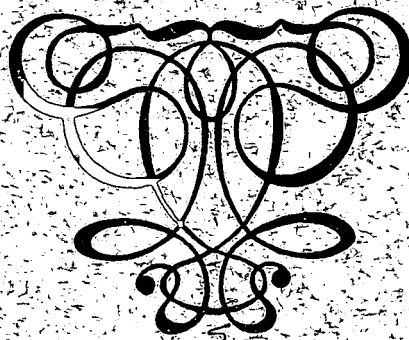


# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

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



## INNEHÅLL

Fredrik Lagerroth, Regeringsformen § 73. — Hilding Lundellus, Om rösträtt å vägstämman, jämte några ord om förfarandet. — Översikter och meddelanden: I. Politik: Medicinalstyrelsens organisation i historisk belysning. Av Gunnar Hedén. — Individuella fri- och rättigheter i Sovjetryssland. Nyare tendenser inom den ryska beskattningen. Av Gustaf Olsson. — II. Statistik och ekonomi: Diskontosänkningen. Av E. Sommarin. — Statsregnskapsreform i Norge. Av J. B. Hjort. — Litteraturgranskningar: Mikael H. Lie, Minister-Ansvaret ute och hemma. Anm. av Erik Fahlbeck. — Främmande grundlag i svensk översättning. Av V. A. Rinander.

ÅRG. 30

MAJ 1927

HÄFT. 2

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

Tidskriftens redaktion handhaves, under överinseende av Fahlbeckska stiftelsens kollegium (professorerna S. WALLENGREN, R. MALMGREN, S. WICKSELL, E. SOMMARIN, L. WEIBULL, G. CARLSSON och M. P. NILSSON), närmast av professor MALMGREN som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, under medverkan av professor SOMMARIN (nationalekonomi) och professor S. WICKSELL (statistik).

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 december 1926.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN.

---

Av Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen har utkommit:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. En kritisk studie över socialdemokratisk världsåskådning. 1920. Pris kr. 4.—
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånemarknaden. Studier i Lübecks pundfullsböcker och pundfullskvitton 1368—1369 och 1398—1400. 1922. Pris kr. 3:50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3.—
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oävsättlighet. En redogörelse för svensk praxis. 1925. Pris kr. 5.—
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. Några nationalekonomiska synpunkter. 1925. Pris kr. 1.—
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4:50.
- VII. CURT ROHTLIEB: Johan Fischerström. En studie i upplysnings-tidens tankeliv. 1926. Pris kr. 1:50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nådefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2:75.

## REGERINGSFORMEN § 73.<sup>1</sup>

AV

LEKTOR. FREDRIK LAGERROTH.

R.F. § 73 erhöill 1809 följande lydelse: inga nya pålagor, utskrivningar av manskap, eller av penningar och varor, må hädanefter, utan riksens ständers fria vilja och samtycke, i den ordning förut nämnt är, påbjudas, uppbäras eller fordras. Någon annan förändring har den icke undergått än att orden »riksens ständers» 1866 utbyttis mot »riksdagens». Den har emellertid blivit föremål för skilda tolkningar både inom vetenskapen och i praktiken, och en ingående analys av dess innebörd torde därför vara väl motive-rad. Så väl som övriga paragrafer uti vår utpräglad historiska författning kräver den emellertid för att bliva rätt förstådd, att man tager del icke blott av de närmaste förarbetena till densamma utan ock av de författningsbestämmelser i tidigare lagverk, som kretsas kring samma problem som det, varpå den söker giva en lösning.

Landslagens konungabalk fordrar av konungen, att han i normala fall skall nöja sig med allmogens laga utskylder, men tillerkänner honom rätt att för utomordentliga fall, till vilka först och främst hör krig, lägga på sitt land ny tunga och nya pålagor under förutsättning att på visst angivet sätt sammansätta landskapsnämnder först satts i tillfälle att överväga, vad hjälp som kunde vara allmogen drägligast. I princip är ståndpunkten redan här densamma som i R.F. § 73, om icke möjligen med den skillnaden, att folk-makten i landslagen dock förutsättes vara förpliktad att icke lämna konungen i sticket. 1600-talets försäkringar, som nära ansluta sig

<sup>1</sup> Första delen av denna uppsats utgjorde min provföreläsning i statsrätt vid Stockholms högskola den 27 sept. 1926 över självvalt ämne.

till landslagen — denna var ju alltjämt gällande —, tillerkänna dock rättsligt sett folket full frihet att säga ja eller nej, i det kungen får lova att icke påbjuda några krigshjälper, gärdar eller andra pålagor samt utskrivningar utan riksens råds vetskap och råd och deras samtycke som vederbör. Även det karolinska enväldet står kvar på landslagens statsrättsliga ståndpunkt. Vad ständerna, som nu allt bestämdare framträda som folkets representant, bestämma i 1689 års riksdagsbeslut, som ibland påstås ha givit kungen också beskattningsmakten i händer, är endast att kungen skall få lov att uppbära en viss noga bestämd bevillning, så länge det krig varar, Karl XI vid den tiden är nära att råka uti. Man finner det tydligen för krigets effektivitet menligt, att kungen, sedan det redan utbrutit, skall behöva sammankalla ständerna och underhandla med dem, innan han kan få de medel han behöver. Därför ger man honom ock lov, att, i avvaktan på att bevillningarna hinna uppbäras, med anvisning på dem uppnegotiera den summa, de kunna inbringa. Men därtill ger man Karl XI också rätt att, i fall nämnda bevillningar ej räcka till krigsbehoven, 1689 och de följande åren, så länge kriget varar, uppnegotiera så stor summa, som nödvändigheten fordrar. Denna summa skola ständerna sedan, när Gud förlänar fred, efterhånden betala. Ej heller härvid kommer man egentligen stort utöver landslagen, ty denna förutsatte dock, att kungen fick vad kriget krävde, och ständerna ha bevarat sin rätt att efter kriget samlas och då fördela den börda, skuldens amortering och förräntning kan medföra, på sådant sätt mellan skilda samhällsklasser och skilda generationer, att den blir draglig. Om några likartade utfästelser för fredstid är det aldrig tal och ej heller om någon rätt för kungen att ens i krig påbjuda andra skatter än den, ständerna redan åtagit sig. Frihetstidens regeringsformer hävda därför allenast en ännu existerande fast av den andre enväldskungen redan 1699 kränkt rätt, då de i § 5 bestämma, att k. m:t väl äger freda och frälsa sitt rike emot fiender men ej må därtill emot lag, kungaeden — landslagens kungabalk var ännu ej avförd som offentlig rättsnorm — och försäkringen pålägga undersåtarna några krigshjälper, gärdar, utskrivningar och andra avgifter utan riksens ständers vetskap och samtycke. Man förstår dock, att krig förändrar situationen, och medger i R.F. § 6, att k. m:t,

som ju måste försvara riket mot fientligt anfall utan att avvänta ständernas sammankomst, får när fientligt angrepp äger rum, utskrive för försvaret nödvändig och oundgänglig gärd, till dess rikens ständer kunna sammankomma. På sätt och vis går man därvid utöver enväldets statsrätt, som fixerat den gärd, kungen i händelse av krig skulle få påbjuda. Den större hänsynen till folkmakten består däri, att ständernas omedelbara sammankomst påfordras och ej får anstå till efter fredsslutet. I alla stycken utöver det karolinska enväldets legala ståndpunkt går däremot 1772 års regeringsform, som i § 45 bestämmer: k. m:t äger frida och frälsa riket, särdeles mot utrikes och fienders makt; men må ej emot lag, kungaed — landslagen, 1734 avförd som offentlig rättsnorm, är som sådan nu återupplivad — och försäkran pålagga undersåtarna några krigshjälper, nya gärder, utskrivningar och andra avgifter utan rikens ständers vetskap, fria vilja och samtycke; dock undantagande den olyckliga händelse att riket med härsmakt angripet bleve; då äger k. m:t rätt att taga de mått och steg, som med rikets säkerhet och undersåtarnas fromma överensstämmande äro; men så snart kriget upphör, böra ständerna sammankomma och de nya gärder, som för krigets skull pålagda blivit, genast upphöra. Konungen äger således att i händelse av krig pålagga de gärder, han vill, vad tydligen är något annat än att han får upphandla medel, som ständerna sedan betala genom skatter, de få fördela, som dem synes rättfärdigt. Om ständernas sammankomst efter kriget ock direkt påfordras, så ställas de dock i fråga om krigsbördorna inför en fait accompli. Och till de mått och steg, kungen får vidtaga, höra tydligen ock utskrivningar utöver dem, som genom indelningsverket stabiliserats. I kraft av § 45 är det ock, som Gustav IV Adolf icke blott påbjöd sina krigsgärder, av vilka den sista uppgick till fem gånger det normala bevillningsbeloppet, utan ock utskrev det lantvärn, som gick ett så ohyggligt öde till mötes.

Det är dessa erfarenheter, man har för ögonen, när man 1809 går att skaffa riket en ny regeringsform. Radikalt gör man på beskattningsrättens område upp räkningen med den närmast förgångna tiden och anknyter därvid avsiktligt till gammal svensk rättsåskådning och äldre svenska lagbestämmelser. Detta sker redan i det bekanta Håkanssonska förslaget, som för förståelsen av den

paragraf, vi här upptagit till analys, är av avgörande betydelse. Beskattningsrätten förutsättes alltid rätteligen ha tillhört svenska folket, och dess utövning tillerkännes dess representation genom de bekanta orden i II § 7: svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av rikens ständer vid allmän riksdag. De gå sedan igen uti R.F. § 57, i vilken man blott tillagt ordet »allena» efter rikens ständer, för att ytterligare inskräpa, att ständerna äro ensamma om beskattningsrättens utövning. Att det ej som ett adverbial i ålderdomlig betydelse av allenast anknyter sig till allmän riksdag framgår bäst av att man tänkt använda ordet »endast» men ratat det. I närmare anknytning till äldre bestämmelser även till ordalagen formuleras den paragraf, II 25, som vederbörligen förkortad men i sak föga ändrad går igen i R. F. § 73. Inga nya pålagor, utskrivningar av folk, där de sistnämnda icke redan stadgade äro, eller av penningar och varor måge utan rikens ständers fria vilja och samtycke, i den ordning förut nämnt är, påbjudas, uppbäras eller fordras. Bliver riket med härsmakt angripet, då äger konungen taga de mått och steg, som rikets fredande och försvar fordra, genom de medel, som till konungens disposition anordnade blivit. Äro de icke tillräcklige, kalle rikens ständer för att med dem överlägga om de utvägar, vilka omständigheterna kräva. Att det allt fortfarande är krigets utomordentliga behov, som göra beskattningsrätten till ett särskilt delikat problem, blir av detta första utkast till R.F. § 73 tydligt och klart, liksom att man nu funnit på andra utvägar än tillförene att förlika rikets försvarsbehov och folkets självbestämmanderätt. Det talas om medel, som till kungens disposition anordnade blivit, och att därmed avses något bestämt anslag framgår av II § 13, där det strax efter den paragraf, som handlar om anslag till de vanliga huvudtitlarna, säges, att det dessutom för oförutsedda händelser bör avsättas och anslås en tillräcklig summa att vara tillgänglig, när konungen efter statsrådets hörande finner den för rikets försvar oundgängligen nödig. Bestämmelsen uti R.F. § 63 om de båda kreditiven är däri förebådad. H.F. nöjer sig dock icke med ett särskilt anslag att lyfta i utomordentliga fall utan reserverar ock åt konungen för krigsutbrott en noga avgränsad gärd i stället för den villkorligt åtagna bevillning och medgivna lånerätt, den provisoriska beskatt-

ning eller den fullkomligt konturlösa förfoganderätt, som de karolinska, frihetstida och gustavianska statsskicken var i sin stad ställt till kungens rådighet i händelse av krigsutbrott. Härom handlar II § 27, som, fast den utgör ett undantag från den i II § 25 stipulerade regeln, gestaltar sig som en definition. Dess uppgift är ju ock att avgränsa en kunglig rätt, som 1772 års regeringsform lämnat obegränsad. Med gärd, den konungen äger fordra, heter det, förstås endast det sammanskott av födande varor, som uti en landsort kan bliva erforderligt till krigsfolkets underhåll under dess tåg eller marsch, när de ställen, där detta tåg inträffar, icke förmå trupperna med nödigt uppehälle förse. Men denna gärd eller sammanskott bör genast med penningar efter de fastställda markegångar den levererande betalas och gottgöras samt får icke utsträckas till trupper, som på någon ort bliva liggande eller under krigsrörelser nyttjas, då trupperna böra utur därtill samlade magasin eller förråd med deras behov varda försedde. Likaväl som regeln upptages undantaget i R.F., där det ock som sådant formuleras i omedelbar anslutning till § 73. Konungen äge ej makt att fordra någon annan gärd till utförande av ett uppkommet krig, än nämnda sammanskott, som emellertid betalas efter markegångspris med förhöjning däruti till hälften av deras belopp.

Vi ha sålunda sett R.F. § 73 och därtill nära anslutna paragrafer växa fram ur H.F. utan att till dess stadganden lägga något egentligt nytt. Vad § 73 beträffar skiljer den sig från sin föregångare i H.F. genom sin större korthet och precision. Man har tagit bort de två sista meningarna såsom skäligen onödiga och därtill även reservationen i fråga om utskrivningar »där de sistnämnda icke redan stadgade äro». Dess historiska förklaring är given genom vad som redan sagts om den Håkanssonska paragrafens genesis och dess juridiska kommentering synes icke heller erbjuda några vanskligheter. Kungen är rättsligt förhindrad att framdeles i någon situation själv avfordra sitt folk några nya skatter utom nämnda sammanskott av livsmedel, som för övrigt knappast är att betrakta som en skatt ens i detta ords vidsträcktare mening, då ju prestationen rikligen honoreras. Snarare kan man tala om en expropriationsrätt.

Så långt är nu allt gott och väl, så till vida som inga stridiga meningar om paragrafens tolkning uppstått. Vi ha emellertid tills

vidare lämnat å sido orden »i den ordning förut nämnt är», och det är om deras innebörd striden står. Hänvisningen är onekligen något vag, ty de föregående paragrafer i R.F., som handla om riksdagen, d. v. s. § 49 och följande — och längre tillbaka kan man icke gärna gå — innehålla uti den ursprungliga formuleringen icke ordet ordning. Man har emellertid i allmänhet ansett sig icke behöva gå längre tillbaka än till § 57, som inleder en serie paragrafer om statsregleringen. Då däri bevillningsvägen anges såsom den, på vilken nya skatter komma till stånd, har man ansett innebörden av § 73 vara den, att inga nya pålagor få beslutas annat än i form av bevillningar. Inför en så radikal konsekvens har dock Rydin ryggat tillbaka både i »Svenska Riksdagen» och i svenska riksdagen. De nämnda orden behöva ej, skriver han i »Svenska Riksdagen» II: 1 s. 26, hänföras blott till de paragrafer, som röra bevillningen, utan synas innebära en ytterligare inskärpning av den grundsats, som genomgår grundlagen i fråga om beskattning, att riksdagen aldrig kan anses förpliktad att åtaga sig nya skatter eller avgöra frågor om skattelagars ändrande, förrän k. m:ts proposition om statsverket blivit överlämnad och tillfälle blivit riksdagen berett att pröva statsverkets behov (R.F. § 62), samt tillika att dessa frågor, omständigheterna må vara huru tvingande som helst, ej må kunna till omedelbart avgörande upptagas i riksdagens plena (jfr § 56 i 1809 års R.F.), förrän de blivit i utskott utredda. I en utskottsreservation från 1890 har han i stället för § 62 bland de åsyftade paragraferna infört § 57, som ju i sin äldre formulering låter folkets beskattningsrätt utövas av riksens ständer allena vid allmän riksdag, och förmenar, att ordet »hädanefter» riktar sig mot den makt, kungen enligt F.S.A. § 5 hade att i beskattningsfrågor överenskomma med ständerna ståndsvis även utom riksdagen, ävensom emot dylika frågor handläggning under gustavianska tiden av ett hemligt utskott. Intet hinder finnes för konung och riksdag att behandla frågor om sådana pålagor, som ej i § 60 uttryckligen angåves vara bevillningar, som lagfrågor, och så hade också skett med sådana, som ej hade samband med statsregleringen<sup>1</sup>.

Rydins tolkning förefaller redan vid en ytlig granskning föga rimlig. Skulle lagstiftaren verkligen ej haft annan mening med de

<sup>1</sup> Reservationen avtryckt i Hagman, Sveriges grundlagar. Sthlm 1902 B 100.



inskjutna orden »i den ordning förut nämnt är» än att i ett speciellt fall inskräpa vad som redan gäller som en generell regel, så kunde han ju lika gärna utelämnat dem. De göra ju då varken till eller från. Lagstiftaren har för övrigt 1866 så omformulerat § 57, att däri knappast längre finnes något för § 73 att syfta på, och om han också då uti § 56 insatt ordet »ordning» — i vilken ordning konungens propositioner så ock av riksdagsmän inom kamrarna väckta frågor, må till avgörande företagas, därom stadgas i riksdagsordningen — så är ju därmed intet vunnet. Äro verkligen de omtvistade orden så menlösa, att de ej utsäga mera än att R.O. också skall tillämpas, då riksdagen avgör frågor om nya pålagor?

Fortsätter man granskningen av Rydins kommentar av R.F. § 73 blott så långt, att man ägnar R.F:s närmaste föregångare, H.F., ett närmare studium, finner man ock, att den berömda rättslärarens ståndpunkt ej är hållbar. Den paragraf, som i H.F. motsvarar R.F. § 62, nämligen II § 12, säger: R.St. äga att, *i den ordning här nedanför utstakas*, sedan behoven blivit granskade och den brist uttrönt, som med särskilda tillskott måste fyllas, fastställa och anslå de summor, vilka till varje utgifts huvudtitel uti riksstaten finnas nödvändiga. Mellan denna paragraf och II § 25, motsvarigheten till § 73 och ovan redan in extenso citerad, måste den »ordning» finnas utstakad, som den sistnämnda paragrafen syftar till, men själv kan den icke vara avsedd, åtminstone i H.F. De mellanliggande paragraferna visa sig nu motsvara §§ 63—72 i R.F. samt därjämte även § 54, som ju handlar om hemligt utskott, samt § 53, så vitt den bestämmer om bevillningsutskott. Inom den nämnda serien paragrafer i H.F. innehålla dock blott §§ 17—22 bestämmelser av det slag, att de i detta sammanhang kunna komma i fråga, och de bestämma, att ett hemligt utskott skall utses, som bl. a. handlägger allt vad statsverket och dess reglerande angår, och där två stånd stanna mot två uti det, som rör antingen statens reglerande eller bevillningens därefter lämpade belopp i det hela, beslutar med ständernas rätt. Avvika tre stånd från hemliga utskottets mening, förbliver det efter deras beslut. Yppar sig åter skiljaktighet emellan riksstånden om bevillningens grunder, deras tillämpning och bevillningens fördelning till utgörande och inga föreställningar från hemliga utskottet hjälpa, så avgöres saken genom be-

slut in pleno plenorum inför konungen på rikssalén. Det är tydligen denna ordning, som ock skall tillämpas, när riksdagen beslutar om pålagor, som ej ingå i statsregleringen. K.U. ville ej reflektera på nämnda procedur utom i vad angick tre stånds seger över det fjärde i angivna frågor och tillgrep vid stridigheter i andra fall votering i förstärkt statsutskott, men att det är till denna ordning, R.F. § 73 hänvisar uti 1809 års ursprungliga regeringsform, är obestriddigt. Det kan därför ej råda tvivel om att § 73 numera kräver gemensam votering mellan kamrarna, när de stanna i olika beslut om åtagandet av nya pålagor över lag, och dessa ej varda sammanjämkade. Om i § 62 orden »i den ordning här nedanføre utstakas» tagas bort, så öppnas därigenom möjligheter för att hänvisningen i § 73 också kan avse tidigare paragrafer, i den mån dessa innehålla något, som kan rubriceras som ordning, men att den i varje fall avser §§ 69—71, det måste anses vara höjt överall diskussion.

Det vunna resultatet i fråga om syftningen med »i den ordning redan nämnt är» behöver dock kanske icke innebära mera än att nya pålagor beslutas i samma form som bevillningar. Det kunde ju tänkas, att de ej alltid som dessa blott finge utgå för en statsregleringsperiod i sänder. Den paragraf, som i H.F. motsvarar R.F. § 61 och stadgar, att de bevillningar, den ena riksdagen åtager sig, skola utgå till slutet av det år, då den nya riksdagen hålles, går ju omedelbart före den paragraf, som innesluter de betydelsefulla orden »i den ordning här nedanføre utstakas». Även om i R.F. denna spärr borttagits, så blir det dock mer otvunget att kalla formerna för ett ständerbeslut för en ordning än att därmed avse ett sådant besluts räckvidd i tiden. Icke utan betydelse är härvid, att »i den ordning redan nämnt är» bestämmer samtycke — samtyckandet sker i en viss ordning — och icke som 1809 års K.U. senare under riksdagen synes läsa sin egen grundlag »påbjudas, uppbaras eller fordras». Vore den senare läsarten riktig, skulle nämligen hänvisningen i § 73 icke hava annat att anknyta sig till än just § 61 och möjligen § 64 — bevillningarna skola vara under konungens disposition —, då det ju är kungen som påbjuder de nya pålagorna. Att en sådan läsart dock ej är möjlig framgår därav, att om parentesens endast får omfatta »utan riksdagens fria vilja

och samtycke», förbudet mot nya skatter utan riksdagens samtycke inskränker sig till det fall, att de påbjudas i den förut nämnda ordningen, och det kan ju ej vara meningen. Tänkbart vore ju — och så anser kanske K.U. vid nämnda tillfälle — att »i den ordning förut nämnt är» uppträder koordinerat med »utan riksdagens fria vilja och samtycke», men svårligen kan kommat mellan de båda uttrycken, som för övrigt i ett par exemplar av H.F. saknas, stå i stället för ett »och». Bäst är att bli vid den läsning, till vilken H.F. så oförtydligt visar hän, då den använder ordet »ordning» både i § 12 och § 25 och i den förra alldeles obestriddigen avser formerna för ständerbesluts fattande, nämligen, att samtycket ges i den nämnda ordningen. Så läser ock den siste tolkaren av § 73, C. A. Reuterskiöld, då han om förbudet säger, att det innebär, att nya pålagor kunna av k. m:t påbjudas endast efter erhållet samtycke från riksdagen samt att detta samtycke ges i samma ordning som samtycket till bevillningar. Längre vill han emellertid ej sträcka överensstämmelsen mellan bevillningar och nya pålagor överhuvud. Huruvida dylika pålagor och besvär — förbudet omfattar enligt Reuterskiöld alla slag av pålagor i pengar och av besvär in natura — även i övrigt anses som bevillningar, är däremot icke sagt, menar han, utan detta beror av riksdagen själv att bestämma. Om sålunda riksdagen vill tillskapa en ny ordinarie skatt, fordras härför, dels att skattebeslutet tillkommer under iakttagande av de former, som gälla för bevillningsbeslut, dels att riksdagen i samma ordning bestämmer, att denna skatt icke skall utgå blott för budgetåret utan såsom stående; även om beslutet får formen av en skatteförfattning och t. o. m. skulle kallas för lag, blir det rättsligen sett icke lag i konstitutionell mening, oaktat k. m:t därtill samtyckt. K. m:ts samtycke innebär blott ett mottagande av skatten. Detsamma gäller om besvär, som åtagas utan att betecknas som bevillningar<sup>1</sup>.

Kan det nu vara skäligt att stanna inför denna tolkning såsom den riktiga? Väl att märka skiljer den sig från Rydins så väl genom att medge, det gemensam votering skall komma i fråga vid nya pålagors åtagande, som genom förnekandet att åtagandet sker genom lag av konung och riksdag gemensamt. Vi slippa således från den

<sup>1</sup> Se Reuterskiöld, Sveriges Grundlagar I s. 128.

egendomliga konstitutionella hybrid i form av gemensam votering i en lagfråga, vartill vi skulle komma fram, därest vi ej modifierade den Rydinska uppfattningen längre än som nödvändigt betingades av den bevisning, som redan förebragts på grundval av studiet av H.F. Otivelaktigt har ock denna modifikation stöd för sig så väl i H.F. som K.U:s egna förarbeten till R.F. Ut i avd. II § 31 talar nämligen den förra om gemensamt beslut av kung och ständer som en ordning för sig av annat slag än den i avd. II §§ 12 och 25 nämnda. Det militära indelningsverket skall förbliva till dess huvudgrunder orubbat, intill dess konung och ständer finna nödigt någon ändring däruti samfällt att göra, kunnande ingen ny eller tillökad rotering utan i samma ordning tillkomma eller äga rum. Detta betyder dock kanske mindre, ty i de två andra paragraferna har man ju blott haft anledning uttala sig om ordningen för fattandet av ständernas beslut. Men i själva § 25 har efter orden »utskrivningar av folk» gjorts reservationen »där de sistnämnda icke redan stadgade äro» och i Järtas koncept till R.F.<sup>1</sup> har därefter inflikats »eller av riksens ständer gemensamt med konungen stadgade bliva». Man har säkerligen i H.F. tänkt på en sådan institution som vargeringen och velat förbehålla k. m:t rätt att fortfarande i kraft därav utskrivna reservmanskaper, vad ju må kallas för en ny utskrivning, och Järta har sedan tillagt de sist citerade orden i syfte att för framtiden gardera rätten för k. m:t och ständer att i sådana ting besluta gemensamt. Reservationen i H.F. kan dock synas onödig, för så vitt den vill skydda redan gällande rättsordning, men den kan ju mycket väl ock avse sådana regler för utskrivningen, som i framtiden redan äro stadgade, när ny utskrivning behöver påbjudas. I senare fallet blir syftet med Järtas tillägg i alla fall att pointera, att det framdeles är k. m:t och ständerna gemensamt, som bestämma. Men dessa reservationer förlora sin mening, om orden »utan riksens ständers fria vilja och samtycke, i den ordning redan nämnt är», lämna möjlighet öppen för i allt väsentligt samma procedur, som de förstnämnda avse, d. v. s. normering i lag. Rimligast är, att läsa paragrafen, sådan den fylligast utformats av Håkansson och Järta, på följande sätt. Inga nya pålagor må av kungen påbjudas

<sup>1</sup> Tryckt i denna tidskrift 1897.

utan att ständerna beviljat dem. I fråga om utskrivningar står honom dock även lagstiftningsvägen öppen. Genom att först stryka Järtas tillägg och sedan H.F:s reservation har man avklippt möjligheten att reglera någon ny pålaga i lagstiftningsväg. Man må icke invända, att man strukit reservationerna, därför att de tett sig meningslösa. Genom att borttaga dem har man borttagit den grundlagsbestämmelse, i kraft varav några pålagor kunnat bli föremål för normering av kung och ständer gemensamt. Deras fastställande blir riksdagens ensak. Konungen har därvid blott att taga mot, säger Reuterskiöld. Hans uppfattning är i detta fall analog med den konstruktion, en annan rättslärdd gör av konungens och riksdagens olika ställning till statsregleringen. »Konungens beslut att göra en utgift och riksdagens anslag äro ej kongruenta viljeakter, möjliga att sammanfatta i ett gemensamt beslut. Konstruktionen av statsregleringen blir att riksdagen 'anslår'; d. v. s. ställer till förfogande, mer eller mindre strängt fixerade summor penningar för bestämda utgiftsändamål, konungen sedan obetaget att begagna eller icke begagna riksdagens anbud»<sup>1</sup>. Konungens roll blir — om han nu vill mottaga den pålaga, svenska folket genom sin representation erbjudit sig att bära — att påbjuda densamma. Med lika liten framgång skall man kunna åt kungen vindicera en medbestämmanderätt i fråga om den erbjudna skattens fortsatta utgående, som man försökt att utrusta honom med veto i fråga om vad man oegentligen kallar borttagandet av ordinarie statsanslag<sup>2</sup>. Riksdagen är den enda, som har att anslå medel för de olika statsändamålen, och den får ej göra det för mer än en statsregleringsperiod, d. v. s. numera ett år i sänder.

Men kan den då åtaga sig en pålaga som ordinarie? Är det ett besvär, som den på detta sätt åtager sig, så tillskapar den ju ock ett beständigt anslag, ty för besväret är just konstitutivt, att inkomst och utgift sammanfalla. I stället för att anslå pengar till värvandet av en armé kan man ju bevilja en motsvarande utskrivning av manskap. Men även om man medger rätten att så kringgå grundlagens

<sup>1</sup> Söderquist, Om konungens i Sverige rätt att förfoga över statens tillgångar, Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Finland 1914, s. 298.

<sup>2</sup> Om det oriktiga häri se Hjærne, Statsreglering och konungamakt, i Svensk Tidskrift 1874 t. ex. s. 396 f., och Söderquist i anförda arbete s. 294 f.

mening med den årliga statsregleringen, så blir frågan, huru riksdagen skall kunna förbindas att lämna en pålaga intakt, som den själv ensam har bestämmanderätt över. Pålagan måste en dag synas otidsenlig, men vem kan avskaffa den om ej riksdagen och det helt ensam? Men vad den kan göra efter tio år, kan den göra efter ett.

Den olikheten skulle ju då i alla fall existera mellan bevillningar och pålagor överhuvud, att de förra blott åtagas för ett år i sänder, medan de senare kunna åtagas tills vidare. Men ingen bevillning utom inkomst- och förmögenhetsskatten blir föremål för uttryckligt beslut vid varje lagtima riksdag, utan anses övriga bevillningar åtagna genom s. k. konkludent handling, här uppförandet i budgeten<sup>1</sup>. Också ha dock bevillningar åtagits tills vidare utan att uppföras i riksstaten<sup>2</sup>. Men varutiinnan skilja sig då pålagor, som åtagas bevillningsvägen och tills vidare, från bevillningar. Otvunget låta sig till sist orden »i den ordning redan nämnt är» tolkas så, att de avse icke blott former, som gälla för åtagande av bevillning, utan ock tiden för bevillnings utgående. Därmed hava vi ock nått utöver Reuterskiölds ståndpunkt. Om en riksdag kunde förvandla nya pålagor till ordinarie inkomst, skulle den kunna göra folkets självbeskattningsrätt om intet, liksom tidigare riksförsamlingar omintetgjort folkfriheten genom införandet av stående skatter. Ett sådant förfaringsätt vore i strid mot innebörden av § 57, som, sammanställd med § 62, förutsätter, att varje riksdag oberoende av sina föregångare åtager sig skatter för täckande av de statsbehov, den varje särskilt år anser ofrånkomliga. Visserligen finns det pålagor, som till sin natur äro sådana, att de omedelbart täcka ett statsbehov och därför ej kunna anslås till täckande av utgifter, som riksdagen uppfört i riksstaten, nämligen besvärerna, bland vilka utskrivningen av manskap intager ett framstående rum, men just till tryggnad av att även dessa åtagas som bevillningar finns § 73 till. Förvandling av bevillningar till ordinarie skatter ha tidigare i stor skala ägt rum i Sveriges historia, särskilt under 1600-talet, dels genom usurpation från regeringens sida, dels genom frivilliga överenskommelser med allmogen. Till det senare slaget höra knektekontrakten,

<sup>1</sup> Malmgrens grundlagskommentar, Sthlm 1921 s. 54.

<sup>2</sup> Se Widell, Tvenne statsrättsliga frågor rörande bevillningarna, i denna tidskrift 1905 s. 171 f.

genom vilka de i bevillningsväg åtaga utskrivningarna ersattes med ständigt knektehåll. Nu har man berövat sig möjligheterna för en ny sådan transaktion även i fråga om utskrivningarna och återgått till bevillningssystemet. I känslan av denna bestämda brytning med den närmast föregående tiden har man så i elvte timmen insatt det juridiskt irrelevanta ordet »hädanefter». Intet skäl finns att med Rydin i detta sammanhang bringa Englands »Mutiny act» på tal. Med tanke på att man icke längre hade möjlighet att genom lagstiftning införa stadigvarande onera, gjorde man i själva grundlagen ett undantag från bevillningssystemet genom § 74. Hade 1809 års ständer ansett sig kunna trygga regeringens rätt till födande varor åt krigsmakten under krig genom överenskommelse med kungen eller genom ensidigt beslut av riksdagen, hade de väl icke belastat regeringsformen med en sådan bestämmelse. Man må å andra sidan icke mena, att lagstiftaren genom att i § 60 uppräknat vissa skatter, som äro bevillningar, lämnat åt riksdagen öppet att, om den så vill, åtaga sig andra skatter som stående skatter. Tull-, post- och husbehovsbrännerimedlen ha av de konstituerande ständerna överförts från de ordinarie statsinkomsterna till bevillningarna genom en mot kungamakten riktad offensiv, och postmedlen äro därjämte helt och chartaesigillataavgiften till en del icke skatter utan avgifter för erhållandet av en viss statens motprestation. Rimligare vore att ur orden »vad varje riksdag dessutom särskilt såsom bevillning sig åtager» — H.F. har uttrycket »i egenskap av bevillning» — utläsa ett medgivande åt riksdagen att åtaga sig en skatt också i egenskap av ordinarie. De innebära dock icke mera än att en möjlighet är lämnad öppen, som R.F. § 73 omedelbart tillstoppas.

\*

\*

\*

Även med den tolkning av R.F. § 73, som här gjorts gällande, finns dock möjlighet för k. m:t att förvärva nya inkomster utan anlitan- de av bevillningsvägen, ja t. o. m. utan någon medverkan alls från riksdagens sida. Vad staten skall betinga sig för vinst av sina affärsdrivande verk får k. m:t själv bestämma, därest icke såsom i fråga om postmedlen annorlunda stadgats i grundlagen, och är densamma helt att betrakta såsom en statens privatinkomst, så länge

denna driver sin verksamhet i konkurrens med enskilda. Uppträder den emellertid med ensamrätt att driva ett visst företag, så får det pris, som den enskilde erlägger för åtnjutandet av en statens prestation, tvångskaraktär och måste räknas till de offentliga statsinkomsterna. Dylika avgifter äro de bland inkomster av statens produktiva fonder upptagna telegraf- och telefonavgifterna<sup>1</sup>. Till avgifternas grupp höra emellertid ock de inkomster, som äro upptagna i riksstaten under rubriken uppbörd i statens verksamhet. Bankerna kunna icke undandraga sig »bidrag till bankinspektionen», men dessa äro dock ej att betrakta som skatter, ty de erläggas, som deras namn angiva, icke som kostnadsbidrag för statens verksamhet i allmänhet utan till betalning för en viss offentlig prestation. Dylika avgifter har lagstiftaren icke avsett skola fastställas som beviljningar, även om statsrättslig teori på grund av deras tvångskaraktär skulle räkna dem som pålagor. R.F:s terminologi är för osäker, för att man utifrån densamma skulle våga göra några deductioner. Kallar den icke i § 60 skatter för allmänna avgifter? Tryggt kan man i detta fall hålla sig till förklaringen i Ansvarighetslagen § 3, att avgifter, vilkas föremål äro inrättningar till enskildas gemensamma nytta och bekvämlighet, såsom båk-, bro-, färj- och andra avgifter av dylik beskaffenhet ej äro inbegripna under förbudet i R.F. § 60 mot förhöjning av allmänna avgifter utan riksdagens samtycke<sup>2</sup>. Men visserligen kan man förstå de strävanden, som inom riksdagen tidvis framträtt att få så inbringande avgifter som järnvägs- och telegrafmedlen uppförda vid sidan av postmedlen i § 60. K. m:t kan ju, där konkurrens med enskilda saknas, sätta avgifterna så högt, att de i stället för att blott giva skälig vinst å fonderade medel, realiter erhålla den karaktär av skatt de formåliter sakna. Större teoretisk än praktisk betydelse har däremot den reflexionen, att k. m:t skulle kunna låta en vidsträcktare statsverksamhet än nu finansieras genom avgifter av dem, som därav ha det mest påtagliga gagnet i varje särskilt ögonblick. Det var

<sup>1</sup> Om telegrafregalet se Hagman, Sveriges grundlagar 1902 s. 143.

<sup>2</sup> Se härom Malmgren: Om järnvägs-, telegraf- och telefontaxornas statsrättsliga natur, i denna tidskrift 1916 s. 266 f. Om statsinkomsternas systematik se Seligman, The classification of public revenues i The Quarterly Journal of Economics Vol. 7, 1892—93 s. 286 f.



detta, Karl XII försökte i stor skala under sitt sista regeringsår<sup>1</sup>. R.F. § 89 skulle kunna giva k. m:t möjlighet för en sådan transaktion. Men nu ha i stället i kraft av delegationsrätten en del sådana avgifter normerats uti av konung och riksdag gemensamt stiftad lag.

R.F. § 73 talar, som vi sett, om nya pålagor och anför som exempel både skatter och besvär. Rimligast torde härvid vara, att blott nya inkomsttitlar avses och ej tillika utökningar av gamla. Mot ökning av grundskatterna voro de olika stånden skyddade genom sina privilegier, till vilka rimligtvis också måste räknas k. m:ts försäkringar för både borgerskap och allmoge av 1789, varigenom kungen lovade, att ingen ny skattläggning skulle komma i fråga av vare sig städernas eller böndernas jordar. Till skydd mot en rubbning av jordnaturernas fixering har man aldrig avsett § 73 utan i stället § 114, där kungen förbindes respektera samtliga riksens ständers privilegier, beroende det på samtliga riksståndens överenskommelse och konungens bifall att låta dem undergå de förändringar och jämkningar, som rikets behov kunna fordra. Ej heller har man genom § 73 velat trygga sig mot ökning av rustning och rotering. Om normeringen av dessa besvär har man stiftat en särskild grundlagsparagraf, den 80:de, och där gjort konungs och ständers sammanstående beslut till villkor för en tillökad rotering liksom ock för en ny — dessa båda begrepp hållas i sär genom ett »eller». Också roteringen var för övrigt föremål för privilegiernas bestämmelser. Även för reglering av andra besvär äro bestämmelser träffade i R.F. Grunderna för utgörande av gästgiveri-, skjutsnings-, väghållnings- och byggnadsbesvärn — till de sistnämnda räknas skyldigheten att bygga tingshus, kyrka och prästgård — voro angivna i Byggningsbalken och eventuella friheter från dessa onera i privilegierna. I § 87, som bl. a. handlar om stiftande av civillag, samt i § 114 har man att söka regler för huru en omläggning av dessa skyldigheter skall äga rum. Om däri genom bördorna fördelas så, att nya samhällsklasser få deltaga däri, så kunna visserligen dessa tala om nya pålagor, men någon ny tunga lägges ej på folket som helhet, och k. m:t kommer ej i

<sup>1</sup> Se Fryxell, Berättelser ur svenska historien D. 28 s. 54 f.

besittning av nya resurser. De erhållna medlen måste användas för finansieringen av en angelägenhet, som förut erkänts påvåla det allmänna, och få ej dragas till andra ändamål. Man kan stegra kraven på t. ex. väghållning både kvantitativt och kvalitativt, men därav har statsverket som helhet ingen fördel. Andra besvär samt mantalspengarna äro fastställda i fristående lagar och kunna ökas och minskas i den ordning, som gäller för dessas stiftande. Om det möter svårighet finna en norm härför i R.F., så är det dock intet för dessa besvär säreget. Överhuvud är det tvivelaktigt, huruvida grundlagsbestämmelserna äro uttömmande för alla de fall av lagstiftning, som förekomma<sup>1</sup>. Flera av de ännu icke uppräknade besvären voro 1809 och äro än reglerade uti förordningar, som häröra från k. m:t enbart, nämligen lotsningen, den tillfälliga inkvarteringen, kungs- och kronoskjutsen. — Om dem bestämmas nu i förordningar av respektive 1862, 1842 och 1878. För deras del kunde man visa hän på R.F. § 89 såsom en slags ursprungsnorm. Lagen om den ständiga inkvarteringen av den 22 febr. 1841 synes av ingressen att döma vara stiftad av k. m:t och riksdagen gemensamt<sup>2</sup>, men i kraft av vilken paragraf i R.F. har det skett? Om

<sup>1</sup> Se härom Rydin: Svenska riksdagen II: 1 s. 16 f., 21. Jfr Carlesons och De Geers anföranden i F.K. f. m. den 3 mars 1875. Rydins försök att därvid till stöd för att kung och riksdag ha grundlagsenlig rätt att gemensamt lagstifta i frågor, för vilka lagstiftningsregler ej annars nämnas i R.F. åberopa orden i R.F. § 87 mom. 1: ej må kungen utan riksdagens samtycke och ej riksdagen utan kungens någon ny lag göra eller gammal avskaffa, framgångsrikt kritiserat av Thulin i Konungens ekonomiska lagstiftning s. 135 f. Thulin, som anslutit sig till Rydins tolkning av § 73 (a. a. s. 116), anser dock grundlagens bestämmelser i regel uttömmande (a. a. s. 143). Samma uppfattning hos Herlitz, Om lagstiftning I Sthm 1926 s. 252, som utgår från »idén om grundlagarna såsom ett i sig sammanhängande helt, utan luckor». Jag har dock ej kunnat förstå, huru man ur R.F. § 4 som reservstadgande kan utläsa, att konung och riksdag kunna samfällt besluta rörande de ämnen, som ej regleras av de särskilda lagstiftningsbestämmelserna, och att de för ett sådant beslut kunna välja lagstiftningsaktens form.

<sup>2</sup> Se ingressen till inkvarteringsordningen för städerna utom Stockholm under nämnda datum, där det heter, att K. m:t, sedan R.St. anmält, att de för deras del antagit och gillat ett uppå K. m:ts befallning utarbetat och till R.St:s granskning överlämnat förslag till I.O., velat samma I.O. med de därvid av ständerna gjorda tillägg och förklaringar gilla och fastställa. I ingressen till I.O. för Stockholm av den 28 febr. 1856 heter det åter, att K. m:t under övervägande av kommitterades även R.St. meddelat förslag förordnat etc. Tågord-

i kraft av § 87 borde högsta domstolens utlåtande hava inhämtats. Så har dock icke skett<sup>1</sup>. Ingen av de nämnda förordningarna torde dock hava medfört någon utökning av vederbörande besvär och aktualiserat frågan om k. m:t kunde göra sådant utan riksdagens medverkan. I andra fall åter, nämligen då det gällt postskjuts, kronobrevbäring, fjärdingsmannatjänst, ha beslut fattats om besvärets avskaffande eller dess förvandling till menighetsbestyr och riksdagen har då medverkat. Till stöd härför har § 73 i varje fall icke kunnat tjäna<sup>2</sup>. Om riksdagens medverkan tydligen också måst tagas i anspråk för utökning av besvär, så har ej heller härför § 73 kunnat åberopas. När ökningen gått ut över förut privilegierade, har § 114 blivit tillämplig. Om ökning av den redan onererade jordens besvär emot tidsutvecklingens krav hade föreslagits, hade yrkandet på riksdagens medbestämmanderätt i de fall, där vi stött på förordningar, fastställda av konungen ensam, måst baseras därpå, att området för kungens ekonomiska lagstiftningsmakt överskridits och ett annat lagstiftningsfält tagit vid, som var för både kung och ständer gemensamt. § 73 handlar om nya skatter i vidsträckt mening men icke om skatter, som 1809 redan voro lagstadgade. De förra skola åtagas i beviljningsväg, de senare få utökas i den ordning, som gäller för ändring av den lag, i vilken de söka sitt stöd. Det kan bli svårt att visa på någon paragraf i R.F., som bestämmer om stiftande av sådan lag, men det må vara tillåtet att säga, att en utökning borde skett i samma ordning som den, vari ränteförenkling och grundskatteavskrivning ägt rum. Att lagarna om dessa lättnader av 1869,

---

ningen av 1842, som innehåller bestämmelser både om kronoskjuts och tillfällig inkvartering, presenteras med orden: Vi hava med lämnad nådig uppmärksamhet åt R.St:s framställning velat till underdånig efterrättelse stadga och förordna.

<sup>1</sup> Intet utlåtande av högsta domstolen föreligger bland akterna, såsom t. ex. är fallet i fråga om 1878 års skjutsordning.

<sup>2</sup> Ur densamma kan man överhuvud icke utläsa, att kung och riksdag samverka i fråga om pålagors fastställande såsom koordinerade makter genom lag. § 87 mom. 1 har en annan terminologi för lagstiftning, som kung och riksdag utöva gemensamt: ej må konungen utan riksdagens samtycke, och icke riksdagen utan konungens, någon ny lag göra eller gammal avskaffa. § 73 tänker sig, att kungen påbjuder pålagor, till vilka riksdagen samtyckt. Utan hinder av § 60 kunde man också säga, att kungen påbjuder postavgifter eller tullar, till vilka riksdagen samtyckt.

1885 och 1892 ej stiftats i kraft av R.F. § 87 mom. 1 framgår därav; att högsta domstolens utlåtande ej inhämtats. Men i kraft av vilken grundlagsparagraf ha de då stiftats? Vare härmed hur som helst, den ovan framförda tolkningen av § 73 medför ingalunda den konsekvensen att utökningar av redan existerande pålagor skola åtagas av riksdagen för en statsregleringsperiod i sänder.

Däremot måste helt nya besvär enligt § 73 åtagas i bevillningsväg. Det torde dock ej vara många sådana, som tillkommit efter 1809 och ej äro att räkna bland de utskrivningar av manskap och varor, varom § 73 talar. Fattigvårdstungan var erkänd som en legal förpliktelse före vårt nuvarande statsskicks tillkomst<sup>1</sup>. Även skyldighet för kommun att hålla barnmorska synes hava existerat före 1809<sup>2</sup>. Däremot var skyldighet för skoldistrikt att finansiera folkskolan en nyhet, när den 1842 infördes. Statsmakternas beslut att pålägga kommunerna densamma måste också anses stå i strid med R.F. § 73. När statsmakterna ville höja folkets kulturella standard, borde de ekonomiska medlen därtill ha anskaffats genom statsanslag. Den tanken var också uppe vid riksdagen, ehuru § 73 veterligen ej återopades. Det är omöjligt att ur R.F. framkonstruera en rätt för statsmakterna att i lagstiftningsväg pålägga en kommun att vidtaga åtgärder, som medföra utgifter och nödvändig-göra beskattning av dess medlemmar<sup>3</sup>. Möjligheten härtill är t. o. m.

<sup>1</sup> Se Ryd i n s P. M. om det svenska skatteväsendets utveckling Sthlm 1882 s. 259 f.

<sup>2</sup> Se Prop. 54 vid 1908 års riksdag s. 12 f. Genom brev till Kammarkollegium av den 12 maj 1857 förklarades att mål i fråga om avlöning åt barnmorska å landet, lika med ärenden rörande andra kommunalavgifter, därom intet vore stadgat, skulle i andra instans på grund av den K.K. i allmänhet tillkommande befattning med jorden åliggande extra ordinarie skyldigheter och besvär samt, med allmänna hushållningen rörande mål tillkomma K.K. Det yttrades i prop., att mot grundsatsen att varje kommun skulle vara ansvarig för att tillgång för dess invånare funnes till examinerat förlossningsbiträde så mycket mindre kunde invändas, som en dylik princip sedan gammalt kunde sägas vara förutsatt i de i ämnet meddelade bestämmelser, om än densamma icke direkt uttalats. Oppositionen i A.K. den 16 maj e. m. avsåg framför allt skyldigheten för kommun att giva barnmorska en viss minimilön. Se A.K:s prot. V 63 s. 23.

<sup>3</sup> Malmgren säger i sin grundlagskommentar under R.F. § 57, att frågan huruvida eller i vilken utsträckning staten äger pålägga en kommun att vidtaga åtgärder, som medföra utgifter och nödvändig-göra beskattning av dess medlemmar, icke är omedelbart besvarad i § 57. Då ingen annan grundlagsparagraf heller lämnar svar å denna fråga, ligger i nämnda uttalande ett indirekt erkännande av att en sådan rätt ej kan grundlagsenligt konstrueras.

direkt utesluten genom R.F. § 73. Varför skulle icke på samma sätt landstingsområden kunna åläggas att finansiera det högre undervisningsväsendet och kungl. befallningshavande? Däremot kan skolplikten icke i och för sig räknas som ett besvär. Även om den medför ekonomiska uppoffringar för dem, som måste sända sina barn i skolan och hindras utnyttja deras arbetskraft, så tillför den dock icke staten några förmåner, som kunna ekonomiskt värderas. Att så kan ske måste dock få anses vara konstitutivt för ett besvär. För så vitt besvär och skatter uttömma omfånget för begreppet pålagor, är därmed ock skolplikten ställd utom samband med § 73<sup>1</sup>. Anser man pålagor och skyldigheter vara synonyma begrepp, kommer man till den konsekvensen att t. ex. den i rättegångsbalken kap. 17 stipulerade plikten att vittna är en pålaga. Svårare torde vara att uppdraga gränsen mellan besvär och sådana förmåner, som staten sätter sig i besittning av genom expropriation. Båda uttagas tvångsvis, och ersättning förekommer ju ofta även för besvär. För att lag angående skyldighet för kommuner och enskilda att fullgöra rekvisitioner för krigsmaktens behov skulle kunna komma till stånd, såg man sig nödsakad vidga det i R.F. § 74 gjorda undantaget från den i § 73 fastställda regeln, men utan ytterligare utvidgning därav stiftade man under världskriget lag om förfogande över viss egendom under utomordentliga av krig föranledda förhållanden. Av hänsyn till § 73 skapade man, när tiden nalkades för försvarets basering på annan grund än indelningsverkets, ett nytt moment i § 80, men ingen satte i fråga någon grundlagsändring, när under världskriget förslag väcktes om s. k. civil värnplikt. Även denna skulle kunna rubriceras som besvär och därmed som pålaga, och även för den militära värnplikten förekommer ju ekonomisk gottgörelse.

Det har sagts, att besvären — med undantag allenast för försvarsbesväret — skulle vara på väg att vika för skatterna. Detta är dock icke fallet i så stor utsträckning, som man förmenar. Ett besvär försvinner först, när staten genom anslag börjar sörja för det behov det avser, men så är visst icke fallet ännu med de svenska besvären. Den förändring, som ägt rum med dem, består däri, att

<sup>1</sup> Av annan mening äro Thulin a. a. s. 202 och Hagman i sin stora grundlagskommentar s. 188.

de avlyfts från jorden, men de ha i stället — fränsett postföringen — pålagts särskilda samhälligheter, och dessa kunna ej undandraga sig dem. Byggnadsbesvärerna och fjärdingsmannabestyret hava blivit allmänna menighetsbestyr, vilkas omkostnader bestridas av samma personer, som äga utgöra kommunalutskylder. Ansvaret för skjutsningsväsendets upprätthållande åligger landstingsområdet, och för vägunderhåll och vägbyggnad svarar väghållningsdistriktet. Uttaxeringen av medel för dessa behov ligger således i händerna på lokala myndigheter men är icke i strid med § 73, då den ju avser onera, som redan 1809 lagligen påvilade svenska folket. Visserligen har åtminstone en gång om också ej § 73 så dock § 57 bragts i erinran i samband med ett besvär nyordning, nämligen 1878, då man ville förmena landstinget rätt att bestämma storleken av de bidrag, som bleve nödvändiga för att få skjutsentreprenader till stånd, men detta berodde därpå, att staten skulle bestå en del därav<sup>1</sup>. Det kan dock ifrågasättas, om svårigheten blir någon annan än den, som alltid uppstår, då det gäller statsanslag för legala behov. Riksdagen har ingen skyldighet att sätta staten i stånd att fullgöra sina förbindelser, men dessa existera likafullt för det. Efter tillkomsten av mom. 2 i § 57 — huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta, bestämmas genom kommunallagarna, vilka av konungen och riksdagen gemensamt stiftas — existerar ett nytt stöd för kommuners rätt att uttaxera medel för bestridande av dem åvilande skyldigheter, ty som ett utgiftsbehov måste icke minst sådant anses, vartill man är lagligen förpliktad. I kraft härav uttaxeras också kommunala skatter för skolväsendets finansiering, sedan denna börda nu en gång vältö över på kommunerna. Visserligen kom nämnda medgivande något sent, i det att § 57 mom. 2 härrör från 1866 och den första folkskolestadgan från 1842, men detta är dock icke märkvärdigare än att 1843 års sockenstämmoförordning tillåter sockenstämman att besluta avgifter även för ändamål, som ej äro lagstadgade. Ingen torde dock vilja bestrida, att en sådan rätt först 1866 blev grundlagsenlig.

Den proportion, uti vilken olika förmögenhetssubjekt skola deltaga i kommunalutskyldernas utgörande, är uti kommunallagarna

<sup>1</sup> Se debatten i A.K. den 10 april 1878, särskilt Adolf Hedins anf.

i vanlig mening noga bestämd, och till dessa bestämmelser hänvisa ock fattigvårdsstadga och folkskolestadga i fråga om utgifter för respektive fattigvård och folkskoleväsen. Dock äro ibland också andra möjligheter öppnade för påläggande av kommunalskatter. Så medger 1897 års folkskolestadga, att skoldistrikt må såsom bidrag till täckande av skolväsendets kostnader upptaga en särskild avgift av högst 50 öre för var man, som erlägger mantalspengarna<sup>1</sup>. Likaledes medgives genom kung. av den 1 juni 1877, att kommun må besluta hundskatt på högst 15 kr. på hund. Genom förordning av den 30 maj 1919 berättigades kommun att pålägga nöjesskatt, för vilken både maximum och proportioner noga äro bestämda. Slutligen skall enligt lag av den 12 okt. 1912 för avverkat virke till den kommun, där skogen är belägen, i allmänhet erläggas en avgift, benämnd skogsaccis; den utgår, räknat för 100 kronor av virkets taxerade värde, med hälften av det belopp, vilket under det år, taxeringen sker, på grund av kommunal- och kyrkostämmors beslut sammanlagt utgöres inom kommunen för 100 kr. skattepliktig inkomst, beräknad på sätt i förordningen om kommunalstyrelse på landet stadgas, dock icke med mera än 2% av det taxerade värdet. Alla förordningar om dylika skatter böra betraktas som kommunallagar, som öppna möjlighet för kommun att inom vissa gränser genom beskattning anskaffa medel för sina behov<sup>2</sup>. Annorlunda blir emellertid förhållandet, om minimum för en till kommun utgående skatt är bestämd eller dess utgörande överhuvud gjorts obligatorisk. Då måste den betraktas som en statskatt, som är anslagen till kommun, och åtagas i bevillningsväg. Exempel på dylika skatter äro sjukvårdsavgift<sup>3</sup> och hundskatt,

<sup>1</sup> Den är således icke någon stående pålaga och var så icke heller enligt folkskolestadgan 1842 § 4 mom. 4. Ej heller utgick den i fattigvårdsförordningen 1847 § 10 medgivna fattigvårdsavgiften annat än i fall av behov. Då den 1883 avskaffades, behandlades frågan därom som en kommunalfråga. Se lagutskottets utl. n:r 30.

<sup>2</sup> Det var därför orätt att 1877 låta frågan om hundskatt behandlas av Bev.Utsk. — Då skogsaccisen automatiskt följer de vanliga kommunalskatterna, behöver den således ej utgöras i kommuner, som äro så lyckliga, att de vanliga kommunalskatterna ej äro behövlige. Frågan om densamma borde icke 1912 hava behandlats av Bev.Utsk. — Frågan om nöjesskatt behandlades 1919 av K.U., vilket var fullt riktigt.

<sup>3</sup> Se Widell a. a. s. 174 f.

sedan denna 1923 måste utgå med minst fem kronor för hund<sup>1</sup>. De hava också behandlats som bevillningar. En bevillning är ock den förut till landsting och städer, som ej deltaga i landsting, anslagna brännvinstillverkningsavgiften<sup>2</sup>. Som sådan borde ock skogsvårdsavgiften, senast reglerad genom kungl. förordning av den 11 okt. 1912, hava blivit betraktad. Pålagd samma skatteobjekt som skogsaccisen uppbäres den i samband med kronoutskylderna men fördelas mellan landstingens skogsvårdsstyrelser. Frågan om dess åtagande har dock behandlats av jordbruksutskottet.

\* \* \*

För ovan förebragta tolkning av § 73 har K.U. vid riksdagen 1809—10 i huvudsak själv trätt in, egendomligt nog dock för att omedelbart handla i strid med densamma. Beslutet om den extra roteringen och förstärkningsmanskaper har fattats av de tre högre stånden mot bondeståndets röst, och K.U. har givit dess talman rätt, då han fördrat respekt för detta beslut såsom avgörande. Härvid har det som skäl anförts, att §§ 73 och 80 uti R.F. ej nämnas uti R.O. § 75 bland undantagen från regeln, att för beslut gälla jämte konungens samtycke tre stånds mening<sup>3</sup>. Strax förut har det dock, då det yrkats, att §§ 73 och 80 måtte upptagas bland nämnda undantag, gjort gällande<sup>4</sup>, att den ordning för pålagors åtagande, som åsyftas i § 73, igenfinnes i föregående 57, 59, 61, 62, 64, 65,

<sup>1</sup> 1923 var det rätt att frågan därom behandlades i Bev.Utsk. Förordn. om hundskatt har dock fått en konstitutionellt otjänlig formulering. Se ingressen. Detsamma är förhållandet med k. m:ts förordning den 2 juni 1922 om automobilskatt. Det heter oegentligt nog, att k. m:t har med riksdagen funnit gott förordna, som följer. Annorlunda formuleras ingressen till förordningen om inkomst- och förmögenhetsskatt. Att automobilskattemedlen dock äro bevillning framgår sedan 1925 av riksstaten, å vars inkomstsida de upptagas som sådan. Att de äro tilldelade städer och landsbygd i viss proportion för väghållningsarbeten markeras på så sätt, att mot nämnda inkomst svara tvenne reservationsanslag under sju huvudtiteln och rubriken: väg- och vattenbyggnadsväsendet, att direkt utgå av automobilskattemedlen (Se även Prop. 1 år 1925 Inkomsterna s. 15 f.).

<sup>2</sup> Se Widell a. a. s. 178 f.

<sup>3</sup> Se Boëthius: Frågan om allmän värnplikt vid riksdagen 1809—10, i Hist. Tidskr. 1906 s. 99 f.

<sup>4</sup> Utlåttandet avtryckt i Naumanns grundlagsedition s. 372 f.



69, 70 och 71 §§; ej annorstädes. Evad således § 73 vore i R.O. § 75 uppräknad eller icke; förändrade det i ingen måtto det i förstnämnda paragraf uttryckligen anbefallda förhållande, och det så mycket mindre, som då de i § 73 nämnda artiklar ovedersägligen innefattade i vissa delar egenskap av bevillning, de nödvändigt vore, i och med detsamma 70 och 71 §§ funnes i R.O. åberopade, däruti inbegripna, vad dessa delar anginge. Därav följde likväl ej, att allt vad § 73 innehölle skulle i hela dess vidd hanteras som bevillningsmål. Anvisningen till det föregående vägledde en även här. Grunderna för skyldigheten att upprätthålla samhällsförfattningar och att var i sin mån bidra till landets försvar kunde fastställas genom tre stånds beslut och kungens bifall, där grundlagen ej bokstavligen fordrade gemensamt beslut av kungen och samtliga riksständen. För de erforderliga behovens generella bestämmande vore behandlingssättet föreskrivet i R.F. § 69, enligt vilken avgörandet träffas genom tre stånds beslut. Därefter förekomme slutligen applikationen eller fördelningen av de beviljade behoven, då 71 §:s föreskrift — den föreskrev, som vi sett, votering i förstärkt Bev.U. — vid alla tillfällen borde tjäna till efterrättelse. På liknande sätt resonerades om § 80. K.U. slutar med att för tydlighetens skull föreslå, att i R.O. § 75-bland undantagen även upptoges §§ 73 och 80, i vad dessa två §§ rörde beskattnings- och bevillningsfrågor, vilka efter nyssnämnda 69 och 70(?) §§ hanteras borde. Dess försök att särskilja olika moment i ett besvär's åtagande var så till vida beaktansvärt, som däri ingår både ett utgiftsanslag och en inkomstbevillning om ej mer, men i praktiken är dock skillnaden svår att genomföra. Självtt synes det 1810 ha haft den uppfattningen; att beviljandet av förstärkningsmanskabet rörde utskrivningens tillvarelse och storlek och därför ej hörde till området för den gemensamma voteringen<sup>2</sup>. Men om detta anslag väl gjorts, vad skulle riksdagen haft att bevilja för dess täckning. Utgift och inkomst gingo ju samman till ett. Därutinnan voro utgiftsanslag och inkomstbevillning för övrigt med varandra likställda, att de blott kunde givas för en statsregleringsperiod i sänder, men på tiden för deras varaktighet har man föga tänkt 1810, då man gav kungen

<sup>1</sup> På denna tolkning av R.F. § 80 ha vi här icke anledning att ingå.

<sup>2</sup> Se Boëthius a. a. s. 100.

rätt att, när rikets gränser oroades, uttaga högst 150,000 man genom värvning, som bekostades av områdets invånare efter samma grund som bevillningen och, om denna ej gav tillräckligt resultat, genom lottning<sup>1</sup>. Nu har för övrigt all olikhet mellan §§ 69 och 71 försvunnit, i det gemensam votering eventuellt skall äga rum så väl om statens reglerande och bevillningens därefter lämpade hela belopp som om grunderna för någon bevillning, sättet för deras tillämpning eller bevillningens fördelning till utgörande.

K.U:s förslag till förändring av R.O. § 75 blev av 1815 års ständer förkastat såsom onödigt<sup>2</sup>. Dessförinnan hade ständerna vid 1812 års riksdag på trots av § 73 infört beväringensinstitutionen som en stående tunga. Först uti ingressen till 1860 års förordning i ämnet framträder det dock tydligt, att frågan om beväringen betraktas som en lagfråga: k. m:t har med R. St. funnit gott förordna, heter det där<sup>3</sup>. När man emellertid efter 1873 års bekanta kompromisskrivelse räknar med att indelningsverket i dess helhet skall lämna plats för en på utsträckt värnplikt baserad härordning, finner k. m:t nödigt att — till tryggande av att denna ordning fastställes genom lag — föreslå ett mom. 2 under § 80 R.F. av följande lydelse: varder genom särskild lag, med indelningsverkets upphävande, annan grund lagd för ordnandet av krigsmakten till lands och sjöss, då må ej ändring i sådan lag göras utan av konungen och riksdagen samfällt. Mot detta förslag opponerade sig Rydin 1874 likmätigt den tolkning av § 73, han gör gällande i sin 1878 utgivna Svenska Riksdagen II: 1: grundlagsändring vore ej behöflig, för att bestämmelserna om en blivande arméorganisation skulle lagligen kunna sammanfattas i en lag, som ej finge ändras utan konungs och riksdags samfällda bifall. Grundlagen lade ej hinder i vägen därför, vilket visade sig av det förfarande, som iakttoges i avseende på beväringenslagen. Vid sådant förhållande vore för det närvarande varje grundlagsändring opåkallad, ja antagandet av detta grundlagsförslag till vila i grundlagsenlig ordning kunde giva anledning till den tolkning, att arméorganisationen ej kunde erhålla sig tillförsäkrad den stadga och varaktighet, som dess befastande

<sup>1</sup> Ibidem s. 90.

<sup>2</sup> Se Naumanns grundlagsedition s. 373.

<sup>3</sup> Se om ingressernas terminologi Thulin a. a. s. 116 f.

genom lag innebure, förrän grundlagen blivit ändrad i förevarande punkt<sup>1</sup>. För här ovan förebragta tolkning av § 73 inträdde åter vid 1875 års riksdag ingen mindre än Louis De Geer uti ett anförande i F.K. den 3 mars. Grundlagsändring vore av behovet påkallad, därför att grundlagen icke innehölle några gemensamma föreskrifter, att lagar av vad slag som helst skulle stiftas, ändras eller upphävas av konung och riksdag gemensamt, utan blott bestämde ett sådant förfaringssätt för vissa särskilt uppräknade lagar. Någon gång hade man, när man ansett sig behöva stifta lagar även i andra ämnen, sökt hjälpa sig med den utväg, att man i den nya lagen insatt bestämmelse om att lagen icke finge ändras utan konungens och riksdagens gemensamma beslut. Det vore oegentligt men kunde möjligen få gå, om det ämne, i vilket man ville lagstifta, vore sådant, att det icke av grundlagen vore lagt under konungens eller riksdagens enskilda lagstiftningsmakt, ty då torde ej en speciallag äga kraft emot grundlag. Nu förhölle sig så med krigsmakten, att k. m:t hade ensam rätt att ordna den dels på grund av sin befälsrätt över krigsmakten och dels på grund av R.F. § 89. Från denna lagstiftningsmakt vore undantagna dels indelningsverket och dels anslagsfrågor, vilka berodde på riksdagens uteslutande beskattningsrätt, åtminstone i allmänhet. Därtill komme, att om indelningsverket skulle upphävas och allmän värnplikt bliva en grund för armén, så måste hela arméns manskap komma att inkallas genom årliga utskrivningar. Men nu stadgade R.F. § 73, att ingen ny utskrivning av manskap finge ske utan riksdagens fria vilja och samtycke och i den ordning, som angående bevillningsfrågor vore stadgad. En sådan utskrivning av manskap skulle, åtminstone i avseende på vidden och beskaffenheten av denna tunga, behandlas som en bevillningsfråga och således tillkomma riksdagen ensam. Ville man skaffa helgd åt lagen för krigsmakten både i den del, där konungen förut hade ensam lagstiftningsrätt, och i den, där riksdagen hade det, vore det nödvändigt, att i grundlagen intoges ett stadgande, som medgäve en sådan lag. De vidlyftiga diskussionerna vid båda riksdagarna rörde sig om frågan, huru mycket av den nya härorganisationen skulle uti grundlagen räddas

<sup>1</sup> Reservation i 1874 års K.U., anförd hos Hagman i hans grundlagskommentar B s. 103.

undan riksdagens budgetära bestämmanderätt och förbehållas för konungs och ständers gemensamma lagstiftningsmakt, men till Rydins uppfattning, att ingen grundlagsändring var nödvändig för att en dylik lag, den måtte nu omfatta mer eller mindre, skulle bli konstitutionellt lovlig, tóg man ej hänsyn. Resultatet blev, att riksdagen 1875 bestämde sig för att som vilande antaga det förslag, k. m:t året förut framställt, och år 1876 definitivt antog detsamma. En liknande ställning intog riksdagen, då k. m:t 1889 framlade förslag till lag angående skyldighet för enskilda att fullgöra rekvisitioner för krigsbehöv och lag angående skyldighet för enskilda att till krigsbruk avstå hästar och fordon, och det oaktat högsta domstolen tillstyrkt dem. Redan inom denna uttalades dock betänkligheter. Justitierådet Lindhiagen gjorde gällande, att förslagen huvudsakligen avsåge icke beskattning eller annat, varom § 73 handlade, utan allenast en rätt att i angivna fall av enskilda eller kommuner mot betalning förvärva varor, tjänstebiträden eller tillfällig besittningsrätt av egendom. Dock funnes ock däri stadganden, som förutsatte möjligheten av att kungen kunde anbefalla rekvisitioner, utan att medel till deras betalande vore av riksdagen beviljade eller eljest tillgängliga; och de kunde komma i strid med R.F:s föreskrifter om riksdagens uteslutande beskattningsrätt. Borttogos de senare, så kunde förslagen beslutas av konung och riksdag gemensamt. Justitierådet Naumann, den bekante ståtsträttsläraren, ställde sig däremot bestämt avvisande. Kungen hade visserligen fått rätt enligt R.F. § 13 att börja krig, men denna rätt vore omgiven med nödiga kauteler. Ett krigskreditiv ställdes till hans disposition, men det finge lyftas endast under vissa villkor. Vore det ej tillräckligt, så stode det konungen öppet att av riksdagen äska ytterligare krigsbevillning enligt R.F. § 73 »i den ordning förut nämnt är», d. v. s. beskattningsvägen. Denna tolkning yunne stöd av K.U:s nyss refererade utlåtande av 1810. Rekvisitionslagarna stode i strid med förbudet i § 74 mot rekvisitioners tvungna utgörande — även mot betalning — utöver det däri nämnda sammanskottet av födande varor. Lika litet som riksdagen emot §§ 60 och 61 i R.F. ägde åtaga sig en krigsbevillning för all framtid, lika litet ägde den att annorlunda än i § 81 R.F. sägs med kungen

stifta en lag stridande mot gällande grundlagsbud<sup>1</sup>. Också lagutskottet förklarade de föreslagna rekvisitionslagarna vara konstitutionsvidriga. Så vitt den ifrågasatta rekvisitionsrätten fölle utom området av det i § 74 omförmälda undantag från föreskrifterna i § 73, måste sistnämnda paragraf vara tillämplig; men denna paragraf hänvisade till de allmänna bestämmelserna om sättet för statsbehovens fyllande genom bevillning; utgående allenast till slutet av det år, under vilket ny bevillning av riksdagen fastställes. I A.K. gjorde Rydin med all kraft gällande den tolkning av § 73, vi ovan gjort bekantskap med. Ingen var i stånd att vederlägga honom, men övertygad kände man sig tydligen icke, ty kammaren biföll utskottets hemställan om avslag å k. m:ts proposition. Man såg sig också vid följande riksdagar nödgad så omändra § 74, att intet tvivel kunde uppstå om möjligheten för konung och riksdag att genom lag normera den åstundade rekvisitionsrätten. Så tillkom 1894 den ännu gällande lydelsen av § 74.

Vi se således, att statsmakterna underlåtit att genom den enda form av autentisk grundlagsförklaring, grundlagarna känna till, nämligen den i R.F. § 83 angivna, direkt gilla den tolkning av R.F. § 73, till vilken vi här anslutit oss, trots K.U. inbjöd dem därtill under statsskickets första tider. De ha dock visat densamma så mycken hänsyn, att de vid två tillfällen vidtagit ändringar av andra paragrafer i R.F. för att förebygga konflikt med § 73, sådan den här tolkats. Man har velat vara på den säkra sidan. Otvivelaktigt ha konung och riksdag vid en del tillfällen handlat i strid med nämnda tolkning. Emellertid skola grundlagarna efter ordalydelsen i varje särskilt fall tillämpas. Ordalydelsen av § 73, sedd i samband med andra lagbud och med förarbetena till densamma, tala oförtydligt till förmån för här förebragta tolkning. Att statsmakterna ibland satt sig över ett grundlagsbud blir alltid ett ledsamt faktum. Det tillkommer emellertid ej vetenskapen att tolka en grundlagsparagraf efter den motsägande och godtyckliga tillämpning, den fått.

<sup>1</sup> Se Prop. 11 s. 37 f. vid 1889 års riksdag.

# OM RÖSTRÄTT Å VÄGSTÄMMA, JÄMTE NÅGRA ORD OM FÖRFARANDET.

EN STUDIE I LAGSTIFTNINGEN

AV

LÄNSNOTARIEN HILDING LUNDELIUS.

I fråga om formerna för utövningen av de väghållningsskyldiges självstyrelse upptog *lagen den 23 okt. 1891 angående väghållningsbesvärets utgörande på landet, i dess ursprungliga skick*, intill den 1 jan. 1907, då *lagen den 20 juni 1905 om ändring i vissa delar av väglagen*<sup>1</sup> trädde i kraft, synnerligen knapphändiga bestämmelser, som lämnade oavgjorda, på få undantag när, alla de frågor, som i nämnda hänseende kunde uppställas<sup>2</sup>; även i fråga om förutsättningarna för rösträtt saknades närmare bestämmelser.

De lagställen i 1891 års lag, som vid en undersökning av villkoren för rösträtt å vägstämman — vilken institution, åtminstone till namnet, upptogs i vår rätt först genom 1905 års lagstiftning — förtjäna uppmärksammas, äro följande.

47 § föreskrev om val av uppskattningsnämnd, att två av dess ledamöter skulle utses av de väghållningsskyldiga, i väghållningsdistrikt, som omfattade endast en kommun, direkt, »på sätt för val å kommunalstämma finnes stadgat, dock att röstvärdet beräknas efter vägfyrktal», men i andra distrikt genom därtill i enahanda ordning utsedda valmän (vilka sammanträdde inför häradsrätten eller eventuellt annan myndighet). På enahanda sätt valdes, enligt 54 §, vägstyrelse och revisorer<sup>3</sup>. 58 § upptog en ytterst knapphändig bestäm-

<sup>1</sup> SFS 1905 n:r 34.

<sup>2</sup> Jfr propos. n:r 21 år 1905, s. 82.

<sup>3</sup> Enligt C. G. Hammar skjöld (Kommunallagarna av den 21 mars 1862 med förklaringar, prejudikat, hänvisningar och sakregister, Sthlm 1896, s. 17) skulle

melse, enligt vilken viss beslutanderätt (jfr även § 64) skulle utövas av de väghållningsskyldige vid sammanträde, »själva eller genom ombud». Att döma av förarbetena<sup>1</sup> synes meningen varit, att dessa ombud borde väljas kommunvis på enahanda sätt som ovan nämnda valmän, vägstyrelse och revisorer. Å nämnda sammanträde med de väghållningsskyldiga skulle röstvärdet beräknas efter vägfyrktal (§ 58).

Val och beslutanderätt, som numera tillkommer de väghållningsskyldige å vägstämman, utövades enligt dessa bestämmelser av de väghållningsskyldige redan på grund av 1891 års lag. I fråga om förrättandet av dessa val (såvitt de tillkommo de väghållningsskyldige omedelbart) fanns annan avvikelse från den för val å kommunalstämma stadgade ordning ej föreskriven, än beträffande röstvärdets beräkning. Det synes på grund härav, att döma av ordalagen, hava varit lagens mening, att — vid sidan av betingelsen att vara väghållningsskyldig inom vederbörande distrikt<sup>2</sup> — besammanträde av de väghållningsskyldige för i 47 och 54 §§ föreskrivna val icke i lagens mening vara kommunalstämma.

Härvid bör emellertid jämföras stadgandet i förordningen om landsting, § 3, i dess d. v. lydelse, som föreskrev, att landstingsmän i härad eller tingslag, som innefattade endast en kommun, skulle väljas omedelbart, »enligt vad för val i kommunalstämma är stadgat». En jämförelse med stadgandet i samma § om val i härad eller tingslag, som innefattade mer än en kommun, därvid valet skedde genom därtill »i kommunalstämmorna» utsedda valmän, samt d. v. 4:de st. i 6 § visar tydligt, att även förstnämnda val av landstingsmän voro avsedda att äga rum å kommunalstämma.

Med hänsyn härtill synes högst sannolikt, att väglagens stiftare avsett, att valen skulle äga rum å kommunalstämma, vilket antagande för öyrigt vinner stöd även av förarbetena. Detta förefaller också hava varit det naturligaste förfaringssättet. Obligatoriskt har det dock måhända icke varit; belysande för praxis i liknande ämnen är det nedan (s. 129) i annat sammanhang berörda rättsfallet W. n:r 1410, ävensom W. n:r 955 o. 959; jfr H. 1905 s. 209.

<sup>1</sup> Jfr Väglagen med förklaringar ur autentiska källor, m. m., utgiven av Hans Forssell, Sthlm 1893, s. 84.

<sup>2</sup> Denna förutsättning motsvarades vid den allmänna kommunala rösträtten, intill 1918 års reform, av villkoret om skattskyldighet enligt § 57 till kommunen, vilket i följd härav icke var tillämpligt å de väghållningsskyldiges överläggningar och beslut.

Vad beträffar medlemskap av kommunen som behörighetsgrund, framgår av en jämförelse mellan 4 § i FKL och 6 § i väglagen, att samtliga väghållningsskyldiga tillika voro medlemmar av vederbörande kommuner inom distriktet, varför frågan om detta villkors tillämplighet å de väghållningsskyldige saknar betydelse.

stämmelserna i 8 och 9 §§ av förordningen den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet (FKL), enligt dessa lagrums lydelse före 1918 års lagändringar, angående villkoren för rätt att delta i kommunalstämmans överläggningar och beslut och sättet för rösträttens utövning i princip skulle gälla<sup>1</sup>. Enligt dessa bestämmelser krävdes, som bekant, för rösträtt att vara välfrejdad och svensk medborgare, att icke häfta för oguldna kommunalutskylder m. m.; rösträtt tillkom även bolag. För omyndig röstade förmyndaren eller, där flere voro förmyndare, den som dessa bland sig utsågo; för samfälld egendom ägde ej mer än en person föra talan, för bolag hade bolaget eller dess styrelse och för oskiftat bo delägarna i boet att utse ombud; för näring eller rörelse, som stod under borge-närers förvaltning, ävensom i enahanda fall för jordegendom<sup>2</sup>, fick ej röstas.

Reglerna angående ärenden enligt 58 § voro såtillvida knapphändigare, att de endast upptogo bestämmelsen om röstberäkning efter vägfyrktal, men analogivis kan från ovan antydda regler angående de väghållningsskyldige socknemännens sammanträden för val, med tämligen stor säkerhet slutas, att samma villkor för rösträtt varit avsedda att gälla vid handläggning av ärenden enligt 58 §.

Alltför bestämda omdömen torde dock icke böra fällas med stöd allenast av ordalydelsen och det omedelbara innehållet i ett lagarbete med en teknik så bristfällig som 1891 års lags, vilken, med anledning av i ämnet väckta motioner och med begagnande av i övrigt tillgängliga förarbeten, utarbetats av vederbörande riksdagsutskott. För vinnande av säkrare slutsatser torde vara nödvändigt att tillse, huruvida eller i vad mån behörighetsvillkoren för den kommu-

<sup>1</sup> Härför talar ock vad ovan (sid. 116 n. 3) anförts om förhållandet mellan de väghållningsskyldiges ifrågavarande sammanträden och kommunalstämman.

<sup>2</sup> FKL hade här tillägget: »om den ej av landbo eller arrendator innehaves». I sammanhang härmed bör ses stadgandet i 9 §:s 2:a stycke, enligt vilket för fastighet, som innehades av landbo eller arrendator, rösträtten tillkom *innehavaren*. Dessa regler voro en följd av bestämmelsen i FKL § 57, att kommunalutskylderna för sådan fastighet skulle erläggas av brukaren. Enär vid tillämpningen av 1891 års väglag den uppfattningen gjort sig gällande, att väghållningsskyldigheten städse åligger fastighetens ägare, och annan innehavare således icke är väghållningsskyldig, voro ifrågavarande båda stadganden i FKL icke tillämpliga vid handläggning av ärenden enligt väglagen (jfr R. 1912, ss. 64 f. och Jo. 96).



nåla rösträtten i allmänhet, med hänsyn till sina syften böra anses tillämpliga vid handläggning av ärenden enligt väglagen. I följd av den fragmentariska reglering, lagen givit hithörande ämnen jämte förarbetenas tystnad<sup>1</sup>, blir man härvid i huvudsak hänvisad till en prövning av i vad mån dessa skäl, som varit bestämmande för kommunallagarnas stadganden, böra anses ägt giltighet för de väghållningsskyldige med hänsyn till allmänna rättsgrundsatser och den allmänna uppfattningen.

Från närmare undersökning kunna härvid undantagas ovan berörda stadganden om rösträtt för bolag (inkl. andra juridiska personer)<sup>2</sup>, samt om utövningen av rösträtt för omyndiga<sup>3</sup> och samfällid egendom, vilka reglers tillämplighet å de väghållningsskyldiges sammankomster torde vara av alla erkänd<sup>4</sup> och för övrigt till större delen faller vid sidan av denna undersöknings ämne.

<sup>1</sup> Enligt 1881 års kommittébetänkande angående förändrad lagstiftning om utgörande av väghållningsbesväret på landet skulle varje landstingsområde, med undantag av städerna, utgöra en gemensamhet för sig (§ 5). På grund härav tillkom de väghållningsskyldiges beslutanderätt landstinget (§§ 55, 65, 68, 72, 74, 76, 77). Val av landstingsmän eller av valmän för sådant ändamål ägde som bekant rum i kommunalstämmorna, efter där gällande allmän röstgrund.

<sup>2</sup> 6 § i väglagen har alltifrån tiden för lagens stiftande bestämt vilka *beskattningsföremål*, som äro pliktiga deltaga i väghållningen; med väghållningsskyldige måste förstås de, som detta besvär åvilas, vare sig de äro fysiska eller juridiska personer, dödsbon o. s. v. Jfr § 4: »samtliga väghållningsskyldiga, vilka i väghållningen med arbete eller penningar deltaga». Rösträtt för bolag etc. är m. a. o. en följd av väglagens (inbördes sammanhängande) regler angående beskattning och rösträtt.

<sup>3</sup> Myndighetsstillstånd är icke en förutsättning för *rösträtt*, utan allenast för dess *utövning*; detta har förbisetts av Ask (Föreläsning i sv. förvaltningsrätt, Lund 1906, III, s. 61). Skillnaden mellan rättsregler angående å ena sidan villkoren för rösträtt och, å den andra, villkoren och sättet för sådan rättighets utövning var i äldre rätt av väsentlig betydelse. Efter 1918 års revision av den kommunala rösträtten, varigenom personligheten i stället för skattskyldigheten lades till grund för rösträtten, fanns ej längre utrymme för den äldre rättens uppdelning av reglerna angående rösträtten. De nya lagarna bygga emellertid, som bekant, i yttre avseende på en till synes beslätad distinktion, men betydelsen och styrkan av denna rättsteknik är helt visst ringa. Den har inom rättslitteraturen givit upphov till begreppen konstitutiva och limitativa rösträttsvillkor, men de skäl, som i övrigt anförts till stöd för en sådan gränsläggning (jfr bl. a. Statsvetenskapl. tidskrift 1924, ss. 97 ff.) äro, enligt vår uppfattning, av ringa härkraft.

<sup>4</sup> Tillämpligheten av berörda stadganden i FKL angående rösträtts utövning var, efter tillkomsten av 1905 års lag, en följd av stadgandet i § 52 sista st. väglagen.

God *frejd* som villkor för rösträtt, d. v. s. egenskapen att icke vara ådömd straffpåföljden förlust av medborgerligt förtroende (strafflagen kap. 2 § 19, enligt detta lagrums lydelse före den 15 juli 1918), har helt säkert sin grund däri, att den till sådan påföljd dömde ansetts sakna de för delaktighet i de kommunala angelägenheternas handhavande erforderliga personliga egenskaper. Tyngden av detta skäl framträder till fullo vid en blick på de rättsverkningar, som i övrigt voro anslutna till nämnda påföljd. Bland sådana följder inom andra områden av medborgerlig verksamhet må erinras om obehörighet att fullgöra värnplikt, inhabilitet i fråga om avläggande av vittnesmål, m. m. Påföljden utgjorde t. o. m. diskvalifikationsgrund för utövande av viss enskild borgerlig verksamhet, såsom, i viss omfattning, tillstånd att mönstra som sjöman, och den utestängde vederbörande från möjligheten att idka handel eller annan näring, enligt näringsfrihetsförordningen. Dåvarande lagstiftning har med rätta givit anledning till omdömet, att det utan vidare ansetts som en självklar sak, att egenskapen att vara välfrejdad borde fordras såsom villkor, icke blott för funktioner och rättigheter av offentligrättslig natur, utan snart sagt för vilka genom allmänna förordningar reglerade rättigheter och förmåner som helst<sup>1</sup>.

Angående svenskt *medborgarskap* som villkor för kommunal rösträtt anfördes under förarbetena<sup>2</sup>, att så länge kommunmedlem icke vore svensk undersåte, han ej med skäl kunde göra anspråk på att inom kommunen få deltaga i avgörandet av dess angelägenheter, som, ehuru till sitt yttre omfång lokala, dock till sin grund och inre betydelse sammanhänge med statsförvaltningen<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Jfr Utredn. o. förslag om borttagande ur lagstiftningen av straffpåföljden förlust av medborgerligt förtroende, Sthlm 1915, ss. 118 ff.

<sup>2</sup> Underd. betänk. och förslag till, bl. a., förordning om kommunalstyrelse på landet, avg. den 31 okt. 1859, Sthlm 1859, ss. XIV f.

<sup>3</sup> Upplysande, då det gäller att bedöma villkorets tillämplighet å de väghållningsskyldige, är utlännings rättsliga ställning även i andra hänseenden. Enligt kungörelse den 3 okt. 1829, var utländsk undersåte icke berättigad att här i riket förvärva och besitta fast egendom, utan att han därtill undfått kungl. maj:ts tillstånd (jfr numera lagen den 30 maj 1916 om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m. m.). Vidare böra uppmärksammas bestämmelserna i 25—32 §§ i näringsfrihetsförordningen, enligt vilka utlännning endast efter särskilt tillstånd av kungl. maj:t äger här i riket idka handels- eller fabriksrörelse,

Kravet på *erlagda kommunalutskylder* fanns icke upptaget i de av kommitterade utarbetade författningsförslagen, utan tillades under lagärendets handläggning i riksdagen i enlighet med en vid 1859 års betänkande fogad reservation (sid. 130). Som skäl anfördes att, då rösträtten i kommunens angelägenheter borde grunda sig å verkligt utgörande av bidrag till dess behov, den, som låtit sig uppföras å rästlängd och därigenom tillkännagivit sig antingen icke kunna eller icke vilja göra rätt för sig till kommunen, icke heller borde, så länge detta tillstånd fortfore, få föra talan å kommunalstämman. Antagandet av denna grundsats, som i flera utländska kommunalförfattningar återfunnes, borde även hos oss kunna verka såsom en nyttig sporre till kommunalutskyldernas ordentliga utgörande, så mycket mera behöflig som något ansvar för försummelse i berörda hänseende ej finnes stadgat<sup>1</sup>.

Grunden till stadgandet är således av ganska sammansatt natur, och sedermera har än den ena och än den andra sidan av motiveeringen trätt i förgrunden<sup>2, 3</sup>.

Att de skäl, som varit bestämmande för kommunallagarnas ståndpunkt i fråga om frejden och medborgarskapet, kunna tillämpas

---

hantverk eller annan hantering, samt stadgandet i 20 kap. 8 § ärvdabalken, att utländsk man ej må vara förmyndare.

<sup>1</sup> Allm. besvär- och ekonomiutsköttets utlåt. n:r 161 vid 1859/60 års riksdag, sid. 14.

<sup>2</sup> Lagutskottet vid 1875 års riksdag (utlåt. n:r 5) har, i anledning av väckt fråga om upphävande av detta villkor, förklarat, att det korrektiv mot försumlighet i kommunalskatternas gäldande, man sökt genom ifrågavarande stadgande åstadkomma, icke borde uppoftas. Inom doktrinen synes C. G. Hammar-skjöld (Bidr. till tolkn. av k. förordningarne den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet etc., Sthlm 1888, s. 129), som från förarbetena anført, att de som icke kunde eller ville göra rätt för sig till kommunen icke borde äga rösträtt, hava uppfattat detta skäl som den väsentliga grunden till villkoret. Vid 1879 års riksdag har lagutskottet (utlåt. n:r 8) funnit villkoret endast utgöra en fullt berättigad konsekvens av den skattskyldighet till kommunen, vari den kommunala rösträtten hade sitt berättigande liksom sitt mått.

<sup>3</sup> Vad angår den verkan i rösträttshänseende, som enligt vad ovan berörts tillkom *konkurstillstånd*, finnes i detta ämne icke någon motivering i 1859 års kommittébetänkande. Konkurstillstånd utesluter emellertid, som av det föregående framgår, icke från rösträtt överhuvudtaget; det är blott föreskrivet, att för vissa beskattningsföremål, om de tillhöra konkursboet, ej må röstas. I övrigt ägde m. a. o. konkursgäldenären rösträtt. Stadgandet medförde blott, under vissa betingelser,

jämväl på förevarande rättsområde är tydligt. Dessa begränsningar hava — vid sidan av ett flertal andra grupper av stadganden — varit avsedda att innebära garantier mot missbruk av den kommunala självstyrelsen och att skapa vissa betingelser för tryggheten av en sund och besinningsfull verksamhet vid utövningen av de kommunala rättigheterna<sup>1</sup>.

En särställning intager i visst avseende villkoret att icke häfta för oguldna kommunalutskylder, vilket uttryck, som bekant, icke har avseende å vägskatt. Vore 1879 års lagutskotts mening riktig, att detta villkor endast vore en konsekvens av den skattskyldighet till kommunen, som vid denna tid utgjorde grunden för den kommunala rösträtten, kunde stadgandet knappast anses tillämpligt å de väghållningsskyldige. Vore villkoret däremot att betrakta som en personlig kvalifikation, komme det i fråga om tillämpligheten å de väghållningsskyldige att intaga enahanda ställning som frejden och medborgarskapet. Att förarbetena, vilka i detta hänseende böra tillerkännas vitsord, icke anslutit sig till vare sig den ena eller andra av dessa, var för sig ensidiga tankegångar, torde framgå av det ovan sagda. Med full klarhet framträder allenast syftet att stärka intresset för utskyldernas erläggande, vilket ändamål, om villkoret ansåges äga giltighet jämväl med hänsyn till de väghållningsskyldiges rösträtt, skulle tillgodoses i ökad grad. Den tvekan, man med hänsyn till det anförda erfar i fråga om villkorets tillämplighet, minskas vid ett aktgivande på, att detta »skattestreck» enligt otvetydiga stadganden i kyrkostämmoförordningen (§ 4), landstingsförordningen (§ 3) och riksdagsordningen (§ 14), i dessa lagrums d. v. lydelse, ägde giltighet för rösträtt å kyrkostämma och vid val av landstingsmän och ledamöter i andra kammaren, oaktat under begreppet kommunalutskylder icke innefattas, vare sig de avgifter, om

---

beskrifning av det konkursgäldenären tillkommande fyrktal. Dess placering i 9 § saknar således icke skäl. Någon anledning antaga, att det icke skulle ägt tillämplighet å de väghållningsskyldiges sammanträden å kommunal- och vägstämmor, förefinnes icke.

Det betraktelsesätt, som uppbar stadgandet, enligt vilket det egentligen var näringen, som utgjorde grunden för rösträtten, är som bekant för vår tids allmänna kommunalrätt främmande.

<sup>1</sup> Jfr prop. n:r 290 vid lagt. riksd. 1918, ss. 71 ff. o. konst. utsk:s betänk. n:r 18, s. 15.

vilka kyrkostämman beslutar<sup>1</sup>, eller landstingskatt (el. kronoutskylder).

Med hänsyn till vad ovan anförts om dessa behörighetsvilkors ändamål, torde således frejden och medborgarskapet och sannolikt även den fullgjorda skattskyldigheten i fråga om sin tillämplighet på de väghållningsskyldige sinsemellan böra dela gemensamt öde. Det är därför av stort intresse att iakttaga den synnerliga styrka, som grunden till ett av dessa villkor, egenskapen välfrejdad, äger. Att väglagen velat bryta med dessa starka rättstraditioner och med samtidens allmänna sociala uppfattning av förhållandet mellan personliga kvalifikationer och medborgerliga rättigheter, har icke sannolikheten för sig.

En blick på motiveringen till dessa villkor och deras allmänna rättsliga ställning, som här icke erfordrat närmare omnämnande, har väl icke i o. f. sig kunnat lämna något avgörande svar på spørgsmålet om villkorens tillämplighet vid handläggning av vägärenden, men har givit ytterligare stöd åt den mening, som kunnat hämtas ur väglagens egna stadganden.

En annan fråga är emellertid, i vad mån den ståndpunkt, som synes vara den teoretiskt riktiga, kan hava realiserats vid den praktiska tillämpningen. Garantierna härför voro i själva verket — även bortsett från den tvekan angående hithörande rättsreglers innebörd, som kan hava gjort sig gällande — mycket svaga. Den handling, som härvid skulle lända till efterrättelse, var vägfyrktalslängden, vars förefintlighet förutsattes av väglagen, utan att emellertid några som helst bestämmelser i ämnet meddelats. Man behöver blott härmed jämföra förhållandet med en röstlängd i våra dagar, och den ingående reglering, som givits åt frågorna om uppgiftsskyldighet, upprättande och offentlig granskning, för att skönja den tekniska

<sup>1</sup> I ämbetsberättelsen till 1921 års riksdag (sid. 206) har väl d. v. justitieombudsmannen ifrågasatt en vidsträcktare tolkning, så att under uttrycket komme att inbegripas jämväl de avgifter till kyrka och skola, som beslutas å kyrkostämman, men de skäl, som anförts till stöd härför, måste anses otillräckliga. Att, som justitieombudsmannen, i förevarande sammanhang åberopa, att dessa avgifter i konkurs åtnjuta samma förmånsrätt, som de enligt FKL utgående utskylder, kan knappast anses berättigat, helst som nämnda förmånsrätt, enligt 17 kap. 12 § handelsbalken, i detta lagrums lydelse jämlikt lag den 17 juni 1916, är tillerkänd »kommunal- och stadsutskylder, av kyrkostämman eller kyrkofullmäktige beslutade avgifter till kyrka och skola samt härads- och landstingsmedel».

bristfälligheten i förevarande avseende hos väglagen i dess ursprungliga skick, vilket kan befaras hava medfört menliga verkningar i fråga om upprätthållandet i praktiken av de hinder för rösträtten, som synas hava varit av väglagen förutsatta.

---

En väsentlig nyhet i 1905 års lag om ändringar i väglagen var vägstämmans institut; för val av uppskattningsnämnd, vägstyrelse och revisorer samt för utövning av den beslutanderätt, som eljest enligt väglagen<sup>1</sup> tillkommer de väghållningsskyldige, skola dessa, enligt § 52, sammanträda å vägstämman. Enär de väghållningsskyldiges inom distriktet beslutanderätt ditintills delvis utövats vid sammanträden inför myndighet och delvis torde ägt rum å kommunalstämma, innebar detta stadgande ett utvidgande av deras självstyrelse och i princip ett sammanförande av deras överläggningar och beslut till ett enhetligt reglerat sammanträde, vägstämman.

I fråga om vägstämmans organisation föreskriver samma § vidare, bl. a., att — i distrikt, som omfattar mer än en kommun — de väghållningsskyldige äga att å stämman låta sin talan föras genom av dem kommunvis å kommunalstämmor efter vägfyrktal utsedda ombud. Stadgandet är, som man torde finna, i olika avseenden tydligare än dess föregångare i lagens ursprungliga text<sup>2</sup>.

Ytterligare innehåller § 52 åtskilliga stadganden, som i allmänhet äga motsvarigheter i den avdelning (II) i förordningen om kommunalstyrelse på landet, som handlar om kommunalstämma, vars regler härvid lämpats för vägstämmans behov, såsom angående röstvärdets beräkning, [kronofogdes] rätt att delta i överläggningarna, presidium, ort för stämmans hållande, kungörelseför-

<sup>1</sup> Beslutanderätt för de väghållningsskyldige omtalas numera, som bekant, även i ett stort antal lagar och författningar utanför väglagen.

<sup>2</sup> Det kan i tillämpningen komma att medföra en (stundom kanske allt för) stark konsolidering av det vägkommunala livet, vartill vid denna tid icke fanns någon motsvarighet inom lantkommunerna; icke heller den nu brukliga kommunalfullmäktigeinstitutionen är ju för övrigt av jämförbar beskaffenhet.

farande, om tid för ordinarie stämma och förutsättningarna för hållande av icke ordinarie stämma samt om protokoll.

»I övrigt skall, i fråga om ärendenas handläggning å vägstämma, i tillämpliga delar gälla vad för kommunalstämma är stadgat» (§ 52 sista stycket).

Om vägfyrektalslängden meddelas genom 1905 års lag, i samband med reglerna angående vägs-katten — vilken, som bekant, även den beräknas efter vägfyrk —, uttryckliga bestämmelser (§ 59 st. 2). Denna skattelängds uppgift att tillika utgöra röstlängd fanns ej uttryckligen föreskriven (jfr FKL § 59 st. 2 i dess d. v. lydelse), men följer av lagens innehåll i övrigt (bl. a. bestämmelserna i 52 § om röstvärdets beräkning jämte saknaden av föreskrifter om särskild röstlängd), ävensom av analogier med kommunalstyrelseförordningen<sup>1</sup>. Längden upprättas kommunvis<sup>2</sup>, varefter vägfyrktalen av kommunalnämnden införas i (en särskild kolumn av<sup>3</sup>) kommunens fyrktalslängd<sup>4</sup>. Sedan därefter vägfyrktalslängden på enahanda sätt<sup>5</sup>, som i fråga om kommunens fyrktalslängd är föreskrivet (och

<sup>1</sup> Jfr vidare nedan not 4.

<sup>2</sup> Av häradsskrivaren. Enligt lag 16/4 1910 (SFS n:r 40) kan längdens upprättande under viss förutsättning överlämnas åt kommunalnämnden eller utsedda förtroendemän.

<sup>3</sup> Prop. n:r 21 år 1905, s. 102.

<sup>4</sup> Med föreskriften om sådant införande avsågs att med minsta omgång och besvär erhålla röstlängd även för de fall, då vägfyrktal skulle ligga till grund för omröstning å kommunalstämma. Prop. n:r 21 år 1905, s. 102; jfr prop. n:r 116 år 1920, ss. 5 f. o. motion n:r 340 i andra kammaren. Syftet framträder tydligt i 59 §:s innehåll enligt lagen 16/4 1910, då det föreskrevs, att vägfyrktalen skulle införas i kommunens röstlängd.

Den tanke, som härvid blivit genomförd, hade tidigare kommit till uttryck i ett konkret fall i praxis, därvid emellertid socknemännens beslut om införande av vägfyrktalen i kommunens fyrktalslängd, såsom saknande stöd av lag, på besvär blev undanröjt (W. n:r 1319).

<sup>5</sup> Uttryckssättet, sammanställt med sammanhanget i lagtexten, tyder på, att härvid närmast avsetts förfaringssättet; under förarbetena ha emellanåt brukats uttryck, som kunna omfatta jämväl de grunder för granskningen, som gällde för kommunens fyrktalslängd. Emot antagandet av tillämpligheten av dessa grunder skulle man möjligen vilja åberopa, att 59 § väglagen, som delvis motsvarar d. v. 59 § i FKL, saknar sådan hänvisning till 8 och 9 §§ i FKL, som upptagits i 2:a stycket av dess 59 §. Härvid är emellertid att märka, att detta 2:a stycke i 59 § FKL reglerar fyrktalslängden som röstlängd, vilken sida av saken väglagen icke berör. Det förhållande, att sådan uttrycklig hänvisning till förutsätt-

i sammanhang med sistnämnda procedur<sup>1</sup>), undergått granskning och justering, överlämnas den originala vägfyrktalslängden till vägstyrelsen.

Jämlikt den för kommunens fyrktalslängd stadgade ordning (FKL §§ 65 o. 66), skulle vägfyrktalslängden företagas till justering å kommunalstämma<sup>2</sup>, därvid en var väghållningsskyldig (enl. FKL en var skattskyldig) lämnades tillfälle att mot längden göra de anmärkningar, till vilka han funnit fog. Det ålåg stämman att genast besluta över sådana anmärkningar och i längden låta införa därvid godkända ändringar.

En blick på dessa bestämmelser och lagens innehåll i övrigt visar, att icke heller väglagen enligt dess innehåll efter den 1 jan. 1907, då 1905 års lag om ändringar träder i kraft, lämnar något direkt svar på ifrågavarande viktiga spörsmål om de kommunala rösträttsvillkorens tillämplighet å de väghållningsskyldige. Man är således hänvisad till att genom en närmare granskning av befintliga stadganden tillse, vad resultat som kan framgå av en sådan undersökning.

ningarna för rösträtt icke blivit meddelad i väglagens ifrågavarande stadgande, kan tillräckligt förklaras, ja, står i full överensstämmelse med stadgandets allmänna lagtekniska karaktär. Hänvisningen i 59 § FKL till villkoren för rösträtt är för övrigt överflödigt och såtillvida betydelselös, vilket kommit till uttryck i lagstiftningen i sammanhang med de ändringar i den kommunala rösträtten, som skedde genom lag den 26 maj 1909, vars 14 §, som reglerar röstlängden, icke aktat nödigt erinra om nämnda villkor.

<sup>1</sup> Prop. n:r 21 år 1905, s. 102.

<sup>2</sup> Att detta gäller även för vägfyrktalslängden är numera uttryckligen utsagt; se lagar den 18/6 1920 (SFS n:r 349 o. 350). Att härmed någon ändring i sak icke var åsyftad framgår av förarbetena.

Att granskningen ej förlagts till vägstämman kan förklaras med hänsyn till den större orts- och personkännedom, som tillkommer de väghållningsskyldige inom resp. socknar.

Beträffande kommun, som ensam bildar väghållningsdistrikt — vilket i vissa delar av landet är regel — är det dock svårt att förstå, varför granskningen skall ske å kommunalstämma. Någon större betydelse har frågan dock icke, och man skulle vara benägen antaga, att lagstiftaren ej velat lägga hinder i vägen för justeringens verkställande i sådant fall å vägstämman, om man ej härigenom komme till det otillfredsställande resultatet av en konkurrens mellan de bägge slagen av stämmor.

Möjligen har tanken varit, att ett sammanförande av granskningen av båda fyrktalslängderna skulle medföra tidsbesparing.



Det stadgande, som härvid närmast tilldrager sig uppmärksamhet, är måhända det ovan återgivna i 52 §:s sista stycke.

Det är emellertid klart att, därest vid ärendenas handläggning å vägstämman den å kommunalstämman granskade och justerade vägfyrktalslängden skall lända till efterrättelse, nämnda regel icke kan lämna något bidrag till spörsmålets besvarande. Att en sådan förbindande kraft verkligen tillkommer vägfyrktalslängden är en följd av föreskriften i 59 § väglagen, att längdens justering skall ske, ej å vägstämman, utan å kommunalstämman. Någon avvikelse från eller ändring i denna längd bör på grund härav icke kunna äga rum å vägstämman<sup>1, 2</sup>.

Något svar å spörsmålet ger således icke 52 §:s sista stycke. Säkrare ledning lämna de stadganden, som enligt vad ovan be-

---

<sup>1</sup> Vare sig orden »i övrigt», i stadgandet i 52 § sista st. väglagen, hänföra sig till närmast föregående stycke, eller, vilket synes sannolikare, till §:n i dess helhet, är en restriktiv tydning av uttrycket »i fråga om ärendenas handläggning å vägstämman» icke möjlig. Till samma uppfattning kommer man vid en blick på reglerna om kommunalstämma i kommunalstyrelseförordningen, av vilka åtskilliga, om vilkas tillämplighet å vägstämman någon tvekan ej kan råda, eljest icke skulle innefattas under väglagens ifrågavarande stadgande. — Med hänsyn till dettas avfattning skulle det emellertid endast med svårighet kunnat anses omfatta jämväl materiella regler för prövningen, varom här är fråga.

<sup>2</sup> Något besvarande av frågan om, överhuvudtaget, ändring av beskaffenhet, varom här är fråga, kan ske i justerad vägfyrktalslängd, föreligger icke i statsrådets eller regeringsrättens praxis. Beträffande den kommunala fyrktalslängden har, som bekant, i socknemännens tillämpning till- eller frånvaron av anteckningar angående hinder för rösträtt icke tillmätts någon juridisk betydelse, om sedermera annat förhållande kunnat styrkas, och k. m:t har icke ansett hinder föreligga mot ändring i justerad längd (se bl. a. H a m m a r s k j ö l d, C. G., Bidr. till tolkning av k. f. den 21 mars 1862, etc., s. 146, Kommunallagarna, utg. av dens., 1896, ss. 51 f. samt A s k, a. a., s. 71). Lagstiftningen i ämnet gjorde måhända närmast intryck av att stå på en annan ståndpunkt. Ovannämnda 66 § i FKL föreskrev, att fyrktalslängden, »sålunda granskad och avslutad», skulle förses med vederbörligt intyg därom, och ändringarna i 59 § 2 mom. FKL genom förordningen den 8 mars 1889, som rörde ett närliggande ämne, synas snarare tala emot än för den uppfattning, som gjort sig gällande i rättstillämpningen.

Beträffande den kommunala röstlängden medförde 1909 års lag om ändringar i FKL för en tid föreskrift, att den skulle justeras jämväl varje gång den sedermera kom till användning, varemot reglerna angående vägfyrktalslängden icke underkastades någon motsvarande ändring — vilket för övrigt sammanhänger med vad ovan sagts om kommunalstämman som justeringsmyndighet.

rörts föreskriva handläggning av särskilda ärenden enligt väglagen å *kommunalstämma* — dels val av ombud för en kommuns väghållningsskyldiga och dels vägfyrktalslängdens justering. Ett tredje slag av dylika ärenden omtalas i 63 § 4:de stycket av väglagen, enligt detta lagrumms lydelse jämlikt lagen den 20 juni 1905; det föreskrives där, att sockenvis upprättad debiteringslängd rörande vägskatten i visst fall skall hållas tillgänglig för granskning av de väghållningsskyldiga i den ordning, om kommunens debiterings- och uppbördslängd är stadgad (FKL §§ 65 o. 66) — således under tillämpning av samma förfaringsätt som vid vägfyrktalslängdens justering (se ovan ss. 125 f.)<sup>1, 2</sup>.

Utan uttryckligt stadgande kunna även andra grupper av ärenden förekomma till handläggning av de väghållningsskyldiga sockenvis, därvid den naturliga formen synes vara kommunalstäm-

<sup>1</sup> Här föreligger ett rättsfall, som bör beaktas (R. 1911, ss. 107 ff.). Regeringsrättens flesta ledamöter ansågo, att i socken, som utgjorde särskilt väghållningsdistrikt, kommunalstämman icke ägde taga befattning med ärende av förevarande beskaffenhet; rätten ansåg m. a. o., att sådant ärende i ty fall måste handläggas å vägstämman. Skillnaden mellan de båda organisationsformerna (socknens väghållningsskyldige å kommunalstämma och å vägstämman) framgår vid en blick på 52 § i väglagen, som för vägstämmans del meddelar åtskilliga från reglerna angående kommunalstämma avvikande bestämmelser, såsom angående presidium, kungörelseförfarande o. s. v. Ordalagen i 63 § hänvisa dock snarare till kommunalstämman som rätt forum för prövningen (vilket är den enda möjliga lösningen i distrikt, omfattande mer än en kommun), och vederbörande länsstyrelse, liksom två av regeringsrättens ledamöter ansågo i nämnda fall kommunalstämman behörig. Rättens flertal torde hava stött sig på andra grunder. Efter 1920 års ovan (sid. 126 n. 2) berörda lagändring, synes den tyngre motiveringen höra anses hava flyttats över till den ståndpunkt, som 1911 företrädades av en minoritet i regeringsrätten, vilken mening därvid visat sig överensstämma med lagstiftarens tanke beträffande ett analogt förhållande.

<sup>2</sup> Ännu ett dylikt fall omtalas i 35 § 5:e st., sådant detta lagrum lyder enligt lag den 13 juni 1919. Protokollsutdrag sockenvis angående vägsyn skall hållas de väghållningsskyldige tillgängligt å ställe, som bestämmes av kommunalstämma. Kungörelse härom skall, där kommunalstämma så beslutar, anslås, och annonseras, efter därom av vägstyrelsen fattat beslut, i tidning. (1905 års lag upptog ett liknande stadgande.)

Även bortsett från sammanställningen med vägstyrelsen, synes riktigast anse beslutanderätten å kommunalstämma också angående dessa ärenden tillkomma de väghållningsskyldige. Om man icke får ett så starkt intryck härav vid läsning av lagen, torde det bero på själva ärendenas art och ringa vikt, som gör, att frågan om innehavet av den rättsliga makten över förhållandet framstår såsom av underordnat intresse.

mans, som också kommit till användning i ett hithörande fall, som upptagits i prejudikatsamlingarna (k. brev den  $2\frac{1}{2}$  1900, W. n:r 1410), därvid de väghållningsskyldige socknemännen inom en av tvenne kommuner, som tillhopa bildade ett väghållningsdistrikt, å sådan stämma beslöto överklaga ett av länsstyrelsen meddelat utslag om förpliktande för de väghållningsskyldiga inom distriktet, att anlägga och sedermera underhålla viss väg<sup>1, 2</sup>.

Vad angår frågan om behörighetsvillkor för rösträtt vid handläggning å kommunalstämma av hithörande ärenden, utöver egen-

---

<sup>1</sup> I samtliga dessa fall bör röstvärdet beräknas efter vägfyrktal. Att detta, i den mån det ej är uttryckligen utsagt, följer av väglagens allmänna grunder, därom lär någon meningsskiljaktighet ej kunna råda. Tämligen självklara äro vidare stadganden, där sådana förekomma, att rösträtt icke tillkommer andra socknemän än väghållningsskyldige; beträffande vägfyrktalslängdens justering har detta uttryckligen utsagts i lag den 18 juni 1920 (SFS n:r 349).

Någon svårighet att infoga de regler, som i bägge dessa hänseenden äro att tillämpa, i det för rösträtt å kommunalstämma vid denna tid gällande allmänna systemet, föreligger icke; de stå, kan man säga, i full överensstämmelse med FKL:s principer. 10 § föreskrev då som nu, att vid handläggning av ärenden, som angå hela kommunen, samtliga i kommunen röstberättigade äga deltaga, var emot i fråga om ärenden, som angå endast i mantal satt jord, ej andra äga taga del än de, som sådan jord innehava. Grundsatsen att vid handläggning av ärenden enligt väglagen ej andra socknemän än väghållningsskyldiga äga deltaga, innebär endast ett utförande av 10 §:s tanke, vilken för övrigt, som bekant, möter även i åtskilliga författningar utanför FKL [om val av gode män vid lantmäteriförrättningar föreskrev 19 § i skiftesstadgan, att de skulle väljas å allmän kommunalstämma, därvid rösträtt tillkom en var, som i kommunen hemman innehade (jfr numera lagen  $18/6$  1926 om delning av jord å landet kap. 2 § 6); samma regel om rösträtten upptagen i förordningen  $24/7$  1903 angående skogsvårdsstyrelser, § 5 (jfr numera förordningen  $15/6$  1923 ang. skogsvårdsstyrelser); om val av ledamot i ägodelningsrätt föreskrev 117 § i nämnda stadga, att de skulle väljas genom sockenfullmäktige, efter förmedlade hemmantalet (se beträffande ägodelningsnämndemän 21 kap. 3 § i nyssnämnda lag); jfr Kommunallagarna etc., utg. av C. G. Hammar skjöld, i olika upplagor, delvis ombesörjda av H. L. Hammar skjöld el. Bo Hammar skjöld, under FKL § 10]. Och i fråga om röstvärdet föreskrev 11 § i dess d. v. lydelse, att detta skulle beräknas efter (kommunalt) fyrktal; dock att, där för deltagande i vissa besvär annan grund, än den för utgörande av kommunalutskylder i allmänhet gällande, funnes särskilt stadgad, röstvärdet vid beslut, angående sådana ärenden skulle beräknas efter den särskilt bestämda grunden. — Regeln i sista halvpunkten är, som bekant, alltjämt bibehållen.

<sup>2</sup> Att dessa ärenden ej må av kommunalfullmäktige upptagas är vad den gällande rätten beträffar en följd av stadgandet i 35 § 2 mom. i FKL, sådant detta lagrum lyder jämlikt lag den 20 maj 1921.

skapen att vara väghållningsskyldig, innehålla väglagens ifrågasvarande stadganden — lika litet som de övriga lagar och författningar, som meddelat föreskrifter om särskilda ärendens handläggning å kommunalstämma — uttrycklig bestämmelse. Sådan kan också sägas vara tämligen överflödig, enär kommunalstyrelseförordningens regler i ämnet (§ 8) efter sin lydelse gälla för omröstning å kommunalstämma. Ovan har emellertid berörts, att kommunalstämman vid handläggning av olika slags ärenden, bland dem ärendena enligt väglagen, har olika sammansättning och att röstvärdet därvid beräknas efter olika grunder. Av ovan (ss. 118 ff.) meddelade undersökningar är en följd, att i fråga om sådana ärenden, som på grund av särskilda stadganden eller sakens natur påkalla annan sammansättning av stämman, än den i 8 § som regelmässig förutsätta (d. v. s. till kommunen skattskyldiga medlemmar), förutsättningarna i övrigt för rösträtt i nyssnämnda lagrum icke — som stadgandenas ordalag kunde giva anledning förmoda — kunna utan vidare anses äga giltighet, utan måste var för sig, med hänsyn till förhållandena i de olika fallen, prövas i avseende å tillämpligheten. På tal om väglagen i dess ursprungliga skick har påvisats, att, av 8 §:s diskvalifikationsgrunder, bristande frejd och utländskt medborgarskap samt, antagligen, bristande skattebetalning, torde varit tillämpliga på de väghållningsskyldiges sammankomster, och de grunder, som givit anledning till detta antagande, äga förstärkt giltighet med avseende å deras sammanträden å kommunalstämma efter 1905 års lag. Att den rösträtt, som medgivits de väghållningsskyldige, skulle vara av sådan intensitet, att den gällde oberoende av frejd och medborgarskap, kan icke antagas vara hörande lagars mening. För villkorens tillämplighet tala liknande skäl, som föranlett motsvarande begränsning av den kommunala rösträtten i allmänhet. Dessa villkors giltighet för de väghållningsskyldige socknemännens rösträtt å kommunalstämma vilar emellertid, som av det anförda framgår, ej blott på lagarnas grunder, så vitt de kunna fastställas, utan är härjämte en följd av FKL:s och väglagens innehåll efter dessa lagars ordalydelse. Vad skattebetalningen angår är det, även efter tillkomsten av 1905 års lag, svårt att avge ett bestämt omdöme om dess giltighet för de väghåll-

ningsskyldiges del; lagarnas lydelse ger emellerid nu ytterligare stöd åt antagandet om villkorets tillämplighet<sup>1</sup>.

Av den förestående framställningen inhämtas, att de väghållningsskyldiga enligt väglagen tillkommande beslutanderätt i princip utövas å vägstämman, men att på grund av särskilda stadganden vissa val och viss annan prövning utövas av de väghållningsskyldiga sockenvis å kommunalstämma. I förra fallet kan man tala om väghållningsdistriktets allmänna vägstämmor eller vägstämman i egentlig (teknisk) mening, i senare fallet föreligger ett slags lokala eller kommunala »vägstämmor». Väghållningsdistrikt, omfattande mer än en kommun, är helt säkert vad lagstiftaren utgått från som det regelmässiga förhållandet. På ett annat sätt, mera utpräglad, men också svagare motiverad framträder organdualismen i kommuner, som bilda eget väghållningsdistrikt. Val av sockenombud kommer här icke ifråga. Däremot skall, eller åtminstone kan, med hänsyn till innehållet i ovannämnda lagar den 18 juni 1920, vilka i förevarande hänseende delvis innebära autentiska lagförklaringar, vägfyrektalslängdens och debiteringslängdens justering även i sådant fall äga rum å kommunalstämma<sup>2</sup>.

De regler angående villkoren för rösträtt, som måste anses gälla för de väghållningsskyldiges sammanträden å kommunalstämma,

<sup>1</sup> Det kan möjligen tyckas, att föreskriften i väglagens § 52, att kommunombud äger rösta »för sin kommuns hela vägfyrktal», ej står i god överensstämmelse med ovan utvecklade lära om inskränkningar i rösträtten å kommunalstämma. Den riktiga tolkningen av detta uttryck torde dock vara, att till kommunens vägfyrktal icke hänföras fyrktal, för vilka å kommunalstämman rösträtt icke får utövas, i vilket fall anmärkningen förfaller. Men även om så icke skulle vara förhållandet, och bortsett vidare från möjligheten, att här skulle föreligga en inadvvertens inom lagstiftningen — sådana kunna svårligen helt undvikas —, kan stadgandet knappast i detta sammanhang åberopas. Ändamålet med denna bestämmelse, vartill motsvarigheter funnos i 1891 års lag (§§ 47 o. 54), var, som av förarbetena kan inhämtas (se t. ex. särsk. utskottets betänk. 1905, s. 78), att bereda de olika kommunernas väghållningsskyldiga, såsom samfälligheter betraktade, behörigt inflytande på vägstämmans beslut. Från denna utgångspunkt och överhuvud taget om praktiska hänsyn anläggas — på vilket ämne vi ej här kunna närmare ingå — kan stadgandet, även om dess innebörd skulle vara en annan än den ovan angivna, väl förlikas med tillvaron av i texten angivna villkor för rösträtt i vägårenden å kommunalstämma.

<sup>2</sup> Jfr ovan sid. 126 n. 2 och sid. 128 n. 1.

hava ovan berörts. Fråga är då, om härutav några slutsatser kunna dragas med hänsyn till rösträtten å *vägstämma*, som är det egentliga föremålet för denna studie.

Så är enligt vår mening förhållandet. Härför tala till en början hänsyn till lagens analogi. De inskränkningar i de väghållningsskyldiges rösträtt, som gälla för deras sammankomster å kommunalstämma, måste anses vara i sakens natur grundade jämväl då det gäller vägstämma, och analogien är här mycket stark. Med hänsyn till den lagtekniska karaktären hos väglagens stadganden angående vägstämma, vilka till större delen hänvisa till användning av FKL:s tillämpliga regler och lämnat frågan om rösträtten utan närmare reglering, inbjuder behandlingen av hithörande problem, mer än kanske någon annan gren av kommunalrätten till analogisk laganvändning och i viss mån även annan rättskonstruktion. Å andra sidan är det icke utan tvekan, man härleder inskränkningar i offentlighetsliga befogenheter ur än så bindande laganalogier. För att dessa betänkligheter skola vika erfordras gärna något tillskott i motiveringen, som kommer vägen att ge ett tydligare utslag. Finnes något sådant skäl, som binder kommunalstämmans ifrågasvarande behörighetsvillkor fastare samman med vägstämmans institut?

Ovan berörda regler angående röstlängder för de väghållningsskyldiges sammankomster böra i detta sammanhang beaktas. Enligt lagstadgandets lydelse infördes väl vägfyrktalen i kommunens fyrktalslängd (enl. lagändring 1910 i röstlängden), innan vägfyrktalslängden blivit justerad, men meningen har uppenbarligen varit, att de ändringar i eller tillägg till vägfyrktalslängden, som på grund av den följande granskningen kunde komma att beslutas, skulle införas jämväl i kommunens (väg-)fyrktalslängd, så att de förteckningar över röstägande väghållningsskyldiga, som lågo till grund för omröstningar å kommunal- och vägstämmor, till innehållet sammanföle. Grundsatsen har för övrigt kommit till fullt tydligt uttryck i 1920 års lag om ändrad lydelse av 59 § i väglagen, enligt vilken röstlängd över de väghållningsskyldiga för kommunalstämmans behov åvägbringas genom att taga en bestyrkt avskrift av

den justerade vägfyrktalslängden<sup>1</sup>. Man är på grund härav i stånd att draga bestämda inbördes slutsatser från reglerna angående rösträtten å de båda olika slagen av stämmor. De regler, som tilläventyrs kunna omedelbart påvisas gälla för vägstämmans del, måste äga giltighet även vid de väghållningsskyldige socknemännens omröstningar å kommunalstämma. Och omvänt: de villkor för rösträtt, som enligt lagarnas lydelse och grunder måste anses föreligga med avseende å nämnda beslut å kommunalstämma, måste gälla jämväl vägstämman. Det kan i följd härav enligt vår mening icke råda något tvivel om, att de, som (på grund av bristande frejd, utländskt medborgarskap och troligen även oguldna utskylder) enligt ovan utvecklade regler saknat rösträtt då de väghållningsskyldiga sammanträdde å kommunalstämmor, måste saknat sådan rätt jämväl vid deras sammanträden å väghållningsdistriktets allmänna vägstämmor.

Att hänsyn till förhållandets natur leder till enahanda slut, har ovan berörts.

Även andra, ännu i huvudsak gällande stadganden i 1905 års lag, äro ägnade att giva ledning åt omdömet, då fråga är om lagstiftningens ställning till frågan om villkor för rösträtt å vägstämman.

Ett av dessa gäller villkor för behörighet till uppdrag såsom ledamot eller suppleant i vägstyrelsen. Härom stadgar § 54, att de väghållningsskyldiga utse nämnda styrelse inom sig; för valbarhet gäller i övrigt i tillämpliga delar vad om ordförande i kommunalstämma är stadgat<sup>2</sup>. Ett motsvarande stadgande innehålles i § 47 i väglagen angående behörighet till ledamotskap i uppskattningsnämnd.

Enligt de åsyftade bestämmelserna angående ordförande i kommunalstämma, som då innehöllos i § 14, numera i § 13 i FKL, hade

<sup>1</sup> Såväl 1910 som 1920 års ändringar i reglerna angående vägfyrktalslängd äro en följd av de ändrade bestämmelser angående kommunal röstlängd, som genomfördes i samband med 1909 och 1918 års kommunala rösträttsreformer, men upprätthöllo 1905 års grundsatser oförändrade; dessa blott anpassades, tekniskt och redaktionellt, efter de ändrade förhållandena inom kommunalrätten.

<sup>2</sup> Samma lagrum föreskriver, att vägstyrelsen inom sig utser ordförande, vilken, enligt 52 §, har att föra ordet vid vägstämman.

stämman att utse ordförande bland röstberättigade, inom kommunen bosatta män<sup>1</sup>, som uppnått 25 års ålder. Ytterligare åtskilliga villkor för behörighet funnos i §:en närmare angivna. Bestämmelserna i ämnet hava sedermera undergått en del förändringar, men grundtanken är alltjämt densamma. Denna tanke kan klart urskiljas. Redan rösträtt å kommunalstämma innebär delaktighet i den kommunala styrelsen och har därför ansetts böra knytas vid vissa allmänna personliga kvalifikationer, vilka angivits i § 8. För uppdraget att vara stämmans ordförande, som är vida mera maktpåliggande och ansvarsfullt, har ansetts böra krävas vissa ytterligare personliga betingelser<sup>2</sup>, innebärande skärpningar i de allmänna behörighetsvillkoren<sup>3</sup> eller helt nya villkor<sup>4</sup>.

Det är härvid, som av det följande framgår, för vårt syfte av betydelse att till en början klargöra, om villkoret röstberättigad, d. v. s. kommunalt röstberättigad, är att anse som i 47 och 54 §§ väglagen avsedd tillämplig del av stadgandet. Detta kan uppenbarligen icke vara förhållandet<sup>5</sup>, lika litet som stadgandet om bosättning inom kommunen<sup>6</sup>. Dessa obehörighetsgrunder äro så fast knutna vid den allmänna kommunala rätten, att de icke låta sig oändrade överföras på förevarande rättsområde, och en analogisk användning, i den mån samma grunder kunde lämpas efter de väghållningsskyldiges förhållanden, har k. m:t, helt säkert med rätta, av-

<sup>1</sup> Sistnämnda villkor har bortfallit genom lag den 26 maj 1909.

<sup>2</sup> De i FKL § 14 stadgade behörighetsvillkor anslöto sig nära till villkoren för ledamotskap i andra kammaren enligt d. v. 19 och 26 §§ i riksdagsordningen. Detta har för övrigt framhållits redan i betänk. 1859, ss. 16 f.

<sup>3</sup> Medlemskap i kommunen motsvaras här av bosättning därstädes; 21 års ålder av 25 års ålder; det begränsade stadgandet i 9 § om verkan av konkursförhållande, av obehörighet, enligt 14 §, för den som till borgenärer all sin egendom ayträtt och icke, på sätt lag förmår, gitter visa, att han från deras krav befriad är; god frejd (= medborgerligt förtroende) enligt 8 §, av obehörighet även för den, som genom icke laga kraftvunnet utslag dömts till förlust av sådant förtroende, eller är ställd under framtiden för brott, som medför nämnda påföljd.

<sup>4</sup> Obehörig enligt 14 § är den, som förklarats ovärdig att inför rätta föra andras talan eller att i rikets tjänst vidare nyttjas, vilka obehörighetsgrunder sakna motsvarighet i samband med rösträtten.

<sup>5</sup> Samma mening i R. 1925, K. n:r 64.

<sup>6</sup> R. 1926, ss. 47 ff.



böjt beträffande ett av dessa villkor, vars tillämplighet kommit under dess prövning<sup>1, 2</sup>.

Den mening angående lagstiftningens ställning till frågan om villkor för rösträtt å vägstämman, som ovan framställts, kan nu på förevarande stadganden till sin riktighet prövas, genom att man undersöker följderna av ett antagande av motsatt innebörd. Vilka verkningar skulle det medföra på reglerna angående behörighet till ifrågavarande viktiga uppdrag, om de väghållningsskyldiges rösträtt icke vore underkastad ifrågavarande särskilda betingelser? Resultatet bleve i princip<sup>3</sup>, att bland villkoren för valbarhet icke komme att ingå de personliga kvalifikationer, lagstiftaren ansett nödiga redan för deltagande i kommunalstämmas förhandlingar, varemot de vida längre gående krav, som därutöver föreskrivits för ordförandeskap i sådan stämman, bleve gällande. De rättsregler i 47 och 54 §§ väglagen, varom här är fråga, skulle vid sådant förhållande utan överdrift kunna liknas vid en ritning till byggnad, i vilken undervåningen lämnats ofullbordad. Att detta skulle vara lagstiftningens innebörd kan icke hava sannolikheten för sig. Dessa stadgandens värde som reaktionsmedel vid bearbetandet av förevarande problem, bör med hänsyn härtill icke förbises.

<sup>1</sup> R. 1825. K. nr 64.

<sup>2</sup> Bestämningen (kommunalt) röstberättigad i FKL § 14 har sin motsvarighet i väglagens stadgande, att vägstyrelsen utses å vägstämman av de väghållningsskyldige inom sig (§ 54; jfr § 47).

<sup>3</sup> En av de behörighetsgrunder, som ligga inneslutna i bestämningen »röstberättigad», nämligen frejden, upprepas sedermera, vilket medför, att resultatet i praktiken bleve mindre ogynnsamt än det, vid en fullkomligare avfattning av 14 §, skulle blivit. Svenskt medborgarskap och fullgjord skattebetalning skulle dock icke erfordras för ifrågavarande uppdrag som ledamot av vägstyrelse (ordf. i vägstämman), m. m.

Jfr i detta sammanhang vad ovan (sid. 120, i o. vid n. 3) anförts angående utlännings allmänna rättsliga ställning.

I avseende å likartade kommunala uppdrag kräves, som bekant, för ledamotskap i kommunalnämnd (naturligtvis) både svenskt medborgarskap och fullgjord skattebetalning (FKL § 42), i fattigvårdsstyrelse svenskt medborgarskap (fattigvårdslagen § 12; anledningen till att bland behörighetsvillkoren ej kom att ingå krav på fullgjord skattebetalning framgår av fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkande, Sthlm 1915, II, s. 75), och i drätselkammare givetvis svenskt medborgarskap och fullgjord skattebetalning (FKS § 56).

Innan vi lämna frågan om 1905 års lags ställning till förevarande spörsmål, vilket ämne är av grundläggande betydelse för uppfattningen jämväl av den nu gällande rätten, bör uppmärksammas ett hittills icke berört stadgande i 52 § väglagen, vilket ur förevarande synpunkt är av stort intresse. Enligt åsyftade stadgande äger, bl. a., enskild väghållningsskyldig, *som till talan å vägstämma är berättigad*, begära vägstämmas sammankallande. Detta flyktiga och, då fråga är om rösträtten, lätt förbisedda stadgande, har bekanta förebilder i FKL § 18 (numera § 17 mom. 2) och i förordningen om kyrkostämma m. m. § 10. Förstnämnda lagrum föreskriver, att enskild man, som är berättigad till talan i kommunalstämma, äger begära sådan stämmas sammankallande. Att denna bestämmelse innebär en hänvisning till de villkor för rösträtt, varom stadgas i 8 § i samma förordning, ligger i öppen dag och framgår för övrigt vid en sammanställning av de båda lagstadgandenas lydelse<sup>1</sup>. En skiljaktighet föreligger emellan väglagens och FKL:s stadganden i ämnet, i det den senares uttryck »enskild man» i väglagen motsvaras av bestämmningen »enskild väghållningsskyldig», vilket begrepp, på sätt ovan i annat sammanhang blivit berört, i sig innesluter motsvarighet till ett av FKL:s behörighetsvillkor, nämligen skattskyldigheten. Denna olikhet mellan de båda stadgandena är emellertid icke ägnad att fördunkla, utan skärper blott innebörden av väglagens stadgande i övrigt. Detta utgör i själva verket ett direkt belägg i väglagen för, att lagstiftaren ej tänkt sig de väghållningsskyldiges rösträtt utan alla inskränkande villkor<sup>2</sup>. Det visar vidare, att lagen vid meddelande av bestämmelser i ämnet iakttagit största knapphet. Närmare bestämmelser ha tydligen icke ansetts oundgängliga. De måste vid sådant förhållande här-

<sup>1</sup> Jfr även W. n:r 1608.

<sup>2</sup> Möjligen skulle någon härvid vilja invända, att orden kunde tänkas avse blott förhållanden, motsvarande de i d. v. 9 § FKL reglerade, närmast då regeln att för omyndig förmyndaren röstar, om vilken regels tillämplighet något tvivelsmål ej kan råda. En sådan tolkning kan dock icke vara riktig. Det torde i detta avseende vara tillräckligt att erinra om vad ovan (sid. 119 n. 3) anförts om skillnaden mellan villkor för rösträtt och för dess utövning. En var, som uppfyller villkoren för rösträtt, är, för att använda FKL:s uttryckssätt, berättigad deltaga i stämmans överläggningar och beslut (§ 8), berättigad till talan i stämman (§ 18), således även om han är omyndig, i vilket fall deltagandet blott sker genom annan.

ledas på vetenskaplig väg. Att det härvid blir kommunallagarna, enkannerligen FKL, som till stor del måste släppa till materialet, framgår av det föregående. Under förarbetena till 1905 års lagrevision, då, i sammanhang med reglerandet av förfarandet vid vägstämman, ifrågakommande stadgande upptogs i lagen, hade av en utav de hörda myndigheterna påyrkats, dels att förhandlingsproceduren borde bestämmas i analogi med förfaringssättet vid kommunalstämma och dels att de väghållningsskyldiga måtte tillerkännas rösträtt efter de dem åsatta fyrktal och i övrigt enligt grunder, som kunde hämtas ex analogia från »kommunalstyrelseförordningen»<sup>1</sup>. Det finnes ingenting som antyder, att lagstiftaren icke skulle delat denna mening.

Vid en blick på förestående redogörelse för 1905 års lags ställning till frågan om villkor för rösträtt å vägstämman, torde man finna, att skäl till tvekan om vad som, objektivt sett, bör anses vara denna lags ståndpunkt i ämnet — åtminstone om man bortser från den rättsverkan i förevarande hänseende som bör tillmätas häftande för kommunalutskylder — knappast föreligger, och starka skäl tala för att denna innebörd, som väsentligen är avhängig av kommunallagarnas, enkannerligen kommunalstyrelseförordningens för landet dåvarande regler, även var för lagstiftaren medveten. Det legislativa ordnandet av vägstämmans institut, som var ett av huvudsyftena med 1905 års lagrevision, skedde icke på ett sätt, som berättigar till antagandet, att de utgångspunkter, lagen ger, icke skulle äga tillräcklig bärkraft; 1905 års lag tillkom efter sorgfälliga förberedelser. Att mot lagens praktikabilitet i denna del och dess förmåga att, vad det tekniska beträffar, fylla det praktiska rättslivets behov, anmärkningar kunna riktas, är ett ämne, till vilket vi i annat sammanhang återkomma. Som ett ytterligare karakteristiskt prov på 1905 års lags allmänna teknik må erinras om dess ställning till besvärsrätten, där en liknande brist på stadganden möter. Under förarbetena<sup>2</sup> anfördes i detta ämne, att de i FKL an-

<sup>1</sup> Se k. m:ts o. rikets kammarkollegii underd. utlåtande i fråga om revision av lagen ang. väghållningsbesvärets utgörande på landet den 23 okt. 1891, Sthlm 1903, ss. 50 o. 52:

<sup>2</sup> Prop. n:r 21 år 1905, s. 122.

givna allmänna besvärsgrunder även här torde böra hava sin tillämpning, men detta ansågs icke behöva uttryckligen utsägas, »då egentligen icke några andra dylika grunder torde kunna ifrågakomma»<sup>1</sup>: I enlighet härmed upptager lagen i detta ämne (§ 80) icke regler om annat än det processuella förfarandet och vad därmed sammanhänger.

---

Som förut antytts var detta tolkningsspörsmål, som är av betydelse för vida kretsar av befolkningen, redan vid tiden närmast efter 1905 års lags trädande i kraft icke av lättlost beskaffenhet. Det var i själva verket icke möjligt att lösa problemet med utgångspunkt allenast i lagarnas ordalydelse, till vilket hjälpmedel de rättstillämpande organen ute i orterna dock i huvudsak äro hänvisade, utan krävdes härför en mera ingående undersökning. Efter tillkomsten av *lagen den 23 dec. 1918 angående den kommunala rösträttsreformen* (SFS n:r 1026), måste emellertid uppgiften för gemene man hava blivit än mera förbryllande. Talrika vittnesbörd, som föreligga härom, komma att i annat sammanhang beröras. Några i regeringsrättens årsbok under de senaste åren offentliggjorda rättsfall angående besläktade ämnen giva för övrigt omissskänneligt vid handen, att denna villrådighet även sträcker sig till lagarnas tillämpning i administrativ praxis nedom regeringsrätten — under vars prövning spørgsmålet i dess mera oklara delar allt hitintills icke i något fall synes hava blivit draget. Om »förvaltningsrutinens» ställning till spørgsmålet före 1918 veta vi för övrigt intet, men det kan på goda grunder antagas, att den då haft lättare att undgå åtminstone de mest väsentliga misstagen.

För rätt att deltaga i kommunala avgöranden uppställer, som bekant, 1918 års lag (§ 8) villkoren att vara inom kommunen mantalsskriven man eller kvinna; att hava senast under nästföregående kalenderår uppnått 23 års ålder; att vara svensk undersåte; att icke vara ådömd straffpåföljd enligt 2 kap. 19 § straff-

---

<sup>1</sup> Denna viktiga grundsats är i enlighet med detta klagörande uttalande erkänd i rättstillämpningen; se R. 1910 Jo. 64; 1916 Jo. 68; 1922 K. 184.

lagen; att, med viss begränsning, icke häfta för oguldna utskylder till kommunen; samt att icke vara omyndig förklarad, i konkurs-tillstånd eller av allmänna fattigvården omhändertagen till varaktig försörjning.

Genom de regler, som vid denna ingripande reform fastställdes för den kommunala rösträtten, har denna, som känt är och av det nyss anförda framgår, lösts från sitt dittillsvarande samband med skattskyldigheten<sup>1</sup> och i vidsträckt mått genomträngts av principen om personligheten som grundval för rösträtten; uttryck härför möter i villkoret att vara inom kommunen mantalsskriven (man eller kvinna), vilket innebär, att bolag och andra juridiska personer, dödsbon m. m. uteslutits från kommunal rösträtt. I nära samband härmed står införandet av lika röstvärde för en var röstande. Väglagen däremot står, som bekant, kvar på sin tidigare ståndpunkt<sup>2</sup>, och tillerkänner således i princip rösträtt åt de väghållningsskyldiga inom distriktet, därvid jämväl röstvärdet är beroende av skattskyldigheten. Grunderna för rösträtt i allmänt kommunala ärenden och i vägärenden hava härigenom blivit helt olika, vilket i huvudsak givit upphov till de svårigheter, som möta, då det gäller att undvika, att vid tillämpningen främmande element infogas i den vägstämmanal rättsens förhållanden. En förutsättning för tillämpligheten av ovannämnda villkor, som efter sin ordalydelse äga allmän giltighet för kommunalstämma, är naturligtvis nu som tillföre, att ej för visst fall annorlunda stadgats eller förutsätts. Lösningen av spörsmålet om särskiljandet av de delar av de kommunala rösträttsvillkoren, som äro att

<sup>1</sup> I åtminstone ett fall gäller fortfarande, på grund av särskild lagstiftning, vid skattskyldighet knuten rösträtt, nämligen vid sammanträden av *tingshusbyggnadsskyldiga* å kommunalstämma för utseende av ombud; detta fall äger på grund härav stora likheter med de väghållningsskyldiges sammanträden. Se härom lag den 5/6 1909 (SFS n:r 55) och rättsfallen W. n:r 1435 o. 1518 samt R. 1911 n:r 36.

<sup>2</sup> Detta gäller även förhållandet mellan de väghållningsskyldiges sammanträden å kommunal- och vägstämmor, samt reglerna om behörighet till vissa uppdrag i 47 och 54 §§, varjämte, bl. a., ovan berörda viktiga relativsats i 52 § (»väghållningsskyldig, som till talan å vägstämman är berättigad») kvarstår oförändrad. På grund härav kan undersökningen av den numera, efter 1918, gällande rätten anknyta vid redogörelsen ovan om de rättsliga förhållandena efter 1905 års lag; uppgiften blir m. a. o. huvudsakligen att urskilja vilka av de nya kommunala rösträttsvillkoren äro att anse tillämpliga å de väghållningsskyldige.

anse som tillämpliga å de väghållningsskyldiges sammanträden, ligger till stor del i ett aktgivande på olikheten i grundvalarna för rösträtt i, å ena sidan, kommunala ärenden i allmänhet och, å den andra, vägärenden. Gamla och nya rättsgrundsåtter stå här sida vid sida, och reglerna för de väghållningsskyldiges självstyrelse framgå ur en brytning dem emellan.

Av vad nu sagts framgår, att villkoret i 8 § FKL att vara inom kommunen mantalsskriven man eller kvinna, ej emot väglagens, och för övrigt även andra lagars, stadganden om rösträtt för de väghållningsskyldiga, kan i detta sammanhang gälla<sup>1</sup>. Medan rösträtten å kommunalstämma numera enligt regeln i § 8 i vanliga fall är oberoende av skattskyldighet, tillkommer rösträtt enligt väglagen fortfarande ej andra socknemån än väghållningsskyldiga, och dessa, vare sig de äro mantalsskrivna i kommunen eller icke.

Obehörighet för dem, som enligt privaträttsliga regler sakna rättslig handlingsförmåga i följd av omyndig ålder eller omyndigförklaring — ej blott, som tidigare, i fråga om rösträttens utövning, utan i fråga om rösträtten själv — är en tämligen självklar följd av personligheten, i stället för skattskyldigheten som grund för rösträtten; stadganden i sådant hänseende skulle i följd härav vara uteslutna från tillämplighet å de väghållningsskyldiga. Nu har lagstiftningen, som nämnt, genom 1918 års lag gått ett steg längre och även beträffande den kommunala rösträtten infört en särskild offentlighetslig myndighetsålder, vilken av olika skäl<sup>2</sup> utmåtts till 23 år. Den väsentliga motiveringen till en höjd åldersgräns låg däri, att den graderade röstskalan indirekt tillerkände ett förstärkt inflytande å den större mögnaden och erfarenheten, varför dess ersättande med lika rösträtt komme att å de yngre årsklasserna inrymma en förhållandevis allt för starkt ökad makt<sup>3</sup>. Som något skål för en motsvarande garanti beträffande de väghållningsskyldiga icke är för handen, kan ifrågasvarande rösträttsvillkor, även om förhållandet ses från sistberörda synpunkt, icke anses å dem tillämpligt.

<sup>1</sup> Att mantalsskrivning ej utgör villkor för rösträtt å vägstämman framgår för övrigt av flere rättsfall; se t. ex. R. 1926, ss. 47 ff.

Om rösträtt för juridiska personer, dödsbon o. s. v., se ovan sid. 119 n. 2.

<sup>2</sup> Jfr 3:e särsk. utskottets utlåt. nr 1 vid urt. riksdagen 1918, s. 30.

<sup>3</sup> I not 2 anf. utlåtande, s. 27.

Vi ha således sett, att de väsentligaste nyheterna bland 1918 års kommunala rösträttsvillkor, på grund av deras oskiljaktiga sammanhang med för de väghållningsskyldiges rösträttssystem främmande principer, icke äro att tillämpa på de väghållningsskyldiges sammanträden å kommunal- och vägstämmor.

Svenskt *medborgarskap* som behörighetsgrund har bibehållits från den äldre rätten. De grunder, som föranlett upptagande av ifrågavarande villkor i 1862 års förordning, gälla fortfarande; dessa ovan antydda sakska! medföra, att stadgandet, som enligt sin lydelse gäller för kommunalstämma i allmänhet, bör anses tillämpligt även å de väghållningsskyldiges sammanträden å sådan stämma och i följd härav jämväl å vägstämma.

En nyhet i förhållande till äldre lag<sup>1</sup> innebär stadgandet om *konkurstillstånd* som hinder för rösträtt. Denna obehörighetsgrunds samband med den allmänna och lika rösträtt, som 1918 infördes i kommunerna, och dess uppenbara syfte att utgöra en bland motvikterna mot menliga verkningar av de nya principerna, är ett skäl för åsikten, att detta villkor icke är att tillämpa å de väghållningsskyldiges sammanträden. Å andra sidan skulle detta medföra, att den beskärning i rösträtten, som enligt det äldre stadgandet var en följd av konkurstillstånd, bortfallit, utan att ersättas av annan begränsning. Någon större olägenhet medför detta visserligen icke, om det också måste karakteriseras som en anomali. Vilkendera meningen, som bör anses hava de starkare skälen för sig, torde emellertid vid sådant förhållande kunna göras till föremål för diskussion.

Enligt 1918 års lagar har, som ovan nämnts, »*skattestreck*» i modifierad gestalt bibehållits; ett villkor för rösträtt är nämligen, som bekant, att icke häfta för oguldna utskylder till kommunen för flera än två av de tre sistförflutna kalenderåren. En förskjutning har emellertid ägt rum i villkorets motivering, som numera måste anses helt och hållet falla inom de personliga kvalifikationernas område. De skäl, som föranledde antagandet om det äldre villkorets till-

<sup>1</sup> Se härom ovan sid. 121 n. 3.

lämplighet på den väggkommunala självstyrelsen, gälla således icke i allo för detta nya skattestreck, men i stället framträder villkorets egenskap av personlig kvalifikation, vid sidan av medborgarskap m. m., med ökad klarhet. Man skulle möjligen vilja invända, att detta behörighetsvillkor vid genomförandet av 1918 års revision av den kommunala rösträtten rätt allmänt torde uppfattats som en garantibestämmelse, och att vägstämman, som i huvudsak kvarblivit på en äldre ståndpunkt, med vid skattskyldighet knuten, graderad rösträtt, icke äger behov av en sådan garanti. Som emellertid villkoret i sammanhang med övergången till det nya rösträttssystemet, då villkoret inställdes i ett för rösträtt enligt väglagen främmande sammanhang, icke skärptes, utan försvagades, föreligga icke tillräckliga objektiva skäl för nämnda anmärkning<sup>1</sup>.

En nyhet innebar stadgandet om verkan av åtnjuten *fattigvård*. Under förarbetena anfördes, att problemet, huruvida eller i vad mån fattigvårdsunderstöd skall verka diskvalificerande, överhuvud icke förelåg så länge rösträtten var bunden vid skattskyldighet, utan mötte först vid rösträttens utsträckande till allmän<sup>2</sup>. Motsvarande omdöme gäller, vad de väghållningsskyldiga beträffar, — om hänsyn blott toges till den utformning, som givits detta rösträttsvillkor i FKL — endast under förutsättning, att stadgandet i 36 § 2 mom. i 1871 års fattigvårdsförordning, enligt vilket, om någon enligt 1 § mottoges till full försörjning, som ej var blott tillfällig, all hans egendom skulle tillfalla det fattigvårdssamhälle, som bekostade fattigvården, samtidigt vore i kraft. Enligt motsvarande stadgande i 1918 års lag om fattigvården (§ 62) äger väl, som bekant, fattigvårdsstyrelsen när någon mottagits till stadigvarande försörjning *omhändertaga* egendom, som tillhör understödstagaren, men det förutsattes, som av andra stadganden, lagens anda och förarbetena tydligt framgår, att styrelsen begagnar denna rätt med urskiljning och att exempelvis en liten jordlägenhet, som tillhör understödstagaren, ej avhändes denne förr än full klarhet vunnits om försörjningens stadigvarande beskaffenhet. Skäl till sådan eftergift tillsvidare föreligga

<sup>1</sup> Huruvida, ur legislativ synpunkt, skäl föreligger att bibehålla (upptaga) detta villkor, är en fråga, vars dryftande faller utom ramen för denna studie.

<sup>2</sup> Tredje särsk. utskottets utlåt. nr 1 vid urt. riksdagen 1918, s. 113.



ej sällan. Efter den 1 jan. 1919, då lagen om fattigvården trädde i kraft, kan på grund härav tänkas fall, då sådan understödstagare, med hänsyn till bestämmelserna om vägs katt i 59 § väglagen, skall påföras vägfyrk och på grund härav uppföras i vägfyrktalslängden. Med hänsyn till det praktiska syftet med detta behörighetsvillkor och dess införande i vår rätt i samband med den kommunala rösträttens lösgörande från skattskyldigheten som grund för rösträtt och röstvärde, synés, oavsett ordalagen i 8 § FKL, det riktigaste vara att anse det icke tillämpligt å de väghållningsskyldiges sammanträden å kommunal- och vägstämmor. Det hade i den kommunala rätten närmast karaktären av en av de nya rösträttsförhållandena påkallad personlig garantibestämmelse, av vilken för de väghållningsskyldigas del knappast föreligger något praktiskt behov. Å andra sidan föreligger i den ändrade lagstiftning på fattigvårdens område, som den 1 jan. 1919 trädde i kraft, ett skäl för antagande av villkorets tillämplighet jämväl å de väghållningsskyldige, och ett säkert besvarande av frågan torde ej kunna ske utan anlitan de av yttre auktoritet, vare sig denna utgår från den lagstiftande eller den lagskipande makten.

Slutligen hava vi att i detta sammanhang till besvarande upptaga frågan om tillämpningen på de väghållningsskyldige av bestämmelsen i 8 § FKL om uteslutande från rösträtt på grund av å dömd *straffpåföljd*. Ifrågavarande bestämmelse, som ersatt den äldre rättens villkor att vara välfrejdad, tillkom i samband med lagen den 24 maj 1918 om ändring av, bl. a., 2 kap. 19 § strafflagen (SFS n:r 312), och således oberoende av den mot slutet av samma år genomförda rösträttsreformen. Det kan vid sådant förhållande, om frågan icke underkastas närmare granskning, tyckas, att jämväl detta nya villkor borde äga giltighet för de väghållningsskyldiges del (jfr angående verkningarna av förlust av medborgerligt förtroende ovan ss. 120 o. ff.). Antagandet att syftet icke varit att, såvitt anginge rätten att rösta i allmänna angelägenheter, göra någon ändring i de rättsföljder, som varit förknippade med straffpåföljden förlust av medborgerligt förtroende, vinner stöd av förarbetena till 1918 års lag om ändring i strafflagen. I detta ämne yttra de sak-

kunniga, som utarbetat förslag till nämnda lag<sup>1</sup>, att de velat tillvarataga det riktiga i de grundsatser, varpå motsvarande äldre rättsinstitut uppbyggts, och att de icke ansett sig höra föreslå någon inskränkning i de verkningar, förlust av medborgerligt förtroende medförde i fråga om politisk och kommunal samt annan därav beroende rösträtt. Genom utövande av sådan rätt invercade en medborgare på de offentliga angelägenheternas ledning. Vid jämförelse med andra i lagstiftningen uppställda rösträttshinder, torde — yttra de sakkunniga — svårligen kunna ifrågasättas att borttaga ifrågasvarande hinder.

En blick på 2 kap. 19 § strafflagen visar emellertid, att åt detta lagrum genom 1918 års lag givits en avfattning, som synes uteluta dess tillämplighet å vägstämma. Före 1918 hänvisade det, som bekant, till lagstiftningen utanför strafflagen och förklarade vederbörande utestängd från alla sådana rättigheter och förmåner, för vilkas tillgodonjutande god frejd erfordrades. Vid utarbetandet av 1918 års lag företog sig däremot lagens stiftare, att fullständigt ange påföljdens rättsverkningar. Då någon tillfredsställande sammanfattande beteckning ej fanns för de rättigheter i politiskt och kommunalt avseende, vilkas förlust ingått i påföljdens innehåll, har — yttra de sakkunnige<sup>2</sup> — en uppräknig av dessa rättigheter måst tillgripas. Enligt den beskrivning av påföljdens verkningar, som meddelats i 2 kap. 19 § i strafflagen, är den till påföljd dömd »ej berättigad avgiva röst vid val av riksdagsman eller präst eller att delta i kommunal- eller municipalstämmas eller allmän rådstugas eller kyrkostämmas överläggningar och beslut eller eljest rösta i allmänna ärenden, i vilkas avgörande endast den må delta, som är i kommunens allmänna angelägenheter röstberättigad». Sistnämnda formel avser sådana förhållanden som val av kommunalfullmäktige och landstingsmän. Däremot är det icke möjligt, att i densamma innefatta rösträtt å vägstämma, beträffande vilken andra huvudgrunder, än de i 8 § FKL sagda, gälla. Med hänsyn till den ändrade lagteknikens huvudsyfte, att begränsa och noggrant bestämma påföljdens innehåll och omöjliggöra, att detta utvidgades genom författningar utanför strafflagen, synes det icke möjligt att,

<sup>1</sup> Utredning o. förslag om borttagande ur lagstiftningen av straffpåföljden förlust av medborgerligt förtroende, Sthlm 1915, s. 140.

<sup>2</sup> I närmast föregående not nämnda utredning, s. 150.

under åberopande av ett allmänt tänkesätt, lagarnas grunder el. dyl., i strid mot lagbudets tydliga ordalydelse, förklara en straffdom i vad den avser förevarande bistraff omfatta jämväl den dömdes utestängande från rösträtt å vägstämman. Att jämväl de, som berett lagärendet, skulle ansett detta resultat föga tilltalande för rättskänslan, torde emellertid framgå av vad ovan anförts. Å andra sidan kan något tvivel om lagstadgandets tillämplighet enligt dess lydelse och syfte på de väghållningsskyldigas sammanträden för olika ändamål å kommunalstämmor icke råda. Med hänsyn till vad ovan närmare utvecklats om att rösträttsvillkoren i de båda fallen, av såväl yttre som inre skäl måste överensstämma, torde man finna, att här föreligger en uppenbar och, utan ingripande av lagstiftaren, olöslig motsägelse inom lagstiftningen själv.

1905 års lagstiftning kunde vid reglerandet av utövningen av de väghållningsskyldiges beslutanderätt utgå från stadgandena i d. v. 8 och 9 §§ i FKL angående rösträtt och sättet för dess utövning, vilka på ett eller annat undantag när voro tillämpliga på de väghållningsskyldiges sammanträden. Av den föregående redogörelsen framgår, att dessa väglagens förutsättningar genom 1918 års på avvikande principer uppbyggda rösträttssystem numera undanryckts eller förskjutits. Då sambandet mellan skattskyldighet och rösträtt upphävdes och i stället personligheten lades till grund för rösträtten, fanns ej längre utrymme för rösträtt för omyndiga, bolag och andra juridiska personer, dödsbon m. m., och som en följd härav skjutas stadgandena i f. v. 9 § om sättet för utövningen av dessas rösträtt över till ett speciellt lagrum (10 § 2 mom.), som efter sin lydelse icke är tillämpligt å de väghållningsskyldige. Väglagen däremot har under tiden icke undergått någon ändring, utan står kvar på den äldre ståndpunkt med skattskyldigheten som grund för rösträtt och röstvärde, som före 1918 även var kommunallagarnas, av vilken princip rösträtt för omyndiga, bolag och andra juridiska personer, dödsbon m. m. utgjorde naturliga utflöden. Enär reglerna angående rösträtt för dessa lågo inneslutna i lagarnas oförändrade begrepp väghållningsskyldig och voro en följd av väglagens ställning till förhållandet mellan beskattning och röst-

rätt i allmänhet, kan väglagen icke anses hava fått ett annat innehåll i förevarande avseende genom 1918 års lagars ståndpunktstagande, som var en följd av personlighetsprincipen som grund för rösträtten; väglagen efter 1918 har heller icke, så vitt känt är, vid något tillfälle så uppfattats eller tillämpats. Reflexion eller kanske snarare en riktig instinkt och hågkomst av äldre regler i ämnet ha här väglett rättstillämpningen, som i fråga om sättet för utövningen av dessas rösträtt måst undvara stödet av tillämpliga allmänna lagstadganden. Denna brist är sannolikt att tillskriva förbiseende vid 1918 års revision av de kommunala rösträttsförhållandena. Under förarbetena till den nya lagstiftningen — vars slutliga principer koncipierades under förhållanden, som voro föga ägnade att främja ett sorgfälligt övervägande av denna lagstiftnings möjliga verkningar på andra rättsområden, vilka under d. v. förhållanden måste hava framstått såsom av underordnat intresse — saknas varje antydning om, att man härvid uppmärksammat reformens inverkan på de väghållningsskyldiges rösträtt, ehuru denna, som av det föregående framgår, icke kan anses hava förblivit oberörd av de nya lagreglerna. Ett yttre skäl för antagandet att lagstiftaren, då den kommunala rösträttsreformen i en stormig tid under brådska genomfördes, icke observerat sammanhanget med de väghållningsskyldiges rösträtt, utgör bl. a. nämnda brist på för ändamålet avpassade särbestämmelser. Underlåtenheten att träffa sådana bestämmelser, vilka eljest med lätthet kunnat meddelas i anslutning till det i 10 § 2 mom. i FKL reglerade fall<sup>1</sup>, vars regler<sup>2</sup> till större delen äro användbara jämväl

<sup>1</sup> Dessa regler funnos redan i propositionen (n:r 34, s. 3), som bibehöll sambandet mellan rösträtt och skattskyldighet. Vederbörande utskott strök, som bekant, detta villkor. Men med denna ändring i rösträttens allmänna grundöverensstämma knappast reglerna i 10 § 2 mom., vilka äro övertagna från den äldre, vid skattskyldighet knutna rösträtten och äro uttryck för grundsatsen, att endast de kommunmedlemmar, som i pekuniärt avseende äga intresse av ett ärende, böra äga inverka på dess avgörande. Skäl tala således för antagandet, att bibehållandet av ifrågavarande stadgande är att tillskriva bristande uppmärksamhet, då under lagärendets handläggning propositionens principer rubbades.

<sup>2</sup> Hammar skjöld, Hj. L. o. Bo (Kommunallagarna etc., 7:e—9:e uppl., s. 25) ha anmärkt att myndiga fastighetsägare, som ej uppnått den i 8 § stadgade ålder (23 år), icke äro nämnda och »alltså enligt ordalydelsen ej skulle äga rösträtt». — Som 10 § 2 mom. uttryckligen förklarar även omyndiga röstberättigade, föreligger emellertid, enligt vår mening, knappast skäl till tvekan i angivet avseende.

med hänsyn till de väghållningsskyldige socknemännens sammanträden å kommunalstämma och vägstämman, har medfört, att man i dessa praktiskt viktiga ämnen är hänvisad till analogisk användning på eget bevåg av sistnämnda lagrum.

Den väsentligaste delen av vår undersökning är härmed slutförd. Denna detalj i laghistorien företer en anblick, som icke är den regelmässiga. Medan utvecklingsgången vanligen förlöper från mera obestämda förhållanden till ökad klarhet, gäller detta omdöme knappast om förevarande område av rätten. Även före 1918 kunde för övrigt lagarnas innehåll i förevarande avseende endast delvis säkert skönjas och först vid ett studium, intensivare än vad som vanligen är att påräkna hos den allmänhet, varom här är fråga. Det hade ur praktisk synpunkt varit klokt, om man t. ex. i 59 § väglagen uttryckligen omnämnt vägfyrktalslängdens egenskap av röstlängd och i samband därmed, i likhet med d. v. 59 § 2 st. i FKL, direkt berört de personliga villkoren för rösträtt. Då så emellertid ej skedde, kan det antagas hava varit till gagn för rättstillämpningen, att röstlängder för de väghållningsskyldiges sammanträden å kommunalstämmor anordnades genom införande av vägfyrktalen i kommunens röstlängd. Att de socknemän, som enligt anteckningar i denna längd på grund av bristande frejd, etc., förlorat rösträtt å kommunalstämma i allmänhet, allmänt ansetts obehöriga jämväl att föra talan å sådan stämman vid handläggning av vägärenden förefaller, till god del beroende på detta yttre sammanförande av de bägge längderna, högst antagligt. Större tvekan kan det folkliga lagstudiet förmodas hava avsatt då det gällt vägstämman i egentlig mening. Lagens efterlevnad vid den praktiska tillämpningen hade kunnat tryggas genom i administrativ väg meddelade bestämmelser om uppgiftsskyldighet från vederbörande myndigheters sida om föreliggande rösträttshinder, men då sådana bestämmelser saknades även beträffande den kommunala röstlängden, är denna brist rätt förklarlig. Mindre ursäktlig är den oklarhet i förevarande avseende, som vidlåder de genom särskilda nåd. kungörelser den 4 aug. 1906 och den 2 okt. 1908 (SFS 1906 n:r 63 o. 1908 n:r 95; jfr 1900

n:r 86) fastställda formulär till vägfyrektalslängd. Då det gällt att i departementet utarbete dessa formulär, som erbjudit ett lämpligt tillfälle att åskådliggöra lagens intentioner, har man i brist på tydliga uttalanden i förarbetena till synes ryggat tillbaka för det inträngande studium av förevarande rättsområde, som erfordrats för ett utrönande av lagstiftningens innebörd. Ej minst på grund av den tystnad i förevarande hänseende, dessa formulär iakttaga, måste det befaras, att de av lagen förutsatta inskränkningarna i rösträtt å vägstämma alltifrån början, åtminstone i viss utsträckning, icke blivit i de väghållningsskyldiges praxis iakttagna.

Sedan med 1918 års rösträtsreform principerna för den kommunala rösträtten omlagts, måste, på sätt ovan nämnts, uppgiften att på grundvalen av gällande lagregler komma till rätta med spörsmålet, medföra ökad villrådighet. Och 1920 års lag (berörd ovan sid. 132 o. f.), som helt skilde vägfyrektalslängden från den kommunala röstlängden, har helt visst icke bidragit att vägleda den praktiska tillämpningen. För att erhålla en uppfattning om den nuvarande efterlevnaden ha under hand upplysningar i ämnet inhämtats från samtliga häradsskrivare och vägstyrelseordförande i ett av rikets län (Västerbotten). Jämte skilda uttryck för rådande osäkerhet om lagens innebörd och den kännbara olägenhet, detta innebär, framgår av de gjorda meddelandena, att anteckningar om obehörighet att av ovan antydda anledningar rösta gjorts, varken i sammanhang med längdernas upprättande eller justering. Å stämorna inom några av väghållningsdistrikten har man vid omröstningar vid sidan av vägfyrektalslängden begagnat jämväl den allmänna röstlängden, för kontroll över att de, som enligt anteckningar i denna längd gått förlustiga rösträtt, icke tillåtes delta i omröstningen. Att icke heller sistnämnda sätt att lösa frågan kan vara riktigt, ligger i öppen dag; det framgår redan därav, att av de väghållningsskyldiga bl. a. de, som äro mantalsskrivna utom kommunen, bolag och andra juridiska personer samt alla de, som icke uppnått 23 års ålder, icke återfinnas i den allmänna röstlängden. Att denna tvehågsenhet och spontana dragning mot de inskränkningarna i rösträtten, som gälla för kommunens allmänna angelägenheter, icke är ogrundad, torde framgå av det ovan anförda. De upplysningar, som meddelats, visa, att man, så pass invecklad

och även oklar som frågan blivit, icke kan räkna med att de rätts-tillämpande organen ute i orterna med nuvarande lagstiftning skola på egen hand förmå reda sig.

\* \* \*

Ovan (ss. 125 o. 127) har i sammanhang med frågan om röst-rätten berörts stadgandet i sista stycket av 52 § i väglagen, att, såvitt ej i §:s föregående delar avvikelser från ordningen vid kom-munalstämma föreskrivits, *i fråga om ärendenas handläggning å vägstämma i tillämpliga delar skall gälla vad för kommunalstämma är stadgat.*

Vid användningen av detta stadgande visar det sig ofta svårt eller icke möjligt att med ledning allenast av lagarnas innehåll fast-ställa, huruvida regler, som meddelats för kommunalstämma, äro att tillämpa på vägstämma; lösandet av dessa tolkningsfrågor med utgångspunkter allenast i det material, lagarnas texter erbjuda, leder ej sällan till felaktigt resultat.

Till belysande av denna brist i lagstiftningen komma härefter att i korthet beröras några exempel på sådana stadganden i kom-munalstyrelseförordningen; de bilda ur viss synpunkt en enhetlig grupp och inkommo i nämnda förordning i samband med 1918 års reform av rösträtten (lagen den 23 dec. 1918, SFS n:r 1026).

Ett av dessa stadganden, vars tillämplighet å vägstämma för övrigt varit föremål för regeringsrättens prövning (R. 1924, ss. 136 ff.), inflöt i 19 § 3 mom. (n. v. 20 § 3 mom.) samt föreskriver, att, om vid ärendes behandling å kommunalstämma begäres upp-skov med detsammas avgörande och minst en tredjedel av de när-varande därom förena sig, ärendet, med vissa i 2:a st. angivna undantag; skall uppskjutas till annan dag.

Meningarna i regeringsrätten voro delade; rättens flesta leda-möter ansågo, utan att närmare motivering anfördes, stadgandet icke tillämpligt å vägstämma, medan en ledamot (liksom vederbö-rande länsstyrelse) funno stadgandet tillämpligt jämväl i sådant fall.

Ett studium av handlingarna i detta lagstiftningsärende visar, att stadgandet upptogs som en av garantierna i samband med den kommunala rösträttsreformen<sup>1</sup> — samma reform, som lämnade rösträtten å vägstämma i huvudsak oberörd. Härav är en följd, att stadgandet icke äger användning vid handläggning av ärenden, för vilka väglagens regler om rösträtt och röstberäkning gälla. Med hänsyn till stadgandets samband med den kommunala rösträttsreformen synes således det slut, i vilket regeringsrättens majoritet stannat, böra anses vara det rätta<sup>2</sup>.

Ett annat hithörande lagstadgande är det, som genom samma lag tillfördes FKL (§ 18) och föreskriver, att de ärenden, som å kommunalstämma till avgörande företagas — med vissa närmare angivna undantag —, förut skola vara vederbörligen beredda (av nämnd eller styrelse, dit ärendet efter sin beskaffenhet hör, eller av en eller flera särskilt för sådan beredning utsedda personer).

Under förarbetena erinrades om, att — medan enligt förordningarna om kommunalstyrelse i stad och om kyrkostämma m. m. särskild beredning genom nämnder eller dylikt vore obligatorisk — i FKL saknades en allmän bestämmelse i dylik riktning. Förevarande stadgande i FKL står i liknande sammanhang till den kommunala rösträttsreformen som stadgandet om ärendes uppskjutande på begäran av en minoritet. Båda avse att trygga en sorgfällig omprövning av förekommande ärenden samt förebygga förhastade beslut<sup>3</sup>; såtillvida äger motiveringen giltighet även för ärenden å vägstämma. Men behov av sådana ytterligare garantier ansågos icke föreligga förr än i samband med de i det kommunala livet djupt ingripande förändringarna i rösträtten. Endast ett historiskt studium

<sup>1</sup> Propos. n:r 290 vid lagt. riksd. 1918, ss. 86 f.

<sup>2</sup> Som stöd för en annan mening skulle man (jämte lagarnas ordalydelse, som icke lämnar någon upplysning om ovan angivna skäl) möjligen vilja åberopa, att de överraskningar och kupper, stadgandet avsåg att förhindra, låta tänka sig oberoende av om graderad skala tillämpas eller ej — vilket för övrigt framhölls under förarbetena.

Det enda man med säkerhet vet om de lagstiftande organens ställning till frågan om stadgandets behövlighet är emellertid, att de ansågo tillräckliga skäl för ett sådant stadgande föreligga i o. m. den omdaning av grundvalarna för det kommunala livet, som vid nämnda tid genomfördes.

<sup>3</sup> Jfr konst. utskottets betänk. n:r 18 vid 1918 års lagt. riksd., s. 15.



av stadgandenas tillkomst och därigenom vunnen kännedom om deras samband med den kommunala rösträttsreformen kan ge lösning på spörsmålet om stadgandena äro tillämpliga å vägstämman. Beaktar man denna sida av motiveringen, torde man finna, att icke heller bestämmelsen om obligatorisk beredning är att anse tillämplig<sup>1</sup>.

En annan ställning synes böra tillerkännas reglerna om anslag av kungörelse angående kommunalstämma.

16 § 3 st. i FKL föreskrev före 1918, att, där kommunalstämma beslöte, att kungörelse om sådan stämman borde anslås å viss plats inom kommunen, ordföranden, där så ske kunde, skulle föranstalta därom. Om detta stadgandes tillämplighet jämväl å vägstämman torde icke mer än en mening kunnat råda. I sammanhang med frågan om garantier, beaktades under 1918 års lagstiftningsarbete betydelsen av att kungörande av stämman bleve fullt effektivt, och nyssnämnda stadgande underkastades med hänsyn härtill viss revision<sup>2</sup>. Kungörelsen skall, enligt lagen den 23 dec. 1918, som ännu gäller, på ordförandens föranstaltande anslås å plats eller platser inom kommunen, som kommunalstämman för ändamålet bestämmer. Detta stadgandes tillkomst som en garanti i samband med den kommunala rösträttsreformen utgör ett skäl för att icke anse det tillämpligt å ärenden enligt väglagen. Å andra sidan skulle en sådan ståndpunkt leda till, att någon motsvarighet till det äldre stadgandet icke skulle finnas för vägstämmans del<sup>3</sup>, vilket säkerligen heller icke ingått i den nya lagstiftnings syfte. Med hän-

<sup>1</sup> Även i detta fall är dock stadgandets motivering och historiska ställning en smula svävande. Initiativet till stadgandet togs av riksdagen redan genom skrivelse den 7/3 1917, och vid lagärendets föredragning i statsrådet anförde vederbörande departementschef, att han i likhet med riksdagen vore av den uppfattningen, att redan under dåvarande förhållanden en obligatorisk utredning av vissa viktigare ärenden skulle vara till gagn. Se prop. n:r 290 vid lagt. riksd. 1918, ss. 76 ff.

<sup>2</sup> Propos. n:r 290 till lagt. riksd. 1918, s. 87.

<sup>3</sup> Härvid skulle man måhända vilja invända, att sådant förhållande vore utan praktisk betydelse, enär vägstämman synes äga möjlighet att genom konkret disposition ändå åstadkomma samma rättsliga läge, som det äldre stadgandet medfört. Även om så är förhållandet, tro vi dock, att den ovan i tolkningsfrågan intagna ståndpunkten har de starkare skälen för sig.

syn till detta nya stadgandes egenskap att allenast utgöra en modifikation av det äldre, i vars ställe det träder, och övriga på frågan inverkan förhållanden, synes därför riktigaast att anse detta nya stadgande tillämpligt å vägstämman. På grund av stadgandet i 16 § sista stycket, att den omständigheten, att kungörelse om stämman ej blivit anslagen, icke må utgöra hinder för stämmans hållande, är för övrigt detta tolkningsspörsmål av underordnad betydelse.

Det är icke osannolikt, att dessa exempel vid en därpå särskilt inriktad undersökning skulle kunna mångfaldigas. Det kan i detta sammanhang erinras om, att beträffande en viktig grupp av stadganden i FKL (§ 21 mom. 2), vilka införts genom särskilda lagar den 26 maj 1909 och den 23 dec. 1918, som garantier i samband med då genomförda rösträtsreformer, enligt vilka stadganden dubbel röstövertikt i vissa närmare angivna fall kräves, den oklarhet om deras tillämplighet å vägstämman, som tidigare förelegat, endast genom en tillfällighet — ett i annat syfte senare tillkommet lagstadgande (väglagen § 52 st. 3, sådant detta lagställe lyder jämlikt lag den 7 juli 1921, SFS n:r 370) — blivit undanröjd.

\* \* \*

Den bristande tydligheten hos nuvarande lagstiftning, i vad den avser frågan om *villkor för rösträtt å vägstämman*, framgår av det ovan sagda. Lagstiftaren har hittills av olika skäl undvikit att mera fullständigt reglera dessa spörsmål. Av lagarna angående kommunal självstyrelse är väglagen den som, överhuvudtaget, företer de ojämförligt största bristerna. I förevarande viktiga ämne har lagstiftningen inskränkt sig till antydningar, som lätt förbises och vilkas rätta innebörd framträder först vid ett grundligare studium, än vad som är att påräkna från deras sida, som i första hand och väsentligen ha att begagna lagen, samt till angivandet av premisser, som ställa krav på en slutledningsförmåga, som icke skäligen kan hos dem förväntas. För bestämmel-

sernas tolkning kräves utbildad juridisk kunskap och ett mera långvarigt och mödosamt arbete än vad som under reglernas praktiska användning för enstaka måls skull är att påräkna, åtminstone i praxis nedom regeringsrätten, vilket för övrigt, som ovan antytts, ganska tydligt framgår av första instansens yttranden i några under de senare åren i nämnda domstols årsbok offentliggjorda rättsfall angående besläktade ämnen. För ett inträngande i lagens innebörd på förevarande punkt, såvitt sådant låter sig göra, kräves i själva verket förtrogenhet med hela den äldre lagstiftningen i ämnet, både vad väglagen och kommunalstyrelseförordningen beträffar, åtminstone fr. o. m. 1905 års lag. Den otillfredsställande beskaffenheten av 1905 års lags teknik, i vad den avser detta grannliga ämne, har, som förut nämnts, framträtt än klarare under det fortskridande lagstiftningsarbetet å den kommunala rätten, särskilt efter 1918 års reform, varigenom den kommunala rösträtten underkastades genomgripande förändringar. 1905 års lag kunde anknyta till ett på likartade grunder uppbyggt kommunalt rösträttssystem, och utan kännedom om dessa numera halvt eller helt glömda stadganden erhåller man icke det rätta greppet på problemet i den nu gällande rätten. Den omständigheten, att det komplex av regler, som förutsattes av 1905 års lag, ej längre finnes eller väsentligen förändrats, gör numera lagbudens tillämpning mer än någonsin famlande och osäker. Enligt den ordning, som f. n. tyckes vara tämligen allmänt, om ock med tvekan vedertagen, iakttagas i fråga om de väghållningsskyldiges rösträtt å kommunal- och vägstämmor icke några som helst inskränkande villkor. Den tveksamhet härvidlag, som ofta möter, är lätt förklarlig. Vissa diskvalifikationsgrunder i fråga om rösträtt i offentliga ärenden i allmänhet hava sedan gammalt inträngt i rättsmedvetandet hos de vidaste kretsar av befolkningen, och det torde kunna betecknas som främmande för den vanliga uppfattningen om god ordning i dessa ämnen, att t. ex. nödgas anse ådömd straffpåföljd icke medföra uteslutande från en sådan funktion som rätten att rösta å vägstämman. Å andra sidan bekräftar denna obehörighetsgrunds rättsliga ställning iakttagelsen, att av allmänna rättsgrundsatser, om än så utpräglade, lätt kunna dragas för vidsträckta slutsatser. Och betänkligheterna måste stegras, när man, utan klar hågkomst av rättsutvecklingens gång,

finner, att själva grundvalarna för rösträtten å kommunalstämma och vägstämma äro skiljaktiga.

Ehuru prejudikatsamlingarna iakttaga så gott som fullständig tystnad i ämnet, har, som vanligen plägar ske, saknaden av tydliga bestämmelser och den bristfälliga efterlevnaden ofta givit anledning till tvister, som emellanåt besvärsvägen dragits inför administrativ myndighets prövning, åtminstone på senare år, enligt vad förf:s erfarenhet från ett av rikets län giver vid handen. Förevarande ämne stöder den gamla iakttagelsen, att rättsfrågors praktiska betydelse icke kunna mätas efter antalet rättsfall i prejudikatsamlingarna, och ej heller förekomna fall, som ligga gömda i länsstyrelsernas konceptfolianter, utgöra, som av ovan lämnad redogörelse för rättsreglernas efterlevnad framgår, någon riktig mätare av frågans betydelse. Förf:n upptog emellertid ämnet till behandling först sedan han upprepade gånger fått uppmärksamheten riktad å detsamma under handläggning av besvärsmål<sup>1</sup>.

Den kännbara brist på tydliga regler om villkoren för rösträtt, som nu föreligger, synes böra botas genom lagstiftningsåtgärder. Behovet av sådana torde tillräckligt klart framgå av vad ovan anförts. Väl har ämnet för närvarande — med hänsyn till gällande röstgrund, enligt vilken röstvärdet å vägstämma är avhängigt av vägskattens storlek, vilket medför, att egentligt praktiskt behov av »garantier» ej föreligger — huvudsakligen betydelse ur principiell synpunkt och ordningssynpunkt. För de många, som klart se motsägelsen inom den nuvarande lagstiftningen mellan grunderna för allmän kommunal rösträtt och för rösträtt i vägärenden, måste spørgsmålet, såvitt det betraktas från denna synpunkt, framstå som tämligen intresselöst. Det föreligger med hänsyn till det anförda en iögonenfallande disproportion mellan ämnets betydelse, å ena sidan ur rättsprincipiell och, å den andra, ur så att säga politisk synpunkt. God ordning och hänsyn till allmänna rättsåskådningar kräva, en-

---

<sup>1</sup> Antalet besvärsmål enligt väglagen har, att döma av erfarenheterna från ett av rikets län (Västerbotten), på senare år starkt ökat; sammanlagda antalet sådana mål under åren 1924—1926 är ej mindre än 44, medan besvärsmålen enligt kommunallagarna blott uppgå till sammanlagt 76. Åtminstone delvis torde häri böra ses ett symtom på brister i lagstiftningen.

ligt hittills rådande uppfattning, med nödvändighet iakttagande av vissa villkor i personligt avseende för rösträtt i allmänna värv överhuvudtaget, således även å vägstämma. Vikten ur ekonomisk synpunkt av denna gren av självstyrelsen torde vara tämligen välbekant. Frågor om vägunderhåll och väganläggningar intaga i stora delar av landet en dominerande plats i landsbygdens liv. Stridiga intressen framträda härvid ofta, och vägstämmor förekomma talrikt, emellanåt ett 10-tal årligen eller mer<sup>1</sup>.

Lagens ofullständighet, som medfört bristande efterlevnad, bör därför avhjälpas. Om ock hinder av statsrättslig natur icke i princip föreligga mot ett tydliggörande av lagens tanke genom i administrativ lagstiftningsväg meddelade bestämmelser, t. ex. i sammanhang med utfärdande av föreskrifter angående formulär till vägfyrktalslängd, eller genom anvisningar till häradsskrivarna el. dyl., synes i frågans nuvarande läge, med den oklarhet om lagens innebörd, som på många punkter råder, denna väg icke kunna beträdas. Redan ovan hava nämnts de båda huvudsakliga olägenheterna av det nuvarande rättstillståndet. De äro, den ena lagstiftningens bristande tydlighet, som medför mer eller mindre vidsträckt osäkerhet om dess nuvarande innebörd, och den andra det hinder, avfattningen av 2 kap. 19 § i strafflagen bjuder mot att anse ådömd straffpåföljd utgöra obehörighetsgrund för utövande av rösträtt å vägstämma — oaktat starka skäl av såväl saklig som egentligt juridisk natur kunna anföras till förmån för ett dylikt villkor, vars bristande förefintlighet helt visst strider mot allmänna rättsbegrepp. Om redan förstnämnda olägenhet på utan jämförelse mest ändamålsenliga sätt avhjälpes genom allmän lagstiftning, och, åtminstone delvis, härvid knappast lämnar något val av medel öppet, visar sig vid beaktande av sistnämnda brist än tydligare, att en fullständig och tillfredsställande lösning av frågan i dess helhet kan vinnas endast genom sådant slag av lagstiftning. Då problemet, som helhet betraktat, icke är endast lagtekniskt eller av formell art, blott avseende ett undanröjande för de breda, icke i egentlig

---

<sup>1</sup> »Kommunikationsväsendets utveckling står ju i allra närmaste kontakt med en Orts framtidsmöjligheter, och envar med våra landsbygders förhållanden förtrogen vet, att vägväsendet i de flesta kommuner är ett av de mest vitala spörsmål, som kan komma under diskussion»; motion i andra kammaren 1920, nr 189.

mening rättskunniga kretsar av vårt folk, som ha bestämmelsernas huvudsakliga användning sig anförtrodd, av otydlighet om den verkliga meningen, utan härjämte är av saklig natur, måste bote-medlet sökas i allmän lag, enkannerligen förtydligande tillägg och jämkningar i angivet syfte i gällande lagar om väghållningsbesvärets utgörande (och ev. om kommunalstyrelse) på landet samt i allmänna strafflagen, jämte möjliga följdändringar i andra lagar.

Vad hittills sagts har icke tagit hänsyn till det särskilda läge, i vilket denna lagstiftningsmateria f. n. befinner sig på grund av framställning från 1924 års riksdag till regeringen om åvägbringande av utredning angående begränsande av rösträtten å vägstämma (skriv. n:r 144). Redan 1909 anhöll för övrigt riksdagen om utredning i ännu (skriv. n:r 153). De vid 1922 och 1923 års riksdagar behandlade förslagen till ny väglag inneburo, som bekant, en helt ändrad organisation av vägväsendet, i sammanhang varmed frågan om rösträtt å vägstämma helt bortföll. Sedan nämnda förslag förfallit, har uppmärksamheten åter inriktat sig på genomförandet av möjliga partiella ändringar i den gällande väglagen, och förstnämnda riksdagsskrivelse utgör, som vederbörande utskott anfört, ett uttryck härför. Den utredning, som f. n. pågår, avser emellertid blott en jämkning i reglerna angående rösträtten, innebärande en begränsning till förmån för de mindre starka beskattningsobjekten och kommunerna (där väghållningsdistrikt består av mer än en kommun). För hela vägfyrkskalans umbärlighet har man dock numera det starka skälet att kunna åberopa de kommunala rösträttsförhållandena sådana de gestalta sig efter 1918 års djupgående demokratisering av vårt lands yttre samhällsskick. Huru länge den ålderdomliga vägfyrkskalan skall kunna motstå tidens stormar, torde med hänsyn härtill vara ganska ovisst. Om eller när en omläggning av rösträtten å vägstämma äger rum till likhet med vad som gäller för kommunalstämma, löser sig i o. m. detsamma förevarande spörsmål i sin helhet; icke ens 2 kap. 19 § strafflagen behöver undergå någon jämkning. Med hänsyn till ämnets sammanhang med frågan om nya grunder för väganläggnings- och vägunderhållstungans fördelning, är det emellertid sannolikt, att denna helt visst av en allmän uppfattning i vida

kretsar eljest påkallade fullständiga reform av rösträtten å vägstämman ännu låter vänta på sig. Det är därför av betydelse, att man under pågående och blivande lagstiftningsarbete har uppmärksamheten tillräckligt inriktad på de delar av rösträttsproblemet, som utgjort föremålet för denna studie. Dessa delar av ämnet vinna för övrigt ur rättspolitisk synpunkt ökat intresse och aktualitet i samband med den av riksdagen begärda begränsningen av de större skatteobjektens rösträtt. Klara lagbestämmelser, i lagtekniskt avseende svarande mot de i 8 § FKL meddelade, borde därvid åtföljas av i administrativ väg meddelade förvaltningstekniska föreskrifter, därvid bl. a. kungörelsen den 29 jan. 1921 om upprättande av röstlängd för val till riksdagens andra kammare och av kommunal röstlängd samt angående den i avseende härå vissa myndigheter åliggande uppgiftsskyldighet (SFS n:r 14), med däri senare gjorda ändringar, kunde tjäna till ledning.

Att den livliga lagstiftningsverksamheten på den allmänna kommunala rättens område medfört vanskligheter även vid användningen av *väglagens allmänna stadgande om ordningen å vägstämman*, som avsett en ur rättssäkerhetens synpunkt betryggande handläggning av ärendena därstädes, har antytts genom några exempel. En närmare undersökning skulle måhända giva vid handen, att så stora praktiska olägenheter numera äro förbundna med detta stadgande, att det icke längre kan anses motsvara sitt ursprungliga syfte. Mera detaljerad lagstiftning på denna punkt — om sådan finnes erforderlig<sup>1</sup> — kunde exempelvis meddelas i form av uppräknig av de lagrum i FKL, som äro tillämpliga. Även här äger den gamla regeln giltighet, att lagen bör vara begriplig för dem, som skola följa den; den bör således i förevarande fall hava ett klart

---

<sup>1</sup> Även om detta ämne gäller — av skäl, som kunna inhämtas av den föregående framställningen — att det mister aktualitet, när en reform av rösträtten å vägstämman till likhet med kommunalstämmans genomföres. En ny allmän kodifikation å vägrättens hela område, byggd på nya principer, för vilken betydande förarbeten föreligga, är, som bekant, brännande, men denna lagfrågas, som erfarenheten visat, svårlösta beskaffenhet gör tiden för dess genomförande oviss.

och lättfattligt innehåll, som kan utläsas av folkets flertal — ett krav som det nuvarande korta stadgandet icke alltid tillfredsställer<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> I motion n:r 10 i andra kammaren vid innevarande riksdag har hemställts, att riksdagen måtte hos kungl. maj:t anhålla, att kungl. maj:t efter verkställd utredning täcktes taga i motionen anförda synpunkter rörande villkor för rösträtt och ordningen i övrigt vid vägstämma under övervägande, samt för riksdagen framlägga det förslag, vartill detta övervägande kan föranleda.

---



# ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

## I. Politik.

### Medicinalstyrelsens organisation i historisk belysning.

Inom den centrala civila statsförvaltningen intager Medicinalstyrelsen i det hänseendet en egenartad ställning att såsom behörighetsvillkor för innehavande av chefsbefattning ävensom av vissa byråchefsbefattningar fordras kvalifikation vunnen genom avlagd universitetsexamen. Såväl generaldirektören som fyra av Medicinalstyrelsens sex byråchefer skola nämligen vara legitimerade läkare. Detta behörighetskrav finner sin naturliga förklaring i den historiska utvecklingen, som först småningom lett fram till det administrativa ämbetsverk, som numera bär namnet Kungl. Medicinalstyrelsen.

Under Karl XI:s förmyndar regering inlämnade några i Stockholm bosatta läkare till Kungl. Maj:t en ansökan att få bilda ett »Collegium medicorum». I denna ansökan angavs huvudsyftet med sammanslutningen i fråga vara ömsesidigt stöd samt motarbetande av de oordningar av flere slag, vilka hämmade läkarkonstens framsteg i Sverige. Emellertid ingick i ansökan jämväl anhållan, att ingen måtte i Sverige få rättighet att utöva läkarkonsten, vilken ej blivit av Collegium därtill förklarad behörig, och skulle Collegium för ändamålet äga befogenhet anställa examen, vid vilken tillika »en lärd man av magistraten» borde vara närvarande. Dittills hade lagbestämmelser i berörda hänseende saknats. Frånvaro av kontroll över till Sverige inströmmande utländska läkare medförde, att jämväl utländska kvacksalvare av alla möjliga slag översvämmade landet. Denna av enskilda läkare gjorda ansökan beviljades. Genom kungl. brev den 16 maj 1663 tillerkändes Collegium jämväl vissa privilegier. Kungl. Maj:ts resolution i ärendet omfattar tolv paragrafer, från vilka några utdrag här anföras såsom varande av intresse i förevarande sammanhang:

#### 1.

»Hans Kongl. Maj:t är j nåder benögdh med dhen omvårdnat och bekymber som dess trogne Undersåthare Doctores Medicinae j denne hufwudh Stadhen Stockholm hafve sigh påtagit att afhielpa och betaga den oordning och missbruuk, som j kåre Fäderneslandet och serdeles denne Stadhen in arte Medica och dess praxi är härtill iblandh föröfvat och derføre sigh emoth dem nådigst förklarar som föllier.»

## 2.

»Till att behörligen afskaffa åfvanhem. oordning och betaga den skada och olägenhet som medh mångens förderf, till hälsa och till äfventyrs Liifwet med, af oförsichtigheet kan förorsakas, hafwer Kongl. Maj:t nådigt bewiljat, att ett Collegium Medicorum uthan praejudice, af dhet som facultatibus Medicis widh Universiteterne till står, warder oprättat, bestående aff probatis et promotis Medicis som på andre Orther brukeligt är, Wällförståendes, att the personer, som j många åhr, som Doctores Medicinae hafva giordt nögachtigt prof eller reda, beklådha profession widh Academier, Hwilke medh promotis Doctoribus komme lijka räknade warda, icke uthslutas, uthan pro probatis och håldhne blifva.»

Såsom redan kollegiets benämning antyder och såsom även framgår av nyssnämnda privilegier, utgjorde kollegiet en sammanslutning av läkare. I privilegierna bestämdes, att magistraten skulle i vissa hänseenden vara Collegium behjälplig vid tillseende av de givna föreskrifternas efterlevnad ävensom vara övervakare av vissa Collegii åtgärder. Dessa privilegier blevo, med bibehållande av i huvudsak enahanda lydelse, på Collegii anhållan bekräftade av konung Karl XI den 4 augusti 1680; dock skulle i magistratens ställe överståthållaren inträda såsom övervakare av Collegii åtgärder.

Ovannämnda kungl. brev av år 1663 lade första grunden till ett ordnat medicinalväsende i vårt land. Det visade sig emellertid efter någon tid, att denna första lagstiftning på ett i vårt land förut oprövat område behövde i vissa avseenden förbättras. Konung Karl XI anbefallde därför Collegium att inkomma med förslag till ny instruktion för Collegium. Ett förslag till »medicinalordningar eller privilegier, som Kongl. Maj:t förunnat Collegium medicum» inlämnades och blev av konungen stadfäst den 30 oktober 1688. På grund av uppkomna stridigheter, särskilt i fråga om apotekarnas ställning till dessa medicinalordningar, avbröts dock tryckningen av desamma och de underkastades en förnyad granskning. Efter denna granskning, vilken måste förutsättas hava skett med konungens samtycke, då författningen redan var av honom underskriven, erhöles slutligen den 1 augusti 1698 Kungl. Maj:ts stadfästelse av den nya medicinalordningen, vilken dock icke bär datum efter denna slutliga stadfästelse utan äger den tio år äldre dagteckningen för den första ursprungliga stadfästelsen den 30 oktober 1688. I dessa medicinalordningar erhåller Collegium en ny titel »Collegium regium medicum». Benämningen »regium» hade måhända tillfälligtvis influtit i förordningen. Det finns nämligen föga anledning antaga, att man redan genom denna benämning velat likställa en förening av läkare med samtida kollegiala ämbetsverk. Emellertid hade Collegium redan 1685 begärt Kungl. Maj:ts »autorisation» av sitt »signete» och genom 1688 års medicinalordningar blev Collegium ett *Kungl. kollegium* åtminstone till namnet. Enligt den nya medicinalordningen borde Collegium bestå av »probatis et promotis medicis», »väl förståendes att de personer, vilka redan beklåda profession vid Academierna icke uteslutas».

Vidkommande ledamöterna i Collegium medicum stadgar § 3 i

medicinalordningen av år 1688 »så må ingen doctor medicus, hvarken infödd svensk eller af annan fremmande nation, härefter practisera uti medicina i vår residensstad, förr än han först sig och sitt doctorsbref hos Collegium medicum framter och med goda documenter beviser så väl sina studiers visshet vid bekante academier och universiteter, såsom och producerar ett sådant testimonium, det han till det ringaste i sex års tid, antingen här i riket eller annorstädes, sin praxin medicam tillförene idkat och drifvit hafver». Han vare dock förpliktad att inför Collegium medicum underkasta sig examen practicum »och om han vid utstånden examen finnes capabel, må han i Collegio antagas, då han skall vara förpliktad att icke allenast aflägga sin trohets- och embetsed efter det formularet, som Collegio medico föreskrifvit är, utan ock till det reglement, som med Wårt nådiga godtfinnande Collegium sins emellan lofligen anställa hafver, bör sig förbinda, om han eljest de vilkor, som Collegii ledamöter tillkomma, tänker att åtnjuta». Det var sålunda de i Stockholm bosatta och praktiserande läkarna, vilka bildade Collegium medicum. Dock voro å andra orter bosatte läkare »i lika måtto underkastade examina publice practica; förr än de någon beställning till någon stad eller ort i Wårt rike åtnjuta kunna» och föreskrefs, att »alla medici uti uppstäderna och provinserne lyda till Collegium medicum och äro dess membra». Emellertid rådde länge oklarhet med avseende på ledamöternas ställning till Collegium medicum. Dess karaktär av ämbetsverk ansågs av Collegium självt vara genom benämningen »regium» framhållen. På andra håll hade man dock svårt att likställa Collegium medicum med dåtida ämbetsverk och detta så mycket mer som man av ålder varit van att tänka sig läkarna utgöra ett yrkessamfund. Först genom en kungl. resolution den 15 juni 1719, genom vilken ledamöterna i Collegium erhöles assessors titel och rang samt viss ordning infördes beträffande deras tjänstgöringsskyldighet, fingo ledamöterna i Collegium medicum ställning som ämbetsmän, vilka måste av konungen utnämnas och sålunda icke endast på grund av avlagd examen voro självskrivna ledamöter i Collegium.

Vid 1766 års riksdag bestämdes, att innehavarna av de tre i Stockholm inrättade professionerna i anatomi och kirurgi, i naturalhistoria och farmaci samt i barnförlossningskonst ävensom stadsfysicus i Stockholm skulle såsom assessorer äga säte och stämma i Collegium. Med förbigående av en del andra tidvis skeende ändringar i instruktionen för Collegium medicum återgivas här några utdrag ur den betydelsefulla förnyade instruktion för Collegium medicum, som utfärdades av Kungl. Maj:t den 28 oktober 1797. Enligt denna instruktion skulle Collegium bestå av en praeses, en vice praeses samt åtta assessorer med lön på stat, av vilka senare fyra borde vara medici och fyra kirurger. Alla såväl blivande medici och kirurger i riket som redan promoverade doktorer och examinerade kirurgiemagistrar ålåg det att låta anteckna sig som membra collegii. De i Stockholm varande professorerna i anatomi och kirurgi,

i naturalhistoria, medicin och farmaci samt i barnförlossningskonst, ävensom deras adjunkter, alla amiralitets- och fältmedici, stadsfysici och kirurger, regements- och amiralitetsfältskärer, samt i riket praktiserande medicine doktorer och mästefältskärer voro, såsom Collegii membra, underordnade dess tillsyn i allt det, som efter deras sysslors och befattningars beskaffenhet rörde vetenskapens utövning, »ägande collegium att vid förefallande tillfällen infordra deras tankar och råd uti allt hvad i en eller annan måtto kan med deras åtgärd hafva gemenskap och till rikets tjänst hörer». För övrigt skulle Collegium tillhandagå Kungl. Maj:ts och rikets kollegier, överståthållaren, landshövdingarna, konsistorierna och magistraterna med råd och biträde i allt sådant som till rikets tjänst begärdes.

Utom sina egentliga ledamöter, vilkas antal växlade å olika tider, inkallade Collegium även framstående vetenskapsmän såsom hedersledamöter för att därmed betyga sitt erkännande av deras förtjänster. I ett kungl. brev den 17 april 1803 tilläts Collegium »att till ledamöter välja och kalla, samt sedan till Vårt nådiga stadfästade i underdånighet föreslå sådane utländske män, som, kände för utmärkta kunskaper och i synnerhet en vidsträcktare erfarenhet i läkarevetenskapen, gjort sig till detta förtroende förtjente». Givetvis voro dylika bestämmelser icke ägnade att i det allmänna medvetandet befästa Collegii karaktär av ett med övriga ämbetsverk likställt kungl. collegium.

Med de stegrade anspråk på Collegii verksamhet, som under årens lopp mer och mer gjorde sig gällande, visade sig slutligen en ombildning av Collegium vara av behovet påkallad. En genomgripande förändring kom även till stånd, när genom kungl. brev den 27 januari 1813 Collegium medicum upplöstes och ett nytt ämbetsverk bildades under namn av Sundhetskollodium. För Sundhetskollodium utfärdades den 6 december 1815 instruktion i huvudsaklig överensstämmelse med ett redan år 1811 uppgjort förslag. Det kungl. brevet av år 1813 avslutade Collegii medici historia och grundlade en ny tidsperiod inom svenska medicinalförvaltningen. Sundhetskollodium skulle bestå av en praeses, en vice praeses, två medicinalråd och sex assessorer, men »de öfverläkare och professorer, hvilka hittills egt säte och stämma i Collegio medico, förblifva äfven för sin tid ledamöter af Sundhetskollodium utan att detta sträcker sig till deras efterträdare i tjänsten». När genom Kungl. Maj:ts nåd. Instruktion d. 2 nov. 1877 Sundhetskollodium erhöi ny organisation samt benämningen *Kungl. Medicinalstyrelse*, föreskrefs angående Medicinalstyrelsens sammansättning bland annat, att »Medicinalstyrelsen utgöres af en ordförande med benämning generaldirektör samt fyra ledamöter, nemligen tre med benämning medicinalråd, hvilka handlägga civila ärenden, och en med benämning öfverfältläkare för handläggning af de militära» samt att »såväl generaldirektören som ledamöterna skola vara behörigen legitimerade läkare».

En återblick på den historiska utvecklingen visar sålunda, huru-

som den första grunden till vårt nuvarande medicinala ämbetsverk varit en enskild sammanslutning av läkare i huvudstaden. Detta läkarekollegium erhöll under sin fortgående utveckling nya uppgifter. Dessa voro av den art, att alltjämt en medicinsk vetenskaplig utbildning var en nödvändig förutsättning hos kollegii medlemmar. Kravet på medicinska kunskaper hos chef för och medlemmar av Sundhetskollégium, genom vars inrättande det ursprungliga Collegium medicum erhöll karaktären av ett ämbetsverk i liknande ställning som övriga sådana inom den civila statsförvaltningen, ter sig från historisk synpunkt sålunda helt naturligt. Den speciella sakkunskap, som Collegium medicum representerade genom stadgandet, att innehavare av vissa medicinska professioner skulle vara medlemmar av detsamma, framtogs emellertid Sundhetskollégium; i instruktionen för detta nya ämbetsverk heter det nämligen, att, sedan de dåvarande innehavarna av ifrågavarande professioner avgått från respektive tjänster, efterträdarna å dessa befattningar icke vidare skulle vara medlemmar av Sundhetskollégium. Den minskning i medicinsk sakkunskap, som genom sistnämnda stadgande måste göra sig gällande inom det nya ämbetsverket, blev genom kungl. brev den 26 april 1861 så till vida undanröjd, som i detta brev föreskrives, att vart och ett av de tre medicinska läroverken i riket skall uti rättsmedicinska och statsmedicinska frågor, som till läroverkets vetenskapliga bedömande eller utredning av Sundhetskollégium hänskjutas, avgiva erforderliga utlåtanden. I kungl. brev den 17 juli 1867 säges, att förenämnda bestämmelser avsåge sådana fall och frågor, där Sundhetskollégium såsom ämbetsverk antingen vore förbundet att på anmodan meddela domstolar och förvaltande myndigheter erforderliga utlåtanden eller eljest funnes anledning att vidtaga åtgärder i frågor, som rörde hälsovården. Genom nämnda kungl. brev blev sålunda officiellt fastslaget, att Sundhetskollégium icke realiter — om ock formellt — representerade den vetenskapliga sakkunskap, som en gång ansågs tillhöra Collegium medicum. Emellertid kvarstod alltjämt bestämmelsen, att chefen för Sundhetskollégium ävensom medlemmar av detsamma skulle vara legitimerade läkare, och detta krav har fortfarande att äga giltighet även sedan Sundhetskollégium år 1877 omdanades till Kungl. Medicinalstyrelse. Det var ock redan i fråga om Sundhetskollégium väl en dess rättighet att inhämta yttrande av de medicinska fakulteterna och lärarkollegiet vid Karolinska Institutet men icke någon skyldighet.

Den medicinska vetenskapens stora framsteg under senare årtionden framkallade dock småningom tvivelsmål, huruvida en var endast på den grund, att han vunnit legitimation som läkare, kunde besitta de speciella kunskaper inom medicinens olika områden, vilka givetvis erfordras för att representera den högsta medicinska sakkunskapen inom landet. Behovet av speciell sakkunskap — särskilt beträffande rättsmedicin inkl. rättspsykiatri — måste ock göra sig så mycket mer gällande, som vetenskapliga frågor hänskjutande till Medicinalstyrelsens avgörande under årens lopp blev

allt vanligare<sup>1</sup>. En ändring i här berörda förhållande kom i viss mån till stånd genom »Kungl. Maj:ts nådiga instruktion den 6 december 1912 för ett vetenskapligt råd vid Medicinalstyrelsens sida». Enligt denna instruktion borde tills vidare följande medicinska vetenskapsgrenar vara företrädade inom rådet, nämligen psykiatri, rättsmedicin, hygien, medicin, kirurgi samt obstetrik. För närvarande skola följande medicinska vetenskapsgrenar vara företrädade av medlemmar i det vetenskapliga rådet: psykiatri, rättsmedicin, hygien, medicin, kirurgi, obstetrik, oftalmiatrik, otologi, radiologi, syfilidologi samt tandvård. Medicinalstyrelsens befogenhet att till de medicinska fakulteterna och lärarkollegiet vid Karolinska Institutet hänskjuta ärenden, för vilkas bedömande Medicinalstyrelsen kan anse ett dylikt hänskjutande erforderligt, kvarstår likväl oförändrad. Givetvis har inrättandet av nämnda vetenskapliga råd vid Medicinalstyrelsens sida i väsentlig mån inskränkt behovet av ett hänvändande till vederbörande medicinska högskolor.

De vetenskapliga ärenden, som föreläggas Medicinalstyrelsen till bedömande och avgörande i dess egenskap av landets högsta medicinska myndighet, torde tid efter annan kräva utvidgning av den vetenskapliga rådsinstitutionen. Det torde ock komma att ifrågasättas, huruvida icke jämväl befordringsfrågor inom det civila medicinalväsendet böra hänskjutas till särskilda sakkunniges prövning, innan dylika ärenden av Medicinalstyrelsen slutgiltigt avgöras. Men det är uppenbart, att ju mer Medicinalstyrelsen icke längre tillerkännes egen vetenskaplig sakkunskap och dess verksamhet sålunda inskränkes till en övervägande administrativ sådan, ju mer kan det komma att ifrågasättas, huruvida det är ett statligt behov, att Medicinalstyrelsens chef och vissa dess ledamöter äro legitimerade läkare, samt huruvida icke fastmer andra kvalifikationer kunna anses i högre grad erforderliga. Vårt nuvarande medicinala ämbetsverk har vuxit fram ur organisationer, som allt efter samhällets krav ändrat karaktär. En utveckling i här antydd riktning torde ock vara att förvänta förr eller senare. Enligt min mening bör en dylik ändring i Medicinalstyrelsens organisation kunna motses med tillfredsställelse även från läkarnes sida, endast deras intressen bliva allt framgent i behörig mån beaktade. Vad själva huvudfrågan vidkommer, torde en mera småningom skeende omorganisation böra givas företräde framför en i ett enda slag genomförd förändring och även i huvudsak överensstämma med hittillsvarande utveckling. I sinom tid torde väl ock frågan om upprättande av ett självständigt departement för hälso- och sjukvård bliva aktuell i vårt land, varvid, om ej tidigare så inträffat, jämväl här berörda spörsmål torde bliva aktuella.

*Gunnar Hedrén.*

<sup>1</sup> G. Hedrén, Om nödvändigheten af förändring i sättet för rättsmedicinska undersökningars utförande (tidskriften Eira 1902).

**Individuella fri- och rättig-** Den ortodoxa marxismen förhåller sig **heter i Sovjetryssland.** så gott som helt negerande till staten. Marx och efter honom Lenin såg i staten bourgeoisiens försök att ytterligare utsuga och exploatera proletariatet. Rätten — det av staten skapade och garanterade regelkomplexet — betraktades på samma sätt som ett instrument i klasskampens tjänst. Något klart besked om, huruvida staten efter lyckligen genomförd proletär revolution skulle kvarstå eller helt försvinna, gav aldrig Marx. Den senare tyska socialdemokratien har ju som bekant intagit en helt annan ställning. Lenin synes i tal och skrifter avgjort ha lutat åt den meningen, att revolutionen eo ipso innebar statens försvinnande. Den kunde tolereras, i den mån den var behövlig för en marxistisk produktionsordning, men dess organisation finge under inga omständigheter göras stor och omständig. Statsapparaten, såsom Lenin fattade den, fick på sin höjd bestå av kontrollörer och bokhållare.

Vi behöva icke närmare ingå på och granska Lenins teser i detta avseende. Utvecklingen i Sovjetryssland har ju gått, kan man med fog säga, i stick i stäv motsatt riktning; statsapparatsens utsvällning och den statliga organisationens absorption av det ekonomiska livet har här drivits längre än i något kapitalistiskt samhälle. I ett viktigt avseende har emellertid marxismens statslära bestämt utvecklingen i Ryssland efter det sovjetistiska genombrottet. För Marx och Lenin voro såväl staten som rätten instrument i kapitalismens hand. Marxismen betraktar dem bägge som blinda och osjälvständiga. Vad var naturligare, när »proletariatet» kom till makten, än att stat och rätt bägge blevo kommunismens lydiga kreatur. För staten måste dock den reservationen göras, att den i viss mån blev identisk med proletariatet självt och därmed vann en ny ställning. I den mån staten framträder som förvaltning och byråkrati överhuvud taget, kyarlever den ortodoxa marxismens uppfattning. Den är då icke stort mera än en själlös mekanism, revolutionens »Mittel zum Zweck» och såsom sådan utanför varje ansvar. För rätten är denna instrumentala uppfattning vorden om möjligt ännu mera ödesdiger.

Vi kunna icke i denna skiss, som närmast tager fasta på frågan om individuella fri- och rättigheter erkännas av Sovjet eller ej, närmare ingå på de konsekvenser av skilda slag, som för rättens del blivit följden av den marxistiska teoriens tillämpning inom ryskt samhällsliv. Det får räcka med ett angivande av huvudsynpunkten. Genom rättens degradering till ett instrument, ett osjälvständigt bihang till diktaturen, har staten, fattad såsom det politiskt organiserade proletariatet, ställts över rätten, blivit *legibus solutus*. Medan i västerlandet det allmänna medvetandet anser staten bunden vid<sup>1</sup> de rättsregler, dess lagstiftande organ beslutat och påbjudit, blir som en given följd av sovjetteorien rätten i Ryssland något alltför under-

<sup>1</sup> Vi använda med avsikt prepositionen »vid». Staten bindes icke vid rätten; regler av icke-rättslig karaktär binda staten vid rätten.

ordnat, för att staten skulle taga hänsyn därtill. När rätten i dess helhet på detta sätt berövas varje spår av självständighet, är det knappast tänkbart, att den *privata* rättssfären skall i nämnvärd grad gynnas. Studiet av sovjetrysk rätt blottar också en avgrundsdyb skillnad mellan västerländsk och rysk uppfattning av den enskilda människans fri- och rättigheter<sup>1</sup>.

Enligt Exekutiva Centralkommitténs dekret av 6 februari 1922 ersattes den ryktbara Tjekan med Statens Politiska Byrå, G. P. U. kallad, vars president i konsultativ egenskap äger träde till Folkkommisariernas råd. G. P. U:s juridiskt-administrativa befogenheter äro de vidsträcktast möjliga. Denna Tjekans efterträdare äger rätt att fängsla en och var med skyldighet att inom två veckor framlägga anklagelsematerialet. Med förbigående av ordinarie rättskipning kan enligt förordning av 3/1 1923 G. P. U. förvisa från orten till bestämd plats, till utlandet eller utan närmare angivande av deportationsort utfärda förvisningsorder. På samma sätt kan envar medborgare på administrativ väg dömas till straffarbete. En särskild kommission inom inrikeskommisariatet kan därtill döma till straffarbete i på bestämda platser förlagda fångläger. Den godtyckliga förfoganderätt över enskild mans frihet, som G. P. U:s befogenheter innebära och som naturligtvis får sin största betydelse vis à vis politiskt misshagliga element, kunna vi för bekvämlighetens skull kalla *den allmänna konstanta diktaturen*. Mera lokalt men fortfarande av allmän karaktär framträder diktaturen i reglemente av den 8 mars 1923, som tillerkänner Exekutiva Centralkommittén och Folkkommisariernas Råd samt i nödfall departements- och kretsmyndigheter rätt att förordna om belägringstillstånd och s. k. särskilt tillstånd. I båda dessa fall stegras uppsikten över den enskilde ännu ytterligare. Undantagstillstånd kan förklaras, då kontrarevolutionära anslag upptäckts, vid allmän olydnad mot statens påbud, vid attentat, naturkatastrofer och vid övergången från belägringstillstånd till normalt tillstånd.

Lämna vi den allmänna uppsikten och granska förhållandena inom *vissa* livets områden, där europeiskt medvetande visar sig ytterst känsligt för ingrepp, finna vi i Sovjetryssland särbestämmelser, som icke giva den allmänna diktaturen efter i åsidosättande av den individuella friheten. Den politiska församlingsrätten är helt reserverad det kommunistiska partiet. Enligt förordning av 3 januari 1925 skola emellertid de kommunistiska föreningarnas möten och förbund på förhand anmälas och beviljas av distriktsrådets verkställande utskott. Beträffande sammanslutningar av opolitisk karaktär gälla bestämmelser utfärdade 13 maj 1923 av inrikeskommisariatet. Ingen sammanslutning, vetenskaplig, litterär eller konstnärlig, får bildas utan godkännande av denna senare instans och alla sammankomster måste på förhand meddelas och godkännas.

<sup>1</sup> De följande uppgifterna stamma ur en sammanställning i »Revue du droit public» hf. 1 1927 s. 104 ff. Författare är professor M. Mirkine Guetzewitch.



Redan hösten 1918 slutade den fria pressen att existera i Sovjetryssland. För tidningarnas och tidskrifternas del har ännu ingen förändring skett. Vid början av den s. k. nep-perioden lättades emellertid trycket för bokförlagens del. Enligt förordning av 19 december 1921, utfärdad av Folkkommisariernas Råd, få under mycket sträng uppsikt privata bokförlag bedriva verksamhet i Sovjetryssland. En särskild Högsta Direktion för press och litteratur, »Gavlit», övervakar genom lokala ombud pressen och bokförlagen. Utan Gavlits tillstånd får intet tryckalster salubjudas. Annonsering är förbjuden. T. o. m. inköp av maskiner och typer övervakas. Efter dessa upplysningar förvånas man icke, när man får veta, att en »Kontrollkommitté för repertoarerna», »Repertkom», sammansatt av representanter för skilda instanser, däribland Politiska Byrån och inrikeskommisariatet, övervaka biograferna och teatrarna. Uppsikten över filmen är sträng i jämförelse med teaterkontrollen. Repertkoms central i Moskva meddelar sålunda tillstånd för alla filmer, dess lokalavdelningar äga härvid ingen som helst beslutanderätt. Det är t. o. m. förbjudet att ändra de autoriserade programmen. G. P. U:s vaksamma representanter ha fått denna viktiga sida av uppsikten över det andliga tillståndet i Sovjetryssland sig anförtrodd.

De belägg för sovjetteoriens utformning i praktisk lagstiftning, som ovan lämnats, torde tillfullo klarlägga, i vilken utsträckning den enskildes rörelsefrihet inskränkts under den nuvarande regimen i Ryssland. Enskilda fri- och rättigheter existera icke. Den nya ekonomiska politiken har icke medfört någon ändring. Man frågar sig endast, vad meningen är med allt detta och till vems gagn denna rigorösa lagstiftning genomförts. Äga icke de, som gynnas av det nuvarande systemet, individuella fri och rättigheter? Svaret måste bli nekande. Visserligen kan man tillfölje identitetsförhållandet mellan staten och det segrande proletariatet (eller rättare det kommunistiska partiet) tala om proletariatets obegränsade möjlighet till maktutövning. Men denna möjlighet kan först och främst icke kallas en rätt, ity att den vilar i sig själv som ett självhärligt maktfaktum, vidare gäller den icke proletären såsom sådan utan klassen. Vi möta i Sovjetryssland ett privilegieväsen på klassprincipens grund. Med rätten i vanlig mening har detta system lika litet att göra som en stat legibus solutus. Och för individen såsom sådan har det ingen tanke över. Det mått av enskild rörelsefrihet, utan vilken all slags framstegssträvan, statlig såväl som individuell, i längden avstannar eller tynar, har icke befunnits förenligt med leninismen.

**Nyare tendenser inom den ryska beskattningen.** Tiden närmast efter omstörtningen i Ryssland ägde frågan om ett rationellt ordnat skatteväsende ingen som helst aktualitet<sup>1</sup>. Genom hitintills i

<sup>1</sup> Vissa i det följande anförda uppgifter äro hämtade ur trenne i »The Slavonic Review» införda uppsatser »Taxation in Soviet Russia», juni 1925 s. 124 ff., deci 1925 s. 418 ff. samt mars 1927 s. 494 ff. Författare är dr Margaret S. Miller.

historien okända expropriationsåtgärder överfördes samtliga beskattningsobjekt i statens ägo, varefter ju en skatteläggning i vanlig bemärkelse blev meningslös. En beskattning under en fullt genomförd socialisering vore ju i många fall endast att betrakta som ett onödigt och tidsförlust medförande bokhålleri. Fram till tiden för den nya ekonomiska politiken begagnades skatteskraven också i främsta rummet för andra syften än rent finansiella. Den togs i bruk för genomförandet av de sociala och ekonomiska tvångsåtgärder, vari regeringen såg en tillämpning av det marxistiska regelsystemet. Sedan striden mot den enskilda företagsamheten, inkomsten och förmögenheten förts därhän, att den allmänna bankrutten började skymta vid horisonten, skedde därpå under Lenins direkta överinseende och i kraft av denne egendomliga mans inflytande inom partiet, den omläggning av det sovjetistiska systemet, som blivit kallad »den nya ekonomiska politiken».

»Ny» kan nep-politiken kallas endast såtillvida, som den innebar ett avsteg från den *absolut* negerande hållning till fri företagsamhet och privatkapital, vilken förut präglade den kommunistiska ledningen. Om ett uppgivande av den marxistiska grundåskådningen vis à vis det privata initiativet har det aldrig varit tal. Tvärtom finna vi bakom samtliga sovjets ekonomiska åtgärder intill dato en mer eller mindre uppenbar rancune mot företagsamheten, en misstro, vars syften den ekonomiska nödvändigheten visserligen i allt större utsträckning kommit på skam. De eftergifter åt det fria initiativet och den privata kapitalbildningen, som den nya ekonomiska utvecklingen medfört, ha i alla händelser skapat förutsättningar för och aktualiserat kravet på ett skatteväsen i vanlig mening.

Med bortseende från sådana egendomliga, mera om expropriation än beskattning påminnande åtgärder som exempelvis »Det extraordinära 10 miljardlånet», vilket i oktober 1918 påtvingades alla medborgare på landsbygd och i stad, vars månadsinkomst översteg 70 guldrubler — lånet inbragte f. ö. endast 1 1/2 miljard — kunna vi betrakta en år 1921 införd personlig avgift, som först senare kom att utgå efter progressiva grunder, såsom den första egentliga skatten efter decemberrevolutionen. Denna per-capita skatt, varifrån endast barn, åldringar och invalider voro undantagna, gav relativt gott resultat, uttogs under åren 1921 och 1922 och upphörde först ett stycke in på nästföljande år, då redan andra skatteformer trätt i verksamhet. Dessa senare, vilka ännu bestå, om också ständigt föremål för revision och nya ingripanden, äro: *skatten på jordbruk, industriskatten, inkomstskatten* samt de *indirekta skatterna och stämpelavgifterna*. De behandlas i det följande i tur och ordning jämte under åren 1923—1926 stadgade tilläggsbestämmelser.

Skatten på åkerbruket är ännu att betrakta som den mest betydelsefulla inom den ryska uppbörden. Den efterträdde det rekvisitionssystem, som endast lät bonden behålla, vad han behövde för sitt uppehälle och för nästa utsäde. 1921 tvungos myndigheterna,

tillfölje böndernas vägran att beså större areal än den för nödtorften oundgängliga, att avstå från vidare plundring och frigiva spannmålshandeln. I stället pålades en skatt in natura. Denna skatte-reforms brister — skatten utgick ur icke mindre än 18 olika slags produkter — ledde 1924 till införandet av nu gällande bestämmelser. Sedan 1924 utgår denna skatt helt i penningar. Den drabbar den i jordbruk sysselsatta del av befolkningen, som icke i övrigt (frånsett lokala avgifter) betalar skatt. Man utgår ifrån det ryska ytmåttet, dezatinen, och beräknar för varje jordbruk, hur mycket mänskligt arbete, hur stort kreatursbestånd och hur mycket åker- och ängsvärde, som i genomsnitt är knutet till varje ytenhet. I den mån produktiviteten stiger, höjes — under hänsynstagande till här nämnda faktorer — skatten. Varje år sker med ledning av skörderesultaten en ny taxering.

Här angivna huvudgrunder ha under de följande åren bibehållits oförändrade. Endast ifråga om skatteskyldigheten ha bestämmelser av mera djupgående karaktär tillagts. Sålunda fritogos 1926 icke mindre än 30 % av antalet jordbrukare eller 7 miljoner smärre jordbruk från skatt. De medelstora gårdarna eller 60 % av samtliga blevo lägre beskattade, medan övriga 10 % blevo hårdare tyngda. Den nya ekonomiska politiken hindrar, som synes, icke sovjetmakten från den ur ekonomisk synpunkt ytterst betänkliga åtgärden att sänka det större åkerbrukets produktivitet. Det skulle föra för långt att i detta sammanhang granska de från och med år 1925 gjorda försöken att kombinera denna skatt med nya regler åsyftade att innesluta andra till byarna hörande näringskällor i den egentliga jordbruksskatten. Vi övergå till den i betydelse närmast jämförliga skatteformen, industriskatten. Även göra sig, parallellt med av nödvändigheten betingade regler, tendenser gällande, avsedda att förhindra uppkomsten av en social och ekonomisk gradering i sovjetriket.

Intäkterna från industrien härflyta ur tvenne källor. Allt från begynnelsen är industriskatten uppdelad på dels en omsättnings-skatt dels en licensskatt. För uppsamlandet av den senare har landet delats i fem stora distrikt, där Moskva utgör en särskild enhet. Affärsföretagen uppdelades ursprungligen efter art och storlek i fem kategorier. En bestämd avgift gällde för varje kategori, varvid i den lägsta inrymdes framför allt den saluhandel, som ägde rum på torg och basarer, medan den femte, sista och svårast beskattade kategorien avsåg grosshandeln. Industrieföretagen uppdelades 1923 på 12 huvudkategorier. Senare bestämmelser ha här medfört vissa förskjutningar. I slutet av förra året fastställdes antalet kategorier för affärsföretagens del till 6 med talrika underavdelningar, för industriens del till 18 med 15 underavdelningar.

Beträffande omsättningsskatten ha de 1926 införda tilläggen icke såsom i förra fallet begränsat sig till tekniska förbättringar. Denna skatt, som ursprungligen, alltså 1923, utgick med 7 % — varav sta-

ten erhöll de 3%, kommunerna 3% och 1% avsattes för hungerhjälp — sänktes ganska snart. Misstänksamheten mot den privata företagsamheten, som vid skattens införande tog sig uttryck i väsentliga lättnader för de statliga och kooperativa företagen — dessa taxerades endast fjärdedelen och hälften mot de privata — har ytterligare understrukits genom 1926 års bestämmelser. Dessa undantagna kooperativa företag med en årlig omsättning, understigande 2,000 rubel, från beskattning. Bondekooperationen har också i vissa fall lämnats lättnader. Vissa lyxindustrier, som sysselsätta de fattigaste arbetarna, de s. k. kuztars, ha helt fritagits från beskattning. På landsbygden ha företag, som icke nyttja annan arbetskraft än familjen eller blott använda, en eller ett par för yrkets bedrivande nödvändiga arbetare, helt fritagits. För rättvisans skull må erkännas, att högre inkomstagare i ett avseende gynnats genom de senaste årens tilläggsbestämmelser. Doktorer, ingenjörer, arkitekter etc. beskattas sedan 1925 icke mera som »företag» utan ha fritagits från licensskatten.

Den ännu mycket obetydliga inkomstskatten skulle i detta sammanhang icke närmare beröras, om den icke på ett så påtagligt sätt visat sovjetmyndigheternas fortsatta benägenhet att trots en proklamerad omsvängning söka komma företagsamheten och kapitalbildningen till livs. Medan ursprungligen det beskattningsfria avdraget för arbetarnas del uppgick till 900 rubel, gäller denna bestämmelse enligt 1926 års nya regler endast för landsorten. I städerna stiger summan och når i Leningrad och Moskva 1,200 rubel. Inkomstagare i statens tjänst och arbetare äga rätt att från en taxerad inkomst å 4,000 rubel frånräkna en fjärdedel vid beskattningen. Inkomstskatten är, som man förstår starkt progressiv och utgår efter ganska invecklade beräkningsgrunder. Då höga inkomster äro ytterligt sällsynta, förlorar emellertid progressiviteten varje finansiell betydelse. Som ett medel i regeringens hand i kampen mot kapitalbildning och enskild företagsamhet saknar denna skatteform å andra sidan icke effektivitet.

Denna översikt över de direkta skatterna i Sovjetryssland har, som förut framhävts, icke avsetts att vara mer uttömmande, än syftet kräver. Avsikten har varit att påvisa, i vad mån nep-politiken medfört någon förändring till det bättre inom skatteväsendet. Så har knappast varit fallet. Såväl genom industri- som inkomstskatten har sovjet lyckats hålla den enskilda företagsamheten tillbaka. Det är betecknande, att antalet privata företag under nepsystemet icke stigit utan gått tillbaka. De utgjorde 1923—24 23,7%, 1925—26 endast 20,3% av samtliga företag. Av de c:a 500,000 medborgare, som 1925 erlade inkomstskatt, nådde 1,400 en inkomst av 8,000 rubel. Hela inkomstskatten i Ryssland, 70 miljoner rubel, var endast två gånger större det belopp, Henry Ford vid samma tid inbetalade till amerikanska staten i inkomstskatt. I sin mån bidragande till att hämma kapitalbildningen äro utan tvivel de höga avgifter, som stäm-

pelskatten pålägger handlingar av kommersiell innebörd, samt de starkt progressiva bestämmelserna angående testamentskatt. I det senare avseendet har visserligen förra året medfört en lättnad, all-denstund ingen maximisumma vid testamentering numera är föreskriven. Då emellertid, för att taga ett exempel, staten tager uppemot hälften av en kvarlåtenskap på  $\frac{1}{2}$  miljon rubel, mer än en fjärdedel av 200,000 och en femtedel av 100,000, kan ju intresset att spara icke bli särdeles stort. De inkomster, staten på detta sätt erhåller, äro också löjligt små.

Ännu tio år efter den första revolutionen bära institutionerna i Sovjetryssland en provisorisk karaktär; samma gäller också skatterna och budgeterna. Det är icke mycket lönt att angiva siffror och sträva mot noggrann statistik, när inkomsterna ibland kunna giva 100 miljoner rubel mera, ibland lika mycket mindre än man beräknat. I det föregående ha vi också endast använt mycket obestämda relationstal. Av beräknade statsinkomster 1925—26, i runt tal 1,880 miljoner rubel, komma på de direkta skatternas andel 580 miljoner; c:a 40% härav falla på åkerbruket, 36% på industriskatter och 20% på inkomstskatten. Påfallande är den roll, de indirekta skatterna spela i budgeten: 1,150 miljoner av 1,880 eller nära två tredjedelar av hela statsinkomsten. Denna ökning är helt och hållet en produkt av utvecklingen under de senaste åren. En icke alldeles oväntad men helt säkert pinsam sakernas vändning för den kommunistiska ledningen, vars förkastelsedom över tsar-tidens starka indirekta beskattning numera framstår i en något säregen dager! Av de till en miljard beräknade inkomsterna av den indirekta beskattningen under tiden 1925—26 faller dessutom, väl att märka, nära fyra femtedelar på sprit, cigaretter och socker, saker och ting, som i främsta rummet konsumeras av städernas arbetare. För den ryska statskassan har emellertid vid detta laget de indirekta skatterna redan blivit outhärliga; fortsätta de att som hitintills stiga i höjden, får väl sovjetmakten lämna sina teoretiska hänsyn åsido och acceptera verkligheten sådan den är.

Skulle sovjetsystemet ifråga om de indirekta skatterna tvingas till ett avsteg från den kommunistiska teorien, torde man i trots av dess framgångsrika kamp i övrigt för de marxistiska idealen kunna säga, att nederlaget inom beskattningen blivit lika grundligt som inom ekonomin överhuvudtaget. Man vinner den ena skärmytslingen efter den andra i kampen mot de åskådningar — och nödvändigheter! — som sammanfattats under begreppen »kapitalism» och »profithunger». Man vinner t. o. m. stora framgångar. Och dock är slaget i det stora hela förlorat.

G. O—n.

## II. Statistik och ekonomi.

**Diskontosänkning** fr. o. m. den 22 april, då riksbanken nedsatte det officiella diskontot från  $4\frac{1}{2}$  till 4%, kom säkerligen som en överraskning för många.

Riksbankens tillgångar och skulder den 31 mars 1927 upptogs uti den månatliga översikten med bl. a. guldkassa 222,32 milj. kr., utelöpande sedlar 524,65 milj. kr. och en sedelreserv om 44,99 milj. kr., d. v. s. 8,57 % av den utelöpande sedelstocken. För den 31 mars 1926 voro motsvarande siffror resp. 229,51 och 527,42 samt 56,59, d. v. s. i sedelreserv 10,73 % av den utelöpande sedelstocken. Riksbankens utländska tillgodohavanden uppgingo till 177,89 milj. kr. den 31 mars 1927 och hade utgjort 180,23 milj. kr. s. d. 1926. — På eftersommaren 1926 undergick riksbankens ställning en försämring, som kom till uttryck bl. a. däruti, att sedelreserven nedgick till 5,22 % av den utelöpande sedelstocken den 30 september 1926. Tanken på diskontoneadsättning blev därmed uppgiven och farhågor för en eventuell höjning över årsskiftet inträdde med fortgången av kolgruvestrejken, som kunde befaras medföra diskontohöjning — i stället för tidigare väntad nedsättning — i England.

Engelska banken, som lyckats bibehålla diskontot oförändrat över strejktiden, sänkte torsdagen den 21 april 1927 sitt officiella diskonto från 5 till  $4\frac{1}{2}$  %. Sänkningen väntades, bl. a. med hänsyn till att bankens guldbehållning stigit med 3 milj. pund sedan årets början och med 7 milj. pund under senaste tolv månader (Economist  $\frac{23}{4}$  1927). Att diskontoneadsättningen i England uppfattades som ett slags signal till diskontoneadsättning i Sverige, förefaller påtagligt på grund av samtidigheten. Frånsett skillnaden i bankställningen, är emellertid att märka, att liksom England återgick till guldmyntfoten senare än Sverige, så har också England blivit efter i fråga om återgången till räntesatser, vilka före världskriget ansågos normala på den engelska penningmarknaden. Det genomsnittliga diskontot utgjorde

	Åren 1876—1900.	1901—1913.
Sverige .....	4,61 %	5,01 %
England.....	3,27 %	3,70 %

England har, liksom flera andra länder, som varit indragna i världskriget, åtskilliga steg kvar på den långa vägen till normala räntesatser<sup>1</sup>, vilken vi i själva verket genomlupit före den senaste diskontoneadsättningen, såsom det framgår av en översikt över

<sup>1</sup> Den på nedsättning av sparbankernas inlåningsräntor sedan länge inriktade aktionen i pressen har under det gångna året kommit till uttryck i markanta meddelanden om räntenedsättningar även i länder, som befinna sig långt efter England på vägen till normalare förhållanden på penningmarknaden. Tillsvidare borde dylika nedsättningar noteras som glädjande tecken på en fortgående förbättring på det ifrågakommande landets inhemska penningmarknad, men eljest för räntejämförelser uppmärksamheten i vårt land inriktas huvudsakligen endast

## Sveriges riksbanks officiella diskonto.

Genomsnitt för åren 1901—1913 .....	5,01 %
<sup>17</sup> / <sub>9</sub> 1920.....	7 <sup>1</sup> / <sub>2</sub> »
<sup>27</sup> / <sub>4</sub> 1921.....	7 »
<sup>6</sup> / <sub>5</sub> » .....	6 <sup>1</sup> / <sub>2</sub> »
<sup>6</sup> / <sub>7</sub> » .....	6 »
<sup>19</sup> / <sub>10</sub> » .....	5 <sup>1</sup> / <sub>2</sub> »
<sup>10</sup> / <sub>3</sub> 1922.....	5 »
<sup>1</sup> / <sub>7</sub> » .....	4 <sup>1</sup> / <sub>2</sub> »
<sup>9</sup> / <sub>11</sub> 1923.....	5 <sup>1</sup> / <sub>2</sub> »
<sup>24</sup> / <sub>7</sub> 1925.....	5 »
<sup>9</sup> / <sub>10</sub> » .....	4 <sup>1</sup> / <sub>2</sub> »

Ett officiellt diskonto å 4 % har Sveriges riksbank före den 22 april 1927 tillämpat endast en gång under 1900-talet, nämligen fr. o. m. den 7 juli t. o. m. den 19 september 1911, under nära 2 <sup>1</sup>/<sub>2</sub> månader, under vilken tid returdiskontot var 3 <sup>1</sup>/<sub>2</sub> %.

Blir den nuvarande diskontonedsättningen långvarigare? — Därom är det omöjligt att förutsäga något med säkerhet, bl. a. därför att riksbankens diskontopolitik tydligen är i vissa hänseenden oberäknelig. Senaste diskontonedsättning ger färskt bevis på en dylik oberäknelighet: vad som lika gärna kunde ha inträffat på våren 1926, hände först våren 1927. Sålänge icke riksbanksrapporterna göras fullständigare och varje ändring i diskontot beledsagas av en officiell kommuniké rörande dess huvudsakliga motiv och syften, kunna för övrigt utomstående alltid förbise omständigheter, som riksbanksledningen känner och tillmäter vikt, och sålunda misstaga sig i sina beräkningar. Kraven på en minskad hemlighetsfullhet synas icke vinna gehör, och måhända äro de alltför naiva också i vårt upplysta tidevarv. Om emellertid riksbanken i föl med sin då i viktiga hänseenden starkare ställning vidtagit en räntenedsättning till 4 %, skulle banken säkerligen sett sig nödsakad att återgå till 4 <sup>1</sup>/<sub>2</sub> % före den 30 september.

I och för sig är nedsättningen till 4 % fr. o. m. den 22 april 1927 ägnad att försvaga ställningen till utlandet. Utländska obligationer komma att ytterligare finna avsättningen stimulerad i Sverige och därmed förlänges kapitalexporten, som tydligen icke avtagit trots utjämnningen före <sup>22</sup>/<sub>4</sub> mellan vårt och främmande länders räntesatser.

Privatbankerna ha visat största tvekan att följa diskontonedsättningen och hava hittills endast nedsatt växeldiskontot, men vid skånska avdelningskontor tillämpas 4 % växeldiskonto företrädesvis för prima — kunder.

Man erinrar sig, att privatbankernas högsta depositionsränta blev 6 %, när diskontot 1920 höjdes till 7 <sup>1</sup>/<sub>2</sub> %, och att högsta depositions-

på England och Förenta staterna, i vilket sistnämnda land prima växlar på högst 90 dagar f. n. draga en ränta om 3 <sup>7</sup>/<sub>8</sub> %. Även i jämförelse med Förenta staternas måste ett 4 % diskonto i vårt land f. n. betraktas såsom anmärkningsvärt lågt.

räntan sedan följde diskontonefsättningarna med  $1\frac{1}{2}\%$  avstånd, tills denna marginal på inlåningssidan ändrades till  $1\%$  fr. o. m. den 24 juli 1925 och blev  $\frac{1}{2}\%$  fr. o. m. den 15 april 1926 (se Statsvet. tidskr. 1926, s. 231). Fr. o. m. den 22 april 1927 är denna marginal på inlåningssidan officiellt 0. Situationen är minst sagt anmärkningsvärd och vittnar inte om ordnat samarbete mellan riksbanken och dess främsta kunder, privatbankerna.

De senare, vilkas insättningar på depositions- och på checkräkning måste vara de bärande uti rörelsen, visa förbättring på bägge dessa konton, medan däremot sparkasseräkningarna alltjämt gå tillbaka. Upparbetningen av obligationsmarknaden och av postsparbanken betyder därvid måhända mindre, än att allmänheten efter kriget kommit till insikt om, att affärsbankerna icke äro till för att vara sparbanker. Privatbankernas egna män synas ha svårt att finna sig i detta faktum.

Måhända kunde man ha väntat, att riksbanken, som sedan april 1920 tilläpmat det officiella diskontot även vid rediskontering, i april 1927 hade bibehållit det officiella diskontot vid  $4\frac{1}{2}\%$ , men gett privatbankerna favören av  $\frac{1}{2}\%$  nedsättning på returdiskontot, eftersom rediskonteringen enligt bankrapporten den 31 mars 1927 utgjorde endast 114,9 milj. kr. mot 167,4 milj. kr. s. d. år 1926, under vilket sistnämnda kalenderårs förra hälft nedgången från år 1925 varit betydlig. En sådan lättnad borde givetvis privatbankerna hava begagnat till eftergifter i sina utlåningssatser på de utlåningsräkningar, där räntorna verka mest tryckande för näringslivet. — En i dagspressen framförd önskan om, att nedsättningen av det officiella diskontot till  $4\%$  skulle förbundits med ett returdiskonto av  $3\frac{1}{2}\%$ , överstiger det utan tvivel riksbankens förmåga att förverkliga. Försök därtill skulle sannolikt förkorta tillämpningstiden även för det officiella diskonto å  $4\%$ , vars vidhållande man kanske räknat med endast för en del av innevarande år, medan konverteringar genomföras å konvertibla statslån.

Postsparbanken har för sin del kungjort en räntenedsättning från  $4\%$  till  $3,6\%$  fr. o. m. den 1 juni 1927. Postsparbankens chef, byråchefen J. Döss, har i samband därmed så att säga i riksbankschefens ställe beledsagat ränteförändringen i sitt penninginstitut med en presskommuniké i intervjuform. Den är i första hand ägnad att lugna postsparbankens insättare med att nedsättningen från  $4\%$  till  $3,6\%$  på ett insatt kapital om 5,000 kronor betyder en årlig räntenedsättning endast från 200 till 180 kronor. Sådant pläga penningmän icke bagatellisera och inte andra heller. Försök med en löntenedsättning från 2,000 till 1,800 kronor! För landet betyder en räntenedsättning enligt kommunikén »billigare pengar, vilket i sin tur måste leda till billigare levnadskostnader». Byråchefen D. har möjligen levat sig in i föreställningen, att räntenedsättningarna fr. o. m. hösten 1920 varit en ständigt upprepad anledning till nedgången i prisnivån och i levnadskostnaderna. Partipriserna ha ju sjunkit från 359 (i jämförelse med 100 för år 1913) till 161 år.



1925 och 146 vid början av år 1927. Ett dylikt sammanhang mellan penningränta och varupriser tror ingen nationalekonom eller ledande bankman på här i landet. Tvärtom är det bestyrkt av erfarenheten, att en hög låneränta i förhållande till näringsföretagens räntabilitet tvingar företagarna att minska sina lån, för vilket ändamål de måste realisera sina varor, varvid varupriserna sjunka. Om man däremot till relativt låga räntesatser kan låna pengar för att utvidga driften med relativt högre avkastning, gör man det gärna och därvid ökas efterfrågan på allehanda driftsmedel samt priserna och levnadskostnaderna. En i denna mening relativt för låg ränta är ägnad att stegra priser och levnadskostnader, därom råder ingen meningsskiljaktighet på sakkunnigt håll. Att förespegla insättare i sparbanker, att räntesänkning principiellt kommer dem tillgodo genom sjunkande levnadskostnader, är mildt talat vilseledande. Att uttalanden i sådan riktning kunna inhämtas »på auktoritativt håll» och gå genom pressen såsom ledande uttalanden i fråga om vår allmänna räntepolitik, borde vara uteslutet i vårt land.

Postsparbankschefen har emellertid icke nekat sig att i dylikt sammanhang även ge direktiv åt sparbankerna i landet.

Rätteligen borde det direktivet ha riktats till privatbankerna, av vilkas höga utlåningsräntor näringslivets räntabilitet hämmas. Dessa utlåningsräntor äro för höga. Detta bör intressera riksbanken och förehållas Svenska bankföreningen.

Sparbankerna torde emellertid taga icke ringa hänsyn till privatbankerna, många sparbanker också i den meningen att de tillmäta en tillfällig diskontonefsättning mindre vikt, om den icke följes av privatbankerna. Detta betyder givetvis icke, att de fränkänna riksbanken ledningen av räntepolitiken i landet.

Enligt den i Svensk sparbankstidskrift 1927, h. 1, s. 13 f., offentliggjorda statistiken tillämpade från den 1 januari 63 sparbanker i landet 4 %, 319 sparbanker 4 1/2 % och 17 t. o. m. 5 %.

En sparbanksränta om 4 1/2 % vid ett diskonto om 4 % är — med reservation för små sparbanker på landsbygden i vissa landsdelar — givetvis inte mindre orimlig än en högsta depositionsränta i privatbankerna om 4 % vid samma diskonto. Det kan emellertid frågas huru skulden till besynnerligheterna skall fördelas och var ansvaret i sista hand vilar.

Postsparbankens krav att sparbankerna skola gå ned till 3 3/4 % efter diskontots nedsättning till 4 %, ställer denna nedsättning i dess rätta exceptionella belysning.

Om diskontonefsättningen, såsom allmänt antages, skett till förmån för konventeringsplaner i riksgäldskontoret, är det visserligen förklarligt, att riksbanken vill befordra viktiga statsintressen, men beklagligt, om detta försvagat riksbankens ledning av vår penningpolitik, under vilken finanspolitiken bör underordnas, icke tvärtom.

Sparbankerna, som genom avfattningen av 33 § i 1923 års sparbankslag i allmänhet finna sig hindrade att f. n. inköpa obligationer

med lägre ränta än 5 %, ha all anledning att med ovilja betrakta en finanspolitisk manöver, även av det skälet att ränteförändringar för kort tid icke äro förenliga med deras organisation och verksamhet.

En nedsättning av räntesatserna i våra sparbanker kommer emellertid, där sådan efter reglementslenlig tid företages, och där den kan finnas rimlig även i fall av snar återgång till 4  $\frac{1}{2}$ % diskonto, att genomföras både vid inlåningen och vid utlåningen. Vid den sistnämnda gäller det då att med oförminskad omsorg om säkerheten utvidga den aktiva rörelsen inom varje sparbanks eget område. Möjligheter därtill böra icke saknas. En energisk skötsel av utlåningsförbindelserna befördrar inlåningsrörelsen och sparsamheten.

E. F. K. S—n.

**Statsregnskapsreform** Jeg har i dette tidskrifts hefte 1 for 1925 i Norge:

redegjort for de principer som ligger til grund for den nye *budgetreform* som blev indført i Norge fra budgetaaret 1925—26 av. Endvidere har jeg i tidskriftets hefte 1 for 1926 git en oversigt over den derefter følgende reform av den maate hvorefter det norske *statsregnskap* blir avlagt, en reform som likeledes er sat ut i livet fra det nævnte aar av. Den komité hvis forslag ligger til grund for det nævnte reformarbeide har bestaaet av herrene skattefoged N. A. Brinchmann, Statsrevisor Tore Aaen, Odelstingspresident Henrik Ameln og direktør J. Stømner med undertegnede som sekretær. Komiteen har tildels været forsterket med forhenværende statsrevisor Carl Platou og nuværende statsrevisor Hans Lütken og benyttet Byraachef Børre R. Giertsen som konsulent. Komiteens tidligere utredninger er trykt i en indstilling I av 1924 om statsbudgettet og en indstilling II av 1925 om statsregnskapet. Komiteen har for kort tid siden avgit en ny indstilling III som omfatter *statens regnskapsorganisation* og det ærede tidskrifts redaktion har anmodat mig om at gi læserne en oversigt over denne indstillings indhold.

Komiteen gjør først indgaaende rede for den bestaaende regnskapsorganisation i Sverige og Danmark. Som nævnt i de tidligere meddelelser om komiteens arbeide har komiteen hat stor nytte av de i Sverige høstede erfaringer og specielt har samarbeidet med nu avdøde generaldirektør for Riksräkenskapsverket Chr. L. Tenow været fruktbringende for komiteens arbeide. Under utarbeidelsen av sin sidste indstilling har komiteens sekretær og konsulent paany været paa studiereise til Stockholm hvor de under byraachef Wahlestedts kyndige veiledning har sat sig ind i den svenske regnskapsorganisation.

Sine erfaringer i nabolandene resumerer komiteen derhen at den nyordning av det statlige regnskapsvæsen, som har fundet sted i de senere aar baade i Sverige og Danmark, har tat sikte paa at

oprette et sterkt centralt bokholderi, hvis arbeide baseres paa opgaver fra en række hovedforvaltninger. Disse hovedforvaltninger omfatter dels de forretningsdrivende statsbedrifter, dels visse større landsomspændende administrationer, i almindelighed direktoratene, samt en del av de øvrige administrationer, enten som i Sverige gruppert geografisk (länene) eller som i Danmark gruppert administrativt (ministerierne). Dette træk: en sterk regnskapsmyndighet basert paa regnskapsmæssige hovedforvaltninger er karakteristisk for reformen i begge lande. I motsætning hertil er statsregnskapsforvaltningen i Norge for tiden ganske anderledes spredt og langt mindre klart organisert, hvilket vel skyldes at regnskapsordningen litt efter hvert har gjort sig selv. Komiteen finder at det er en absolut betingelse for at faa en effektiv regnskapsordning at man faar en centralinstans som avgjørende myndighet i alle regnskapsaker overfor alle dem som har at avlægge regnskap til statskassen. Den foreslaar at Finansdepartementets nuværende regnskapsavdeling utvikles til en saadan centralinstans, og hvis dens forslag gaar igjennem vil saaledes alle de regnskapsførere som har at avlægge regnskap til statskassen komme under Finansdepartementets direkte ledelse og kontrol i regnskapsmæssig henseende. Denne centralinstans i Finansdepartementet foreslaaes organisert som et direktorat med 3 kontorer, hvorav det ene skal utføre bokholderiarbeidet og hvad dermed staar i forbindelse; det andet forestaar anvisningsarbeidet og kassevirksomheten, mens det tredje skal overvaake fondsforvaltningen.

Det nævnte bokholderikontor kommer efter forslaget til paa samme maate som det svenske Riksräkenskapsverks og det danske Finansministeriums bokholderiavdeling gjør, at utarbeide statsregnskapet maanedlig paa grundlag av kasserapporter fra administrationerne. Disse kasserapporter oppbygges paa kontantprincippet, det vil si, kun de i regnskapsterminen kontant betalte statsindtæchter og statsutgifter tas med paa kasserapportene. Komiteen har her gaat saa langt som til at foreslaa at ogsaa statsbudgettet bör oppbygges paa dette kontantprincippet. Herved opnaas bl. a. at de mange overførsler, som efter det hittil anvendte system finder sted ved regnskapsterminens slut, kan inddras i statskassen, hvilket vil lede til et adskillig hurtigere regnskapsavlæg.

Anvisningskontoret skal i likhet med det svenske statskontor faa en dobbelt funktion, idet det dels skal være hovedforvaltning for de statsindtæchter og -utgifter som ikke regnskapsføres av andre myndigheter, dels skal forestaa Finansdepartementets mellemregnskap med de enkelte regnskapsbetjenter og dermed føre opsyn med statens kassevæsen. Under det tredje kontor, fondskontoret, foreslaas henlagt den finansielle og regnskapsmæssige forvaltning av alle statens fonds. Fagdepartementene skal saaledes kun faa med selve administrationen av fondsbidragene til vedkommende fagformaal at gjøre. Komiteen mener at den nuværende sterkt spredte fondsforvaltning er uøkonomisk og upraktisk.

I Sverige og Danmark er de underordnede regnskapsbetjenter begge steder inordnet under ca. 50 saakaldte hovedforvaltninger og den centrale regnskapsmyndighed faar alt sit materiale fra disse. Da man ikke i Norge hittil har hat noget tilsvarende, idet alle lavere regnskapsmyndigheter har staat i direkte rapport med Finansdepartementet har komiteen ikke vovet at foreslaa en lignende ordning for Norges vedkommende, ialfald ikke til gennemførelse med engang. Derimot foreslaar den at særlig statens forretningsmæssige administrationer, samt enkelte større direktorater, betegnes som hovedforvaltninger, mens de øvrige indordnes under det foran nævnte anvisningskontor. Det er da meningen eventuelt senere hvis ordningen skulde vise sig praktisk at øke antallet av hovedforvaltningene. Overensstemmende med hvad der gjælder i Sverige, men i modsætning til hvad der gjælder i Danmark mener komiteen at fagdepartementene ikke som saadanne skal ha bokholderiavdelinger, idet man finder det riktigere at decentralisere arbeidet slik som man i Sverige har gjort ved at utstyre lensforvaltningene som regnskapsmæssige hovedforvaltninger. Noget lignende har man alt i Norge for de saakaldte skattefogedembeders vedkommende, og det foreslaas at man bygger videre paa denne ordning, idet det synes naturligere i et saa vidstrakt land som Norge at styrke den lokale administration istedetfor at centralisere arbeidet i departementene i hovedstaden.

Komiteen behandler ogsaa indgaaende anvisningsordningen. Denne som for tiden er sterkt centralisert i Finansdepartementet foreslaar komiteen i ikke liten utstrækning fordelt paa underordnede administrationer for at reducere hovedmassen av smaaanvisninger i finansdepartementet. Dette kapitel er dog antagelig for spesielt til at drøftes særlig indgaaende her.

Dernæst har komiteen utredet kasseordningen. Den norske stats indtæchter har hittil i stor utstrækning været oppebaret av de saakaldte skattefogder utover landet som da av sine beholdninger ogsaa har utredet statens utgifter efter Finansdepartementets anvisning. I det hele taget har den samlede statskasse været adskillig splittet i en lang række særkasser, hvilket utvilsomt har bevirket, at den samlede driftskapital er blit unødig stor, hvilket som det vil forstaaes atter har ledet til rentetap. For at avhjelpe dette foreslaar da komiteen noget lignende det som er gennemført i Sverige og Danmark. De foran nævnte hovedforvaltninger skal tilknyttes en girokonto i Norges Bank og tilpliktet daglig at indsætte overflødige kassemidler i banken. Til gjengjæld gis de ret til at trække ved hjelp av checks paa girokontoen til styrkelse av sin kassebeholdning. Herved mener man at opnaa at mest mulig av den til enhver tid likvide kassebeholdning koncentrerer til Finansdepartementets disposition i Norges Bank. Ordningen har selvsagt en række tekniske finesser som jeg dog ikke skal gaa ind paa her.

Naar først regnskapskomiteens forskjellige forslag i dens indstillinger I—III er blit gennemført vil den norske stats-, budget- og regnskapsvæsen i en forholdsvis kort tid være blit modernisert, være

blit en effektiv og slagferdig hjælp for finansledelsen. Det som staar igjen er da revisionsvæsenet, men det er ikke avgjort om regnskapskomiteen ogsaa skal utrede hvorledes dette bør være ordnet. Ikke mindst er det av interesse at slaa fast, at der efter nyordningen bestaar en betydelig likhet mellem regnskapsvæsenets ordning i de 3 nordiske lande, hvilket selvsagt er til stor hjælp for enhver der skal foreta statistiske og finansielle studier og sammenligninger.

*J. B. Hjort.*

---

## LITTERATURGRANSKNINGAR.

---

MIKAEL H. LIE: *Minister-Ansvaret ute og hjemme*. Oslo 1926. A. W. Brøgers boktrykkeris forlag. 148 s.

Den nyligen och i förtid bortgångne professorn i retsvidenskap vid Oslo universitet Lie har i ovanstående lilla skrift, enligt förordet, samlat några föreläsningar i norsk statsförfattningsrätt. Ämnet är genom riksrettsprocessen mot ministären Berge just nu särskilt aktuellt, och skriften kan redan härigenom göra anspråk på intresse. För Norges vidkommande hava emellertid hithörande spörsmål i och för sig en helt annan betydelse än hos oss. Det svenska riksrettsinstitutet äro vi redan längesedan vanda att betrakta såsom en antikvit, ett av statsvetenskapens många museiföremål, som visserligen likt andra lämningar från fädren kan lämpa sig för studium, men ej mer för detta livet. I nabolandet på andra sidan Kölen åter äger riksrettsförfarandet alltfört livets friska färg, även om den rent politiska betydelsen ej längre kan vara densamma som under unionens konstitutionella kampår.

Anledningen härtill är klar: Medan det svenska riksrettsinstitutet främst konstruerats som ett straffrättsligt procedere för bestämda förseelser av statens högsta ämbetsmän inför en ren ämbetsmannadomstol, äger den norska parallellinstitutionen vissa karakteristiska särdrag, som enligt sakens natur förläna den en påtaglig och given livskraft. Grundlovens 30:de § föreskriver sålunda, att i statsrådet envar närvarande är pliktig att yttra sin mening till protokollet, konungen dock förbehållet att ensam fatta beslut. Därest konungens beslut skulle vara stridande mot statsformen, rikets lagar »eller øiensynligen er skadelig for Riget», äro de närvarande skyldiga att här emot göra kraftiga föreställningar till protokollet. Den det ej gjort anses hava biträtt konungens beslut och ståndar härför till ansvar inför riksretten. Enligt § 86 kan odelstinget ställa ledamöterna av statsrådet och Høiesteret »for Embedsforbrydelser» ävensom stortingets medlemmar under tilltal inför riksretten, bestående av lagtingets medlemmar jämte Høiesteret med lagtingets president såsom ordförande. Även om den tilltalade enligt § 87 fullt ut begagnar sig av möjligheten att utesluta en tredjedel av rättens medlemmar kommer

denna dock alltid att uppvisa ett övervägande politiskt (lagtings) element, Grl. §§ 86, 87, 88 (Lie, s. 130—1). I dessa stadganden ligger nyckeln till det norska riksriättsinstitutets ännu oförsvagade vigör.

Såsom Lie träffande framhåller, omfatta det norska statsrådets inför riksrätt påtalbara förseelser även de fall, som i Sverige hänförs till RF § 107. Det norska riksriättsinstitutet har ett framträdande politiskt inslag, medan hos oss den straffriättsliga synpunkten dominerar. Förf. genomgår de olika norska riksriättsåtalen och visar, huru som slutligen i den celebra riksriättsprocessen mot statsminister Selmer 1883—84 den fällande domen uppbars just av politiska hänsyn, dikterade av riksrättens lagtingsavdelning i motsättning mot de juridiska bisittarne, vilka samtliga skarpt hävdade, att riksrätten endast finge vara en kriminell domstol. Förhållandet karakteriseras klart av en av bisittarne i en likartad dansk riksriättsprocess: »To rækker av voterende mænd sat her overfor hinanden som om de hverken hadde grundlov og statsforfatning eller retsbegrep tilfældes» (s. 105). Lie anser Norges ministeransvarighetssystem vara en direkt avläggare av det engelska. Beträffande själva domstolen ha den franska revolutionstidens författningar varit förebilden, varvid den norska anordningen dock bättre möjliggör det politiska elementets självständiga insats vid sidan av juristerna. En svaghet i det norska systemet ligger i att lagtinget utgår från stortinget, vilket ju samtidigt är åklagare i riksriättsprocessen. Lie anser att utslutningsrätten enligt Grl. § 87 i väsentlig mån utjämnar denna svaghet i det norska systemet. I äldre tid hyllade man legalitetsprincipen beträffande riksriättsåtal, medan numera opportunitetsprincipen är förhärskande. Stortinget är, hävdar Lie i polemik med andra, ensam berättigat att åtala vederbörande inför riksrätt. Konungens benädningsrätt är inskränkt till dödsstraff, en konsekvens av institutets hela ställning i norsk rätt, ty, såsom ett utlåtande av 1841 uttrycker saken, en vanlig benädningsrätt »kunde gjøre den konstitutionelle ansvarlighet uvirksom» (s. 139).

Lies bok behandlar även, såsom titeln angiver, ministeransvaret »ute». Huvudparten härav är ägnat åt en, något utdragen, skildring av konstitutionalismens framväxt i England. Förf. berör även på åtskilliga ställen den svenska riksriättsinstitutionen. Framställningen i detta avseende måste emellertid betecknas som missvisande. Enligt Lie har, såsom nämnts, det norska ministeransvarighetssystemet England till förebild (ss. 46, 145, 147 o. s. v.). Monarkens person är oantastlig, medan det konstitutionella ansvaret åvilar hans ministrar. Detta är, såsom riktigt framhålles, en av hörnstenarna i den moderna konstitutionella statsriätten, en »almeneuropæisk retsprincip» (s. 60). Härifrån skulle nu Sverige utgöra ett undantag. Den svenska RF § 3 statuerar visserligen, framhåller Lie, konungens oantastlighet men underlåter att, såsom § 5 i Norges Grundlov, nämna ministrarnes ansvarighet. Statsrådsansvaret i Sverige bottenar i gamla nationella föreställningar och är opåverkat av den allmänneuropeiska rättsutvecklingen. I alla »springende punkter» är därför den sven-

ska ordningen väsensskild från den norska, vilken ligger på ett helt annat plan (ss. 51—52, 54, 55). Föga skarpblick kräves dock, synes det, för att finna den slående överensstämmelsen mellan det svenska ansvarighetssystemet för konungens rådgivare (RF i den urspr. lydelsen §§ 7 och 9) samt motsvarigheten i den norska Grundlovens § 30. Underlåtenheten — givetvis avsiktlig — att nämna ministrarne och deras ansvarighet i RF § 3 kompletteras av de uttryckliga stadgandena härom i de andra grundlagsbuden. Punkt svarar här emot punkt i Norges Grundlov — utom just beträffande ansvaret för landsskadliga handlingar, vilket i vår RF ju grundar den »politiska» ansvarigheten i § 107. Nu vill det sig också inte bättre, än att Lie själv något längre fram i annat sammanhang måste konstatera, att ministeransvarets utsträckning i Norge till landsskadliga handlingar är en »særegenhet i vor opfatning», skild från »det almindelige europæiske system» och markerande »paa dette centrale punkt et sterkere standpunkt end vanlig i andre land» (ss. 74, 76). Som det endast på denna punkt råder principiell skillnad mellan Sveriges (resp. andra konstitutionella länders) och Norges system, har förf. sålunda med egna ord underkänt sin tidigare i arbetet förfäktade åsikt om Sveriges statsrättsliga isolering på detta område. En bättre kännedom om Sveriges RF samt förhållandena vid dens tillkomst skulle skyddat förf. för detta misstag.

Den svenska regeringsformens fäder voro, likaväl som författarne av Norges Grundlov, genomträngda av tidens liberalt naturrättsliga statsåskådning. I båda landen gällde det att ersätta en, låt vara olika graderad, envåldsmakt med det konstitutionella system, som framvuxit i England och, propagerat av Montesquieu, de Lolme m. fl., omsatts i de ur franska revolutionen framgångna författningarne. Den konstitutionella kärnpunkten — en personligen oantastlig monark med inför folkrepresentationen i laga ordning ansvariga rådgivare — var gemensam för de regeringsformer, vilka framgingo ur de svenska och norska grundlagsfädernas arbete. I båda fallen hade man samma främmande förebilder för ögonen. Men medan de svenska lagstiftarne kunde se tillbaka på en egen rik konstitutionell historia, som på mångfaldiga sätt kom att sätta sin prägel på deras verk, kände man sig i Norge, med den danska envåldsmakten bakom sig, helt annorlunda obunden. Här valde man fritt efter teoretikernas anvisningar och de praktiska utformningar dessa erhållit i dåtidens moderna författningar. Såsom förebilder ha i detta avseende, enligt samtida källor, tjänat engelsk statsrätt, de amerikanska statsskicken, franska revolutionens författningsverk (och den därav inspirerade nederländska konstitutionen av 1798) samt, icke minst, Sveriges fem år gamla liberala författning. Ur detta rikhaltiga material hämtade de norska konstitutionsmakarne de för samtliga såsom mönster tjänande monarkierna gemensamma konstitutionella grundprinciperna. I övrigt utgör författningen en provkarta på statsrättsliga uppslag från dessa olika håll, en sorts kompilation i stort, vilken, såsom Nils Höjer i sitt av Lie ej nämnda arbete Norges stor-



ting (1882) framhåller, av naturliga skäl ej kan betraktas som ett självständigt, originellt arbete utan som en bearbetning, den sista eftermogna frukten av franska revolutionens bortdöende tidevarv, »innan den moderna statsrätten förrättat bouppteckningen och fält sitt utslag om, hvad som förtjente att bevaras af den myckna kvarlåtenskapen».

*Erik Fahlbeck.*

### Främmande grundlagar i svensk översättning.

Arbetets natur och bedömande.

Hitfills utgivna trenne delar av samlingsverket Främmande Grundlagar omfatta i reducerat tryck omkring 1,475 sidor. Omkring 250 sid. upptagas av originaltexter, 1,000 sid. av lagöversättningar och 200 sid. av annan svensk text: rättshistoriska inledningar jämte förklarande och kompletterande noter till lagtexterna samt rättshistoriska och statsrättsliga översikter och notiser om stater, för vilka några lagtexter icke medtagits. De två senast utgivna delarne innehålla dessutom sakregister. Lagöversättningen utgör alltså verkets ojämförligt mest omfattande del samt enligt verkets plan och syfte dess huvudsakliga innehåll. Vid utförandet har den tillika visat sig vara kvalitativt mest krävande.

Sistnämnda omständighet har väsentligen betingats av de anspråk, man med hänsyn till verkets avsedda ändamål vid utgivningsarbetet ansett sig böra ställa på lagöversättningen. Hos denna har i möjligaste mån sådan beskaffenhet eftersträfvats, att den i svenskt lagspråk återgivna främmande lagtexten, tolkad såsom svensk lagtext, ger uttryck åt precis samma rättsinnehåll — samma rättsbegrepp och samma rättsregler — som den främmande originaltexten äger inom dess eget rättssystem; varken något annat eller något mer eller något mindre.

Fyller lagöversättningen något så när detta krav, bör den lämna en värdefull hjälp såväl vid ett vetenskapligt studium och bearbetande av den främmande rätten som vid andra uppgifter, där bekantskap med samma rätt kan vara påkallad. I förra fallet torde man väl icke gärna nöja sig med att bygga enbart på en lagöversättning utan studerar tillika om möjligt lagtexterna i original. En fullgod lagöversättning bör dock vara ägnad att därvid väsentligen underlätta arbetet, enär den i varje fall ger en på ingående bearbetning grundad tolkning och därmed klarlägger eller säkert åtminstone antyder de svårigheter, som kunna föreligga. En översättning däremot, i vilken svårigheterna äro kringgångna eller måhända ej ens uppmärksammade, äger naturligen för dylikt arbete icke något som helst värde. Gäller det åter en uppgift, vid vilken ett så noggrant inträngande i den främmande lagtexten ej anses oundgängligen nödigt, bör en fullgod textöversättning ensam vara tillfyllest.

Men en sakligt skev eller oriktig översättning kunde därvid ofta snarare skada än gagna, enär den gåve sig sken av att utgöra en tillförlitlig kunskapskälla, fast den i själva verket icke är det.

Såsom grundbetingelse för verkställande av en lagöversättning, varå nämnda anspråk ställes, måste en noggrann och ingående analys av föreliggande främmande lagrum anses oundgängligen erforderlig. Lagrummets termer och uttryck måste begreppsmässigt noga fixeras; likaså noga bestämmas den eller de rättsregler, som lagrummet uttrycker. Då fråga är om text i en författningslag, förutsätter laganalysen dels allmän orientering i det förevarande rättssystemet och dels speciell insikt i dess stats- och förvaltningsrätt. Men det är ej på alla punkter nog med insikt allenast i dessa rättsdiscipliner. Ty ett lagrum i en författningslag och särskilt i en grundlag innehåller ofta rättsbegrepp och stundom rättsregler, som efter sin natur tillhöra andra rättsområden, såsom civilrätt, straffrätt eller processrätt. För säker analys och tolkning av ett främmande lagrum kräves vidare förtrogenhet med rättssystemets allmänna begreppsbyggnad, dess rättsterminologi och dess lagteknik. Och mångenstädes nödvändiggör analysen ingående detaljundersökningar av rättsdogmatisk eller rättshistorisk natur.

Då det sedan gäller att utforma en svensk lagtext med exakt samma rättsinnehåll som det främmande lagrummet, så föreligger en liknande uppgift, som då vid ett svenskt lagstiftningsarbete ett likaså givet och fixerat rättsinnehåll skall gestaltas i yttre lagform. Till prövning av översättningens riktighet är det därvid nödigt att underkasta det i svenskt lagspråk återgivna lagrummet en kontrollanalys av samma natur som den för tolkningen grundläggande analysen, fast här under tillämpning av svensk rätt. Denna lagöversättningens utformning med åtföljande kontrollanalys förutsätter tydligen minst lika stor förtrogenhet med svensk rätt i olika hänseenden — med dess begreppsbyggnad, terminologi och lagteknik — som i fråga om den främmande rätten erfordras för nämnda grundläggande analys.

I nu sagda hänseenden torde lagöversättningen kräva i stort sett alldeles samma förutsättningar och i det hela samma bakomliggande arbete som den vetenskapliga lagkommentaren. Vid den senare får emellertid arbetet utmynna i en fri form, vid den förre däremot är formen för arbetets resultat strängt bunden. Denna formbundenhet gör tydligen ingalunda uppgiften lättare.

Lagöversättningen erbjuder jämväl vissa rent tekniska svårigheter och problem, vilkas lösning dock förutsätter ingående förtrogenhet särskilt med svensk rätt och svensk lagteknik. Efter fastställandet av innebörden hos en främmande lagterm eller ett främmande lagtekniskt uttryck kan det visa sig, att ifrågavarande rättsbegrepp eller rättsliga företeelse saknar exakt motsvarighet i svensk rätt, vadan icke heller det främmande laguttrycket äger någon direkt motsvarighet i svenskt lagspråk. Eller ock kan väl sådan motsvarighet förefinnas, men den främmande eller den svenska lagtermen

eller bådadera vara så starkt lokalhistoriskt färgade, att ett begagnande av det svenska laguttrycket till att återgiva det främmande skulle te sig ganska stötande. I sådana fall kan man vid lagöversättningen finnas nödsakad inlåta sig på den ytterst vanskliga uppgiften att söka nyskapa en svensk rättsterm, som å ena sidan synes kunna lämpligen infogas i en svensk lagtext samt å andra sidan så nära som möjligt ansluter sig till den främmande rättstermen och genom sin form åtminstone antyder dess rättsinnehåll; för dess närmare belysning torde i regeln en förklarande not vara nödig. Exempel erbjuda talrika uttryck, särskilt i de amerikanska lagtexterna, vilka sålunda i samlingsverket återgivits med nyskapade svenska termer, såsom *impeachment* med *ämbetsåtal*, *bill of attainder* med *rättslöshetsbill*, *corruption of blood* med *förlust av arvs- och arvledningsförmåga*, *recall* med *revokation* m. fl. Att i en svensk lagtextform infoga dylika lagtermer i deras ursprungliga främmande gestalt, t. ex. inom citationstecken, synes ej väl förenligt med en vårdad lagöversättning, så besvärligt ett försök att på nämnda sätt lösa svårigheten än kan te sig.

En annan teknisk svårighet vid lagöversättningen föranledes av den stundom starkt framträdande olikheten i rent stilistiskt avseende mellan det svenska och det främmande lagspråket. I sin bästa gestaltning utmärkes den traditionella svenska lagstilen av en sär egen pregnant och högtidlig prägel, som mer eller mindre starkt påverkat varje svensk lagstiftningsprodukt. Den är ett slags lidarstil, principiellt oförenlig med platta och alldagliga uttryck eller ordvändningar. Utländska lagar äro däremot ofta avfattade i en språkstil av helt annan karaktär. En lagöversättning bör nu visserligen i möjligaste mån utgöra en trogen spegelbild av originaltexten. Men översättningen synes tillika åtminstone såtillvida böra ge intryck av en svensk lagtext, att den så att säga inbjuder till allvarlig lagtolkning. Anpassar den sig allt för nära efter originaltextens för svenskt lagspråk främmande stilistiska prägel, föreligger faran, att textens rättsinnehåll därigenom blir i den svenska språkdräkten undanskymt. Troheten hos lagöversättningen måste i främsta rummet avse icke den yttre formen utan det i förevarande avseende väsentliga, nämligen rättsinnehållet. Exempel på särskilt stora svårigheter vid lagöversättningen just ur denna synpunkt erbjuda bl. a. den nya danska vallagen och i allmänhet de amerikanska lagtexterna.

Lagöversättningens svårigheter ha också i regeln kraftigt betonats av sakkunniga bedömare i vårt land och våra grannländer, vilka genom anmälningar eller eljest offentligen uppmärksammat samlingsverkets hittills utgivna delar, samtidigt de givit höga vitsord åt där publicerade lagöversättningar. Jämväl i övrigt har verket fått liknande erkännanden: så dess först utgivna del av docenten G e o r g A n d r é n i denna tidskrift, årg. 1918; samtliga utgivna delar av professor K n u d B e r l i n under förra året i Ugeskrift för Retsvaesen, där särskilt de rättshistoriska inledningarne till lagtexterna beteck-

nats såsom »förträffliga»; och slutligen har den lysande representanten för finländsk rättsvetenskap frih. R. A. Wrede i årets januarihäfte av Finsk Tidskrift hedrat den senast utgivna delen med ett utförligt referat av dess motsvarande avdelningar.

Fastän lagöversättningen utgör arbetets både mest omfattande och mest krävande uppgift, förutsätter dock jämväl verkets övriga svenska text ett i förhållande till omfånget synnerligen drygt arbete, särskilt med hänsyn till framställningens nödvändiggjorda ytterst knappa och koncentrerade form. Enligt verkets fastställda plan är nämligen det för ändamålet disponibla utrymmet minimalt. Vill nu utgivaren, såsom hittills skett, bygga sin behandling av varje berörd fråga på egen självständig uppfattning, måste därvid ofta bakom några få raders text ligga ett avsevärt arbete med undersökning och studium av lagtexter och andra primärkällor samt nödig litteratur.

Av ifrågavarande textdelar kunna allenast inledningarne till lagtexterna och i vissa fall behandlingen av stater utan medtagna lagtexter bilda sammanhängande och avrundade framställningar. De knapphändiga noterna till lagtexten avse tydligen icke att utgöra någon fullständig lagkommentar, låt vara att förarbeten till en sådan äro betingelse för utförandet av lagöversättningen. Ty en kommentar med syfte att närmare rättsligen belysa och förklara lagtexten skulle, för att äga något egentligt värde, i regeln kräva vida större utrymme än texten själv. Noterna i detta verk måste i stället begränsas till att huvudsakligen förklara termer eller laguttryck, som i regeln äro för svenska läsare främmande eller enligt vårt språkbruk äga en annan betydelse än i den utländska texten, samt till att kortfattat referera eller antyda innehållet i de översatta lagarnes upphävda och därför ej återgivna lagrum eller lagrum, som i lagtexten anföras men icke återfinnas annorstädes i verket eller eljest äro för svenska läsare lätt tillgängliga. Stundom måste jämväl framställningen om stater utan medtagna lagtexter begränsas till kortfattade notiser om viktiga författningsdata och säregenheter i författningshänseende, såsom fallet varit i fråga om 45 av den amerikanska unionens delstater, för vilkas behandling sammanlagt blott ett 20-tal sidor stått till utgivarens förfogande. Att enbart på grund av denna form hos framställningen beteckna den såsom ett »kompilationsarbete» — såsom skett i en nedan berörd uppsats — synes emellertid innebära ett missbruk av ord.

Av förekommen anledning må slutligen anmärkas, att de litteraturförteckningar, som i regeln tillfogats inledningarne till lagtexterna, ingalunda kunnat upptaga all den litteratur, som utgivaren använt vid sitt arbete. Deras syfte är nämligen allenast att lämna läsare, som önska närmare studera den ifrågavarande statens offentliga rätt, en första anvisning på tillförlitliga litterära hjälpmedel. Redan ett enda av de anvisade arbetena innehåller sedan i regeln överflöd av ytterligare litteraturhänvisningar. Någon fullständighet hos de i verket införda litteraturförteckningarne har sålunda varit varken åsyftad eller av ändamålet påkallad.

N. v. docenten Herbert Tingstens anmälan i denna tidskrift, årg. 1921, av samlingsverkets del II har under förra året i en inlaga till riksgäldskontoret från min sida underkastats en ingående granskning. Anledningen därtill var; att hans recension, gent emot ett synnerligen erkännande omdöme från sakkunnigt håll om arbetets beskaffenhet, offentligen åberopats såsom i detta hänseende vägledande. Därtill syntes mig recensionen absolut otjänlig, liksom den över huvud icke syntes motsvara ens blygsamma anspråk på en litteraturanmälan i en vetenskaplig tidskrift.

Det anmälda arbetets huvuddel, omkr. 300 sidors lagöversättning, vidröres i recensionen blott ytterst knapphändigt och ytligt: icke den ringaste antydning om naturen hos ett dylikt arbete; ett allmänt omdöme synes fastmer giva vid handen; att rec. ansett såsom det väsentliga textöversättningens nöjaktighet i rent yttre formellt hänseende. Ur en antydd obegränsad serie andragas fyra fall av enstaka översatta laguttryck, vilka utan varje motivering påstås vara oriktigt återgivna. Sidohänvisningar saknas, men uttrycken befinnas dels hämtade från textrubriker och dels anförda i utgivarens noter. I de andragna fyra fallen äro rec:s anmärkningar felaktiga. Den till lagtexten hörande övriga svenska texten är i det hela ej alls berörd. Innehållet i dess viktigaste del, inledningen till Förenta Staternas unionella författningslagar, är med en halv rad omnämnt på ett ytterst ofullständigt och missvisande sätt. Mot noterna till lagtexterna riktas en anmärkning och ett allmänt omdöme, grundade på tydlig missuppfattning av noternas begränsade syfte.

En mängd detaljanmärkningar anknyter rec. däremot till ett bihang på 22 sid. i slutet av arbetet; innehållande korta notiser om de 45 delstater, för vilka några lagtexter ej medtagits. Anmärkningarna påstås rättfärdiga ett allmänt nedsättande omdöme om »denna del av editionen». De äro emellertid ytterligare i det hela begränsade till att ayse sammanlagt ett par sidors text i detta bihang med spridda notiser om tre inbördes sammanhängande rättsinstitut. Nästan genomgående beröra anmärkningarna petitesser av sådan art, att — även om de varit riktiga och i sin ytterst snäva begränsning befogade, vilket ingalunda är fallet — de skulle saknat nästan all betydelse för arbetets bedömande. Till viss del vila de på missuppfattning av de berörda notisernas syfte, till annan del på fel läsning av de klandrade ställena, till annan, del åter på sakliga misstag från rec:s sida.

Recensionen vittnar över huvud taget om fullständig oförmåga att granska och bedöma ett arbete av ifrågavarande natur samt ådagalägger ej heller eljest någon egentlig förtrogenhet med amerikansk rätt ens på de speciella områden, som i anmärkningarna beröras. Trots sina påtagliga brister har recensionen, såsom ovan antytts, dock ej visat sig vara alldeles oskadlig. En vetenskapsidkare på framskjuten post i ett ämne, som med statsrätten äger viktiga beröringspunkter, och för vars studium samlingsverket sålunda äger betydelse, har, i tydlig förlitan på recensionens veder-

häftighet, åberopat den såsom stöd för ett offentligt uttalande om arbetet. Recensenten själv har nu i tidskriftens februarihäfte (sid. 74—83) sökt försvara sin recension. Min tidigare uttalade och utförligt motiverade uppfattning om dess beskaffenhet har detta försvar ej kunnat på en enda punkt rubba.

Sin egendomliga recensionsmetod — att nästan helt förbigå det anmälda arbetets huvuddel och i stället söka efter detaljfel i dess mest periferiska del — söker rec. försvara med hänvisning till lagöversättningens säregna natur, som enligt honom skulle omöjliggöra en positiv vetenskaplig granskning, medan i fråga om »en vetenskaplig bearbetning» det centrala i en recension erkännes böra vara behandling av de ernådda resultaten. Sant är, att granskningen av en lagöversättning är förbunden med betydande svårigheter. Ty varken det bakomliggande arbetet eller därav ernådda resultat framträda därvid lika tydligt och påtagligt som vid en framställning i fri form av motsvarande arbete. Den yttre anordningen av de föreliggande problemen är helt bestämd av den behandlade lagtextens form; medan deras inbördes sammanhang ligger djupare och mera undanskymt. Emellertid ha andra bedömare av utgivningsarbetet förstått bemästra dessa svårigheter även i kortfattade recensioner eller anmälningar. Såsom vetenskapligt arbete är lagöversättningen i nämnda avseenden icke heller alldeles enastående. På filologiens område anses t. ex. kritiska texteditioner såsom synnerligen svåra och högt skattade vetenskapliga prestationer. Och likväl framträder arbetsresultatet vid dem allenast i en löpande text med s. k. lärd apparat, i vilken senare andra textvarianter återgivas, i regeln utan motivering varför just den i texten upptagna ansetts såsom den bästa. Arbetets stora svårighet anses ligga just däri, att — i viss analogi med fallet vid lagöversättning — de mest olikartade filologiska problem därvid måste lösas, till art och anordning bestämda allenast av den behandlade texten.

Viktigast med hänsyn till arbetets natur och syfte äro rec:s anmärkningar mot lagöversättningen. Rec. har därvid använt ett så starkt uttryck som »ganska påtagliga inadvartenser», och trots saknad av varje motivering till anmärkningarna, har hans efter-sägare talat om »påvisade besynnerligheter» i lagöversättningen. — Termen *amendment*; som saknar motsvarighet i svenskt liksom i franskt lagspråk och av franska författare återgives med *amendement*, har i arbetet återgivits med det likalydande svenska ordet, vars allmänna betydelse är förbättring. Enligt rec. skulle den riktigare översättningen vara »ändring». Termen betecknar i amerikansk lagtext olika begrepp: bl. a. ändringsförslag till ett i lagstiftande församling framställt förslag och ändringsförslag till sådant ändringsförslag; men också en genomförd partiell lagändring med upphävande av eller ändring i någon av den gamla lagens paragrafer eller tillägg till denna, därest lagändringen tillfogats såsom ett moment efter lagtexten och ej inarbetats i denna. Den av rec. för-

ordade översättningen är tydligen olämplig, såsom passande blott för vissa fall av originaltermens användning. — Uttrycket *excluded matters*, i arbetet återgivet med *förbjudna frågor*, skulle enligt rec. betyda »uteslutna frågor». I de lagrum, vartill uttrycket utgör textrubrik (arb. sid. 161, 181), anges de frågor, vari förslag ej få framställas i en initiativ- resp. referendumpetition. Enligt svenskt lagspråk kallas en fråga, som ej får upptagas, en *förbjuden* fråga, medan en fråga kallas *utesluten*, då den i visst sammanhang upptagits men sedan avförts eller uteslutits. Rec:s översättningsförslag är här direkt oriktigt. — Termen *the legislative department* har i arbetet återgivits med *legislativa departementet* (sid. 141, 301). Det amerikanska liksom det svenska huvudordet har såsom lagterm en dubbel betydelse, avseende dels ett organ för statsstyrelsen resp. förvaltningen och dels viss gren av denna. *Legislativ* (avseende lagstiftningen) passar såsom attribut till huvudordet i dess båda betydelser, medan »lagstiftande» skulle passa allenast till dess betydelse av organ. Under nämnda term såsom lagrubrik äro ställda reglerna för lagstiftning även genom folkinitiativ och referendum, fast funktionen i detta fall ej utövas av legislativa departementet i betydelse av statens ordinarie lagstiftande organ. Nämnda översättning finner nu rec. enligt sin senaste förklaring vara »fullständigt omöjlig», medan »den givna översättningen» skulle vara »lagstiftande makten». Att emellertid detta hans förslag fastmer är »fullständigt omöjligt», framgår redan därav, att det första lagrummet efter textrubriken (sid. 141) i så fall skulle i svensk text lyda: »Lagstiftande makten består av tvenne avdelningar, en senat och ett representantshus». — Då uttrycket *mandatory primary system* i arbetet (sid. 300) återgivits med *anordning av primärval*, påstår rec., att »det viktiga ordet mandatory» lämnats oöversatt. Anmärkningen måste berott på missuppfattning hos rec. av »det viktiga ordets» verkliga betydelse. Uttrycket i fråga torde vara en abbreviation för det fullständigare *system of primary mandatory elections*. *Election* är termen för röstförrättning; en röstförrättning, som avser mandat eller representation, (hos oss valförrättning eller val) kallas *mandatory election*. Då nu *primary mandatory (elections)* återgivits med *primärval*, så är tydligen »det viktiga ordet mandatory» direkt återgivet i den svenska termen. — Därmed äro de av rec. påtalade fallen av »ganska påtagliga inadvartenser» i arbetets lagöversättning behandlade.

I recensionen har mot arbetet anmärkts såsom »ägnat att förvåna, att högsta domstolens genom sedvana uppkomna befogenhet att nullifiera lagar icke med ett ord omnämnes; en dylik för förstående av amerikanskt författningssliv avgörande punkt synes åtminstone ha bort påpekas». Allenast gissningsvis kunde förmodas, att härmed de amerikanska domistolarnes lagprövningsrätt åsyftats. Gissningen har nu av rec. bekräftats. Under denna förutsättning var anmärkningen obehörig, enär sistnämnda *förefintliga*

rättsregel; nämligen om domstolarnes lagprövningsrätt; i arbetet påpekats. Därest åter rec. väntat dess påpekande i noterna till unionsförfattningen, vore detta oberättigat. Ty varken direkt eller indirekt innehåller denna författning därom något stadgande, vilket rec. nu också medgiver.

Till belysning i övrigt av rec:s anmärkning har i min granskning därav framhållits följande — som rec. säger sig, eget nog, ha fattats såsom »andra försvarspunkter» från min sida — nämligen: 1:o) att lagprövningsrätten tillkommer ingalunda blott unionens högsta domstol — som väl med rec:s uttryck »högsta domstolen» måste anses åsyftad — utan därtill ej blott alla högsta domstolar i delstaterna utan även över huvud varje amerikansk domstol, högre eller lägre, unionell eller statlig; 2:o) att högsta unionsdomstolens lagprövning — vilken liksom andra domstolarnes äger rum allenast vid lagarnes ifrågasatta tillämpning på speciella rättsfall och sålunda icke ingår såsom något led i den formella lagstiftningen — har sin större betydelse blott på grund av prejudikatens oerhörda vikt i amerikansk liksom i engelsk rättskipning; 3:o) att ingen amerikansk domstol, ej ens unionens högsta domstol, äger någon rättslig befogenhet — uppkommen varken genom sedvana eller på annat sätt — att formellt »nullifiera lagar»; 4:o) att domstolarnes lagprövningsrätt väl grundar sig på sedvanerätt, men att ett påpekande därav i fråga om denna befogenhet hos en enda domstol måste te sig egendomligt och missvisande, enär alla amerikanska domstolarnes *samtliga* förfaringsregler och av dem vid rättskipningen tillämpade materiella rättsregler principiellt vila på sedvanerätt; 5:o) att ett påpekande av befogenhetens *uppkomst* för högsta domstolens »genom sedvana» måste te sig missvisande även därför, att lagprövningsrätten, med utgångspunkt från engelsk rätt, tillhört de amerikanska domstolarne »sedan urminnes tid» — vilket ej betyder »sedan förhistorisk tid», ej ens nödvändigtvis »sedan kolonialtiden», enär enligt vårt juridiska språkbruk en fast praxis sedan t. ex. mer än 100 år med skäl kan betecknas såsom praxis »sedan urminnes tid» eller »urminnes praxis»; 6:o) att regeln om domstolarnes lagprövningsrätt väl är av största betydelse för amerikanskt *rättsliv*, men att dess hänförande till »författningsslivet» synes i en svensk framställning oegentligt, enär reglerna om rättskipningens grunder enligt vår rättssystematik allmänt torde hänföras till processrätten, icke till författningsrätten eller statsrätten i inskränkt mening.

I fråga om den sista punkten har nu rec. menat det vara »ett oerhört påstående, väl ej behövt motbevisa i en vetenskaplig tidskrift, att domstolarnes lagprövningsrätt skulle höra till processrätten». Fastmer vore det väl i stället svårt att uppvisa något enda svenskt rättsarbete, där den motsvarande svenska, fast med den amerikanska icke sammanfallande rättsregeln i rättegångsbalken 24: 3, att »all dom bör fästas på skäl och lag, och ej på godtycke; och skall



— däri utsätts — de huvudskäl och den lag, där å slutet grundas» — *icke* hänföres till processrätten.

I övrigt har rec. särskilt framhållit såsom *oförnekligt*, »att högsta domstolen i unionen» — han tillägger nu »resp: staterna» — »i realiteten kan nullifiera lagar genom ogiltighetsförklaring», och att, sedan »domstolarna»(?) i sina utslag avgivit dylik förklaring om en lag, »denna omedelbart strykes ur lagsamlingarna». Men han meddelar icke, vilken myndighet som äger befogenhet att vidtaga sistnämnda märkliga åtgärd — därest han möjligen skulle åsyfta officiella och icke rent privata lagsamlingar. Han säger vidare, att »denna befogenhet» — ovisst om därmed av honom avses befogenheten att »nullifiera lagar» eller att stryka lagar ur lagsamlingarne — »grundar sig på rätten att i det enskilda fallet bortse från, d. v. s. icke tillämpa författningsstridiga lagar»; alltså skulle vara en ny befogenhet vid sidan av den sistnämnda. Han har också tillåtit sig påstå, att mina nyss ovan anförda satser innehålla »en rad om en förbluffande okunnighet om det diskuterade institutet vittnande påståenden». Till svar härå må allenast anföras ett uttalande i samma sak av en av de mest berömda nu levande statsrättslärde, fransmannen Duguit. Hans uttalande må anföras så mycket hellre, som det av mig uppmärksammats först vid ett mera ingående studium av fransk rättslitteratur under tiden efter det min granskning av recensionen i inlagan till riksgäldskontoret nedskrivits. I nedan citerade yttrande kursiveras de ord och uttryck, som äro särskilt ägnade belysa mina ovanstående satser.

I nämnda författares stora arbete *Traité de droit constitutionnel*, del III, 1923, sid. 675 f., läses följande. »Aux États-Unis, on a toujours reconnus aux cours de justice le pouvoir d'apprécier la constitutionnalité des lois et d'écarter l'application d'une loi jugée inconstitutionnelle. A ce sujet, il importe d'éviter deux *erreurs* très communément répandues. Il ne faut pas croire que ce pouvoir appartient *uniquement a la cour suprême*» (av sammanhanget framgår, att härmed åsyftas unionens högsta domstol); »*toutes les juridictions américaines*, les cours des États membres comme les cours fédérales, peuvent apprécier la constitutionnalité des lois et refuser d'appliquer une loi qu'elles jugent inconstitutionnelle. Mais il va de soi que *par suite du prestige* qui s'attache aux décisions de la cour suprême, lorsqu'elle refuse d'appliquer une loi en décidant qu'elle est inconstitutionnelle, *le retentissement est autrement grand* que lorsque *la même décision émane d'une cour inférieure*. Mais, en droit, *les pouvoirs de la cour suprême ne sont pas plus étendus que ceux des autres tribunaux*. Pas plus que ceux-ci, *elle ne peut*, contrairement à ce que l'on dit souvent, *prononcer l'annulation d'une loi*; elle peut seulement décider que, la jugeant inconstitutionnelle, elle refuse d'en faire l'application à l'espèce qui lui est soumise et dans laquelle elle est invoquée. *Malgré cette décision, la loi reste intacte*. Il est certain qu'il y a désormais un *fort préjugé contre elle*; mais théoriquement et juridiquement, *elle garde toute sa force* jusqu'à ce que

le congrès l'ait abrogée. ... Le pouvoir reconnu aux tribunaux américains *a son origine à l'époque coloniale*». Duguit hänvisar i övrigt till ett av honom högt vitsordat specialarbete i frågan, nämligen Lambert, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis*, 1921.

Det är uppenbarligen flera än undertecknad, som träffas av doc. Tingstens vitsord om »en förbluffande okunnighet om det diskuterade rättsinstitutet»<sup>1</sup>.

V. A. Rinander.

---

<sup>1</sup> Då plats i detta häfte av tidskriften ej kunnat beredas jämväl för vederläggningen av andra anmärkningar, som doc. Tingsten i sin recension framställt och i sin senaste uppsats vidhållit, kommer det sålunda uteslutna att av förf. offentliggöras i en fristående publikation.

## Till red. insända skrifter

- Anales de la Facultad de ciencias jurídicas y sociales de la Universidad de La Plata.* 1926. Buenos Aires 1926.
- Finsk Kommunaltidskrift.* 1926. Nr 10. 1927. Nr 1. Hfors 1926 o. 1927.
- Finsk Tidskrift för vittnehet, vetenskap, konst och politik.* T. CII. H. II—IV. Hfors 1927.
- Förhandlingerne ved det nordiske nationalekonomiske Møde i København den 6—8 september 1926.* Kbhvn 1927.
- Historisk Tidskrift.* Arg. 47. H. 1. Sthlm 1927.
- Industria.* Arg. XXIII. Nr 5—10. Sthlm 1927.
- Institut International d'Agriculture, Rome.* Bulletin de statistique agricole et commerciale. 1927. No 2—4. Rome 1927.
- International labour review.* Vol. XV. No 3—4. Genève 1927.
- Kommerciella Meddelanden.* Arg. 14. Nr 4—8. Sthlm 1927.
- Landskommunernas Tidskrift.* 1927. Nr 1—2. Sthlm 1927.
- Meddelanden från Handelskammaren i Gefle.* 1926. H. 4. Supplement. Gefle 1927.
- Meddelanden från Skattebetalarernas Förening.* 1927. Nr 3—4. Sthlm 1927.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringslif. Arg. XXII. Nr 8—19. Hfors 1927.
- Nationalekonomisk Tidsskrift.* 1927. H. 1—2. Kbhvn 1927.
- Nordisk Försäkringstidskrift.* Arg. 7. Nr 2. Sthlm 1927.
- Revue du Travail.* 1927. No 1—3. Bruxelles 1927.
- Revue internationale des Institutions économiques et sociales,* publiée par l'Institut international d'Agriculture. 1927. No 1. Rome 1927.
- Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie.* Anno XXXVI. Vol. 1. Fasc. 1. Milano 1927.
- Samling av anmälningar till sjukkasseregistret.* 1926. Nr 4. Sthlm 1927.
- Samling av anmälningar till understödsföreningsregistret.* 1926. Nr 4. Sthlm 1927.
- Skandinaviska Kreditaktieföretaget.* Kvartalsskrift. 1927. Nr 2. Sthlm 1927.
- Skögen.* Arg. 14. H. 5—10. Sthlm 1927.
- Societa Meddelanden.* 1927. Nr 2—4. Sthlm 1927.
- Statistisk Månadsskrift.* Arg. XXII. H. 1—3. Sthlm 1927.
- Ståtsökonomisk Tidsskrift.* 1927. H. 1—3. Oslo.
- Sunt Förtroende.* Arg. VII. Nr 2—3. Sthlm 1927.
- Svensk Finanstidning.* Arg. V. Nr 22—33. Sthlm 1927.
- Svensk Juristtidning.* 1927. H. 2—3. Sthlm 1927.
- Svensk Tidskrift.* 1927. H. 2—3. Sthlm 1927.
- Svenska Landsbygdens Kommunaltidning.* 1927. Nr 2—4. Sthlm 1927.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* 1927. H. 1—3. Sthlm 1927.
- Sveriges officiella statistik.* Industri år 1925. Av Kommerskollegium. — Löneförhållandena för försvarsväsendets civila arbetare och med dessa jämförliga arbetargrupper i enskild tjänst. Av K. Socialstyrelsen. — Sjöfart år 1925. Av Kommerskollegium. Sthlm 1927.
- Sveriges Riksbank 1926.* Årsbok utarbetad av Riksbankens statistiska avdelning. Sthlm 1927.
- Tiden.* 1927. Nr 2—3. Sthlm 1927.
- Tidsskrift for Retsvidenskap.* 1927. H. 1. Oslo.
- Tirfing.* 1926. H. 9—14. 1927. H. 1—2. Salá 1927.
- Utredningar till belysande av arbetsfredsfrågan.* (Statens offentliga utredningar 1927: 4). Sthlm 1927.
- Weltwirtschaftliches Archiv.* Band 25. H. 2. Hamburg 1927.
- BOSSE, EWALD; Det økonomiske arbejde. En genetisk analyse.* Bind I—II. Oslo 1927. Nye Nordiske Forlag.
- HECKSCHER, ELI F., Nationalekonomien.* Sthlm 1927. Albert Bonniers Förlag.
- LÖFGREN, ELIEL, De nordiska förlknings- och skiljedomsytalen i deras ställning till det internationella rättssystemet.* Sthlm 1927. P. A. Norstedt & Söner.
- RINANDER, V. A., Frammande grundlagar i svensk översättning. Arbetets natur och betydande.* Uppsala 1927.
- SAITZEW, MANUEL, Horizontal und Vertikal im Wandel der letzten Jahrzehnte.* (Kielér Vorträge 19). Jena 1927.

**Brand- och Lif-  
försäkrings Aktiebolaget**

**S K Å N E**

**M a l m ö**

Samtliga fonder 31/12 1927

**c:a 59,000,000 kr.,**

däraf garantifondsförbindelser 9,300,000 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,  
Automobil-, Inbrotts-, Resgods-,  
Vattenskade-, Glas-, Garanti-,  
och Skadestands-**

försäkringar meddelas av

**Försäkringsaktiebolaget**

**M A L M Ö**

genom bolaget Skånes agenter.