt hälften mortaliteten och morbiditeten. Ett särskilt avsnitt ägnas åt allmänna metodfrågor. I övrigt gives ämnet här en mycket vid omfattning i det att det ej inskränkes till blott befolkningstillståndet och befolkningsrörelsen utan även ingår på statistiken över farsoter, bostadsförhållanden, fattigdom, brottslighet, alkoholism m. m. samt på allmänna och speciella socialhygieniska och rasbiologiska frågor. Arbetet är sålunda framför allt avsett som handledning åt dem som äro sysselsatta med sanitärt och socialt arbete (»medical officers of health and others engaged in public health and social work»). Ännu mera direkt avsedd för rasbiologer och medicinare är Prinzing: *Die Methoden der medizinischen Statistik* (Abderhaldens Handbuch der biologischen Arbeitsmethoden, Lieferung 128). Denna bok ger en mycket instruktiv och värdefull handledning i de elementära statistiska metoder, som blivit ett alltmera nödvändigt hjälpmedel för den moderna medicinska forskningen. Erinras kan i detta sammanhang även om samma författares år 1906 utgivna *Handbuch der medizinischen Statistik*.

Ett verk av helt annan karaktär är Meerwarth: *National-ökonomië und Statistik*. (I Handbuch der Wirtschafts- und Socialwissenschaften, herausgegeben von Adolf Günther und Gerhard Kessler). Rörande detta, för statistiker såväl som för national-ekonomer synnerligen lärorika arbete, kan jag hänvisa till min recension i julihäftet av Ekonomisk tidskrift. Till sist vill jag omnämna tvenne arbeten av österrikaren Wilhelm Winkler. Det ena är en liten lärobok av gösschentyp (*Statistik; Wissenschaft und Bildung*, 201) behandlande, i knapp men översiktlig framställning, statistikens teori, teknik och tillämpningar. Det andra är en metodologisk undersökning, *Die statistischen Verhältniszahlen* (Wiener Staatswissenschaftlichen Studien, herausgegeben von Hans Kelsen) av en icke alldeles lättläst eller lättfattlig karaktär. Den är f. ö. även av i någon mån matematisk läggning.

S. D. W.

## LITTERATURGRANSKNINGAR.

INGVAR WEDERVANG: *Om seksualproporsjonen ved fødselen, dens typer og disses variasjoner med særlig henblikk på fosterdødeligheten.* XVIII + 438 s. Steenske Forlag, Oslo, 1924.

Iakttagelsen att det föds flera gossar än flickor är gammal, dock icke så gammal som man kunde tro. I själva verket är ju överskottet av gossar (c:a 105 à 106 gossar mot 100 flickor) icke större, än att det skall ett ganska stort och omsorgsfullt ordnat erfarenhetsmaterial till för att konstatera detsamma. Det bör därför icke förvåna, att iakttagelsen i fråga är jämt lika gammal som den statistiska vetenskapen själv, i det att den så vitt veterligt för första gången gjordes av engelsmannen Graunt i hans på 1660-talet utgivna *Natural and Political Observations upon the Bills of Mortality*, ett arbete, som anses vara den första vetenskapliga sammanställningen av statistiskt material. Företeelsens regelbundenhet, d. v. s. att »im Grossen allezeit und überall gegen 20 Töchter 21 Söhne, oder gegen 25 Töchter 26 Söhne geboren werden» påvisades emellertid först på 1740-talet av den tyske prästen Süßmilch i hans klassiska och banbrytande verk *Die göttliche Ordnung in den Veränderungen des menschlichen Geschlechts, aus der Geburt, dem Tode und der Fortpflanzung desselben erwiesen*. Som av titeln på detta arbete framgår såg Süßmilch i de demografiska företeelsernas stora regelbundenhet ett uttryck för en personlig försyns beundransvärda anordning, och det stod då givetvis i överensstämmelse med denna hans utgångspunkt att uppfatta gossöverskottet vid födelsen såsom härrörande från skaparens avsikt att därigenom ersätta den större avgång av män, som uppstår genom överdödlighet, krig och emigration. En liknande tanke hade f. ö. redan förut framkastats av Graunt och andra. Trots den teologiska dräkt i vilken Süßmilch klädde sin teori synes han dock icke ha uppfattat saken så, som om försynen i varje individuellt fall bestämde barnets kön, utan han söker även, om än med ringa framgång, efter en naturlig förklaringsgrund till hur den konstanta könsproportionen uppstår. Man torde därför kunna uppfatta Süßmilchs teori mindre såsom en teologisk än som en teleologisk hypotes. Såsom sådan går den också igen hos en mängd andra författare helt fram till våra dagar. Man kan

kalla den för kompensationshypotesen. Enligt Wedervang är det först Bücher (1892) som direkt förnekar gossöverskottets ändamålsenlighet, i det han påvisar att trots detta överskott de två könen i de flesta befolkningar äro långt ifrån i jämvikt och att jämvikt icke ens är förhanden i de viktigaste åldrarna. Senare författare såsom Örström (1899) och Grünspan (1908) intaga ungefär samma ståndpunkt. Örström framkastar dock den intressanta tanken, att gossöverskottet möjligen tjänar till kompensation för kvinnans tidigare mognad. En hypotes vilken synes desto mera plausibel som det här rör sig om en naturföreteelse, medan kvinnoöverskottet i den stående befolkningen — som gossöverskottet vid födelsen enligt den äldre uppfattningen ju skulle avse att kompensera — mer eller mindre fullständigt beror på sociala förhållanden. Örström påpekar också, att den stegring av gossöverskottet, som iakttagits efter av krig orsakat mansfall — ett fenomen som i hög grad bidragit till kompensationshypotesens popularitet — icke är så ändamålsenlig som det kan synas, i det att de nyfödda gossarna ju icke kunna ersätta den omedelbara bristen på manliga äktenskapskandidater. Detta argument, liksom de av Bücher anförda, visar emellertid på sin höjd, att naturen genom gossöverskottet vid födelsen endast ofullständigt når sitt eventuella mål, att åstadkomma jämvikt mellan könen. Lika litet bevisar det argument av några äldre författare, till vilket Wedervang ger sin avslutning, nämligen att naturen för att nå sagda mål hade gått mera rationellt till väga genom att utrusta mankön med lika hög vitalitet som kvinnkön. På det hela taget är, såsom Wedervang också säger, gossöverskottet vid födelsen otvivelaktigt uttryck för en rationell anordning. Jag är emellertid enig med Wedervang i att naturens »avsikt» med gossöverskottet är en fråga som icke hör statistiken till. Den får vara vad den vill, och man skulle kunna tillägga, att det för statistiken — och biologien — kommer an på att besvara frågan *hur och på vad sätt* könsproportionen inställer sig på den iakttagna nivån och på vilka vägar eller genom vilken mekanism vissa yttre förhållanden får den att reagera i den ena eller andra riktningen. Frågan *varför* torde vara för tidigt väckt, även om det är att gå väl långt att såsom Örström avfärda könsproportionens kausalitet såsom något transcendent, som ligger utom vår kunskapsförmåga. Utvecklingsläran ger ju i det hänseendet vissa hållpunkter för en rationell förklaring.

Seksualforskningens fundamentalproblem är givetvis av biologisk natur och avser frågan om hur könet vid eller efter befruktningen bestämmes. Wedervang uppehåller sig också något vid detta problem i det han ger ett referat av den moderna biologiens resultat samt den kvasibiologiska s. k. kohabitationsterminsteorien. Emellertid omfattar seksualforskningen även en hel rad demografiska problem, vilka kunna behandlas endast på statistisk väg. Det är om dessa som det Wedervangska arbetet i huvudsak rör sig, nämligen framför allt om vilka övriga demo-

grafiska eller sociala företeelser kunna påvisas stå i samband med könsproportionen vid födelsen, vilka olika typer könsproportionen antar, t. ex. i stad och på land, hos aborter, dödfödda och levande födda, hos äkta och oäkta födda, hos tvillingar och enfödda, efter föräldrarnas ålder, äktenskapets ålder, barnets nummerordning o. s. v. samt vilket inflytande aborter och för tidiga födelser har på könsproportionen hos de fullgångna fostren.

Innan jag går in på några detaljer i Wedervangs arbete må det tillåtas mig att något uppehålla mig vid de viktigare av de hypoteser, man kommit till förut, samt att därtill anknyta några reflexioner ävensom några allmänna anmärkningar angående Wedervangs och hans föregångares undersökningsmetod.

De arbetshypoteser som spelat den största rollen i den äldre statistiska sexualforskningen äro dels åldershypotesen, dels näringshypotesen och hypotesen om könsarvet.

Åldershypotesen går som bekant ut på, att föräldrarnas ålder eller ålderskombination — åldersskillnad — skulle påverka könsbestämningen. Den av Hofacker och Sadler för nära 100 år sedan uppställda lagen, att gossöverskottet växer med faderns såväl absoluta som relativa ålder, har icke stått sig inför prövningar, företagna med nutidens större material. Det kan emellertid icke sägas ännu vara bevisat, att åldern icke alls inverkar på könsproportionen, men Wedervang förfäktar på ett talangfullt sätt den meningen, att i den mån åldern hos föräldrarna övar inflytande på de fullgångna, registrerade födelsernas könsproportion, så sker det icke genom direkt inflytande på könsbestämningen som sådan, utan därigenom, att aborteringsprocenten varierar med åldern. Då de aborterade fostren visa ett högre gossöverskott än de fullgångna, framkommer härigenom en indirekt verkan av den art, att gossproportionen hos de registrerade födelserna är relativt lägst i de åldrar, där aborteringsprocenten är högst.

Näringshypotesen åter går ut på, att föräldrarnas näringsstillstånd, eventuellt i kombination med den sexuella aktiviteten, påverkar avkommans kön. Genom experiment med husdjur har man trots sig kunna påvisa en sådan effekt. Bekant är f. ö. att näringsstillståndet påverkar kvinnans menstruering. Sannolikt påverkar det emellertid också aborteringsprocenten, och därigenom uppstå svårigheter, att på statistisk väg leda denna hypotes i bevis. Wedervang refererar och kritiserar också delvis denna hypotes, men upptar icke densamma till behandling i den positiva delen av sitt arbete. Samma är fallet med könsarvshypotesen, som egentligen endast är ett komplement till näringshypotesen.

Närmast som ett kuriosum kan även nämnas den s. k. önskehypotesen, enligt vilken föräldrarnas önskan om en son skulle inverka på könsbestämningen. En avart härav är den av Prevost framkastade hypotesen, att föräldrarna skulle vara mera benägna upphöra med att avla barn, sedan de fått övervägande söner än sedan de fått övervägande döttrar. Möjligheten att en sådan ten-

dens skulle påverka könsproportionen framgår dock icke av en sannolikhetsteoretisk analys.

Av nyare teorier må nämnas Tschuprows teori samt Siegels teori. Den förra går ut på att könsproportionen skulle sammanhänga med fruktsamhetens nedgång, speciellt med den modärna barnbegränsningen. Jag kan ej här närmre ingå på denna intressanta teori. Wedervang refererar på ett flertal ställen till densamma, men synes icke bidra vidare till dess belysning genom fakta. Ehuru denna teori icke, vare sig av dess upphovsman eller av andra, ännu kunnat tillräckligt empiriskt begrundas, framstår den otvivelaktigt som ett synnerligen beaktansvärt uppslag.<sup>1</sup> — Siegels kohabitationsterminsteori är grundad på ett under kriget tillkommet material av fall, där tiden för befruktningen kunnat fastställas, genom att fadern endast under kortare tider varit hemma på permission. Den går ut på att könsproportionen — såväl som fruktsamheten — starkt avhänger av befruktningsförsökets belägenhet inom kvinnans mensesperiod. Emellertid är Siegels material ytterligt fåtaligt. Hans resultat kritiseras också av Wedervang, som påvisar att desamma icke lika skarpt framgår av andra liknande iakttagelser. Dock synes mig Wedervang icke här tillräckligt ha beaktat den möjligheten, att de material som framdragits till jämförelse kanske icke äro så rena som Siegels.

Särskilt beträffande åldershypotesen ha de många författare, som behandlat sexualproportionen hos de födda, kommit till i hög grad olika och motstridiga resultat. Orsakerna härtill ligger sannolikt till stor del i knapphändigheten av det material som stått till förfogande. Emellertid torde de enligt referentens mening också bero på mera positiva fel och brister i materialen. Även de stora miljonmaterial, som på sista åren blivit tillgängliga (t. ex. från Norge, Berlin och Holland), uppvisa sinsemellan svåröfrenliga resultat. Ett exempel på hur besvärliga förhållandena kunna arta sig har man i det av Methorst i tidskriften *Metron* diskuterade stora Holländska materialet för åren 1906—13. En någorlunda tydlig ålderslag synes framgå därav, men den är icke densamma, utan snarast motsägande i de två delar av materialet, som omfatta åren 1906—09 och 1910—13.

<sup>1</sup> Tschuprows arbete har också haft stor betydelse genom det konsekventa och övertygande sätt, varpå han hävdar, att de yttre förhållanden, som bringa könsproportionen vid födelsen att variera sannolikt icke i allmänhet göra detta direkt, genom en inverkan på själva könsbestämningen vid konceptionen, utan i stället medelbart genom en påverkan av abortfrekvensen. Själva denna tanke är naturligen icke ny, men först genom Tschuprow torde den ha erhållit den förgrundsplats i diskussionen, som den tvivelsutan förtjänar, och som Wedervang i sin ordning verksamt bidrager att giva den. I en recension av Wedervangs bok (*Nordisk statistisk tidskrift* häft. 2—3, 1925), vilken utkommit sedan min recension skrivits — jag påpekar detta på grund av den slående övreinstämmelsen i vissa av våra omdömen — inför Tschuprow det i förevarande sammanhang synnerligen klagörande begreppet »Austragefähigkeit», d. v. s. kvinnans förmåga att bära sitt foster till fullmognad.

En av orsakerna till det svåröversiktliga och obestämda i de resultat som hittills nåtts inom den demografiska sexualforskningen torde emellertid vara att söka i den använda metoden. Dr. Wedervang såväl som alla äldre forskare använder metoden att beräkna och med varandra jämföra sexualproportionen inom olika grupper av materialet. Denna metod lämnar emellertid ett stort spelrum för rent subjektiva tycken, och det resultat man utläser beror i hög grad på förmågan att ur jämförelsernas virrvarr framleta en eventuell tendens. Och även om man själv menar sig kunna se en dylik, är det ej säkert att man lyckas bibringa andra samma uppfattning. Enligt min mening är det därför påkallat att, där så kan ske, komplettera denna undersökningsmetod — vilken genom sin konkreta beskaffenhet bäst ägnar sig för en första orientering — med medeltals- och korrelationsberäkningar. Som ett exempel kan jag anföra följande beräkning. Jag finner för äkta födda (levande och dödfödda) i Norge 1874—1900:

	För gossar	För flickor	Differens $\pm$ medelfel
Moderns medelålder .....	32.52	32.48	+ 0.04 $\pm$ 0.01
Faderns » .....	36.17	36.15	+ 0.02 $\pm$ 0.02
Medelavvikelse i moderns ålder	6.59	6.59	0.00 $\pm$ 0.01
» i faderns ålder	8.84	8.32	+ 0.02 $\pm$ 0.01
Korrelation mellan föräldrarnas ålder .....	+ 0.6190	+ 0.6165	+ 0.0025 $\pm$ 0.0014

Härav framgår, att i detta material kan påvisas allenast 1) att gossarnas mödrar äro en obetydlighet äldre än flickornas, 2) att korrelationen mellan gossarnas föräldrars ålder är en smula högre än mellan flickornas. Det senare resultatets innebörd belyses bäst genom följande sammanställning:

	För gossar	För flickor	Differens $\pm$ medelfel
Medelåldersskillnad mellan föräldrarna .....	3.65	3.67	— 0.02 $\pm$ 0.01
Medelavvikelse i åldersskillnaden	6.71	6.71	0.00 $\pm$ 0.01

således en något mindre åldersskillnad för gossarnas föräldrar än för flickornas. — Dessa räkningar visa på det hela samma resultat som Wedervang funnit, d. v. s. »at det norske materialet ikke gir grunnlag for nogen slutning angående noget avhengighetsforhold mellem foreldrenes alder og de fødte barns kjønn», men de visa också något mera positivt — särskilt om man jämför även de två fördelningarnas s. k. högre karakteristikor —, nämligen, att den sökta effekten säkerligen icke överstiger en mycket låg och angivbar gräns. I ena fallet är sålunda resultatet att man *icke funnit*

någon effekt värd att tala om, i det andra att man visat att det *ej finns* någon sådan effekt. Skillnaden är uppenbar.

I samband med det just anförda bör f. ö. framhållas, att metoden med jämförelse av de olika kombinerade åldersgruppernas sexualproportioner skulle givit betydligt bättre vägledning om man andragit jämväl medelfelen å de uträknade proportionstalen. Så sker ingestådes i Wedervangs undersökning, och det anser jag som en mycket stor brist. På sätt och vis ger förf. emellertid (å sid. 310 f.) en motivering för sin uraktlåtenhet i detta hänseende. Han kritiserar nämligen här några försök i nämnda riktning, som utförts av Rolcke. Utan att därmed vilja uttala mig om Rolckes dispersionsundersökningar anser jag dock för min del Wedervangs invändningar som förfelade. Förvisso är det a priori större anledning vänta en normal dispersion i den vid könsbestämningen förefintliga sexualproportionen — om nu denna kunde fastställas — än i den för de fullgångna fostren funna »resultanttypen». Detta hindrar emellertid icke, att medelfelet i »resultanttypen» inom var åldersgrupp är ett adekvat och under rådande förhållanden väl det bästa möjliga kriteriet på dess existens som en särtyp, resp. som allenast en tillfällig variant av en allmän typ. Är där ingen inverkan av åldern på sexualproportionen, måste de uträknade proportionstalen i tabellen ovillkorligen komma att uppvisa en normal dispersion. — Emellertid är det icke frånvaron av utförligare dispersionsundersökningar och liknande avancerade matematisk-statistiska metoder som jag här vill påtala. Det är den fullkomliga saknaden av varje försök att kritiskt väga de uträknade proportionstalens och påvisade talmässiga differensernas rent statistiska beviskraft, som förefaller mig betänklig. Enkla betraktelser t. ex. i stil med Prinzings *Die Methoden der medizinischen Statistik*, sid. 608—609, skulle varit till stor hjälp. Att nämnda arbete utkom först 1924 betyder mindre, då det här rör sig om välkända, t. ex. i Westergaards *Statistikens Theorie*, grundligt belysta provningsmetoder.

Det föreliggande arbetet av Wedervang — en genom ett antal smärre arbeten känd norsk statistiker — är författarens doktorsavhandling. Det utgör en stort anlagd, från flera synpunkter förtjänstfull och intressant monografi över sexualproportionens problem. Arbetets första del — nära 150 sidor — består av en historisk översikt över den statistiska forskningens resultat på området samt en framställning av den moderna biologiens resultat angående könsbestämningen (kromosomläran) och en redogörelse för Siegels förut omnämnda teori. Denna del är naturligen huvudsakligen refererande, men med den utförlighet, varmed flera författares arbeten behandlats, har det givits rum även för kritiska anmärkningar. Med den synnerliga brokighet, som litteraturen på detta gebit uppvisar, har det f. ö. blivit brukligt i nyare arbeten att förutskicka en dylik översikt samt litteraturförteckning.



Dr. Wederwangs referat torde emellertid vara det hittills utförligaste och fullständigaste, och man läser det med verklig behållning. Skulle någon anmärkning göras vore det den, att ett par nyare arbeten icke blivit tillräckligt beaktade. Så t. ex. refereras Rolckes, enligt min mening viktiga arbete (Allg. Stat. Archiv 1915) icke alls i historiken, ehuru dess metod, såsom framgår av det ovan anförda, senare kritiseras i den positiva delen, och ett arbete av Hartmann (Allg. Stat. Archiv 1922) omnämnes ej ens i litteraturförteckningen, ehuru ännu senare och mera obetydliga arbeten däri upptagits.

I den andra, positiva delen av boken behandlar författaren följande kapitel: Förhållandet mellan könsproportionen inom den stående befolkningen och hos de födda; sexualproportionens storlek och dess huvudtyper; dödfödda, förtidigt födda och aborter (57 sidor); tvillingfödelser; åldershypoteserna (nära 100 sidor); äktenskapens varighet och sexualproportionen samt födelsernas nummer och sexualproportionen. I dessa kapitel samt i den bifogade tabellavdelningen har förf. samlat ett omfattande material, givetvis huvudsakligen av officiell natur eller ur tryckta källor.

Av särskilt intresse är det material han hopbragt angående för tidigt födda och aborter, liksom även den utförliga och på möjliga felkällor och felslut uppmärksamma diskussionen av detta material synes vara mycket värdefull. Likaså synes hans översikt av den i olika länders statistik tillämpade definitionen på begreppet dödfödd vara av stort värde. Av resultaten kan anföras, att det framgår, att abortfrekvensen är mycket större än dödfödelsfrekvensen, att den avtar med stigande fosterålder, att såväl aborterings- som dödfödelsfrekvensen stiger med moderns ålder, att dödfödelsfrekvensen är större för förstföderskor än för omföderskor, men däremot aborteringsfrekvensen betydligt större hos omföderskor samt att aborterna uppvisa ett betydligt högre gossöverskott än de dödfödda, vilka som bekant i sin ordning uppvisa ett högre gossöverskott än de levande födda. Det synes f. ö. även framgå att gossöverskottet är allra störst bland de tidigare aborterna. De viktigaste resultaten voro emellertid förut bekanta genom det av förf. mycket citerade arbetet av Tschuprow (Bull. de l'inst. intern. de statistique XX, 1915). Denne anslår på grund av sina undersökningar könsproportionen vid konceptionen till lägst 125—130 gossor mot 100 flickor. Bland aborterna äro sannolikt mer än 450 manliga foster mot 100 kvinnliga.

Det i det stora kapitlet om åldershypoteserna diskuterade materialet är säkerligen det fullständigaste som hittills samlats på ett ställe. Av särskilt intresse är att här det för vissa perioder mellan 1874 och 1900 i Norge insamlade materialet underkastas en utförlig analys. Det märkliga med detta material är, utom dess storlek, att man kan skilja på dödfödda och levande födda samt att de oäkta födda fördelats även efter faderns ålder. Rörande den använda undersökningsmetoden har några anmärkningar redan

gjorts. Man kan vidare anmärka på, att särskilt här en utförligare felkritik varit lika önskvärd som nära till hands liggande. Redan en undersökning av frekvensen av fall med ouppgiven ålder för endera eller båda föräldrarna ger vissa upplysningar, och det skulle varit verkligt värdefullt att få en norsk statistikers redogörelse för primärmaterialets beskaffenhet, så mycket mera som källpublikationerna icke innehålla något härom. Speciellt uppdelningen av de oäkta födda efter faderns ålder måste man stå tvekande inför, så länge en dylik kritisk redogörelse icke lämnats. — Beträffande uppgifterna för Berlin måste jag vidröra en rätt egendomlig sak. Tabellerna för 1878—1905 hava tagits ur Grönspans arbete (Gradualavh. Leipzig 1908). För åren 1906—1914 ha tabellerna (omfattande äkta, levande och dödfödda) enligt vad förf. uppger erhållits utskrivna genom tillmötesgående av d. v. direktören för Berlins statistiska kontor, professor Silbergleit. Dessa uppgifter, säger förf., föreligga icke tryckta. Emellertid har Berlins statistiska kontor (t. o. m. år 1918) utgivit en serie av årsberättelser med titel *Tabellen über die Bevölkerungsvorgänge Berlins*. I årgångarna 1906—1914 av dessa berättelser finner man i själva verket ifrågasättande material publicerat. Det är mig svårklarligt huru förf. — i betraktande av de förbindelser han haft med Berlins statistiska kontor — har kunnat förbise dem. Framhållas må för övrigt, att i de senare årgångarna, 1915—1918, samt i de manuskripttabeller som finnas tillgängliga för åren 1919, 1920 och 1922 föräldrarnas åldersfördelning angives såväl för samtliga födda som även särskilt för de dödfödda. Avsaknanden av uppgifter för de dödfödda i materialet 1878—1914 beklagas upprepade gånger av förf. och man kan ifrågasätta om icke här förelagat anledning för förf. att undantagsvis avvika från sin — eljes välbegrundade — princip att hålla sig till tiden före 1915. Berlinmaterialet för krigs- och efterkrigsåren är f. ö. av så stort allmänt intresse, att man icke gärna kan förbigå detsamma i en år 1924 utgiven undersökning.

Med hänsyn till resultaten av Wedervangs undersökning av åldersförhållandenas inflytande må nämnas, att han hos flera av de större materialen — det norska uppvisade som redan nämnts så gott som intet åldersinflytande — finner att gossöverskottet hos de registrerade födda något avtar med föräldrarnas stigande ålder och att detta starkast gör sig märkbart vid gruppering efter faderns ålder. Vad den relativa åldern angår så finner förf. såsom genomgående drag en något högre gossproportion då modern är avsevärt äldre än fadern. Författarens konklusion är, att de nämnda effekterna helt kunna tillskrivas den med åldern hos modern tilltagande aborteringsprocenten. Ju äldre modern är dess större bortfall genom aborter, och eftersom dessa utgöras huvudsakligen av manliga foster sänkes härigenom gossöverskottet bland de registrerade födelserna. Att könsproportionen sjunker jämväl med faderns ålder kan delvis vara ett reflexfenomen, enär ju modern

i regel är desto äldre ju äldre fadern är. Att sänkningen här är starkare än efter moderns ålder förefaller dock förf. svårförklarligt. Likaså den höga könsproportionen då modern är betydligt äldre än fadern, enär ju de yngre mödrarna icke äro med bland dessa. Möjligen inverkar det dock här, att det i dessa fall ofta rör sig om förstföderskor, vilka ha lägre aborteringsprocent och sannolikt högre könsproportion än omföderskorna. Wedervang försöker emellertid bortförklara de nämnda dragen även på annat sätt, nämligen genom den förändring som dödfödselfrekvensen uppvisar efter föräldrarnas kombinerade ålder. Han stöder sig på att dödfödselfkvoten bland de födda stiger avsevärt starkare efter moderns, än efter faderns ålder och att dödfödselfernas närvaro inverkar utjämnande på könsproportionens tendens till avtagande med åldern. Att det senare är fallet visar han genom en studie av den effekt det gör, då de dödfödda frånräknas, och man alltså betraktar endast de levande föddas könsproportion. Om jag rätt förstått hans resonement anser han att härigenom nedgången i könsproportionen med åldern bromsas starkare, då moderns än då faderns ålder tilltager, och att härigenom den nämnda starkare inverkan av faderns ålder får sin förklaring. Ett dylikt resonement torde emellertid lida av logiska brister. Det gäller ju att förklara hur de fullgångna fostrens könsproportion kan sjunka med faderns stigande ålder även sedan man reducerat för inverkan av den samtidigt stigande åldern hos modern. Utgångspunkten är antagandet att könsproportionen hos de ursprungligen koncipierade fostren icke avhänger av föräldrarnas ålder. Påvisas en tendens till avtagande gossöverskott hos de fullgångna, registrerade födelserna med stigande ålder hos föräldrarna, vare sig nu det är fråga om modern eller fadern, måste förklaringen alltid sökas hos aborterna och då antingen däri, att aborteringsfrekvensen ändrar sig med föräldrarnas ålder eller dessutom också däri att aborternas könsproportion ändrar sig med föräldrarnas ålder. Hur stor del de dödfödda utgöra av de fullgångna, registrerade födelserna har ej med denna sak att göra.

Man måste därför anse den påvisade starkare inverkan av faderns ålder på de fullgångnas könsproportion som såtillvida oförklarad. F. ö. synes det mig att Wedervangs resonement, på samma gång som det alltså icke bevisar tillräckligt, från en annan synpunkt i någon mån bevisar för mycket. De norska, fullgångna födelserna uppvisade ju så gott som intet åldersinflytande på könsproportionen. Men även i Norge har man väl en med moderns ålder stigande aborteringsfrekvens? — För min del anser jag det troligt att tesen är riktig, d. v. s. att föräldrarnas ålder icke inverkar på könsbestämningen i och för sig. Låt vara att den i diverse material spårade effekten av åldern endast delvis låter sig förklaras genom aborteringsfrekvensen. Det gives emellertid också andra sätt, på vilka en förändring av könsproportionen med åldern kan tänkas uppstå. Wedervang har själv antytt några, såsom t. ex. en eventuell in-

verkan av barnbegränsningen eller av födelsernas nummer, tvenne av åldern starkt beroende faktorer. Orimligt är det dessutom icke att tänka sig föräldramassornas, med åldern — särskilt i storstäderna — starkt föränderliga sociala struktur som en möjlig orsak. Bland de yngre fäderna förekommer kroppsarbetarklassen förhållandevis starkast. Och det låter sig ju tänkas att kvinnorna i denna klass ha en relativt låg aborteringsprocent och således en hög könsproportion. Den sociala strukturen hos mödrarna torde däremot icke förskjuta sig så starkt med åldern som fallet är med fäderna. Sist men icke minst bör ihågkommas, att de effekter som tarva en förklaring ingalunda genom Wedervangs undersökningsmetod blivit tillräckligt noggrant fastställda.

I det kapitel, som behandlar frågan om sambandet mellan sexualproportionen hos de födda och sexualproportionen i den stående befolkningen, har författaren kommit till det resultatet, att något dylikt samband icke förefinnes. Enligt kompensationshypotesen skulle man här vänta ett samband av den natur, att man har ett högt gossöverskott i de länder, där den stående befolkningen visar låg proportion för mankön. Således ett negativt samband mellan maskuliniteten i den stående befolkningen och hos de födda. Denna mening om könsproportionen bland de födda som en utjämnande faktor förfäktas särskilt av Düsing (1884). Här är emellertid att märka, att om någon utjämnings-tendens av det av Düsing väntade slaget icke äger rum, man borde få högt överskott av mankön i de befolkningar där man har ett typiskt högt gossöverskott bland de födda, således ett positivt samband. Då man sålunda, enligt Wedervang, icke kan spåra någon samvariation av vare sig positiv eller negativ art mellan befolkningens och de föddas könsproportion skulle detta möjligen kunna tydas så, att dock någon effekt i utjämnande riktning förefinnes, nämligen jämt lagom stark att upphäva det eljes naturliga positiva sambandet. Emellertid bör den möjligheten beaktas att utvandringsöverskottets könsproportion eventuellt kan spela denna roll av utjämnande faktor. För att avslägsna dennas störande inflytande har Wedervang efter Örströms föredöme genomfört en serie beräkningar med ledning av olika länders överlevelsetabeller. Han beräknar nämligen antalet män och kvinnor i var åldersklass inom de tänkta, stationära befolkningar, som genereras av nämnda överlevelsetabeller samt motsvarande lands och tids könsproportion för de levande födda. Dessa jämförelser giva ett mycket lärorikt exempel på könsproportionens hos de levande födda tendens att åstadkomma någorlunda jämvikt mellan könen i de viktigaste åldrarna. Dock visar det sig att den exakta jämvikten inträder först i rätt framskriden ålder (i 50-årsåldern) åtminstone enligt de beräkningar, som grundats på de nyare dödlighetstabellerna. Ett markantare undantag uppvisar i denna jämförelse blott England (27 år enl. dödligheten 1901—10). Örström har också på sin tid visat, att den svenska dödlighetens förändringar under

de senare decennierna av förra århundradet tenderade att allinera höja åldern för inträdande av jämvikt mellan könen. Jag tillåter mig här uppmärksamgöra på en enkel metod att påvisa dylika tendenser samt på det hela taget den inverkan som dödligheter har på könsproportionen. Enligt Statistisk Årsbok för Sverige 1925 ha vi följande medellivslängder (vid födelsen) samt könsproportion för de levande födda i Sverige:

År	Återstående medellivslängd vid födelsen		$1000 e_0^{(k)}/e_0^{(m)} =$ $= 1000 Q$	Mankön per 1000 kvinnkö	
	För mankön $e_0^{(m)}$	För kvinnkön $e_0^{(k)}$		Bland de levande födda 1000 P	Inom en stationär befolkning med motstående periods dödlighet och vidstående könsproportion hos de levande födda: 1000 Q/P
1816/40	39,50	43,56	1103	1046	1054
1841/50	41,66	46,08	1106	1045	1058
1851/60	40,48	44,39	1097	1049	1045
1861/70	42,80	46,40	1084	1050	1032
1871/80	45,30	48,60	1073	1053	1019
1881/90	48,55	51,47	1060	1053	1007
1891/00	50,94	53,63	1053	1057	996
1901/10	54,53	56,98	1045	1059	987
1911/15	56,49	59,24	1049	1058	992

I denna tabell har jag dessutom anført dels förhållandet mellan kvinnkönets och mankönets medellivslängder (ggr 1000), dels kvoten mellan detta förhållande och könsproportionen hos de levande födda (ggr 1000). Tänker man sig en stationär befolkning med ifrågavarande decenniums dödlighet, så inses det lätt att förstnämnda förhållande anger det antal kvinnor mot 1000 män, som erhålles i den stående befolkningen om det födes precis lika många gossar och flickor, samt att sistnämnda kvot anger det antal kvinnor mot 1000 män, som erhålles om de födda ha den för decenniet i fråga faktiskt iaktagna könsproportionen. Det framgår således, utom det på grund av kvinnornas hittillsvarande högre medellivslängd självklara förhållande, att dödligheten allena, utan korrigerig av ett gossöverskott bland de födda, tenderar att giva överskott av kvinnor, *för det första*, att denna tendens avsevärt försvagats genom de förändringar dödligheten undergått i vårt land och *för det andra*, att stigningen i de levande föddas könsproportion tenderar att ytterligare påöka takten i kvinnoöverskottets nedgång. Eftersom befolkningen startar med gossöverskott i de lägre åldrarna är det klart, att under dylika omständigheter åldern, där jämvikt mellan könen inträder, måste ha varit i stigande. Det framgår också, att könsproportionen hos de levande födda först mot slutet av förra århundradet räcker till att helt upphäva dödlighetens tendens till

kvinnöverskott och att den i detta hänseende senare t. o. m. skjuter något om än obetydligt över målet. Jag har utfört liknande beräkningar för Norge, Danmark och Holland för tiden 1870—1920, och finner därvid att i dessa länder förhållandet mellan medellivslängderna för de två könen genomgående utfaller mycket nära lika med könsproportionen för de levande födda. Kvoten  $Q/P$  håller sig i dessa länder hela tiden mellan 1,01 och 0,99, vilket alltså är något mindre svängningar, än i Sverige under samma tid. Utvecklingstendensen är heller icke så tydlig i dessa länder som i Sverige.

Även de övriga kapitlen och delarna av boken kunde giva anledning till detaljanmärkningar. Det är icke allénast genom sin hållning till ovauberörda principfrågor, som Wedervang röjer sin begränsning i avseende på förmågan av eller skolningen i elementärt matematiskt tänkande. Jag åtnöjer mig här med att påpeka ett par felslut, vilka ådagalägga, att denna begränsning gör sig gällande även gentemot de allra enklaste formerna av sannolikhetsräkning. — Å sid. 263 säger författaren, med anledning av en ådagalagd tendens hos tvillingfödelserna att bli vanligare med moderns stigande ålder, att det kan tänkas »å fremkomme en relativ stigning i tvillingfödelseshyppigheten med moderens höiere ålder, hvis man går ut fra at hangen til tvillingfødsler har noget med arveligheten å gjøre. Ti med stigende antal fødsler av vedkommende mor vil chansen for, at en arvet disposition skal få anledning til å slå ut, også stige». Detta resonnement är tydligen icke hållbart, vilket enklast framgår därav, att man medels detsamma likasåväl kunde bevisa det rakt motsatta, eller att enkelfödelsernas relativa frekvens måste stiga med moderns ålder. På liknande sätt kunde man f. ö. också »bevisa» apriori att t. ex. genier böra vara vanligare bland senfödda än bland tidigare födda barn, något som förresten faktiskt gjorts gällande i diskussionen om barnbegränsningen. — I det följande påvisas vidare, att könsproportionen för likakönade tvillingfödelsor (antalet tvillingfödelsor med två gossar i förhållande till antalet med två flickor) är avsevärt högre än för samtliga födda. Oriktigt är det emellertid då författaren säger, att man här hade kunnat vänta att proportionen skulle bli ungefär densamma som den normala, och att det icke är »let å forklare vad det kommer av at proporsjonen for de likekjønnede ektefødte tvillinger er høiere enn for alle ektefødte». I själva verket är detta mycket lätt att förklara. Det beror helt enkelt därpå, att en del — c:a 75 % — av tvillingfödelsorna äro tvåäggiga med fri köns-kombination. Man kan hos dessa vänta ett förhållande mellan födelsor med två gossar och med två flickor, som är lika med kvadraten på den normala könsproportionen. Är denna 106 så skulle således de tvåäggiga likakönade ha en sexualproportion på c:a 112. Tages hänsyn jämväl till de enäggiga, vilka alltid äro likakönade, och antages att dessa ha normal könsproportion, så kan man bland samtliga likakönade par vänta en könsproportion

mellan 109 och 110. De faktiska talen hålla sig obetydligt under denna nivå, vilket torde bero på att den normala proportion vi här räknat med (106) är väl hög, särskilt i betraktande av att abortfrekvensen är större för tvillingar än för enkeltfödda, varigenom deras normala könsproportion något sänkes. På samma sätt kan man också förklara det i fortsättningen uppvisade förhållandet, att könsproportionen för likakönade tvillingfödelse stiger med moderns ålder. Detta sammanhänger tydligen med det förut (å sid. 245) påvisade faktum, att de tvåäggiga tvillingfödelsena bliva relativt till de enäggiga allt vanligare med stigande ålder hos modern. Överhuvud uttrycker sig författaren mycket dunkelt i detta avsnitt. Särskilt förbryllande verkar det, att han beträffande de oäkta födda resonnerar på ett annat sätt än beträffande de äkta födda. Man förstår icke varför de ansatser till ett riktigare bedömande, som komma till synes i de få raderna om de oäkta födda (sid. 265) icke haft någon inverkan på bedömandet av siffrorna beträffande de äkta födda. Saken ligger ju principiellt sett alldeles lika i de två fallen.

Det framgår av vad som anförts, att Wedervangs arbete ingalunda är fritt från fel och brister. I ett så vidlyftigt och detaljrikt arbete är emellertid en och annan lapsus icke ägnad att förvåna. Svårare är att bortse från de allmänna principanmärkningarna, som kunna göras mot den använda metoden, och som sammanhänga med det uppenbara förhållande, att en smula mera matematisk skolning och läggning säkerligen kunnat föra författaren betydligt djupare in i vissa av de behandlade problemen. Särskilt besvärande synes bristen på felteoretiska kriterier vara, och jag för min del anser, att man bör reagera och reagera kraftigt mot uraktlåtenheter av det påtalade slaget. Å andra sidan synes det emellertid obilligt att bryta staven över en enskild forskares arbete på grund av fel och brister, som icke i främsta rummet vidlåda honom, utan som äro karakteristiska för en hel, och ännu med avseende på numerären av dess anhängare förhärskande skola av statistiker. Ser man saken från den synpunkten, måste man medgiva, att Wedervång genom detta arbete dokumenterat sig som en duktig forskare i sitt fack, att hans verk har många fler förtjänster än fel, samt att det är ett i substansen gediget och i avseende på de vunna resultaten värdefullt bidrag till den vetenskapliga litteraturen på det behandlade området.

S. D. W.

HELGE GRANFELT, *Das Dreibundsystem 1879—1916. Eine historisch-völkerrechtliche Studie*. Bd. 1. Vom Zweibund bis zum Sturze Bismarcks. Akademische Abhandlung, Stockholm 1924.

Stora politiska händelser utöva ett betydelsefullt inflytande på den politiska forskningen. Den vetenskapliga objektiviteten kan aldrig så omgärda forskaren med brandfasta och bombsäkra valv, att icke reflexer från de stora händelserna skola falla in även i hans arbetsrum. Att dessa reflexer ofta kunna lysa som villoedlar är icke obekant för vår generation; säkert är emellertid också, att de stundom kunna låta ljus falla över områden, som förut legat i mörker. Det finns icke någon som helst anledning att i sammanhang med den avhandling, vars titel läses här ovan, komma in på frågan, i vad mån det stora världskriget och de efterföljande händelserna övat inflytande på ideer och perspektiv i de sista årens politiska — historiska och statsvetenskapliga — litteratur. Däremot kan man icke undgå att i detta sammanhang konstatera, hur överflödande rikligt det material är, som de sista åren bragt till allmänhetens kännedom till belysning av de sista decenniernas europeiska politik. När Helge Granfelt först började sitt avhandlingsarbete om den s. k. trippelalliansen, var det på väsentliga punkter knappast möjligt att åstadkomma något annat än mer eller mindre sannolika politiska konjekturer; när avhandlingen skulle erhålla sin slutliga utformning var det möjligt att giva en vetenskapligt hållbar historisk framställning. I vad mån detta också lyckats för författaren av föreliggande avhandling skall närmare belysas i denna recension.

Ytligt sett kunde det förefalla, som om ingen redogörelse för en diplomatisk förhandling kunde vara vetenskapligt mera tillfredsställande än den, som utgöres av ett exakt avtryck av samtliga kända handlingar. Denna metod skulle givetvis vinna i värde i samma mån, som förhandlingarna blivit förda förmedelst växlade skrivelser och som de en gång förefintliga dokumenten voro bevarade och kända. För den åskådning, som accepterat denna uppfattning, skulle det tydligen vara ett relativt gott surrogat för det vetenskapligt ideala att giva korrekta utdrag eller referat av alla väsentliga moment i de bevarade handlingarna. Så lockande bekväm denna uppfattning än må vara och hur värdefulla fullständiga aktpublikationer än äro kunna vi dock ej dela denna uppfattning. Hur fullständig en aktpublikation än är, blir det oftast en rest av historiska fakta, som icke inrymmas i densamma men som äro av väsentlig betydelse för en rätt förståelse av de meddelade dokumenten, och frånsatt detta kan i de allra flesta fall en inträngande analys blotta ett innehåll i dokumenten, som icke framträder vid en mindre intensiv läsning av desamma. Kravet på bearbetning är alltså icke ett postulat, som kan avvisas med ett tal om skolastiska fördomar. Det är icke heller bara dikterat av den rätt naturliga fordran på en självständig vetenskaplig insats, som våra lärdomsanstalter ställa på de veten-



skapliga gesällprov, som våra vetenskapliga specimina äro. Det ligger i sakens egen natur, att våra historiska vetenskaper måste ställa detta krav på självständig, ömdömesgill bearbetning.

Det kan vara berättigat att dessa i sig själv föga originella men i stället kanhända tämligen allmänt omfattade meningar framställas i detta sammanhang, då förf. av föreliggande avhandling på flera punkter brustit i fråga om detta krav. Man kan förstå, att det skall vara frestande för vilken författare som helst att anställa Bismarck som medarbetare och dymedelst giva sitt verk något av den tankens kraft och pregnans och den stilens solida mäktighet, som utmärker denne tyske statsman. Det skall icke förnekas, att Helge Granfelt i stor utsträckning fallit för denna frestelse. Den som icke känner den bismarckska stilens egenart skulle lätt nog vid läsningen av denna avhandling kunna tro, att vår historiska vetenskap begåvats med en stilist av ganska ovanliga mått. Utan att vilja förringa författarens egna stilistiska förtjänster kan det kanhända förtjäna att påpekas, att icke så få av fjädrarna äro lånade. Visserligen äro lånen i de flesta fall behörigen redovisade så till vida, som författaren i noter ger hänvisningar till den begagnade källan. Vad man däremot icke alltid kan se är omfattningen av lånen. Att referaten sida upp och sida ner kunna vara förvillande lika rena citat, att ändringarna inskränka sig till några få enstaka ord, framgår ju icke av de hänvisningar, som lämnas i noterna. Sålunda ha sidorna 81—88, 122—136, 169—179, 283—288 karaktären av mosaikarbeten, bestående av långa citat och citatliknande referat. Direkt anföring har vid behov ändrats till indirekt anföring — däri består ofta, ja, alltför ofta, författarens insats. Om man på de påpekade sidorna gärna skulle ha sett, att förf. givit ett självständigt referat av sina källor, så beror detta givetvis icke därpå att man vill öka en förf:s svårigheter. Men ett diplomatiskt aktstycke har andra syften än en vetenskaplig analys av diplomatiska förhandlingar och vice versa, och det synes rimligt, att detta också kommer till synes. Det är nog gott och väl att referaten äro exakta — och en hög grad av exakthet uppnås ju genom förf:s metod — men det är också önskvärt, att någon kommentar gives till de motiv och förslag, som skymta eller framställas i de diplomatiska konversationerna. Stundom kan det också vara ytterst lämpligt att giva en mera koncentrerad och systematisk form av innehållet i dessa konversationer, än som gives i rapporterna, som ju ofta följa de ej sällan ganska tvångslösa samtals egen nyckfulla gång.

De skäl, som kunna anföras för ett tämligen ordagrant återgivande av diplomatiska aktstycken, äga ju ett långt mindre värde, när de anlitate källorna äro av annat slag. Det slaviska beroende av bearbetningar, som här och var kommer till synes och som ej sällan får karaktären av ren verbalinspiration, låter sig icke lika lätt försvara, framför allt ej i en avhandling med rent vetenskapliga anspråk. Det skall emellertid medgivas, att förf. ej så ofta gör sig

skyldig till lån av detta slag, och att hänvisningar till den begagnade källan alltid synas förekomma<sup>1</sup>.

En konfrontering med de begagnade källorna visar — trots förf:s försiktiga metod att i största möjliga utsträckning använda deras egna ordalag — att förf. ej alltid lyckats att giva en tillfredsställande framställning av det förlopp, som avspeglas i desamma. Redan ifråga om de förhandlingar, som fördes 1879 och som ledde till avslutandet av en allianstraktat mellan Tyska Riket och Österrike-Ungarn, ger förf. en redogörelse, som stundom brister i fråga om precision och exakthet. Särskilt hade det från Bismarcks sida skickligt och målmedvetet ledda arbetet att förmå kejsar Wilhelm att följa rikskanslerns diplomatiska intentioner förtjänat en både utförligare och mera korrekt analys. När förf. säger (s. 80 f), att Bismarck »deutete seine Absicht, zurückzutreten, an, falls der Bündnisvorschlag verworfen würde», så är detta förvisso ett alltför svagt uttryck för Bismarcks tydliga och direkta hot att avgå från sitt ämbete, för den händelse kejsaren icke gav sitt bifall till rikskanslerns förslag. Först senare (sid. 91) omtalar förf., att Bismarck bestämt vidhöll sitt beslut att lämna sin post, om kejsaren ej godkände fördraget. När förf. påstår (ss. 81, 91), att vissa namngivna högre dignitärer ställde sig på Bismarcks sida, så är detta visserligen sant, men mera anmärkningsvärt är det väl, att alla Preussens i Berlin befintliga statsministrar, däribland även Tyska Rikets utrikesstatssekreterare v. Bülow, enligt Bismarcks uppfattning voro beredda att lämna sina poster, om kejsaren ställde sig hindrande i vägen för en allianstraktat med dubbelmonarkien<sup>2</sup>. Detta framgår ej tydligt av förf:s framställning. Förf:s redogörelse för kejsarens första, principiella medgivande är icke heller fullt tillfredsställande. Den bygger tydligen — av formuleringen att döma — på ett uttalande av Bismarck i instruktion till tyska sändebudet i Wien av den 17 september 1879, ett uttalande, som icke uttrycker någonting annat än en av Bismarck hyst förhoppning, inspirerad av legationsrådet Otto v. Bülow, som medföljde kejsaren på hans resor vid detta tillfälle<sup>3</sup>. Wilhelm I:s medgivande »im Prinzip» att inom vissa angivna gränser träffa överenskommelse med Österrike-Ungarn gavs visserligen samma dag sent på aftonen men var tydligen ännu icke bekant för Bismarck, när han från Gastein skrev sin av förf. refererade instruktion. Detta betydelsefulla, principiella medgivande till en allianstraktat med den

<sup>1</sup> Som exempel på dylika verbala beroenden vill jag hänvisa till sid. 97 (från H. Oncken: not 2 anf. arb.), sid. 117, texten och noterna (från utgivarnas kommentar i Die Grosse Politik, IV, s. 3, noten), sid. 158 f. (från Fraknoi: sid. 159, noten, anf. arb.), sid. 371 ff. (från Plehn: anf. arb., s. 295 ff.). I detta sammanhang förtjänar det kanske anmärkas, att ss. 142—145 äro nästan ordagrant översatta efter förf:s uppsats i denna tidskrift 1921, utan att detta särskilt påpekas.

<sup>2</sup> Se härom Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette 1871—1914, Sammlung der Diplomatischen Akten des Auswärtigen Amtes, Bd. III, 1922, sid. 61, 84, 91 f., 105 f., 109, 116.

<sup>3</sup> Se härom Die Grosse Politik, Bd III, sid. 73 f., 84.

Habsburgska dubbelmonarkien kunde ha förtjänat ett korrekt referat, ett referat som icke bygger på en förhandsgissning utan på det avgörande dokument, som finnes publicerat i Tyska Utrikesdepartementets stora aktpublikation och som har ett annat innehåll<sup>1</sup>.

Om sålunda vissa invändningar kunna göras mot förf:s redogörelse för alliansförhandlingarna 1879, så kunna ännu mera grava anmärkningar riktas mot förf:s framställning av förhandlingarna vid Italiens inträde i allianssystemet. Förf:s misstag koncentrera sig kring tvenne olika punkter men äro av betydelse även utanför dessa.

Den ena punkten gäller den österrike-ungerske utrikesministern Kálnokys ställning till frågan om dubbelmonarkiens förpliktelser inom alliansen vid ett franskt anfallskrig mot Tyska Riket. Redan i ett referat av en rapport från tyska sändebudet i Wien, prins Heinrich VII Reuss, av den 10 mars 1882, vari ett samtal med Kálnoky skildras, ger förf. av föreliggande avhandling på en väsentlig punkt en alldeles felaktig föreställning av de åsikter, som Reuss lägger i den österrike-ungerske statsmannens mun. Medan Kálnoky enligt denna rapport skulle ha sagt: »Es sei ihm unzweifelhaft, dass in einem Kriege zwischen Frankreich und Deutschland Österreich-Ungarn an unsrer Seite fechten werde», lägger Granfeldt en rakt motsatt mening i dessa ord genom att utbyta »unzweifelhaft» med »unglaublich» (s. 184). Att Reuss' referat av Kálnokys ord är riktigt, framgår bl. a. därav, att det förslag till förbundsfördrag, som Kálnoky sedan, den 18 mars, lät Reuss taga del av och som han sedan förelade även för det italienska sändebudet i Wien, i art. IV inbegriper en allmän skyldighet för dubbelmonarkien att med alla krafter hjälpa de förbundna makterna, om någon av dem skulle bliva utsatt för ett oprovocerat angrepp från någon utanför förbundet stående stat. Enligt detta förslag skulle Österrike-Ungarn tydligen vara skyldigt att bistå även Tyska Riket gentemot ett oprovocerat franskt angrepp. Granfeldt avtrycker detta förslag (s. 184) efter den text, som föreligger i Pribrams bekanta aktpublikation<sup>2</sup> och i likhet med Pribram kan han naturligtvis icke undgå att observera den nya fördragsplikt, som förslagets art. IV tillägger Österrike-Ungarn. Förf. nöjer sig emellertid med att beteckna denna nyhet i förslaget som »seltsam» (s. 188). Kommentaren hade kanske kunnat bliva fylligare, om förf. observerat den dissonans, som i denna fråga — om man vågar döma av Reuss' rapporter till den tyska utrikesledningen — synes ha rått mellan kejsar Franz Joseph och Kálnoky och som slutade med att kejsarens vilja segrade. Kejsaren ville nämligen icke vara med om en dylik utvidgning av Österrike-Ungarns förbundsplikter gentemot Tyska Riket, och Kálnoky synes icke ha övat en lika stark pression på sin kejsare, som Bismarck vid ett föregående tillfälle — såsom vi nyss sågo — övade

<sup>1</sup> Anf. arb., Bd III, sid. 77 f.

<sup>2</sup> Pribram: anf. arb., sid. 146 f.

mot sin. De skäl, som Kálnoky anför för status quo i fråga om Österrike-Ungarns förpliktelser mot Tyskland i samtal med Reuss, äro också uttryckligen karakteriserade som Franz Josephs, och av Reuss' berättelse att döma skulle Kálnoky tydligt ha låtit förstå, att han icke kunde dela sin kejsares betänksamhet på denna punkt. Hur allvarligt menade Kálnokys förslag och förklaringar till de tyska diplomaterna kunna ha varit, är svårt att avgöra med hjälp av det nu tillgängliga materialet<sup>1</sup>.

Förf:s andra större misstag i samband med förhandlingarna om Italiens inträde i det mellaneuropeiska förbundssystemet gäller Italiens förslag till förbundstraktatet, framställt för Kálnoky den 22 mars 1882. Detta förslag finnes på ett föga tillfredsställande sätt meddelat i Pribrams publikation av Österrike-Ungarns hemliga fördrag (sid. 149) och därur har förf. tagit texten. Förf:s förfarings-sätt är härvidlag fullt förklarligt och försvarligt, ty någon bättre textedition synes icke föreligga. Till skillnad från Pribram har förf. emellertid tillåtit sig att paragrafera texten. Om denna diplomatiska aktion från Italiens sida innehåller det tyska utrikesdepartementets aktupublikation ingenting i den del, som eljest rör denna tids förhandlingar, menar förf. (sid. 187 not 1). Detta är så långt ifrån sant, att Reuss redan den 24 mars skriver därom i en i nämnda del nu publicerad rapport till Bismarck, varvid han även ger ett kortfattat, i paragrafer avfattat referat av det nya italienska förslaget till förbundstraktat. Bismarck försåg efter sin vana även denna rapport med randanteckningar, vilka sedan i sin tur ligga till grund för en av understatssekreterare K. A. Busch utarbetad depesch till Reuss av den 3 april, även den meddelad i den tyska aktupublikationen<sup>2</sup>. Granfelt citerar eller refererar också dessa Bismarcks randanteckningar (sid. 189 f) och råkar då också citera en rad av det Reusska referatet av det italienska förslaget på en punkt, som icke har någon motsvarighet i Pribrams text (sid. 190). På ett annat ställe (sid. 189) hänför förf. de Bismarckska randanteckningarna till Reuss' rapport av den 24 mars, gjorda senast den 3 april, till det förslag, som Kálnoky den 7 april framlägger för Reuss och som denne samma dag meddelar till Berlin. Icke ens det kronologiska sammanhanget har på dessa punkter varit fullt klart för förf.; det är då icke att

<sup>1</sup> Se Die Grosse Politik, Bd. III, sid. 221, 226. Om man får lita på en uppgift i Pribrams arbete (s. 150), skulle Kálnoky i en depesch till Österrike-Ungarns sändebud i Rom, greve F. Wimpffen, med tillfredsställelse ha konstaterat, att Österrike-Ungarn icke åtagit sig några nya förbundsforpliktelser. I det utdrag, som Pribram publicerar av detta brev, märker man väl konstaterandet men ingenting av tillfredsställelsen däröver. Är Pribrams uppgift riktig skulle Kálnoky tydligen med stort jämnmod ha burit sin eftergift mot Kejsar Franz Joseph och beredvilligheten mot Tyskland huvudsakligen ha varit en gest mot detta lands diplomati, varmed han väl avsåg att vinna något av det förtroende hos Bismarck, som förut hade tillkommit hans företrädare, greve Andrassy.

<sup>2</sup> Se Die Grosse Politik, Bd. III, sid. 222 ff.

undra på att förf:s avhandling ger en ganska suddig bild av de betydelsefulla förhandlingarna.

Man måste ju beklaga, att förf. icke lyckats giva en fullt tillfredsställande redogörelse för de intressanta och betydelsefulla förhandlingar, som 1882 ledde till Italiens anslutning till »centralmakterna», för att nu begagna en term från världskrigets dagar. Även den text, som förf. meddelar av Österrike-Ungarns slutliga förslag till alliansfördrag, är icke fullt felfritt återgiven (sid. 191). Det bör emellertid framhållas, att de misstag och missgrepp, som blivit anmärkta ifråga om denna del av avhandlingen, icke få betraktas såsom representativa för avhandlingen i dess helhet. Förf:s metod att i de flesta fall noggrant, ja, nästan verbalt följa de anlitade källorna och den omdömesgillhet förf. i allmänhet visar vid val av källor räddar honom som regel från fel av det slag, som här — i ett par beklagliga undantagsfall — blivit anmärkta. Mindre felaktigheter förekomma dock här och var och några skola i det följande i all korthet påpekas.

De något egendomliga tidsbestämningar, som särskilt i inledningskapitlets historiska del allt emellan överraska läsaren, torde väl närmast vara att skriva på översättarens konto; icke så få av de kronologiska inadvartenserna få nämligen en tillfredsställande lösning om man får tänka sig »1800-talet» där det står »(im) achtzehnten Jahrhundert» etc. Andra kronologiska misstag kunna måhända icke förklaras på detta sätt. Ett rent tryckfel får väl anses föreligga när förf. å sid. 60 daterar Rysslands berömda försök att pressa Tyskland till en »option» till »slutet av 1878». Årtalet skall ju vara 1876 och även den andra tidsbestämningen skulle man gärna vilja rucka på något. Försöket företogs ju senast den 1 oktober. Överhuvudtaget skulle man gärna ha sett, att förf. något utförligare hade behandlat de märkliga sonderingar och förhandlingar, som 1876 förekommo mellan Ryssland och Tyskland. De torde mäktigt ha bidragit till att leda Bismarcks tankar på allvar in på de banor, som till sist utmynnade i alliansfördragen med den Habsburgska dubbelmonarkien. Det tyska utrikesdepartementets aktpublikation ger ju också ett nytt material till belysning av det intressanta problemet. När förf. å sid. 78 påstår, att Tyskland samma år hade föreslagit Ryssland »ein Angriffs- und Verteidigungsbündnis», så är detta visserligen ett påstående, som har hörts förr, men som ändå kunde ha förtjänat en konfrontation med det nya material, som nu är tillgängligt och som ställer Manteuffels mission till Ryssland i ett klarare ljus<sup>1</sup>.

I förf:s referat av Serbiens fördrag med Österrike-Ungarn av juni 1881 heter det, att Serbien ej skulle ha rätt att avsluta »hemliga» politiska fördrag med främmande makt utan att förut ha förtroligt underrättat Österrike-Ungern. Ordet »hemliga» kunde så gott

<sup>1</sup> Se t. ex. E. Wertheimer: Graf Julius Andrassy, III, sid. 249. Jfr Die Grosse Politik, II, sid. 35 f., 38, 39, 41, 80.

ha utelämnats, ty det här angivna villkoret skulle gälla för *alla* de politiska fördrag Serbien slöt.

Åtskilligt fler sakliga eller logiska inadvartenser skulle väl kunna påpekas, men då de icke äga någon större betydelse eller också för en något så när uppmärksam läsare omedelbart framgå, torde det icke vara nödvändigt eller ens lämpligt att förlänga denna recension för deras skull. Kanske förtjänar det dock anmärkas, att förf. å sid. 262 synes taga något för allvarligt på ett yttrande av greve Schuvalov, som synes ha varit skäligen berusad när de ord föllo, som förf. tar på blodigt allvar. Herbert Bismarck, som var närvarande och som berättat om samtalet och som väl dessutom visste, hur champagne kan verka, synes icke ha fattat den gode grevens prat vid tillfället som ett ryskt »förslag». Han sökte i stället kannstöpa i samma »kasernton», medan en annan rysk diplomat, greve Muraviev, var synbart besvärad av den ryske kollegans frispråkighet<sup>1</sup>.

Det är tydligt, att den epok, som förf. behandlar, den Bismarckska tiden, och dess tyska politik, länge kommer att vara föremål för mycken strid även inom den vetenskapliga litteraturen. Med tanke härpå kan man icke annat än berömma förf. för den måttfullhet han visar i sina omdömen om personer och handlingar. Som regel nöjer sig förf. med att låta akterna i målet tala; ett mera personligt färgat omdöme kommer ytterst sällan fram. Lika försiktig som förf. är i fråga om den psykologiska tydningen och det moraliska omdömet, lika försiktig är han i fråga om den logiska tolkningen av de aktstycken, varpå han i stor utsträckning bygger sin framställning. Ofta skulle man vara benägen anmärka, att förf. i allt för hög grad försummar analysen av de dokument han behandlar. I andra fall är man måhända frestad att anmäla en avvikande mening. När förf. t. ex. karakteriserar trippelalliansens grundläggande fördrag av den 20 maj 1882 icke såsom »ausschliesslich defensiv» utan som »überwiegend defensiv», så har man svårt att följa förf. i hans terminologiska finesser. Så länge ett fördrag icke stadgar några som helst offensiva förpliktelser är det väl defensivt, och till på köpet »uteslutande defensivt», och detta är fallet med nämnda fördrag. Att fördraget hypotetiskt räknar med ett anfallskrig från en av de fördragsslutande parternas sida gör icke *fördraget* offensivt, när för det hypotetiskt tänkta fallet icke stadgas någon annan förpliktelse än den om välvillig neutralitet (art. IV). Man kan icke heller annat än förvåna sig över det bruk, som förf. gör av begreppet »statsrättslig» och som är så mycket mera beklagligt, som förf. begagnar sig av det tyska språket, inom vilket begreppet »staatsrechtlich» ju nått en hög grad av dogmatisk fasthet. För en eventuell tysk läsare måste ett begrepp sådant som det, som möter å sid. 65, 98 f., 367, 388 f. vara ett brott mot statslärans elementära krav på begreppsreda, utom möjligen för en och annan tysk patriot, som händelsevis erinrar sig ett precedensfall från Bismarcks språkbruk och därför

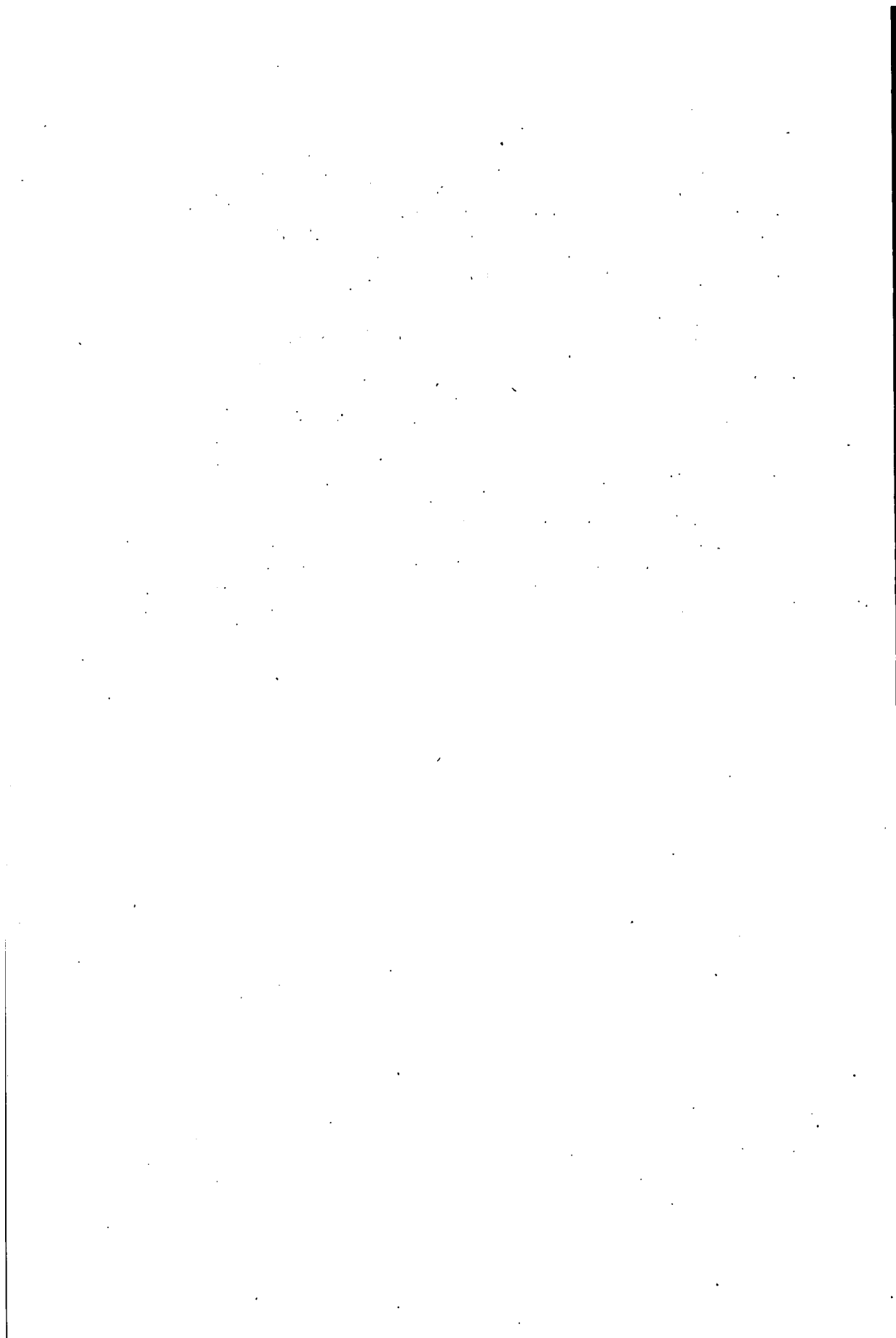
<sup>1</sup> Se Die Grosse Politik, Bd. V, sid. 65 ff.

låter udda vara jämnt. När förf. vidare å sid. 23 betecknar Tysklands särstater såsom »suveräna» under den tyska riksorfattningen av 1871, så kan förf. visserligen även i detta fall åberopa Bismarcks språkbruk, som på denna punkt säkerligen var dikterat av mycken courtoisie gentemot Tysklands furstar och andra större och mindre partikularister, men kolliderar även denna gång med den mening och de begrepp, som numera väl äro allenarådande inom tysk statsrättsvetenskap.

Det skulle givetvis kunna vara åtskilligt att tillägga om denna avhandling, som omspanner ett så rikt och betydelsefullt skede i Europas nyare politik, som behandlar eller berör så många intressanta och svåra problem och som dessutom fått ett omfång på över 400 sidor. Recensionen har emellertid redan fått ett kanske alltför stort omfång. Innan den avslutas må det dock vara tillåtet att säga några ord om avhandlingens förtjänster. Det har redan blivit antytt, att förf. språkbehandling i stort sett är god, god även då förf. lämnar källornas ordalag och ger sig ut på mera självständiga utflykter. Förf:s politiska omdöme är nyktert och säkert, men så har förf. ju också gått igenom den förträffliga politiska skola, som utgöres av det tyska utrikesdepartementets akter från Bismarcks tid. För ett vetenskapligt arbete gives det kanske icke någon bättre komplimang än den, att det ger föga av förf:s person men så mycket mera av det ämne det skall behandla. Bismarcks allianspolitik står hela tiden i centrum för denna avhandling; av förf. märker man föga. Det är komplimang nog.

*Georg Andrén.*

---





Vertical line on the left side of the page.

Horizontal line at the bottom left of the page.

Vertical line on the right side of the page.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## Till red. insända skrifter.

- Berättelse angående Helsingfors stads kommunalförvaltning 1922.* Utg. av Helsingfors stads statistiska kontor. Hfors 1925.
- Det nye Nord.* Red. OSCAR SMITH. Aarg. 7. Nr 1—3. Kbhvn 1925.
- Finsk Kommunaltidskrift.* utg. av Kommunala Centralbyrån i Finland. Arg. X. Nr 5—7. Hfors 1925.
- Finsk Tidskrift för vittnerhet, vetenskap, konst och politik,* utg. av R. F. v. WILLEBRAND. T. XCIX. H. I—III. Hfors 1925.
- Helsingfors stads statistik.* III. Sjöfart. 1918—23. — IV. Helsingfors stads tekniska verk. 1924. — V. Stadens räkenskaper och bokslut. 1924. Hfors 1925.
- Industria.* Svenska Arbetsgivareföreningens Tidning. Red. AXEL BRUNIUS. Arg. XXI. Nr 16—19. Sthlm 1925.
- Institut International d'Agriculture, Rome.* Annuaire international de statistique agricole 1924—1925. — Bulletin de statistique agricole et commerciale. 1925. No 8—9. Rome 1925.
- Kommersiella Meddelanden,* utg. av K. Kommerskollegium. Arg. 12. Nr 15—18. Sthlm 1925.
- Meddelanden från Handelskammaren i Geve.* Register 1907—1924. Geve 1925.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringslif. Arg. XX. Nr 31—39. Hfors 1925.
- Nationalekonomisk Tidskrift.* 1925. H. 3—4. Kbhvn 1925.
- Nordisk Försäkringstidskrift.* 1925. Nr 4. Sthlm 1925.
- Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie.* Anno XXXIV. Fasc. CCCXCI. Roma 1925.
- Skogen.* Utg. av Sv. Skogsvårdsföreningen. Arg. 12. H. 8—9. Sthlm 1925.
- Sociala Meddelanden,* utg. av K. Socialstyrelsen. 1925. Nr 8—9. Sthlm 1925.
- Statistisk Månadsskrift.* Arg. XX. H. 7. Sthlm 1925.
- Svensk Finanständning.* Arg. III. Nr 45—52. Sthlm 1925.
- Svensk Juristtidning.* 1925. H. 3. Sthlm 1925.
- Svensk Tidskrift.* Utg. av GÖSTA BAGGE och VERNER SÖDERBERG. 1925. H. 5. Sthlm 1925.
- Svenska Landsbyggnads Kommunaltidning.* Red. GUSTAV A. ALDÉN och JANRIK BROME. 1925. Nr 8—9. Sthlm 1925.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* Red. HELGE LINDHOLM. 1925. H. 5. Sthlm 1925.
- Sveriges officiella statistik.* Kooperativ verksamhet i Sverige år 1923. Av K. Socialstyrelsen. Sthlm 1925.
- Tiden.* Red. NILS KARLEBY. 1925. Nr 5. Sthlm 1925.
- Tidskrift,* utg. av Juridiska Föreningen i Finland. 1925. H. 4. Hfors 1925.
- Tirfing.* Tidskrift för nykterhetsfrågans studium. Red. AUGUST LJUNGGREN. 1925. H. 6—7. Sälå 1925.
- Weltwirtschaftliches Archiv.* Zeitschrift des Instituts für Weltwirtschaft und Seeverkehr an der Universität Kiel. Herausgegeben von Dr. sc. pol. BERNHARD HARMS. Band 22. H. 1. Hamburg 1925.
- HALLEMBERG, AUG., Om barns religiösa fostran ur rättslig synpunkt. Lund 1925. C. W. K. Gleerup.
- KELSEN, HANS, Allgemeine Staatslehre. Berlin 1925. Julius Springer.
- REUTERSKIÖLD, C. A., Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella öfverenskommelser m. m. Tredje delen. Uppsala 1925. Almqvist & Wicksells Boktryckeri A. B.

**Brand- och Lif-  
försäkringsaktiebolaget**

**S K Å N E**

**M a l m ö**

Samtliga fonder 31/12 1925

c:a 54,000,000 kr.,

därav garantifondsförbindelser 10,200,000 kr.

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

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

■ ■ ■

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

försäkringar meddelas av

**Försäkringsaktiebolaget**

**M A L M Ö**

genom bolaget Skånes agenter