

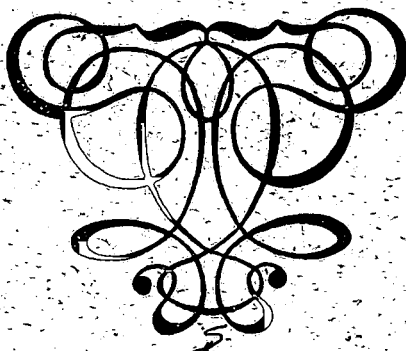
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

Georg Andrén, Peter Olof Gränström †. — Otto Varenius, En ny grundlagsedition. — Rolf Fridholm, Folkriksdagarna 1893 och 1896. — O. A. Åkesson, Den officiella statistikens organisation. Ett inlägg. — Översikter och meddelanden: I. Politik: Ett Högsta-Domstols-utslag rörande Sveriges territorialgräns. Av Torsten Gihl. — II. Statistik och ekonomi: Nordiska statistikermötet i Stockholm 1927. Internationella befolkningskonferensen i Genève. Statistiken som språkvetenskaplig metod. Befolkningsprognoser. Av S. D. Wicksell. — Litteraturgranskningar: C. A. Reuterskiöld, Den svenska förvaltningsrättens system. Densamme, Den svenska statsstyrelsens organisation. Några grundlinjer för stats- och förvaltningsrättsliga studier. Anm. av H. Sundberg. — Folkräkningen 1920. Del I-V. Sveriges Officiella Statistik: Folkmängden och dess förändringar. Anm. av S. D. Wicksell.

ÅRG. 30

DECEMBER 1927

HÄFT. 5

LUND · · · STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION · · · LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50.

PRENUMERATIONSANMÄLAN

STATSVETENSKAPLIG 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 på 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 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 ca 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 1927.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

Av Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen har utkommit:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. En kritisk studie över socialdemokratisk världsåskådning. 1920. Pris kr. 4:—
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånemarknaden. Studier i Lübecks pundtullsböcker och pundtullskvitton 1368—1369 och 1398—1400. 1922. Pris kr. 3:50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om beslutsverkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3:—
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsättlighet. En redogörelse för svensk praxis. 1925. Pris kr. 5:—
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. Några nationalekonomiska synpunkter. 1925. Pris kr. 1:—
- 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.
- IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8:—

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

NY FÖLJD

UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

TRETTIONDE ÅRGÅNGEN
(NY FÖLJD 9-DE ÅRG.)

1927



LUND · STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION - LUND

REDAKTION:
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE:
ROBERT MALMGREN

LUND
HÅKAN OHLSSONS BOKTRYCKERI
1927

INNEHÅLL.

UPPSATSER.

	Sid.
ANDRÉN, GEORG, Peter Olof Gränström †	389
BOMGREN, G., Den rättsliga konstruktionen av Sekreta Utskottets ställning till plena under frihetstiden	277
FRIDHOLM, ROLF, Folkriksdagarna 1893 och 1896	411
HERLITZ, NILS, De av Nationernas förbund anordnade mandaten	1
LAGERROTH, FREDRIK, Regeringsformen § 73	89
LARSSON, TURE, Den effektiva räntan på den svenska obligationsmarknaden sedan år 1921	303
LUNDELIUS, HILDING, Om rösträtt å vägstämma, jämte några ord om förfarandet. En studie i lagstiftningen	116
MALMGREN, ROBERT, Sigfrid Wallengren †	193
SCHALLING, ERIK, Sockenmenighetens utveckling till juridisk person	27
SOMMARIN, EMIL, Laurits V. Birck contra Böhm-Bawerk och Knut Wicksell	213
SUNDBERG, HALVAR G. F., Förvaltningsrättens allmänna läror. Några anteckningar till professor Willgrens arbete	195
VARENIUS, OTTO, En ny grundlagsedition	394
ÅKESSON, O. A., Den officiella statistikens organisation. Ett inlägg	441

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

1. Politik.

GIHL, TORSTEN, Ett Högsta-Domstols-utslag rörande Sveriges territorialgräns	446
HEDRÉN, GUNNAR, Medicinalstyrelsens organisation i historisk belysning	159
KÄLLSTRÖM, VIKING, Partierna i belysning av den öppna omröstningen i riksdagen	227
OLBERG, PAUL, Den nya tyska lagen om arbetsdomstolar	240
OLSSON, GUSTAF:	
Individuella fri- och rättigheter i Sovjetryssland	165
Nyare tendenser inom den ryska beskattningen	167
Några valreformer	324
Utrikestjänstens omläggning i U. S. A.	329
TINGSTEN, HERBERT:	
Ett utslag av Förenta staternas högsta domstol angående presidentens befogenhet att avskeda ämbetsmän	49
Konstitutionella frågor vid 1927 års riksdag	236
Kommunalförfattningsfrågor vid 1927 års riksdag	239

II. Statistik och ekonomi.

BERGGREN, A., Om den svenska fattigvårdsstatistiken	60, 245
HJORT, J. B., Statsregnskapsreform i Norge	176
SOMMARIN, E., Bidrag till Sveriges ekonomiska och sociala historia under och efter världskriget	56
— —, Diskontosänkningen	172
WICKSELL, S. D.:	
Nordiska statistikermötet i Stockholm 1927	459
Internationella befolkningskonferensen i Genève	460
Statistiken som språkvetenskaplig metod	461
Befolkningsprognoser	462

LITTERATURGRANSKNINGAR.

HESSLÉN; GUNNAR, Det svenska kommittéväsendet intill år 1905, dess upp- komst, ställning och betydelse. Anm. av <i>Herbert Tingsten</i>	338
LAGERROTH, FREDRIK, Psykologisk verklighet och juridisk fiktion vid tillämp- ningen av Sveriges grundlagar. Anm. av <i>Gunnar Aspelin</i>	67
LIE, MIKAEL H., Minister-Ansvaret ute. og hjemme. Anm. av <i>Erik Fahlbeck</i>	180
LINDGREN, JOHN, Det socialdemokratiska arbetarpartiets uppkomst i Sverige 1881—1889. Anm. av <i>Herbert Tingsten</i>	334
LUNDBORG, RAGNAR, Staterna i vår tid, I—III. Anm. av <i>J. E. Nilsson</i>	258
PRAWITZ, GUNNAR, Det finansrättsliga inkomstbegreppet. Anm. av <i>Gösta Boëlhius</i>	263
REUTERSKIÖLD, C. A., Den svenska förvaltningsrättens system. Anm. av <i>Halvar Sundberg</i>	465
— —; Den svenska statsstyrelsens organisation. Några grundlinjer för stats- och förvaltningsrättsliga studier. Anm. av <i>Halvar Sundberg</i>	465
SUNDBERG, HALVAR, Den svenska stapelstadsrätten. En undersökning av insti- tutets utveckling och nuvarande innehåll. Anm. av <i>C. A. Reuterskiöld</i>	269
Folkräkningen 1920. Del I—V. Sveriges Officiella Statistik: Folkmängden och dess förändringar. Anm. av <i>S. D. Wicksell</i>	472
»Främmande grundlagar i svensk översättning». Replikväxling mellan <i>Herbert Tingsten</i> och <i>V. A. Rinander</i>	74, 183, 256
Berättelse över Fahlbeckska Stiftelsens verksamhet år 1926	84
Sakkunnigutlåtanden avgivna i och för återbesättandet av professuren i stats- rätt m. m. vid Stockholms Högskola	344



PETER OLOF GRÄNSTRÖM.

Till de smärtsamma förluster, som under de sista fem åren drabbat vår statsvetenskapliga och historiska forskning, har kommit ännu en. Den 14 november detta år avled professorn i statskunskap med statistik vid Göteborgs Högskola Peter Olof Gränström — på dagen fem år efter sin avhållne och beundrade lärare och företrädare å den göteborgska lärostolen, Rudolf Kjellén.

Gränström föddes den 5 maj 1877 i Skatelövs församling i Kronobergs län. Efter avlagd mogenhetsexamen i Växiö (1897) inskrevs han vid Lunds Universitet, där han 1900 avlade fil. kandidatexamen och 1906 fil. licentiatexamen (i ämnena statskunskap och praktisk filosofi; senare kompletterades denna examen med ämnet historia). I maj 1910 disputerade han för filosofie doktorsgraden vid Lunds Universitet och utnämndes samma år till docent i statskunskap och statistik vid samma lärosäte. Redan dessförinnan — vårterminen 1907 och 1908 — hade Gränström upprätthållit undervisningen i samma ämnen vid Göteborgs Högskola och vårterminerna 1911—16 blev han förordnad att helt uppehålla professuren under den tid, då dess ordinarie innehavare, Rudolf Kjellén, var bunden av sitt riksdagsmannaskap i Stockholm. Vid sidan om denna akademiska undervisning fann Gränström tillfälle att i olika högre skolor utveckla sina stora pedagogiska anlag och intressen. 1917 utnämndes Gränström till ordinarie professor i statskunskap med statistik vid Göteborgs Högskola, sedan Rudolf Kjellén intagit den skytteanska lärostolen.

Gränströms väg från det småländska lantbrukarhemmet i Skatelöv till professorsstolen vid Göteborgs Högskola äger icke det intresse, som stora händelser och betydelsefulla upplevelser kunna ge.

Utan mycket buller och bång gick han sin väg fram, utan att söka stora upplevelser, utan att sökas av dem. Över hela hans väsen låg det också något av det trygga lugn och den öppna och glada vänsällhet, som endast mera sällan träffas hos dem, som jäktas av stora händelser eller stora ambitioner, men så mycket oftare hos dem, som prövat livets vardagliga glädjeämnen och vardagliga mödor och funnit sig väl till rätta med dessa. Hans sunna livsglädje kom lika mycket till synes i hans arbete som i hans förströelse efter dagens mödor bland vänner och kamrater. Det går en fläkt av frisk arbetsglädje genom Gränströms hela produktion, en arbetsglädje, som icke mattades utan snarare växte, när han till det yttersta pressade sina krafter. Ty bakom den lugna ytan gömde sig en energi, som vid behov kunde utmynna i en sällsynt produktivitet. Det var Skåne på ytan men Småland därbakom.

Även i sin vetenskapliga gärning övergav Gränström icke de trygga och säkra vägarna. Hans realistiska syn på de politiska företeelserna höll honom i stort sett borta från de mera abstrakt teoretiska problemen. Även vid sina mera tillfälliga besök på den »allmänna statslärans» marker visade han sig som den politiske realisten. Detta är t. ex. fallet med hans ungdomsarbete »Om ordnings- och frihetsproblemet» (publicerat först 1917). Den realistiska tendensen røjde sig emellertid framför allt i hans ämnesval. Ofta var det någon politisk aktualitet, som fick tjäna som språngbräda till ämnet. Den snäva begränsning han gav föremålet för sina studier, var ytterligare ägnad att bringa hans forskning i nära kontakt med de historiska, de politiska realiteterna. Men först och sist var det hans eget nyktra kynne, som kom till uttryck i den realistiska prägel han gav sitt verk. Hur betecknande är det icke, att hans ungdoms radikalism, fostrad i en radikal studentmiljö, framför allt kom till synes i ett vidgat intresse för folkbildningsarbetet? Detta var ett stycke praktisk demokratism, som helt visst betydde mer för honom än mycket annat av den samtida radikalismens strävanden.

De vetenskapliga impulser, som Gränström mottog av sina akademiska lärare, först Pontus Fahlbeck, sedan Rudolf Kjellén, förde honom i samma riktning som hans egen läggning. Den författningspolitiska inriktning, som Fahlbeck gav det statsvetenskapliga studiet i vårt land, skulle Gränström troget följa i sina forskningar

rörande Sveriges författning. Av impulser från Kjellén skulle han till sist också föras över till problem av internationella mått men samtidigt — och det är betecknande för Gränströms försiktiga sätt att utvidga sin intressesfär — av författningspolitisk innebörd. På bägge dessa områden läde han i dagen en säker blick för det realpolitiskt väsentliga, trogen på en gång sitt eget kynne och sina lärares vetenskapliga program.

Gränströms författningspolitiska studier äro framför allt ägnade den svenska riksdagen. Med synnerlig förkärlek tar han upp ämnen av till synes ganska periferisk beskaffenhet, men nästan alltid visar det sig, att han förr eller senare kommer fram till en större utsiktspunkt, till en punkt, där det faller något av en principiell belysning icke barå över det behandlade ämnet utan även över större komplex i vårt svenska författningsliv. Så leder han gärna läsaren från historiska detaljer till politiska och statsrättsliga principfrågor och når på denna väg en belysning av dessa, som naturligt växer fram ur det behandlade materialet. Denna framställningsmetod låter läsaren känna något av författarens egen upptäckareglädje och är ett gott uttryck för Gränströms empiriska metod.

Bland Gränströms arbeten över svensk riksdagsrätt och svensk riksdagspraxis märkes främst hans gradualavhandling »Om formerna för behandling av skiljaktiga beslut. I. Om sammanjämkning» (1910). Vissa brister till trots är detta arbete av grundläggande betydelse för de behandlade problemen. Det torde icke heller alldeles ha saknat praktisk politisk betydelse, då det ej sällan rådfrågas och citeras vid riksdagens behandling av mera tvistiga sammanjämkningsfrågor. Kring denna avhandling gruppera sig ett par mindre studier om K.U:s och L.U:s förslag till sammanjämkning åren 1867—1907 och om voteringsproposition vid gemensam voting (denna tidskrift resp. 1907 och 1912). I sammanhang med dessa skrifter, som alla avse att belysa formerna för att åstadkomma ett kamrarnas gemensamma beslut, sedan de först var för sig stannat i olika meningar, bör man kanske nämna Gränströms ur formellt vetenskapliga synpunkter kanske främsta arbeté, hans bok »Om plenum plenorum» (Göteborgs Högskolas Årsskrift 1916), vari Gränström belyser den senare ståndsriksdagens försök att övervinna vissa av ståndssplittningens svårigheter genom gemensamma överlägg-

ningar. Inom ständsriksdagens historia rör sig också hans intresseväckande arbete »Om adresser och adressdebatter» (1917), som icke blott belyser de parlamentariska formerna utan också de politiska tendenser, som karakteriserade den senare ständsriksdagen. Till sist bör också hans lilla, i bästa mening populära skrift om »Prästeståndets sista strid» nämnas bland de arbeten, vari Gränström vidgat vår kunskap om den svenska riksdagen. Denna översikt över Gränströms bidrag till belysning av våra parlamentariska arbetsformer kan icke avslutas utan ett djupt beklagande av att det icke blev Gränström förunnat att i det stort planlagda verket om Sveriges riksdag behandla — som tillämnat var — ständsriksdagens sista skede (1809—1866):

Gränström skulle emellertid studera enhets- och mångfaldsproblemet även på ett annat plan än det parlamentariska. Detta sker framför allt i vissa studier angående regionalistiska tendenser i svenskt statsskick. Hit höra framför allt hans uppsatser »Om tendenser till imperativt mandat under oppositionen mot Karl XIV Johan» och »Om regionalism och enhetssträvande i vårt riksdagskick» (publicerade i denna tidskrift 1915).

I en klass för sig står — bortsett från en mindre förstudie — Gränströms till omfånget största arbete, hans bok om »Det brittiska rikets reorganisationsproblem», vari författaren gripit sig an med samtidens både svåraste och mest betydelsefulla enhets- och mångfaldsproblem. I detta arbete får den författningpolitiska aspekten av sig själv »planetariska» mått. Det är emellertid icke bara dessa mått, som stämpla detta verk som ett alster ur Kjelléns skola, i den mån man nu har rätt att tala om en sådan i vårt land. De författningpolitiska problemens allmänna politiska förutsättningar behandlas här med en större bredd, än som eljest är vanligt hos Gränström. Bäst är måhända det inledande kapitlet med dess ovanligt klara exposé över sällsynt oklara författningsförhållanden.

I sin vetenskap var Gränström traditionalist. På beprövade vägar och med beprövade metoder sökte han vidga vårt vetande om statslivet. Han satte sin ära i att inom sin vetenskaps gamla rāmärken lägga nya områden under vetenskaplig kultur, och han fruktade icke att lägga på sig den ofta ganska otacksamma uppgiften att giva nya bevis för gamla satsar. Sålunda har kanske ingen statsveten-

skapsman under senare tid med större konsekvens än Gränström understrukit det nationella draget i 1809 års författningsverk.

Gränströms produktion innehåller över huvud taget mera av ny forskning än av nya uppslag. Han gick till sina uppgifter, icke med avsikt att bevisa en ny tes, utan för att klarlägga ett sammanhang. Detta var blott en ny sida av Gränströms respekt för det sakliga, för det objektiva. Men även objektiviteten har, i sin mänskliga begränsning, sina arter, och förvisso hade även Gränströms objektivitet sin särart. Att dröja vid denna särart skulle kanske spränga ramen för dessa minnesord. Det bör blott konstateras, att den liberala uppfattning, som präglade hans politiska åskådning, icke fick lov att sätta sin färg på hans statsvetenskapliga verk. Han förstod att upprätthålla en sträng boskillnad mellan den tillbakablickande vetenskapens krav och den framåtblickande politiska åskådningens ofrånkomliga subjektivism.

Det vilade över Gränströms person ett utpräglat drag av världslig klokhet, av common sense. Detta drag kommer igen i hans vetenskapliga verk i form av ett realistiskt politiskt omdöme, ett säkert bedömande av politiska möjligheter och politiska verkligheter. Den måttfullhet, varmed han som regel övade dömandets konst, var blott en skyldig tribut till de svårigheter, som alltid äro förknippade med detta bedömande. Skulle man på denna punkt framföra några reservationer, så skulle det väl vara den, att han i sitt arbete om det brittiska rikets reorganisationsproblem vid behandlingen av den engelska liberalismens rikspolitik kanske icke iakttagit den försiktiga avvägning av dagrar och skuggor, som varit på sin plats, icke minst i fråga om händelser, som ligga vår egen tid så nära.

Den klarhet och reda, som utmärker Gränströms skrifter, präglade också hans akademiska undervisning. En glimt av den förstående humor, som kryddade hans konversation, bröt ej sällan fram även i hans föreläsningar. Sina lärjungar mötte han med ett sällsynt intresse och en sällspord välvilja. Det behöver då icke sägas, att han bland dessa kvarlämnat minnet av ej blott en skicklig lärare, utan en klok och förstående vän.

Georg Andrén.

EN NY GRUNDLAGSEDITION.

AV

PROFESSOR OTTO VARENIUS.

C. A. REUTERSKIÖLD: *Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella överenskommelser m. m.* utgivna med anmärkningar, Uppsala & Stockholm 1924—1926.

Om man vid början av nu löpande decennium med visst fog kunde klaga över avsaknaden av en grundlagsedition »up to date», så måste man numera tacksamt erkänna, att denna brist blivit på ett synnerligen effektivt sätt avhjälpt. Först skedde detta genom den grundlagsedition, som år 1921 utgavs av prof. Robert Malmgren, och som år 1926 kom ut i ny upplaga, och vid sidan härav genom det arbete, vars titel läses här ovan. Vi ha sålunda numera två moderna grundlagseditioner att tillgå, den Malmgrenska och den Reuterskiöldska. De komplettera på ett lyckligt sätt varandra.

Den Malmgrenska editionen lämpar sig genom sitt begränsade omfång och sin överskådliga uppställning för en större allmänhet, på samma gång den tjänar den studerande ungdomen som en både innehållsrik och lätthanterlig handbok. Det Reuterskiöldska arbetet åter har en utförlighet och en bredd, som förlänar det övervägande karaktären av en uppslagsbok för särskilt statsrättsligt intresserade. Även planläggningen är en annan. Medan Malmgren begränsar vad som meddelas under de olika paragraferna till en kommentar och samlar följd författningarna i ett bihang, går Reuterskiöld den motsatta vägen och för dessa i regel in under de lagrum, med vilka de sakligt sett höra samman. Båda metoderna ha sina fördelar och sina olägenheter. Den ena underlättar översikten

av själva lagtexten men nödvändiggör ett slående fram och tillbaka mellan grundlagstext och bihang. Den andra åter offerar översikten av paragrafsammanhanget för fördelen av att ha materialet så fullständigt som möjligt samlat på ett ställe.

Även i ett annat avseende skiljer sig den Reuterskiöldska editionen från den Malmgrenska, nämligen genom graden av hänsynstagande till grundlagsbudens äldre lydelse. Såväl Malmgren som hans närmaste föregångare Hagman (i den vanliga mindre upplagan) ha härvidlag inskränkt sig till att under de paragrafer, vilkas text blivit föremål för ändring, ange årtalen för det eller de riksmöten, på vilka detta skett. Reuterskiöld åter griper tillbaka till den metod, som först användes av Naumann i hans grundlagseditioner samt efter honom i viss utsträckning upptagits av Hildebrand i dennes edition av Sveriges regeringsformer och konungaförsäkningar och av Hagman i hans stora grundlagsupplaga av 1902, och meddelar sålunda under varje grundlagsparagraf, icke blott nuvarande utan även varje tidigare lydelse med tillhörande årtal. Att en dylik översikt har sitt stora värde såsom medel till förståelse av de olika lagrummens rätta innebörd, erkännes villigt; på samma gång må emellertid betonas, att det forcerade arbete, som under de senaste decennierna försiggått på grundlagsstiftningens område, givit en sådan uppgift en helt annan omfattning än den ägde på Naumanns tid och i hög grad skärpt fordringarna på översikt vid programmets genomförande. Då vidare lätt förklarliga sparsamhets- och utrymmeshänsyn medfört, att sådana partier av ett lagrum, där äldre lydelse sammanfaller med en eller flera senare, avtryckas fullständigt endast på ett ställe, medan för det eller de övriga ett återgivande av begynnelse- och slutord, sinsemellan åtskilda av inserattecken, får göra till fyllest, framträder klart nog betydelsen av nyss anförda synpunkt. Det är sannerligen icke alltid så lätt för den med grundlagstexten och dess historia icke särskilt förtrogne att ur dessa serier av brottstycken, streck och hänvisningar konstruera fram den vid varje angiven tidpunkt gällande lydelsen, och utgivarens förmåga av akribi ställes även på ett prov, som han emellertid, såvitt av en flyktig granskning kunnat slutas, i det stora hela lyckligen bestått. Några mindre förbiseenden må emellertid påpekas.

Å s. 174 behandlas § 103 R.F., som reglerar högsta domstolens och regeringsrättens s. k. politiska ansvarighet. Den lydelse, vilken där anges som den slutliga, hänföres till år 1909, ehuru den i själva verket härrör från år 1919. Först då bestämdes nämligen, att den s. k. opinionsnämnden skulle tillsättas »vart fjärde år»; dessförinnan gällde föreskriften »vart tredje år». Vid behandlingen av den motsvarande § 69 R.O. (s. 534) har utgivaren däremot de riktiga uppgifterna. Ett liknande förbiseende finnes vid § 108 R.F. (s. 183). Även där är 1919 års ändring av periodiciteten förbigången; däremot finnes den angiven under § 70 R.O. (s. 535). Båda ändringarna sammanhånga med mandatperiodiciteten till andra kammaren och dennas utsträckning från tre till fyra år; på båda ställena gäller det funktioner, som grundlagsstiftarna velat tilldela första lagtima riksdag i varje legislaturperiod.

Även i ett annat avseende har ramen kring det Reuterskiöldska arbetet vidgats utöver de för grundlagseditioner vanliga gränserna. Däri ha nämligen upptagits icke blott de olika kommunala författningarna utan även kyrkolagen med följd författningar, och av de fyra delar, som tillsammans utgöra verket, har en, den andra, helt ägnats internationella överenskommelser. Från en synpunkt sett är det naturligtvis en tacknämlig och gagnande gärning av utgivaren att såsom nu skett på ett ställe sammanföra ett så rikt material av betydelse för kännedomen om vår konstitutionella rätt, men å andra sidan kan nog frågas, huruvida det från enhetlighetens och den praktiska nyttans synpunkt verkligen varit fullt motiverat och av behovet påkallat att giva arbetet en så stor omfattning. De kommunala och kyrkorättsliga författningarna voro icke intagna i den ursprungligen angivna planen, och på båda områdena finnas ju goda, moderna editioner, knutna till namnen Hammarskjöld och Rydholm. Annat är däremot förhållandet med det internationella partiet; där fyller den Reuterskiöldska samlingen ett behov, som icke kan anses tillgodosett vare sig genom Sandgrens numera i mycket föråldrade edition eller genom diverse särtryck av folkförbundsakten med tillbehör. Vad som här däremot kan föranleda en viss tvekan är frågan, huruvida en dylik samling av internationella urkunder verkligen hör hemma i en svensk grundlagsedition. Utgivaren motiverar sin åtgärd med Sveriges medlemskap i folkför-

bundet och finner självklart, att såväl folkförbundsakten som den internationella fasta domstolens statuter m. fl. därmed sammanhängande aktstycken måste medtagas; de »inverka konstitutivt på statsmaktens utövning», de äro enligt honom att anse som »internationella överenskommelser och stadganden av konstitutionell natur» eller — som han även uttrycker saken — »konstitutionella fördrag»¹. För en uppfattning, som skarpt skiljer mellan urkunder av statsrättslig och av folkrättslig natur, finner dem olikartade till såväl rättsgrund som innehåll och hänför författningen till det förra, traktater till det senare slaget, ter sig denna terminologi och motiveringen därför rätt så egendomlig.

Efter dessa betraktelser om det Reuterskiöldska verkets allmänna gestaltning må några ord yttras till karakterisering av det innehåll; som den sålunda angivna ramen omsluter. Det må då genast erkännas, att den kommentar, som lämnas till de olika grundlagsbuden, är synnerligen ingående och rikhaltig. Den bär överallt tydligt vittnesbörd om den utpräglade författarpersonlighet, den mångbeprövade akademiska lärare, från vilken den härflyter. Den benägenhet att på den rent terminologiska vägen konstruera en problemlösning, som eljest rätt ofta återfinnes hos författaren, framträder här i jämförelsevis ringa utsträckning. Anledningen därtill är otvivelaktigt att söka i professor Reuterskiölds verksamhet som aktiv riksdagsman. Den erfarenhet om och kontakt med statslivets realiteter, som han därunder vunnit, ha ock i rikt mått kommit hans arbete till godo och gjort de delar därav, om vilka detta gäller, särskilt värdefulla. Att ett verk, vilket som detta spänner över Sveriges hela konstitutionella rätt, måste innehålla mycket, som kan bli föremål för olika meningar, är uppenbart och likaså, att utrymmet medger ett ingående på endast en ringa bråkdel därav. På åtskilliga av de punkter, där författaren vänder sig mot i den statsrättsliga litteraturen redan förefintliga och där motiverade uttalanden, har han — sannolikt av utrymmeshänsyn — begränsat sig till att utan närmare utförd motbevisning angiva sin egen mening. Vid sådant förhållande finner icke heller recensenten i de fall, som gälla honom, anledning föreligga till något annat eller mera än en hänvisning till egna tidigare utredningar. Däremot må här till behandling upp-

¹ Se företalen till avd. I och II.

tagas några i denna grundlagsedition berörda spörsmål, om vilka recensenten icke förut haft anledning att yttra sig.

På s. 5 i kommentaren under § 1 R.F. uttalar förf. sig i den genom borgmästare Lindhagens bekanta motion aktualiserade frågan, huruvida en republikansk statsform kan införas i Sverige genom en enkel grundlagsändring eller, med andra ord, huruvida en motion med sådant syfte kan laglikmätigt upptagas till prövning och avgörande i de för grundlagsändring stadgade former. Prof. Reuterskiölds svar är nekande och går ut på följande: »Stadgandet i § 1 (om att Sveriges rike skall styras av en konung) är deklarativt, ej konstitutivt, d. v. s. fastslår ett vid R.F:s tillkomst bestående och såsom sådant alltjämt förutsatt faktum, vilket icke upphäves genom en grundlagsändring, som tvärtom först blir möjlig, om faktum självt upphör såsom sådant: konungadömet avskaffande är möjligt endast på faktisk väg, icke i och genom en grundlagsändring». Betraktat som en redogörelse för, hur det historiskt sett gick till, när berörda stadgande år 1809 utformades, är det nu anförda otvivelaktigt alldeles riktigt, men detta är en sak; något annat är frågan, huruvida det finnes några gränser för den grundlagsstiftande myndighetens i § 81 R.F. angivna grundlagsändringsrätt, och var dessa i så fall skulle gå. Författarens försök att få fram en sådan gränslinje genom att beteckna ett grundlagsbud som »deklarativt, ej konstitutivt» är en konstruktion utan stöd i grundlagens ord och framkallar omedelbart spörsmålet, hur det skall kunna på rättsligt bindande sätt avgöras, vilka de grundlagsbud äro, som falla innanför denna skyddande linje. Får man åter fatta prof. Reuterskiölds ord i kommentaren till § 1 R.F. — liksom även till § 81 R.F. — som åsyftande allenast att markera, att en republikansk statsform rent politiskt taget icke kan tänkas införd i Sverige annat än genom en revolution de facto, så torde man helt kunna instämma med honom. Med andra ord, hela detta spörsmål har, betraktat som rättsfråga, en rent akademisk karaktär. Slutligen må i detta sammanhang påpekas, att med den metod för litteraturhänvisningar, som förf. i sitt företal säger sig ha följt, skulle man här väntat få se en hänvisning till Lagerroths uppsats i Statsvetenskaplig Tidskrift 1924: »om förmenta gränser för de svenska statsmakternas grundlagsstiftningsrätt».

I kommentaren till den § i regeringsformen, den 12., som behandlar konungens rätt att sluta traktater, gör förf. gällande, att »de internationella avtal, som slutas, binda riket folkrättsligt, oavsett huruvida de statsrättsligt tillkommit i behörig ordning eller ej». Han är här inne på den i statsrättsliga litteraturen mycket omdiskuterade frågan om förhållandet mellan en traktats folkrättsliga giltighet och de i de kontraherande staternas författningar bestämda villkoren för genomförandet. De nyss anförda orden utvisa, att professor Reuterskiöld hyllar den — enligt recensentens mening. för övrigt väl grundade — uppfattning, som låter den i grundlagen givna legitimationen att utåt, i förhållande till främmande makt, företräda riket bli avgörande för en traktats folkrättsliga giltighet. En traktat, vid vars avslutande vederbörande ombud hållit sig inom legitimationens gränser, blir således folkrättsligt giltig, oavsett om representationens medverkan kräves för dess genomförande inåt, inom hans egen stat, eller ej. Är nu legitimationen generell, har traktaträttens innehavare, hos oss konungen, formellt sett fria händer, och med fullt fog betonar professor Reuterskiöld ministeransvarighetens betydelse som garanti mot missbruk därav. Men legitimationen kan även vara villkorlig; traktaträttens principiella bärare kan vid dess utövning vara genom författningen bunden vid annan myndighets medverkan och samtycke. Som exempel kan anföras Förenta staternas författning, som med presidentens traktaträtt förknippar villkoret om senatens med $\frac{2}{3}$ majoritet avgivna samtycke, och Danmarks, som kräver riksdagens bifall bl. a. till traktater, som stipulera avträdelse av någon del av landet. Att en traktat, sluten med åsidosättande av sådana villkor, är en folkrättslig nullitet, torde ej vara föremål för meningsskiljaktighet.

Huru är nu denna fråga att besvara för Sveriges del? Att professor Reuterskiölds ovan anförda svar är riktigt, för såvitt det avser tiden före 1921, lider intet tvivel. Konungens rätt att sluta traktater var då icke bunden vid annat villkor än det för hans styrelseutövning generellt gällande, att han skulle dessförinnan ha hört sina konstitutionellt ansvariga rådgivare. Men svårare är att avgöra, hur spörsmålet skall anses, bedömt efter nuvarande lydelse av § 12 R.F. Dess första punkt: »konungen äger ingå överenskommelse med främmande makt, sedan statsrådet däröver blivit hört»,

är till innehållet överensstämmande med § 12, sådan den var formulerad 1909—1921. Men sistnämnda år gjordes ett tillägg, vars första del må ordagrant anföras: »Sådan överenskommelse skall, där den angår fråga, som riksdagen enligt denna regeringsform äger allena eller med konungen avgöra, eller, utan att angå sådan fråga, är av större vikt, framläggas för riksdagen till godkännande; och skall i överenskommelsen intagas förbehåll, varigenom dess giltighet göres beroende av riksdagens bifall». Det förstnämnda villkoret är indispensabelt. Skulle åter en traktat, utan att statsrättsligt bero av riksdagens beslut, dock anses vara av större vikt, kan den avslutas utan inhämtande av riksdagens bifall, om utrikesnämnden dessförinnan blivit hörd.

Att sistnämnda villkorsalternativ icke kan tänkas ingrediera i den folkrättsliga legitimationen, ligger i öppen dag. Det är alltför obestämt och diskretionärt, alltför internt, för att en motpart skulle kunna anses förpliktad till en undersökning av, huruvida det iakttagits eller ej. Men hur ställer sig saken i det förra fallet? Är vid traktater om ämnen, som statsrättsligt bero av riksdagens beslut, fordran på dess samtycke att uppfatta som ett folkrättsligt legitimationsvillkor? Att vad man med 1921 års ändring åsyftade att vinna var, att ingen så beskaffad traktat skulle kunna slutas utan riksdagens samtycke, framgår av föreskriften, att i överenskommelsen skall »intagas förbehåll, varigenom dess giltighet göres beroende av riksdagens bifall». Men detta är en praktisk-politisk synpunkt, som icke avgör rättsfrågan. Nyssnämnda villkor var ju, realiter sett, ingen nyhet 1921. Kan en förhandlande motpart anses ha blivit mera förpliktad än förut att undersöka behövligheten eller ej av riksdagens bifall därigenom, att förenämnda, den svenska utrikesledningen redan förut åvilande skyldighet nu inskräptes genom en uttrycklig grundlagsbestämmelse? Antag den osannolika eventualiteten, att en svensk utrikesledning åsidosatte denna föreskrift i ett fall, där den bort iakttagas, kan motparten verkligen anses folkrättsligt förpliktad att upphäva sig till kontrollant? Knappast, och föga sannolikt är, att ett på sådan grund stött nullifikationsyrkande skulle stå sig inför ett internationellt forum. För att en inskränkning i en utrikeslednings handlingsfrihet skall vara folkrättsligt bindande som ingrediens i legitimationen, fordras dess in-

ramning i klara, fullt gripbara linjer, sådana som de övan nämnda amerikanska och danska. En analys av § 12 R.F. skulle i händelse av tvist sannolikt giva till resultat, att den folkrättsliga legitimationen befunnes definierad i dess första punkt, och att vad därefter följer bleve uppfattat såsom avseende endast de svenska statsorgans inbördes förhållande.

Man torde därför nödgas erkänna, att 1921 års lagändring stannat något under det med den åsyftade målet. Vad som vunnits är, att utrikesledningens plikt att i sin verksamhet på traktatsområdet samarbeta med riksdagen accentuerats med helt annan skärpa än förut. Och även detta spörsmål får väl anses som varande av rent akademisk natur, ty det kan icke gärna förutsättas, att någon ansvarig utrikesledning skulle vid avslutande av traktater av nu berörd karaktär underlåta att ställa sig föreskriften i § 12: 1:o R.F. till efterrättelse.

På s. 53 förekommer under § 8 av 1924 års lag om förvärvande och förlust av svenskt medborgarskap en anmärkning, som rent bokstavligt taget är riktig, men vilken, betraktad som kommentar till själva lagbudet, lätt leder vilse. Förf. säger, att »svensk kvinna som gifter sig med utlänning men ej utflyttar ur riket, förblir svenska»; lagen åter, att »svenskt medborgarskap förloras av den, som genom — — — giftermål — — — blir medborgare i annat land och där har eller efter förvärvet av medborgarskapet tager sitt hemvist». Således kan svensk kvinna behålla sitt svenska medborgarskap även om hon utflyttar ur riket, blott hon icke tager sitt hemvist i mannens land. Lagen räknar med en tredjelandsmöjlighet.

Under § 45 R.F. har förf. ett uttalande, som berör frågan, huruvida prins av det kungliga huset, utan hinder av förbudet i detta lagrum för honom att bekläda civilt ämbete, kan utses till universitetskansler, och han besvarar frågan med ja, anförande som motivering, att »självstyrande korporationers oavlönade styresmän, såsom universitetskanslärer, betraktas sedvanerättsligt ej heller som civila ämbetsmän i grundlagens mening». Stödet för denna uppfattning skulle väl ligga i den tidigare praxis, på vilken efter tillkomsten av nu gällande regeringsform förefinnas endast två exempel, kronprins Oscars kansleriat 1824—1844, kronprins Carls 1846—1857.

Denna praxis, som knappast kan anses förenlig med en strikt tillämpning av grundlagens bud, har emellertid sedan dess icke kommit till användning, och frågan, huruvida universitetskanslern bör anses som innehavare av ett ämbete i grundlagens mening eller ej, har knäckts genom ett celebret prejudikat från 1898, varom Croneborg, s. 7 i sin edition av universitetsstatuterna, lämnar nödiga upplysningar. Detta år hade till universitetskansler valts fungerande statsminister E. G. Boström. § 34 R.F. innehåller som bekant förbud för ledamot av statsrådet att »tillika utöva annat ämbete». Med anledning av valet avläts ett kungl. brev av d. 20 maj 1898, vari »Kungl. Maj:t, enär emot stadgandet i § 34 R.F. ledamot av statsrådet icke kan utöva kanslersämbetet och det icke vore lämpligt, att den, som icke kunde utöva nämnda ämbete, därtill utnämndes, i enlighet med vilken uppfattning statsminister B. jämväl förklarar sig önska icke komma i åtanke vid ämbetets besättande», förordnade, »att nytt val av kansler skulle å viss utsatt dag förrättas»¹. Härtill kan läggas, att universitetskanslern genom ett kungl. brev av den 10 januari 1876 tillerkändes ersättning av allmänna medel för av honom »i ämbetsärenden företagna resor», och ägde han »för nämnda ändamål vid slutet av varje år till Kungl. maj:t (Oss) inkomma med uppgift å de ämbetsresor» han »under året företagit». Enligt nu gällande resereglemente åtnjuter universitetskanslern ersättning efter 1. klass.

Spörsmålet särskilt om tronföljares valbarhet till universitetskansler har f. ö. kommit i ett annat läge genom en kort efter det sista exemplet utlöpande vidtagen grundlagsändring. Vid 1862—63 års riksdag insattes nämligen tronföljaren i första hand som regent vid konungs resa eller sjukdom, och det kan väl knappast anses lämpligt eller av grundlagen åsyftat, att han som sådan skulle sitta och pröva sina egna åtgöranden som kansler. Slutligen kan även anmärkas, att kanslerns ställning som styresman för självstyrande korporation i viss mån förändrats genom en kungl. kungörelse av den 17 juni 1893. Förut kunde universiteten i Uppsala och Lund ha var sin kansler och Uppsala universitetskansler var från 1861 även kansler för Karolinska institutet. Den personliga identitet i ämbetsinnehavet, som allt ifrån 1824 faktiskt ägt rum, förvandla-

¹ Citat efter Croneborg.

des nu till en rättslig. De båda universiteten och Karolinska institutet välja hädanefter gemensamt kansler, vilken sålunda framträder icke såsom en självstyrande korporations högsta funktionär utan som innehavare av överstyrelsen för en viss bestämd grupp av det vetenskapliga undervisningsväsendet i riket.

Professor Reuterskiölds kommentar å s. 128 av § 73 R.F. bjuder på en ny lösning av ett gammalt, omtvistat spörsmål, som nyligen varit föremål för en ingående undersökning i en intressant uppsats av lektor Fr. Lagerroth i Statsvetenskaplig Tidskrift för i år. Ifrågakarande lagrum lyder: »Inga nya pålagor, utskrivningar av manskap, eller av penningar och varor, må hädanefter utan riksdagens¹ fria vilja och samtycke, i den ordning förut nämnt är, påbjudas, uppbäras eller fordras». Frågan är nu: vilken är innebörden av orden: »i den ordning, förut nämnt är»? Lagerroth anser, att bevillningsformen, sådan den i §§ 69—71 R.F. är angiven, härmed är påbjuden som den exklusivt giltiga för alla i lagrummet uppräknade former av åtaganden. Reuterskiöld går icke fullt så långt; han anser visserligen, att riksdagens samtycke skall givas »i samma ordning som samtycket till bevillningar», men han finner hinder icke möta för riksdagen att besluta skatten såsom stående. Skatteförfattningen blir i så fall dock »icke lag i konstitutionell mening, oaktat K. M:t därtill samtyckt; K. M:ts samtycke innebär blott ett mottagande av skatten». Denna konstruktion, varigenom man skulle, oberoende av i § 61 R.F. givna bestämmelser om bevillningarnas giltighetstid, kunna få en skatteförfattning antagen i form av bevillning men ägande icke bevillningens utan lagens giltighetstid och det oaktat icke att uppfatta som lag, kan dock icke anses som en tillfredsställande lösning av problemet, och professor Reuterskiöld har även på grund av föreskriften i § 57: 2:o R.F. funnit sig föranlåten att göra ett undantag från sin regel för kommunalskatteförfattningar.

Vida naturligare synes det då vara att följa de riktlinjer, som uppdragits av Rydin i hans arbete »Svenska riksdagen» (I, 1 s. 25 noten) och i hans reservation till ett utskottsutlåtande från 1890, avtryckt i Hagmans grundlagsedition 1902, B. s. 100 ff. För ett rätt

¹ Ursprungligen stod det »riksens ständers». Utbytet skedde 1866; § 73 har icke undergått någon annan ändring.

förstående av Rydins mening är det emellertid nödvändigt dels att sätta in § 73 i dess genom regeringsformens ursprungliga formulering givna sammanhang och särskilt att erinra sig den lydelse § 56 R.F. hade från begynnelsen, dels att aktgiva på den fingervisning ordet »hädanefter» i § 73 R.F. innehåller. Den hänsyftning som ligger i detta ord står ingalunda som en isolerad företeelse i vår regeringsform utan framträder redan i § 55, som med sitt förbud för ständerna »att i konungens övervaro över något ämne besluta» tydligt nog anger vissa allbekanta händelser på 1789 års riksdag som sin tillkomstanledning. Och en liknande tankegång uppstår även de båda närmast följande paragraferna.

Vid en analys av § 56 R.F. bör emellertid även ett annat faktum observeras. När 1809 års regeringsform antogs, fanns ingen riksdagsordning. Denna omständighet utgör förklaringen till, att det med § 49 inledda parti av regeringsformen, som är ägnat representationen, kom att i sig upptaga åtskilligt om riksdagens sammanträde till verksamhet och formerna för denna, som man enligt nutida principer för bestämmelsernas fördelning mellan regeringsform och riksdagsordning skulle väntat se förlagt till den sistnämnda lagen och som efterhand strukits ur den förra såsom överflödiggjort genom i den senare införda stadganden. Detta förhållande har satt sin tydliga prägel på § 56 R.F. i dess originära gestaltning. Dess huvuduppgift är att fastslå relationen mellan utskotten och ständernas plena samt de senares självständiga beslutanderätt i förhållande till de förra. Bestämmelsen bör även den ställas mot erfarenheterna från den Gustavianska tiden som bakgrund; utskotten reduceras till beredningsorgan, de få icke begagnas som verktyg för den kungliga viljan till intrång i ständernas rättigheter, på sätt som skett med stöd av §§ 47 och 50 av 1772 års R.F. Lagrummet hade således från början en — numera genom omredigeringen från år 1866 undanskymd — principal karaktär, även om dess bestämmelser närmast hade betydelse för och sammanhang med lagfrågor, fallande under § 87 R.F., vilken intill 1896 uttryckligen hänvisade till § 56 och däri angivna »ordning», samt kompletterade denna genom en föreskrift om beräkningen av ständens röster.

Samma principala karaktär åvilade även § 57 R.F., tydligt fram-

trädande i dess ursprungliga avfattning. Den bör sammanställas med förenings- och säkerhetsaktens § 5, vilken förklarar, att »som den rätta friheten består uti att fritt giva till rikets underhåll vad finnes nödigt, så äger *svenska folket* därom en ostridig rätt att *med konungen* rådslå, jämka, avslå och överenskomma». § 57 är 1809 års replik på detta tvetydiga stadgande. Att svenska folket har beskattningsrätt, förutsättes nu som självklart; vad som däremot behöves garderas och fastslås genom därpå direkt inriktade bestämmelser är *formen för rättens utövning*, vilken tillerkännes »riksens ständer allena vid allmän riksdag». På riksmöte och genom riksens ständer skall rätten utövas, och icke genom någon annan förhandlingsform med svenska folket, vartill vissa ansatser framträtt under den Gustavianska tiden.

Efter dessa tre principstadganden till värn för riksens ständers fri- och rättigheter följa i §§ 58—72 detaljföreskrifterna om budgeten till såväl stats- som banko- och riksgäldsverk, bestämmande såväl befogenhetssfären som formerna för besluts fattande. Härtill anknytes nu § 73 som en avslutande fyllnadsbestämmelse. Grundlagsstiftarnas mening med detta stadgande har tydligen varit den, att man för den händelse, att den i de närmast föregående paragraferna lämnade regleringen av budgetsbehandlingen inneslöte någon för riksdagens finansmakt farlig lucka, borde för ytterligare säkerhets skull tillägga en generalföreskrift, avfattad med en fullständighet, som uteslöte varje risk i sådant hänseende. Och att farhågorna för ett upprepande av erfarenheterna från den Gustavianska tiden även här spelat in framgår icke blott av adverbet »hädanefter» utan även av formuleringen för övrigt. Den i orden »inga nya pålagor, utskrivningar av manskap eller av penningar och varor» uttryckta generaliseringen för osökt tanken tillbaka på Gustaf III:s manövrer med kronobrännerierna och på den bestämmelse i § 45 av 1772 års R.F. som gav honom rätt att i händelse »att riket med härsmakt angripet bleve . . . taga de mått och steg, som med rikets säkerhet och undersåtarnes fromma överensstämmande äro», utan skyldighet för honom att sammankalla ständerna förrän efter krigets slut. Intet sådant får »hädanefter» ske »utan riksens ständers fria vilja och samtycke i den ordning förut nämnt är».

Sammanställer man nu § 73 med de ovan anförda inledande §§ 55—57, finner man, hurusom regeringsformens hela budgetsreglering är inramad i och liksom sammanhållen av bestämmelser, vilka alla dikterats av erfarenhetens lärdomar och utformats till skydd för ständernas fri- och rättigheter på statsfinansernas område mot intrång från konungamaktens sida. I § 73 ligger sålunda huvudaccenten på »riksens ständers fria vilja och samtycke» och då omedelbart därefter tillägges: »i den ordning förut nämnt är», sker detta sammanfattningsvis; det finnes ingen anledning att från hänvisningen undantaga någon av de former, som i berörda parti skapats till skydd för ständernas rättigheter; de ingrediera alla i förut nämnda ordning, de äga alla sin större eller mindre tillämplighet allt efter de förekommande frågornas olika natur; med andra ord, motsatsen står mellan konungamakt och ständerrätt, icke mellan formen för lagars antagande (= lagformen i § 56) och formen för bevillningars antagande (= bevillningsformen i § 71).

I senare tid har man emellertid, som ovan anförts, velat uppfatta just bevillningsformen som den av § 73 åsyftade »ordningen». Redan ordalagen i lagrummet, rent språkligt betraktade, mana dock till en viss försiktighet vid en sådan slutsats. Om där hade stått: »i den ordning, som förut nämnt är», så hade kanske mera fog funnits för densamma. Men nu står i stället: »i den ordning förut nämnt är», d. v. s. icke en viss skarpt bestämd ordning, utan en ordning, varom förut talats, således en mera allmänt hållen hänvisning. Vida viktigare är emellertid, att hela betraktelsesättet är anakronistiskt icke blott därför, att det förbiser lagrummets historiskt givna miljö utan även, emedan det opererar med en terminologi, som utbildats efter den nya riksdagsordningens antagande och icke i allo passar in på regeringsformens hithörande bestämmelser i deras ursprungliga avfattning.

Då man nu för tiden talar om en fråga, behandlad i den ordning, som för bevillningar är stadgad, vill man härmed beteckna den som fallande under riksdagens ensamma beslutanderätt och, eventuellt, i sista hand avgjord genom gemensam votering. Den tillhör, med andra ord, kretsen av de frågor, vilka på grund av deras sammanhang med budgeten icke få förfalla. I samband med tvåkammarsystemets genomförande och därav föranledda ändringar

i regeringsformen blev denna behandlingsform utsträckt till att gälla alla de frågor, som falla under §§ 69—71 R.F., och den med det gemensamma voteringsinstitutet sammanknippade bevillningsformen typologiskt motsatt lagformen. Under tiden 1809—1866 var det däremot icke så. De tre olika slags frågor, som nyssnämnda paragrafer avse, behandlades på tre olika sätt. För anslags- och riksgäldskontors-frågor samt frågor om bevillningens totalbelopp gällde enligt § 69 R.F. tre stånds beslut som riksdagens; om två stånd stodo mot två, avgjordes saken genom votering i förstärkt statsutskott. För beslut i frågor om grunderna för någon bevillning fordrades jämlikt § 71 R.F. samstämmighet mellan alla fyra stånden; ett enda stånds avvikande mening nödvändiggjorde votering i förstärkt utskott, och det utskott som förstärktes var intill 1853 statsutskottet, därefter bevillningsutskottet. För bankfrågor slutligen borde enligt §§ 73 och 75 av 1810 års R.O. tre stånds majoritet gälla som riksdagens beslut och i vidrigt fall bankoutskottet förstärkas.

Då således berörda parti av regeringsformen i dess ursprungliga lydelse innesluter ett flertal former för behandling av budgetsfrågor, av vilka ingen kan anses vara ensam, med de andras uteslutande, avsedd av hänvisningen i § 73 R.F., torde ovan angivna uppfattning av dennas innebörd även härigenom finnas bestyrkt. Slutligen må i detta sammanhang erinras om, att § 75 av 1810 års R.O., som uppräknar undantagen från regeln om, att tre stånds sammanstående beslut är riksdagens, och att frågan faller, om två stånd stå mot två (= lagformen), icke medtager § 73 R.F., och att det förblev därvid, trots att konstitutionsutskottet i ett f. ö. ganska oklart memorial av ²⁷/₄ 1810 föreslog ändring däri¹.

Resultatet av ovanstående skulle således bli, att vad § 73 R.F. fordrar för fattande av beslut i där berörda frågor är representationens samtycke, och att den icke innehåller något hinder för att detta inhämtas i den ordning, som för lags stiftande är stadgad. Redan Rydin har anfört² åtskilliga exempel på en sådan tillämp-

¹ Se konstitutionsutskottets mem. 1809—10, ss. 655 ff., Sthm 1874; är även delvis avtryckt i Naumanns grundlagsedition under § 73 R.F. Jfr även Rydin, Svenska riksdagen II, 1. s. 25 noten.

² Svenska riksdagen, ibidem.

ning av detta lagrum, och samlingen kan nog väsentligt ökas genom belägg från senare tid. I praxis torde saken ställa sig så, som Malmgren antyder i sin kommentar till § 73, att man skiljer mellan olika slag av pålagor, allteftersom de ha eller icke ha samband med den årliga statsregleringen. Om ett bristsaldo i budgeten kräver nya medel för sin täckning, anlitas sålunda bevillningsvägen. Lagformen åter kan befinnas lämplig, när det gäller samhälliga eller sociala behov, som ha eller anses böra tillerkännas en viss varaktighet och för vilka man vill sörja på annat sätt än genom statsanslag, vare sig det är fråga om till nyes upptagna föremål för statsmakternas omvårdnad — t. ex. lagen om allmän pensionsförsäkring av den 30 juni 1913 — eller behov, vilkas tillgodoseende befinnas böra omläggas på nya och bredare grundvalar — som t. ex. lagen angående väghållningsbesvärets utgörande på landet av den 23 oktober 1891.

I sitt hela arbetet inledande företal omnämner professor Reuterskiöld, att regeringsformen såsom den främsta av grundlagarna blivit utförligare belyst än de övriga såväl i kommentatoriskt avseende som med hänsyn till antalet införda följdörfattningar. Otvivelaktigt är ock, att regeringsformen är den av våra grundlagar, vilken från såväl historisk som statsrättslig synpunkt erbjuder det största intresset. Den är ju den generella grundlagen, som avser att med sin vida ram omfatta statsskicket i dess helhet. Den bildar den egentliga motsvarigheten till vad i andra länder kallas konstitution, och det är en egenhet för Sverige, att bestämmelserna om representationens sammansättning och verksamhetsformer sammanfattats i en särskild urkund av grundlags karaktär, en riksdagsordning. I denna anmälan har också uppmärksamheten framför allt riktats på kommentaren till regeringsformen, men för att riksdagsordningen icke skall lämnas alldeles oberörd, må några ord ägnas en principiellt viktig paragraf, den 16., som innehåller villkoren för rösträtt vid val till andra kammaren.

I sin kommentar till detta lagrum har professor Reuterskiöld en betraktelse om rösträttsvillkorens växling genom tiderna och hos olika folk alltefter olika social utveckling och samhällig gestaltning. »Men», tillägger förf., »trots alla olikheter och skiljaktigheter i utformning och positivrättslig formulering hava de alltid avsett att

tillägga rösträtt åt dem, som *faktiskt äro eller lagligen kunna vara på eget ansvar självverksamma inom folksamhället*, vilket ock kan uttryckas så, att rösträtten grundas på *självsuttenhet*¹.» Och denna tanke utvecklas strax efteråt på följande sätt: »Då rösträtten är medlet för individen att verka såsom omedelbart samhällsorgan, förutsätter den samma städse ej blott medlemskap av det samhälle, för vilket organet skall verka, utan innebär också, att detta medlemskap är aktivt, d. v. s. innebär samhällelig självverksamhet under ansvar. Så vida och så länge individer i det faktiska samhällslivet och efter dess härskande uppfattning allenast tillhöra smärre privata samhällsenheter, sådana som t. ex. hus- eller hemgemenskapen, har rösträtt aldrig tillkommit dem.»

Det hade nog varit önskvärt, att dessa satser varit mindre orakelmässigt hållna och i stället klart angivits, att vad som avses är allenast en historisk skildring av något, som — för Sveriges del — tillhör det förflutna men icke det närvarande. Så som orden nu stå, instuckna i en grundlagskommentar, kan en med ämnet mindre förtrogen läsare lätt föranledas till den uppfattningen, att professor Reuterskiöld med den sist anförda meningen verkligen velat säga, att enligt nu gällande bestämmelser hustrur, tjänare och i hemmet kvarvarande, endast åt dess tjänst sig ägnande söner och döttrar skulle i denna sin egenskap vara från rösträtten uteslutna även om de i övrigt fyllde villkoren därför. Fattat som en principförklaring från synpunkten de lege ferenda, innehåller åter det citerade uttalandet, särskilt genom sitt betonande av ansvarets betydelse, åtskilligt, som man gärna skulle vilja giva sin anslutning till, även om man icke känner sig övertygad om det träffande i sådana termer som självsuttenhet, aktivt medlemskap i samhället etc.

Första delen av detta arbete utkom i slutet av år 1924, dess fjärde och sista avdelning, betitlad bihang men till omfånget störst av dem alla, publicerades i början av år 1926. Redan dessa torra data säga en del. Även om man tager i betraktande, att utgivaren förfogar över ett under en mångårig akademisk lärareverksamhet insamlat och genom ett omfattande, till ämnets olika delar utsträckt författarskap bearbetat material, är det dock en arbetsprestation av mindre vanliga mått, som här manifesterats. Och intrycket

¹ Kurs. av prof. R.

därav förstärkes, om man betänker, att professor Reuterskiöld åt densamma kunnat ägna endast de mellanstunder, som sparats från hans reguliära verksamhet i universitetets tjänst och som riksdagsman. Att han det oaktat lyckats så som skett på en tidrymd av tvenne korta år slutföra denna exposé av hela vår konstitutionella rätt, vittnar om en arbetskraft, en viljeenergi och ett vetenskapligt intresse, vartill vi uppriktigt lyckönska honom.

FOLKRIKSDAGARNA 1893 och 1896.

AV

FIL. KAND. ROLF FRIDHOLM.

Av vad som skrivits om de s. k. folkriksdagarna 1893 och 1896 får man en obestämd föreställning om något misslyckat, ett stort fiasko¹. En närmare undersökning visar likväl, att folkriksdagsrörelsen utgör ett mycket belysande kapitel i tidens historia. Detta gäller naturligen framför allt för rösträttsfrågans del. Men det visar sig också, att rörelsen ingalunda var någon isolerad rösträttshistorisk företeelse, blott och bart en första toppunkt på den rösträttsvänliga agitationsbölja, som från mitten av 1880-talet sköljde över landet. I lika hög grad är den ägnad att sprida ljus över nya tendenser inom hela den partipolitiska utvecklingen.

Vid sökandet efter folkriksdagsrörelsens genesis falla gärna de båda reformmötena i Örebro 1849 och 1850 i minnet. De bilda under ståndsriksdagens tid en uppenbar parallell till folkriksdagarna. I likhet med dessa beteckna de en spontan utomparlamentarisk aktion med krav på en förändring av grunderna för den bestående representationens sammansättning. Men något direkt historiskt samband mellan de båda rörelserna kan näppeligen spåras. Folkriksdagsrörelsens rötter gå icke tillbaka till reformmötena men bottna i samma jordmån, i de ständigt stegrade kraven på delaktighet i det politiska livet åt de lägre folkklasserna.

Redan innan det nya representationsskicket ägt bestånd en hel riksdagsperiod, väckte A. V. Uhr i andra kammaren den första motionen om allmän rösträtt. Denna radikala linje, som gick tillbaka till det av professor Wingquist utarbetade förslag till vallag, som

¹ Se Kjellén, Rösträttsfrågan, och Thyselius, Kampen för allmän rösträtt.

antogs av det andra örebromötet, måste dock snart nog övergivas som praktiskt program. Rösträttsvännerna sökte en annan väg som den tills vidare enda framkomliga, nämligen de partiella reformernas. I andra kammaren framställdes så gott som varje år olika förslag till sänkning av det politiska strecket. En reformlinje är kommunalstrecket, den politiska rösträttens utsträckning till alla kommunalt röstberättigade, men den avfördes snart från dagordningen. Andra kammarens första reformståndpunkt blev i stället halvering av strecken för valrätt till andra kammaren. Denna reformlinje uppträdde sedermera på grund av en förändring i bevillningsförordningen som 500-streck, d. v. s. halvering av fastighets- och arrendestrecken samt inkomststreckets sänkning till 500. Från år 1891 vinner 500-strecket andra kammarens upprepade bifall. Första kammaren har hela tiden stått avvisande mot varje slag av reform.

Sådant är det parlamentariska läget i rösträttsfrågan vid den tid, då folkriksdagsrörelsen börjar taga gestalt. Men det är ej hela läget. Frågans historia har väl hittills, åtminstone i mera synlig måtto, huvudsakligen utspelats inom riksdagens kamrar. Rösträttskraven äro ännu långt ifrån uppburna av några organiserade massor, som fallet senare blev. Men upprepade petitioner och resolutioner från de allt talrikare arbetarföreningarna och liknande meningsyttringar också från andra sammanslutningar eller möten ute i landet vittna om att det existerar en rösträttsrörelse utanför riksdagen, som redan tidigt börjat gripa omkring sig bland breda folk-lager. Den är dock ännu i mitten av 1880-talet högst splittrad och sporadisk. Endast genom organisation och enhetlig ledning kunde den bli av större betydelse.

Det är en dylik samling, som äger rum i slutet av samma årtionde, framför allt genom den då startade rösträttsföreningsrörelsen. Initiativet till rösträttsföreningarna togs av medarbetaren i Östgöten, A. Edling, vid en tidpunkt, då tullagitationen och tullarna givit reformsträvandena ökad fart, och var närmast föranlett just av tullfrågan. Planen var härvid i främsta hand att nå även de djupa leden. Ett möte för frågans dryftande hölls i juni 1887 och ett konstituerande sammanträde fyra månader senare. Östergötlands rösträttsförening tillväxte snabbt och utfärdade 1889 ett upprop med

uppmaning att följa exemplet även i andra landsändar, en uppmaning, som allmänt hörsammades¹. I januari följande år samlades i Stockholm under ordförandeskap av denna förenings ordförande, C. W. Lindroth², ombud från de olika rösträttsföreningarna till det första allmänna svenska rösträttsmötet. Resultatet blev Sveriges allmänna rösträttsförbund, som avsåg att samla alla strävanden för allmän rösträtt till gemensamt arbete. Fullständig neutralitet skulle iakttagas i alla övriga frågor. En överstyrelse utsågs att ad interim handhava ledningen av förbundets angelägenheter och utföra dess beslut. Organisationen antog fastare former på nästa allmänna rösträttsmöte, som hölls i Göteborg på sensommaren 1891. Överstyrelsen ordnades som permanent institution och utsåg för varje år ett verkställande utskott, som ägde att bestämma tid och plats för de årliga rösträttsmötena³.

Bland de ledande namnen vid dessa händelser äro att anteckna Julius Mankell, Isidor Kjellberg, Henrik Hedlund, Mauritz Hellberg, John Olsson och David Bergström. Den sistnämnde framträdde snart som rörelsens förnämsta organisatoriska förmåga. I ledningen av rösträttsföreningsrörelsen inträdde sedermera även Karl Staaff.

Rösträttsförbundet ville i princip omfatta rösträttsvännerna ur alla läger, oavsett partifärg i andra frågor. På dess program stod uteslutande rösträttskravet. Men sedan arbetarna fått en målför talesman i den unga men livskraftiga socialdemokratiska rörelsen, år 1889 organiserad till ett fast parti, vände de sig snart i allt större utsträckning från rösträttsföreningarna, som därför kommo att rekryteras huvudsakligen ur de liberala och moderatliberala leden. Arbetarna tjänade hellre rösträttens sak genom anslutning till det socialdemokratiska partiet. På sin andra partikongress, i Norrköping pingsten 1891, fastslog detta den allmänna rösträtten som första punkt på handlingsprogrammet. Medelst röstsedeln, inom den bestående statsförfattningens ram, skulle arbetarklassen gå fram till erövring av den politiska makten. Linjerna klarna. Rösträtts-hären formerar sig på två avdelningar, en borgerlig, representerad

¹ Se Thyselius, a. a.

² Ej Mankell, som Kjellén uppger.

³ Protokoll vid första allmänna svenska rösträttsmötet 1890 och andra allmänna svenska rösträttsmötet 1891, sid. 5.

av rösträttsförbundet, och en proletärisk, representerad av det socialdemokratiska partiet. Men då de båda avdelningarna marscherade under skilda ledningar, började den frågan bli aktuell, under vilka former ett samarbete skulle kunna etableras.

Folkriksdagstanken dyker upp. Dess omedelbara ursprung var närmast belgiskt. På en stor rösträttskongress i Bryssel i september 1890 behandlades ett förslag att anordna en efter allmän rösträtt vald folkriksdag, som skulle räkna samma antal ledamöter som den legala representationens andra kammare, sammanträda samma dag som denna och besluta lagar i framstegsvänlig anda. Något definitivt beslut om ett sådant parlament utanför parlamentet fattades dock icke, och idén kom i Belgien aldrig att realiseras¹. I Sverige saknades icke tidigare uppslag med likartad syftning, utgående från 1880-talets arbetarrörelse. De avsågo emellertid egentligen endast arbetarklassen. Det hette icke »folkriksdag» utan »arbetarriksdag»². Men dessa tankegångar hade inom arbetarrörelsen, enkannerligen den socialdemokratiska, förberett marken för den längre gående belgiska idén. Denna togs också först upp av enskilda socialister. Snart fick den en förespråkare även från icke socialistiskt håll i ystadsskolläraren Axel Svensson³. Större uppmärksamhet ägnades den dock först sedan socialdemokraterna upptagit den till allvarlig diskussion på den nyssnämnda kongressen i Norrköping. För att öka folkmeningens påtryckning på regering och riksdag gav nämligen kongressen partiets förtroendemän i uppdrag att under hösten eller sommaren 1892 anordna val efter allmän rösträtt till en folkriksdag, som skulle sammanträda i Stockholm samtidigt med 1893 års riksdag och vidtaga lämpliga åtgärder för att föra rösträtts-saken framåt.

Vid effekten av den påtänkta folkriksdagen tycks kongressen ha fäst mycket sangviniska förhoppningar — genom agitation skulle den göras så allmänt omfattad och imponerande, »att på något vidare motstånd från den lagligas sida ej vore att tänka». Men för säkerhets skull ålades förtroendemännen att, i händelse 1893 års

¹ D. Bergström, Från rösträttsstridens länder, sid. 27 ff.

² Jfr J. Lindgren, Det socialdemokratiska arbetarpartiets uppkomst i Sverige, sid. 94, 157 och 286.

³ Soc.-Dem. 3/8 1891.

riksdag trots folkriksdagen icke skulle besluta allmän rösträtt, vidtaga förberedande åtgärder — i form av agitation — för igångsättande av en storstrejk till valsommaren 1893, om den allmänna meningen visade sig benägen därför. Även denna tanke hade varit föremål för behandling av den omtalade kongressen i Bryssel, som i princip uttalat sig för allmän strejk som ett yttersta påtryckningsmedel på statsmakterna. Folkriksdagen borde icke bli blott en tom demonstration, det gällde också att visa, att man kunde sätta makt bakom orden. Kongressen uttalade därför än vidare, att det organiserade våldet skulle kunna bli »det lidande proletariats slutliga förlossare», och uppmanade arbetarna att öka sina maktmedel genom att ordna sig i frivilliga skytteföreningar. Men samtidigt betonade den, främst tack vare Brantings inflytande, att det socialdemokratiska partiet endast ville begagna sådana kampmedel, som motsvarade »folkets naturliga rättsmedvetande». Den tillbakavisade därför uttryckligen alla planer från visst håll inom partiet att sätta hela arbetarrörelsen på spel genom att försöka en våldsamt kupp utan tillräckligt stöd hos folket¹.

Folkriksdagsidén var alltså med norrköpingskongressen åsatt socialistisk etikett och hade till på köpet — liksom de socialdemokratiska rösträttskraven över huvud — sammankopplats med uttalanden till förmån för allmän strejk och folkbeväpning, blott avtrubbade såtillvida, att revolutionshotet nätt och jämnt hade undertryckts. Detta blev icke utan inflytande på de liberala rösträttsvännernas ställning till densamma. Många rösträttsföreningar uttalade visserligen sitt erkännande åt tanken, som också vann anklag på flera håll inom den liberala pressen. Men ett samarbete med socialisterna — folkriksdagen innebar ju ett sådant — syntes å andra sidan de moderatere liberalerna vara ett allför djärvt vågstycke. Socialisternas revolutionära terminologi skrämde de rädd-

¹ Utförliga referat i Soc.-Dem. 19/5--22/5 1891. Se även Andra socialdemokratiska partikongressen i Norrköping 17--22 maj 1891. Beslut och viktigare omröstningar.

En likalydande resolution i »våldsfrågan» hade antagits redan på den konstituerande partikongressen 1889, men ett bekräftande blev vid norrköpingskongressen nödvändigt på grund av den Hinke Bergegrenska oppositionens våldspropaganda. Jfr Lindgren, a: a., sid. 316.

hågade, man ville icke kompromettera hela rösträttsrörelsen genom umgänge med samhällets förklarade fiender. Då rösträttsmötet i Göteborg några månader efter det socialistiska pingstmötet i Norrköping hade att ta ställning till förslaget om folkriksdag, framträdde motståndet med överraskande styrka och med den öppna motive- ringen, att folkriksdagen genom socialdemokraternas inflytande skulle komma att skada mer än gagna. Den kunde ta sig för att behandla icke blott rösträttsangelägenheter utan också andra poli- tiska och sociala frågor, som dittills hållits utanför rösträttsförening- arnas program, och därmed vrida rösträttsföreningsverksamheten på sned, skapa oenighet och missämja. Rösträttsrörelsen borde där- för bygga uteslutande på de årliga kongresserna och akta sig för äventyrligheter¹. Anförare för motståndet mot folkriksdagen var Isidor Kjellberg, och fastän dess anhängare, främst Mauritz Hell- berg och David Bergström, tills vidare blott föreslogo ett principiellt sympatiuttalande och verkställandet av undersökningar om utsik- terna för planens förverkligande, lyckades han för sin ståndpunkt vinna en knapp majoritet inom mötet, som alltså avlog folkriks- dagen och tog avstånd från all beblandelse med socialisterna. Mötet markerade ytterligare detta avståndstagande genom att utan dis- kussion avvisa det hot om våld, som syntes det ligga bakom norr- köpingsresolutionens uppmaning till skytteföreningars bildande. Ännu finnes ej skäl uppge hoppet att kunna genomföra en reform på laglig väg². Någon diskussion om den socialistiska storstrejks- idén synes däremot icke ha förekommit.

Det blåste inga vackra toner i den socialdemokratiska pressen efter göteborgsmötets beslut. Redan förut hade socialdemokraterna ställt sig mycket kyliga mot den liberala rösträttsrörelsen. I synner- het hade de ett gott öga till de liberala andrakammarledarna och övriga rösträttsvänliga riksdagsledamöter, som i riksdagen uppträtt eller röstat för 500-strecket, andrakammarmajoritetens nya reform- ståndpunkt i rösträttsfrågan. Olof Jonsson i Hof och Sven Nilsson i Efveröd blevo särskilt varmt behandlade. Men trots allt spelande på de revolutionära strängarna och det ohöjda föraktet för »ljum- liberalerna» var man mycket angelägen att få dem med sig till folk-

¹ Prot., sid. 20.

² Prot., sid. 23.

riksdagen. Denna kunde helt naturligt utan dem icke få nödig anslutning, och överhuvud berodde det ju ännu för lång tid framåt på liberalerna, om några framsteg skulle kunna göras. Socialdemokratien tar ledningen, hade det helt anspråksfullt hetat efter norrköpingskongressen, men med blicken sökte man de liberala. När dessa därför avslog folkriksdagen, blev besvikelsen stor, men man tröstade sig så gott man kunde. Det talades redan nu om »liberalismens bankruttförklaring»¹. Avslaget förklarades vara en politisk dumhet. Den verkliga rösträttsrörelsen hade nu faktiskt gått över i socialdemokraternas händer. De liberala ledarna hade försummat ett stort psykologiskt ögonblick, och det hade kommit på socialdemokraternas lott att ensam organisera folket till folkriksdagen.

Socialdemokraterna sluppo ifrån detta vanskliga företag. På många håll bland de liberala synes man nämligen ha hyst den uppfattningen, att göteborgsbeslutet knappast tolkade den ståndpunkt, som intogs av majoriteten bland de liberala rösträttsvännerna i landet². Och att folkriksdagstanken ingalunda betraktades som slutgiltigt avlivad från rösträttsföreningsrörelsens sida, framgick därav, att överstyrelsens verkställande utskott med hänsyn till den stämning i landet, som representerades av den starka minoriteten på mötet i Göteborg, fann sig föranlåtet att oberoende av majoritetens hållning utarbeta en detaljerad plan för en eventuell folkriksdag eller möjligen ett »förstärkt» rösträttsmöte år 1893. Detta förslag förelades 1892 års allmänna rösträttsmöte, som sammanträdde i april månad i Stockholm under Mankells ordförandeskap³.

Under tiden hade försvarsfrågan glidit in i den politiska diskussionens brännpunkt. Det var fråga om införande av 90 dagars värnplikt. Det naturliga sambandet mellan värnplikts- och rösträttsfrågorna hade redan tidigare kommit till synes, särskilt vid de båda riksdagarna 1871. I diskussionen om den påtänkta folkriksdagen blev det nu en huvudpunkt. På årets allmänna rösträttsmöte kom det naturligtvis också upp. Kjellberg, som i försvarsfrågan stod långt till vänster och deklarerade sig som ren försvarsnihilist, föreslog en förklaring, att envar rösträttslös vore moraliskt berättigad

¹ Soc.-Dem. 13/s 1891.

² Jfr D.N. 12/s och Soc.-Dem. 13/s 1891.

³ Huvudpunkterna av planen i Soc.-Dem. 14/4 1892.

att söka undandraga sig värnplikten. Mot denna radikala ståndpunkt uppträdde t. o. m. ur socialdemokraternas led en ensam man, Hjalmar Branting, som närvar vid mötet som representant för de utomstående, och mötets beslut formulerades efter förslag av Hellberg mycket försiktigt men tyder omisskännligt på en radikalare stämning än den som präglade göteborgsmötet. Då utstängdhet från politisk medborgarrätt bidroge att framkalla avoghet eller likgiltighet mot fäderneslandet och värnplikten komme att kännas som en förhatlig börda, varnades de maktägande att icke genom fortsatt vägran framkalla en sinnesstämning, som kunde utmynna i ren försvarsvägran¹. Den aktuella försvarsfrågan hade synbarligen stimulerat sinnena och stegrat reformviljan, framkallat ett begär att utveckla större aktivitet, att äntligen göra ett krafttag. Det lär knappast vara obefogat att sätta detta i samband med mötets ställning till verkställande utskottets framlagda folkriksdagsplan. Vinden hade alldeles vänt sig. Förslaget mötte praktiskt taget intet motstånd. Det alternativa förslaget om ett slags förstärkt rösträttsmöte avfärdades helt lättvindigt. I debatten framkommo skiljaktiga meningar mest i detaljer. Socialdemokraterna hade även nu räknat med möjligheten av ett avslag och för en sådan händelse planerat en överläggning utanför mötet med alla anhängare av folkriksdagen. Men det behövdes icke. Liberalernas betänkligheter mot samgående med socialdemokraterna voro övervunna under inflytande av den förändrade politiska atmosfären.

Att just försvarsfrågan stimulerat rösträttsivrarna, visade sig ännu tydligare efter folkriksdagsbeslutet i den allmänna diskussionen. Särskilt är att anteckna ett av Uppsala rösträttsförening på hösten samma år anordnat protestmöte mot den urtima försvarsdagen, vilket antog en resolution innebärande, att om de 90 dagarna vunne riksdagens bifall, så borde rösträtt tilldelas alla värnpliktiga, som undergått 90 dagars övning, oberoende av inkomst. Folkriksdagen kunde verksamast främja strävandet efter allmän rösträtt, om den därmed förbunde kravet på förlängd övningstid. Häremot ställde Branting kravet: rösträtt först — sedan värnplikt. Frågan om Sveriges nationella självständighet kunde endast lösas av ett myndigvordet folk².

¹ Tredje allmänna svenska rösträttsmötets beslut, sid. 3.

² Svenska spörsmål 1892 (Hjärne, Rösträtt och värnplikt).

Alltnog, folkriksdagen var äntligen på väg att bli verklighet. Men den antagna planen för densamma innehöll en viktig reservation. Ett definitivt iscensättande av folkriksdagen ansågs nämligen behöva fast mark under fötterna, man borde icke kasta sig huvudstupa in i företaget utan att ha skaffat sig garantier för att det skulle vinna erforderlig anslutning. För detta ändamål fick rösträttsföreningarnas överstyrelse i uppdrag att anordna en allmän folkomröstning, vars utgång skulle bli slutligt avgörande. Om vid denna ett tillräckligt antal myndiga medborgare, i runt tal 200,000 varav hälften på landsbygden, uttalade sig för folkriksdagen, ägde överstyrelsen bemyndigande att omedelbart utfärda kallelse till val av en sådan, att sammanträda våren 1893. I motsatt fall borde frågan anstå till nästa riksdagsperiod, för att intresset under tiden skulle hinna upparbetas¹.

Folkriksdagsidén — av utländskt ursprung — hade avfött eller åtminstone på ett rätt egendomligt sätt korsat sig med ett inhemskt uppslag, vars genomförande dock, som det förefaller, måste förvandla folkriksdagen huvudsakligen till en upprepning av en demonstration, som i och för sig hade bort kunna anses tillräcklig. Men själva ordet folkriksdag ägde uppenbarligen en nästan suggestiv klang, och dessutom var ju folkriksdagen icke tänkt uteslutande som opinionsyttring, den skulle även vidtaga åtgärder för rösträttsarbetets fortsatta främjande.

Omröstningsapparaten sattes genast i gång. Genom överstyrelsens och dess verkställande utskotts försorg utsändes till alla för saken intresserade föreningar, associationer och personer inom landet med motivering försedda listor, på vilka alla till myndig ålder komna medborgare, som voro beslutna att delta i det blivande folkriksdagsvalet, fingo anteckna sig. Ett energiskt agitationsarbete vidtog. Resultatet blev också framgångsrikt, i det över 205,000 myndiga män och kvinnor å de utsända listorna uttalade sig för folkriksdagstankens realiserande² — det första imponerande beviset, att de rösträttslösa ingalunda voro någon slö och politiskt ointresserad massa, som rösträttens motståndare velat göra gällande.

Kallelse till folkriksdagsval utfärdades enligt planen. Valen orga-

¹ Mötesbeslutet, sid. 4. Soc.-Dem. 25/4 1892.

² Överstyrelsens uppgift i valkallelsen, införd i Soc.-Dem. 16/11 1892.

niserades av rösträttsföreningarnas verkställande utskott och ägde rum som listval mellan julen och trettondagen. De större städerna valde för sig, eljes bildade varje län en valkrets. Valledningen i de olika kretsarna handhades av rösträttsföreningarnas centralstyrelser eller av genom verkställande utskottets försorg särskilt utsedda personer. De städer och län, som ansågo sig färdiga därtill, ägde att välja efter allmän rösträtt, de övriga fingo låta representera sig genom ombud, valda av länsrösträttsföreningarna, såsom dittills skett vid val av ombud till rösträttsmötena¹. Själva valrörelsen blev tämligen livlig men antalet valdeltagare på sätt och vis en missräkning. Endast omkring 150,000 väljare infunno sig vid valurnorna, alltså ej fullt tre fjärdedelar av det antal, som uttalat sig för folkrikdagen. Avfallingarna ansågo tydligen den förnämsta betydelsen ligga i de 205,000 röster, som redan demonstrerat för allmän rösträtt.

I övrigt fick valet sin karaktär av motsättningen mellan liberaler och socialister. De senare hade nu sin första chance att göra sig gällande på en stor och bemärkt, halvt parlamentarisk scen och förefalla ha satt sig i sinnet att fullt utnyttja densamma. Den kraft, varmed de begynte valstriden, kom som en överraskning för de liberala, vilka knappast voro beredda på det våldsamma anfallet från bundsförvanten. Såväl i Stockholm som Göteborg och Malmö segrade de socialdemokratiska listorna². Mindre framgång hade socialdemokraterna på landsbygden. Allt som allt vunno de 28 mandat av 123 eller närmare en fjärdedel.

Den högra flygeln av de frisinnade rösträttsvännerna började dra örönen åt sig, då man fann, att socialdemokratien skulle bli en makt att räkna med, om den allmänna rösträtten infördes. Inom pressen var särskilt Aftonbladet ansatt av de nya tvivlen³, varemot Dagens Nyheter tröstade sig med att det inte kunde vara någon riksolycka, att socialdemokraterna fingo öva sig litet i riksdagsvana⁴. Själva stucko dessa ingalunda under stol med sin betydelse. För dem var rösträttsfrågan icke, som för liberalerna, en rättsfråga utan en ren maktfråga och folkrikdagens viktigaste uppgift därför

¹ Valbestämmelserna i kallelsen.

² Soc.-Dem. ²/₁ - ¹⁰/₁ 1893.

³ Aftonbl. ⁹/₁ 1893.

⁴ D.N. ⁵/₁ 1893.

att överväga, vilka maktmedel som med fördel borde kunna användas för att tvinga de härskande till eftergift. Och det gjordes hotfulla antydningar om arbetarklassens möjligheter i den vägen¹.

På konservativt håll fann man naturligtvis ett tacksamt agitationsämne i socialdemokraternas framgångar vid folkriksdagsvalen. De försök att fullständigt nonchalera »folkriksdagsspektaklet», som gjordes, innan det ännu tagit verklighetens gestalt, uppgåvos till stor del, och man talade i stället i ängsliga tonfall om den samhällsfara, folkriksdagen kunde bli, därför att den organiserat och sammanlutit de krafter, som erbjödo sig åt »framrusandet och omstörtningen». I alla händelser kunde den icke helt tigas ihjäl utan tillskrevs också från motståndaresidan en viss betydelse.

* * *

Den 13 mars 1893 sammanträdde folkriksdagen i E. W:s sal i Stockholm. Bland de 123 ombuden, som voro försedda med fullmakter av de valkommittéer, som verkställt den slutliga sammanräkningen, funnos ett tjugotal redaktörer, likaså ett tjugotal lantbrukare och ungefär lika många hantverkare samt ett något större antal arbetare. De övriga voro folkskollärare, predikanter, tjänstemän o. s. v. till mindre antal. En helt annan fysionomi alltså än den legala riksdagens, en medel- och underklassens representation, lärarik som prov på hur en andra kammare, vald efter allmän rösträtt, skulle komma att ta sig ut. Till ordförande valdes den gamle rösträttsveteranen Mankell, nyss utesluten ur riksdagens lagutskott som vedergällning för sin andel i folkriksdagsrörelsen. Vice ordförande blevo Hellberg och Bergström, sekreterare redaktör W. Bülow. De flesta frågor, som folkriksdagen hade att behandla, voro enligt överstyrelsens bestämmelse på förhand väckta i form av motioner, som förelågo i tryck vid folkriksdagens sammanträde. Inalles behandlades 42 motioner, vartill kommo fem framställningar från icke folkriksdagsledamöter.

I planen för folkriksdagen hade dess förnämsta mission angivits vara att på ett effektivt sätt frambära rösträttskravet inför statsmakterna. Reformvännerna väntade ju helt naturligt, att en framställning till regering och riksdag från en representation som folk-

¹ Soc.-Dem. 13/s 1893.

riksdagen, byggd på en vida bredare basis än den lagliga, icke skulle kunna lämnas alldeles ur räkningen. I överensstämmelse med ett förslag av Örebro rösträttsförening¹ utsågs också en deputation att besöka statsministern och hos honom frambära det av folkriksdagen representerade kravet på allmän rösträtt samt begära hans bestämda uttalande, om under den pågående riksdagen initiativ från regeringens sida i detta syfte kunde väntas. Vidare utsågos på Bergströms förslag² sex deputationer att interpellera kamrarnas ledande politici om såväl deras personliga som de av dem representerade riksdagsfraktionernas ställning i rösträttsfrågan. I de adresser, deputationerna fingo i uppdrag att framföra, särskilt i adressen till statsministern, tog folkriksdagen bestämt avstånd från varje tanke på blott en sänkning av rösträttscensus. Genom de streck, som i riksdagen ifrågasatts — 500-streck och kommunalstreck — skulle den avgörande makten inom samhället i så ringa mån flyttas från det härskande fåtalet, att de utestängda fortfarande måste misströsta om möjligheten att på laglig väg göra sina intressen gällande³.

En sådan programförklaring från regeringens sida, riktad till den allmänna opinionen, som folkriksdagen begärde, hade knappast stämt väl överens med god regeringstradition. Det är därför icke ägnat att förvåna, att statsminister Boström vägrade att taga emot folkriksdagsdeputationen. Han förklarade kort och gott, att han icke kände några representanter för svenska folket, utsedda på annat sätt än grundlagarna angåvo. »Om jag även kan förstå», tillade han, »att personer sammanträda för att främja ett mål, som ligger dem om hjärtat, kan jag dock ej finna rätt, att sådant sker på ett sätt och under en form, som om sagda personer bredvid riksdagen skulle representera svenska folket»⁴. Förstakammarledarna följde statsministerns exempel. Den ultrakonservative hovmarskalcken P. Reutersvärd förklarade varje deputation överflödig, enär han vore »absolut motståndare till den allmänna rösträtten». Landshövding Axel Bergström hänvisade till att han givit sina åsikter tillkänna under två riksdagar, och vidhöll sin ståndpunkt — han hade

¹ Tryckta handlingar vid 1893 års folkriksdag, framställning n:r 4.

² Ibid., mot. n:r 28.

³ Första folkriksdagens beslut, beslutet i anl. av framst. n:r 4.

⁴ Ibid., bihanget.

genom sitt s. k. avfall uppträtt för skrivelse till Kungl. Maj:t om kommunalstreck mot garanti av förhöjd åldersgräns — och v. talmannen greve Gustaf Sparre ansåg sig i egenskap av talman förhindrad mottaga någon deputation¹.

Particheferna i andra kammaren däremot togo mot deputationerna. Protektionistchefen A. P. Danielsson förklarade sig sympatisera med ett 500-streck eller »så omkring» och trodde även, att kamraterna inom nya lantmannapartiet vore för en sådan reform, »dock inte säkert». Gamla lantmannapartiets ledare Olof Jonsson i Hof intog ungefär samma ståndpunkt. Också härads hövding Lilienberg uttalade sig, å centerns vägnar, för 500-strecket².

Framför allt statsministerns snäva svar mottogs av folkriksdagen med den största ovilja och föranledde en livlig debatt om vad som borde företagas i den inträdda situationen. Det beslöts, att svaret skulle tryckas för att spridas bland folket och visa regeringens folkfientlighet. Dessutom beslöts utfärdandet av ett manifest, där vederbörandes hållning skulle få sin lämpliga belysning. Men man uppgav icke genast försöken att få något besked från högsta ort. Åt Mankell, som samtidigt var ledamot av folkriksdagen och andra kammaren, uppdrogs att i andra kammaren söka få interpellera regeringen, om den ämnade taga initiativ i rösträttsfrågan under den pågående riksdagen. Och när statsministern inte tog emot, gick man till konungen. Denne förklarade sig villig mottaga en deputation.

Den adress, som frambars till konungen, var skriven av Axel Danielsson³ och synnerligen diplomatiskt och hovsamt formulerad. Folkriksdagen uttalade sin förhoppning, att monarken som landets konstitutionelle konung önskade vara upphöjd över partierna och representera samhället mot klasserna samt därför hyste det livligaste intresse att tillmötesgå det stora flertalet undersåtars behov. Men själva klämman var i realiteten, om än ej till formen, skarpare än de föregående adresserna. De orepresenterade önskade att helt och hållet och utan onödig tidsutdräkt komma ut ur sitt politiska omyndighetstillstånd. Tiden vore mogen för allmän rösträtt som

¹ Sparre visade sig dock ej, enligt vad Mauritz Hellberg välvilligt meddelat, mera tillmötesgående än de övriga förstakammarledarna.

² Partiledarnas svar i D.N. 17/3 och Soc.-Dem. 19/3 och 17/3 1893.

³ Enligt upplysning av Mauritz Hellberg.

medel för de sociala orättvisornas utjämnande. Konungens bistånd utbads i strävandena att på laglig väg övervinna det konservativa motstånd, som dittills omöjliggjort även en blygsam reform. Ännu funnes bland breda folklager kvar »den uråldriga tilliten till konungens makt och konungens vilja att lyssna till allmogens begäran»¹.

Konungen kunde givetvis blott svårligen och icke utan att desavouera statsministern giva större besked än denne. Det lätt genomskådade försöket i adressen att spela på känslosamma strängar genom hänvisningen till det fordomdags patriarkaliska förhållandet mellan konung och allmoge blev också alldeles utan effekt, och f. ö. var väl uträkningen från folkriksdagens sida närmast att skaffa ytterligare stimulans åt den fortsatta agitationen. Konungen svarade endast, att han »naturligtvis» icke nu kunde giva någon upplysning om vad han ämnade företaga sig i rösträttsfrågan, vare sig i den ena eller andra riktningen, och tillade, med starkt patos²: »Frågor som denna kunna allenast avgöras av mig och riksdagen i överensstämmelse med Sveriges grundlagar, dem jag besvurit och vars helgd jag pliktenligt skall upprätthålla.»³

Lika olyckligt avlöpte Mankells interpellationsbegäran, som under tiden blivit framställd i andra kammaren, i det denna med 118 röster mot 94 av slog densamma⁴, i första hand beroende på att centern, vars ställning i rösträttsfrågan var litet oklar men som man trott sig kunna räkna på, i voteringsögonblicket avföll, irriterad av den form, vari Mankell framförde sin begäran⁵. Att denna interpellationsvägran dock ytterst bottnade i animositet mot folkriksdagen och mot Mankell såsom dennas ordförande, därpå tyder den omständigheten, att kammaren endast några dagar senare tillät Sixten von Friesen att interpellera statsministern i samma ämne⁶. Statsministerns svar på von Friesens interpellation innehöll endast, att regeringen sysslade med förberedelser men att något förslag till den pågående riksdagen icke vore att vänta⁷. Någon antydning om

¹ Första folkriksdagens beslut, beslutet i anl. av framst. n:r 4.

² Enligt Mauritz Hellberg.

³ Första folkriksdagens beslut, bihanget.

⁴ A.K:s prot. 1893, 2: 20.

⁵ Aftonbl. 20/3 1893.

⁶ A.K:s prot., 2: 22, sid. 1.

⁷ A.K:s prot., 2: 22, sid. 3.

regeringens ståndpunkt fick man icke däri, och det löfte för framtiden, som det likväl innebar, lär endast med mycket god vilja kunna skrivas på folkriksdagens konto.

Först sedan folkriksdagen åtskilts, behandlade riksdagen de motioner i rösträttsfrågan, som där voro väckta. Andra kammaren upprepade det tidigare beslutet för 500-streck men med en något svagare majoritet än förut, och första kammaren, som 1892 uttalat sig för viss rösträttsutsträckning men mot garantier — klassval, proportionella val — dokumenterade åter sin status quo-ståndpunkt genom att avslå ett av Billing framställt skrivelseförslag om utredning angående garantier. Denna minskade reformvänlighet i båda kamrarna torde åtminstone delvis ha sin förklaring däri, att man var angelägen att icke låta sig synas påverkad av folkriksdagens anspråksfulla uppträdande.

Folkriksdagens omedelbara inverkan på statsmakterna blev således ringa eller ingen eller rent negativ. Den fick nöja sig med att i en resolution fastslå den allmänna rösträtten för män och kvinnor som en folkets oavvisliga fordran, vilken endast en kort tid skulle kunna motstås. Resolutionen, som antogs så gott som enhälligt — endast ett fåtal uppträdde som förespråkare för 500-streck eller kommunalstreck — och var byggd på en motion av Branting, avvisade bestämt alla strecksänkingsförslag som halvmesyrer och skenreformer, blott ägnade att fastläsa frågan och fördröja införandet av allmän rösträtt, och betecknade de konservativa garanti- och utredningsförslagen — som väl också i själva verket inneburo en maskerad uppskovslinje — som »reaktionära fällor» och »de obotfärdigas förhinder»¹. Den ifrågasatta proportionella valmetoden avvisades uttryckligen². De partiella reformernas väg, som ännu vid sekelskiftet beträddes av den legala riksdagens rösträttsvänner, förkastades med andra ord såsom varande helt av ondo.

Målet var klart, men medlen? Makt måste sättas mot makt, var socialdemokraternas svar. Petitioner och värdsamma framställningar hade ju visat sig tjäna till intet. Under intrycket av alla besvikelser närmade sig också folkriksdagens moderata element denna uppfattning. En klar vänsterförskjutning inträdde och blev avgö-

¹ Första folkriksdagens beslut, beslutet i anl. av mot. n:r 32.

² Ibid., beslutet i anl. av mot. n:r 12.

rande vid behandlingen av en av C. N. Carleson väckt motion om utomordentliga påtryckningsåtgärder som enda sättet att vinna gehör för rösträttskraven. Folkriksdagens tidigare ställningstagande till frågor av besläktad natur hade varit präglad av en mycket moderat anda.

Carlesons motion, undertecknad av samtliga socialistiska stockholmsrepresentanter, var en lätt igenkänd ättling av den socialdemokratiska norrköpingskongressens resolution 1891, som gjort moderatliberalerna så betänksamma inför folkriksdagsföretaget. Den föreslog nämligen folkriksdagen att åstadkomma en utredning om möjligheten att bl. a. som påtryckningsåtgärder tillgripa allmän arbetsinställelse, folkbeväpning, skattevägran och mönstringsvägran — alltsammans projekt, som ju godkänts på den nämnda kongressen och sedermera ständigt återkommit i socialdemokratiska resolutioner. Huvudvikten lades vid den allmänna strejken¹. Det utskott, som hade ärendet om hand, hade bestämt avstyrkt de föreslagna åtgärderna som helt och hållet olämpliga i rösträttsfrågans tjänst och ägnade att föra frågan tillbaka i stället för framåt samt endast rekommenderat gemensamma demonstrationer för rösträttsföreningarna och socialdemokraterna². Men genom statsmakternas strama hållning lyckades socialdemokraterna och de övriga radikallerna sätta en avgörande prägel på både debatten och beslutet. T. o. m. socialisthataren Kjellberg instämde i ett av Branting framställt förslag, som visserligen var allmänt i formuleringen och icke gav klarhet om folkriksdagens ståndpunkt till vart och ett av de föreslagna påtryckningsmedlen men likväl innebar ett om än beslöjat hot mot de maktägande, som tydde på en starkt radikaliserad stämning. Då de rösträttslösa icke syntes ha stora utsikter att nå allmän rösträtt, med mindre de visade sig fast beslutna att för detta ändamål i nödfall anlita varje påtryckningsmedel, som godkändes av »folkets allmänna rättsmedvetande», så anbefalldes folkriksdagen »den allmänna rösträttens parti» att var på sin ort bidra till en utredning om de lämpligaste påtryckningsåtgärderna till år 1896, då en ny folkriksdag bestämdes att äga rum, genom att upptaga samtliga de påtryckningsmedel, som dryftades ute bland folket, »till en

¹ Tryckta handlingar etc., mot. n:r 26.

² Ibid., betänkande n:r 11 från andra utskottet.

lugn och fördomsfri prövning ur synpunkten av deras ändamålsenlighet i allmänhet och utförbarhet för tillfället»¹. Huruvida man bland dessa påtryckningsmedel hade tänkt sig även lagstridiga sådana som skattevägran och värnpliktsvägran, framgår ej bestämt men är, åtminstone för liberalernas vidkommande, osannolikt med hänsyn till att de allmänna rösträttsmötena tidigare uttalat sig emot dem. Då utredningsbeslutet senare skulle verkställas, kommo i alla händelser endast storstrejk och bildandet av skytteföreningar ifråga.

Det socialdemokratiska inflytandet satte sin prägel också på det »Manifest till svenska folket», som folkriksdagen utfärdade, omedelbart innan den åtskildes, och som inledde agitationen för nästa folkriksdag. Det var avfattat under intryck av den stämning, som framkallats av statsmakternas hållning. I harmsna ordalag talas om att folkriksdagen till statsmakterna framfört folkets krav men mötts antingen »med stängda dörrar, med avvisande voteringsedlar eller med tystnad, där tal om någonsin varit på sin plats». Folkets svar måste bli en ny jätteansträngning för att göra anslutningen till 1896 års folkriksdag så imponerande som möjligt. Motståndarna skulle av dess styrka bestämma sig för »eftergift eller fortsatt trots»².

Manifestet var liksom resolutionen i strejkfrågan skrivet av Branting³. Förut omnämndes, att rösträttsresolutionen avfattats i nära anslutning till en av Branting väckt motion och att adressen till konungen var skriven av Axel Danielsson. Det saknar icke sitt intresse att sålunda finna socialdemokrater som författare till icke mindre än fyra av folkriksdagens viktigaste dokument.

* * *

De »revolutionära allvarsmöjligheter»⁴, varom socialdemokraterna siat, innan folkriksdagen ännu var verklighet, hade alldeles uteblivit. Utom några åtgärder för en mera planmässigt ordnad agitation var utredningsbeslutet i påtryckningsfrågan det enda av egentlig betydelse, den första folkriksdagen lyckades uträtta. Men detta beslut skulle få ödesdigra konsekvenser enbart för folkriksdagsorganisationen själv.

¹ Första folkriksdagens beslut, beslutet i anl. av mot. nr 26.

² Ibid., sid. 31.

³ Mauritz Hellberg meddelar, att manifestet skrevs av Branting — på en natt.

⁴ Soc.-Dem. 3/s 1891.

Sedan den rösträttsvänliga agitationsbøljan kulminerat i 1893 års folkriksdag, inträdde en märkbar försvagning av rösträttsintresset både inom och utom riksdagen. Vad riksdagen vidkommer, berodde detta utan tvivel till en del på det löfte om initiativ, som regeringen givit som svar på von Friesens interpellation, och den nya utredning, regeringen hösten 1893 begärt hos statistiska centralbyrån, men icke ensamt härpå. 1894 antog andra kammaren för fjärde gången 500-strecket, ehuru med betydligt reducerad majoritet. Men 1895 och 1896 föll även 500-strecket. Detta torde vid den förra riksdagen delvis kunna tillskrivas en rent voteringstaktisk manöver¹ men berodde i grunden på de båda lantmannapartiernas sammanslagning vid samma riksdag. Det var det nya lantmannapartiet, som inom detta kom att angiva tonen. Arbetarklassens utveckling och politiska livaktighet hade börjat göra bönderna betänksamma. De närmade sig därför i likhet med övriga moderata grupper första kammarens garantilinje och kunde hänvisa till den pågående utredningen och den väntade regeringspropositionen. Å andra sidan motionerade Mankell träget varje år för allmän rösträtt, och utsikterna för ett radikalt program tycktes ljusna med bildandet av folkpartiet 1895, som närmast sympatiserade med kommunalstrecket. Den gamla majoriteten för 500-strecket uppdelas i en moderat grupp, som närmar sig förstakammarlinjen, och en radikal, som närmar sig den allmänna rösträtten. Vid treårsperiodens sista riksdag framlade så regeringen sin länge väntade proposition i rösträttsfrågan. Inkomststrecket föreslogs sänkt till 600, men varje praktisk verkan av detta blygsamma reformförslag togs bort genom kravet på direkt skatt av minst kr. 1,50 samt proportionellt valsätt i storstäderna. Förslaget tilltalade varken höger eller vänster och föll med stor majoritet i båda kamrarna². För rösträttsvännerna låg det nu i öppen dag, att man ännu icke på regeringshåll insåg nödvändigheten av en verkligt genomgripande rösträttsreform. Svängningen åt höger inom andra kammaren var icke heller ägnad att inge dem några förhoppningar.

Att ivern svalnade bland rösträttens förkämpar utom riksdagen, kan väl även det till någon del förklaras av att man väntade på

¹ Kjellén, a. a., sid. 90.

² Ibid., sid. 92 ff.

regeringen. Men den väsentliga orsaken låg på ett annat plan. I den fortsatta folkriksdagsagitationen, som bedrevs med allmänna rösträttsmöten och för socialisternas speciella del socialdemokratiska kongresser som dirigerande centra, blev frågan om påtryckningsmedel, som avsett var, huvudpunkten. Men i stället för att giva vind i seglen blev den ett lik i lästén. Folkriksdagen, symbolen för rösträttens karaktär av en hela folkets fordran, var ställd inför ett hållfasthetsprov, som oundvikligen måste leda till sprängning.

Det var blott naturligt, att socialdemokraterna skulle utnyttja folkriksdagsbeslutet 1893 om utredning i påtryckningsfrågan i fortsatt energisk agitation för allvarliga påtryckningsmedel, i första hand för den av dem särskilt omhuldade störstrejkstanken. På en socialdemokratisk kongress i Göteborg 1894 beslöts, att om även påtryckningen från 1896 års folkriksdag visade sig fruktlös, borde det förnyade avslaget besvaras med allmän arbetsinställelse inom sådana arbetsgrenar; där en allmän strejk kunde bli mest effektiv, med undantag endast för jordbruket. Om möjligt borde störstrejken proklameras omedelbart efter riksdagens slut.

Av de icke socialdemokratiska rösträttsvännerna togs folkriksdagens utredningsbeslut upp på 1894 års allmänna rösträttsmöte, som fann andra åtgärder nödvändiga än folkriksdagens allmänna uppmaning och tillsatte en kommitté med uppdrag att utarbeta förslag om sättet för en undersökning av folkmeningen¹. Avgörande för frågans vidare utveckling blev dock mindre denna kommittés arbete, som lämnade ett otillfredsställande resultat, än en motion av Mankell på det femte mötet 1895 om utredning angående kraftigare påtryckningsmedel, särskilt störstrejk och skarpskytterörelsens återupplivande, alltså sådana av den första folkriksdagen diskuterade åtgärder, som ej kunde betecknas som uppenbart lagstridiga². Mankells förslag vann bifall, och mötet gav verkställande utskottet i uppdrag att utsända frågeformulär i ämnet, så avfattade, att de lämnade rösträttsvänliga enskilda eller korporationer tillfälle att uttala sin mening om möjligheten av och sättet för genomförandet av någon av de föreslagna åtgärderna, särskilt störstrejken i en eller

¹ Fjärde allmänna svenska rösträttsmötets beslut, sid. 6.

² Femte allm. sv. rösträttsmötets beslut, mot. nr 39.

annan form, samt eventuellt föreslå nya sådana. En särskild kommitté utsågs att på det genom dessa åtgärder inkomna materialet grunda en utredning till ledning för 1896 års folkriksdag. I slutet av november, icke långt före folkriksdagsvalen, utsändes dessa formulär, försedda med en motivering, vari framhölls, att det endast kunde bli fråga om fullt lagliga åtgärder. I främsta rummet uttalades sympatier för storstrejken, vars syfte borde vara att drabba den maktägande överklassen och som därför närmast borde komma i åtanke hos större godsägare eller industriidkare samt vid kommunikationerna i den utsträckning, lagen tillät, men också för skapandet av en folkbeväpning: det gjordes gällande, att skarpskytte rörelsen främjat representationsreformens genomförande.

Själva frågorna voro ganska detaljerade och delvis mindre lyckligt avfattade, men detta var blott en bidragande orsak till det halva fiasko, som blev resultatet av detta referendum. Den första folkriksdagens uttalande i påtryckningsfrågan var ju så allmänt formulerat, att det lämnade rum även för en någorlunda moderat uppfattning. Framför allt nämnde det icke uttryckligen storstrejken. Organiserandet av en offentlig diskussion om denna visade sig också vara ett verkligt taktiskt misstag. Storstrejken var en alltför svår provosten för rösträttens anhängare ute i bygderna. Stora skaror av försiktiga rösträttsvänner började bli betänksamma, och en icke ringa del av den liberala pressen gjorde frontförändring. Situationen försämrades ytterligare av att socialdemokraterna uppställde gillandet av storstrejken som huvudpunkt på valprogrammet vid huvudstadens folkriksdagsval. Upsala Nya Tidning (Svartengren) karakteriserade uppställandet av storstrejken som diskussionsämne som en »dumrande dumhet» och rönte häri mer eller mindre livligt instämmande av Aftonbladet, Dagens Nyheter, Svenska Morgonbladet och Karlstads-Tidningen. Detta våldsamma pressanfall mot tanken på storstrejk, som med förtjusning underblästes av den konservativa pressen — man hade ju här ett bevis för folkriksdagens samhällsvådlighet — drev upp tveksamheten inför storstrejksprojektet särskilt bland landsbygdens rösträttsvänner. Endast ett fåtal tillstyrkte å de utsända frågeformulären storstrejksförslaget. Men icke nog härmed. Man vände sig på många håll bort från den komprometterade folkriksdagen helt och hållet och underlät att

svara överhuvud. Splittringen i frågan torde också ha inverkat menligt på själva organisationen av omröstningen, som tycks ha varit ledd utan all energi¹.

Valen till den andra folkriksdagen gingo under dessa omständigheter i viss mån i likgiltighetens tecken. En stor del av moderat-liberalerna vände med ovilja ryggen åt hela företaget och uteblevo från valurnorna. Trots detta vunno socialdemokraterna övertikt huvudsakligen endast i de större städerna, socialdemokratien hade ju ännu endast obetydligt trängt ut bland landsbygdens befolkning. Här valde de något reducerade väljarskarorna fortfarande liberala folkriksdagsmän. Socialdemokraternas antal vid den andra folkriksdagen blev därför endast ett 30-tal av 146 ledamöter eller procentuellt t. o. m. något mindre än 1893. Antalet väljare var i allt omkring 130,000².

Den andra folkriksdagen, vars ordförande blev David Bergström med Mauritz Hellberg och disponent Hugo Andersson som vice ordförande och red. W. Bülow som sekreterare, sammanträdde sålunda under tämligen ogynnsamma auspicer. Från regeringen var intet vidare att hoppas, och den inre motsättningen mellan rösträttsvännernas höger och vänster var akut redan från början.

Den förra folkriksdagens försök att genom framställningar påverka statsmakterna hade varit föga uppmuntrande. 1896 års folkriksdag³ sökte i stället lägga arbetet på längre sikt genom åtgärder av praktisk art för folkets upplysning i politiska och sociala spörsmål. Av de insamlade frivilliga medel, folkriksdagen hade till sitt förfogande, anslogos sålunda 10,000 kronor för massspridning av smärre billigare ströskrifter. Resultatet blev med tiden serien »Svenska folkets öreskrifter», som pågick några år. Dessutom anslogos en del medel till den gemensamma agitationen. Men något mera av direkt betydelse för framtiden utträttade den andra folkriksdagen icke. Den underströk ånyo, att de maktägande icke skulle få någon ro, förrän folket fått allmän rösträtt helt och fullt. Men den inre sammanhållningen var undergrävd. Hela folkriksdagsorganisationen gick i stöpet tack vare splittringen i taktikfrågan.

¹ Se rörande omröstningen i strejkfrågan Thyselius, a. a., och Branting i mot. nr 57 vid andra folkriksdagen.

² Soc.-Dem. 31/1 1896.

³ Antalet motioner vid andra folkriksdagen var 62, antalet framställningar 30.

Bland de motioner, som voro väckta i påtryckningsfrågan, kan det vara nog att fästa sig vid Brantings, då de övriga blevo utan egentlig betydelse. Branting föreslog, att folkriksdagen öppet och oförbehållsamt skulle uttala sitt principiella gillande av förslaget om storstrejk som yttersta påtryckningsmedel, och yrkade på fortsatt systematisk utredning, emedan den häftiga kampanjen i de ledande liberala tidningarna undanryckt förutsättningarna för den »lugna och fördomsfria prövning», som 1893 års folkriksdag anbefallt. Den politiska storstrejken borde, om den en gång måste tillgripas, proklameras av representanter för hela underklassen och ej endast av det socialdemokratiska partiet. Det kunde annars gå så, att i en framtid en avdelning av rösträttshären fölle den mest framskjutna flygeln i ryggen¹. Fastän den verkställda folkomröstningen i frågan på grund av den ringa anslutningen knappast kunde ge någon säker ledtråd för bedömandet, huruvida stämningen för storstrejk i själva verket var så obetydlig, som det ringa antalet gynnsamma svar och den liberala pressens hållning ögonskenligen gav vid handen, togs den emellertid av den kommitté, som hade utredningen om hand, samt av vederbörande utskott till intäkt för uppfattningen, att intresset för allvarliga påtryckningsåtgärder vore svagt och saknade allt stöd i den allmänna folkmeningen, som 1893 års folkriksdag antytt som förutsättning för att sådana borde komma till användning. Utskottet yrkade därför avslag². I en reservation mot utskottsmajoritetens utlåtande modifierade Branting tillsammans med Axel Danielsson och O. Persson med hänsyn till partiläget sitt förslag och begärde endast, att folkriksdagen icke för tillfället måtte vidtaga några åtgärder med anledning av förslagen om storstrejk utan överlämna åt arbetarorganisationerna att, om dem syntes lämpligt, förbereda möjligheten av detta påtryckningsmedel. Man betingade sig sålunda endast, att arbetarorganisationerna icke skulle behöva bli direkt motarbetade i agitationen för störstrejk — ett minimikrav i strejkfrågan, varom en socialdemokratisk partikonferens enats omedelbart före folkriksdagens sammankomst³.

Formellt förelåg knappast storstrejksfrågan längre, den social-

¹ Tryckta handlingar vid 1896 års folkriksdag, mot. nr 57.

² Ibid., utlåtande nr 3 från andra utskottet.

³ D.N. 16/5 1896.

demokratiska reservationen ville endast lämna frågan öppen. Men helt visst sågo socialdemokraterna i reservationen praktiskt taget ett uttalande för storstrejk, som de sedan ville slå fast i sin press. I debatten slöt större delen av landsortens liberala representanter upp kring utskottsförslaget, helt naturligt, då både socialdemokratien och den av denna lancerade storstrejkstanken vunnit mest terräng i de större städerna och industricentra. Även Bergström, stadsradikalismens vid sidan av Mankell främste representant, ställde sig på landsortsintressets sida mot varje sympatiuttalande för storstrejken. Mot storstrejken ställde dess motståndare folkupplysningens makt. Om socialdemokraterna ville vara med på att låta folkupplysningsarbetet gå i täten de närmaste åren, skulle den hotande sprängningen av folkriksdagen kunna förebyggas. Från socialdemokratiskt håll talades tämligen ironiskt om denna folkupplysning och betonades betydelsen av underklassens och proletariatets organisation. Innebörden av reservationen vore i första rummet, att man just ville få ett erkännande av arbetarorganisationerna som det elementära och den drivande kraften i rösträttsrörelsen. Flera medlingsförslag framställdes men utvoterades i de förberedande omröstningarna. I huvudvoteringen segrade utskottets avslagsyrkande med 67 röster mot 63. Några synas ha nedlagt sina röster. Bland de liberala folkriksdagsmän, som röstade med den starka minoriteten, märktes Mankell¹.

Folkriksdagen åtskildes med ett beslut att åter sammanträda 1899. Men detta beslut kunde knappast skyla över, att en obotlig bräcka var tillfogad hela folkriksdagsrörelsen. Redan innan det fattades, tillkännagav Branting, att han icke ville vara med om att bestämma tid för en ny folkriksdag, då denna institution syntes honom mer och mer ha förlorat sin betydelse, och Soc.-Dem. förklarade omedelbart efteråt, att folkriksdagsmajoritetens hållning i strejkfrågan ställt arbetarpartiet inför nödvändigheten att på allvar överväga, huruvida ett samgående med liberala rösträttsvänner av majoritetsriktningen vidare vore möjligt², en antydan, som f. ö. hade gjorts redan under storstrejksdebatten.

Samarbetet mellan liberaler och socialdemokrater fortgick dock

¹ Referat av debatten i Aftonbl. 21/5 och Soc.-Dem. 22/5 1896.

² Soc.-Dem. 20/5 1896.

till en tid i folkupplysningsarbetet, där socialdemokraterna likväl synas ha inskränkt sig till enbart den ekonomiska kontrollen. Men de senare uppgåvo icke sin ståndpunkt i storstrejksfrågan, och på partikongressen 1897 utträdde de definitivt ur folkriksdagsorganisationen genom beslutet att icke deltaga i den tilltänkta folkriksdagen 1899. Därmed kunde folkriksdagen icke längre motsvara sin idé att vara en hela folkets representation, byggd på allmän rösträtt, och även de liberala rösträttsvännerna uppgåvo planen. En folkriksdag med enbart liberala deltagare hade ju i praktiken blivit detsamma som ett allmänt rösträttsmöte. En fullgod ersättning för den uteblivna tredje folkriksdagen blev i stället den stora jättepitionen i rösträttsfrågan 1899, som ännu en gång på ett levande sätt illustrerade fyrk- och streckriksdagens orimlighet i en modern tid. Den var ej mindre imponerande än någonsin folkriksdagarna men också rösträttsorganisationens sista livsytring. Detta dock endast därför, att rösträttsmötena — liksom folkriksdagarna — hade fyllt sin uppgift. Nya former för framstegsarbetet voro under vardande: von Friesens, ytterst av petitionen föranledda, initiativ till en liberal partibildning — samlingspartiet — på rösträttsfrågan som grundval hade nämligen gjort denna fråga till en kardinalfråga i riksdagen. På rösträttsmötet i Linköping 1900 beslöts därför rösträttsföreningsorganisationens upplösning.

* * *

Rösträttskravet var den basis, på vilken folkriksdagsrörelsen byggde. Men det är betecknande, att socialdemokraterna deltog som parti och läto sitt ställningstagande i viktigare frågor föregås av partibeslut, medan de liberala deltagarna handlade tämligen individuellt, om de också gentemot socialdemokraterna framstodo som en visserligen rätt löslig enhet. Liberalerna representerade helt visst rösträttsförbundet, men detta var intet parti i egentlig mening. Dess enda programpunkt, kravet på allmän rösträtt, räckte icke till som samlingsplattform för ett sådant. Men då dess medlemmar i realiteten jämte detta omfattade en mängd andra liberala reformkrav och med den allmänna rösträttens förvärv förbundo hoppet om dess förverkligande, uppstod tanken att söka ombilda rösträttsförbundet till en stor vänsterorganisation, som skulle innesluta alla

framstegsvänliga element i landet och antaga ett omfattande demokratiskt program. Folkriksdagarnas handlingar avspeglar på upprepade ställen denna tankegång och visa, att krafter redan nu voro i verksamhet, som strävade att åstadkomma ett fast organiserat frisinnat parti. I den föregående framställningen ha dessa tendenser lämnats åsido för att kunna belysas i ett sammahang.

Särskilt inför det socialdemokratiska partiets målmedvetna uppträdande hade det för de icke socialdemokratiska reformvännerna börjat att i allt skarpare dager framstå som ett missförhållande, att någon ordentlig frisinnad partibildning icke fanns, vare sig som landsorganisation eller — före 1895 — riksdagsparti. Inom riksdagen omfattade det gamla lantmannapartiet endast en del av dess reformvänliga medlemmar och intog f. ö. en vacklande hållning. En vänsterbildning inom riksdagen var visserligen på tal¹ men hade, ännu då den första folkriksdagen sammanträdde, icke blivit verklighet, och ute i landet kunde rösträttsföreningsorganisationen ingalunda motsvara det allt kännbarare behovet av en vänsterorganisation med utförligt program. De allmänna demokratiska reformkraven vid sidan av rösträttskravet voro där endast representerade av fredsföreningar, nykterhetsföreningar o. s. v. Redan på de första allmänna rösträttsmötena hade därför försorts en strävan att förvandla rösträttsföreningarna till vänsterföreningar².

Denna medvetna känsla av bristen på ett vänsterparti och ett vänsterprogram tog sig vid folkriksdagarna uttryck i en hel rad motioner. Vid den första folkriksdagen väcktes sålunda mer eller mindre detaljerade förslag till en sådan organisation av folkskolläraren Carl Sundblad i Sorunda, maskinisten A. A. Andersson från Liljeholmen och hemmansägaren Olof Mattsson i Trångsviken. Man hänvisade till Norges exempel. Den nya organisationen borde bli en motsvarighet till den norska landvenstreföreningen och uppbyggas på de redan befintliga rösträtts-, freds- och nykterhetsföreningarna. Folkriksdagen, som skulle ordnas som en permanent inrättning, borde bli dess representation, alltså ett slags högsta organ för de allmänna reformsträvandena³. Organisationsförslagen komplette-

¹ Jfr Tryckta handlingar vid 1893 års folkriksdag, mot. n:r 33.

² Andra mötets protokoll, sid. 18.

³ Tryckta handlingar etc., mot. n:r 33, 34 och 36, framst. n:r 2.

rades av tämligen utförliga programförslag, upptagande sådana krav som progressiv inkomstbevilning, obligatorisk sjukdoms- och pensionsförsäkring, arbetslöshetens bekämpande, folkskolans utveckling till höttenskola, rusdrycksförbud o. s. v.¹ I alla händelser borde folkriksdagen och rösträttsföreningarna diskutera även sådana frågor. Mest energiskt för dessa planer uppträdde redaktör Myrström. Den nya partibildningen skulle enligt hans förslag givas namnet »Svenska folkpartiet» och lyda under en av folkriksdagen vald överstyrelse. Nya programpunkter kunde uppsättas efter föreningarnas hörande. Om folkriksdagen försummade tillfället att bilda ett svenskt vänsterparti, så skulle det i framtiden sägas, att den svikit sin plikt².

Mot denna utvidgning av rösträttsprogrammet till ett vänsterprogram, uppburet av en vänsterorganisation, uppträdde främst Hellberg och Svartengren, vilka, understödda av Bergström, gjorde gällande, att endast rösträttskravet vore ett så enkelt och klart program, att det kunde samla hela folket kring sig. Man proklamerade inte fram ett parti, det måste växa organiskt fram. Rösträttsföreningarna borde nog utvecklas till vänsterföreningar men naturligt, efter hand, icke genom ett folkriksdagsbeslut. De demokratiska reformkraven, uppradade på ett vänsterprogram som banér för en ny partibildning, skulle blott leda till rösträttsvännernas splittring³.

I anslutning till denna argumentering beslöt den första folkriksdagen med 55 röster mot 47, att främjandet av rösträtts-saken även framgent skulle vara folkriksdagens enda uppgift och att någon som helst ombildning av organisationen icke skulle ske. För att likväl inte stänga alla utvägar att för främjandet av något viktigt folkintresse, som inom den närmaste framtiden kunde bli lika aktuellt som rösträttsfrågan, taga en följande folkriksdag i sin tjänst bestämdes, att andra frågor än rösträttsfrågan skulle kunna upptagas till behandling, om minst 200,000 myndiga medborgare uttalade sig härför genom allmän omröstning å utsända frågeformulär — ett slags referenduminstitut, som dock aldrig kom till användning⁴.

¹ Tryckta handlingar etc., mot. n:r 11, 14, 24, 33 och 36, framst. n:r 2.

² Aftonbl. 17/8 1893.

³ Mot. n:r 17 och 18.

⁴ Tryckta handlingar etc., betänkande n:r 2 från tredje utskottet.

Opinionen för utvidgning av programmet och ombildning av organisationen vann ökad styrka efter folkpartiets bildande i riksdagen 1895¹, varigenom bristen på en landsorganisation ytterligare markerades, och vid den andra folkriksdagen framställdes åter ett antal motioner till förmån för tanken². Så föreslog Emil Gullers tillsättandet av en kommitté att underhandla med ledarna för folkpartiet i andra kammaren i och för åvägabringandet av en enhetlig frisinnad partiorganisation. I allmänhet yrkade motionärerna, att den nya organisationen skulle antaga folkpartiets program. Vederbörande utskott utlät sig, att det icke kunde förbise, att motionerna tydde på ett behov hos de icke socialdemokratiska rösträttsivrarna att samla sig kring ett utförligare program, och föreslog därför ett uttalande, att det för rösträttsarbetets framgång vore önskligt, att de icke socialdemokratiska rösträttsivrarna gäve sina organisationer ett fylligare program och att denna sak måtte omhändertas av folkriksdagens icke socialdemokratiska ledamöter³. Men även detta lindriga tillmötesgående mot motionärernas önskemål mötte starkt motstånd. Allmänt gjordes den invändningen, att de icke socialdemokratiska rösträttsvännernas program och organisation vore en fråga dem emellan, som icke borde avgöras av folkriksdagen, vilken bestod av både liberaler med inbördes skiftande ståndpunkter och socialdemokrater. I stället uttalade folkriksdagen, att initiativet till antagandet av ett fylligare program borde utgå från de icke socialdemokratiska rösträttsvännerna själva och icke från den även av socialdemokrater bestående folkriksdagen.

Planen att göra folkriksdagen till talesman för allmänna reformkrav var härmed återigen avvisad, och likaså förkastades tanken att med folkriksdagen som samlingspunkt åstadkomma en slags vänsterorganisation med fasta partiband. Initiativet i denna fråga ansågs om möjligt ännu mindre än i programfrågan kunna tagas av folkriksdagen. I känslan härav samlades huvudparten av folkriksdagens liberala ledamöter till ett möte utanför folkriksdagen för att

¹ Att folkpartiets bildande i sin ordning influerats av folkriksdagsrörelsen, är ytterst sannolikt men har med tillgängligt material ej kunnat dokumentariskt bestyrkas.

² Tryckta handlingar vid 1896 års folkriksdag, mot. nr 2, 23, 27, 28 och 41, framst. nr 24.

³ Ibid., utl. nr 5 från första utsk.

diskutera frågan om en vänsterförening. Några större meningskiljaktigheter om önskvärdheten av en sådan rådde inte, men man lyckades icke uppnå enighet om sättet för dess åstadkommande, och det hela rann ut i sanden¹.

Strävandena att sammankoppla alla de olika meningsriktningarna av starkare eller svagare vänsterfärg i en verklig partiorganisation eller att åtminstone förvandla folkriksdagen till representant för utförligare reformkrav blevo sålunda vid båda folkriksdagarna utan resultat, vilket är naturligt ensamt ur den synpunkten, att det redan hade mött stora svårigheter att samla alla dessa meningsriktningar till gemensam aktion i den första folkriksdagen kring den fråga, rösträttsfrågan, som utan all tvekan hade de största möjligheterna att samla och ena. Vål hade ingen tänkt sig, att socialdemokraterna skulle uppge något av sin egen organisations självständighet och underkasta sig några som helst partiband tillsammans med de liberala rösträttsvännerna. Men likafullt synes det ju ha varit ett fullkomligt orimligt projekt att låta denna organisation, som alltså skulle ha kommit att omfatta reformvänner av liberal läggning, representeras av en församling, där även sutto ombud för det socialdemokratiska partiet. Även frånsatt, att upptagandet av allmänna reformkrav på folkriksdagens program skulle ha medfört fara för dess söndersprängning, var det därför ganska otänkbart att söka bygga den på annan grund än rösträttsfrågan, så länge ingen annan politisk fråga gavs, som i lika hög grad var ägnad att sammanföra socialdemokraterna och den stora massan frisinnade reformvänner. Lika oformligt, som att socialdemokraterna skulle ha medbeslutanderätt i representationen för ett liberalt parti, förefaller förslaget, att denna församling skulle kunna ta ens initiativet till en liberal partibildning eller skapa ett program för en sådan.

Men alla orimligheter till trots äro dessa medvetna strävanden att skapa ett liberalt riksparti mycket belysande för tidstendenserna. De facto var rösträttsförbundet en liberal organisation, men dess grund var för smal för att det skulle kunna utveckla sig till en verklig partiorganisation. Den tanken var därför i högsta grad naturlig att söka utvidga den och därmed skänka påtagligt innehåll och stadga åt det något diffusa begreppet »det liberala partiet». Men via

¹ Soc.-Dem. och D.N. 16/6 1896.

folkriksdagarna kunde det icke ske, och dessas debatter i frågan visa därjämte, att även om den vägen hade varit mindre omöjlig, så fanns ännu icke tillräckligt utbredd förståelse ens för själva syftet. Icke desto mindre blev folkriksdagsrörelsen av den största betydelse som vägröjare för partibildningen både inom och utom riksdagen. Rörelsen utmynnade, som nämnts, i 1899 års stora rösträttspetition, som blev incitamentet till bildandet av det liberala samlingspartiet. Frågan om en liberal landsorganisation fick härefter ny aktualitet, och den 1902 bildade frisinnade landsföreningen realiserade i sig de strävanden att bilda ett hela landet omfattande vänsterparti, som folkriksdagarna icke velat taga befattning med. I själva verket går det därför en klar utvecklingslinje från de första rösträttsföreningarna över folkriksdagarna och rösträttspetitionen till liberala samlingspartiet och frisinnade landsföreningen.

* * *

Folkriksdagsrörelsens omedelbara frukter voro utomordentligt små. I rösträttsfrågans historia har den därför betydelse huvudsakligen som symptom men är som sådant av stort intresse. Samtidigt med att andra kammaren går in för en bestämd reformlinje i rösträttsfrågan, 500-strecket, alliera sig utanför riksdagen de liberala rösträttsvännerna med socialdemokraterna och kräva i folkets namn allmän rösträtt. Alliansen tillkom inte i en handvändning. Att man till slut övervann den ömsesidiga motviljan, visar om något rösträttskravens tilltagande styrka. Rösträttsfrågan intar efter tullfrågan den dominerande platsen i de politiska striderna. Icke minst det nya systemet tjänar att stimulera rösträttsagitationen. Detsamma gäller om värnpliktsfrågan. Folkriksdagarna framträda som rösträttskravens gemensamma språkrör. Även om de icke för tillfället kunde uträtta mycket, bör deras blotta tillvaro ha gjort klart också för den framryckande demokratiens svåraste vedersakare, att den allmänna rösträttens införande nu endast var en tidsfråga. Första kammarens uppskovslinje är betecknande för situationen. Ur denna utvecklar sig snart tydligare den bärkraftigare garantilinjens, som huvudsakligen i de proportionella valens gestalt blev den konservativa insatsen vid rösträttsfrågans slutliga lösning. Folkriksdagarna, som mindre prövade de parlamentariska möjligheterna än folkflertalets

oavvisliga krav, ställde sig förklarligt nog misströgn mot dessa nya tendenser från konservativt håll. Framför allt sågo de förslagen om proportionell valmetod med misstro, en misstro, som väl också kan sägas ha visat sig icke vara utan all grund.

Den samling av alla rösträttsvänliga krafter, som folkriksdagarna utgjorde, kunde icke upprätthållas. Socialdemokraterna ville icke tåla något liberalt förmynderskap utan gingo sin egen väg. Genom sitt arbete för rösträttens sak vunno de snart en självständig och stark position, som ytterligare stärktes av att de konservativa icke förstodo att gå in för en partiell rösträttsreform, medan möjligheter härför ännu funnos. Sedan den liberala samling, varom folkriksdagarna båda, blivit verklighet, återknöts omsider under nya former, på parlamentarisk scen och slutligen även vid konungens rådsbord, den brutna förbindelsen mellan liberaler och socialdemokrater i den »fruktbarande samverkan», som åstadkom det demokratiska genombrottet i Sveriges politiska liv. Betraktad i historiskt perspektiv, framstår folkriksdagsrörelsen som den första klara länken i denna betydelsefulla utvecklingskedja.

Men icke blott ur rösträttspolitisk och partipolitisk synpunkt har studiet av folkriksdagsrörelsen givit resultat. Den representation utom författningen, som folkriksdagarna bildade, är givetvis i och för sig en mycket anmärkningsvärd företeelse, men av kanske nästan större intresse är den tillämpning av folkomröstningsprincipen, som utgjorde kärnan i hela folkriksdagsrörelsen. Den första folkriksdagen iscensattes först efter en frivilligt organiserad folkomröstning, som vann vida större anslutning än folkriksdagen själv. Denna åter skapade faktiskt ett slags privat referenduminstitut, som dock visserligen aldrig existerade annat än på papperet. 1899 års masspetition i rösträttsfrågan var i verkligheten en ny frivillig folkomröstning. Försöksomröstningen i förbudsfrågan år 1909 innebar blott ett fortsättande på en väg, som redan var anträdd. Strävandet efter allmän rösträtt gick således i folkriksdagsrörelsen hand i hand med tillämpningen av en annan demokratisk princip, det direkta folkavgörandets, och då denna i samband med representationens slutliga fullständiga demokratisering fick plats i vår författning, om ock blott såsom konsultativt referendum, saknade den därför icke en viss hävd i den föregående utvecklingen.

DEN OFFICIELLA STATISTIKENS ORGANISATION.

ETT INLÄGG

AV

FÖRSTE AKTUARIEN FIL. D:R O. A. ÅKESSON.

Frågan om den officiella statistikens organisation har vid olika tillfällen varit föremål för utredning, dock utan att en lösning vunnits, som ansetts kunna läggas till grund för en omorganisation.

Den senaste mera omfattande utredningen på det föreliggande området återfinnes i de statistiksakkunnigas betänkande av år 1922. De sakkunnigas arbete utmynnade närmast i vissa förslag till minskning av kostnaderna för det statistiska trycket samt till åstadkommande av en permanent kontroll över det statistiska arbetet genom inrättande av en s. k. statistisk nämnd. Däremot ansågo sig de sakkunniga på grund av det erhållna uppdraget icke kunna närmare ingå på frågan om insamlingen och bearbetningen av det statistiska materialet och den kostnadsbesparing, som här möjligen skulle kunna ernås.

Nu har organisationsfrågan ånyo blivit aktuell. 1926 års besparingssakkunniga hava sålunda enligt givna direktiv att i första hand inrikta sitt utredningsarbete på de centrala ämbetsverken. Då flera av dessa ämbetsverks arbetsuppgifter äro av statistisk art, hör, såsom framhållits av Statsrådet och Chefen för finansdepartementet, de sakkunnigas arbete även omfatta den av ämbetsverken bedrivna statistiska verksamheten. Härigenom torde frågan om den officiella statistikens ordnande ånyo komma att upptagas till prövning.

Det ligger i öppen dag, att av kostnaderna för statistiken en väsentlig del — sannolikt huvuddelen — är att hänföra till bearbetningen

av det statistiska materialet. Från denna utgångspunkt böra givetvis bearbetningsmetoderna vara av ett alldeles särskilt intresse. Det lider intet tvivel att om besparingar önskas, kunna de vinnas här.

Vad som i alldeles särskild grad aktualiserar frågan om bearbetningsmetoderna inom statistiken är det förhållandet, att de sista årtiondena bevittnat en följd av revolutionerande uppfinningar, varigenom möjlighet skapats för en fullständig omläggning av den statistiska bearbetningstekniken i arbets- och kostnadsbesparande riktning. Jag tänker härvid närmast på de maskinella anordningar, som äro kända under namnen hollerith- och powersystemet.

Här är icke platsen att närmare ingå på ifrågavarande system. Det torde bliva tillfälle att i annat sammanhang återkomma till en detaljerad redogörelse härför och då även till en redogörelse för det sätt, varpå bearbetningen av statistiskt material av olika art lämpligen bör bedrivas med användning av de maskinella hjälpmedel, varöver nämnda system förfoga. Här må endast framhållas, att hollerith- och powersystemen överensstämja däri, att de uppgifter, som skola statistiskt bearbetas, överföras till kort av visst format och viss beskaffenhet. Uppgifterna skrivas emellertid icke på korten utan markeras genom hål, som stansas medelst särskilda stansningsmaskiner. Denna stansning försiggår vida snabbare än utskrift för hand.

• Sedan uppgifterna sålunda överförts till korten och stansningen kontrollerats — för vilket ändamål olika metoder finnas — sker all sortering av kortmaterialet såväl som all addering av de å korten stansade uppgifterna medelst maskiner. Medan sortering och tabulering av materialet enligt powersystemet sker mekaniskt, är hollerithsystemet baserat på elektriska anordningar. Sorteringsmaskinerna tillåta en hastighet av 15 à 20,000 och adderingsmaskinerna från 3,500 till cirka 9,000 kort i timmen — hastigheter, som äro av helt annan storhetsordning än de, som kunna uppnås vid manuella bearbetningsmetoder. Det sagda må i detta sammanhang vara nog beträffande de båda nämnda maskinella systemen.

Nu är det uppenbart, att införande av dylika maskinella anordningar vid ett ämbetsverk, som driver statistisk verksamhet, kräver en viss utbildning icke endast för den eller de personer, som skola omhänderhava ledningen av det statistiska arbetet, utan även för de

biträden, som skola utföra stansningsarbetet. I senare fallet är liksom beträffande maskinskrivningsarbete träning nödvändig. Vidare är att märka, att sorterings- och tabuleringsmaskinernas kapacitet är högst betydande, vilket gör, att det skulle ställa sig mindre ekonomiskt för ett ämbetsverk att installera dylika maskiner, där est det statistiska arbetet är av alltför ringa omfattning. På grund härav skulle endast ämbetsverk med mera omfattande statistisk verksamhet kunna fullt utnyttja de fördelar, som hollerith- eller powersystemet erbjuder.

För att undgå denna olägenhet och för att erhålla möjlighet att på ett rationellt sätt kunna utnyttja de nämnda maskinella systemen synes följande anordning för det statistiska arbetets organisation böra allvarligt övervägas.

Själva bearbetningen av det statistiska materialet utföres icke hos vederbörande ämbetsverk utan överlämnas till en statistisk central, utrustad med maskinella anordningar av olika slag. Insamlingen av det statistiska primärmaterialet kan fortgå som hittills, i varje fall kräver omläggningen av bearbetningsmetoderna icke någon ändring häri. Den statistiska problemställningen såväl som utarbetandet av blanketter för primäruppgifter bör liksom nu åvila vederbörande ämbetsverk, som dock torde böra samråda med den statistiska centralens ledning, så att vid formulärens fastställande vederbörlig hänsyn tages till det maskinella system, enligt vilket bearbetningen av materialet skall äga rum. Givetvis bör vederbörande ämbetsverk också bestämma i vilka avseenden, som det statistiska materialet skall bearbetas, samt utseendet av de tabellformulär, i vilka resultatet av bearbetningen skall införas. Vid överlämnande av ett arbete till den statistiska centralen överenskommes i detalj efter förslag av centralen vilka kontrollmetoder som skola tillämpas beträffande såväl stansningen som bearbetningen.

Innan primäruppgifterna underkastas statistisk bearbetning, måste de i regel granskas. Detta granskningsarbete torde i vissa fall lämpligen böra utföras av vederbörande ämbetsverk, i andra fall, där granskningen är av mera formell art, torde den kunna överlämnas till centralen och utföras i samband med materialets iordningställande för stansning.

Vad beträffar finansieringen av den statistiska centralen kunna

olika alternativ tänkas. Ett sätt är att göra densamma till en rent statlig institution med statsanställd och på vanligt sätt avlönad personal. Ur flera synpunkter synes dock detta alternativ mindre lämpligt. En annan väg vore att låta den ifrågavarande centralen få en mera fri ställning, självfallet dock under statlig tillsyn. För utfört arbete skulle den i så fall äga uppbära ersättning från vederbörande ämbetsverk, vilkas anslag därför borde få en i viss utsträckning annan karaktär än för närvarande. Lämpligt vore att fastställa viss taxa för olika arbetsoperationer; för stansning och kontroll viss ersättning per kort samt för sorterings- och tabuleringsarbeten likaledes viss ersättning för varje kort, som behöver passera sorterings- och tabuleringsmaskinerna. Dessa pris böra vara så avvägda, att de motsvara självkostnaden för arbetets utförande.

Antag sålunda, att det är fråga om ett visst statistiskt arbete, omfattande — låtom oss säga — 100,000 individer, och att kortkostnaden jämte kostnaden för stansning och kontroll av stansningen bestämts till 5 öre per kort. Den av vederbörande ämbetsverk utarbetade planen för materialets bearbetning antages komma att medföra 10 sorteringar av samtliga kort och tabellernas utarbete kräva, att samtliga kort passera tabuleringsmaskinen 2 gånger. Sorteringskostnaden antages vara fastställd till exempelvis 1 krona och tabuleringskostnaden till 4 kronor per 1,000 kort. Den sammanlagda kostnaden skulle sålunda uppgå till följande belopp:

Kort, stansning och kontroll av stansningen	5,000 kronor
Sortering av 100,000 kort 10 ggr à 1 krona	1,000 »
Tabulering av 100,000 kort 2 ggr à 4 kronor	800 »
	<u>Summa 6,800 kronor</u>

Med på detta sätt fastställd taxa kan kostnaden för olika arbeten omedelbart angivas.

Mycket skulle vara att tillägga till vad ovan anförts rörande tanken att inrätta en statistisk central för bearbetning av olika ämbetsverks statistiska material. Bland frågor, som här böra närmare prövas, må framhållas följande:

- 1) Lämpar sig den föreslagna anordningen för samtliga ämbetsverks statistiska arbeten, eller bör måhända en åtskillnad göras mellan å ena sidan ämbetsverk, vilkas statistik är av direkt

betydelse för ämbetsverkets egen verksamhet, och å andra sidan ämbetsverk, vilkas verksamhet endast eller till huvudsaklig del avser insamlande och bearbetande av statistiskt material av olika slag?

- 2) Lämpar sig den föreslagna anordningen för allt statistiskt material, eller bör den närmast komma till användning för vissa grenar av den officiella statistiken?
- 3) Vilka anordningar böra träffas för att hindra stockning i arbetets utförande vid den föreslagna statistiska centralen, därest anspråk på utförande av arbete skulle ställas samtidigt från olika ämbetsverk?
- 4) Den statistiska centralens ställning i administrativt avseende, principer för personalens avlöning etc.

Till slut må den upplysningen lämnas, att tanken på skapandet av en statistisk central av ovan skisserad art ingalunda är att anse som ny. I New York arbetar en dylik anstalt — tillhörande Library Bureau — med synnerlig framgång och utnyttjas enligt uppgift i stor utsträckning av såväl institutioner som enskilda företag. I Stockholm finnes sedan några få år tillbaka ett företag — Statistikbyrån Aktiebolag — som har till uppgift att med användande av maskinella hjälpmedel utföra statistiska arbeten för företag och enskilda. Såsom exempel på arbeten, som utförts å nämnda byrå, vilken för sin verksamhet använder sig av hollerithsystemet, må nämnas dödlighetsundersökningar, ekonomiskt statistiska undersökningar och fondräkningar för olika försäkringsbolag, lönestatistiska undersökningar, undersökningar rörande gasförbrukningen i Stockholm m. m. Även statliga institutioner och ämbetsverk hava anlitat byrån ifråga för synnerligen omfattande statistiska arbeten.

Fördelarna för olika ämbetsverk, som driva statistisk verksamhet, att hava tillgång till en statistisk central, utrustad med de maskinella hjälpmedel, som den moderna statistiska tekniken för närvarande förfogar över, samt med en personal, som är väl tränad och väl förtrogen med dessa hjälpmedel, synas så betydande och möjligheterna att på denna väg vinna avsevärda besparingar så stora, att frågan om inrättande av en dylik central synes värd att ingående undersökas.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

I. Politik.

Ett Högsta-Domstols-utslag rörande Sveriges territorialgräns.

Den 19 januari 1925 vid middagstiden uppbringade kanonbåten Svensksund utanför Laholmsbukten å en plats belägen 1,4 nautisk mil utanför linjen Hallands Väderö fyr—Tylö fyr och ungefär 4,9 nautiska mil norr om Väderö fyr det tyska ångfartyget »Heinrich Augustin», vilket vid uppbringningen var sysselsatt med trålfiske och även tidigare på dagen enligt uppgift av fyrpersonalen å Hallands Väderö varit sysselsatt med sådant fiske. »Heinrich Augustin» infördes till Halmstad för åtals anställande mot befälhavaren, G. Rebjansky.

Under rättegången invände Rebjansky, att han ej med skäl kunnat antaga, att platsen för uppbringningen låge inom svenskt territorialvatten, samt bestred, att han bedrivit trålfiske å område, som otvetydigt låge innanför territorialgränsen. Frågan, huru territorialgränsen vid Laholmsbukten rätteligen bör anses sträcka sig, blev nu huvudfrågan i den följande rättegången, som fördes genom alla instanser. Vid rådhusrätten i Halmstad åberopade åklagaren en genom utrikesdepartementet införskaffad utredning i ämnet av departementets dåvarande folkrättssakkunnige, numera excellensen Eliel Löfgren, vilken utredning innehöll följande huvudpunkter:

Efter att ha uppehållit sig vid frågan om den allmänna utsträckningen av Sveriges territorialvatten och anfört de historiska skälen för att denna utgör en geografisk eller fyra nautiska mil, övergår Löfgren till att diskutera territorialgränsens beräkning vid bukter och vikar, som tillhöra en enda stats område, betraktas som denna stats sjöterritorium, varvid sjöterritoriets gräns mot öppet hav kommer att ligga på vanligt avstånd — för Sveriges del fyra nautiska mil — från en linje dragen över buktens mynning. I fråga om större bukter gällde denna regel dock endast för så vitt gammal hävd kunde åberopas för dess tillämpning. På frågan, vad som skulle förstås med större bukter, gäve den internationella rätten dock intet bestämt svar, i det att flera olika maximividdar — bl. a.

10 och 12 nautiska mil — hade föreslagits och tillämpades. Löfgren uppvisar, hurusom den maximividd av 10 nautiska mil, som kommit till användning i vissa mellan främmande makter avslutade fiskerikonventioner, grundade sig på praktiska fiskerihänsyn, vilka i ett land med en allmän territorialgräns av fyra nautiska mil borde leda till antagandet av en maximividd av tolv nautiska mil för territoriella bukter. Under världskriget hade svenska regeringen haft anledning att vid upprepade tillfällen som svensk ståndpunkt hävda, att sådana vikar som Laholmsbukten och Skälderviken i sin helhet vore svenskt territorialvatten, oberoende av bredden vid mynningen. Av synnerlig betydelse för bedömande av den mening i förevarande fråga, som Sverige alljämt hävdade, måste det anses vara, att i konventionen med Danmark angående fiskeriförhållandena i de till dessa länder gränsande farvatten båda de fördragsslutande parterna uppenbarligen utgått från att Laholmsbukten i sin helhet utgjorde svenskt sjöterritorium och att detta ytterligare skulle räknas fyra mil ut i havet från en baslinje vid buktens mynning; konventionen innehöll nämligen en bestämmelse, enligt vilken svenska fiskare tillätes att vid ön Anholt fiska på ett avstånd intill $\frac{3}{4}$ geografisk mil från kusten av denna ö, och danska fiskare på enahanda avstånd utanför en rät linje dragen från Hallands Väderö fyr till Tylö fyr, under det att fiskegränsen å ömse håll eljest vore fastställd till en geografisk mil. En med stöd av denna konvention utfärdad K. K. den 25 oktober 1907 innehöll motsvarande bestämmelse. Att märka vore, att stadgandet i fråga avsåg att giva danska fiskare en fördel i gengäld för en annan fördel för svenska fiskare och att grunden för den Danmark medgivna förmånen helt och hållet vore den, att svenskt territorialvatten sträckte sig fyra nautiska mil utanför Laholmsbuktens mynning. Skulle en motsatt uppfattning vara riktig, skulle danskarne tvärtom komma i sämre ställning än andra främmande fiskare, som icke hade något fördrag att åberopa till stöd för sin rätt. Slutligen framhåller Löfgren, att 1912 års neutralitetsregler (K. K. den 20 december 1912) utan inskränkning såsom *inre* territorialvatten upptager vikar å svenska kusten, samt att den 1910 i Haag avkunnade skiljedomen i tvisten om Newfoundland-fiskerierna står på den ståndpunkten att baslinjen för kustvattens beräkning utanför bukter bör vara en rät linje dragen tvärs över vattenområdet »på den plats där detta upphör att hava den för en vik karaktäristiska strukturen»: Det vore i målet av betydelse, huruvida Hallands Väderö kunde anses ingå i den konfiguration, som bildar Laholmsbuktens mynning. Såsom framginge av den mellan Sverige och Danmark avslutade fiskerikonventionen, vore vid Laholmsbukten en särskild baslinje hävdvunnen, nämligen Hallands Väderö—Tylö-linjen. På de anförda skälen ansåg Löfgren, att svenska regeringen hade fulla skäl att göra gällande, att hela Laholmsbukten med från nämnda baslinje beräknat vatten i öppet hav vore att-anse som sådant vattenområde, inom vilket fisket är förbehållet svenska inbyggare.

Till bemötande av denna argumentering återopade svarandebudet ett av frih. L. Staël v. Holstein författat »Genmäle», vari inledningsvis anföras från författarens andra skrifter kända invändningar mot det svenska anspråket på en fyramilsgräns för territorialvattnet¹, och vari med avseende på territorialvattnets beräkning vid bukter göres gällande, att även vid dessa avståndet utmättes från kusten eller yttersta skäret och att en särskild buktlinje endast ifrågakomme i kraft av senare sedvanerätt och där mer än sekellång hävd låge till grund för anspråk på en sådan. Till modern doktrin hörde bestämmandet av en viss bredd över bukten, varifrån det yttre territorialvattnet vore att beräkna; 10-milsbredden hade efter dess upptagande i Nordsjö-konventionen blivit den gängse normen. På grund av ett uttalande i den av marinstaben 1919 utgivna publikationen Flottans neutralitetsvakt anser Staël v. Holstein, att denna regel även blivit av svenska regeringen godtagen. Med avseende på den dansk-svenska fiskerikonventionen gör han gällande, att det däri åt danskarna gjorda medgivandet att fiska intill tre nautiska mil från Väderö—Tylö-linjen endast formellt, icke reellt utgjorde en förmån för danskarna framför andra främmande undersåtar. Ifrågavarande bestämmelse vore för övrigt endast ett särskilt stadgande gällande kontrahenterna emellan och kunde såsom res inter alios acta icke vara bindande i förhållande till andra makter. Staël v. Holstein drager den slutsatsen, att inga som helst skäl talade för antagandet av Tylö-linjen som baslinje vid beräkningen av sjöterritoriets utsträckning i förevarande fall, och att den punkt, där uppbringningen skett, fölle utom det område, som enligt åklagarens mening borde anses som svenskt territorium.

Från åklagarens sida ingavs nu till rådhusrätten ett nytt utlåtande av Eliel Löfgren. I detta framhålles till en början, att då Sveriges ståndpunkt beträffande fyra-milsregeln vore klart uttalad i K. K. den 5 maj 1871 och domstolen naturligtvis hade att tillämpa denna, vore det obehövt att ingå på någon vidlyftigare polemik angående frågan i vad mån denna regel överensstämde med internationell rätt. Gent emot den i Staël von Holsteins »Genmäle» hävdade uppfattningen vore det därför tillräckligt att framhålla, att påståendet, att sjöterritoriets begränsning till tre mil skulle vara en allmänt antagen folkrättslig regel, icke är med verkliga förhållandet överensstämmande, samt att påståendet, att den svenska fyramilsregeln skulle sakna stöd i gammal hävd, grundar sig på missuppfattning av de handlingar, som Staël von Holstein till stöd för detta sitt påstående återopar. — Beträffande åter frå-

¹ Se t. ex. Staël v. Holsteins uppsats »Den första svenska tremilsgränsen» i Statsvetenskaplig Tidskrift 1925, s. 181 ff. Jmfr undertecknads uppsats »Till frågan om gränsen för Sveriges sjöterritorium» i Statsvetenskaplig Tidskrift 1925, s. 436 ff., samt den därav föranledda polemiken mellan Staël v. Holstein och undertecknad i Statsvetenskaplig Tidskrift 1926, s. 206 ff.

gan om territorialvattnets beräkning vid bukter hänvisar Löfgren för den svenska rätts del till bestämmelsen angående vikar i 1912 års neutralitetsregler samt till »Handbok i internationell rätt för marinen», vilken genom generalorder 1910 fastställts till att tjäna till ledning vid bedömandet av internationella rättsfrågor; av denna framginge, att i bukter och vikar av mindre bredd, vartill Laholmsbukten med stöd av i handboken anförda exempel syntes böra hänföras, det yttre territorialvattnet beräknas sträcka sig på eljest stadgat avstånd (d. v. s. fyra nautiska mil), räknat från den räta linje, som tänktes förena de yttersta landspetsarna på båda sidor om bukten. Detta stode också i god överensstämmelse med den ståndpunkt, som torde vara inom folkrätten vedertagen för de fall, där ej annat följer av traktater eller andra särskilda omständigheter; denna ståndpunkt innebure nämligen, såsom framginge av den tidigare åberopade Haagskiljedomen av 1910, att den linje, som skall tjäna till utgångspunkt för beräkningen av sjöterritoriet, bör dragas över bukten vid det ställe, där densamma upphör att hava den för en bukt karakteristiska strukturen. Vad särskilt Laholmsbukten beträffade, talade åtskilliga skäl för att i buktens konfiguration inräkna de vid dess mynning belägna öarna Hallands Väderö och Tylö. Största betydelse i detta avseende syntes böra tillmätas den tidigare åberopade bestämmelsen i den dansk-svenska fiskerikonventionen av 1899, enligt vilken det skall vara danska fiskare medgivet att fiska på ett avstånd av $\frac{3}{4}$ geografisk mil utanför en linje, dragen mellan Hallands Väderö fyr och Tylö fyr. Denna bestämmelse framträdde otvivelaktigt som ett i danskarnes intresse medgivet undantag från den i konventionen uppställda allmänna regeln, att »det område, varest fisket är uteslutande förbehållet landets egna undersåtar, anses utåt havet sträcka sig en geografisk mil från kusten eller ytterst därutanför liggande holmar och skär, som icke ständigt av vattnet översköljas», och linjen Hallands Väderö—Tylö jämställdes sålunda med »kusten» såsom utgångspunkt för beräkning av det landets egna undersåtar förbehållna fiskeområdet. Att nämnda linje skulle tagas till baslinje hade vid konventionens avslutande å ömse sidor fattats såsom självklart, tydligen emedan ingen annan baslinje varit känd eller ifrågasatt. Handlingarna gäve icke något som helst stöd för Staël v. Holsteins påstående, att den danskarne beviljade förmånen icke varit av reell natur. Det av Staël v. Holstein åberopade uttalandet i publikationen »Flottans neutralitetsvakt» vore ej, såsom S. v. H. velat göra gällande, något officiellt stadgande.

I utslag den 29 juni 1925 yttrade rådhusrätten: Den å ömse håll förebragta utredningen hade icke lämnat någon bestämd ledning för bedömandet av huru gränsen för Sveriges sjöterritorium vid Laholmsbukten under äldre tider enligt svensk rättsuppfattning skolat dragas. Emellertid hade i konventionen emellan Sverige och Danmark den 14 juli 1899 angående fiskeförhållandena i de till dessa länder hörande farvattnen de fördragsslutande staterna ut-

gått från att, därest annat ej avtalades, fisket i hela Laholmsbukten skulle vara svenska undersåtar uteslutande förbehållet intill ett avstånd av en geografisk mil utanför en rät linje, dragen från Hallands Väderö fyr till Tylö fyr. Såsom en särskild förmån för danska fiskare hade genom konventionen i förhållande till dem den yttre gränsen indragits $\frac{1}{4}$ geografisk mil. Att Danmark, som vore Sveriges närmaste granne i avseende på ifrågavarande fiskevatten och vid tidpunkten för konventionen tvivelsutan mera än någon annan främmande makt haft intresse av Laholmsbuktens öppenhållande för fisket, godtagit förenämnda utgångspunkt, utgjorde onekligen ett starkt stöd för antagandet, att svenska kronan redan före konventionen hävdade den uppfattning om det svenska fiskevattnets utsträckning, som i konventionen kommit till uttryck. Då därtill komme, att det icke kunnat påvisas, att Kronan under någon senare tidpunkt underlåtit att hävda samma uppfattning, torde det få anses utrett och styrkt, att Kronan under en avsevärd tid såsom svenskt fiskevatten behandlat hela Laholmsbukten inom en gränslinje, dragen mellan Hallands Väderö fyr och Tylö fyr, samt därutöver ett område, beläget inom ett avstånd av en geografisk mil från denna gränslinje. Vid sådant förhållande och då Kronan finge anses hava varit befogad att på sätt som skett bestämma det svenska fiskevattnets område, måste nu nämnda område anses som svenskt fiskevatten; och enär det vore ostridigt, att Rebjansky den 19 januari 1925 med sitt fartyg bedrivit fiske med trål å samma område, prövade rådstuvurätten lagligt döma Rebjansky, dels jämlikt 24 kap. 14 § strafflagen, för det han olovligen fiskat i svenskt fiskevatten, att böta etthundra kronor till Kronan, dels ock jämlikt 4 och 20 §§ i fiskeristadgan den 17 oktober 1900, för det han fiskat med trål, att böta 500 kronor, varjämte den i trålarren befintliga fångsten och den vid fisket använda trålen förklarades förbrutna.

Rebjansky anförde besvär och åberopade i hovrätten ett nytt yttrande av Staël von Holstein, vilket dock såväl med avseende på fyramilsgränsen som med avseende på territorialvattnets beräkning i bukter huvudsakligen innehöll ett upprepande av de synpunkter, som från samma håll framförts vid rådhusrätten. I sin förklaring kunde åklagaren därför i stort sett inskränka sig till att hänvisa till vad som anförts i de av utrikesdepartementets folkrättssakkunnige under målets handläggning vid rådhusrätten avgivna utlåtandena.

Göta hovrätt utlät sig i sitt den 23 mars 1926 avkunnade utslag: Hovrätten funne stadgandet i 24 kap. 14 § strafflagen icke vara i förevarande fall tillämpligt, i följd varav hovrätten upphävde rådstuvurättens utslag, såvitt Rebjansky med åberopat stöd av detta lagrum dömts till böter; men enär i målet finge anses utrett, att Rebjansky den 19 januari 1925 i svenskt fiskevatten fiskat med trål, fastställde hovrätten överklagade utslaget, såvitt Rebjansky därigenom jämlikt 4 och 20 §§ i fiskeristadgan den 17 oktober 1900 dömts att böta 500 kronor. Vidkommande målet i övrigt funne hovrätten besvären ej föranleda ändring i rådstuvurättens utslag.

Rebjansky anförde nu besvär hos K. Maj:t och åberopade där beträffande gränsfrågan ett av den bekante tyske folkrättslärde, prof. W. Schücking författat utlåtande. I motsats till Staël von Holstein söker Schücking ej bestrida rättmätigheten av Sveriges anspråk på en fyramilsgräns utan tillmäter tvärtom de dokumentariska bevis, som anförts härför, en avsevärd betydelse. Han går dock ej närmare in på denna fråga, såsom varande utan avgörande betydelse för målet, vilket ju väsentligen rörde sig om principerna för territorialvattnets beräkning vid bukter. Schücking utgår från, att det, som även den svenska regeringen enligt Schückings förmenande torde vara beredd att erkänna, för användande av den s. k. buktprincipen inom folkrätten endast funnes två synpunkter, ur vilka en bukt kunde reklameras som kuststatens eget vatten. Den ena synpunkten vore den, att bukten vid sitt inlopp har en viss bredd, som icke överstiger ett visst mått. Den andra synpunkten vore den, att, oavsett att buktens inlopp är så brett att enligt folkrättens vanliga normer bukten icke vore att anse som kuststatens egna vatten, utan kusthavszonen inom bukten måste följa kustlinjen, så tillkommer dock vattenområdet i fråga karaktären av en historisk bukt, på vilken grund bukten kan betraktas som kuststatens egna vatten. Schücking går därefter in på en prövning av frågan huru bred den bukt får vara, som oavsett den undantagsställning, de historiska buktarna kunde åberopa, enligt allmänt erkända eller i tvivelaktiga fall användbara normer inom folkrätten finge tagas i anspråk som kuststatens eget vatten. Han ger en översikt av de olika teorier om maximividd för territoriella bukter — kanonskottsvidden, den dubbla territorialvattenbredden, synvidden, 10- och 12-milsbredden — som framträtt inom den folkrättsliga doktrinen, och efter att ha kritiserat de övriga teorierna stannar han själv vid 10-milsbredden såsom varande den i modern folkrätt antagna. Skälen härför hämtar han i främsta rummet från den 1919 i Haag avkunnade skiljedomen mellan Storbritannien och Förenta Staterna rörande de nordatlantiska fiskerierna (New-Foundlands-fisket) samt från den praxis, som kommit till uttryck i vissa under 1800-talet avslutade traktater. Haagdomstolen hade visserligen icke kommit till någon annan slutsats, än att fiskeområdet (som i detta fall hade en utsträckning av tre mil) borde vid bukten utmätas från en linje, dragen över vattenområdet på det ställe, där detta icke längre ägde buktens form eller de för denna karakteristiska egenskaperna; men domstolen hade därtill fogat en rekommendation, vari parterna anbefalldes att vid buktarna (med vissa undantag) utgå från 10-milslinjen. »Detta ger vid handen», säger Schücking, »att Haagdomstolen praktiskt taget beträffande buktprincipen kommit till en gräns om 10 sjömil men tyvärr icke vågat uppställa denna regel som en redan gällande rättssats». Detta domstolens tillvägagångssätt hade dock mött skarp kritik, bl. a. av en av skiljedomstolens ledamöter, d:r Drago, som uttryckligen klandrat, att den av lång sedvänja stödda 10-milsregeln icke kommit i betraktande i domslutet. Oavsett det mer eller mindre berät-

tigade i denna kritik, stode det fast, att det praktiska reglerandet av en av de viktigaste frågorna i den nordatlantiska fiskeristriden lett till erkännande av 10-milsprincipen. Schücking ansåge därför, att man nu lugnt och med gott samvete kunde taga det steg, som kanske med mera ändamålsenlighet domstolen själv borde ha tagit i sin dom om nordatlantiska fisket, nämligen att antaga 10-milsprincipen som den norm, som i tvivelaktiga fall kunde användas som allmän folkrätt, alljämt med förbehåll för de historiska bukternas särställning. Denna mening vunne stöd av den användning, som sagda princip flerfaldiga gånger vunnit i under 1800-talet avslutade fiskeritraktater, framför allt i den 1882 avslutade s. k. Nordsjö-konventionen mellan Tyskland, Belgien, Danmark, Frankrike, Storbritannien och Nederländerna. Med anförande av citat från åtskilliga författare framhåller Schücking vidare, att det föreligger en stark tendens inom den nyare folkrättsliga litteraturen att godtaga 10-milsbredden såsom allmängiltig norm för bukter. Det kunde icke heller påstås, att denna gräns vore för Sverige främmande. Sverige hade deltagit i underhandlingarna om Nordsjö-konventionen; den svensk-norska regeringen hade visserligen avböjt anslutning till denna konvention, men det förefölle, som om detta skett huvudsakligen med hänsyn till norska förhållanden. Att Sverige sedermera i stigande grad anslutit sig till 10-milsprincipen framginge bl. a. av det av Staël v. Holstein åberopade uttalandet i »Flottans neutralitetsvakt». Schücking övergår sedan till en undersökning av frågan, om Laholmsbukten kan betraktas som en »historisk bukt». »Denna kategori», säger Schücking, »torde i dag inom folkrätten allmänt betraktas som erkänd». Sverige hade icke förebragt tillräckliga argument för Laholmsbuktens upptagande bland de historiska bukterna. Sveriges enda faktiska material vore 1899 års konvention med Danmark, vilken icke låge tillräckligt långt tillbaka i tiden för att kunna tjäna som bevis på Laholmsbuktens egenskap av historisk bukt. För övrigt anslöt sig Schücking till den av Staël v. Holstein förfäktade åsikten, att den förmån, som enligt den i nämnda konvention antagna bestämmelsen om Laholmsbukten medgivits danska fiskare, vore mera skenbar än verklig. Vad särskilt beträffade Tylö—Väderö-linjen bortsett från dess längd, så utgjorde den en linje icke mellan buktens pyntar utan mellan två framför bukten liggande öar. Fråga vore, om detta sätt att avgränsa de inre vattnen överhuvudtaget kunde göra anspråk på folkrättsligt erkännande. Det vore visserligen sant, att under vissa omständigheter beräkningen av kushavet utginge icke från själva kusten utan från öar, som ligga framför kusten. Annorlunda ställde det sig emellertid med beräkningen av bukter som inre vatten. Buktlinjen droges allmänt och med full enhetlighet inom bukten själv från dennas pyntar men icke från några som helst öar, som ligga framför bukten. Det rörde sig med andra ord enligt allmän folkrätt alltid om en linje, som man måste tänka sig dragen från det ena fasta landet till det andra.— Schücking anger som resultat av sin utredning, att den

plats, på vilken ångfartyget »Heinrich Augustin»s beslagtagande ägt rum, icke vore att anse som beståndsdel av det svenska sjöterritoriet.

Schückings till Högsta Domstolen ingivna utredning bemöttes i ett av utrikesdepartementets folkrättssakkunnige, prof. Ö. Undén, avgivet utlåtande, till vilket var fogad en P. M. av arkivarien i departementet T. Gihl, innehållande en detaljgranskning av Schückings argumentering.

Undén framhåller inledningsvis, att beträffande det svenska territorialvattnet i Laholmsbukten gällande författningar, ehuru de icke innehålla en tydligt uttalad allmängiltig regel, dock vila på den förutsättningen att Laholmsbukten är inre svenskt territorialvatten intill linjen Tylö fyr — Hallands Väderö fyr, och att det yttre territorialvattnet (kustvattnet) bör beräknas från denna linje såsom bas och fyra nautiska mil utåt havet. Anledning att avvika från den sålunda av Sverige hävdade beräkningen kunde föreligga allenast för den händelse att den strede mot internationell rätt. Undén skulle därför till undersökning upptaga frågan om Laholmsbukten enligt internationell rätt icke finge betraktas såsom inre svenskt territorialvatten. Undén yttrar vidare: »Hela Schückings argumentation behärskas av uppfattningen, att folkrätten måste innehålla en för de särskilda staterna bindande, allmän norm, som föreskriver, vilka bukter må räknas som inre territorialvatten. Hans utredning går ut på att finna, vilken av flera tänkbara regler i så fall är den rätta. Han undersöker och förkastar principen om den dubbla kanonskottsvidden och om den dubbla kustvattensbredden, varefter han stannar vid 10-milsprincipen». Undén övergår därefter till en granskning av Schückings argumentering för 10-milsprincipen. Han uppehåller sig särskilt vid Schückings påstående, att det funnes »en stark tendens inom den nyaste folkrättsvetenskapen att godtaga 10-milsbredden som en allmängiltig norm för bukter». Undén bestrider tillvaron av en sådan tendens, såvitt Schücking menade, att den nyare folkrättsvetenskapen i allmänhet dekretarar 10-milsprincipen såsom allmängiltig och fastslagen rättsnorm. De författare, som i likhet med Schücking ansåge en 10-milsregel för bukter vara gällande folkrätt, vore tvärtom ytterst få. Undén anför citat från ett stort antal folkrättsförfattare — Lawrence, Strupp, Hall, Vorwerk, Hyde, Oppenheim, Rivier, v. Ullmann, Pitt-Cobbet, Sir Cecil Hurst, Westlake, Fauchille — vilka citat, säger Undén, tillfyllest visa, att Schücking ej har något allmännare stöd för sin tes om 10-milsprincipen såsom en bindande folkrättslig norm. Men, fortsätter Undén, även om anslutningen till Schückings ståndpunkt hade varit långt allmännare än den i själva verket är, hade därmed icke någon akt av internationell lagstiftning förelegat. Det vittnade om överskattning av den folkrättsliga doktrinen inflytande, då Schücking anser sig kunna, med åberopande av några få folkrättsförfattare, fränkänna svenska staten Laholmsbukten såsom inre territorialvatten. Schückings principiella ståndpunkt vore inkonsekvent, i det han å ena sidan icke ville påstå, att en

schematisk folkrättslig regel existerade rörande kusthavets bredd — han ville exempelvis icke bestrida Sveriges rätt till fyra mils utsträckning för kustvattnet — men å andra sidan påstode, att en dylik schematisk regel utbildat sig i fråga om bukter. Frågan om kustvattnets beräkning vid bukter voré ju dock endast en detalj av det större spörsmålet. Det vore redan därför ohållbart att upphöja en viss åsikt i denna detaljfråga till gällande rättslig norm, när man medgäve, att 3-milsprincipen för kustvattnet ej hade denna karaktär. Enligt Schückings principer borde svenska regeringen kunna beräkna ett kustvatten, sträckande sig efter kustens vindlingar, men av sådan bredd, att platsen för det tyska fartygets trålfiske ändock kommit att ligga på svenskt kustvattensområde.

»I fall man mera realistiskt betraktar rättsläget», yttrar Undén vidare, »framstår det snarare på följande sätt:

Sedan gammalt ha motsatta intressen gjort sig gällande mellan strandstaten och främmande stater angående utsträckningen och innebörden av territorialvattnet. Dock mildras motsättningarna dels av den omständigheten att strandstaten icke endast har fördelar av ett omfattande territorialvatten utan även nackdelar (t. ex. förpliktelser under krigstid), dels ock av det förhållandet att strandstaten i sin tur oftast har intresse av att andra stater ej bestämma sina territorialvatten alltför vidsträckt. Intressemotsättningen har lett till ett visst jämviktsläge, som uttryckes i de allmänt vedertagna principerna om kanonskottvidd (eller synvidd) för beräkning av kustvattnets utsträckning och om dubbla detta mått för beräkningen av de vikar, som kunna hänföras såsom inre territorialvatten. Dessa principer angiva emellertid inga bestämda mått, vilket lätt inses. De uttrycka snarare den satsen, att en stat kan inom rimliga, relativt vida gränser (kanonskottvidden) själv bestämma utsträckningen av sitt territorialvatten. I praktiken ha emellertid åtskilliga stater till inre territorialvatten hänfört även mycket vida bukter, vanligen på den grund, att de ansett sig ha vitala intressen i att upprätthålla en sådan ståndpunkt. Folkrättsvetenskapen har stundom sökt bringa dessa avvikelser in under en allmännare kategori genom uppställandet av begreppet historiska bukter. Därest vittnesbörd från gången tid kunna uppvisas angående strandstatens uppfattning av bukten såsom territorialvatten, förklaras detta utgöra tillräcklig grund för att alltjämt erkänna dess territoriella karaktär. Andra stater ha också betydande intresse av att förklara vissa bukter territoriella. Men om däri ej förekommit krigshändelser, som givit upphov till rättstvister för längre tid sedan, och sålunda bestämda vittnesbörd om äldre uppfattning ej kunna framvisas, skulle dessa bukter ej kunna tillerkännas privilegiet såsom 'historiska'. Beträffande Laholmsbukten finnes ej anledning antaga annat än att svenska myndigheter skulle ha betraktat den såsom svenskt territorium för 100 eller 50 år sedan lika väl som för 25 år sedan, då vittnesbörd därom finnes, eller under senaste världskriget. Begreppet 'historisk bukt' är med andra ord ganska god-

tyckligt och uppställt under ensidigt hänsynstagande till vissa omständigheter. Därest en internationell överenskommelse komme till stånd rörande territorialvattnets utsträckning, skulle säkerligen de stater, som anse sig ha stort intresse därav, genom särskilda förbehåll taga i anspråk för vissa sina vikar samma privilegium som andra stater för sina 'historiska bukter'.»

Resultatet av sin utredning sammanfattar Undén i uttalandet, att de regler, som få anses enligt svensk rätt gälla för beräkningen av kustvattnet utanför Laholmsbukten, icke stå i strid med internationell rätt.

Arkivarien Gihls P. M. innehåller en detaljgranskning av Schüchtings argumentering. Den inledes med en utredning om innebörden av den 1910 i Haag avkunnade skiljedomen; det konstateras därvid, att skiljedomstolen endast fattat såsom sin uppgift att giva en tolkning av den 1818 mellan England och Förenta Staterna avslutade fiskerikonventionen, och att den i detta hänseende funnit, att ordet »bukt» borde fattas i sin rent geografiska bemärkelse. Domstolen hade således icke ansett sig behöva taga ståndpunkt till frågan om rätta begränsningen för territorialvatten enligt nu gällande folkrättsliga regler och några direkta slutsatser i detta avseende kunde således icke dragas ur själva domslutet. Däremot innehölle motiveringen uttalanden av mera principiell innebörd, som tillåte vissa slutsatser rörande domstolens allmänna ståndpunkt beträffande territorialvattnets beräkning i bukter. Dessa slutsatser vore huvudsakligen av negativ art och kunde sammanfattas på följande sätt: 1) den metod, som användes för beräkning av territorialvattnet i allmänhet (i ifrågavarande fall tremilsgränsen) är icke tillämplig på bukter; 2) icke heller kunna de i vissa senare internationella aktstycken införda reglerna om 10- eller 12-milslinjen som högsta bredd för territoriella bukter anses utgöra allmänt gällande folkrättsliga regler; 3) konventioner, lagar och gammal hävd äro visserligen goda grunder för att förklara en bukt för territoriell (principen om de s. k. historiska bukterna); men å andra sidan bör frånvaron av dylika fakta ej medföra, att en bukt bör anses vara underkastad tre-milsregeln (och tydligen icke heller 10- eller 12-milsreglerna, vilka ju enligt domstolens uppfattning likaså litet som tre-milsregeln ha någon allmän folkrättslig giltighet i fråga om gränsen för territorialvattnet vid bukter). Att domstolen i sin rekommendation funnit lämpligt att anbefalla 10-milsregeln motiverades åter därmed att det vore fråga om *brittiska* bukter och att Storbritannien vid åtskilliga tillfällen i överenskommelser med främmande makter antagit regeln om 10-milslinjen. Motiveringen för Dragos särskilda votum, enligt vilket 10-milsregeln borde ha upptagits i själva domslutet, vore alldeles densamma som för domstolens rekommendation. Men härav följde att man lika litet av Dragos votum som av domstolens rekommendation kunde draga den slutsatsen, att regeln om 10-milslinjen vid bukter skulle utgöra en allmän folkrättslig regel. — Domstolen hade i sin motivering uttalat, att strandstatens in-

tresse av kontroll över sjöterritoriet är mera utpräglat när det gäller en bukt än när det gäller en öppen kust. Till denna synpunkt kunde läggas ännu en: att främmande staters intresse av upprätthållandet av principen om havets frihet är mindre i fråga om en bukt än i fråga om en öppen kust. Detta hade kommit till uttryck däri, att passagerätten (rätten till »passage inoffensif») icke ägde rum i bukter, vilka sålunda vore jämställda med inre vattendrag. De två anförda omständigheterna: strandstatens starkare intresse av kontroll över en bukt än över vattenområdet vid öppna kusten och främmande staters svagare intresse av att principen om havens frihet tillämpades å bukter utgjorde tillräcklig förklaring till att de sedvanliga reglerna för territorialvattnets begränsning icke vore tillämpliga å bukter. Då för dessas vidkommande ej heller funnes någon allmän internationell-rättslig regel om viss högsta mynningsbredd, måste en bukts karaktär av territoriell eller icke territoriell avgöras från fall till fall med hänsyn å ena sidan till statens intresse av kontroll över bukten och å andra sidan buktens geografiska beskaffenhet, och det funnes ingen annan auktoritet, som kunde träffa detta avgörande, än strandstaten själv, som alltså ägde att inom rimliga gränser bestämma, vilka av dess bukter skulle anses vara territoriella. — Schücking hade i sitt utlåtande antagit, att svenska regeringen vore beredd att erkänna, att det endast funnes två synpunkter, ur vilka en bukt kunde reklameras såsom kuststatens eget vatten, nämligen att bukten hade en viss bredd eller att den vore en historisk bukt. Menade Schücking med viss bredd en viss bestämd maximibredd, hade svenska regeringen ingen anledning att erkänna de av S. uppställda alternativen såsom de enda av folkrätten godkända. Härvid kunde svenska regeringen stödja sig på Haagskiljedomen av 1910, varav framginge 1) att skiljedomstolen icke ansett att de omtalade 6-, 10- eller 12-milsreglerna äga någon allmän folkrättslig giltighet, 2) att karaktären av s. k. »historisk bukt» icke vore en nödvändig förutsättning för att en bukt, vars bredd överstege de nyss angivna måtten, skulle anses vara underkastad strandstatens suveränitet. Att de av Schücking uppställda tvenne normerna ingalunda ägde den exklusiva giltighet, som han ville tillmäta dem, framginge ytterligare av den folkrättsliga doktrinen och de särskilda staternas praxis.

I sin fortsatta granskning av Schückings framställning ur synpunkten av internationellrättslig doktrin och praxis uppehåller sig Gihl särskilt vid Schückings argumentering för 10-milsregeln och konstaterar därvid att 1882 års Nordsjö-konvention — ett av Schückings viktigaste argument för 10-milsregeln — av de fördragsslutande staterna själva icke uppfattas såsom avseende att giva en allmän regel för utsträckningen av ens deras egna sjöterritorier, utan endast såsom avseende att ange gränserna för deras exklusiva fiskeområden i Nordsjön. Än mindre kunde traktaten anses giva någon regel med allmän folkrättslig giltighet rörande territorialvattnets utsträckning. Då svenska regeringen på sin tid förelagt

riksdagen konventionen till antagande hade den hyst den uppfattningen, att de i konventionen fastställda fiskegränserna visserligen ej överensstämde med Sveriges territorialgräns, men att denna i alla händelser ej skulle komma att av konventionen beröras, emedan östgränsen för konventionens giltighetsområde vore bestämd på så sätt, att Sveriges sjöterritorium lämnades helt utanför detsamma.

Med avseende på den svenska rättens ståndpunkt till frågan om territorialvattnets beräkning vid bukter uppehåller sig Gihl särskilt vid 1912 års neutralitetsregler samt de av 1899 och 1907 års fiskerikonventioner med Danmark föranledda författningarna. Att den i sistnämnda författningar innefattade föreskriften, att danskarne ägde rätt att fiska intill $\frac{3}{4}$ geografisk mil från Hallands Väderö — Tylö-linjen avsåge att giva de danska fiskarne en förmån framför andra utländska undersåtar, framginge oförtydligt av statsrådsprotokollet i ärendet, varav ett utdrag meddelas. Av grunderna för nämnda författningar framginge, att Sveriges yttre territorialvatten vid Laholmsbukten skall beräknas med utgångspunkt från linjen Hallands Väderö fyr — Tylö fyr. Detta vore varken med avseende på hela buktens hänförande till inre svenskt territorialvatten eller med avseende på det yttre territorialvattnets beräkning med utgångspunkt från öarna någon i svensk eller skandinavisk rätt enastående eller eljest okänd regel. Tvärtom hade svenska regeringen redan tidigare haft tillfälle att taga ställning till ett liknande fall och därvid förfäktat samma grundsatser, vilka även omfattats av svensk folkrättslig doktrin. Utgångspunkten hade visserligen då varit ett norskt rättsfall — en 1869 utfärdad författning rörande fiskegränsen utanför Söndermöre fögderi, vilken givit anledning till ett meningsutbyte mellan de Förenade Rikena och Frankrike — men såväl den svenska regeringens som doktrinen uttalanden vore så generellt formulerade, att de ägde betydelse även för svensk rätt. Genom skrifter av skandinaviska författare — Kleen och Aubert — liksom även av utländska författare, såsom Fulton, vore denna skandinaviska rättsståndpunkt känd inom den internationellrättsliga litteraturen. Att metoden att beräkna det yttre territorialvattnet vid bukter med utgångspunkt från en linje, dragen mellan vid buktens mynning belägna öar, ingalunda, som Schücking sökt göra gällande, vore främmande för allmän folkrätt, framginge bl. a. därav, att Haagskiljedomen av 1910 i ett flertal fall använt denna metod, när den exakt angivit gränserna för de omtvistade bukterna. Långt ifrån att vara för folkrätten främmande hade alltså ifrågavarande metod för territorialvattnets beräkning vid bukter av skiljedomstolen i Haag använts som princip vid slitande av en synnerligen betydelsefull internationell rättstvist.

K. Maj:ts utslag, som avkunnades den 14 november 1927, är av följande lydelse:

Genom de i målet avlagda vittnesmålen och eljest förekomna omständigheter är styrkt, att Rebjansky på morgonen ifrågavarande dag bedrivit fiske med trål i närheten av Hallands Väderö å om-

råde, som ostridigt är svenskt fiskevatten, och att Rebjansky där-
efter fortsatt trålfisket norrut till dess fartyget vid middagstiden
samma dag uppbringats.

På de av rådstuvurätten anförda grunder är jämväl den plats,
där uppbringningen skedde, att anse som belägen inom svenskt
fiskevatten.

K. Maj:t finner förty besvären ej föranleda ändring i det slut,
hovrättens utslag innehåller.

* * *

Högsta Domstolens utslag betecknar ett avgörande av stor betydelse av en viktig fråga rörande vår sjögräns. I motsats till hovrätten, som i sitt utslag icke tager ställning till frågan om det omtvistade områdets natur av svenskt territorialvatten, men i likhet med rådhusrätten i Halmstad har Högsta Domstolen fattat ståndpunkt till frågan om gränsen för det svenska fiskevattnet vid Laholmsbukten och finner, att såväl den plats, där »Heinrich Augustin» uppbringades, som den plats, där fartyget tidigare på dagen använts till trålfiske, finge anses som svenskt fiskevatten. Även med avseende på motiveringen ansluter sig Högsta Domstolen till rådhusrätten, som ju ansett den i ovan refererade inlagor ofta omtalade dansk-svenska fiskerikonventionen av 1899 utvisa, att både den svenska och den danska regeringen vid konventionens avslutande utgått från, att den yttre gränsen för det svenska fiskevattnet utanför Laholmsbukten sträckte sig på ett avstånd av en geografisk mil räknat från linjen Hallands Väderö fyr — Tylö fyr. Denna motivering berör tydligen direkt endast frågan om gränsen för svenskt fiskevatten utanför Laholmsbukten. Fråga är emellertid, om icke en vidsträcktare betydelse kan tilläggas den bevisföring, som ligger till grund för utslaget. Då det ej finnes några skäl, varför Laholmsbukten skulle intaga en särställning i förhållande till andra svenska bukter och vikar, kan man ifrågasätta, om icke fiskegränsen utmed hela svenska kusten bör beräknas med utgångspunkt från linjer, dragna över bukternas och vikarnas mynning. Fiskegränsen skulle då komma att dragas på samma sätt som i fråga om neutralitetsgränsen är bestämt i 1912 års neutralitetsregler, där vikar ävensom vatten beläget emellan och innanför svenska öar, holmar och skär, som icke ständigt av havet översköljas, förklaras vara inre territorialvatten. Samma bestämmelse återfinnes i K. kungörelsen den 21 november 1925 angående främmande örlogsfartygs och militära luftfartygs tillträde i fred till svenskt territorium. I samband härmed förtjänar det även att nämnas, att samma regler nyligen föreskrivits för tullgränsens beräkning, nämligen i bestämmelserna om Sveriges tullområde i § 1 av den nya Tullstadgan den 7 oktober 1927.

T. G—l.

II. Statistik och ekonomi.

Nordiska statistikermötet i Stockholm 1927. Det har länge varit brukligt att cheferna för de nordiska ländernas statistiska äm-

betsverk och deras medhjälpare tid efter annan samlats till överläggning rörande fackliga frågor av gemensamt intresse. Dessa möten ha beklagligtvis hittills alltid varit slutna möten mellan sagda representanter. Så ock denna gång, då mötet i fråga förlagts till Stockholm i slutet av september månad. Det måste därför betraktas som ett synnerligen lyckligt och efterföljansvärt uppslag, att Statistiska Föreningen i Stockholm nu begagnat tillfället när dessa representanter ändå voro samlade, till att utlysa en mera allmän nordisk statistikerkongress i Stockholm den 27 och 28 september.

Ett betydande antal statistici från alla de nordiska länderna, inklusive Island, hade hörsammat statistiska föreningens inbjudan och de två kongressdagarna förlöpte med mycket givande förhandlingar och särdeles angenäma och kordiala samkväm. Föredragningslistan upptog följande föredrag: Av Fuldmægtig H. H ö s t, Danmark, över *Statistik över arbetslönen som produktionskostnad*; av Avdelningschefen, dr. H. T u d e e r, Finland, över *Några synpunkter angående konjunkturstatistiken*; av Chefen för Islands statistik dr. T. T o r s t e i n s o n, över icke uppgivet ämne (tyvärr hade jag ej tillfälle åhöra detta föredrag); av Direktören och chefen för Norges statistiska centralbyrå, G u n n a r J a h n, över *Några erfarenheter och resultat av norska dödlighetsundersökningar* samt av Sekreteraren i socialstyrelsen H u g o H e y m a n, över *Levnadskostnadsstatistik som grundval för lönesättning*. Över flertalet föredrag hade sammanträngda referat på förhand tryckts och utdelats till de närvarande, vilket underlättade diskussionen, som också i några fall blev ganska livlig, särskilt efter de två första föredragen samt efter direktör Jahns föredrag. I allmänhet rörde sig föredragen företrädesvis om praktiska tillämpningsfrågor. Det enda som bragte några egentligen vetenskapliga problem under debatt var Jahns föredrag och detta föredrag blev också, trots de ganska negativa resultat, i vilka undersökningen utmynnade, det enligt undertecknads uppfattning mest givande av dem alla. Detta ej minst genom den efterföljande diskussionen, som, särskilt genom docenten E d i n s kritik och redogörelse för egna erfarenheter, kom att röra sig om allmänare demografiska metodfrågor av just nu synnerligen aktuell beskaffenhet. Det är att hoppas att de här framkomna synpunkterna beträffande bestämningen av ej blott dödligheten utan också den äktenskapliga fruktsamheten inom olika samhällslager bliva i tillämplig mån beaktade vid den stundande folkräkningen och den därefter följande bearbetningen av materialet beträffande befolkningsrörelsen. Edins tes var, att den enda möjligheten att komma åt avgränsade samhällslagers eller inkomstklassers dödlighet och fruktsamhet är att i folkräkningsmaterialet identifiera de efterföl-

jande årens dödsfall och nedkomster. Även om andra möjligheter måhända finnas är det dock visst att de, jämförda med identifieringsmetoden, endast kunna betraktas som palliativ. Är identifieringsvägen överhuvud framkomlig, något som Edin ansåg sig kunna betyga på grundval av egna omfattande försök, så leder denna väg så säkert till hållbara och betydelsefulla resultat, att den officiella statistiken icke får lov att väja för de därmed eventuellt förknippade mödorna och kostnaderna. Det är att hoppas att doc. Edin med allra snaraste i tryck framlägger en mera detaljerad redogörelse för sina undersökningar efter denna metod och för de vunna resultaten.

Den statistiska kongressen i Stockholm rönt så stor anslutning och uppmärksamhet, att det vore i hög grad önskligt om vår statistiska förenings initiativ upptogs av de övriga nordiska ländernas statistiska föreningar så, att även i framtiden dylika allmänna kongresser komma att äga rum i anslutning till de sedvanliga, mera slutna mötena mellan de statistiska ämbetsverkens ledande personer. Just med hänsyn till en fortsättning på den inslagna vägen torde det emellertid vara motiverat att giva uttryck åt ett par önskemål. För det första framstår det som önskligt att vid nästa kongress inbjudan utfärdas i mera god tid och att denna ej allenast avser att samla fackmännen till diskussion om givna ämnen, enligt på förhand uppgjort föredragsprogram. Det vore lyckligare om de inbjudna jämväl anmodades att anmäla egna föredrag. För det andra vore det lämpligt att inbjudan utsträcktes till statistikens samtliga utövare, gynnare och vänner och icke inskränktes blott till dem, som för tillfället äro medlemmar av de statistiska föreningarna. Till sist en erinran, som den nu passerade kongressen, hur lyckad den än varit, dock synes giva anledning till. Det är helt naturligt att statistici i företrädesvis praktisk verksamhet intressera sig framför allt för tillämpningsfrågor, d. v. s. för de områden eller vetenskaper inom vilka deras tjänster blivit eller bliva tagna i anspråk. Men det finnes också en *teoretisk statistisk vetenskap*, som från mera allmänna synpunkter behandlar *principerna* för statistiska tjänsters fullgörande och ej allenast *sättet* därför. I en tid, då samtliga Nordens universitet äga företrädare för denna vetenskap, vore det icke ur vägen, att de statistiska kongresserna ansåge det angeläget att på programmet upptaga någon eller några frågor av sådan mera principiell natur.

Internationella befolkningskonferensen i Genève. Den 30 aug.—3 sept. detta år samlades i Genève ett 150-tal personer till en

»World Population Conference». Initiativet lär ha utgått från Amerika och ändamålet var att diskutera befolkningsfrågan ur strängt vetenskapliga och objektiva synpunkter. För det vidare arbetet i samma anda bildades vid konferensen en världsunion med permanent organisation, och det är meningen att liknande konferenser i framtiden skola sammankallas genom unionens försorg.

Vid konferensen presiderade den kände engelske statistikern Sir Bernhard Mallet (f. d. chef för Englands officiella befolkningsstatistik) och bland deltagarna voro ett stort antal länder representerade, särskilt talrikt England, Förenta Staterna, Frankrike, Tyskland samt Sverige. Sekreteriatet förestods av Mrs Margaret Sanger, känd amerikansk förkämpe för den s. k. födelsekontrollen. Många beaktansvärda föredrag och diskussionsinlägg utfyllde förhandlingarna. Referat därav äro lämnade i konferensens tidning (*Journal of the World Population Conference* nrs 1—3). Utförligare referat äro att vänta i de av Mrs Sanger utredigerade förhandlingarna (Arnold and Co, London).

Statistiken som språkvetenskaplig metod. I *Arkiv för Nordisk Filologi XLIII, Ny Följd XXXIX*, har prof. Nat. Beckman publicerat en intressant uppsats »Några ord om statistiken såsom språkvetenskaplig metod». Uppsatsen är helt kort (ca 17 sidor) och den behandlar, till stor del i form av exempel, några i och för sig ganska enkla statistiska problem. Detta hindrar emellertid icke, att uppsatsen handlar om verkligt väsentliga ting, nämligen om de sannolikhets teoretiska kriterier, som ligga till grund för statistiska slutsatser i allmänhet.

Det är ganska intressant att se, huru de statistiska problem, som uppstå i samband med vissa motlära filologiska undersökningsmetoder (jag dömer här uteslutande av prof. Beckmans konkreta exempel), äro i allt väsentligt desamma, som möta t. ex. medicinaren vid behandlingen av hans kasuistiska material. Svårigheten ligger så till vida icke egentligen i att finna lämpliga numeriska uttryck för den kollektiva egenskap det är fråga om. Helt sedvanliga procentberäkningar äro här merendels till fyllest. Svårigheten ligger i stället i dessa procenttals bedömande med hänsyn till, att materialet som regel är ganska litet. Är ett material *mycket litet* är det självklart, att en viss företeelse (t. ex. en viss ändelse) däri kan förekomma relativt oftare än en annan, utan att detta behöver bero på att en sådan olikhet i frekvensen verkligen är något i och för sig typiskt för de bakom materialet liggande orsaksbetingelserna. I tio kast med en tärning kan man t. ex. mycket väl få dubbelt så många sexor som ettor utan att därför behöva misstänka, att tärningen är falsk. Detta har naturligtvis filologerna liksom andra i allmänhet haft på känn, likaså ha de på känn, att, om i ett *mycket stort* material en företeelse är relativt sett betydligt vanligare än en annan, någon särskild orsak härtill måste vara för handen. Den egentliga svårigheten uppstår, då materialet är någorlunda, men ej mycket stort. Då kan en viss differens mellan två företeelsers frekvens vara ett slumpens verk, medan en annan, större differens icke rätt gärna kan avfärdas såsom tillfällig. Frågan blir då, huru stora differenser i ett material av given storlek rimligen kunna skyllas på slumpens spel, eller omvänt, hur stor den minsta differens är,

som jag kan våga taga till intäkt för ett bestämt argument. Å andra sidan uppstår frågan, hur stort materialet minst bör vara för att en differens av given storlek (t. ex. enligt någon viss hypotes) skall manifesteras sig utan att tvivel om dess verkliga existens skola ha rimlig fog för sig. Det så kallade Bernoulliska teoremet i sannolikhetskalkylen ger i många fall svaret på dessa frågor och i andra fall erbjuder den allmänna s. k. fel- eller observationsteorien de behöfliga kriterierna. Prof. Beckman begränsar sig till vissa schematiskt enkla fall, men av hans uttalanden synes framgå, att det är just dylika fall, som vid den numera gängse språkvetenskapliga analysmetoden träder i förgrunden. Det är emellertid uppenbart av den pregnanta och, så vitt jag kunnat finna, i allt väsentligt oklanderliga form, vari de ifrågavarande statistiska kriterierna här beskrivas och genom exempel illustreras, att uppsatsens författare måste ha satt sig betydligt djupare in i hithörande teori, än som omedelbart framgår av den användning han gör av densamma. Man kan med anledning härav våga hoppas att prof. Beckmans försök skall komma att av hans kolleger tillfallo uppskattas, och att därigenom i den språkvetenskapliga statistiken, liksom förut i den medicinska, en större försiktighet och exaktare prövningsmetod skall vinna insteg.

Befolkningsprognoser. Sedan prof. A. L. Bowley, London, för omkring fyra år sedan (*Economic Journal*, 1924) gjorde en första, mera uppmärksammas början — ansatser i samma riktning torde nog även tidigare kunna spåras i litteraturen — ha vissa konstruktiva beräkningar, som vi för korthets skull kunna giva namnet *befolkningsprognoser*, alltmera tilldragit sig befolkningsstatistikernas intresse. Bowleys beräkningar, vilka avsågo Storbritanniens befolkning under ca 90 år fram i tiden, gingo helt enkelt ut på att räknemässigt följa folktalets och åldersfördelningens utveckling, sådan den skulle komma att ställa sig, om nutida årliga antal födelser samt nutida dödlighet (åldersklass för åldersklass) bleve oförändrat bestående och ingen ut- eller invandring ägde rum. Det hela var ett räkneexperiment, avseende att visa, vilken inverkan på befolkningen den nuvarande nataliteten och dödligheten i längden måste få, om den icke ändras vare sig uppåt eller nedåt. Och syftet var att skaffa en inblick i befolkningsrörelsens mekanism, d. v. s. i det sätt, varpå en given befolkning reagerar under vissa antagna betingelser, däremot knappast att *profetera* rörande befolkningens framtid, ehuru givetvis varje diskussion av befolkningsfrågan, med försök att draga slutsatsen rörande framtiden, först av allt förutsätter kännedom om mekanismen ifråga. Redan året därpå (*Metron*, 1925) offentliggjorde prof. Greenwood en liknande beräkning för England och Wales, varvid försöket att profetera nog varit mera framträdande. Beräkningen inskränkte sig också här till den mera överskådliga

tiden intill år 1941 och grundade sig på förutsättningar angående nativitet och dödlighet, som mera anpassa sig till vad man sannolikt kan vänta i verkligheten. I en senare serie beräkningar, utförda på uppdrag av den förberedande kommittén för den ekonomiska världskonferensen i Genève (Folkförbundets publikation C. E. C. P. 59, okt. 1926), har prof. Bowley publicerat överslag för elva olika länder, varvid han dock inskränker sig till den vuxna befolkningen i ålder över 15 år, fram till år 1941. Eftersom denna befolkning redan var född vid tiden för beräkningarnas utförande, erfordrades uppenbarligen härvid inga som helst antaganden angående nativiteten, utau det hela var en framskrivning av nu existerande befolkning under antagande av given dödlighetstabell, sålunda en kalkyl av principiellt alldeles samma art som de, på vilka varje livförsäkringsbolag enligt lag grundar sin ekonomi.

För *Sverige* har liknande beräkningar utförts dels av docenten Cramér (Besparingskommittén och Pensionsförsäkringen, Skattebetalarnas Förening, Stockholm 1925), vilka beräkningar utgingo från antagandet av en konstant framtida fruktsamhet samt åldersdomsförsäkringskommitténs hypotetiska dödlighetstabell och närmast avsågo att bilda grundvalen för en uppskattning av pensionsfondens framtida belopp, dels av undertecknad (Ekon. Tidskrift, aug. 1926), varvid jag i rent teoretiskt intresse gjorde utförligare beräkningar under ett flertal olika, alternativa antaganden angående fruktsamhet och dödlighet. Vidare beräkningar för Sveriges befolkning i de produktionskraftiga åldrarna hava publicerats av aktuarien Silén (Sociala och kommunala Spörsmål, okt. 1926) samt, på uppdrag av Stockholms stads statistiska kontor, även särskilt för Stockholm. (Se J. Guinchard: Stat. förutberäkningar av skolbarnens antal i Stockholm. Sv. stadsförbundets tidskrift häft 7. 1926).

För *Danmark* har problemet tagits upp av ingen mindre än chefen för Danmarks statistiska departement, Departementschefen Ad. Jensen (Meddelelser om Danmarks Antropologi, II. Bind, 3. Afdeling, 1927), som räknat efter två olika hypoteser, och i *Norge* har problemet ansetts ha så stort intresse, att dess statistiska centralbyrå själv tagit upp detsamma och publicerat resultatet i den officiella befolkningsberättelsen (Folkemengdens bevegelse 1911—20, Norges officielle Statistikk VIII. 6, utg. i nov. 1926). Dessa senare beräkningar grunda sig på förutsättningen, att den absoluta nativiteten kommer att stiga något. Betydligt mera detaljerade beräkningar ha från officiellt håll utförts och publicerats i *Tyskland*. (Statistisches Reichsamt: Bewegung der Bevölkerung 1922—1923, Berlin 1926).

För samtliga de befolkningar, rörande vilka beräkningar utförts (utom Norges) har åtminstone en av de använda hypoteserna varit den, att nuvarande dödlighetstabell och nuvarande absoluta födelse-tal skall bli bestående. För dessa befolkningar kan man alltså göra en jämförelse av resultat, erhållna under principiellt sett

samma förutsättningar. En sådan jämförelse är av största intresse, men kan jag ej här närmre ingå därpå, utan vill endast anmärka att stora olikheter här framträda. Detta visar i hur hög grad den framtida utvecklingsgången av en befolkning betingas av dess förutgående utvecklingsgång och nuvarande sammansättning, och hur svårt det i verkligheten är att utan vidare kunna förutse effekten i det kommande av en viss, antagen utveckling av nativiteten och dödligheten. Det är just på grund av den sålunda illustrerade svårigheten, som befolkningsstatistikernas beräkningar här bliva av så stor betydelse som grundval för varje diskussion av befolkningsfrågan.

De befolkningsprognoser, som i det föregående berörts, grunda sig på en framskrivning av varje nu levande generation (årskull) under antagande av visst dödlighetsförlopp samt, i vissa fall, på en framskrivning även av framtida generationer, vilkas begynnelse-numerär (antal vid födelsen) hypotetiskt fastställts. I princip är detta en kalkyl av alldeles samma slag som den en finansminister utför, då han uppgör budgeten för det kommande året. Här äro tillgångarna nogt kända, vissa inkomster och utgifter på förhand givna och endast en del sådana av hypotetisk art. Vid befolkningsprognosen utgöras *tillgångarna* av vår nuvarande befolkning, vilken ju är nogt känd såväl till storlek som till inre sammansättning, t. ex. efter ålder, kön och civilstånd. *Inkomsterna* utgöras av födelser och invandringar, *utgifterna* av dödsfall och utvandringar. För dessa poster kunna vi för en riklig framtid (t. ex. 20 år) — och liksom beträffande finansministerns budgetberäkningar, med reservation för katastrofer — ange vissa minimi- och maximibelopp. Räkna vi med dessa komma vi till *extremerna* av den utvecklingsgång, som i framtiden kan väntas: det som här gör verkliga prognoser möjliga för den närmaste tiden är, att dessa extremer visa sig först längre fram avsevärt skilja sig från varandra och gå i sär. Av en helt annan art äro de förutberäkningar av befolkningars storlek, som på vissa håll utförts efter en av den amerikanske biologen Pearl angiven metod. Där tillgår det så, att en viss matematisk kurva anpassas till serien av folkmängden i det förgångna, upp till nuvarande tid, varefter kurvan vidare konstrueras för framtiden. Detta är i principen ungefär samma, som då man medelst harmonisk analys uppdelar ekonomiska företeelser (t. ex. priser eller produktionsvärden) i periodiska cyklar och sedan *extrapolerar* dessa in i framtiden. Rätt och försiktigt handhavd kan också Pearls metod givetvis lämna vissa värdefulla anvisningar för den närmaste tiden, men, alldeles fränsett huruvida tillbörlig försiktighet verkligen iakttagits, har metoden i varje fall den nackdelen, att den icke såsom den Bowley'ska ger upplysning om mekanismen av befolkningsrörelsen, sådan denna manifesterar sig genom de inre förskjutningarna i åldersfördelningen m. m.

S. D. W.

LITTERATURGRANSKNINGAR.

C. A. REUTERSKIÖLD: *Den svenska förvaltningsrättens system.* Skrifter utgivna av K. Humanistiska Vetenskaps-Samfundet i Uppsala. 24: 1. Uppsala 1927. 57 s. Kr. 1:75.

DENSAMME: *Den svenska statsstyrelsens organisation.* Några grundlinjer för stats- och förvaltningsrättsliga studier. Uppsala 1927. 129 s. Kr. 3:50.

Det är en hart otrolig verksamhetslust och arbetsförmåga, som kommer till uttryck i professor Reuterskiölds produktion. År 1926 var hans mer än tusensidiga grundlagsedition färdig; redan följande år har han av trycket utgivit ovanstående tvenne skrifter, av vilka den ena berör den svenska förvaltningsrättens med anknytande discipliners vetenskapliga stomme, den andra behandlar centrala delar av det svenska samhällsskicket. Och allt detta har författaren åstadkommit vid sidan av sitt arbete såsom riksdagsman och utskottsledamot, vilka sistnämnda uppgifter han dessutom skött och skött energiskt jämsides med undervisning och examination vid professorsämbetet i Uppsala.

Båda de nu föreliggande skrifterna behandla förvaltningsrättsliga ämnen. De bekräfta ytterligare, vad redan förut varit känt, att professor Reuterskiöld är den, vilken inlett det rättsvetenskapliga arbetet inom denna disciplin, ehuru han nu anspråkslöst vill själv träda åt sidan för att framställa sin företrädare, professor Blomberg, såsom den egentlige banbrytaren på detta fält; längre än till utanverken nådde dock knappast denne i »Den nordiska förvaltningsrätten» (1887—89). Redan Blomberg, vilken var den förste innehavaren av nuvarande lärostolen i stats-, folk- och förvaltningsrätt, betraktade emellertid, enligt vad professor Reuterskiöld nu upplyser, förvaltningsrätten såsom det viktigaste av professurens tre ämnen. Vilken jättelik utveckling har icke förvaltningen undergått sedan dess! Med all rätt kan professor Reuterskiöld framhålla, att »hela det moderna samhällets och den moderna rättens struktur medför ... att förvaltningsrätten ... efter hand måste erhålla en betydelse, jämförlig med den, som i äldre tid och för äldre rätt tillkom privaträtten». Förvaltningsrätten har härigenom blivit det otvivelaktiga huvudämnet, medan statsrätten — där juridisk tolk-

ning alltmera undanskjutits till förmån för historisk men framför allt politisk, och detta i ordets sämre mening — förvandlas till ett biämne, vars enda betydelse blir att giva de juris studerande ett för de juridiska studierna nödigt mått av allmänbildning ifråga om statsmakternas inbördes ställning och riksdagens arbetsformer; övriga delen av ämnet bör då behandlas inom förvaltningsrätten och andra juridiska discipliner.

Det är icke en tillfällighet, att förvaltningsrätten erkändes såsom juridisk disciplin under det tidevarv, då merkantilismen nådde sitt doktrinära skede; det var 1741 Anders Berch utnämndes till innehavare av den nyinrättade lärostolen i jurisprudentia œconomiae et commerciorum. Det är även självfallet, att förvaltningsrätten under 1800-talet råkade i lägervall. Liberalismen och förvaltningen äro principiella fiender. I den mån samhället i överensstämmelse med denna politiska idé grundläggande åskådningssätt inskränker sin verksamhet till reglering av föreliggande rättstvister, i den mån kan också förvaltningsapparaten inskränkas till ett minimum. Skulle däremot det socialdemokratiska programmet för samhällets gestaltning genomföras, skulle förvaltningsrätten få en verklig storhetstid och erhålla den dominerande positionen inom den juridiska fakulteten — sannolikt skulle förvaltningsrätten då behöva uppdelas i flera discipliner. Förvaltningsrättens innehåll bestämmes nämligen av varje tids uppfattning om statsverksamhetens omfattning, sådan denna uppfattning återspeglas i lagstiftningen. Ju flera uppgifter staten anses böra taga på sig, ju större fält får förvaltningsrätten att bearbeta. Det föreligger alltså knappast anledning till förvåning, att såsom följd av de senaste årtiondenas oerhörda utökning av statsverksamheten förvaltningsrätten blivit ett av den juridiska fakultetens huvudämnen. Alla dagens politiska partier hava främjat denna utveckling. I första hand givetvis det socialdemokratiska, men även de övriga. Ropa ej de frisinnade på förbud; vem skall tillse att dylika upprätthållas, om ej förvaltningen? De från konservativt håll stundom resta kraven på statsingripande i en eller annan form till näringarnas skydd, vad skulle deras realiserande medföra, om ej en utvidgning av förvaltningsverksamheten? Och liberalerna! Har ej ur deras krets utgått den omfattande spritbyråkratien, den mest frihetsfientliga förvaltningsgren, som det svenska samhället sedan den rabiataste merkantilismens tid inrymt?

Nu sammanfalla visserligen icke förvaltning och förvaltningsrätt, lika litet som förvaltningsrätten motsvarar den äldre jurisprudentia œconomiae et commerciorum. Sistnämnda disciplin indelades av Berch i politie, œconomie och cammarvetenskap, men av dessa har den senaste uppgått i finansrätten och œconomien delvis i den speciella privaträtten. Å andra sidan kunna förvaltningsorganen, exempelvis en överexekutor, såsom professor Reuterskiöld framhåller, tillämpa annan rätt än förvaltningsrätt. Vad som på antydde sätt frångått förvaltningsrätten har den emellertid fått mångdubbelt ersatt genom tillkomsten av nya lagar och författningar i hundra- om icke tusental. Förvaltningsrättsvetenskapens

första uppgift måste då bli att bringa reda i materialets förvirrande mångfald, uppbygga den stomme, där man sedan på lämpligaste sätt kan inplacera de olika förvaltningsgrenarna, så att man har möjlighet till en överblick över disciplinens hela fält. Jämsides med detta arbete bör då den nödiga avgränsningen mot övriga juridiska discipliner verkställas. Det är dessa spörsmål, som professor Reuterskiöld förelagt sig och på vilka han givit klarläggande svar i »Den svenska förvaltningsrättens system».

En praktisk indelning av förvaltningsrätten måste utgå från två synpunkter¹. Den ena är förvaltningsverksamhetens subjekt, vilket i det svenska samhället framför allt är stat, kyrka och kommun, varigenom förvaltningen sålunda blir statsförvaltning, kyrkoförvaltning och kommunalförvaltning. Den andra är, att man inom förvaltningsrätten liksom inom övriga större rättsvetenskapliga discipliner måste skilja mellan en del, innehållande de allmänna, grundläggande begreppen, och en del, innefattande de särskilda reglerna om sättet för förverkligande av förvaltningens ändamål, samhällslivets ostörda gång eller, som Berch uttryckte det, »den borgerliga sällheten». Därutöver kan man givetvis göra ytterligare indelningar och klassifikationer, i den mån man anser sådant lämpligt.

Professor Reuterskiöld indelar nu i »Den svenska förvaltningsrättens system» förvaltningsrätten i dels den allmänna statliga förvaltningen, dels specialförvaltningen, vilken är statlig specialförvaltning eller icke-statlig specialförvaltning, den senare kyrkorätt och kommunalrätt. Genom införande av termen specialförvaltning brytes alltså i viss mån indelningen efter subjektet, ity att en del av specialförvaltningen, som synes, är statlig; den statliga specialförvaltningen innefattar vad författaren kallar jurisdiktionsrätt samt finansrätt och militärrätt. Då han emellertid samtidigt konstaterar, att dessa grenar i den vetenskapliga bearbetningen falla utanför förvaltningsrätten såsom disciplin, blir dock slutresultatet, att även enligt den av honom valda indelningsgrunden man i realiteten återfaller på tredelningen statsförvaltning, kyrkoförvaltning och kommunalförvaltning.

Den allmänna statliga förvaltningen delar professor Reuterskiöld till en början i formell och materiell förvaltningsrätt. Den förra innehåller de allmänna bestämmelserna: förvaltningsverksamhetens organisation och upprätthållande samt reglerna om förvaltningsförfarandet. Den andra innefattar »samma förvaltningsverksamhets olika förhållanden och områden». Om terminologien formell och materiell är den bästa, är en sak, varom man tilläventyrs kan hava olika mening, men vad som synes otvivelaktigt är, att en uppdelning på av författaren angivet sätt måste utgöra en grundväsentlig del av ett förvaltningsrättens system. Författaren går emellertid vidare och uppdelar den formella förvaltningsrätten i »organrätt», »driftsrätt» och administrativ processrätt. Vad den sista avdelningen inne-

¹ Jfr denna tidskrift, s. 202 ff.

håller är uppenbart; det är förvaltningsaktsläran, reglerna om vanligt förvaltningsförfarande och om administrativprocessen. Organrätten innefattar helt enkelt myndighetsorganisationen, och driftsrätten dels bestämmelserna om befattningshavares tillsättning och tjänsteförhållanden, avlöning och pension, dels »material- eller medelförvaltning», upptagande upphandlingsreglementet och reglerna om statens egen tillverkning av för statsförvaltningen erforderliga förnödenheter, om värden av statens fasta och lösa egendom, och slutligen om den egentliga medels- eller penningförvaltningen.

Den materiella förvaltningsrätten innefattar i första rummet politi- och socialförvaltningsgrenarna. Begreppen äro här rent faktiskt givna: politi eller polisverksamheten å ena sidan, och den sociala verksamheten å den andra arbeta efter väsentligt olika metoder, varjämte »politi» och »social» verksamhet äro allmänt nyttjade beteckningar. Utom dessa förvaltningsgrenar hänför professor Reuterskiöld till den materiella delen vissa bestämmelser, sammanfattade under det gamla uttrycket »ekonomirätt». Detta synes mig vara en rationell åtgärd. Härigenom lyckas författaren onekligen till en naturlig gren av den »materiella» förvaltningsrätten sammanföra först hela den administrativa näringsrätten, vidare reglerna om alla statliga och halvstatliga monopolföretag, om de s. k. affärsdrivande verken, och slutligen »den administrativa obligationsrätten», omfattande de förhållanden, som uppstå genom avtal mellan statsorgan och enskilda, genom rekvisition eller genom statsorgans felaktiga förfarande i vissa fall, t. ex. enligt lagen om ersättning åt oskyldigt häktad, och dylikt. Till samma del skulle emellertid, synes det, även med fördel kunna föras materialförvaltningen, då denna delvis torde stå i närmaste samband med den administrativa obligationsrätten; sålunda behandlas upphandlingsreglementet på båda hållen, vilket knappast kan vara rationellt, även om man skulle ställa sig tveksam till författarens karakteristik av det på upphandlingsreglementet grundade rättsförhållandets natur, något var till jag nedan skall återkomma.

Den här lämnade redogörelsen för professor Reuterskiölds förvaltningsrättsliga system innehåller nu endast huvuddragen; författaren fullföljer det genom ytterligare indelningar i underavdelningar o. s. v. på ett sätt, som det här skulle föra för långt att återgiva, varför jag sålunda får hänvisa till författarens framställning. I stort sett synes mig systemet även i dessa detaljer praktiskt användbart och lämpligt att läggas till grund för förvaltningsrättens bearbetning. Måhända är det dock icke på alla punkter av samma värde. Hur man exempelvis grupperar ämbetsverken och övriga förvaltningsmyndigheter torde sålunda vara ett spörsmål av relativt mindre vikt. Den vanliga grupperingen är den faktiska efter departementalindelningen; professor Reuterskiöld använder en annan, mera systematiserad, uppdelande myndigheterna i allmänna och speciella o. s. v., en typisering, vilken givetvis också har sina fördelar.

Vad kommunalrätten angår låter professor Reuterskiöld den inledas av en allmän del om kommunalbildningen. De övriga all-

männa begreppen hava sammanförts till en formell del, innehållande, efter vad det vill synas, bestämmelserna om dels den kommunala organisationen, dels det kommunala förvaltningsförfarandet, och dels den kommunala budget- och beskattningsrätten. Föreskrifterna hava dock grupperats kring de olika kommunala subjekten. En dylik gruppering synes mig dock mindre rationell åtminstone i de båda senare hänseendena; den betydande likformigheten torde göra en komparativ framställning av varje institut, exempelvis beredningsförfarandet, verkställigheten, besvär förfarandet o. s. v. naturligare och mera givande. Den materiella kommunalrätten låter författaren omfatta i första rummet kommunernas numera så rikt utbildade förvaltning såsom privaträttsliga subjekt med egen förmögenhet, »egenförvaltningen», vidare »vetoförvaltningsrätten» eller bestämmelserna om kommunalt veto, och slutligen »väg- och markrätten», stadgandena om stadsorternas byggnadsväsende och landsbygdens vägförvaltning. Däremot anser författaren, att till den materiella kommunalrätten icke med fog kan hänföras innehållet i de författningar, genom vilka staten åt kommunen uppdrager viss förvaltningsverksamhet, såsom exempelvis inom socialförvaltningens område fallet ofta är. Visserligen måste det anses lämpligt att icke dela social- och politiförvaltningen efter verksamhetens subjekt utan giva en sammanhängande framställning av varje institut — exempelvis pensionsförsäkringen — men detta synes vara en rent praktisk åtgärd. Professor Reuterskiöld anser däremot grunden principiell: för den materiella kommunalrätten är ett karakteristiskt moment, säger författaren, »att det ankommer på kommunen själv att avgöra, ej blott på vad sätt, utan ock huruvida vissa förhållanden skola föranleda kommunala åtgärder». Men är så fallet, synes det svårastående, att författaren hänför väg- och markrätten till den materiella kommunalrätten; ifråga om stadsplan, tomtindelning, gatas upplåtande, väghållning och dylikt ha ju kommunerna icke frihet, utan skyldighet att vidtaga föreskrivna erforderliga åtgärder.

I »Den svenska statsstyrelsens organisation» har professor Reuterskiöld behandlat vissa kapitel av den del av förvaltningsrätten, som i hans system betecknats såsom formell förvaltningsrätt, och därutöver vissa grundläggande statsrättsliga begrepp. Första kapitlet avhandlar »statsstyrelse» och »riksstyrelse», varvid författaren med det senare uttrycket avser statsangelägenhetens avgörande i högsta instans, d. v. s. hos Kungl. Maj:t, medan statsstyrelse avser beslut om statsåtgärder, fattade av lägre myndigheter. Vidare redogöres upplysande och översiktligt för organisationen av det kungl. kansliet och arbetssättet darsammastädes. Tredje till och med sjätte kapitlet innehålla en efter vissa synpunkter genomförd klassificering av förvaltningens verk och inrättningar. I sjunde kapitlet behandlas, tyvärr endast helt kortfattat, »tjänstgöring, förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess». I framställningen av administrativprocessen framhåller författaren därvid bland annat, att det i förvaltningsprocessen åligger parterna att medverka till utred-

ningen genom framläggande av den bevisning, som icke kan utan sådan medverkan åvägabringas, men att någon beviskyldighet i vanlig processuell mening icke åligger part. Denna fråga om beviskyldigheten i förvaltningsprocess — liksom i vanligt förvaltningsförfarande, där den måste vara av än mindre omfattning — är av allra största vikt. Ämbets- och tjänstemännen borde alltid ihågkomma, att det rimligen aldrig kan bli fråga om vare sig formellt eller faktiskt advokattvång hos förvaltningsmyndigheterna, med vilka medborgarna snart sagt dagligdags komma i beröring. Av myndigheterna måste man därför kräva en energisk processledning, åsyftande att vinna ett materiellt tillfredsställande resultat men icke att på frånan civilprocessen hämtade formella grunder skriva ifrån sig saken. Vad som kan fordras av intressenten i ett förvaltningsärende är strängt taget allenast, att han befordrar sina egna intressen genom att begripligt omtala vad han vill — yrkandet — samt vad han har för grunder för sin begäran; att närmare utreda dessa grunder och deras betydelse för ärendet är myndigheternas sak. I förvaltningsprocessen måste kraven vid bevisningen ställas något högre, men däremot synes riktigheten av författarens påstående, att yrkandet skulle vara något för processen kännetecknande, kunna ifrågasättas. De yrkanden, som i processuell väg hos myndigheterna framställas, torde ofta föga skilja sig från dem, som göras i vanligt förvaltningsförfarande. Vad bevisningsskyldigheten angår måste man strängt — långt strängare än man ofta, särskilt ifråga om deklaraitionsbesvåren alltid gör — hålla på den av författaren här klart utformade principen, att part endast behöver framlägga den bevisning, som därförutan icke kan åvägabringas, varemot, så snart detta är fallet, part endast behöver omtala men ej framlägga bevisen; det blir myndighetens sak att framskaffa dem. Någon skyldighet att tillfullo styrka sina påståenden har part aldrig.

I det sista kapitlet avhandlar professor Reuterskiöld medel- eller materialförvaltningen. Författaren behandlar här bland annat upphandlingsreglementet och uttalar därvid, att det rättsförhållande, som uppstår genom upphandlingsmyndighetens beslut att antaga viss person till leverantör eller entreprenör, vore att anse såsom ett förvaltningsrättsligt obligationsförhållande, något som skulle innebära, att rättsförhållandet ej ens subsidiärt skulle vid tvist kunna bestämmas med användande av allmänna privaträttsliga normer. Detta grundar författaren på konstruktionen, att leverantören eller entreprenören, som »genom infordrat anbuds avgivande därtill i förväg samtyckt, genom en ensidig förvaltningsakt antagits i tillfällig statstjänst såsom leverantör av visst gods eller entreprenör för visst arbete». Det synes mig, som om det skulle bli ett ganska fruktlöst arbete att försöka hävda en dylik åskådning inför domstolarna, och detta av flera skäl. Till en början må framhållas, att till och med själva det offentliga tjänsteförhållandet kan bli föremål för prövning inför domstolarna, och att dessa därvid behandla detta förhållande såsom ett klart civilt avtal reglerat av gällande avlöningsreglemente. När detta skett i dylika fall i tydlig strid

mot regeringsformens föreskrifter, huru mycket mera skall det då ej ske, när någon grundlagsbestämmelse ej kan åberopas. I fråga om en leverans eller en entreprenad synes det också som en acceptabel teoretisk grund skulle kunna anföras till stöd för ett civilrättsligt betraktelsesätt. När en myndighet gör en upphandling hos en affärsman, exempelvis inköper ett bokverk för sitt bibliotek, eller när den träffar avtal med en byggmästare om uppförande på entreprenad av en byggnad, har ej staten då avlagt »Schwert und Purpur des Herrschers» och uppträder »im Gewande des Privatmanns» (Anschütz) underordnande sig samma regler, som gälla för undersåtarna? Är det rimligt att säga, att bokhandlaren antagits i tillfällig statstjänst? Det finns kommuner, som hava upphandlingsbestämmelser, tämligen likartade med statens. Icke skulle man tveka att karakterisera rättsförhållandet mellan kommunen och leverantören såsom privaträttsligt? Intet synes heller hindra att exempelvis en större privat järnvägs- eller industriförvaltning tillämpade liknande bestämmelser som upphandlingsreglementet vid sin materialanskaffning. På samma sätt synes staten i motsvarande fall uppträda såsom fiscus i ett verkligt civilrättsligt leveransavtal. Detta hindrar givetvis icke att allt vad som rör myndighetens befattning med upphandlingen är av förvaltningsrättsligt intresse, men sedan myndigheten träffat avtal med den enskilde, synes rättsförhållandet mellan staten och denna vara att anse såsom privaträttsligt. Skulle upphandlingsreglementet på någon punkt vara ofullständigt, borde domstolarna följaktligen icke draga i betänkande att subsidiärt tillämpa vanliga regler. Icke skulle heller Kungl. Maj:t äga makt att genom ett upphandlingsreglemente åsidosätta en tvingande civillagsbestämmelse?

Vill man i övrigt göra någon anteckning till de föreliggande skrifterna, kunde det vara, att författaren gärna tillskapar nya termer. Givetvis är detta ofta både nyttigt och nödigt, i det att en betänklig begreppsförvirring ej sällan råder inom administrationen. Samma uttryck tages stundom i olika författningar i väsentligt olika bemärkelse; såsom exempel må blott nämnas termen »tillstånd»¹. Professor Reuterskiöld eftersträvar nu synbarligen exacitet i uttryckssätten och genomförd begreppsreda, något som uppenbarligen också är vetenskapsmannens plikt. Men det synes som om i vissa fall redan förefintliga, låt vara ej fullt träffande termer skulle kunna bibehållas, utan att begreppsklarheten åsidosattes. Sålunda har för att taga ett exempel författaren strukit det oenkligen om en lagstiftarens något smutsiga fantasi vittnande uttrycket »rusdrycker» — avseende jämväl vin och öl! — mot det sannolikt från strafflagens 18 kap. 15 § hämtade »starkdrycker», en förbättring, som dock synes problematisk.

En ytterligare reflexion, som jag till sist skulle vilja göra — den knyter sig närmast till »Den svenska statsstyrelsens organisation» — är denna: man kan aldrig nog exemplifiera en begreppsframställ-

¹ Jfr denna tidskrift 1922, s. 90 ff.

ning. Det underlättar tillägandet och ger systematisering och begreppsbestämning liv. Alldeles särskilt synes detta lämpligt, när man vill nå en större krets än vetenskapsmännens. Arbetet blir visserligen därigenom mera populärt, men populärt i god mening.

De invändningar, jag ovan tillåtit mig göra, ha som synes endast avsett detaljer. I det väsentliga läser ingen kunna bestrida värdet av de föreliggande skrifterna, resultaten av många års studier, befruktade av författarens genom offentlig verksamhet vunna praktiska erfarenhet, en erfarenhet, vilken förvaltningsjuristen långt mindre än andra discipliners bearbetare kan undvara. Uppbyggandet av den svenska förvaltningsrättens system är och förblir professor Reuterskiölds verk, vars frukter de som teoretiskt eller praktiskt arbeta på detta fält skörda. Att tidsutvecklingen givit förvaltningsrätten mångdubbelt stegrad betydelse har gjort uppgiften större och mera krävande, men därför också tacksammare — och detta trots den bristande förståelse för detta arbetes betydelse, som den äldre civilistikens män ofta ådagalagt.

H. S.

Folkräkningen 1920. Del I—V. Sveriges Officiella Statistik: Folkmängden och dess förändringar. Stockholm 1923—1927.

Den svenska folkräkningen den ³¹/₁₂ 1920 föreligger nu sedan några månader i sin helhet avslutad och publicerad. Det kan möjligen synas vara en bra lång tid, som åtgått. Men ser man efter, befinnes det, att 1910 års folkräkning blev färdig år 1917 och 1900 års folkräkning år 1907, efter utgivningsåret för sista delen räknat. I själva verket är emellertid tiden för fullbordandet av 1920 års folkräkning att anse som förhållandevis kort, enär denna folkräkning varit ett betydligt mera omfattande företag än de föregående; detta gäller särskilt dess svåraste och mest tidsödande del, yrkesstatistiken. Att det varit möjligt verkställa denna större folkräkning utan större tidsutdräkt än tidigare har säkerligen sin orsak däruti, att denna gång de moderna maskinella hjälpmedel, som stå till buds — Dr. Holleriths elektriska sorterings- och tabuleringsmaskiner, diverse slag av räknemaskiner .o dyl. — kommit till användning i betydlig utsträckning. En nackdel av den maskinella bearbetningsmetoden, vars betydelse man nog kommer att med en viss styrka erfara då 1920 års folkräkning skall användas, är den, att folkräkningsmaterialet icke ordentligt genomarbetats för smärre områden än länen. Vid det gamla bearbetningssättet var det i många fall en naturlig sak att pricka av uppgifterna socken för socken och sedan efteråt addera dessa för större områden. Följden blev att bakom de publicerade tabellerna för t. ex. länen fanns i många fall mot-

svarande tabeller i manuskript för socknar eller härader, vilka voro för forskningen tillgängliga i Statistiska Centralbyråns arkiv. Vid maskinell bearbetning däremot lönar det sig att låta maskinerna direkt uppgöra länstabellerna utan att stanna dem för varje socken eller härad. Följden har bl. a. blivit — såsom jag redan förut påpekat i denna tidskrift — att åldersfördelningen, som det torde vara allra viktigast av allt att känna lokalt både för praktiska och vetenskapliga syften, och som vid flera tidigare folkräkningar utförts i manuskript för alla socknar och härader, denna gång, alltså 1920, icke utan fullständig omarbetning av primärmaterialet kan erhållas för smärre områden än länen och vissa städer.

Folkräkningen år 1920 skiljer sig från föregående folkräkningar i vårt land framför allt genom den större omsorg, som nedlagts på att få yrkesuppgifterna fullständiga och tillförlitliga, samt genom en kombination av folkräkningsmaterialet och skattedeklarationerna. Primärmaterialet till de svenska folkräkningarna har, som bekant, brukat utgöras av församlingsböckerna, ur vilka nominativa utdrag göras å pastorsexpeditionerna samt insändas till statistiska centralbyrån. Synnerligen tillförlitliga — i verkligheten vida bättre än de uppgifter, som i andra länders folkräkningar erhållas från personerna själva — bliva härvid särskilt uppgifterna om födelsedatum, civilstånd, födelseort m. m., men sämre ställt blir det med yrkesuppgifterna. För att dessa skola bliva up to date samt tillräckligt upplysande erfordras en särskild revision av församlingsböckerna för folkräkningen. Ett första, mera allvarligt menat försök till en sådan revision utfördes vid 1910 års folkräkning, i det att den mantalsskrivning, som på hösten 1910 utfördes för år 1911, utnyttjades för inhämtande av aktuella yrkesuppgifter. Försöket utföll icke i allo till belåtenhet, men det resulterade i varje fall i en betydligt förbättrad yrkesstatistik. Vid 1920 års folkräkning blev metoden mera utvecklad; sålunda inhämtades vid mantalsskrivningen för år 1921 uppgift icke allenast om huvudyrke eller befattning, utan även om ställningen i yrket samt om biyrken och bisysselsättningar. Vidare ålades mantalsombuden och pastorsämbetena att så vitt möjligt kontrollera uppgifterna, och medgivandet för vissa kategorier av personer att avge muntliga mantalsuppgifter upphävdes för denna gång. Utom nämnda uppgifter ur mantalsskrivningarna har statistiska centralbyrån denna gång även sökt och erhållit bemyndigande att för folkräkningen utnyttja skattedeklarationer (självdeklarationer) och taxeringslängder ävensom arbetsgivarnas s. k. bevillningsuppgifter, avseende året 1920 eller därmed närmast sammanfallande räkenskapsår. Med ledning av de härutinnan erhållna uppgifterna om inkomst och förmögenhet har statistiska centralbyrån fått möjlighet till en högst värdefull efterkontroll och revidering av yrkesuppgifterna och dessutom fått ett mycket verkningsfullt medel i sin hand att i tvistiga frågor eller svårtydda fall avgöra, vilken näringsgren eller yrkeskategori en person rätteligen bör räknas

till (exempelvis om han bör rubriceras som godsägare eller hemmansägare, som mindre husägare eller småbrukare på landet o. s. v.).

Man torde göra klokt uti, att vid bedömande av folkräkningen i Sverige år 1920 göra åtskillnad mellan å ena sidan den säkerligen oömtvistliga nytta användandet av självdeklarationerna och taxeringslängderna vid folkräkningen varit för yrkesstatistikens tillförlitlighet och fördjupning samt å andra sidan den mera omdebatterade användningen av detta material för vinnande av en s. k. *finansstatistik* i kombination med yrkes- och åldersstatistiken, d. v. s. för bestämmande av de olika yrkes- och åldersgruppernas inkomst- och förmögenhetsfördelning, sammanlagda eller genomsnittliga inkomst och förmögenhet m. m. En finansstatistik av liknande slag, ehuru utan kombination med folkräkningens yrkes- och åldersuppgifter har en gång tidigare uppgjorts för vårt land, nämligen för år 1913 inom finansdepartementet av numera kommerserådet Isidor Flodström. Åtskilliga erfarenheter, som den gången gjordes, ha nu beaktats och delvis resulterat i särskilda ålägganden för länsstyrelserna att tillse, att prövningsnämnd och taxeringsnämnder å självdeklarationerna, resp. taxeringslängderna denna gång verkligen införde vissa för statistiken behövliga uppgifter, vilka, såsom för beskattningen utan betydelse, eljest pläгат uteslutas.

På det hela taget får man nog av redogörelsen det intrycket att vederbörande icke låtit någon omsorg vara ospard att göra det finansstatistiska materialet så tillförlitligt, enhetligt och användbart som möjligt. Och dock har hela den nu förevarande finansstatistiken från nationalekonomiskt håll (prof. Cassel) icke bara skarpt kritiserats utan fränkants allt värde. Anmärkningarna gå ut på tre saker (Sv. Dagbl. 27 nov. 1927). *För det första* äro självdeklarationernas och taxeringslängdernas inkomst- och förmögenhetsuppgifter i stor utsträckning alldeles för låga, och detta gäller i olika grad för olika befolkningskategorier, vadan uppgifterna överhuvud icke ens äro jämförbara. *För det andra* äro själva de begrepp, med vilka man rör sig, oklara. Detta gäller redan om inkomstbegreppet, men är än mera fallet med förmögenhetsbegreppet, särskilt under en så långt från den ekonomiska jämnviktens tillstånd liggande tid, som år 1920. Varken den räntefot, efter vilken inkomsten av realkapital skulle kapitaliseras, eller realkapitalets produktionskostnader kunde vid den tiden bestämmas, och under sådana förhållanden kan ett bestämt förmögenhetsbegrepp överhuvud icke existera. De förmögenhetsuppskattningar, som staten i och för beskattningen framtvingar, bliva värdelösa som underlag för en verklig kännedom om folkhushållningen. *För det tredje* är det en principiell brist i själva metoden att sammanställa inkomsten och förmögenheten med yrket. Ty något omedelbart samband existerar icke på denna punkt, enär folk ha inkomster och förmögenhet, som härstamma från andra håll än deras yrke. I sin ordning tar yrket i anspråk kapital, som i stor utsträckning tillhör personer utanför yrket.

Prof. Cassels anmärkningar äro naturligtvis i och för sig riktiga, men det må ifrågasättas om det icke är för mycket att på den grund alldeles förneka möjligheten att denna statistik kan användas för belysande av ekonomiska, finansiella och sociala förhållanden. Den första anmärkningen om de självdeklarerade uppgifternas otillförlitlighet och olikformighet är självklar, och det är blott alltför lätt att i den föreliggande statistiken uppvisa exempel på rena orimligheter vid jämförelsen av olika yrkesgruppers medelinkomst eller medelförmögenhet. Det ligger också i sakens natur, att de deklarerade beloppen äro minimibelopp och var och en vet ju, huru för vissa kategorier, särskilt lantbefolkningen med hel eller delvis självhushållning, kryphålen äro mycket rikligare än för andra kategorier, såsom t. ex. löntagare. Det oaktat äro de taxerade beloppen med de i självdeklarationerna specificerade avdragen, alltså beloppen under rubrikerna »återstående inkomst» och »behållen förmögenhet» — och det är dessa som utgöra statistiska centralbyråns »inkomst- och förmögenhetsbegrepp» — påtagliga realiteter åtminstone ur skattefinansiell synpunkt. Nog ger det väl från den synpunkten åtskilligt att tänka på, då siffrorna visa¹ en medelinkomst av 6,373 kr. för folk- och småskollärare, men endast 2,642 kr. för godsägare och bönder. Och vidare från social synpunkt: yrkesräkningen har till uppgift att möjliggöra en indelning ej blott efter näringsgren utan även i sociala klasser, vilken indelning är av särskild vikt vid studiet av de demografiska företeelserna, såsom fruktsamhet och dödlighet. Såsom docenten Edin anmärkt (Sv. Dagbl. den 3 dec. 1927) och bestyrkt med hänvisning till i utlandet gjorda rön, är en dylik uppdelning efter socialklasser alldeles otänkbar utan inkomstfördelning. Även om inkomstuppgifterna äro ganska bristfälliga, lämna de, åtminstone då det gäller större men avgränsade yrkesgrupper, en någorlunda användbar fingervisning för en social klassindelning i stora drag. Något avsevärt mera skulle man förresten knappast kunna komma till även om inkomstuppgifterna vore exakta. Vad slutligen beträffar uppgifternas värde från ekonomisk synpunkt, d. v. s. till belysande av folkhushållningens struktur, så är här givetvis den verkligt svaga punkten. Dock kan det väl tänkas, att en verkligt sakkunnig forskare — och andra bör man väl be försynen avhålla från all befattning med ekonomisk statistik överhuvud — kunde få en hel del ut även av dessa uppgifter, om han tar dem *cum grano salis*; kanske till och med det kunde låta sig göra att försiktigt uppskatta de på olika håll behövliga korrektionerna. Huvudsaken är ju här liksom vid så mycken annan statistik, ej minst den ekonomiska, att, om fullt exakta och entydigt definierade uppgifter icke kunna vinnas, de uppgifter som stå till buds dock äro på angivbart eller åtminstone något så när genomskådligt sätt korrelerade med de företeelser, varom man önskar upp-

¹ Citerat från prof. Cassels artikel.

lysning. Men, som ovan antytt, här ligger stor fara för missbruk, *bona* eller *mala fide*.

Den andra anmärkningen, att själva inkomst- och förmögenhetsbegreppen äro oklara, är också självfallen. Men man kan inte undertrycka en reflexion, att detta dock gäller så gott som alla de begrepp, varmed den ekonomiska statistiken rör sig. Jag vill, som icke nationalekonom, icke gärna yttra mig härom, men nog äro väl också prisbegreppet, produktionsvärdebegreppet, import- och exportvärdebegreppet, penningvärdebegreppet lika oklara. Tag t. ex. prisindexbegreppet. Det är ju så oklart att själva ordet låter löjligt. I själva verket läser det finnas lika många prisindexbegrepp, som man kan ställa olika frågor rörande prisrörelsen, och antagligen finnes det lika många inkomstbegrepp, som man kan lägga olika synpunkter på inkomstens uppgift, användning och betydelse. Speciellt torde det, om jag icke alldeles tar fel, röra sig om tre väsentligt olika inkomstbegrepp, då man i nu förevarande samband talar om finansstatistikens användbarhet för ekonomiska, skattepolitiska och sociala utredningar. Men här liksom i prisstatistiken torde man få låta sig nöja med och göra det mesta möjliga av de uppgifter, som äro statistiskt gripbara, även om de icke i allt motsvara ideala fordringar.

Prof. Cassel pekar också särskilt på de speciella svårigheter, som i nyss berörda hänseenden sammanhånga med året 1920, genom dess instabila ekonomiska förhållanden. Men alldeles det samma kan här invändas också mot t. ex. prisstatistiken. Beräkningen av prisindices blir desto osäkrare och deras begreppsmässiga betydelse desto diffusare ju oroligare prisrörelsen förlöper, men å andra sidan blir en prisstatistik under dylika förhållanden just som mest behöfelig. Man må kunna ifrågasätta, om icke något liknande gäller inkomst- och förmögenhetsstatistiken, med all dess skröplighet. Efter allt vad jag kan finna var det egentligen stortur, att det säregna året 1920 så att säga blev avfotograferat i flykten. För normala år kan man få den ena inkomst- och förmögenhetsstatistiken efter den andra, och det är väl att hoppas, att uppgiften skall bli lättare vid 1930 års folkräkning.

Invändningen numro tre, att sambandet mellan yrke och inkomst störes därav, att många av yrkesutövarne vinna inkomst även från andra håll, kan väl knappast innebära, att något samband överhuvud ej existerar. Nog bör det väl kunna vara av intresse från flera synpunkter att se, vilka inkomster, som förekomma inom en given yrkesgren, särskilt om de kombineras med kön, ålder och civilstånd. Det är för övrigt framför allt just här som de av doc. Edin framhållna användningarna för en social klassindelning komma med rätta spelet och endast i undantagsfall kan en dylik uppställning bli helt betydelselös.

Jag har i det ovanstående ansett mig böra i viss mån taga 1920 års experiment med en finansstatistik i anslutning till den ordinarie folkräkningen i försvar gentemot de, enligt min mening,

något för långt gående fördömande angreppen. Detta har jag gjort framför allt med tanke på, att experimentet dock lyckats så pass, att man har rätt hoppas på ett mera värdefullt resultat av ett förnyat försök vid nästa folkräkning. Dessutom är ju saken den, att vi statistici ogärna vilja prisgiva det nu en gång i folkräkningen införda utnyttjandet av självdeklarationerna, särskilt på grund av den synnerligen goda hjälp detta bjudit vid yrkesstatistikens så behövligen reformering. Emellertid har försöket att utvinna en verklig finansstatistik onekligen visat så pass stora bristfälligheter, att ett totalt misslyckande legat hotande nära, och man undrar, i vilken grad detta kan bero på den lindrigt talat ensidiga sammansättningen av den sakkunnignämnd, statistiska centralbyrån hade som rådgivande för 1920 års yrkesräkning. Denna nämnd bestod av en kyrkoherde, en landskamrer, en häradsskrivare, en kronokamrer, en lantbruksexpert, en byråchef i kommerskollegium, en byråchef i riksförsäkringsanstalten och en byråchef i socialstyrelsen. Däremot icke någon enda representant för de vetenskaper och andra intressen, som främst komma i fråga vid *användningen* av yrkesstatistiken. Således alldeles speciellt icke någon nationalekonom eller demografisk forskare. Det behöver icke tolkas som något misstroende mot statistiska centralbyråns tekniska kompetens, om man nu med all kraft framhåller önskvärdheten av, att förberedelserna till den nu snart förestående folkräkningen år 1930 av Kungl. Maj:t uppdrages åt en kommitté, som jämte representanter för centralbyrån och ovannämnda kårer och ämbetsverk även inrymmer några vetenskapsmän, särskilt representanter för nationalekonomi, demografi och matematik. Det sista, därför att det verkligen icke går an, att den svenska befolkningsstatistiken längre isolerar sig från alla de matematiska bearbetningsproblem, vilkas vikt för folkräkningen så tydligt framgår av flera av de utländska folkräkningsberättelserna.

Till folkräkningen 1920 vill jag i övrigt endast göra några spridda randanmärkningar. En nyhet, som kan komma att bli värdefull; är det försök som gjorts att fastställa vissa befolkningsagglomerationer vid sidan av eller utöver de administrativa indelningarna. De administrativa agglomerationsenheterna, städer, köpingar och municipalsamhällen äro, som redan på flera håll i utlandet för länge sedan anmärkts, ej längre tillfyllest. Förortsagglomerationerna och villastäderna spela en allt större roll och många stationssamhällen, handelsplatser, bruks- och industrisamhällen, gruvorter, fisklägen, m. m. hava en stadsliknande karaktär. Statistiska centralbyrån har nu gjort ett försök att till antal och folkmängd uppskatta även dylika orter, vilket höjer stadsbefolkningen i riket från den formella siffran 29,6 % till den mera reella av c:a 45 %. Det påpekas att den traditionella åtskillnaden mellan stads- och landsbygd i framtiden icke kommer att få någon verklig betydelse, med mindre man i stadsbygden inräknar även de nämnda stadsliknande orterna. Det återstår emellertid att se, hur denna uppgift skall lösas, då

fråga blir att göra samma uppdelning beträffande giftermål, födelser och dödsfall. — I samma del av folkräkningsberättelsen (del II) har även en smula matematik kommit in. Då sådant, om än aldrig så litet, är en nyhet för svensk officiell statistik, bör det framhållas som ett tidens tecken. Det gäller här bestämningen av den s. k. befolkningstyngdpunkten, ett fiktivt begrepp, men av värde då det gäller att från folkräkning till folkräkning i korta uttryck fixera riktningen och storleken av bebyggelsens förskjutning. Av de anförda formlerna att döma torde beräkningen av tyngdpunkten ha utförts på ett oklanderligt sätt. Så dock ej dess i ord omklädda definition. Det påstås att befolkningstyngdpunkten kan »sagas vara den punkt i landet, till vilken rikets hela befolkning vid en allmän förflyttning till ett gemensamt samlingsställe skulle nå med ett minimum av sammanlagt arbete». Detta kan icke rimligen betyda något annat, än att befolkningens sammanlagda väg till denna punkt skulle vara kortare än dess sammanlagda väg till varje annan punkt i landet. Men detta är oriktigt; tyngdpunkten definierar i stället den punkt, till vilken innevånarnas avstånd, höjda i kvadrat, i summan blir ett minimum. Centralbyråns verbala definition blir alltså sann endast om man vill göra gällande, att det arbete, som åtgår vid förflyttningen till tyngdpunkten, för varje innevånare vore proportionell, icke mot avståndet, utan mot dess kvadrat. Och det kan väl inte ha varit meningen?

Del III av folkräkningsberättelsen behandlar folkmängden, fördelad efter ålder, kön, civilstånd och födelseort, varvid särskilt den nyheten införts, att de gifta paren fördelats efter kombinationer av båda makarnas ålder samt efter äktenskapets varaktighet. Det sista har möjliggjorts därigenom, att enligt särskild kungl. förordning (²⁵/₉ 1920) församlingsboksutdragen denna gång skolat för gifta personer meddela det år, då äktenskapet blivit ingånget (kol. 7 i församlingsboken). Denna nya detaljstatistik för de bestående äktenskapens vidkommande markerar ett bestämt framsteg i folkräkningen som grund för demografisk forskning. Fullföljs densamma vid nästa folkräkning torde en åtskilligt fördjupad undersökning av den äktenskapliga fruktsamheten under perioden 1921—1930 bliva möjlig. — Även andra betydelsefulla framsteg hava gjorts i förevarande del av folkräkningsberättelsen. Sålunda har ålders- och civilståndsfördelningen underkastats en mera djupgående analys än tillförne. Den kombination av födelseorten med kön, ålder och civilstånd, som här, tack vare den maskinella arbetsmetoden, för första gången blivit praktiskt möjlig, har lett till resultat, som man måste beteckna som icke blott betydelsefulla, utan som verkliga fynd i demografiskt avseende. Jag syftar särskilt på det påvisade förhållandet, att inom varje åldersklass de inom resp. kommuner födda uppvisa en genomgående lägre procent gifta än den del av befolkningen, som inflyttat. Förklaringen härav ligger sannolikt ganska nära tillhands, men lik-

mätigt sin antydningssvis uttalade princip att endast beskriva, ej utreda — en princip, som uppenbärligen grundar sig på en missuppfattning av den officiella befolkningsstatistikens verkliga uppgift och dessbättre icke genomgående präglar hela folkräkningsberättelsen — har statistiska centralbyrån dock lämnat denna fråga alldeles obesvarad.

Del IV och V av folkräkningsberättelsen behandlar yrkes- samt inkomst- och förmögenhetsstatistiken. Rörande dessa delar har i det föregående redan tillräckligt ordats. Här må blott tilläggas, att yrkesstatistiken som sådan, d. v. s. fränsett kombinationen med inkomsten och förmögenheten, vid 1920 års folkräkning uppvisar ett alldeles odisputabelt framsteg i jämförelse med 1910 års folkräkning, detta såväl med hänsyn till yrkesuppgifternas tillförlitlighet, indelningsprinciperna och specifikationen efter civilstånd och ålder.

S. D. W.

Till red. insända skrifter.

- Ekonomisk Tidskrift.* 1927. H. 7—9. Uppsala 1927.
- Ekonomiska Samfundets Tidskrift.* Ny serie. H. 11. Hfors 1927.
- Finsk Kommunaltidskrift.* 1927. N:r 6—7. Hfors 1927.
- Finsk Tidskrift för vittnerhet, vetenskap, konst och politik.* T. CIII. H. IV—VI. Hfors 1927.
- Industria.* Arg. XXIII. N:r 22—26. Sthlm 1927.
- Institut International d'Agriculture, Rome.* Bulletin de statistique agricole et commerciale. 1927. N:o 10—12. — Revue internationale des Institutions économiques et sociales. 1927. N:o 7—8. Rome 1927.
- International labour review.* Vol. XVI. N:o 5—6. Genève 1927.
- Kommersiella Meddelanden.* Arg. 14. N:r 20—24. Sthlm 1927.
- La Giustizia Penale.* Anno XXXIII. Fasc. 23—36. Roma 1927.
- Meddelanden från Handelskammaren i Gefle.* 1927. H. 2—3. Gefle 1927.
- Meddelanden från Skattebetalarnas Förening.* 1927. N:r 5. Sthlm 1927.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringslif. Arg. XXII. N:r 43—51. Hfors 1927.
- Nationalekonomisk Tidsskrift.* 1927. H. 5—6. Kbhvn 1927.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri.* 1927. H. 6—7. Sthlm 1927.
- Riksgäldskontoret budgetåret 1926—27.* Årsbok utarbetad inom Riksgäldskontorets kameralbyrå. Sthlm 1927.
- Samling av anmälningar till sjukasseregistret.* 1926. N:r 5. 1927. N:r 1—3. Sthlm 1927.
- Samling av anmälningar till understödsföreningsregistret.* 1926. N:r 5. 1927. N:r 1—3. Sthlm 1927.
- Societa Meddelanden.* 1927. N:r 9—12. Sthlm 1927.
- Statistisk Månadsskrift.* Arg. XXII. N:o 9—10. Sthlm 1927.
- Stockholms stads statistik.* I. Statistisk årsbok för Stockholms stad. 1927. — III. Hälso- och sjukvård år 1926. Sthlm 1927.
- Sunt Förnuft.* Arg. VII. N:r 7—8. Sthlm 1927.
- Svensk Finanstidning.* Arg. VI. N:r 5—12. Sthlm 1927.
- Svensk Juristtidning.* 1927. H. 6. Sthlm 1927.
- Svensk Tidskrift.* 1927. H. 7—8. Sthlm 1927.
- Svenska Landsbygden's Kommunaltidning.* 1927. N:r 10—12. Sthlm 1927.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* 1927. H. 7. Sthlm 1927.
- Sveriges officiella statistik.* Arbetartillgång, arbetstid och arbetslön inom Sveriges jordbruk år 1926. Av K. Socialstyrelsen. — Arbetsinställelser och kollektivavtal samt förlikningsmännens verksamhet år 1926. Av K. Socialstyrelsen. — Bergshantering år 1926. Av Kommerskollegium. — Hyresräkningen år 1926. Av K. Socialstyrelsen. — Kommunala valen åren 1926 och 1927. Av Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1927.
- Tiden.* 1927. N:r 7. Sthlm 1927.
- Tidsskrift for Retsvidenskap.* 1927. H. 3—4. Oslo 1927.
- Tirftng.* 1927. H. 8. Sala 1927.
- HIRSCH, JULIUS.* Neues Werden in der menschlichen Wirtschaft. (Kieler Vorträge 24.) Jena 1927.
- SPANN, OTHMAR.* Huvudteorierna uti Nationalekonomien. Bearbetad av Dr. MALTE WELIN. Med förord av Prof. EMIL SOMMARIN. Sthlm 1927. Wahlström & Widstrand.
- TÖNNIES, FERDINAND.* Der Selbstmord in Schleswig-Holstein. (Veröffentlichungen der Schleswig-Holsteinischen Universitätsgesellschaft N:r 9.) Ferdinand Hirt in Breslau.

**Brand- och Lif-
försäkrings Aktiebolaget**

SKÅNE

Malmö

Samtliga fonder 1/1 1927

c:a 63,000,000 kr.,

darav 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

MALMÖ

genom bolaget Skånes agenter.