

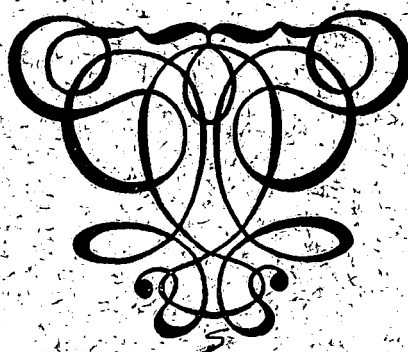
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

Fredrik Lagerroth/ Mañtal och fyrk. Ett blad ur den kommunala rösträttsfrågans historia. — Herbert Tingsten, Den konstitutionella fullmaktslagen i Belgien den 16 juli 1926. — Översikter och meddelanden: I. Politik: Riksdagens ställning till utrikespolitiken. Preliminär utredning angående vissa grundlagsändringar. Av Axel Brusewitz. — Ur Justitieombudsmannens ämbetsberättelse. Av Robert Malmgren. — Litteraturgranskningar: K. J. Ståhlberg, Parlamentarismen i Finlands statsförfattning. Anm. av Axel Brusewitz. — Utredning och förslag rörande ändrade grunder för val och valbarhet till riksdagens första kammare, avgivna av 1926 års förstakammarakkunniga. Anm. av Robert Malmgren. — Fahlsbeckska stiftelsen: Berättelse över dess verksamhet under år 1927.

ÅRG. 31

MARS 1928

HÄFT. 1

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 å jour med vad som händer och skrives å hithörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande, framför allt svensk, men jämväl annan nordisk samt utländsk statsvetenskaplig litteratur. Tidskriften vill framträda som ett organ för vetenskaplig orientering och diskussion i de ämnen, vilka falla inom den angivna ramen.

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

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

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

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

Lund i december 1927.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

Av Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen har utkommit:

- I. SVEN HELÅNDER: Marx och Hegel. En kritisk studie över socialdemokratisk världsskådning. 1920. Pris kr. 4.—
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånevarnaden. Studier i Lübecks pundtullsböcker och pundtullskvitton 1368—1369 och 1398—1400. 1922. Pris kr. 3:50.—
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts-verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3.—
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsätlighet. En redogörelse för svensk praxis. 1925. Pris kr. 5.—
- V. ERIC LINDÅHL: 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 upplysningstidens tankeliv. 1926. Pris kr. 1:50.—
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nädefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2:75.—
- IX. FREDRIK LÅGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8.—
- X. GEORG ANDREN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början och deras förberedelse i 1800-talets tidigare politiska tänkande. 1928. Pris kr. 12.—

MANTAL OCH FYRK.

ETT BLAD UR DEN KOMMUNALA RÖSTRÄTTS- FRÅGANS HISTORIA.

AV

LEKTÖR FREDRIK LAGERROTH.

Mantal betyder ju språkligt sett ett antal män. Använt som fiskalisk term utsäger det därför i förstone — liksom det därmed tämligen synonyma bondatalet —, att skyldigheter utgöras efter rent personlig grund och lika för alla. Ett sakrättsligt betraktelsesätt äger endast så till vida rum, som den skattdragande för att som sådan kunna komma i fråga skall vara i besittning av så mycken jord, att han kan räknas som en fullt besutten bonde, men någon värdering av böndernas jordegendomar inbördes göres ej. Man räknar med att ingen slår under sig mer jord än han är »fullsädes» uppå. Man fastslår således en viss census för fiskalisk fullmyndighet men tillämpar ej någon graderad skala. Bondatal och mantal kunde således sägas från början vara uttryck för ett antal besuttenheter och hade, då ju besuttenhetsgränser borde te sig lika överallt, stora förutsättningar att bli ett för hela riket gemensamt skattemått. Efterhand började dock olikheter framträda mellan böndernas jordegendomar, som lagstiftaren förgäves sökte hejda av fruktan att förlora en skatt, som ej ökades genom att jordinnehavet vidgades men däremot helt upphörde, då det sjönk under besuttenhetsgränsen. Man lät då skatten utgå efter särskilda jordatal, som dock voro så provinsieellt egenartade, att de svårligen läto sig bringas i förbindelse med varandra. Ett sådant jordatal var öreslandet i Svealandskapen, ett annat attungen i Östergötland. Men man bör-

jade ock att kompromissa i fråga om mantalet, i det man t. ex. lät tvenne fattigare bönder såsom halvbönder kompensera en hel bonde vid skatters utgörande. Snart började man ock räkna med större nämnare. Så småningom kom mantalet att beteckna antalet hela bönder eller hemman, och kallades i det hopräknade mantalet — summa mantal — varje helbonde ett eller ett helt mantal. Då två halva bönder motsvarade en hel bonde, började man allt mera icke allenast vid hopsummeringen utan även eljest att tala ej blott om hela, halva, fjärdedels bönder och hemman utan ock om hela, halva etc. mantal och hemmantal. Mantalet, i fråga om jordskatten till en början ett uttryck för antal bönder, sedan för en var i detta antal ingående bonde, övergick på så sätt efter hand till ett ehuru i regel mindre noggrant mått för bondens jord.

Av äldre skatter, i jordeböckerna sammanförda under rubriken jordeboksränta, utgingo endast en del efter mantal, under det en del åter följde jordatalet. Från början av 1630-talet, då termen jordeboksränta trängde genom, uteslöt man emellertid från jordeböckerna de undervisningar, som dittills visat grunderna för utskyldernas fördelning, samtidigt med att dock mantalet, varefter tillfälliga gårdar skulle utgå, på ett betryggande sätt däri infördes. Många av dessa tillfälliga gårdar blevo dock under 1600-talets förlopp ständiga och såsom sådana sammanfattade under rubriken mantalsränta. Nya av senare datum, som undgingo denna stabiliseringsprocess, utgingo i regel ock efter mantal. Till mantalet togs också i stor utsträckning hänsyn vid besvärens utgörande. Till rusthåll utsågos blott hela hemmantal, om man ock vid urval av augementshemman räknade med att ett mantal, trots det att det ju skulle vara ett överallt lika mått för bondens jord, dock icke alltid var lika gott och därför kunde behöva större eller mindre anslag i främmande hemmansräntor. Vid det ständiga knektehållet skulle i regel två mantal utgöra en rote, men ofta nog bestämde man sig av hänsyn till hemmanens verkliga godhet för antingen högre eller lägre mantalssumma. Efter mantal utgjordes ock hållskjutsen samt väghållningsbesväret. Skyldigheten att utgöra byggnadsvirke, körslor o. d. till kyrkobyggnad skulle enligt 1734 års lag utgöras efter mantal, medan dagsverken utgjordes efter matlag, d. v. s. hushåll. Också skyldigheten att bygga prästgård och tingshus skulle utgöras efter

mantal. Till sist skulle vid den tillfälliga inkvarteringen enligt skilda tågordningar hänsyn tagas till hemmantalet.

Vi ha sett, huru mantalet, ehuru det ju skulle vara ett för hela rikets jord gemensamt skattemått, icke fastställdes efter en för hela riket gemensam noggrann värderingsmetod utan efter ungefärliga beräkningar av vad som kunde fordras för besuttenhet. Dylika skattläggningar ägde rum successive för hela riket under sextonde och förra hälften av sjuttonde århundradet. Verkliga skattläggningsmetoder med bestämt angivna fordringar för vad en jordegendom skulle ha för areal, utsäde o. a. för att räknas för ett mantal, resp. del därav, utformades under Karl XI — dock olika för olika provinser —, men de skattläggningar, som i enlighet därmed kommo till stånd, voro med undantag för de forna danska provinserna blott avsedda att tillämpas å en del hemman, ofta sådana, som togos i bruk för indelningsverket. Vid ny skattläggning av redan förut skattlagda hemman ägde ofta en jämkning rum i mantalet. Detta kunde höjas men också — och det var det vanligare — sänkas. En sådan sänkning kallades förmedling. Till en början utplånades härvid helt minnet av det gamla mantalet. Senare lät man dock detta stå kvar, så till vida som jordeboksräntan, som ju delvis utgick efter mantal, lämnades oberörd av förmedlingen och anteckning endast gjordes, att nya skatter skulle utgå efter lägre mantal. Så uppstod motsättning mellan förmedlat och oförmedlat mantal, och kunde framdeles somliga onera — till jordens onera hörde ju ock besvären — utgå efter den ena, andra efter den andra normen¹.

* * *

Med hänsyn till den korrespondens mellan offentliga skyldigheter och offentliga rättigheter, som ända till senaste tider spelat så stor roll i vår lagstiftning, kan det icke förvåna någon, att mantalet en gång lagts till grund för den kommunala rösträttens utövning. I betraktande av att den svenska socknen är av kyrkligt

¹ Till grund för denna framställning ligga huvudsakligen Thulins arbeten Om mantalet I, Sthlm 1890, och Historisk utveckling av den svenska skifteslagstiftningen, Sthlm 1911, s. 260 f.

ursprung och att sockensjälvstyrelsen utvecklats sig i kyrkans hägn, kan det icke heller förvåna, att de första normerna för vad man väl må kunna kalla kommunal rösträtt äro prästvalsförordningar och att det sedan hänvisas till dessa i förordningar, som även avse församlingarnas världsliga angelägenheter. Den första bestämmelsen om rösträtt vid prästval, given i § 9 uti k. m:ts resolution uppå prästerskapets besvär av den 14 sept. 1731, låter ock »rösterna räknas efter hemmanens storlek, varigenom de, som åbo oskattlagda hemman och torp, samt bruksfolk och andra, som ej bruka något skattlagt hemman, uti valet ingen delaktighet äga». Endast motiveeringen är egendomlig, i det att som skäl för att hemmantalet göres till röstgrund anföres, att prästerna på landet njöte sin förnämsta inkomst efter hemmantalet. Prästernas förnämsta inkomst, tionden, var nämligen, där ingen tiondesättning kommit till stånd, en procentuell skatt å jordbrukets avkastning, som till sin storlek ej hade med mantalet att göra och för övrigt utgick av all jordegendom utom säterierna i Skåne samt ryttare-, soldat- och båtsmanstorp¹. Den upprepas icke heller i vår första förordning om prästval, som är daterad den 5 juni 1739. Där säges i § 9 utan vidare, att församlingens ledamöter skola vid valet uppropas efter en över hemmanen i socknen upprättad längd att votera efter hemmanens oförmedlade storlek, varigenom de, som icke äro bofasta eller hava eget bruk och gårdar, såsom oskattlagda torpare, kolare, bruksfolk, smeder, ryttare, soldater, båtsmän och andra, som ej hava något skattlagt hemman, så väl som herrskapets enskilda betjäning uti valet ingen delaktighet hava. Att det ej var tiondeplikten, som låg till grund för rösträtten, var ock klart därav, att sådan tillerkändes vissa på landet uppvuxna industrier, som ännu ej voro lagligen skattskyldiga till kyrkan — de blevo det först 1762² — att utövas efter en i relation till mantalet gjord värdering av deras anläggningar. Funnes bruk eller masugn i församlingen, hette det redan 1731, finge ägaren därav även i prästvalet hava sin röst, och skulle var härd eller masugn lika anses härutinnan med ett helt

¹ Se Rabenius, Om tionden, Upsala 1853, s. 55. I förordn. av den 8 febr. 1681 om prästerskapets uppbörd sattes dock kapellanslönen i viss relation till mantalet (§ 5).

² Se Prestlöneregleringskomitén, Del II: IV. Betänkande och Förslag ang. reglering av prästerskapets aflöning, Sthlm 1903, s. XXI.

hemman. Bestämmelsen upprepas 1739, med tillägg att tvenne kniphamrar skulle räknas mot en stångjärnshärd. Att det ej är till den ecklesiastiska skatteplikten utan i stället till de ecklesiastiska besvärerna rösträtten vid prästval sättes i relation blir klart av resolutionen på allmogens besvär den 1 sept. 1741 § 40. Det heter där, att alla krono- och skattekvarnar, som ej äro begrepne under något hemmans skattläggning utan i kronans jordeböcker och räkenskaper stå uppförda för sin särskilda ränta, böra bidraga även så väl som alla andra socknars invånare till kyrko- och prästgårdsbyggnader på det sätt, att i de orter, där t. ex. 40 daler silvermynts grundränta utgör ett helt mantal, bör en kvarn av samma ränta efter kronovärdie taga lika del uti dessa byggnader med ett helt hemman eller mantal, och i anseende därtill böra jämväl ägarna och innehavarna av sådana kvarnar ej mindre än ägarna av hammarhärdar äga röst och stämma vid prästval efter räntan och den andel, de i följe därav komma att taga uti kyrko- och prästgårdsbyggnader. Å andra sidan skola bruksägarna för sina röster vid prästval lika med hemmansbrukare bidraga till kyrko- och prästgårdsbyggnader; dock att de bruk, som ligga på säteriets samt rå- och rörsheammans ägor, allenast svara till kyrkobyggnad. Genom kungl. brev av den 15 juli 1802 ställes sedan en brännugn vid mäsingsbruk i paritet med en masugn eller stångjärnshärd i fråga om rösträtt vid prästval. Det är således med de ecklesiastiska sockenbesvärerna, som rösträtten sammankopplas. Att det oförmedlade mantalet tages till grundval vid röstetalets beräkning beror också just på att nämnda besvär utgingo efter oförmedlat mantal. Detta berodde åter i sin ordning på att förmedlade hemman hade rätt att uti skog och utmark — varifrån byggnadsmaterial framskaffades — erhålla lika andel efter oförmedlade hemmantalet med hemman, som ingen förmedling njutit¹.

1739 års prästvalsförordning gällde ock städerna och gjorde även deras rösträtt till en realrätt. De invånare, som ägde hus eller

¹ Se härom Bihang till riksståndens protokoll 1812 II, s. 1440, där ock direkt utsäges, att prästeståndets löningsförmåner utgå till större delen dels efter hemmanens allmänna avkastning och dels efter personalen utan någon gemenskap med förmedlade eller oförmedlade hemmantalen. Jfr Thulin, Skifteslagstiftningen, s. 270.

gårdar i församlingen, skulle få avgiva valröster, men för de hus, som beboddes av andra, borde den hyresman votera, som ägaren därtill gäve sitt tillstånd. Huru många vota vart och ett hus eller gård efter dess storlek eller andra omständigheter skulle hava, ville k. m:t framdeles förordna (§ 8). För Stockholms del utkom också därom en förordning den 18 sept. 1765. Det säges där, att emedan det med 1739 års förordning överensstämde, att grunden till rösterna vid prästval toges icke egentligen av invånarnas antal i församlingen utan av själva husen, som där funnes, och någon mera lämplig och säker uträkning däröver icke kunde göras än i anledning av brandvaksavgiften, till vilken husen efter deras storlek vore eller bleve skattade, så skulle vid förefallande prästval rösterna efter samma avgift beräknas och det på det sättet, att en hel röst räknades emot fyra daler o. s. v. i proportion därtill. I fall avgiften för något hus ej fullt uppginge till en daler, skulle innehavaren därav ej njuta någon röst. För landsortsstäderna åter såg aldrig någon gemensam författning dagen, och följde man därför på somliga ställen en, på andra en annan norm vid beräkningen av husets storlek, såsom våningarnas antal, tomtören, öretal eller fyrktal i utskylder till staden¹. Fullt kommensurabla blevo på så sätt icke en röst i stad och en röst på landet, vad som ock blev olägligt, när stads- och lantförsamling utsågo gemensam pastor. Också klagades det från böndernas sida över att rösträtten efter stadsskatten vore så beräknad, att även när det gällde en mindre stad och en större lantförsamling utgjorde alltid stadens röst pluralitet emot lantförsamlingens. Förgäves yrkades emellertid att grunden till rösträttigheten borde hämtas av hemmantalet å landet, jämfört med det hemmantal, för vilket varje stad ansvarade².

Dessa regler för rösträttens utövning är det nu, som gå igen uti de förordningar om självstyrelsens utövning i socknarna, som

¹ Rabenius, Lärobok i svenska kyrkolagfarenheten, Örebro 1836, s. 201 f.

² Se bondestats prot. 1815 II, s. 253. Bihang till ståndsprot. IV: 2: 652. Meningen har kanske varit, att ungefär som vid beräkning av rösträtt för kvarn ett hus i stad skulle ha lika rösträtt med ett mantal på landet, när den skatt, man tog till beräkningsgrund, uppgick till samma belopp som grundräntan av ett mantal i lantförsamlingen o. s. v. i proportion därtill. Kanske ville man räkna med mantal å stadsjorden.

se dagen under vårt nuvarande statsskicks första år. Uti k. m:ts instruktion angående vården av kyrkornas fastigheter uti de i Roskilde vunna provinserna säges, att kyrkovårdar, där församlingen ej åtnöjes med dem, pastor föreslår, utses genom omröstning efter oförmedlade hemmantal (§ 15). Och i förordningen angående sockenstämmor och kyrkoråd av den 26 febr. 1817 tillerkännes rättighet att inställa sig vid sockenstämma och där yttra sina tankar i allmänhet dem, som inom församlingen äga fastighet, och därutöver jämväl andra personer, vilka hava rösträtt vid prästval. De närvarande yttra sig efter upprop och beräknas deras röst som vid prästval inom församlingen. Anginge frågan endast vissa hemmans eller lägenheters rätt och skyldigheter, ägde blott de, som för desamma ägde rösträtt, i omröstningen deltaga (§§ 4 o. 7).

* *
* *

Dessa normer för kommunal rösträtt blevo vid riksdagarna föremål för mycken kritik. Till och med ett så radikalt yrkande som det på personlig rösträtt och hemlig omröstning såg dagen vid riksdagen 1817 men gav blott lagutskottet anledning framhäva den rösträttens karaktär av realrätt, som sedan betonas i Rabenius' 1836 utgivna lärobok i svenska kyrkolagfarenheten. »Då ägande eller åboende hemman å landet samt hus, tomt eller ägor i stad i mån av deras storlek», yttrar utskottet, »av ålder utgjort den grund, varefter rösträttighet vid prästval blivit beräknad, varigenom samma rösträtt ock är vorden ansedd såsom en tillhörighet till hemmanet eller fastigheten, så skulle jämväl en företagen rubbning därav närma sig till ingrepp i äganderätten»¹. Den rösträttsreform, som sedan riksdagen 1828—30 uttalade sig för, inskränkte sig också till en rent teknisk förenkling av rösternas uträkning, som förut kunnat leda till bråk med sexsiffrig täljare och sjusiffrig nämnare². I särskild kolumn i vallängden skulle upptagas varje egendoms röstetal enligt dittills vanlig och i jordeboken eller

¹ Bihang till ständsprotokollen VII, s. 63 f.

² Drastiska exempel hos Lignell, Samling av prästvalsförfattningar, Carlstad 1840, s. 83 f.

städernas längder intagen beräkningsgrund men bredvid denna uppdragas en annan för riksdaler, skilling och runstycken, i vilken på landet för varje helt hemmans röst och i städerna för varje däremot svarande hel röst utfördes en riksdaler och i samma förhållande skillingar och runstycken för mindre röstdelar, ingen beräkning likväl till mindre än ett runstycke. Odemokratisk tyckte man sig därvid ej vara, då på landet ett runstycke motsvarade rösten för $\frac{1}{576}$ mantal¹. Reservation anmältes dock av en biskop, som menade, att så länge hemmantal låge till grund för rösträttighet, borde ingen förlora ens det ringaste av sin lagliga rätt². Mer förståelse har nog eftervärlden för den prost, som satte i fråga, om icke det kunde tyckas vara något stötande att beräkna rösterna med riksdaler, skillingar och runstycken³. Märkligt nog satte man åter ej i fråga att giva rösträtt åt andra än hus, hemman och skattlagda inrättningar, av vilka bidrag till ecklesiastika byggnader och avlöningar utgjordes. Det var åter vad man gjorde uti de reformyrkanden med avseende på rösträtten vid sockenstämmor, som i avvaktan på den nya prästvalsförordningen sågo dagen vid 1834 års riksdag. Med åberopande av stadgandet i 26 kap. 1 § byggningabalken att alla, som i socknen bo, skola kyrka bygga och uppehålla och vad därtill hörer och att, innan något i ty mål företages, skola socknemännen kallas tillhoppa att därom samrådas och sig förena, yrkade en präst vid 1834 års riksdag, att rösträtt vid sockenstämmor skulle tillkomma alla arrendatorer — i vissa fall voro sådana uteslutna från sockenstämman —, kapitalister, löntagare och utövare av andra yrken och hanteringar än de i författningarna angivna och i städerna överhuvud alla hyresmän⁴. Ständerna nöjde sig emellertid med att i skrivelse till k. m:t (n:r 286) utan särskilda direktiv men med hänvisning till att endast sedvänja låge till grund för omröstning å sockenstämmor i städerna begära, att han ville åt kommitterade för kyrkolagens överseende eller andra sakkunniga uppdraga utarbetandet av

¹ Se förslag till ny prästvalsförordning på k. m:ts befallning av trycket utgivne Sthm 1825 samt Bih. till ständsprotok. VII: 2: n:r 35 och X: 2: n:r 373.

² Pr. St:s prot. X, s. 281.

³ Pr. St:s prot. VI, s. 392.

⁴ Pr. St:s prot. I, s. 327 f.

förslag till en fullständig författning angående sockenstämmor och kyrkoråd i städerna och på landet och berörda förslag till ständernas bedömande vid nästa riksdag överlämna. För 1840—41 års riksdag framlade också k. m:t ett av kyrkolagkommitterade utarbetat förslag till förordning om sockenstämmor och kyrkoråd, vari emellertid beträffande den kommunala rösträtten blott hänvisades till den rösträtt vid prästval, som ständerna tillstyrkt vid 1828—30 års riksdag.

Därjämte företeddes emellertid också ett förslag till kommunallag, utarbetat av 1837 års fattigvårdskommitterade, som betecknar en radikal brytning med tidigare kommunala rösträttsprinciper och inför en helt ny norm för röstberäkning. Röstning efter hemmantal var bibehållen i de ärenden, som ensamt anginge hemman och prestationer efter hemmantal, men annars skulle röstetalet beräknas i mån av stigande bevillning med en röst för varje påbörjad fem riksdaler. Samma ståndpunkt intogo kommitterade i det förslag till stadga om fattigvården i riket utom Stockholms stad, som också företeddes 1840 års ständer, i fråga om så väl rösträtt i fattigvårdsärenden som fördelningen av det skatte-tillskott, som kunde bli av nöden för fattigvården, sedan disponibla tillgångar och personliga avgifter tagits i anspråk. Också detta var en nyhet, ty sedan 1773 hade hemmantalet kungjorts som grund för fattigförsörjningens fördelning — det var redan enligt byggningsbalken kap. XXVI § 1 grund för materialiers anskaffande och körslor vid fattigstugas byggande — och 1811 hade i fråga om röstberäkning i fattigvårdsärenden hänvisats till det å varje ställe i sådana frågor vanliga omröstningssättet, varmed ju icke gärna kunde förstås annat än det vid prästval brukliga¹. Genom att nu bevillningens storlek skulle bestämma rösternas antal, skulle jordbrukare överlag bliva ställda i paritet med andra fastighetsägare samt yrkesidkare och löntagare. Bevillningsförordningen tog nämligen i varje fall sedan 1812 ingen hänsyn till mantal — före 1809 hade endast med ett par undantag bevillning utgått efter hemmantal för bondeståndet — utan bestämde, att alla hemman och lägen-

¹ Se Rydins P. M. angående det svenska skatteväsendets utveckling, Sthlm 1882, s. 261 f.

heter skulle utan avseende på deras natur erlægga samma bevilling pro mille av det uppskattade värdet — endast 1810 hade man försökt sig på viss procent av den behållna inkomsten. Bergverk, manufaktur och fabriker på landet liksom näringsidkare i städerna samt löntagare skulle å sin sida betala viss procent av sin verkliga inkomst. Bönderna skulle till och med så till vida bliva ogynnsamt ställda i fråga om röstberäkningen, som vid taxeringen av deras hemman kapitalvärdet av dem påvilande onera rimligt nog frånräknades det värde, hemmanen annars kunnat anses betinga. Det var ej underligt, att en så djupgående förändring av de kommunala maktförhållandena väckte betänkligheter. Också hade en av de fattigvårdskommitterade reserverat sig till förmån för att hemmantal ovillkorligen finge kvarstå som röstberäkningsgrund till dess en radikal förändring av Sveriges hela statskick försiggått. Det hörde till utbildningen av det svenska samhället att ägare av fastigheter ansetts som egentligen självständiga medlemmar, och från denna åsikt hade man ock utgått, då man vid jorden eller därmed jämförlig egendom fästade de onera, om vilkas utgörande fråga kunde förekomma i sockenstämman. Det vore vanskligt att åt en obesutten snart sagt lös folkhop medgiva möjligheten att överrösta de verkligt självägande och skattdragande. Inom riksdagen anmärktes också, att bevillingen, som var tillfällig och vid varje riksdag kunde förändras, ja till och med riskerade att bli avskaffad, ej kunde vara en stabil grund för den kommunala beskattningen och den kommunala rösträtten¹.

Efter långa diskussioner enades ständerna om tvenne skrivelser till k. m:t, en i sockenstämmo- och en i fattigvårdsfrågan (nr 400 o. 401), som beteckna en kompromiss mellan gammalt och nytt. Nya samhällsklasser borde visserligen släppas fram till makten uti kommunen, men då dennas anstalter icke kunde för dem vara av samma vikt som för fastighetsägarna, vilka därvid måste taga i betraktande ett för framtiden varaktigt bestående förhållande, så borde fastigheterna fortfarande utgöra den huvudsakliga grunden för delaktighet i de kommunala angelägenheterna. Röst rättighet skulle räknas efter hemmantal, där sådant finnes åsatt,

¹ Se adelns protokoll I, s. 382.

och, där så ej var fallet, efter bevillning men i en relation till mantalet, som betecknade övriga skatteobjekts mindre betydelse för kommunen. 10 riksdalers bevillning skulle giva lika rösträtt som $\frac{1}{4}$ mantal, 5 rdl lika med $\frac{1}{8}$ och $2\frac{1}{2}$ rdl lika med $\frac{1}{16}$ mantal, men därunder skulle för bevillning ingen rösträtt äga rum, under det sådan kunde få utövas för huru ringa hemmansdel som helst. Då vid denna tid 2 rdl per tusen betalades i bevillning för jordbruksfastighet, tillerkändes således ett mantal så många röster, som bort svara mot ett taxeringsvärde på 20,000 rdl, en summa, som i regel torde vida ha överstigit vad hemmanen verkligen taxerats till. Efter samma grund skulle emellertid också alla avgifter, varom sockenstämma beslutade — också ovannämnda bidrag till fattigvården — utgå, så vida ej särskilt därom blivit stadgat eller särskild överenskommelse därom blivit träffad. Slutligen uttalade sig ständerna i förslag till lag om folkundervisningen i riket för att församlingarna, därest personella bidrag och inträdesavgifter icke räckte till skolläraernas avlöning; skulle sammanskjuta det, som bruste, efter i bevillningsförordningen angivna grunder. I kostnaderna för anskaffande och underhåll av nödig skollokal skulle åter allä inom skoldistriktet boende deltaga efter de grunder, som i särskilda orter följdes i fråga om kyrkobyggnad.

Med anledning av ständernas olika framställningar om kommunala institutioner utfärdade k. m:t under 1840-talet fyra kommunala förordningar.

Först blev han färdig med stadgan angående folkundervisningen i riket. Den utfärdades den 18 juni 1842 och anslöt sig i de frågor, som här intressera oss, fullständigt till ständernas skrivelse.

Den 1 april 1843 utfärdades äntligen en ny förordning om prästval. Rösträtt skulle beräknas efter egendom och de utskylder, särskilt ecklesiastika, som därav utgjordes, och i städerna härvid följas den för varje ort stadgade grund. På landet skulle rösträtt räknas efter oförmedlade hemmantalet eller ugn eller härd men för spikhamrar, kvarnar och andra särskilda lägenheter och inrättningar rösträttighet bestämmas efter deras grundränta eller, där sådan ej var åsatt, efter taxeringsvärdet, jämfört med medelvärdet på hemman i församlingen. På omräkningen till riksdaler, skil-

lingar och runstycken hade k. m:t däremot ej velat inlåta sig¹. Bortsett från att den också hade sina besvärligheter, så skulle den leda till den orättvisan, att de åbor, som tack vare utsträckt hemmansklyvning funnes å mindre hemmansdelar än $\frac{1}{576}$ -del, betoges en dem tillkommande laglig rättighet. Men vid reduktionen skulle ock en mängd hemmansdelar gå förlorade för sådana hemman, vilkas mantalsbråk ej läte nämna sig till jämna delar av 576, såsom 5:te, 7:de, 10:de, 11:te och 13:de delar. Så ömsint var man om de vid jorden knutna rösträttigheterna.

I fråga om den nya sockenstämmoförordningen inhämtades utlåtanden från landshövdingar, domkapitel och kammarkollegium, som just för rösträttens vidkommande förete mycket av intresse². Överhuvud var man icke värst hågad för att släppa andra än fastighetsägare fram till kommunalt inflytande och till och med beräkna deras rösträtt efter bevillning till staten. Genom den makt rikets ständer ägde att vid varje riksmöte förändra bevillningen, komme hela organismen för sockenstämmans sammansättning och således hela kommunalväsendet att bliva i samma rörliga och osäkra ställning som en del av de röstägande själva. Jordens ordinarie onera hade bort tagas med vid beräkningen av hemmanens rösträtt, menade Kalmar konsistorium. Summan av alla skatter och onera, som årligen utginge från ett helt kronoskattehemman, förvandlade i penningar, skulle enligt tillförlitliga statistiska uppgifter uppgå per medium till 198 rdl banko. Således betalade $\frac{1}{16}$ hemman något över 12 rdl banko i skatter och finge det oaktat lika rösträtt med en löntagare eller näringsidkare, som betalade 2 rdl 24 sk. i bevillning. Andra yrkade på en särskild kommunal taxering. Bevillingstaxeringen vore ej i stånd att avmätas vars och ens delaktighet i de angelägenheter, som å sockenstämma avhandlades, ansåg landshövdingen i Kristianstad. Däremot ägde städerna ett äldre och ännu gällande stadgande, som bestämde såväl rösträtt som avgifter medelst den s. k. fyrk- eller skillingsättningen. R.St. hade dock velat frånrycka städerna denna taxeringsmetod och i dess ställe föreslagit bevillingstaxeringen. Församlingen bleve alltid i tillfälle att genom inom sig valda gode män säkrast pröva och be-

¹ Se härom det otryckta statsrådsprotokollet den 27 mars.

² Se den otryckta akten i ärendet.

döma vars och ens ställning och vars och ens bärgningsvillkor, och denna prövningsrätt utgjorde ock karaktären av nämnda fyrk- och skillingsättning¹. I stället för att upphävas i städerna borde den införas också på landet. Varje fastighetsägare på landet borde få rösträtt efter hemmantalet i förhållande till fastigheternas uppskattade medelvärde inom socknen, och rösträtt för övriga inom församlingen mantals- och skättskrivna självägande och självberoende personer bestämmas av valde gode män efter taxerad förmögenhet vare sig av kapitaler, lön, rörelse eller stadig arbetsförtjänst, jämförda med fastigheternas medelvärde och reducerade till hemmantal. Klarare uttryckte sig landshövdingen i Linköping. Rösträtten vid sockenstämmorna borde bestämmas, i städerna efter s. k. fyrksättning, som ägde rum en gång om året genom därtill av staden valda kommitterade och varvid i överensstämmelse med vars och ens villkor viss fyrk eller andel av fyrk fastställdes såsom uttryckande den proportion, varefter en och var skulle deltaga uti stadsonera, på landet efter hemmantalet eller jämförelse därmed, så att där hemmantal ej funnes utsatt å fastighet, verk eller inrättning, skulle dessas värde jämföras med hemmanens medelvärde och därefter deras rösträtt bestämmas i hemmantal beräknad. För personer, som idkade hantverk eller annan rörelse eller näring eller blott ägde kontant förmögenhet eller löneinkomst, skulle rösträtten bestämmas i förhållande till vars och ens villkor enligt gode mäns beprövande uti visst hemmantal eller delar därav. Lunds domkapitel ansåg, att om rösträtt i alla fall skulle medges, på sätt som riksdagen föreslagit, den blott skulle beräknas för jämna multiplar av $2\frac{1}{2}$ rdl och således blott fastställas i jämna sextondedelar. Liknande effekt åsyftades med den röstskala, som uppgjordes av landshövdingen i Karlskrona.

¹ Om fyrksättning i städerna se Herlitz, Svensk stadsförvaltning på 1830-talet, Sthm 1914, s. 270. Taxeringsmännen åsatte med ledning av sin kännedom om de skattedragandes förhållanden var och en av dem ett visst antal fyrkar eller skattskällingar, varefter gällde, att lika stort skattebelopp uttogs av varje enhet. Då fyrken fick motsvara en viss inkomst, växlade år från år det skattebelopp, som uttogs per fyrk. På vissa håll svarade mot varje fyrk ett, en gång för alla bestämt skattebelopp och växlade i så fall fyrktalet för samma inkomst år från år. Det är tydligen det förra slaget av fyrksättning, som rekommenderas för landet och sedan faktiskt också kommit till användning där.

$\frac{1}{64}$ mantal skulle giva $\frac{1}{4}$ röst, vilket vore det minsta röstetal, som finge användas på landet, $\frac{1}{32}$ mantal $\frac{1}{2}$ röst och $\frac{1}{16}$ mantal 1 röst. Lägenheter å landet skulle giva samma röstetal som de mantal eller mantalsbråk, som de vöro jämnogoda med i taxeringsvärde — då fastighetsbevillningen belöpte sig till 2 rdl på tusen, gav således en lägenhet på 1,250 rdl 1 röst —, näringsidkare erhålla $\frac{1}{2}$ röst, när de upptaxerats för 50 rdl inkomst — för dem var bevillningsprocenten fem — och löntagare ej komma i fråga som röstande, förrän deras löneinkomst taxerats till 200 à 300 rdl, då de skulle få 1 röst. Sedan skulle varje fulla 100 rdl inkomst av rörelse eller näring samt ämbete ge 1 röst¹.

Det var många tänkvärda anmärkningar, men när den nya förordningen om sockenstämmor i riket utkom den 29 aug., visade det sig, att k. m:t blott tagit hänsyn till Lunds domkapitel, säkerligen för att ej ytterligare tilltrassla röstsammanräkningen. Då det gällde nya röstägare, kunde ju ej rätt gärna någon äganderätt bli kränkt, därest icke genast varje liten höjning av bevillningen medförde ökning av rösterna. Oss här vidkommande moment av röst-rättsparagrafen fick därför följande lydelse. Rösträttighet beräknas efter hemmantal, där det finnes åsatt. I annat fall bestämmes den på grund av den bevillning enligt andra artikeln, som till staten erlägges. För ett bevillningsbelopp av 2 rdl 24 sk., varunder ingen rösträtt utom för hemman å landet och fastighet i stad äger rum, beräknas lika rösträtt med $\frac{1}{16}$ hemman, för 5 till $7\frac{1}{2}$ rdls bevillning lika med $\frac{1}{8}$ hemman, för $7\frac{1}{2}$ till 10 rdl lika med $\frac{3}{16}$ hemman, för 10 rdls bevillning lika med $\frac{1}{4}$ hemman o. s. v. i samma proportion för högre bevillningsbelopp enligt andra artikeln. Den rösträtt, som på nämnda grund av bevillning tillkommer socknens invånare, skall varje år vid den sockenstämma, som i maj eller juni månad bör hållas, bestämmas och på landet i mot-

¹ I fråga om skiftningarna så väl i de grundskatter — ränta och kronotlonde —, som utgingo av den mantalsatta jorden som i dennas eget taxeringsvärde hänvisas redan här till tabell n:r 3, bifogad Underd. betänkande av de för utredande af frågan om grundskatternas inlösen den 30 dec. 1864 förordnade komiterade (Sthlm 1867). I kolumnen för hemmanets taxeringsvärde i förhållande till 1 helt mantal finner man snart sagt alla siffror mellan 1,600 och 192,000. Men under sådana förhållanden blir ett medeltaxeringsvärde för mantalet till föga lugnad.

svarande hemmantal utsätts. I de ärenden som endast angå hemman eller andra fastigheter och utgifter eller besvär, som efter hemmantal eller fastighetsandel utgå, röste endast fastighetsägarna med röstberäkning efter varderas fastighetsandel, och i de fall, där enligt särskilda författningar endast vissa medborgare äga rätt att rösta eller särskilda föreskrifter om röstberäkningen äro givna, förhålles på sätt samma författningar för varje fall stadga.

Den för vanliga fall fastställda röstskalan skulle tillämpas också vid omröstning i fattigvårdsärenden, enligt vad som bestämdes i den förordning angående fattigvården i riket, som utkom den 25 maj 1847. Beslut rörande allmänna fattigvårdsärenden, inklusive ovannämnda skattetillskott, fattas å sockenstämma och utdebiteras efter de grunder, som för rösträtt vid sockenstämmor äro stadgade, så vida icke annan grund för utgörande av sådant tillskott inom särskilt fattigvårdssamhälle redan är antagen och fastställd.

Rösträttsbestämmelserna i 1843 års sockenstämmoförordning ändrades tvenne gånger under förordningens tillvaro. Första gången var det dock närmast en lagförklaring, som kom till stånd, i det på ständernas tillskyndan genom kungörelse av den 22 april 1853 tillkännagavs, att föreskriften om omröstning efter hemmantal borde så förstås, att då hemman vore förmedlat, rösträttigheten beräknades efter förmedlade hemmantalet, så vida ej annorlunda vore särskilt stadgat eller fråga förekomme om avgift, som efter oförmedlade hemmantalet utginge, i vilket fall rösträtten skulle efter sistnämnda hemmantal utövas. Det vore i sin ordning, menade man, att alltför betungade hemman njöte sin förmedling till godo, också då det gällde det alltmer kännbara onus, fattigvården utgjorde, liksom de finge göra ifråga om andra profana besvär utom roteringen; men då rättigheter och skyldigheter borde svara mot varandra, borde konsekvensen därav också bli, att omröstning vid sockenstämmor ägde rum efter det förmedlade hemmantalet¹. Då rösträtten vid prästval just med hänsyn till att de ecklesiastiska besvaren utginge efter oförmedlat hemmantal fortfarande skulle utövas efter denna grund, kan förändringen betraktas som ett nytt uttryck för den världsliga kommunens emancipation från den

¹ Exp. utsk:s förslag till ständerskrivelse nr 229 vid riksdagen 1851.

kyrkliga. Den andra förändringen ägde rum 1857, då — också denna gång på begäran av ständerna — genom kungörelse av den 24 nov. de bevillningsciffror, som skulle giva rösträtt lika med mantal eller bråk av mantal, sänktes över lag, så att redan 2 rdl:s bevillning gav $\frac{1}{10}$ mantalsröst och 32 rdl:s bevillning 1 mantalsröst. Förändringen motiverades med den sänkning av bevillningen, som ägt rum genom 1855 års bevillningsförordning på så sätt att promilleavgiften av fastighet sänkts från 2 till 1, procentavgiften för löneinkomst från 3 till 1 och procentavgiften för inkomst av näring från 5 till $2\frac{1}{2}$. Rösträtt på sockenstämma hade därigenom förlorats av alla dem, som tillförene erlagt en bevillning av $2\frac{1}{2}$ rdl men nu fått en lägre bevillning sig påförd, och bleve dessa därjämte, då nämnda fattigvårdsavgifter skulle utgå efter grunder, som voro för rösträtt stadgade, befriade från fattigskatten¹. Det kunde också ha anförts, att de löntagare och näringsidkare, som bevarat sin rösträtt, likväl fått sina röstetal sänkta till respektive en tredjedel och hälften, under det att innehavare av i mantal satt jord bevarade sina röster orubbade av varje sänkning av fastighetsbevillningen. Nu höjdes genom 1857 års bestämmelser åter deras röstetal, men icke tillnärmelsevis till sina förra värden. Under det att enligt 1843 års bestämmelser en löntagare fått rösträtt för ett mantal redan vid en lön av 1,333 $\frac{2}{3}$ rdl, måste han efter 1857 års bestämmelser ha en lön på 3,200 kr. för att nå en så stor makt. Men dess bättre för ämbetsmännen kompenseras ju denna nedgång i makt av minskade kommunalskatter.

*
*
*

Vid samma riksdag, som ständerna framlade sist nämnda förslag till ändring av sockenstämoförordningen, ingingo de ock till konungen med den skrivelse om utredning av vårt kommunalväsen, som blev incitamentet till stiftandet av våra ännu gällande kommunallagar. De kommitterade, som tillsattes för att verkställa den utredning och uppgöra de förslag, ständerskrivelsen avsåg, visade sig i fråga om rösträtten vid kommunalstämman ha tagit lärdom av

¹ Exp. utsk:s förslag till ständerskrivelse n:r 157 vid riksd. 1857.

de uppslag, som framkommit i 1843 års landshövdingeutlåtanden. De avvisa visserligen tanken på en särskild taxering för bidragen till kommunalutskylder, då för den händelse en taxering för statsbevillning och en annan sådan för kommunalbevillning skulle utfalla med olika resultat, människor skulle ställa den enerverande frågan vilkendera som vore den rätta. Den allmänna bevillningen vore visserligen i följd av de mycket svävande och dessutom av taxeringsmännens subjektiva prövning i så hög grad beroende grunder, efter vilka den bestämdes, icke någon fullt tillfredsställande mätare av bidragen till kommunalutskylder, men den vore den enda, som vore så omfattande och alla drabbande, att den redan därför vid reglerandet av grunderna för kommunalutskylder liksom tvingade sig till att bliva använd. Men man har, då det gällt att förena de redan i lag för kommunalutskylders uttaxering inom socknarna upptagna två huvudgrunderna, mantal och statsbevillning, till en effekt, avstått från att angiva ett till specifik siffra i lag bestämt likhetsförhållande emellan bevillningsbelopp och mantal, då ett sålunda bestämt förhållande alltid bleve mer eller mindre godtyckligt. I stället ha kommitterade, som landshövdingarna i Kristianstad och Linköping påyrkat, för bestämmande av relationen mellan i mantal satt jord å ena sidan och övriga beskattningsföremål å den andra i fråga om kommunalutskylder och rösträtt utgått från ett hemmantals medeltaxeringsvärde inom kommunen eller, vad ju blir detsamma, medelbevillningsbeloppet för ett helt mantal. Detta är fortfarande den fasta utgångspunkten för beräkningarna och har sitt rösttal och sin utskyldspikt oberoende av all taxering alldeles som förut. Man har dock tröttnat på mantalsbråken och vill liksom föreslagits för omröstningen vid prästvalen omräkna dem i pengar men icke i riksdaler, skillingar och runstycken utan — med användande av det decimalsystem, som 1855 införts också i rikets myntväsen — i ören, i det varje mantal påföres ett hundra skatteören — begreppet är naturligtvis helt fiktivt — och större eller mindre mantal i förhållande därtill. Det för mantalen inom kommunen uträknade medelbevillningsbeloppet, för dem själva betydelselöst, får den uppgiften att, jämnat till närmast högre riksdalertal, där det till sådant ej uppgår, och sedan delat med hundra, vara divisor vid en division, vid vilken löntagares eller närings-

idkares bevillningsbelopp utgöra dividender. Den kvot, som därvid uppstår, anger det antal skatteören, på vilka dessas kommunalutskylder utdebiteras och för vilka de få rösta. I Nordbo socken, för att välja kommitterades eget exempel, är medelbevillningen per mantal 11 rdl, skatteöret är således 11 öre, och prosten Cruzelius, som för sin till 1,600 rdl upptaxerade löneinkomst utgör en bevillning på 16 rdl får sig påförda 146 skatteören utöver de 150 han redan har för sitt pastorsboställe på 1 och sitt stomhemman på $\frac{1}{2}$ mantal. Man räknar på sätt och vis rösterna fortfarande i mantal och mantalsbråk, men man väljer icke 1 mantal utan $\frac{1}{100}$ mantal till röstenhet och ger detta ett särskilt namn, skatteöre. Liksom 1843 fastställer man för dem, som ej ha i mantal satt jord, en gräns nedåt för rösters tilldelande, i det den, som för näring, lön eller icke i mantal satt jord sammanlagt till mindre än fem skatteören uppförd är, ej äger rösträtt. Gränsen är blott flyttad ett litet fjät längre ned, då ju fem skatteören motsvara icke $\frac{1}{16}$ utan $\frac{1}{20}$ mantal. Lika litet som förut kan röstskalan exakt återge varje den minsta skiftning i bevillningens belopp, men elasticiteten är i alla fall vida större nu, då man räknar med alla hundradelar av mantalet. Under det man förr jämnade nedåt, så skall nu, när skatteöretal slutar med bråktal, detta till närmast högre hela öretal utföras. För i mantal satt jord säga sig åter kommitterade ej vilja tillämpa regeln om fem skatteören såsom minimum för rösträtt; hemman ha ju, huru små de än äro, i alla tider ansetts vara röstberättigade. Hemman med så lågt mantal, att dess skatteöre ej skulle uppgå till ett helt, skulle därför dock till ett skatteöre sättas. En gräns nedåt var i enlighet med landshövdingens i Karlskrona förslag satt så till vida, som ingen nu skulle rösta med lägre rösttal än som svarade mot $\frac{1}{100}$ mantal, men då alla hemman tillerkändes minst så stor röstsiffra, blev ingen hemmansägare därigenom berövad sin rösträtt.

Kommitterades förslag överlämnades av k. m:t till ständerna vid riksdagen 1859—60 och blev i de stycken, som avsågo förhållandet mellan mantal och skatteören föremål för en intressant diskussion inom präste- och borgarstånden¹. Å ena sidan påvisades

¹ Pr. St:s prot. VIII, s. 300 f. Borg. St:s prot. VI, s. 454 f.

den utjämning, som kommit till stånd mellan fastighetsägare och löntagare. Det hade varit för högt, att beräkna ett mantals medeltaxeringsvärde till 32,000 rdl, då hela hemman i regel ej vore taxerade till mer än 6 à 7,000 rdl. Hemmanen hade därigenom fått mer än fem gånger så många röster och likaledes mer än fem gånger så stora kommunalutskylder som en löntagare på landet med motsvarande statsbevillning. Om det nu antoges som grund, att för lika bevillning till staten skulle erläggas lika stora kommunalutskylder, så måste ju en ämbetsman för 32 rdl bevillning betala lika mycket till kommunen som en ägare av fem hemman, vartdera värderat till 6 à 7,000 rdl. Å andra sidan gjordes gällande, att kommitterade utgått från att den gällande bevillningsförordningens skattegrunder skulle bli oförändrade. Nu förelåg emellertid ett förslag, som gick ut på att bevillningen för fastigheter på tusen kronors taxeringsvärde skulle sänkas från 1 till 0,40 eller 0,30 rdl och ginge detta igenom, så skulle ju en löntagare eller näringsidkare komma att få betala mer än tre gånger så stora kommunalutskylder som den hemmansägare, som han nyss varit jämställd med i bevillning. Tilläggas kan, att hans röster och kommunalutskylder därmed ock skulle femtondubblas jämförda med vad de nyss varit. De framställda betänkligheterna tillbakavisades dock med att den föreslagna bevillningsförordningen ingalunda avsåge någon nedsättning av den redan utgående bevillningen av fast egendom. Då promilleavgiften blivit nedsatt, hade det skett av den orsak att ett verkligt taxeringsvärde skulle kunna erhållas. Till följd därav måste å de flesta orter taxeringsvärdet mer än tredubblas och då bleve i själva verket resultatet detsamma som förr. Det var också riktigt såtillvida, som den kommitté, som utarbetat det nya förslaget till bevillningsförordning, sagt ifrån, att den alltför höga procent, man uttagit i bevillning — till och med 1854 i allmänhet 5 % av hela inkomsten — lett därhän, att hemmanen taxerats alldeles för lågt, i det att, såsom inhämtade upplysningar från hovrätter och kammarrätt visade, försäljningsvärdena förhöllo sig till taxeringsvärdena åtminstone såsom 2 ¹/₂ till 1, ja i Kristianstads län till och med som 5 till 1. Utginge man ifrån att 1 % av nettoinkomsten uttoges i bevillning överlag, liksom redan skedde i fråga om ämbetsmäns löner, och beräknade man, att behålla avkomsten

i allmänhet vore 4 % av det uppskattade verkliga eller gångbara värdet, så bleve den rätta bevillningen å ett fastighetsvärde på 1,000 kr. 40 öre. Till tryggnad av att denna promilleavgift dock komme att utgå av hemmanens verkliga värde voro i förslaget intagna bestämmelser om att fast egendoms värde skulle uppskattas med ledning av köpehandlingar, arrendeavgifter och andra inhämtade upplysningar¹. Tvivelsmål om att taxeringen skulle bli riktig blevo dock uttalade i debatten, men ständerna funno i sin skrivelse om de föreslagna kommunalförfattningarna intet att anmärka mot § 59, som avhandlade relationen mellan mantal och fyrk. Däremot höjde de röstminimum för andra skatteobjekt än i mantal satt jord till 10 fyrkar, vad således skulle motsvara $\frac{1}{10}$ mantal. Då emellertid förut inkomsttagare måst erlægga minst 2 rdl i bevillning för att få rösta, men värdet av tio fyrkar nu gjordes beroende av det låga värde, hundradelen av mantalets medelbevillning kunde uppgå till — så mycket som 20 öre kunde det aldrig bli, vilket förutsatte ett medeltaxeringsvärde per mantal på ungefär 68,000 rdl —, så kunde förändringen i alla fall väntas medföra en väsentlig utökning av de röstberättigades antal. Strax därpå avgjorde ständerna frågan om fastighetsbevillningen på så sätt, att för jordbruksfastighet skulle betalas tre öre för varje fulla etthundra rdl av uppskattningsvärdet och för annan fastighet fem öre. För all inkomst vare sig av kapital eller arbete skulle erläggas bevillning med en procent, beräknad å behållna inkomstbeloppet. Denna procent ansåg man ock vara den riktiga för inkomst av fastighet, men då man ansåg årliga avkomsten av jordbruksfastighet icke böra beräknas till högre belopp än tre procent av det uppskattade beloppet, under det att annan fastighet ansågs giva fem procent, blevo nyssnämnda promilleavgifter de riktiga². Uti den utfärdade bevillningsförordningen proklamerades emellertid för säkerhets skull — med skärpning av kommitterades formulering —, att fast egendom skulle uppskattas till sitt värde.

När k. m:t den 21 mars 1862 utfärdade våra ännu gällande kommunallagar, befanns den omstridda §:n hava i förordningen om kommunalstyrelse på landet, nu n:r 58, erhållit en omformulering,

¹ Bevillningskommitténs betänkande, Sthm 1859, s. 74 f., 83, 97.

² Se Exp., utsk:s förslag till ständerskrivelse n:r 187, s. 36.

som klarare än förslaget gav uttryck för dettas syften. Men därtill hade en ny terminologi tillgripits, i det skatteören utbyts mot fyrkar. Också användes ordet fyrktal. Kommunalutskylterna skulle påföras de skattskyldiga efter fyrktal och — enl. § 12 — röstvärdet beräknas efter det en var röstgäande åsatta fyrktal. Skälet till att termen skatteören ratats angavs av fördraganden¹ vara det att »skatteöre» lätt kunde föranleda den förmodan att de sålunda åsatta skatteören utgjorde ett visst belopp penningar. Fyrk hade blivit vald med fästast avseende därå att en likartad mätare av rösträtt och skattskyldighet inom flera städer redan funnes hävdvunnen och några skäl emot dess tillämplighet även på landet icke förekommit. Landshövdingarna i Kristianstad och Linköping hade sålunda fått sina yrkanden om fyrksättning på landet genomförda. Uti samma dag utfärdad förordning om kommunalstyrelse i stad bestämdes åter, att varje vid allmän rådstuga röstberättigad ägde en röst för varje honom påförd hel riksdalers bevillning till staten. Man följde härvid samma normer, som godtagits 1843 och 1857, då röster räknats efter inkomstbevillning på så sätt att inkomsttagare fått så många röster sig tilldelade, som hans bevillning inom sig rymde en viss bevillningssumma och sänkte blott denna från 2 till 1 rdl, vad ju emellertid med den samtida sänkningen av näringsidkares procentavgift blott för löntagare betydde en utvidgning av de röstberättigades krets².

¹ Se det otryckta statsrådsprotokollet.

² Däremot uteslötos en del näringsidkare från rösträtt, ty $2\frac{1}{2}\%$ av 80 rdl inkomst blir 2 rdl, men 1 % av samma inkomst blir blott 80 öre. Än ofördelaktigare ställde sig saken för fastighetsägarna. Dessa hade efter 1843 och 1857 års bestämmelser haft rösträtt för huru liten fastighet som helst — jfr rösträtten för hemmantal! — och deras rösträtt hade jämförts med inkomsttagares efter regler, som voro för de förra synnerligen gynnsamma. En fastighet taxerad till 1,000 rdl fick 1857 samma röstetal som en näringsinkomst på 80 rdl, ehuru för den förra betalades 1 rdl och för den senare 2 rdl i bevilln. Enligt den nya kommunallagen för stad, jämförd med den nya bevilln. förordn., inträdde rösträtt för stadsfastighet först vid 2,000 rdl:s taxeringsvärde, då 1 röst tillkom densamma. Samma röstetal fick inkomst på 100 rdl. I Sthlm, som den 16 mars 1847 fick sin särskilda sockenstämmoförordning, erhöll ock fastighet rösträtt, huru liten den än var, under det för inkomstbevillning först fick röstas, när den uppgick till $2\frac{1}{2}$ rdl; men för alla bevillningssummor, vad ursprung de än hade, gavs 1 röst överlag, tills de nått en summa på 10 rdl, och sedan 1 röst för varje nytt tiotal rdl i bevillning, dock ej mer än 20 röster.

Som mätare av rösträtt vid sockenstämma i stad hade fyrktal ej förekommit efter upphävandet av 1817 års förordning, som för rösträtt vid sockenstämma godtog den röstberäkningsnorm, som gällde vid prästval, d. v. s. i en del städer just fyrkskalan.

När ständerna i oktober 1862 sammanträdde till nytt riksmöte, hade de kombinerade verkningarna av de nya kommunallagarna och den nya bevillningsförordningen hunnit visa sig och framkallat ett så starkt missnöje vad fyrktalsättningen beträffar, att en mängd motioner framlades om ändring av § 58 i kommunallagen för landet. Det anfördes härvid häpnadsväckande siffror, som visade, huru hemman med de mest skilda taxeringsvärden dock fått sig påförda samma antal fyrkar, alldenstund de hade samma mantal. Den orättvisa i fråga om kommunalskatternas fördelning, som härigenom uppstod, kunde dock icke betraktas som något nytt, då ju nämnda skatter förut utgått efter mantal. För andra skatteobjekt än i mantal satt jord, hade emellertid en våldsam omvälvning ägt rum både ifråga om röstetal och utskylder. Måste förut en löntagare ha en inkomst på 32,000 rdl för att bli jämställd med ett hemmantal, kunde han nu tack vare en låg medelbevillning per mantal redan vid en mycket blygsam löneinkomst nå en dylik position och i en socken, där mantalens taxeringsvärden mycket skiftade, stoltsera med hälften till så många fyrkar som en jordbruksfastighet, som med en beräkning av fem för hundra gav i inkomst en summa mer än fyra gånger så stor som hans lön¹. De värsta av dessa abnormiteter hade naturligtvis sin grund i att mantalet bibehållits som norm för beräkning av utskylder och röster, men även genom att överlag utgå från bevillningen nådde man ej fram till rättvisa. Knappast kunde det nämligen anses vara rättfärdigt, att en löntagare, som uppbar 1,200 rdl i lön, skulle betala samma kommunalskatt som en hemmansägare, vars hemman taxerats till 40,000 rdl, vilket dock bleve följden av att kommunalutskylderna skulle utgå i proportion till bevillningssummorna enligt sista bevillningsförordning. Kanske i tanke att rätta ett vid förra riksdagen begånget misstag i fråga om promilleavgiften för jordbruksfastighet föreslog då A.B.E.U., att jordbruksfastighet, vare sig

¹ Se ett exempel i A.B.E.U:s utlåtande n:r 116.

den var i mantal satt eller ej, skulle få sig påförd en fyrk för 1—6 öre i bevillning och sedan en ny fyrk varje gång bevillningen nådde över öretalen 6, 12, 18, 24 o. s. v., annat beskattningsföremål en fyrk för 1—10 öres bevillning och sedan en ny för varje påbörjad tioöring. Följden härav skulle nämligen bli, att jordbruksfastighet erhöll samma kommunalskatt, som om dess avkastning beräknats till 5 % och kommunalskatt sedan utgått av alla inkomster i proportion till bevillningen¹. Man fann det dock inom stånden vara ett övergrepp att på detta sätt rätta bevillningsförordningen — om besvärsutskottet ej haft för avsikt att korrigera, måste den valda proportionen te sig godtycklig — och menade riktigast vara att tillmäta jordbruksfastighet samma övervikt i makt och skyldigheter, som varit avsedd med 1843 års sockenstämmoförordning. I enlighet härmed föreslogs, att jordbruksfastighet skulle få en fyrk för varje påbörjad femöring i bevillning, andra beskattningsföremål åter en fyrk för varje påbörjad tioöring². Då delade meningar om hemmans tidigare medeltaxeringsvärden kunde göras gällande, tedde sig ock proportionen ett till tre rimlig. Grunden till att löntagare med den godtagna beräkningsgrunden fått många, flera fyrkar än hemmansägare i jämförlig ekonomisk position ansågs till en del vara att söka däri, att de senare, även om deras hemmans taxeringsvärden höjts flera gånger om, sedan tillkomsten av de nya taxeringsföreskrifterna, ändock ej rannsakades så till hjärtan och njuvar som de förra, vilkas löneinkomster beräknades på öret. Men den låge ock däri, att bevillningen, varefter fyrkarnas antal skulle beräknas, utgjorde endast en del av hemmansägarnas kronoskatt, under det att löntagarnas nästan helt bestode därav³. Hemmanen voro ju betungade med en hel rad ordinarié skatter och besvär, som ej alls togos med vid beräkningen av antalet fyrkar. Denna tanke, som vi ju redan mött i Kalmar konsistorii utlåtande 1843 om sockenstämmoförordningen, utvecklades vid riksdagen med skarpsinne och energi av en ledamot av prästeståndet, doktor Runsten, som därvid gjorde sig till ensam förkämpe för det av alla

¹ Se t. ex. anföranden i Bg. St. IV 394 och Pr. St. IV 301.

² Proportionen 2 till 1 var ju den som 1857 iakttogs i fråga om fastighetsägare och inkomstagare i stad. Se ovan s. 21.

³ Se härom bl. a. Exp. utsk:s förslag till ständerskrivelse n:r 122, s. 2.

andra såsom utskylds- och röstberäkningsgrund förkastade mantalet. Det var ju konsekvent nog, då fortfarande nämnda onera skulle utgå efter mantal. All skattlagd jord borde åsättas fyrktal ej allenast efter därå sig belöpande statsbevillning utan jämväl fyrktal till enahanda belopp för egendomens grundskatt. Då det i § 58 bestämts, att varje helt hemman skulle påföras 100 fyrkar utan avseende å dess taxeringsvärde, så kunde det synas, som skulle de fyrkar, som borde den skattlagda jorden påföras, vara beräknade efter själva hemmantalet, men det visade sig sedan, att fyrktalet, ehuru i hundradelar en sifferbeteckning av varje jordegendoms storlek i förhållande till ett helt hemman, icke hade i och för sig något värde efter hemmanets grundskatt utan först på grund av samtliga hemmansbevillningar finge sitt värde efter den andel däri, som belöpte sig på varje fyrk eller hundradels mantal. Då lagstiftaren således ursprungligen varit inne på rätt stråt, vore det lämpligast att låta det behövliga nya momentet i § 58 avse bevillningsfyrkarna på så sätt, att efter bestämmelsen att varje helt hemman skulle påföras 100 fyrkar oavsett dess taxeringsvärde och större eller mindre i proportion därtill tillades, att det därjämte skulle hava det fyrktal, som motsvarade beloppet av dess statsbevillning, skolande fyrkens medelvärde i varje kommun efter förhållandet emellan summorna av dess hemmantal och hemmansbevillningar bestämmas på redan vedertaget sätt¹. Därigenom skulle man just kunna ge uttryck för det, som i författningen med fyrk menats, nämligen det i olika fyrkvärden uttryckta varierande förhållande, som i olika kommuner äger rum emellan å ena sidan högre eller lägre skattläggning och å den andra högre eller lägre taxeringsvärde å kommunens samtliga hemman med därav beroende statsbevillning. Där nämligen hemmanen i förhållande till

¹ Jag tillåter mig förtydliga den föreslagna lagtexten på följande sätt. Då medeltaxeringen före den nya bev. förordn. beräknades till 6,000 kr. i ovan s. 19 refererade diskussion och taxeringen efter dess tillkomst borde mer än tredubblas, är det ej godtyckligt antaga, att medeltaxeringen för ett hemman i en kommun 1862 belöper sig till 20,000 kr. Medelbevillningen blir då 600 ören på hemman och fyrkvärdet 6 öre. Ett hemman, som taxerats till 40,000 rdl, får då en bevillning på 1,200 ören, dess speciella fyrkvärde blir 12 öre och det får utöver sina 100 självskrivna mantalsfyrkar 2×100 bevillningsfyrkar eller inalles 300 fyrkar.

sitt taxeringsvärde vore högt skattlagda och därför komme i samma mån lägre i bevillning, där bleve ock fyrkvärdet lägre men därför ock fyrktalet större för alla andra bevillningsskyldiga och tvärtom, vilket ock borde så vara, emedan där hemmanen vore högre skattlagda och redan därför betungade, där borde hemmansägarna ock med dess flera fyrkar av de övriga bevillningsskyldiga understödjas, och tvärtom, där hemmanens kronoskatt och kommunaltunga vore i jämförelse med hemmansvärdet lägre, där borde de övriga betungas dess mindre och därför hava mindre fyrktal¹. Åt den svenska bonden borde jämväl i den nya kommunalstämman såsom en oförytterlig arvedel bevaras hans i mantalet grundade urgamla sockenstämotalan. Han hade därtill en förstfödsrätt av väl större värde än att den för något pris borde få bortsäljas till förmån för allehanda bevillningsfolk. Då han i alla fall ännu för sitt hemman skattade till kronan ej blott medelst vissa bevillningsören för det löpande årsvärdet av jordavkastningen utan vida mera medelst grundräntor och kronotionde m. m. för det fasta jordvärdet av själva hemmansägandet med dess alla förmånsrätter, så vore väl allt skäl, att honom måtte fortfarande tillförsäkras jämväl röstfyrkar emot hemmantalet. Berövad den gamla rösträttens skattlagda förfäste i den fäderneärvda odalmannejorden skulle bonden snart allestädes bliva av ett fåtal penningemänniskor överröstad. Men då den vid hemmanets grundskatt ursprungligen fästade rösträtten utgjorde ett ståndsprivilegium, så vore dess undertryckande en grundlagsövertredelse. Enligt § 15 R.O. vore dock ännu för bondeståndet hemmantalets rösträtt — detsamma som för borgar-

¹ D:r Runsten exemplifierar detta förhållande på följande sätt. I en socken med t. ex. 30 mantal och en sammanlagd hemmansbevillning å 450 rdl blir medelbevillningen å mantal $\frac{450}{30} = 15$ rdl och fyrkvärdet 15 öre, varemot i en annan socken med likaledes 30 mantal men endast 300 rdl i sammanlagd hemmansbevillning medelbevillningen å mantal blir 10 rdl och fyrkvärdet endast 10 öre. För t. ex. 3 rdl eller 300 öre i bevillning efter debetsedel — för annat skatteobjekt — blir fyrktalet ($\frac{300}{15} =$) 20 i den förra socknen men ($\frac{300}{10} =$) 30 i den senare. Det blir således mindre, där högre hemmansbevillning bevisar lägre skattläggning och lägre ordinarie kronoutsylder, men större där lägre hemmansbevillning bevisar högre skattläggning och större ordinarie kronoutsylder, börandes nämligen de övriga bevillningsskyldiga deltaga i kommunalbördor mindre med de förra, som i skattläggning äro bättre lottade, och mera med de senare.

ståndet burskapet — det organiska band, varigenom dess alla medlemmar förenades till en samhällelig korporation, den där icke heller skulle, om de banden upplöstes, längre kunna som riksstånd fortfara¹. Så mycken dialektik och lyrik förmådde dock ej rädda mantalet, vars oförmåga att utsäga något om ett hemmans värde var både känd och vittnad. Ständerna bestämde sig för en fyrksättning efter bevillning utan varje hänsyn till mantalet, men lät jordbruksfastighet, i mantal satt eller icke, såsom föreslaget var, få proportionsvis dubbelt så många fyrkar som övriga skatteföremål. Förhållandet 5 till 10 ansågs närmast motsvara vad billighet och rättvisa krävde. De jorden tyngande grundskatterna skulle således i alla fall rendera den dubbling av fyrktalet, vad ej blev så värst mycket mindre i absoluta tal än den skulle fått enligt det Runstenska förslaget² och avsevärt mer i relation till en löntagares fyrkar. Då genom de föreslagna förändringarna av § 58 fyrkens värde kunde förmodas bli fördubblad³, ansåg man sig ock böra sänka röstminimum till hälften d. v. s. från 10 till 5 fyrkar, vilket för så väl jordbruksfastighet som annan fastighet motsvarade ett taxeringsvärde på 1,000 rdl. Då i stad först finge röstas för en fastighet på 2,000 rdl, kunde detta minimum ej heller sättas lägre. För ägare av i mantal satt jord gällde dock ej detta fyrkminimum, men då denne i alla fall måste ha 1 fyrk, kunde icke den hemmansägare rösta, vars hemmans taxeringsvärde understeg $33\frac{1}{3}$ rdl. Detta blev konsekvensen av att man upphörde att ge varje mantalsbråk, huru stor nämnaren än var, en fyrk. I praktiken kan detta dock ej ha betytt mycket, ty förutsatt att ett hemmantal var taxerat till 20,000 rdl var det rimligt antaga, att en hemmansdel av $33\frac{1}{3}$ rdl:s taxeringsvärde motsvarade $\frac{1}{600}$

¹ Se Runstens motion i prästest. n:r 62, hans reservationer till A.B.E.U:s utlåtanden n:r 116 och 122 samt hans anföranden och reservationer i ståndet, band IV 294, 307 och V 407.

² I stället för 300 fyrkar skulle ovannämnda jordbruksfastighet få 240. I förra fallet skulle dock en löneinkomst på 1,200 rdl fått 200 fyrkar, i senare fick den 120. Således proportionerna 3 till 2 och 2 till 1.

³ Icke-jordbruksfyrk skulle ju framdeles alltid vara värd 10 öre, under det fyrkvärdet överlag i ovan anförda exempel skulle bli 6 öre. Jordbruksfyrk skulle ju åter bli värd 5 öre, men detta bör väl ha betytt mindre, då hemmansägare skulle få rösta för huru få fyrkar som helst.

mantal. Man kom därigenom att sätta rösträttsgränsen ännu längre ned än man 1830 velat göra i fråga om prästval.

Den 15 sept. 1863 utfärdade k. m:t kungörelse om ändring av förordningen om kommunstyrelse på landet i huvudsaklig överensstämmelse med ständernas direktiv. Dock hade sex fyrkar satts som rösträttsminimum utom för i mantal satt jord. Grunden till denna förändring var helt enkelt den att ständerna räknat fel, då de påstått 5 fyrkar motsvara en jordbruksfastighet på 1,000 rdl:s taxeringsvärde. För en sådan fastighet betaltes ju 30 öre i bevilling, vilket efter ständernas egna omräkningsgrunder blev 6 fyrkar¹.

Mantalet hade således försvunnit som grund för beräkning av den kommunala rösträtten och de nya kommunala utskylderna, men det satte dock spår i den nya fyrkskalan. Jordbruksfastighet, som väl dock till alldeles övervägande delen var i mantal satt, fick dubbla fyrkar i förhållande till andra skatteobjekt och det just med hänsyn till de gamla till stor del efter mantal utgående grundskatterna. Om icke denna olikhet mellan skatteobjekten existerat, hade intet skäl funnits att gripa till fyrken såsom en gemensam skatte- och röstenhet för båda, utan hade man liksom i städerna kunnat sätta både skyldigheter och rättigheter inom kommunen i omedelbar relation till statsbevillingen. Att man på landet räknade med femöringar och ej som i staden med riksdalrar vid rösternas gradering hade slutligen sin grund däri, att fyrken ursprungligen varit $\frac{1}{100}$ mantal. Den ömsinnet om de små hemmansdelarnas rätt, som tagit sig uttryck i de små mantalsbråken, levde kvar i fyrksättningen efter skatteören.

Det 1863 stipulerade röstminimum å sex fyrkar upphörde 1868, varefter röstning fick utövas för om också blott en enda fyrk, vilken ju som bekant påfördes vederbörande redan vid ett öres statsbevilling. För den mantalssatta jorden existerade ju dock denna förmån redan förut. Genom 1883 års bevillningsförordning bestämdes emellertid, att fast egendom av ett värde under 100 kr. ej skulle få sig någon bevilling påförd. Tre öres bevilling var därefter

¹ Se statsrådsprot. i civilärenden den 15 sept. 1863. Då en fyrk gavs för varje påbörjad femöring i bevilln., erhöles ju 6 fyrkar för jordbruksfastighet åtskilligt under 1,000 rdl:s taxeringsvärde.

minimum för att rösträtt för hemmansdel skulle kunna utövas vid kommunalstämma. I all tysthet hade därmed de minimala hemmantalen avförts från kommunalt inflytande.

Som vi sett, hade hemmantalens fyrkdubbling betingats av hänsyn till att den statsskatt, varefter fyrkarna skulle beräknas, nämligen bevillningen, utgjorde endast en del och väl en ringa del av deras statsskatter. När emellertid 1892 grundskatten avlyfts från jorden och kostnaderna för indelningsverket övertogs av staten, ökades bevillningen för jordbruksfastighet från 30 till 60 öre på 1,000 kronors taxeringsvärde. Man fann då ock konsekvensen bjuda att upphäva jordbruksfastigheternas fyrkdubbling och bestämde i stället, att för varje beskattningsföremål överhuvud skulle påföras en fyrk för bevillning till belopp av 1 till och med 10 öre, två fyrkar för bevillning utöver 10 till och med 20 öre o. s. v. Därmed hade egentligen också fyrken förlorat sitt *raison d'être*, ty detta bestod ju just i att så länge samma bevillning gav olika rösttal för olika beskattningsföremål utgöra en gemensam enhet för dem alla. Kommunalbeskattningen liksom den kommunala rösträtten hade likaväl på landet som i staden kunnat grundas direkt på bevillningen¹. Fyrskalan fortsatte dock att användas ända till 1909, då man ersatte den med en graderad skala, som så till vida utgjorde en kompromiss mellan förmögenhets- och personlighetsprinciperna, att förmögenheten gjorde sig proportionsvis allt mindre gällande ju större den blev. Tillika upplöstes sambandet mellan bevillningen å den ena och kommunal beskattning och rösträtt å den andra, i det att rösternas antal så väl som skattskyldigheten växte med den taxerade eller antagna inkomsten² på följande sätt. Röstägande tillades för dylik inkomst till och med ett tusen kronor en röst för varje påbörjat belopp av ett hundra kronor och för inkomst, som vore högre än ett tusen kronor, en röst för varje påbörjat belopp av femhundra kronor. Jordbruksfastighet skulle antagas giva sex procent i avkastning. Skattskyldig ägde utgöra sina kommunalutskylder i förhållande till samma inkomst, men röstlängden upphörde att såsom fyrktalslängden ligga till grund för kommunalutskyldernas debi-

¹ Prop. 9, s. 5, vid urt. riksd. 1892.

² Prop. 29, s. 71, vid riksd. 1907.

tering. Man hade kommit in på helt nya principer för kommunalväsendet.

* *

*

Förordningen angående fattigvården i riket 1847 hade, som vi sett, både i fråga om rösträtt och utskylder hänvisat till sockenstämoförordningen, och dess ersättare av 1853 hade gjort det samma med särskilt framhävande av att tillskotten borde beräknas efter förmedlade hemmantal. Först i ny förordning angående fattigvården 1871 insattes en bestämmelse, att tillskotten skulle ske efter de grunder, som voro för kommunalutskylders utgörande i allmänhet stadgade. Naturligtvis har man i alla fall i fråga om dessa kommunalskatter tillämpat den nya kommunallagens bestämmelser och icke stadganden i en redan upphävd sockenstämoförordning. Fattigvårdstungan var ju ock, som framgår av debatterna om fyrkskalan 1862—63, helt dominerande bland de nya kommunalutskylderna. Då åter 1842 års folkskolestadga i fråga om kostnaderna för folkskolas byggande hänvisat till grunder, som följdes i fråga om kyrkobyggnad, så kom förstnämnda onus i samma utsträckning som det senare att utgöras efter mantal intill 1876, då — i samband med att kyrkobyggnadsbesväret upphörde att utgöras efter mantal — bestämdes att kostnaderna för folkskoleväsendet överhuvud — således även för folkskolebyggnad — skulle, sedan vissa personliga avgifter tagits i anspråk, sammanskjutas efter grunder, som gälla för kommunalutskylders utgörande. Den 26 okt. 1883 utfärdades så ock en ny lag om tillsättning av prästerliga tjänster, i vars § 26 bestämdes, att rösträtt vid prästval tillkomme envar, som i församlingen ägde rättighet att i kyrkostämmas överläggningar och beslut deltaga, och skulle vid valet i avseende på röstberäkning gälla vad för kyrkostämma vore stadgat dock med den jämkning i församling å landet, att rösträtt, som tillkomme någon för andra beskattningsföremål än jordbruksfastighet, icke finge åtnjutas för mera än en femtedel av det röstetal, vilket eljest bort tillkomma honom enligt den för omröstning å kyrkostämma gällande röstgrund. Då för kyrkostämma gällde samma omröstningsbestämmelser som för kommunalstämma, var ock för prästval

mantalsberäkningen ersatt med fyrktalsberäkning. De nya samhällsklasser, som därmed släpptes fram till makten, ville man dock ej låta få samma makt, som de hade på kyrko- och kommunalstämmor, då de icke i samma utsträckning som fastighetsinnehavare bidrogo till prästens avlöning. Att sedan bland fastigheterna igen jordbruksfastighet favoriserades framför andra förklarades därmed, att det var de som hade det mest stadigvarande intresset i församlingen¹. Denna ordning blev sedan gällande till 1910, då man för rösträtt vid prästval antog personlighetsprincipen. Genom förordningar av 1884 och 1885 fastställdes fyrktalet som norm överlag för skyldigheten att bygga respektive tingshus och kyrka; dock fick fyrktal för fastighet ända till 1905, så väl i fråga om dessa byggnader som när det gällde kyrkobyggnad, bära tyngre börda än fyrktal för annat beskattningsföremål. Numera bestridas kostnaderna för alla tre byggnadsföretagen efter samma grunder som andra kommunalutgifter. I fråga om val av klockare och organist, varom sedan 1700-talet gällt samma bestämmelser som om prästval med den viktiga restriktionen att kyrkoherdens röst skulle väga lika mycket som halva församlingens², stadgades i förordning den 6 dec. 1878, att dessa skulle, sedan förslag blivit av kyrkoherden i föreskriven ordning upprättat, av församlingen bland de föreslagne väljas samt rösterna beräknas enligt de grunder, som för rösträtt vid kyrkostämma i allmänhet voro bestämda. Vad slutligen beträffar val av folkskollärare, som enligt 1842 års stadga skulle förrättas med tillämpande av samma röstberäkningsgrunder, som gällde vid klockareval, så stadgades i 1882 års stadga angående folkundervisningen i riket § 21, att val av folkskollärare skulle företagas å kyrkostämma och därvid till efterrättelse lända de för val å kyrkostämma i allmänhet gällande föreskrifter.

* * *

Därmed har dock ej mantalet upphört att spela en roll för svenskt kommunalväsen. I anknytning till redan i 1817 och 1843

¹ Lagutskottets utlåt. n:r 23, s. 27 f.

² Se historiken i lagutskottets utlåtande n:r 26 vid riksdagen 1878.

års sockenstämmoförordningar gjorda undantagsbestämmelser stadgade 1862 års F.K.L. § 11, att i överläggningar och beslut över ärenden, som angå endast i mantal satt jord, må ej andra taga del än de, som sådan jord innehava. Med tanke på motsvarande skyldigheter, hette det i § 60, att där i lag eller allmän författning vore stadgat, att kommunalutskyld endast från vissa beskattningsföremål skulle utgå, eller där för deltagande i sådan utskyld andra grunder bestämdes eller där vissa från skattskyldighet till kommunen eljest befriade medlemmar skulle till fyllande av särskilda behov bidra, gällde till efterrättelse vad sålunda var stadgat. Tillika bestämdes i kyrkostämmoförordningen § 5, att i överläggningar och beslut om ärenden, som förutsatte avgifter, vilka enligt gällande författning borde utgå endast av i mantal satt jord eller av annan fastighet, ej andra finge taga del än de, som sådan jord eller fastighet innehade. Som exempel på avgifter, som åsyftade befordrandet av ändamål, varav frukten egentligen tillfölle ägarna och brukarna av jorden, anförde kommitterade kostnader för utskiftande av sockenallmänning på jordägarna inom kommunen, för verkställighet av överenskommelser om sådana allmänningars vårdande eller begagnande för gemensam nytta, för upprensning eller annan åtgärd till förbättrande av fiskevatten under jordägarnas gemensamma bruk, för väg och brobyggnader, i avseende å vilka till och med vissa privilegierade jordlägenheter alltjämt funnes¹. Dessa stadganden kvarstå ännu, ehuru § 11 i F.K.L. blivit mom. 2 av § 10 och därtill i samband med personlighetsprincipens seger i andra stycken lagts bestämmelsen, att i ärenden, som röra i mantal satt jord, rösträtt utövas jämväl för omyndig, oskiftat dödsbo, bolag eller annan samfällighet. Deras räckvidd har dock minskats i och med att sådana besvär, som kunde bli föremål för kommunalstämmas beslut, avlyfts från jorden eller i varje fall upphört att utgå efter mantal. Fortfarande ha de dock betydelse just i fråga om sockenallmänning, gemensamt vattendrag och sockenmagasin, vartill insättning skett blott för fastigheter². Å frågor om besparingsskog, som avsatts av skogsanslag, som tilldelats samtliga jordägare inom socknen i samband med

¹ Kommitterades betänkande och förslag 1859, s. XXVI f.

² Se Hammarskjölds edition av kommunallagarna 1926, s. 24.

avvittringen, samt skogsmedelsfond, som bildats av de tillgångar, som uppkommit av avkomsten från nämnda skog, har kommunallagen för landet förklarats ej vara tillämplig i annan mån än vederbörande reglemente om skogens och fondens förvaltning själv åberopade densamma. Då endast jordägarna i socknen — det var Orsa socken det gällde — i förhållande till deras reducerade jordatal ägde del i fonden liksom i skogen, ha de ock ensamma efter samma jordatal fått därom å kommunalstämma besluta¹. Så långt åter kommunallag kan ensam åberopas, är även i fråga om jorden dennas rösträttsbestämmelser tillämpliga. Numera äger således ock i frågor om den mantalssatta jorden varje röstägande en röst.

¹ Regeringsrättens årsbok 1910: 151.

DEN KONSTITUTIONELLA FULLMAKTS- LAGEN I BELGIEN DEN 16 JULI 1926.

AV

DOCENTEN HERBERT TINGSTEN.

Den belgiska författningens bestämmelser om förhållandet mellan lagstiftningsmakt och förordningsrätt äro, i jämförelse med motsvarande författningsbestämmelser i andra stater med ungefär samma förhållande mellan legislatur och exekutiv, tämligen klart utformade. Den lagstiftande makten utövas enligt art. 26 samfällt av konungen, representantkammaren och senaten. Om konungens befogenhet att utfärda förordningar bestämmes i art. 67: »Il fait les réglemens et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution». Genom den sista delen av detta stadgande, som i grunden endast utgör ett korollarium till den grundläggande satsen om förordningarnas karaktär av tillämpningsföreskrifter¹, är det alltså uttryckligen fastslaget, att exekutivmakten icke äger rätt att i förordningsväg modifiera eller upphäva lagar; genom förordningar, få överhuvud endast kompletterande bestämmelser inom lagarnas ram meddelas. Genom vissa andra stadganden givas för särskilda fall materiella regler om lagstiftningsmaktens omfång; så t. ex. utsåges i art. 9, att »nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi».

¹ Bestämmelsen tillkom på grund av erfarenheterna under den holländska regimen. — Jfr beträffande den belgiska förordningsrätten Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique* II, Liège och Paris 1908, sid. 261 ff. och Errera, *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien*, *Das öffentliche Recht der Gegenwart* VII, Tübingen 1909, sid. 56 ff. — Förordningarna kallas omväxlande décrets, arrêtés och réglemens.

I praktiken är förordningsrätten i Belgien mycket vidsträckt; förhållandet mellan lag och förordning torde närmast motsvara det i Frankrike rådande. Det är vanligt, att lagarna endast innehålla de grundläggande bestämmelserna, under det att utformningen av alla detaljer överlämnas åt exekutivmakten. Icke sällan innehålla lagarna en direkt uppmaning till regeringen att utfärda kompletterande föreskrifter. De förordningar, som tillkomma i enlighet med en dylik uppmaning, och som alltså kunna sägas motsvara de franska *règlements d'administration publique*, äga emellertid i Belgien — i motsats mot i Frankrike — icke någon särskild rättsställning; de äro fullkomligt likställda med andra tillämpningsförordningar, som utfärdas utan uttryckligt direktiv i vederbörande lag och anses liksom dessa hava sin konstitutionella rättsgrund i förf:s art. 67. Någon teori om legislativ delegation har icke här uppställts såsom stöd för förordningsrätten; varken inom rättspraxis eller doktrin synes någon motsvarighet till den inom de franska domstolarna ännu, trots jurisprudensens kritik, härskande delegationsteorien förekomma¹. De meningsskiljaktigheter, som i Frankrike föreligga angående förordningsrättens juridiska konstruktion, äro icke här tillfinnandes, väsentligen väl till följd av den belgiska författningens mera utförliga och entydiga bestämmelser.

I fråga om den judiciella prövningsrätten gälla i stort sett samma regler som i Frankrike, enligt den praxis, som där blivit rådande efter 1907 års bekanta domstolsutslag. Någon rätt för domstolarna att pröva huruvida lagbeslut stå i överensstämmelse med författningen och att, om så icke anses vara förhållandet, vägra att tillämpa vederbörande lag, anses icke vara för handen. Däremot äro domstolarna enligt uttrycklig författningsbestämmelse skyldiga att vägra tillämpa illegala förordningar². Förordningar, som över-

¹ Så t. ex. uttalade den belgiska kassationsdomstolen i ett utslag den 6 februari 1891 följande: »La souveraineté réside dans la nation et les pouvoirs, qui tous émanent d'elle, ne sont exercés que par délégation; les attributions déléguées ne comportent, en principe, aucune subdélégation; inférieurs ou supérieurs au point de vue hiérarchique, les pouvoirs ne dérivent pas les uns des autres; ils ont une origine commune dont ils procèdent directement; ils sont inaliénables et intransmissibles» (cit. hos Vauthier, *La loi du 16 juillet 1926 et les »Pleins pouvoirs»*, *Le Flambeau* 1926, III, Sid. 4).

² Förf. art. 107: »Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes

huvud icke äga stöd i lag, liksom förordningsbestämmelser, som innebära överskridande av den gräns, som genom vederbörande lag uppdragits för förordningsrätten, skola alltså icke av domstolarna tillämpas. Men om den lagstiftande myndigheten genom en författningsstridig lag åt exekutiven överlåter större beslutanderätt än författningen medgiver, finnes tydligen ingen möjlighet till judiciell prövning ur konstitutionell synpunkt av de inom lagens ram utfärdade förordningarna:

Endast vid två tillfällen har, såvitt bekant, det normala förhållandet mellan lagstiftningsmakt och förordningsrätt omlagts genom provisoriska speciallagar — konstitutionella fullmaktslagar. Detta skedde dels vid Belgiens inträde i världskriget, dels genom den bekanta undantagslagen av den 16 juli 1926.

I fråga om den förstnämnda av dessa lagar torde ett par erinringar vara tillräckliga. Inför den överhängande krigsfaran sammankallade regeringen den 3 augusti parlamentet till extra session påföljande dag. Vid denna session antogs omedelbart en rad regeringsförslag, bland annat en lag, enligt vilken konungen, så länge kriget varade (pendant la durée du temps de guerre) utan parlamentets hörande skulle kunna fatta beslut inom rättsområden, som eljest uppenbarligen fölle under den lagstiftande maktens kompetens¹. Sålunda skulle i förordningsväg åtgärder till folknärings främjande, såsom exportförbud, maximering av priser o. dyl. kunna vidtagas samt bestämmelser om moratorium meddelas o. s. v. De enligt lagen utfärdade förordningarna skulle tydligen, ehuru detta icke uttryckligen uttalades, kunna ändra eller upphäva gällande lagar; såvida icke detta förutsattes, hade vissa av bestämmelserna varit meningslösa. Märkligt är, att intet stadgande finnes om skyldighet för regeringen att underställa parlamentet lagändrande förordningar för ratifikation. Antecknas kan, att samma dag fullmaktslagen beslutades vissa av regeringen de närmast föregående dagarna utfärdade lagändrande förordningar framlades för parlamentet och av detta godkändes.

aux lois». — Jfr i övrigt Orban, a. a., III, sid. 187 f. och Errera, a. a. sid. 137 ff.

¹ Lag den 4 augusti 1914, »loi concernant les mesures urgentes, nécessitées par les éventualités de guerre» (*Pasinomie*, sid. 454 ff.).

Med stöd av 1914 års lag meddelade regeringen under de följande krigsåren ett stort antal bestämmelser av normalt legislativ natur¹. Under större delen av denna tid kunde för övrigt, på grund av den tyska ockupationen, parlamentet icke fungera, och hela statsmakten koncentrerades med nödvändighet hos exekutiven. Då parlamentet ånyo sammanträdde i början av år 1919, förekom ej någon underställelse av de utfärdade »legislativa» förordningarna (arrêtés-lois); dessa behöllo utan vidare gällande kraft, i den mån de icke i vanlig ordning ändrades eller upphävdes.

1926 års fullmaktsbeslut var, liksom motsvarande tidigare lagstiftning i Tyskland och Frankrike, en direkt följd av en akut ekonomiskt-finansiell kris. Genom koncentration av statsmakten ville man möjliggöra en snabb lösning av problem, som det visat sig omöjligt för de lagstiftande organen att i vanlig ordning betvinga. Delegationen av utomordentliga befogenheter till regeringen framstod som det enda medlet till förekommande av en statsfinansiell katastrof.

Den regeringen, som bildats efter nyvalen i april 1925 och som stödde sig på parlamentets båda starkaste partier, katoliker och socialister, hade i stort sett misslyckats i sina strävanden att reorganisera statsfinanserna och stabilisera valutan². Under våren 1926 blev läget allt svårare; franc'en förlorade på ungefär tre månader halva sitt värde och den finansiella desorganisationen blev allt fullständigare. Under omständigheternas tryck genomfördes därför i slutet av maj en betydelsefull ministärförändring. Denna karakteriseras främst därav, att dels en medlem av parlamentets tredje stora parti, det liberala, Hymans, dels en av landets främsta krafter utanför den egentliga partipolitiken, Francqui, inträdde i kabinettet. De övriga åtta kabinettsplatserna fördelades mellan katolikerna, som liksom förut besatte premiärministerposten, nu med Jaspars i stäl-

¹ Se t. ex. *Pasinomie* hösten 1914 samt 1919, sjd. 42 ff., där en del av de under ockupationstiden utfärdade förordningarna återgivas. Jfr även Dendal, *Le Rôle du Gouvernement en Temps de Guerre* (*Le Flambeau* 1926, III).

² Efter valen 1925 sutto i kammaren 78 katoliker och lika många socialister, 23 liberaler, 6 flamska nationalister och 2 kommunister; i senaten 71 katoliker, 59 socialister och 23 liberaler. — Jfr här i övrigt de periodiska översikterna av Dumont (*La vie politique en Belgique*) i *Revue politique et parlementaire* och av Tschoffen (*La quinzaine politique*) i *La Revue belge*.

let för den avgångne Pouillet, och socialisterna, ledda av utrikesministern Vandervelde. Man hade sålunda erhållit en nationell samlingsregering. Dess tillkomst och syften voro, såsom det framhölls i regeringsförklaringen den 25 maj, direkt betingade av det existerande nödläget: »Le Gouvernement, qui parait devant vous, est né de la crise financière et monétaire que travers le pays. Son origine explique sa composition, comme elle conditionne son activité»¹.

Denna regering förfogade i båda kamrarna över en enorm majoritet; den egentliga oppositionen bestod endast av åtta kommunister och flamländska nationalister i representantkammaren. Den fåtaliga oppositionen arbetade emellertid i stor utsträckning med en obstruktionstaktik, som i hög grad försvårade ett snabbt avgörande av ärendena. Sedan en del viktiga frågor, främst av budgetär natur, behandlats, beslöt regeringen i denna situation, under trycket av de alltjämt växande finansiella svårigheterna, att begära utomordentliga fullmakter av parlamentet; på en rad områden, som eljest voro förbehållna lagstiftningsmakten, skulle regeringen erhålla befogenhet att självständigt besluta i förordningsväg.

Motiveringen till regeringsförslaget bestod endast av några få allmänt hållna satser². Det framhölls, att de rådande förhållandena »kunna kräva brådskande åtgärder». Regeringen, som vore beslutet att genomföra en finansiell sanering, vädjade därför till parlamentets förtroende »för att detta skulle giva den medlen att handla utan uppskov». Detta vore det framlagda förslagets syfte.

Förslaget behandlades med utomordentlig snabbhet. Det framlades den 13 juli för kammaren. Denna beslöt efter en kort diskussion »brådskande behandling»³. Efter fyra timmar var centralsektionen, bestående av sju ledamöter — en representant för var och en av de sektioner, i vilka kammaren indelas — färdig med sitt yttrande, som i princip enhälligt var tillstyrkande, men i vilket vissa ändringar förordades⁴. Redan samma dag kunde därför första läsningen äga rum, varvid utskottets förslag efter några timmars debatt preliminärt godkändes⁵. Då opposition mot ett förslag om sakens

¹ *Chambre des Représentants*, Séance du 25 mai 1926, sid. 1368.

² » » » , Séance du 13 juillet 1926, doc. 398.

³ » » » , Séance du 13 juillet 1926, sid. 2169—2174.

⁴ » » » , Séance du 13 juillet 1926, doc. 400.

⁵ » » » , Séance du 13 juillet 1926, sid. 2175—2180.

omedelbara företagande till definitivt avgörande yppades, måste emellertid andra läsningen enligt arbetsordningen uppskjutas till den 15 juli. Denna dag beslöt kammaren utan ytterligare diskussion förslaget definitiva antagande; vid omröstningen, som skedde medelst namnupprop¹, avgåvos 135 ja-röster och 9 nej-röster (varav åtta flamska nationalisterna och kommunister), under det att 4 medlemmar avstodo från att rösta². Förslaget gick därefter samma dag till senaten, där det hänvisades till lag- och finansutskottens gemensamma behandling. Dessa utskott avgåvo efter en halvtimmes överläggning ett enhälligt tillstyrkande yttrande³. Brådskande behandling beslöts och efter en timmes diskussion beslöt senaten definitivt att anta förslaget; 112 senatorer röstade ja, 2 nedlade sina röster⁴. Följande dag, den 16 juli, promulgerades lagen och trädde omedelbart i kraft. Från lagförslaget framläggande till lagens ikraftträdande hade alltså endast tre dagar förflutit.

Enligt den sålunda antagna lagen underställdes en rad finansiella och ekonomiska rättsområden, konungens förordningsrätt⁵.

¹ Detta är regel vid omröstningar rörande lagar, enligt förf. art. 39.

² *Chambre des Représentants*, Séance du 15 juillet 1926, sid. 2242.

³ *Sénat*, Séance du 15 juillet 1926, doc. 202.

⁴ » , Séance du 15 juillet 1926, sid. 1084—1087.

⁵ Enligt det ursprungliga förslaget skulle lagen benämnas »Loi relatif à des délégations à accorder au roi». På kammarens centralsektions initiativ ändrades titeln till »Loi relative à certaines mesures à prendre en vue de l'amélioration de la situation financière». Texten är av följande lydelse:

»Article 1^{er}. En vue de poursuivre le relèvement financier du pays et la préparation de la stabilisation monétaire, le Roi peut, pendant un délai de six mois, par des arrêtés délibérés en Conseil des Ministres:

Modifier ou compléter toutes dispositions en vigueur concernant la circulation fiduciaire;

Contracter des emprunts, en régler les modalités, établir toutes exemptions fiscales y afférentes et prendre toutes mesures aux fins d'arrêter ou de réduire l'inflation; de parer aux conséquences de celle-ci et d'assurer le rapatriement des capitaux;

Exercer un contrôle rigoureux sur le commerce des devises étrangères;

Approuver toutes modifications, dérogations ou additions aux statuts de la Banque Nationale, qui seraient requisés pour la réalisation des objets prévus par le présent article;

Affecter, de coefficients de majoration, les droits, taxes et impôts de toute nature, de manière à maintenir, s'il y a lieu, le niveau de leur rendement;

Reconnaître la validité des stipulations sur la base de l'or dans tous les actes publics ou privés;

Bl. a. skulle konungen kunna upptaga lån, vidtaga åtgärder för att hindra eller minska inflationen, utöva kontroll över handeln med utländska valutor, besluta ändringar i bestämmelserna om nationalbanken, förhöja gällande skattesatser i relation till myntvärdets fall, sälja statens fasta egendom, undertrycka meddelanden, som kunde skada statens kredit, och utfärda bestämmelser rörande folknäringen. I förordningarna skulle inom vissa gränser straffbestämmelser kunna meddelas. Syftet med enligt lagen företagna åtgärder skulle vara »förbättrande av landets finansiella ställning och förberedande av valutans stabilisering». Det är uppenbart, att inom de angivna gränserna konungen i förordningsväg skulle kunna ändra eller upphäva även lagar.

Förordningsbeslutet enligt lagen skola fattas efter överläggning i »Conseil des ministres» d. v. s. i den officiella konseljen, där konungen är ordförande. Denna form för handläggning av ärenden, som tidigare mycket sällan användes, har under och efter kriget jämförelsevis ofta kommit i bruk¹.

Lagen, som trädde i kraft samma dag den utfärdades, gällde för en period av sex månader. I det ursprungliga förslaget innefattades ingen särskild bestämmelse om parlamentarisk kontrollrätt. Representantkammarens centralsektion föreslog emellertid en tilläggsbestämmelse, enligt vilken regeringen (i detta fall tydligen kabinettet, icke konungen) vid fullmaktstidens utgång skulle till kamrarna avgiva en rapport över de åtgärder, som företagits med stöd

Prescrire toutes règles propres à rétablir la fixité des évaluations portées aux inventaires et bilans;

Procéder à des aliénations de biens domaniaux;

Régler la liquidation, la vente et la disposition des biens des ressortissants ex-ennemis mis sous séquestre;

Prendre toutes mesures destinées à réprimer les avis ou informations de nature à ébranler le crédit de l'État;

Prendre toutes mesures relatives au ravitaillement de population et à la réduction de la consommation des produits de luxe.

Les contraventions aux arrêtés pris en vertu de la présente loi sont punies de peines correctionnelles à moins que l'arrêté ne dispose que la sanction est réduite aux peines de police ou qu'il y ait lieu à application des lois fiscales.

A l'expiration du délai de six mois, il sera fait rapport aux Chambres sur les mesures prises par le Gouvernement en vertu de la présente loi.»

¹ Jfr Urban, a. a., II, sid. 292 och yttrande i representantkammarens debatt av Carton de Wiart.

av lagen. Märkligt är, att någon parlamentarisk ratifikation av förordningsbesluten alltså icke erfordrades; av regeringen utfärdade lagändrande förordningar behöllo, lika väl som lagar i formell mening, sin giltighet, såvida de icke i vanlig ordning ändrades eller upphävdes av de lagstiftande organen¹. Rent formellt kunde alltså konungen, på grund av sin andel i lagstiftningsmakten, hindra annullering av de beslutade förordningarna. Skyldigheten att avlämna rapport innebar endast, att möjlighet bereddades för kamrarna att direkt uttala sig om regeringens förordningspolitik. — Slutligen må anmärkas, att judiciell kontroll över av regeringen utfärdade förordningar tydligen förefanns i vanlig omfattning.

Den forcerade parlamentariska behandlingen av fullmaktsförslaget dominerades till stor del av de aktuella finansiella frågor, vilka givit anledning till förslagets framläggande. Ur politisk och statsrättslig synpunkt blev fullmaktsproblemet icke mera ingående belyst.

Det uteslutande skälet till förslagets framställande var, framhöll man i parlamentet likaväl som i regeringens motivering, den rådande exceptionella situationen, regeringsfullmakten vore nödvändig för att möjliggöra snabbt och effektivt handlande. Många av de tilltänkta åtgärderna voro av den art, att en parlamentarisk diskussion före deras vidtagande kunde bli ödesdiger; det är överflödigt att framhålla, yttrades i utskottsrapporten till senaten, att läget »kräver brådskande åtgärder, och att dessa åtgärder skulle kunna förlora största delen av sin verkan, om de blevo föremål för en föregående offentlig diskussion». »Det gäller att handla snabbt, att genomföra brådskande, ömtåliga och komplicerade åtgärder. Det är exekutivmaktens sak. De överläggande församlingarna äro icke skickade för denna uppgift. Kriget har i de flesta europeiska länder givit anledning till lagstiftning av samma art, som här skall beslutas . . . För stora svårigheter behövas starka hjälpmedel.»²

Förslagets anhängare sökte här, liksom vid motsvarande diskus-

¹ Klart synes vara, att de lagändrande förordningarna icke av konungen ensam kunde ändras eller upphävas efter fullmaktstidens utgång; i annat fall skulle ju vederbörande »legislativa» rättsområden även för framtiden ha underställts exekutivmakten. Jfr dock Vauthier, a. a. sid. 11.

² Van Dievoet, i representantkammaren.

sioner i andra länder, ådagalägga, att det ej vore fråga om någon egentlig omläggning av förhållandet mellan exekutiv och legislatur, utan endast om en av särskilda förhållanden betingad utbyggnad av det parlamentariska systemet. »Det förslag, som vi framlägga för Eder», yttrade konseljpresidenten, »är ett förslag, som ej innehåller någonting, som bör föranleda Eder att tro, att parlamentets rättigheter äro förbisedda och att vi ha för avsikt att i grund förändra våra institutioner»¹. Regeringen handlade endast i egenskap av parlamentets fullmäktige och skulle efter fullmaktstidens utgång avgiva redogörelse för förvaltningen av sitt uppdrag. Endast i enstaka yttranden gjordes gällande, att ett mera generellt behov av en stärkning av exekutivmakten föreläge och att fullmaktsförslaget i viss mån vore ett uttryck härför².

Fullmaktsförslagets motståndare gjorde däremot gällande, att förslaget antagande innebure parlamentets abdikation och införande av provisorisk diktatur³. Detta vore ett utslag av en allmän strävan att stärka exekutivmakten på legislaturens bekostnad och hindra oppositionen inom parlamentet att göra sig gällande. På kommunistiskt håll talade man t. o. m. om en av storfinansens stödd fascism och jämförde Vandervelde med Mussolini. Men det vore blott, förklarade man, betecknande nog, den nuvarande regeringens diktatur, som man bekämpade; »vi äro icke alls i princip motståndare till fullmakter. Det beror på vem som utövar dem. Vi äro mot Jaspars diktatur ... mot en diktatur för bourgeoisens ledare och finansligorna. Men vi äro för arbetarnas diktatur ...»⁴

De divergenser i uppfattningen om fullmaktslagen, som helt naturligt existerade inom den heterogena regeringskoalitionen men som under parlamentsdiskussionen höllos i bakgrunden, kommo i pressen till klara uttryck. På extremt konservativt håll sökte man

¹ Jfr yttranden av Vandervelde och Carton de Wiart i representantkammaren, Ruzette och Feron i senaten. Vauthier skriver i förut anförda uppsats: »Le législateur belge a investi le Gouvernement de pouvoirs exceptionnels parce qu'il a pensé que le Gouvernement s'acquitterait d'une tache urgente et nécessaire plus promptement et avec plus de sureté que ne pourrait le faire le Parlement... Une telle constatation n'a rien qui soit précisément humiliant pour les Chambres.....».

² T. ex. Van Dievoet i representantkammaren.

³ Yttranden i representantkammaren av Jacquemotte, Vos och Declercq.

⁴ Van-Overstraeten i representantkammaren.

utnyttja fullmaktslagen i striden mot parlamentarismen; lagens antagande framställdes som ett bevis på det parlamentariska systemets otillräcklighet och nödvändigheten av en omläggning av förhållandet mellan regering och representation. I vissa tidningar ville man till och med i det skedda se en seger för det personliga konungadömet och talade om »la dictature du roi» som en första etapp på vägen mot en mera permanent regimförändring¹. Även på mera moderat håll uttalades, att fullmaktsbeslutet vore av stor principiell betydelse såsom utslag av en reaktion mot parlamentsenväldet och en framgång för strävandena att stärka regeringsmakten; nu finge man äntligen, skrev en tidning, »un gouvernement», förut hade man bara haft »des ministères»². På vänsterhåll underströk man däremot regeringsfullmaktens provisoriska och exceptionella karaktär och framhöll, att det här ej kunde vara tal om något avsteg i princip från parlamentarismens grundsatser. Särskilt den socialistiska huvudtidningen gjorde energiskt gällande, att undantagslagen under rådande förhållanden icke kunde anses farlig för demokratin; »maktdelegationen i Belgien kan visserligen vara betänkelig, men faran för en antidemokratisk diktatur är effektivt eliminerad redan genom närvaron av fyra socialister i ministären»³. I Belgien borde därför socialisterna, i motsats mot i Frankrike — där ungefär samtidigt ministären Briand störtades genom att dess fullmaktsförslag förkastades — kunna stödja regeringsförslaget.

Fullmaktsproblemets *juridiska* sida, frågan om lagförslagets förenlighet med författningen, upptogs under parlamentsbehandlingen huvudsakligen av regeringens anhängare. Dessa sökte med en utomordentlig iver, som stundom synes framsprungen ur en viss inre osäkerhet, hävda lagens oantastlighet ur konstitutionell synpunkt. Representantkammarens centralsektion betonade visserligen endast i korthet, att lagen icke kunde bli föremål för konstitutionella invändningar, men föreslog, såsom förut nämnts, att förslagets titel skulle ändras, »för att undvika varje tvetydighet». I

¹ Den katolska *Le XX:e Siècle* 15 och 16 juli; jfr även den konservativt »liberala» *La Gazette* 22 och 24 juli.

² Den katolska *La Nation Belge* 14 juli, jfr 17 juli.

³ *Le Peuple* 20 juli, jfr 16 juli; jfr även den moderata *Le soir* 14, 15 och 17 juli.

rapporten från vederbörande senatsutskott behandlas frågan något utförligare. Det heter i denna, att »det tillhör den lagstiftande makten att suveränt bestämma vad som tillhör lagstiftningsområdet och vad som faller under den verkställande maktens kompetens». Vissa av de avgöranden, som enligt lagen skulle kunna träffas av exekutiven, skulle visserligen under vanliga förhållanden ha beslutats av den lagstiftande myndigheten, men intet i lagen angivet rättsområde kunde på grund av sin natur anses undandraget exekutivmaktens kompetens. Några konstitutionella betänkligheter förefunnos därför ej. Därjämte betonades i rapporten — tydligen vid sidan om den fråga, det här i grunden gällde — att förordningar, som innebure överskridande av den utfärdade fullmaktens, icke skulle tillämpas av domstolarna samt att parlamentets kontrollrätt beträffande de fattade besluten vore tryggad.

Ungefär samma synpunkter som i senatsrapporten framkommo även i kamrarna. Särskilt i representantkammardebatten försvarade en rad talare fullmaktslagen ur konstitutionell synpunkt och uttalade härvid samma uppfattning, som sedan i mera preciserad form återkom i senatsrapporten.¹

Motståndarna till fullmaktsförslaget synas i regel ha ansett, att det icke vore överensstämmande med författningen. Det talades om maktdelegation, om otillåtet intrång på den lagstiftande maktens område o. s. v. På intet håll gjorde man emellertid något försök att mera ingående klarlägga sin ståndpunkt. Antecknas kan, att en talare framhöll, att enligt författningen straff endast finge påläggas genom lag och att denna princip brötes genom fullmaktens antagande.²

Vederbörande utskottsrapportör inför senaten, Vauthier, upp tog sedermera i en tidskriftsuppsats frågan om fullmaktens konstitutionella karaktär till diskussion.³ Hans försök att hävda fullmaktens beslutets förenlighet med författningen är av icke ringa intresse såsom ett auktoritativt och jämförelsevis ingående försvar för majoritetens ställningstagande.

¹ Jfr yttranden av Carton de Wiart, Van Dievoet, Franck och Hymans.

² Flamändaren Vos; jfr yttranden av kommunisterna Van Overstraeten och Brunfaut.

³ Förut anförda uppsats i *Le Flambeau*.

Vauthier framhåller till en början, att fullmaktslagen vore in-konstitutionell, om den innebure en verklig delegation; enligt såväl förf:s egen som den i Belgien härskande uppfattningen vore en överlåtelse av en offentlig befogenhet otillåtlig. »Innehavarna av en del av den offentliga makten, som besitta denna befogenhet på grund av den suveräna nationens vilja, böra själva utöva den makt, som blivit dem anförtrodd; de hava icke möjlighet att uppdraga åt andra personer att utöva den i deras ställe.»¹ I detta fall vore det emellertid enligt Vauthier's mening icke fråga om en delegation i egentlig mening, man hade endast bestämt gränsen mellan lag och förordning på annat sätt än vanligt och detta innebure intet mot författningen stridande. Ty någon bestämd gränslinje mellan lagstiftningsmakt och förordningsrätt finnes i princip ej och det tillkomme därför den lagstiftande makten att själv för varje fall fastställa kompetensfördelningen. I regel anvisades icke ett så vidsträckt område åt förordningsrätten, som här skett, men det finnes intet hinder för »att lagstiftaren, inskränkande sig till att formulera några mycket allmänna regler, att på visst sätt uppdraga riktlinjerna . . . genom tydliga bestämmelser inbjuder regeringen att säga och göra återstoden»². Dyliga lagar, som huvudsakligen innehölle direktiv för regeringens verksamhet, icke en rättslig reglering av vederbörande områden, hade vid flera tidigare tillfällen beslutats; bl. a. hänvisar Vauthier till en lag av den 16 november 1919, som gav regeringen befogenhet att inom vissa mycket vida gränser meddela bestämmelser rörande lufttrafiken. Genom 1926 års lag erhöle regeringen icke befogenhet att vidtaga någon åtgärd, som »par sa nature et en saine raison», måste anses falla inom den lagstiftande maktens exklusiva kompetens. Det borde särskilt beaktas, att medborgarnas politiska och civila rättigheter icke kunde rubbas genom inom lagens ram utfärdade förordningar.

Vauthier erkänner dock, ehuru mera i förbigående, att fullmaktslagen erbjuder en »difficulté d'ordre juridique», nämligen den uppenbarligen meddelade, ehuru icke uttryckligen konstaterade befogenheten för regeringen att inom lagens ram i förordningsväg ändra befintliga lagar. Härigenom uppstode dock ej någon verklig dele-

¹ Sid. 4.

² Sid. 6.

gation. Ty den lagstiftande myndigheten »specificerar de mål, med hänsyn till vilka dessa ändringar skola kunna vidtagas; den utstakar klart den riktning, som man bör följa; den godkänner på förhand det eventuella upphävandet av vissa i lag meddelade bestämmelser, men överlåter åt regeringen omsorgen att bestämma de faktiska omständigheter, under vilka dessa ändringar böra äga rum; i det den begagnar sin suveräna värderingsrätt förklarar den, att de avgöranden, som regeringen befullmäktigas att träffa, falla inom kategorien av de verkställighetsåtgärder, som legitimt höra till den verkställande maktens kompetensområde»¹.

... Svagheterna i Vauthier's resonemang äro uppenbara. De allmänna synpunkterna om frånvaron av en bestämd materiell gräns mellan lagstiftningsmakt och förordningsrätt äro tydligen i detta fall icke avgörande. Problemets kärnpunkt är den av Vauthier mera flyktigt berörda frågan, om en lag, som ger regeringen befogenhet att ändra eller upphäva förefintliga lagar, är konstitutionellt tillåtlig. På denna fråga gives i själva verket ej något egentligt svar. De uttalanden, som här göras, utgöra i grunden blott ordrika omskrivningar av det enkla faktum, att regeringens speciella befogenheter meddelats genom beslut av den lagstiftande makten och att denna alltså medgivit, att lagändrande förordningar kunna få utfärdas.

De av Vauthier såsom prejudikat åberopade tidigare lagarna synas för den föreliggande frågan sakna all betydelse. De visa endast, att den lagstiftande makten stundom uppdragit en synnerligen vid gräns för regeringens förordningsrätt. Men i intet av dessa fall har man, såvitt av de givna uppgifterna framgår, befullmäktigat regeringen att utfärda lagändrande förordningar. I t. ex. 1919 års lag om lufttrafiken, som synes vara typisk för samtliga åberopade precedensfall, meddelades endast rätt för regeringen att inom ett område, som tidigare icke gjorts till föremål för rättslig reglering, enligt vissa direktiv skapa rättsregler i förordningsväg². Om ändrande eller upphävande av lagar var alltså i detta fall icke fråga. Lagstiftaren beslöt endast att inom det nya rättsområdet giva förordningsrätten större utrymme än tidigare i liknande fall varit van-

¹ Sid. 11.

² Se *Pasinomie* 1919, sid. 241 f.

ligt. Den konstitutionella riktigheten av detta tillvägagångssätt kan diskuteras; säkert är att det i fråga om 1926 års lag ej kan åberöpas som prejudikat. — Slutligen bör anmärkas att, även om de av Vauthier nämnda — sammanlagt fyra — tidigare lagarna verkligen varit av samma juridiska natur som 1926 års lag, dessa lagar uppenbarligen icke skapat en rättspraxis, som man med skäl kunnat åberopa.

Såvida man icke faller tillbaka på delegationsteorien, synes det i själva verket icke möjligt att med framgång hävda 1926 års fullmaktslags förenlighet med författningen. I denna stadgas uttryckligen, att genom lag meddelade rättsregler under alla förhållanden falla utanför regeringens förordningskompetens. I detta fall har den lagstiftande makten ostridigt, om också icke uttryckligt, meddelat exekutiven befogenhet att utfärda lagändrande förordningar. Det synes under dessa förhållanden hopplöst att bestrida förefintligheten av ett flagrant grundlagsbrott¹.

Den belgiska fullmaktslagen kom till synnerligen flitig användning. Med stöd av densamma utfärdade regeringen under det följande halvåret icke mindre än fyrtiosex förordningar, av vilka många medförde genomgripande rättsförändringar. Den viktigaste torde vara förordningen rörande penningvärdets stabilisering av den 25 oktober 1926; härigenom uppnåddes det mål, som man främst eftersträvat vid fullmaktslagens antagande. Genom en rad andra beslut förbereddes eller kompletterades stabiliseringsförordningen; bland dessa märkes en förordning av den 19 juli 1926, varigenom utspridande av uppgifter »av natur att rubba statens kredit» belades med höga straff, oberoende av vederbörande uppgifters sanningshalt. Beträffande en del viktigare förnödenheter meddelades ingående bestämmelser rörande tillverkning, maximipriser etc.². En rad skattesatser förhöjdes³. Lagen om nationalbanken ändrades i flera viktiga punkter⁴. Lån upptogs och nya bestämmelser

¹ Jfr mitt arbete Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism, Lund 1926, särskilt sid. 81 ff. och 135 ff.

² Jfr t. ex. förordningar den 19 och 24 juli, 9, 20 och 27 augusti samt 8 november 1926.

³ Förordningar den 13 augusti och 29 december 1926 samt den 14 januari 1927.

⁴ Förordningar den 25 oktober och 22 december 1926.

utfärdades rörande regleringen av förut befintliga låneförbindelser¹. Administrationen av statsjärnvägarna överlämnades åt ett enskilt bolag under statlig kontroll². Statens förvaltningsutgifter minskades genom olika åtgärder med omkring 17 procent. I det hela genomfördes under fullmaktslagens giltighetstid en finansiell och ekonomisk reorganisation, som i betydelse kan jämföras med och i många enskilda punkter erinrar om den tyska saneringsaktionen under regeringen Stresemanns fullmaktsperiod år 1923.

De av regeringen utfärdade förordningarna torde i intet fall kunna anses ha överskridit det av representationen givna mandatet. Såvitt av tillgängliga handlingar framgår, har ej heller förekommit, att frågan om lagligheten av något regeringsbeslut dragits under domstols prövning. I samtliga regeringsförordningar angives att de tillkommit med stöd av fullmaktslagen och efter överläggning i ministerkanseljen³.

Kort efter fullmaktslagens antagande åtskildes representationen men sammanträdde ånyo redan i mitten av november, alltså ungefär två månader före fullmaktsperiodens slut. Någon kritik mot regeringens förordningspolitik synes under denna tid icke ha förekommit inom parlamentet. Ett par veckor efter fullmaktslagens urkraftträdande, den 2 februari 1927, framlade regeringen en utförlig rapport. I denna lämnades en systematisk översikt över de viktiga åtgärderna, åtföljd av motivering och redogörelse för de vunna resultaten; texterna till samtliga fullmaktsförordningar voro bifogade som bilaga⁴. Rapporten blev utgångspunkt för ingående debatter i båda kamrarna. På enskilda punkter riktade härvid åt-

¹ Förordningar den 31 juli, 29 augusti, 20 oktober och 26 november 1926.

² Förordningar den 31 juli, 7 och 14 augusti 1926 samt 14 januari 1927. Jfr Franck, *L'Industrialisation des chemins de fer belges (Le Flambeau 1926, II)*.

³ Varje förordning inledes med ungefär följande satser: »Vu la loi du 16 juillet 1926 relative à certaines mesures à prendre en vue de l'amélioration de la situation financière; sur la proposition de nos ministres, délibérée en Conseil, nous avons arrêté et arrêtons . . .» Förordningarna äro undertecknade av konungen och samtliga ministrar.

⁴ *Chambre des Représentants, Séance du 2 février 1927, doc. 81*. Rapport présenté par le Gouvernement aux Chambres législatives sur l'exécution de la loi du 16 juillet 1926 relative à certaines mesures à prendre en vue de l'amélioration de la situation financière. Rapporten är undertecknad av samtliga regeringsmedlemmar men ej av konungen.

skilliga talare anmärkningen mot regeringspolitiken, men i huvudsak anslöto sig regeringspartierna oförbehållsamt till densamma. Någon nödvändighet för representationen att fatta beslut med anledning av regeringsrapporten förelåg tydligen ej, men båda kamrarna avslutade sina debatter i saken genom att antaga dagordningar, som regeringen förklarar sig godkänna. Dessa dagordningar beslötos med överväldigande majoritet på ungefär samma partipolitiska linjer, som följts vid fullmaktslagens antagande; i representantkammaren voro röstsiffrorna 121 mot 5 (med 10 ickeröstande) i senaten avgåvos 101 ja-röster, varjämte en ledamot nedlade sin röst¹.

Under kammardebatterna berördes endast undantagsvis resultaten av fullmaktsregimen ur konstitutionellt politiska synpunkter. Premiärministern framhöll, att de betydelsefulla reformer, som genomförts, icke varit tänkbara på så kort tid under vanliga parlamentariska former. Särskilt skulle frågan om valutans stabilisering säkerligen ha medfört långvariga debatter på grund av de starka intressekonflikter, som på denna punkt förelegat. »Utan beslutet om tilldelande av tillräckligt stora befogenheter, som befriade oss från nödvändigheten att på varje punkt giva oss in på offentlig diskussion, utan dessa exceptionella åtgärder, okända i vår parlamentariska historia efter 1830, skulle franc'en icke kunna ha räddats.»² De gjorda erfarenheterna visade därför fullmaktsbeslutets nödvändighet. En annan talare yttrade, att han tidigare ställt sig tveksam till frågan om fullmaktslagens förenlighet med parlamentarismens principer, men numera, med hänsyn till det sätt, på vilket fullmakten begagnats, icke längre hade några konstitutionella betänkligheter. Fullmaktsregimen »har icke haft någon likhet med en diktatur; den har tvärtom inneburit en ny, men förnuftig och legitim tillämpning av det parlamentariska systemet. Överlämnandet av utomordentliga befogenheter till regeringen har skett frivilligt,

¹ I kammarens dagordning heter det: »La chambre, prenant acte du rapport du gouvernement . . . passe à l'ordre du jour». Senatens dagordning är något mera positiv: »Le Sénat, prenant acte, avec satisfaction, des mesures, dans leur ensemble, arrêtées par le gouvernement etc.». Jfr *Chambre des Représentants*, Séance du 23 février 1927, sid. 807, *Sénat*, Séance du 8 mars 1927, sid. 311 ff.

² *Sénat*, Séance du 3 mars 1927, sid. 304.

enligt vår bestämda vilja och under bestämmande av viss giltighetstid. Sedan giltighetstiden gått tillända, på den utsatta dagen ... ha dessa befogenheter upphört att existera. Lojalt och punktligt har mandatarien lämnat redovisning beträffande det sätt, på vilket han fullgjort sitt uppdrag.»

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

I. Politik.

Riksdagens ställning till utrikespolitiken.

Preliminär utredning angående vissa grundlagsändringar.

Efterföljande utredning, som utarbetats på offentligt uppdrag och den 1 dec. 1926 till justitiedepartementet inlämnades, har närmast föranletts av riksdagens skrivelser den 10 maj 1924, nr 153 och 154.

I den förra skrivelserna anhåller riksdagen, att Kungl. Maj:t »ville dels föranstalta om utredning angående möjliga förbättringar i formerna för utrikesnämndens verksamhet ävensom angående de åtgärder, som må kunna vidtagas i syfte att riksdagens ledamöter i vidsträcktare mån än nu är fallet måtte erhålla regelbunden kännedom om viktiga utrikespolitiska förhållanden, dels för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen må föranleda».

I den senare skrivelserna anhåller riksdagen, att Kungl. Maj:t »måtte låta utarbeta och för riksdagen framlägga förslag angående sådan ändring av § 13 regeringsformen, som dels, utan att strida mot de med medlemskapet i Nationernas förbund förenade förpliktelser, bringar dess lydelse i närmare överensstämmelse med den i § 74 regeringsformen uttryckta grundsatsen, att rikets krigsmakt icke bör ställas på krigsfot i annat syfte än för upprätthållande av vår neutralitet eller för avvärijande av befarat eller börjat angrepp, dels tillförsäkrar riksdagen medinflytande vid sådana avgöranden, som i det ifrågavarande grundlagsstadgandet avses».

Uppdraget avsåg verkställandet av »en förberedande utredning angående de åtgärder, som må vara påkallade med anledning av berörda framställningar». De spörsmål av olika slag, som i dessa omnämnas, behandlas i det följande under rubrikerna: utrikesnämnden; utrikespolitiska meddelanden till riksdagen; rätten att börja krig och sluta fred.

I överensstämmelse med uppdragets förberedande art har det syntts lämpligt, ätt beträffande de ifrågasatta grundlagsändringarna i ett flertal fall uppgöra alternativa förslag. Det må betonas att varken slutgiltig utformning av dessa förslag eller en närmare motivering av desamma har åsyftats. Utredningen har med avsikt givits en summarisk karaktär, och den avser över huvud mera att tjäna som underlag för eventuella ytterligare överväganden än att giva uttryck åt ett definitivt ståndpunktstagande. Då den nu publiceras, har det skett därför, att den ger en sammanfattning av de, för övrigt icke alltför betydelsefulla, reformkrav, som på här förevarande område kunna sägas vara aktuella. I avfattningen ha på några få ställen smärre ändringar och tillägg gjorts, varjämte några noter bifogats.

I.

Utrikesnämnden.

Tillkomst.

Då utrikesnämnden genom 1921 års grundlagsändringar inrättades, efterträdde den en äldre i vår författning alltsedan 1809 existerande institution, det s. k. hemliga utskottet. Detta utskott, som tidigare endast i undantagsfall fungerat, levde under världskrigsåren och tiden närmast därefter upp till en ny, i många avseenden betydelsefull verksamhet. Det var från och med 1914 tillsatt vid alla riksdagar, med undantag av 1915 års, och den praxis, som under denna dess tillvaro utbildades, har i mycket verkat inflyrande på utrikesnämndens utformning. Genom de befogenheter, som tillkommo denna senare, intar den dock en helt annan, mera tryggad och inflytelserik ställning än sin äldre föregångare. Bestämmelserna om utrikesnämnden utarbetades av en av Kungl. Maj:t 31 dec. 1918, av representanter för olika politiska partier sammansatt kommitté. Kommitténs förslag¹, vilket var enhälligt, vilar i allt väsentligt på grundsatser, som av andra kammaren antogs vid 1916 och 1917 års riksdagar. I kungl. proposition vid 1919 års riksdag (nr 346) blev kommittéförslaget så gott som oförändrat upptaget och av riksdagen bifallet.

Gällande bestämmelser.

Som utgångspunkt för bedömande av de förslag till reformering av nämnden, vilka på senare tid och särskilt vid 1924 års riksdag framkommit, torde till att börja med några ord om dess ställning och uppgifter vara på sin plats.

Utrikesnämndens förhållande till regeringen anges i R. F. § 54 så, att den skall »med konungen rådpläga om ärenden, som angå rikets förhållanden till främmande makter». Härav framgår, att nämnden är en delibererande och rådgivande, icke en beslutande församling, och att dess överläggningar i regel tänkas försiggå i närvaro av monarken. När denne ej är närvarande, skola förhandlingarna enligt R.O. § 50 ledas av statsministern eller, om även han är frånvarande, av ministern för utrikes ärendena. Förutsättningen för nämndens verksamhet är alltså, att, medan avgörandet i utrikesfrågorna, själva beslutet, tillhör regeringen, bör nämnden på förhand ha fått del av dessa frågor och haft tillfälle att därom yttra sin mening. Rådplägningen med nämnden, vilken bör omfatta alla utrikesärenden av större vikt, skall ske före avgörandet, och som en garanti för att nämndens medlemmar därvid skola äga vederbörlig kännedom om ärendena föreskrives, att, då de förekomma till behandling, alla tillgängliga handlingar och upplysningar skola

¹ Förslag till grundlagsändringar åsyftande ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, avgivet den 15 mars 1919 av därtill utsedda kommitterade. Sthm 1919.

meddelas. Som en garanti för att nämnden skall besitta önskvärd utrikespolitisk orientering bör även uppfattas den ministern för utrikes ärendena åliggande skyldigheten att »i början av varje riksdag och sedermera, så ofta omständigheterna det föranleda, lämna nämnden en framställning av de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket erhålla betydelse». För upprätthållande av kontakten mellan regering och nämnd kan denna senare vid behov av konungen inkallas även mellan riksdagarna. Som ytterligare säkerhet för att denna kontakt ej godtyckligt skall brytas äger en minoritet av nämnden (minst sex ledamöter) hos ministern för utrikes ärendena begära dess sammankallande, vilket då ej kan vägras.

En granskning av hithörande grundlagsbestämmelser ger över huvud till resultat, att dessa framför allt åsyfta att i möjligaste mån trygga intima förbindelser mellan regering och nämnd för att på så sätt giva den senare allt skäligt inflytande på avgörandet av viktigare utrikespolitiska frågor. Det torde kunna sägas, att i detta avseende knappast rörande någon motsvarande främmande institution så ingående och på samma gång tydliga bestämmelser finnas som de, vilka gälla om den svenska utrikesnämnden.

Nämndens förhållande till riksdagen kan karakteriseras så, att den avser vara en av medlemmar från olika politiska partier sammansatt förtroendedelegation, vilken på riksdagens vägnar har att följa och övervaka regeringens utrikespolitik samt att till denna frambära de meningar, som härom göra sig gällande i riksdagen. Den kontakt med och det inflytande på utrikespolitiken, som riksdagen vinner genom nämnden, är alltså indirekt. Direkt har nämnden, sedan den valts, inga förbindelser med riksdagen, i varje fall inga officiella sådana. Den har ej att avgiva några utlåtanden eller andra meddelanden till riksdagen, ej heller att av denna mottaga några ärenden till förberedande behandling. Nämndens ställning är sålunda en helt annan än utskottens, men därför icke mindre betydelsefull. Dess uppgift är i främsta rummet att tjänstgöra som ett kontrollorgan, och som sådant har den som nämnt möjlighet att erhålla förtrogen kännedom om de regeringsärenden, som komma under behandling. Av dessa ärendens ofta ömtåliga natur och nämndens befogenhet att med dem taga befattning redan på ett förberedande stadium följer, att dess verksamhet måste försiggå under iakttagande av vederbörlig diskretion i förhållande till utomstående. Nödigt hänsynstagande till diskretionskraven såväl som regeringens bibehållande vid ledningen av utrikespolitiken är en princip, som upprepade gånger betonats, alltifrån vänsterreservanternas uttalande i konstitutionsutskottet 1916 till den kungl. propositionen i ärendet 1919. Det är med åberopande av denna princip, som antalet medlemmar i nämnden ej satts högre än ledamotsantalet i de minsta ständiga utskotten. Det är också delvis på denna grund, som nämndmedlemmarnas suppleanter icke ansetts böra inträda i nämnden i annat fall än då ordinarie medlem verkligen avgått (alltså ej vid tillfälligt förfall), och som suppleanterna uttryckligen

förvägrats rätt att, i likhet med utskottssuppleanter, närvara vid nämndens sammanträden.

Hänsynen till nödig diskretion har också gjort det nödvändigt att under vissa omständigheter ålägga nämndens ledamöter tystnadsplikt. Denna är emellertid ej under alla förhållanden ovillkorlig utan inträder endast i fall, då den, som leder nämndens förhandlingar, påbjuder sådan. I andra fall äga medlemmarna, att, som det heter, »med största varsamhet» meddela sig med andra om vad vid sammanträdena förekommit. Tystnadsplikten är alltså icke generell. Bestämmelserna härom äro tvärtom, enligt vad 1919 års kommitté i sina motiv framhållit, så avfattade, att de icke, med undantag för vissa fall, hindra meddelanden åt utomstående. I första rummet har härmed avsetts att skapa möjlighet för nämndledamöterna att, där så befunnes lämpligt, lämna informationer åt sina riksdagskamrater. Om också de officiella förbindelserna mellan riksdag och nämnd äro avbrutna, kunna alltså sådana fullt legitimat på inofficiell väg, exempelvis genom meddelanden på partimöten, upprätthållas.

Reformyrkanden.

Under de fem år utrikesnämnden existerat ha vid olika tillfällen och från olika håll kritik mot densamma framkommit. Inom riksdagen ha upprepade gånger anmärkningar riktats mot nämnden, och vid 1924 års riksdag framfördes i ett flertal motioner i första kammaren av herr Lindhagen (nr 209—214) och frih. Adelswärd (nr 223) förslag åsyftande förändringar i nämndens verksamhet och organisation. Nämda förslag äro delvis mycket vittgående. Sålunda framställes i herr Lindhagens motion nr 214 yrkande, att utrikesnämnden ombildas till ett utrikesutskott med uppgift att vid sidan av rådplägning med regeringen jämväl hereda till riksdagen genom motioner eller propositioner hänskjutna utrikespolitiska frågor. I allmänhet beröra emellertid ändringsförslagen mer eller mindre betydelsefulla detaljer i gällande grundlagsstadganden, avseende såväl ordningen för nämndens förhållanden till regeringen, som dess ställning till riksdagen.

Följande reformer föreslås: rätt för nämnden att hålla enskilda sammanträden under egen vald ordförande eller ordförandeskap av den äldste av kamrarnas talmän (nr 208, 223); bättre förberedelse av nämndens sammanträden genom kallelsers utfärdande i god tid samt genom utsändande av föredragningslistor och handlingar (nr 223); rätt för mindre antal än sex att begära nämndens inkallande och att i händelse av avslag på sådan begäran erhålla tillgängliga upplysningar (nr 223); föreskrift om protokolls förande vid nämndens sammanträden (nr 121); ökning av nämndledamöternas antal (nr 210, 223); rätt för suppleanterna att inträda även vid tillfälligt förfall för ordinarie ledamot samt att övervara nämndens sammanträden (nr 211, 223); skyldighet för nämnden att avgiva rapporter till riksdagen samt rätt för nämnden att av minis-

tern för utrikesärendena påkalla utrikespolitiska meddelanden inför kamrarna (nr 213, 216); lättnader i nämndmedlemmarnas tystnadsplikt (nr 209, 223).

Även om det med fog kan sägas, att en del av de sålunda framställda reformyrkandena icke äro väl avvägda, torde dock böra medgivas att de i vissa avseenden giva grundat uttryck för den kritik som framkommit mot nämnden. Ej blott de här ifrågasvarande motionerna utan även andra både i och utom riksdagen gjorda kritiska uttalanden giva vid handen, att ett ganska utbrett missnöje uppstått gent emot utrikesnämnden. Erfarenheterna från dess hitillsvarande verksamhet ha alstrat en besvikenhet, som delvis visserligen torde förklaras därav, att förhoppningarna vid dess inrättande varit alltför högt spända, men som delvis bottnar i en alltmer stadgad uppfattning, att den icke fungerat på ett sätt, som står i skäligen överensstämmelse med dess uppgift. Anmärkningarna mot nämnden ha riktat sig ej blott mot dess sätt att verka som kontrollorgan i förhållande till regeringen, utan framför allt ha de gällt den isolerande ställning den kommit att intaga i förhållande till riksdagen.

I det följande skall närmare beröras frågan, i vad mån anmärkta brister i den nuvarande ordningen kunna och böra motverkas genom ändringar i gällande grundlagsstadganden. Här må endast i allmänhet förutskickas, att vid en ifrågasatt reformering av nämnden bör i varje särskilt fall alltid noga övervägas, huruvida missförhållanden, som man vill avlägsna, verkligen ha sin grund i de gällande bestämmelserna, eller om de tilläventyrs bero på en olämplig praxis, som uppstått oberoende av bestämmelserna eller av dessa i varje fall icke nödvändiggjorts.

Riksdagens skrivelse 1924. Riktlinjer för utredningen.

Behandlingen av de ovan omnämnda motionerna resulterade i en riksdagsskrivelse (nr 153), som med förord för vissa av de väckta förslagen anhöll, att en utredning måtte föranstaltas »angående möjliga förbättringar i formerna för utrikesnämndens verksamhet». Riktlinjerna för denna utredning äro givna i konstitutionsutskottets, av riksdagen, med en enstaka ändring, godkända och i skrivelsen åberopade utlåtande (nr 22).

Utskottet avvisar här icke blott sådana förslag, som gå ut på en total omstöpning av utrikesnämnden, utan även sådana som i visst avseende åsyfta en rubbning av själva principerna för dess nuvarande ställning. Ur sistnämnda synpunkt avstyrkes föreslagen rätt för nämnden att hålla »enskilda sammanträden» vare sig under talmans eller egen vald ordförandes ledning, då därigenom en icke önskvärd avvikelse skulle ske från grundsatsen, »att nämndens verksamhet alltigenom bör utövas under ledning av dem, som bära ansvaret för utrikespolitiken». Med hänsyn till denna grundsats ävensom till »nämndens karaktär av rådgivande korporation» avvisas också tanken, att konungen ej skulle äga att delta i sam-

manträdena. Utskottet finner det vidare icke vara principiellt tillräddigt att ålägga nämnden att till riksdagen avgiva årliga rapporter rörande de ärenden som inom densamma förekommit. Nämnden skulle genom en sådan skyldighet inträda i ett ansvarighetsförhållande gent emot riksdagen, som alltför mycket ändrade dess hitillsvarande ställning. Av övriga reformförslag förkastar utskottet huvudsakligen av praktiska skäl yrkandena om ökning av nämndens ledamotsantal samt om rätt för enskild medlem att under vissa förutsättningar erhålla tillgängliga utrikespolitiska upplysningar. Beträffande nämndmedlemmarnas tystnadsplikt synes utskottet i det stora hela anse gällande formulering tillfredsställande. I varje fall betonar utskottet önskvärdheten att på denna punkt vinna en längre tids erfarenhet, innan grundlagsändring vidtages.

Av det sagda är tydligt, att utskottet genomgående ställt sig på den ståndpunkten, att en eventuell reformering av nämnden i allt väsentligt borde bygga på gällande grund, och att ifrågasatta förändringar, vilka alltså ej kunna bli av någon större räckvidd, böra avse att på denna grund befordra en praxis, som kommer nämnden att på bästa sätt fylla sin uppgift. »Vid bedömandet av dessa förslag», framhåller konstitutionsutskottet i sitt uttalande om de väckta motionerna, »hava därför de praktiska synpunkterna för utskottet stått i förgrunden. Utskottet har med avseende å densamma haft att bedöma, huruvida — med bibehållande av den principiella grunden — sådana jämkningar i de gällande reglerna kunna företagas, att syftet med nämndens inrättande blir bättre tillgodosett».

Med nu nämnda utgångspunkt har utskottet förordat, att nedanstående förslag till ändring av nämndens organisation måtte tagas under omprövning vid en blivande utredning. Att denna emellertid ej tänkes helt bunden av ifrågavarande förslag framgår därav, att utskottet funnit angeläget betona, att utredningen »icke nödvändigtvis behövde begränsas till de spörsmål, som av utskottet berörts». De av utskottet framhävda till utredning rekommenderade reformpunkterna äro följande:

1. *Tillträde till nämnden för suppleanterna.* För sin del hade utskottet endast förordat, att suppleant skulle äga rätt att inträda i nämnden även vid tillfälligt förfall för ledamot (ej blott som nu vid dennes avgång). Sedan riksdagen beslutat stryka den punkt i utskottets utlåtande, som avstyrker rätt för suppleanterna att eljes övervara nämndens sammanträden, åsyftar riksdagsskrivelsen, att grundlagsförbudet mot suppleanternas tillträde till nämnden även i detta sistnämnda avseende göres till föremål för utredningen.

2. *Bättre förberedelse av nämndens sammanträden:* utfärdande av kallelser i god tid, utsändande av föredragningslistor samt distribuerande i förväg av promemior. I samband härmed torde böra tagas under omprövning frågan om *underlättande av formerna för nämndens sammankallande.*

3. *Förande av protokoll vid nämndens sammankomster.*

Ovanberörda punkter skola nedan var för sig upptagas till närmare skärskådande, och i samband därmed uppgöras förslag till grundlagsändringar, där sådana kunna finnas påkallade.

Tillträde till nämnden för suppleanterna.

Frågan om suppleanternas tillträde till nämnden innesluter två moment: dels suppleants rätt att inträda i stället för ordinarie ledamot, dels suppleants rätt att i denna sin egenskap övervara nämndens sammanträden.

Vad förstnämnda spörsmål beträffar, motiverar 1919 års kommitté nu gällande förbud för suppleant att inträda som ledamot i annat fall än då verklig ledighet i nämnden inträffat »ur synpunkten av den härvidlag erforderliga kontinuitetens upprätthållande». Kommitténs tankegång torde ha varit den, att med sådant förbud skulle förpliktelsen för ordinarie ledamot att deltaga i sammanträde skärfas, och att det därför kunde förväntas, att han endast undantagsvis, vid verkligt förfall (sjukdom eller annat uppenbart förhinder), vore frånvarande. Bestämmelsen avser tydligen att förekomma sådant tillfälligt, av verkligt förfall ej motiverat utbyte av ordinarie ledamot mot suppleant, som i utskotten är vanligt, en praxis som onekligen måste anses menligt inverka på upprätthållandet av önskvärd kontinuitet i förhandlingarna. Utan tvivel har också omsorgen om nämndens slutenhet medverkat till ifrågasvarande bestämmelses tillkomst.

Mot dess bibehållande torde emellertid vägande invändningar kunna göras och ha även gjorts såväl i ovannämnda motioner som av konstitutionsutskottet och av talare i debatterna vid 1924 års riksdag. Tydligt är, att den olägenheten icke alltid kan undvikas, att ordinarie ledamot på grund av verkligt förfall uteblir från sammanträde, varigenom hans plats under längre eller kortare tid kan komma att stå tom. Den risken är alltså icke utesluten, att ett riksdagsparti, som kanske ej är företrätt i nämnden med mera än en eller två medlemmar, vid viktiga utrikesärendens behandling ej alls är representerat. Under sådana förhållanden kan inträffa, att nämnden ej blir i stånd att på ett tillfredsställande sätt fylla sin uppgift, nämligen att vid rådplägningen med regeringen giva ett representativt uttryck för meningsskiftningarna i riksdagen.

Inför nu berörda olägenhet synas övervägande skäl tala för att suppleant även vid tillfälligt förfall för ordinarie ledamot äger möjlighet att inträda i dennes ställe. Måhända vore det lämpligt, att i den ändring av R.O. § 50, mom. 2, som för detta syfte blir erforderlig, särskilt och i högre grad än vad R.O. § 37 mom. 2 gör ifråga om utskottsledamot understryka plikten för ordinarie ledamot av nämnden att såvitt möjligt deltaga i sammanträde. Därigenom skulle i viss mån alltjämt givas ett uttryck åt den tankegång, som ligger till grund för nuvarande bestämmelser.

Vad vidare angår det nu likaledes gällande förbudet för suppleant att i denna sin egenskap övervara nämndens sammanträden,

torde anledningen härtill — utom allmänna diskretionshänsyn — vara att söka i strävan att i förhandlingarna mellan regering och nämnd befördra uppkomsten av den förtrolighet, som enligt sakens natur bör prägla deras samarbete, men som i en större församling lätt äventyras. Med visst skäl kan sägas, att upphävandet av förbudet för suppleant att i händelse av förfall inträda som ledamot i nämnden bör som konsekvens medföra upphävandet av förbudet för honom att övervara sammanträdena. Därigenom blir det honom nämligen möjligt att på bästa sätt inhämta sådana kunskaper och upplysningar, som kunna göra honom skickad att vid behov ersätta ordinarie ledamot. Därtill kommer ett annat, kanske viktigare skäl, som synes tala för en ändring i nu ifrågasatt avseende. Om det förhåller sig så, att nämnden i sin verksamhet kommit att på ett olämpligt sätt isoleras från riksdagen, så torde tillåtelse för suppleanterna att infinna sig vid sammanträdena och den ökning av antalet närvarande riksdagsmän, som därav kan väntas bli följden, till en viss grad bidra till att bryta den isolering och skingra den misstämning, som uppstått gent emot nämnden.

Skulle grundlagsändringar i båda här ifrågasatta avseenden anses önskvärda, torde olika alternativ vara tänkbara.

Alternativ I. Enklaste utvägen synes vara att i R.O. § 50, mom. 2 stryka de bestämmelser (första och tredje meningen), vilka nu utgöra hinder för suppleant att inträda vid förfall för ledamot samt att övervara nämndens sammanträden. Endast den mellersta meningen i sagda mom. skulle då bibehållas, dock så utvidgad att den innefattar hänvisning till alla annorstädes givna föreskrifter om suppleants inträde i utskott (R.O. § 37, mom. 2, stadga om val till riksdagens utskott, § 6). Så omformulerad kunde denna mening kvarstå som § 50, mom. 2 eller kanske ännu hellre uppflyttas i § 50, mom. 1 i samband med där givna föreskrift om val av suppleanter. R.O. § 50, mom. 1 skulle då förslagsvis få följande lydelse:

Den i 54 § regeringsformen — — — åtta suppleanter. *Beträffande suppleants inträde i nämnden (i ledamots ställe) gälla enahanda bestämmelser som i fråga om suppleants inträde i utskott.* Ledamot utövar — — — sina befattningar.

Alternativ II. Emellertid kan ifrågasättas, huruvida det låter sig göra att inskränka här åsyftade grundlagsändringar, på sätt ovan föreslagits. Förutsättningen härför är givetvis, att suppleants rätt att övervara nämndens sammanträden, även utan uttrycklig föreskrift härom, skulle i praxis komma att tillämpas. Något grundlagsenligt hinder för sådan praxis skulle visserligen icke längre existera, men vill man genom formligt stadgande befördra dess uppkomst, torde R.O. § 50, mom. 2 förslagsvis kunna ändras till följande lydelse (i huvudsaklig överensstämmelse med den i frih. Adelswårds motion föreslagna):

Suppleant skall inträda i nämnden, när ledamot avgår eller får förfall (sådant förfall, som utgör hinder för hans deltagande, som omöjliggör hans deltagande). Beträffande den ordning, som vid

inträde skall iakttagas mellan suppleanterna, gälla enahanda bestämmelser som i fråga om suppleants inträde i utskott. *Suppleant må övervara nämndens sammanträden, men äger ej rätt att därvid yttra sig, så framt han ej i ledamots ställe inträtt (deltager).*

Alternativ III. De båda föregående alternativen utgå från att inga andra grundlagsändringar än i R.O. § 50, mom. 2 skulle behöva företagas. Förutsättning härför är, att tysthetslöfte enligt R.F. § 54, mom. 3, även utan uttrycklig föreskrift härom, skulle anses böra utkrävas av suppleant, som i denna egenskap endast är vid sammanträde närvarande. Skulle denna förutsättning ej anses hållbar torde R.F. § 54, mom. 3 förslagsvis böra erhålla följande ändrade lydelse:

Nämndens ledamöter och de för dem valda suppleanter böra visa största varsamhet i avseende å meddelanden till andra om vad vid nämndens sammanträden förekommit. I fall, då konungen eller den som i hans frånvaro leder förhandlingarna prövar ovillkorlig tystnadsplikt vara av nöden, vare ledamöter och suppleanter därtill förbundna. Ledamot, så ock suppleant skall första gången han deltagit i sammanträde avgiva försäkran om tysthetspliktens iakttagande.

Ytterligare en fråga torde i detta samband böra tagas under omprövning. Om, såsom ovan föreslagits, suppleant skall äga rätt att övervara nämndens sammanträden, följer härav, att denna rätt även hänförs sig till sammanträde som hålles mellan riksdagarna. I likhet med ledamot synes suppleant, som inställer sig vid sådant sammanträde, böra erhålla ersättning. I annat fall skulle resultatet kanske ofta bli, att endast suppleanter, bosatta i huvudstaden eller i dess närhet, skulle infinna sig till sammanträden mellan riksdagarna, medan suppleanter i landsorten av kostnadsskäl skulle avhålla sig därifrån. Då det får anses synnerligen ovisst hurvida R.O. § 50, mom. 5 i sin nuvarande lydelse ger stöd för utbetalande av ersättning åt suppleant, som inställer sig endast för att övervara nämndens sammanträde, föreslås följande ändrade avfattning:

Ledamot av nämnden — — — bestämda grunder. Enahanda bestämmelser gälla i fråga om ersättning till suppleant.

Skulle ändringar av den art, som nu berörts under alternativ III, anses böra ifrågakomma, torde de helst böra kombineras med de under alternativ II föreslagna bestämmelserna.

Bättre förberedelse av nämndens sammanträden; lättnader i formerna för dess sammankallande.

En väsentlig betingelse för att utrikesnämndens ledamöter verkligen skola vara i stånd att avgiva yttranden och råd, vilka såsom uttryck för deras självständiga mening kunna bliva av vikt och värde för regeringen, är givetvis, att de ha tillfälle och möjlighet att fullt sätta sig in i de ärenden, som förekomma till rådplägnings i nämnden. Som ovan är berört, garantera vissa bestämmelser i R.F. § 54, att ledamöterna tillhandahållas vederbörliga upplysningar

samt tillgängliga handlingar och aktstycken. Det synes emellertid uppenbart, att nämndens medlemmar, om de infinna sig till sammanträde utan att på förhand äga någon egentlig kännedom om de ärenden, som skola förekomma till behandling, svårigen kunna vara beredda att genast, efter det muntliga redogörelser lämnats och aktstycken meddelats, fatta ställning till de ofta mycket invecklade spörsmål, som föreläggas dem. Det krävs en viss beredsetid för att penetrera dem, om ledamöterna i sin rådgivande verksamhet skola kunna prestera egna omdömen.

Av allt att döma vill det synas, som om vissa brister vidlått nämndens arbete i nu berörda avseende. Det torde icke varit ovanligt, att dess medlemmar kallats till sammanträde utan att i förväg ha fått någon kunskap om de ärenden, som därvid skulle föredragas. Det synes emellertid, som om några större svårigheter icke borde förefinnas att råda bot på här anmärkta brister. Uppstår en situation, då nämnden plötsligt måste sammankallas och tiden följaktligen är brådskande, medhinner nog ej att giva ledamöterna några förberedande informationer, och de måste då undvaras. Det kan också tänkas, att det ärende, för vars skull nämnden inkallas, är av så ömtålig natur, att dylika informationer lämpligen böra sparas till själva sammanträdet. Men i normala fall, då tid finnes till förfogande, borde intet hinder möta för att kallelse till sammanträde utgår i god tid före den dag, då det skall hållas, och att kallelserna äro åtföljda av föredragningslistor eller promemorior över de ämnen, som skola behandlas, eventuellt också av andra upplysande handlingar eller redogörelser. Utan tvivel skulle härmed en del vara vunnet för att i förväg sätta nämndens medlemmar in i de ärenden, som de hava att taga befattning med.

Det torde dock starkt kunna ifrågasättas, huruvida det är påkallat att, såsom föreslagits, i nu avhandlade syfte införa särskilda bestämmelser i grundlagen. Sådan denna nu är avfattad föreligga inga som helst hinder för att i praxis genomföra alla de »förbättringar», som kunna finnas önskvärda, och att då tillgripa lagstiftning synes överflödigt. Att i detalj söka regelbinda praxis på ett område som detta kan i verkligheten t. o. m. visa sig vara mera till skada än nytta. Det finnes all anledning att förvänta, i synnerhet nu sedan ökad uppmärksamhet genom riksdagens skrivelse blivit fäst på denna i och för sig ingalunda oviktiga sak, att regeringen skall taga det initiativ, som här erfordras och som den ensam förmår föra till ett fruktbringande resultat.

En annan utväg, som föreslagits för åstadkommande av bättre information av nämndens ledamöter, är hållandet av »enskilda sammanträden». Utan att upptaga detta förslag till närmare övervägande — i den form det väcktes blev det, som förut omnämnts, av riksdagen avvisat — torde dock förtjäna påpekas, att syftet med dylika sammanträden även med nu gällande ordning i huvudsak torde kunna uppnås. Intet hinder förefinnes, såvida ärendena ej särskilt brådskas, för att nämnden, sedan den inkallats, först sam-

manträder under ledning av ministern för utrikes ärendena för att taga del av de handlingar och upplysningar han har att meddela och sålunda i förväg närmare sätta sig in i frågorna. En sådan förberedande sammankomst, huvudsakligen avsedd för informationer, skulle säkerligen vara ägnad att göra nämndens ledamöter bättre rustade att vid ett följande sammanträde upptaga förekommande frågor till saklig diskussion.

I samband med nu berörda önskemål om bättre förberedelse av nämndens sammanträden förtjänar upptagas spørsmålet, huruvida icke vissa förenklingar borde företagas ifråga om nämndens arbetsformer, speciellt formerna för dess sammankallande. Enligt gällande bestämmelser skall nämnden sammankallas av konungen, d. v. s. genom beslut av Kungl. Maj:t, och andra statsrådsledamöter än statsministern och ministern för utrikes ärendena, liksom sakkunniga skola, när så befinnes erforderligt, av konungen särskilt tillkallas. Förhåller det sig så, att det får anses speciellt önskvärt, att nämnden i vissa fall och särskilt vid de övannämnda »förberedande sammankomsterna» sammanträder under ledning av ministern för utrikes ärendena, synes det ligga nära till hands att sammankallandet även sker genom honom. Likaså kunde utan olägenhet andra statsrådsledamöter och sakkunniga tillkallas av ministern för utrikes ärendena. Förändringar sådana som de nämnda skulle ej innebära, att konungen upphörde att, när han så önskade, leda nämndens förhandlingar, särskilt dem av större vikt. Men därigenom skulle vinnas en förenkling av arbetsformerna, som skulle underlätta icke blott nämndens sammankallande utan i vissa avseenden även samarbetet i det hela mellan denna och regeringen.

Följande ändring i R.O. § 50, mom. 3 torde för ändamålet erfordras:

Nämnden sammankallas av ministern för utrikes ärendena så ofta ärendena det fordra (sådan erfordras). Konungen leder nämndens förhandlingar, när han är tillstädes. I konungens frånvaro föres ordet av statsministern eller, om han ej är närvarande, av ministern för utrikes ärendena. Andra statsrådsledamöter, så öck särskilda sakkunniga må av ministern för utrikes ärendena (kunna) tillkallas (må efter kallelse av ministern för utrikes ärendena kunna vara närvarande). Sekreterare hos nämnden förordnar konungen.

Förande av protokoll vid nämndens sammanträden.

Beträffande spørsmålet om protokollsföring vid nämndens sammanträden uttalades av 1919 års kommitté den uppfattningen, att samarbetet mellan regering och nämnd bäst främjades, om överläggningarna i allmänhet bleve av förtrolig och tvångsfri art, och kommittén ansåg att ur denna synpunkt möjlighet borde beredas för diskussioner, som ej till sitt sakliga innehåll protokollades. Å andra sidan kunde omständigheterna enligt kommitténs mening vara sådana, att innehållet av ledamöternas yttranden borde i ett särskilt protokoll upptagas. Därför borde beslut härom kunna fat-

tas av den, som leder nämndens förhandlingar, varjämte ledamot, som själv framställde yrkande därom, borde äga rätt att få sitt yttrande taget till protokoll. Något förslag om grundlagsfästade av dessa av kommittén enhälligt omfattade grundsatser blev emellertid ej avgivet, då enighet om lämpligheten härav ej kunde uppnås. Kommittén stannade därför vid att tillkännagiva sin uppfattning i ärendet under uttalande av sitt förlitande på att sakens natur skulle leda till protokollsföringens anordnande enligt de av kommittén angivna principerna.

I riksdagens skrivelse uttalas den meningen, att skäl finnes för att de regler, varom 1919 års kommitterade voro ense, bleve inskrivna i grundlagen. Att i detta spörsmål bilda sig en bestämd mening är uppenbarligen ytterst svårt utan kännedom om den praxis, som i fråga om protokollsföringen utbildat sig i nämnden. Har praxis gått i den ovan antydda, tydligen allmänt som önskvärd betraktade riktningen, synas grundlagsbestämmelser härom tämligen onödiga. Hava åter olägenheter visat sig förenade med nu tillämpad praxis, torde väl möjlighet finnas att ändra dessa även utan lagstiftning.

Tänkbart är emellertid, att det verkligen i vissa fall visat sig behöfligt att genom uttryckliga stadganden ha en någorlunda fast gräns uppdragen mellan de olika slag av överläggningar, som vid nämndens sammanträden kunna förekomma. Då meningen ej är, att diskussionsprotokoll alltid skola föras i nämnden — tvärtom torde fria överläggningar utan saklig protokollsföring få betraktas som förutsatt regel — är det för ledamöterna tydligen av vikt, att det på förhand tillkännagives, när diskussionen är avsedd att protokollföras och att därvid förda protokoll vederbörligen justeras. I andra fall av sekreteraren till äventyrs förda protokoll över överläggningarna äro tydligen ej att betrakta som officiella sådana. Skulle det förekomma — vilket möjligen synes kunna slutas av vissa yttranden under riksdagsdebatterna 1924 — att sekreteraren i allmänhet för diskussionsprotokoll¹, även i fall då beslut härom ej fattats, och att dessa protokoll ej bli föremål för justering, uppstår härav för ledamöterna den olägenheten, att de yttra sig utan att alltid vara beredda på att deras yttranden skola antecknas och att därtill ingen säkerhet finnes för att de antecknade yttrandena i allo överensstämma med dem, som i verkligheten hållits. Det kan under sådana förhållanden inträffa, att sekreterarens anteckningar, för så vitt de betraktas som nämndens protokoll och som sådana bevaras, till eftervärlden föra meddelanden, som kanske i väsentliga avseenden giva en oriktig föreställning om vad i nämnden verkligen passerat.

Skulle grundlagsstadganden om protokollsföringen erfordras — vilket som nämnt icke utan vidare bör anses för givet — torde

¹ Se yttrande av herr Magnusson i Tumbult, där det heter, att »i utrikesnämnden finnes sekreterare, vilken gör rätt vidlyftiga anteckningar över vad där förekommer» (A. K:s prot. 1924, nr 30, s. 11).

de böra gå ut på att antyda, att olika slag av överläggningar kunna förekomma samt skapa garanti för att protokollsföringen, då sådan skall äga rum, försiggår i ordnade former. För detta syfte torde följande stadgande, som står i nära överensstämmelse med det inom 1919 års kommitté föreslagna, kunna användas:

Alt. I. Vad ledamot av nämnden vid överläggningarna yttrat skall till protokoll tagas, då beslut därom (förut) fattats av den, som leder förhandlingarna, eller ledamoten därom själv gjort yrkande.

Alt. II. I protokoll över nämndens förhandlingar skall yttrande av ledamot intagas, då (= föregående).

Här föreslagna bestämmelse torde böra ingå som mom. 4 i R.O. § 50.

Förslag till ändringar av R.O. § 50 och R.F. § 54.

I anslutning till förut framställda förslag skulle R.O. § 50 och R.F. § 54 erhålla följande ändrade lydelse:

R.O. § 50 enligt nuvarande lydelse.

Den i 54 § regeringsformen
— — — sina befattningar.

Suppleant må ej inträda såsom ledamot i annat fall än då ledighet i nämnden inträffat. Beträffande den ordning, som vid inträde skall iakttagas mellan suppleanterna, gälla enahanda bestämmelser som i fråga om suppleants inträde i utskott. Ej må den, som är suppleant, övervara nämndens sammanträden.

Konungen sammankallar nämnden så ofta ärendena det fordra och leder nämndens förhandlingar, när han är tillstädes. I konungens frånvaro föres ordet av statsministern eller, om han ej är närvarande, av ministern för utrikes ärendena. Andra statsrådsledamöter, så ock särskilda

R.O. § 50 enligt ändrad lydelse.

= nuvarande.

Suppleant skall inträda i nämnden, när ledamot avgår eller får förfall (sådant förfall, som utgör hinder för hans deltagande, som omöjliggör hans deltagande). Beträffande den ordning, som vid inträde skall iakttagas mellan suppleanterna, gälla enahanda bestämmelser som i fråga om suppleants inträde i utskott. Suppleant må övervara nämndens sammanträden, men äger ej rätt att därvid yttra sig, så framt han ej i ledamots ställe inträtt (deltager).

Nämnden sammankallas av ministern för utrikes ärendena, så ofta ärendena det fordra (sådant erfordras). Konungen leder nämndens förhandlingar, när han är tillstädes. I konungens frånvaro föres ordet av statsministern eller, om han ej är närvarande, av ministern för utrikes ärendena.

sakkunnige må av konungen tillkallas. Sekreterare hos nämnden förordnar konungen.

Andra statsrådsledamöter, så ock särskilda sakkunnige må av *ministern för utrikes ärendena (kunna)* tillkallas (*må efter kallelse av ministern för utrikes ärendena kunna vara närvarande*). Sekreterare hos nämnden förordnar konungen.

Vad ledamot av nämnden vid överläggningarna yttrat skall till protokoll tagas, då beslut därom (förut) fattats av den, som leder förhandlingarna, eller ledamoten därom själv gjort yrkande (jämf. ovan Alt. II).

Skulle minst sex — — — sammankallad.

= nuvarande.

Ledamot av nämnden åtnjuta ej någon ersättning under den tid riksdagen är samlad. För inställelse vid sammanträde, då riksdagen ej är samlad, utgår ersättning enligt de i 12 och 23 §§ bestämda grunder.

Ledamot av nämnden åtnjuta ej någon ersättning under den tid riksdagen är samlad. För inställelse vid sammanträde, då riksdagen ej är samlad, utgår ersättning enligt de i 12 och 23 §§ bestämda grunder. *Enahanda bestämmelser gälla i fråga om ersättning till suppleant.*

R.F. § 54 enligt nuvarande lydelse.

R.F. § 54 enligt ändrad lydelse.

Vid varje riksdag — — — för riket erhålla betydelse.

= nuvarande.

Nämndens ledamöter böra visa största varsamhet i avseende å meddelanden till andra om vad vid nämndens sammanträden förekommit.

Nämndens ledamöter *och de för dem valda suppleanter* böra visa största varsamhet i avseende å meddelanden till andra om vad vid nämndens sammanträden förekommit.

I fall då konungen eller den som i hans frånvaro leder förhandlingarna prövar ovillkorlig tystnadsplikt vara av nöden, vare ledamöterna därtill förbundna.

I fall, då konungen eller den som i hans ställe leder förhandlingarna prövar ovillkorlig tystnadsplikt vara av nöden, vare ledamöter och *suppleanter* där-

<p>Ledamot skall första gången han deltagar i sammanträde avgiva försäkran om tystnadspliktens iakttagande.</p>	<p>till förbundna. Ledamot, så ock <i>suppleant</i> skall första gången han deltagar i sammanträde avgiva försäkran om tystnadspliktens iakttagande.</p>
---	--

II.

Utrikespolitiska meddelanden till riksdagen.

Förslag och skrivelse vid 1924 års riksdag.

Förutom i det föregående berörda förslag om reformering av utrikesnämnden framfördes vid 1924 års riksdag åtskilliga yrkanden åsyftande att bereda riksdagen som sådan ökat medinflytande vid behandlingen av utrikespolitiska ärenden. Av dessa yrkanden fann riksdagen i sin ovannämnda skrivelse nr 153 endast ett (framställt av herr Lindhagen i mot. 217 i första kammaren) förtjänt att tagas under omprövning.

I motiveringen till ifrågavarande motion fästes uppmärksamheten på att den år 1921 antagna § 56 R.O., enligt vilken meddelande »i fråga som angår rikets förhållande till främmande makt», kan, då konungen så prövar lämpligt, göras till riksdagens kamrar, i praxis ej visat sig äga någon egentlig betydelse. I motionen föreslås därför ett tillägg till R.O. § 56 av innehåll, att ministern för utrikes ärendena skall vara pliktig att »i början av varje riksdag och sedermera, så ofta omständigheterna det föranleda, lämna riksdagen vid gemensamt sammanträde med båda kamrarna en framställning av de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket erhålla betydelse». Syftet med denna bestämmelse är tydligen att föreskriva utrikesministern samma skyldighet i förhållande till riksdagen ifråga om lämnandet av utrikespolitiska översikter, som han nu enligt R.F. § 54 äger i förhållande till utrikesnämnden.

Till stöd för detta förslag vidröres i motionen ytterligare en omständighet, som är värd ett visst beaktande. I interpellation i första kammaren vid 1923 års riksdag¹ begärdes av interpellanten (herr Lindhagen) bl. a., att utrikesministern skulle lämna en översikt av det utrikespolitiska läget». Under hänvisning till de olika avfattade stadganden rörande från regeringen lämnade utrikespolitiska redogörelser, vilka innehållas i R.F. § 54 och R.O. § 56, framhöll utrikesministern i sitt svar, att grundlagarnas mening vore, »att ett meddelande till riksdagens kamrar (enl. R.O. § 56) skall avse en viss fråga eller ett visst ärende, men att däremot framställning angående de allmänna utrikespolitiska förhållandena (enl. R.F. § 54) bör göras inför utrikesnämnden». Under återopande av denna grundlagens ståndpunkt fann han »anledning ej föreligga att lämna riksdagen en översikt av det utrikespolitiska läget». Av det sålunda an-

¹ F.K:s prot. 1923, nr 44, s. 1 ff.

förda skälet föranledes man närmast till den slutsatsen, att utrikesministern på grund av lydelsen av § 56 ansett sig förhindrad att lämna den begärda översikten. Det är tydligen bl. a. för att förekomma, att en sådan grundlagstolkning som den nu omnämnda även framdeles skulle kunna åberopas som hinder för avgivande av allmänt orienterande utrikespolitiska redogörelser inför riksdagens kamrar, som ovan berörda tillägg till R.O. § 56 påyrkats.

I riksdagens skrivelse framhålles, att vad motionären anfört till stöd för ifrågasatt förändring av R.O. § 56 »torde vara värt att tagas under allvarligt övervägande».

Olika tolkningar av R.O. § 56.

Vad först beträffar den tolkning, som vid ovan berörda tillfälle gjordes av R.O. § 56, så torde denna vid närmare prövning icke kunna anses hållbar. Någon nödvändighet torde nämligen ej föreligga att fatta de här ifrågavarande ordalagen: »fråga, som angår rikets förhållande till främmande makt», så snävt att härmed avsåges endast en specialfråga och att ett utrikespolitiskt meddelande enligt R.O. § 56 därför ovillkorligen borde begränsas till att vara en specialredogörelse, omfattande endast ett visst ärende, som utslöte en mera allmänt orienterande framställning av det utrikespolitiska läget. Det må för övrigt här endast hänvisas till att en redogörelse »över en viss fråga» härvidlag knappast någonsin kan komma att motsvara det åsyftade ändamålet, om denna fråga ej belyses genom att vederbörligen sättas in i det komplex av spörsmål, som höra med i det allmänna sammanhanget. I regel får man väl tänka sig, att den allmänna utrikespolitiska framställning, som här kan tänkas komma i fråga, närmast avser en viss föreliggande utrikespolitisk situation, sådan denna aktualiserats genom det eller de spörsmål, som träda i situationens förgrund. Att något hinder enligt R.O. § 56 skulle förefinnas för ett översiktligt utrikespolitiskt meddelande torde sålunda icke kunna vidhållas. Anmärkas bör också, att dåvarande ministern för utrikes ärendena i ett senare i pressen utsänt beriktigande medgav, att något sådant hinder eller förbud icke heller förelåge¹.

Skulle likväl ordalagen i R.O. § 56 kunna anses giva upphov till en viss oklarhet, torde denna genom en mindre ändring kunna undanröjas. Måhända vore det för ändamålet tillräckligt att utbyta ordet »fråga» mot »ämne», vilket senare uttryck torde äga en vidare innebörd. Avfattningen skulle då bli följande:

Prövar konungen lämpligt att i *ämne*, som angår rikets förhållande till främmande makt — — — meddelande muntligen göres till riksdagen, tillkommer det etc.

¹ Nämnda beriktigande tillställdes pressen 4/6 1923 med anledning av en i Dagens Nyheter föregående dag förekommande ledare under rubriken: »Utrikessekretess. En betänklig grundlagstolkning».

Skäl för och emot ifrågasatt grundlagsändring.

Av större vikt än nu berörda tolkningsfråga är det likaledes i riksdagens skrivelse anmärkta förhållandet, att resultatet av R.O. § 56 i praktiken blivit ganska betydelselöst. Otvivelaktigt var avsikten med införandet av denna bestämmelse att åstadkomma en närmare direkt kontakt i utrikespolitiska frågor mellan regering och riksdag. Visserligen föreskriver bestämmelsen ingen skyldighet för regeringen att lämna meddelanden i sådana frågor, men man begår intet misstag, om den möjlighet den öppnar därtill närmast fattas som en uppmuntran. Av intresse vore att exakt känna hur många gånger regeringen sedan grundlagsreformens genomförande 1921 begagnat sin rätt att lämna utrikespolitiska meddelanden. Enligt uppgift vid slutet av 1924 års riksdag (av frih. Adelswärd i första kammaren) hade intill denna tid endast ett sådant meddelande (inom lyckta dörrar) förekommit. Detta resultat är onekligen magrare än man rimligen haft skäl förvänta, och det kan ej väcka förvåning, om, såsom i riksdagsskrivelsen skett, den slutsatsen dragits, att det borde tagas i övervägande, huruvida icke den rättighet, som nu tillkommer regeringen, genom uttryckligt stadgande i någon form borde förvandlas till en skyldighet.

Likväl stannar man i en viss tvekan om lämpligheten av en dylik åtgärd. Man har anledning eftersinna vad därmed står att vinna, eller kanske rättare, om därmed i realiteten något står att vinna. Ett stadgande om visst åläggande för regeringen i nu ifrågasatt avseende skulle givetvis i främsta rummet komma att rikta sig mot en regering, som vore obenägen inträda i utrikespolitiskt samarbete med riksdagen — gent emot en regering, som därtill vore benägen, skulle ett stadgande av detta slag vara obehövt, då en sådan regering redan nu äger all önskvärd frihet att taga de initiativ den finner lämpliga. Av en ovillig regering, som endast handlade på grund av ett visst tryck, har man knappast annat att vänta än att den skulle begagna sig av de utvägar, som stå den till buds att göra sina meddelanden till riksdagen skäligen innehållslösa. Och det torde vara förenat med ganska stora svårigheter att stadga sådana bestämmelser, som i nyss antytt fall verkligen skulle visa sig effektiva. Då intet hinder finnes att i svenskt statsliv inarbeta en praxis, som fullt ut tillgodoser riksdagens berättigade krav på medinflytande vid de utrikespolitiska ärendenas avgörande — och med vårt demokratiska statsskick borde alla förutsättningar för uppkomsten av en sådan praxis föreligga — vill det synas, som om ytterligare grundlagsenlig reglering i detta syfte tillsvidare kunde anstå.

Förslag till grundlagsändring.

Skulle ändock en sådan reglering, med hänsyn till nedslående erfarenheter av hittillsvarande praxis, anses påkallad, kunna olika alternativ tänkas ifrågakomma.

Alternativ I. I riksdagens skrivelse förutsattes närmast, att i R.O. § 56 infördes en bestämmelse, som stadgar skyldighet för rege-

ringen att vid varje riksdag lämna denna en framställning om det utrikespolitiska läget. Skall ett stadgande av obligatoriskt innehåll tillgripas, torde ett sådant höra avse just en mera allmän orientering till belysning av utrikesförhållanden, som för riket äga betydelse. Stoff till en sådan allmänt orienterande översikt torde alltid förefinnas, och den kunde lämpligen meddelas i början av varje riksdag. Däremot torde det som hittills böra ankomma på regeringen att, då situationen så kräver, lämna ytterligare meddelanden i utrikespolitiska ärenden eller i annat ärende av större allmänt intresse.

Vad den ifrågavarande obligatoriska översikten beträffar, torde det kunna antagas, att den till en viss grad skulle bliva av samma innehåll som den översikt, vilken årligen skall meddelas utrikesnämnden. Att den skulle bli lika oförbehållsam torde däremot enligt sakens natur ej kunna förutsättas. Uteslutet är emellertid icke, att en sådan redogörelse kan vara till nytta, ehuru fara föreligger för att den ej blir så upplysande, som mången kanske skulle önska, ja möjligen att den med tiden får något slentrianmässigt över sig. Av större vikt är givetvis att regeringen under riksdagens lopp — eller, då denna ej är samlad, eventuellt genom inkallande av urtima riksdag — griper tillfället att hålla representationen under rättad om de betydelsefulla utrikespolitiska ärenden, som äro aktuella. Att härom stadga kategoriskt förpliktande föreskrifter torde dock svårligen låta sig göra.

En omformulering av R.O. § 56 i nu antydd riktning torde förslagsvis kunna ske på följande sätt:

I början av varje riksdag skall av statsrådsledamot, som konungen därtill förordnar, i vardera kammaren en muntlig framställning lämnas av de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket erhålla betydelse. Meddelande i ämne som angår rikets förhållande till främmande makt, eller i annat ärende av större allmänt intresse må dessutom, där konungen så prövar lämpligt, på sätt ovan sägs till kamrarna framföras. Ej vare ledamot av kammare förmenat att yttra sig om vad sålunda meddelats.

Konungen äger — — — lyckta dörrar.

Alternativ II. Nedanstående förslag utgör ett försök att, med undvikande av absolut förpliktande påbud, inskräpa regeringens allmänna skyldighet att upprätthålla kontakten med riksdagen i utrikesfrågorna.

I början av varje riksdag och sedermera så ofta omständigheterna det föranleda bör (vid varje riksdag bör, så ofta omständigheterna det föranleda,) av statsrådsledamot, som konungen därtill förordnar, i vardera kammaren muntligt meddelande lämnas angående de utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket erhålla betydelse. Även i annat ärende av större allmänt intresse må, där konungen så prövar lämpligt, sådant meddelande lämnas. Ej vare ledamot av kammare förmenat att yttra sig över vad sålunda meddelats.

Konungen äger — — — lyckta dörrar.

III.

Rätten att börja krig och sluta fred.*Gällande bestämmelser.*

Enligt R.F. § 13 tillkommer det konungen att besluta om krig och fred, sedan han sammankallat statsrådets samtliga ledamöter till ett s. k. utomordentligt statsråd och hört deras yttranden. Den ensambeslutanderätt ifråga om börjandet av krig, som denna paragraf sålunda tillägger konungen, ävensom den rätt han i egenskap av högste befälhavare över krigsmakten äger att förfoga över denna, är emellertid genom andra bestämmelser i grundlagen i olika avseenden begränsad. Här må endast hänvisas till de allmänna kontrollmöjligheter ifråga om ett krigsföretags fullföljande, som riksdagen besitter i sin finansmakt, samt till den medverkan från riksdagens sida, som i R.F. § 63 uttryckligen förutsättes, såtillvida som enligt denna det s. k. krigskreditivet först får lyftas, sedan riksdagskallelse, därest riksdagen ej redan är samlad, blivit utfärdad. Vidare må erinras om värnpliktslagens bestämmelser, dels att likaledes riksdagskallelse måste utgå, innan konungen inkallar beväringens andra uppåd, som tillika ej utan riksdagens medgivande får användas utom landets gränser, dels att beväringens första uppåd endast till rikets försvar får utom landets gränser användas.

Särskild uppmärksamhet förtjänar i detta samband R.F. § 74 på grund av de principiella förutsättningar för svensk krigsmakts användande, som här stadgas. Enligt ifrågavarande grundlagsbestämmelse, som avser att reglera de allmänna grunderna för rekvisitionsrätt för krigsmaktens behov, kunna rekvisitionslagarna träda i tillämpning först sedan riksdagskallelse utfärdats, varjämte förutsättes, att krigsmaktens ställande på krigsfot (krigsmobilisering) äger rum endast »för upprätthållande av rikets neutralitet eller för avvärjande av ett befarat eller börjat angrepp». De förutsättningar för krigsmobilisering, som § 74 sålunda stadgar, innebära, att rikets krigsmakt endast i försvarssyfte må användas och att endast i sådant fall rekvisitionslagarna få tillämpas. Principiellt riktar sig alltså denna § mot anfallskrig, en grundsats som följaktligen även får anses bindande vid tillämpningen av den konungen enligt § 13 tillerkända rätten att börja krig. Att denna tankegång ligger innesluten i här berörda ordalag i § 74 framgår med tydlighet av de uttalanden, som gjordes i samband med denna paragrafs antagande i dess nuvarande skick (1894).¹

Förslag om ändring av R.F. § 13.

Upprepade gånger hava i riksdagen förslag framförts om sådan ändring av § 13, att riksdagen tillförsäkrades medinflytande vid

¹ Jämf. J. R. Nilsson, Rätten att börja krig enligt Sveriges regeringsform (Det nya Sverige 1916, s. 436 ff.); R. Sandler, Anfallskrig och landsförräderi. (Tiden 1916, s. 189 ff.).

beslut om krig och fred, ävensom att lydelsen av denna paragraf bragtes i närmare överensstämmelse med lydelsen av § 74.

I det uppdrag 1919 års kommitté erhöll ingick även en utredning av förenämnda spörsmål. Kommittén förordade emellertid ett uppskov med omarbetande av § 13, till vilken ståndpunkt sedermera även Kungl. Maj:t anslöt sig. Anledningen härtill var, att frågan om Sveriges inträde i nationernas förbund vid denna tid blivit aktuell, varför kommittén ansåg, att innan spörsmålet om medbestämmanderätt för riksdagen ifråga om krig upptoges, närmare klarhet borde vinnas om de förpliktelser Sveriges eventuella inträde i förbundet skulle komma att medföra. Särskilt fäste kommittén uppmärksamheten på, att enligt det förberedande utkast till grundstadgar för förbundet, som då förelåg, åsyftades »förpliktelse för varje till förbundet ansluten stat att i vissa fall deltaga i en av förbundets centralorgan mot fördragsbrytaren inledd aktion, innefattande eventuellt även militära åtgärder»: För den händelse Sverige skulle komma att ingå som medlem av förbundet, var det enligt kommitténs mening tydligt, »att grundlagsbestämmelser, som under alla förhållanden gjorde ett militärt inskridande mot annan stat beroende av riksdagens medverkan, svårligen låte förena sig med den varje förbundsmedlem åliggande förpliktelsen att under vissa eventualiteter ofördröjligen ställa till förbundets förfogande någon del av sin krigsmakt». Förberedandet av sådana grundlagsbestämmelser ansåg kommittén därför under dåvarande tidsförhållanden ej lämpligt, utan borde frågan härom anstå, »tills det visat sig, huru bestämmelserna för ett nationernas förbund slutligen utformas och huruvida Sverige kommer att tillhöra förbundet».

Frågan om omarbetning av R.F. § 13 upptogs, ehuru utan resultat, i motion vid 1919 års riksdag, och denna motion har sedermera av samma motionär (herr Lindhagen) förnyats vid 1924 års riksdag. Motionen föranledde nu följande av riksdagen i skrivelse nr 154 gjorda hemställan: att »Kungl. Maj:t måtte låta utarbета och för riksdagen framlägga förslag angående sådan ändring av § 13 regeringsformen, som dels, utan att strida mot de med medlemskapet i nationernas förbund förenade förpliktelser bringar dess lydelse i närmare överensstämmelse med den i § 74 regeringsformen uttryckta grundsatsen, att rikets krigsmakt icke bör ställas på krigsfot i annat syfte än för upprätthållande av vår neutralitet eller för avvärjande av befarat eller börjat angrepp, dels tillförsäkrar riksdagen medinflytande vid sådana avgöranden, som i det ifrågasatta grundlagsstadgandet avses».

Frågan om ändring av R.F. § 13 och Sveriges medlemskap i nationernas förbund.

Till en början torde böra upptagas till besvarande det i riksdagens skrivelse berörda spörsmålet i vad mån och huruvida Sveriges medlemskap i nationernas förbund utgör hinder för de i skrivelsen ifrågasatta ändringarna av R.F. § 13. Detta spörsmål sön-

derfaller i följande två: *dels* huruvida hinder förefinnes för att den i § 74 formulerade grundsatsen för användandet av rikets krigsmakt bringas till uttryck i § 13; *dels* ytterligare huruvida hinder förefinnes för att riksdagen tillförsäkras medverkan vid beslut om krig.

Vid besvarandet av den första av de här uppställda frågorna gäller det att undersöka, huruvida, med hänsyn till Sveriges medlemskap i nationernas förbund, det låter sig göra, att § 13 ändras därhän, att Sveriges deltagande i krig endast förutsättes i det fall, att riket angripits eller hotas av angrepp från främmande makt. Då denna förutsättning redan finnes utsagd i § 74, alltså redan har fått uttryck i grundlagen, utan att ändring i denna på grund av Sveriges inträde i nationernas förbund ansetts vara behövlig, skulle man utan vidare vara böjd att härav draga den slutsatsen, att under sådana förhållanden heller intet hinder kan finnas för att denna grundsats införlivas med § 13. Den möjligheten återstår emellertid, att ifrågasatt grundsats, trots att den alltjämt kvarstår i grundlagen, i visst avseende strider mot Sveriges medlemskap i förbundet, varför skäl snarare funnes för dess totala borttagande än ytterligare befästande. Ett visst stöd för sist anförda mening har bl. a. kunnat hämtas av det yttrande, som av Sveriges delegerade vid fredskonferensen i Paris 1919 avgavs angående Sveriges ställning till nationernas förbund. I detta yttrande, vilket refereras i Kungl. Maj:ts proposition nr 90 vid 1920 års riksdag angående Sveriges anslutning till nationernas förbund, framhålles nämligen, att skäl, i händelse av Sveriges inträde, funnes för ändring av R.F. § 74, då denna paragraf medger tillämpning av rekvisitionslagarna endast när fråga är om upprätthållande av rikets neutralitet eller avvärjande av befarat eller börjat angrepp, men icke för det fall att Sverige såsom medlem av förbundet skulle delta i en militär aktion för dess räkning.

Tydligt är, att bärigheten av nu anförda skäl hänger på frågan, huruvida Sverige vid en eventuell medverkan i sin egenskap av förbundsmedlem i en militär aktion är att betrakta som anfallande eller angripen part i förhållande till den stat, mot vilken aktionen är riktad. Enligt akten för nationernas förbund § 16 skall stat, tillhörande förbundet, vilken griper till krig i strid mot sina förpliktelser enligt förbundsakten »anses därigenom utan vidare hava begått en krigshandling emot samtliga övriga medlemmar av förbundet». Sådan stat, som börjar s. k. otillåtet krig — och jämfäst härmed är under de förutsättningar, som angivas i förbundsakten § 17, även stat utanför förbundet — är alltså att betrakta som anfallande part. Militär aktion mot ifrågasatt stat från förbundsmedlemmars sida är följaktligen ej att anse som angrepp utan närmast som skyddsåtgärd av den som blivit angripen. Med fasthållande av detta i förbundsakten hävdade betraktelsesätt skulle ej heller ett eventuellt deltagande av Sverige i en i densamma förutsedd militär aktion vara att anse annorlunda än som ett uppträ-

dande till försvar mot angrepp. Under sådana förhållanden synes ej skäl till ändring av R.F. § 74 föreligga, lika litet som hinder torde finnas för överförande av den här uttryckta grundsatsen till § 13¹.

Vad beträffar den andra här uppställda frågan, huruvida Sveriges medlemskap i nationernas förbund kan anses utgöra hinder för att riksdagen tillförsäkras medverkan vid beslut om krig, så står givetvis även dennas besvarande framför allt i samband med tolkningen av innebörden av de förpliktelser detta medlemskap enligt förbundsakten medför ifråga om militära aktioner. Härvid torde först förtjäna observeras, att 1919 års kommitté, då den utgick från den uppfattningen, att ovillkorlig skyldighet föreläge för medlem av förbundet att under vissa eventualiteter, vilka i förbundsakten § 16 angivas, ställa någon del av sin krigsmakt till förbundets förfogande, grundade denna sin uppfattning på det då föreliggande utkastet till förbundsakt. I sin definitiva form har emellertid akten i en i detta sammanhang viktig punkt ändrats, vilket tillsammans med den större klarhet, som numera i allmänhet vunnits rörande dess rätta innebörd, gör, att den av kommittén uttalade meningen ej i alla delar torde kunna upprätthållas.

Enligt den tolkning, som från svensk sida gjorts gällande och som ingående utvecklats i Kungl. Maj:ts omnämnda proposition vid 1920 års riksdag, är den uppmaning, som förbundsrådet enligt i förbundsakten § 16 förutsett fall skall rikta till förbundsmedlem att delta i militär aktion, ej att betrakta som ovillkorligen förbindande. Förbundsrådet skall »föreslå» de stridskrafter, varmed varje förbundsmedlem äger delta i dylik aktion, men det tillkommer förbundsmedlemmen ifråga att antaga eller förkasta det sålunda framställda förslaget. Denna tolkning, vilken redan vid tiden för förbundets bildande gjordes gällande även av andra stater än Sverige och har stöd av flera auktoritativa uttalanden, torde numera få anses som tämligen allmänt vedertagen.

Vid uppmaning till stat, som är medlem i förbundet, att delta i militär aktion, måste sålunda alltid från denna stats sida förutsättas ett övervägande, på vilket sätt och i vad mån den anser sig böra delta. Något principiellt hinder för att riksdagen medverkar vid det slutliga avgörandet föreligger icke. Att så kan ske förutsättes uttryckligen i den officiella svenska tolkningen (Kungl. Maj:ts proposition 1920, nr 90 s. 61). Då i åtskilliga av de till nationernas förbund anslutna staterna parlamenten äga författingsenlig rätt att medverka vid beslut om krig, torde så mycket mindre anledning förefinnas att för Sveriges vidkommande anse en sådan ordning oförenlig med medlemskap i förbundet².

¹ Det kan tilläggas, att enligt norsk grundlag (§ 26) kan krig av konungen börjas endast »til Landets Forsvar», utan att denna bestämmelse vederligen ansetts böra ändras efter Norges inträde i nationernas förbund.

² Den principiella frågan, huruvida *rättslig* förpliktelse föreligger för medlemmarna av nationernas förbund att delta i militära sanktioner kan i detta samband förbigås. Det som här är av vikt att fasthålla är, att art. 16 under alla förhållanden lämnar öppen en vidsträckt beslutanderätt åt vederbörande stater.

En annan sak är, att fall kunna tänkas inträffa, då ett avgörande om militärt uppträdande är så brådskande, att ett uppskov för inhämtande av riksdagens mening, därest den ej är samlad, icke utan våda kan göras. Möjlighet finnes emellertid, därest så skulle anses nödigt, att vid en blivande grundlagsändring låta ett sådant fall komma till särskilt beaktande.

Förslag till ändring av R.F. § 13.

I anslutning till vad ovan sagts framställas följande i allt väsentligt redan i 1919 års kommitté utarbetade alternativa förslag till ändring av R.F. § 13:

I.

A. *Ej må konungen börja krig med mindre han finner sådant vara (för rikets väl) oundgängligt till avvärjande av ett befarat angrepp av främmande makt; inhänte i ty fall riksdagens samtycke innan krigsförklaring utfärdas.*

Ej heller må fred slutas utan efter inhämtande av riksdagens samtycke.

Måhända skulle det kunna anses överflödigt att upptaga särskild bestämmelse om fredsslut, då fredsfördrag äro att hänföra till de överenskommelser av större vikt, som enligt R.F. § 12 skola underställas riksdagen. Med hänsyn till fredsfördragens enastående betydelse ävensom till det förhållande, att det åtminstone är teoretiskt tänkbart att undantagsklausulen i § 12, mom. 2 skulle kunna komma till användning även ifråga om ett fredsfördrag, torde särskild bestämmelse av ovan föreslagen lydelse böra införas i § 13.

I ovanstående förslag har ej det s. k. utomordentliga statsrådet bibehållits, vartill sakliga skäl knappast heller torde finnas. Skulle stadgande härom av traditionshänsyn ävensom möjligen med hänsyn därtill, att det utomordentliga statsrådet är nämnt i ansvarighetslagen § 5, mom. 1 anses böra bibehållas, torde följande lydelse kunna ifrågakomma:

B. *Ej må konungen börja krig med mindre han finner sådant vara (för rikets väl) oundgängligt till avvärjande av ett befarat angrepp av främmande makt; kalle då till ett utomordentligt statsråd statsrådets samtliga ledamöter, framställle för dem de skäl och omständigheter, som härvid till övervägande förekomma, samt äske däröver deras yttranden, vilka de skola var för sig, med den ansvarighet 107 § bestämmer, till protokollet avgiva.*

Fasthåller konungen sin mening, inhänte i ty fall riksdagens samtycke, innan krigsförklaring utfärdas.

Ej heller må fred slutas utan efter inhämtande av riksdagens samtycke.

II.

A. *Ej må konungen börja krig med mindre han finner sådant vara (för rikets väl) oundgängligt till avvärjande av ett befarat an-*

grepp av främmande makt; inhämta i ty fall riksdagens samtycke innan krigsförklaring utfärdas.

Är riksdagen ej samlad och prövas fara för riket skola uppstå genom det dröjsmål riksdagens hörande skulle medföra, (skall konungen inhämta yttrande av den i 54 § omförmälda nämnd. Instämmer flertalet av nämndens ledamöter i konungens mening), må krigsförklaring utfärdas, men varde i sådant fall riksdagen omedelbart inkallad.

I fråga om fredsslut skall konungen i varje fall inhämta riksdagens samtycke.

I detta förslag har hänsyn tagits till det fall, att det skulle ligga fara i dröjsmål med riksdags hörande, därest denna ej vore samlad. Förslagsvis framkastas, att utrikesnämnden i här förutsatt fall skulle erhålla verklig avgöranderätt. Måhända borde även suppleanterna äga rätt att delta i omröstningen.

I händelse det utomordentliga statsrådet bör bibehållas, skulle förslaget få följande lydelse:

B. *Ej må konungen börja krig med mindre han finner sådant vara (för rikets väl) oundgängligt till avvärjande av ett befarat angrepp av främmande makt; kalle då till ett utomordentligt statsråd statsrådets samtliga ledamöter, framställe för dem de skäl och omständigheter, som härvid till övervägande förekomma, samt äske därom deras yttranden, vilka de skola var för sig, med den ansvarighet 107 § bestämmer, till protokollet avgiva.*

Fasthåller konungen sin mening, inhämta i ty fall riksdagens samtycke innan krigsförklaring utfärdas. Är riksdagen ej samlad — — — (det återstående = förslag II A).

Axel Brusewitz.

Ur Justitieombudsmannens JO:s till 1928 års riksdag avgivna ämbetsberättelse.

betsberättelse innehåller som vanligt dels redogörelse för anställda åtal ävensom för ärenden, som ej för- anlett åtal; dels till konungen gjorda framställningar, dels berättelser över inspektionsresor, balanserade och inkomna ärenden, Kungl. Maj:ts åtgärder med anledning av föregående riksdags beslut eller framställningar, dels slutligen tryckfrihetskommitterades berättelse. Här skall i korthet redogöras för några i berättelsen refererade mål av stats- och förvaltningsrättsligt intresse.

1. *Kyrkoböckers tillgänglighet för forskning.* Bland tryckfri- hetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlig- het (§ 2 mom. 4:o) finner man ett stadgande, att »utdrag av kyrko- böcker eller av andra själavården och kyrkodisciplinen rörande handlingar, i vad de innehålla upplysning, huruvida enskild person ådragit sig straffpåföljd, vilken utestänger från behörighet och rät- tigheter, som omförmälas i 2 kap. 19 § strafflagen, eller om enskild

persons leverne och seder i övrigt, såvitt de lända honom till skada eller förklenande», icke få meddelas eller till tryck utlämnas i andra fall än lag och författning bestämmer. Vid landsarkivet i Uppsala hade detta stadgande tillämpats så, att kyrkoböcker, avslutade före 1830, utan vidare betraktades som tillgängliga och utlämnades, att senare kyrkoböcker utlämnades till genomseende efter prövning i varje särskilt fall samt att, där det då icke kunde medgivas en sökande att själv genomse boken, önskad uppgift, som enligt lag finge meddelas, lämnades omedelbart och avgiftsfritt av arkivtjänsteman. I anslutning till denna praxis hade landsarkivarien vägrat en person att för genomläsning utbekomma vissa kyrkoböcker, som innehölle uppgifter för tiden fram till 1861. JO, som redan tidigare — se den utförliga redogörelsen i ämbetsberättelsen till 1924 års riksdag (ss. 155—172) — haft anledning att taga ställning till denna praxis, förordnade 1924 om åtal mot landsarkivarien, varom hänvisas till redogörelsen i ämbetsberättelsen till 1926 års riksdag. JO gav därvid uttryck åt sin uppfattning om innebörden i sekretessbestämmelsen om kyrkoböcker. De omständigheter, som vanligen utgjorde hinder för visande av kyrkoböcker, torde vara däri inräknade uppgifter angående börd utom äktenskap. Såvitt det kunde antagas, att en moder till ett utom äktenskapet fött barn fortfarande levde, syntes också denna omständighet i allmänhet böra lägga hinder i vägen för ett visande av kyrkoböckerna, i vad de lämnade upplysning om ett sådant förhållande, varemot något hinder icke borde anses föreligga, därest man visste eller kunde antaga, att modern vore död. Att barnet självt levde, torde ej vara av avgörande betydelse. Även om det finge anses utgöra en lucka i svensk straffrätt, att en avliden persons goda namn och rykte ej genom straffbestämmelser skyddats, måste tryckfrihetsförordningen läsas efter sina egna ord i jämförelse med gällande rätt. — *Rådstuvurätten* i Uppsala dömde 1925 landsarkivarien till böter för tjänstefel, enär han ej haft skäl att antaga, att vare sig de i målet ifrågakomna kyrkoböckerna under i stämningen angivna år eller vissa koncept till utfärdade intyg (vilkas utlämnande även vägrats) innehölle någon upplysning av beskaffenhet att lända *nu levande person* till skada eller förklenande, samt landsarkivarien icke visat, att honom åliggande plikt att övervaka, att klaganden icke obehörigen toge kännedom om i kyrkoböckerna för följande (senare) år möjligen förekommande upplysningar av dylik beskaffenhet, icke kunnat fullgöras utan allt för stor olägenhet och hinder i hans övriga tjänstegöromål. — *Svea hovrätt*, där besvär anfördes, yttrade i utslag den $^{10}/_2$ 1926, att hovrätten väl funne landsarkivarien icke hava bort mot stadgandet i § 2 mom. 4 i tryckfrihetsförordningen vägra klaganden att få å landsarkivet avskriva eller låta avskriva där förvarade kyrkoböcker och handlingar, men enär med hänsyn till vad som anförts till stöd för den av landsarkivarien givna tolkningen av nämnda stadgande det åtalade förfarandet icke kunde anses vara av beskaffenhet att medföra ansvar för tjänstefel,

funne hovrätten skäligt befria den tilltalade från ansvar och ersättningskyldighet i målet. — Då målet både principiellt och praktiskt taget av JO ansågs vara av icke ringa betydelse, ansåg han sig böra draga detsamma under konungens prövning. *Kungl. Maj:t* fann emellertid genom utslag den 27/7 1927 ej skäl att göra ändring i hovrättens utslag. — Domstolarna ha sålunda alla ställt sig på den av JO intagna ståndpunkten och betraktat landsarkivariens förfarande som felaktigt.

2. *Obefogat borttagande av tryckt anslag.* Landsfiskalen i Hede distrikt i Härjedalen hade i januari 1925 öppnat två låsta, för affischering avsedda skåp, som tillhörde »Vemdalens lokala samorganisation» och uppsatts å allmän plats, samt därur borttagit tvänne tryckta anslag om bojkott och blockad mot K. A. Hallgrens i Vemdalens gästgiveri jämte dennes övriga företag och arbeten. Saken anmäldes för JO, som infortrade vederbörandes förklaring. Landsfiskalen anförde då, att anslagen, som befunnit sig å allmän plats, kommit sådan förargelse åstad, som omförmäldes i 11 kap. 15 § 3 st. strafflagen, och att det ålegat honom som ansvarig för ordningens upprätthållande att avlägsna anslagen, vilka dessutom varit riktade ej blott mot enskild person, utan mot allmänt gästgiveri, ity att de varit så avfattade, att den närmast mot Hallgren riktade blockaden även skulle drabba senare innehavare av gästgiveriet. JO föranstaltade om åtal mot landsfiskalen. Han medgav därvid till en början, att, därest ett anslag innehölle något, som kunde anses brottsligt eller stridande mot ordningen, polismyndighet ansetts äga befogenhet att avlägsna detsamma, även om det varit fråga om en genom tryck frambragt skrift, som ej belagts med kvarstad eller förklarats konfiskerad. JO hänvisade i sådant hänseende till den 1923 avgivna ämbetsberättelsen samt till 1912 års betänkande med förslag till ny tryckfrihetsförordning. Efter JO:s mening hade emellertid de av landsfiskalen borttagna anslagen icke innefattat något sådant mot ordningen stridande eller anständigheten sårande, att laga anledning till ingripande förelegat. Hade blockadförklaringen varit förknippad med uppmaning till brukande av våld eller hot eller mer eller mindre uttryckligt förutsatt användande av brottsliga medel eller varit av kränkande eller förargelseväckande art, då hade polismyndigheten haft både rätt och plikt att ingripa. Men en enkel blockadförklaring finge i och för sig anses straffri, och den omständigheten att blockads genomförande faktiskt ofta förde med sig våldshandlingar syntes icke lagligen utgöra anledning att beteckna en från uppmaning till dylika tilltag fri blockadförklaring såsom rättsstridig. Icke heller finge gällande rättsordning anses kränkt därigenom att den i sig själv straffria blockadförklaringen anslagits å allmän plats, där det ej fanns uttryckligt eller tyst förbud mot att uppsätta dylika anslag. Att blockadförklaringar av ifrågavarande innehåll vore misshagliga för vissa samhällsgrupper kunde icke göra dem till »förargelseväckande» i lagens mening. Ordningsmakten borde vara angelägen om att undvika

sådant som kan se ut som ett ställningstagande till förmån för endera parten i en lönekonflikt — naturligtvis alltid med reservation för myndighets oavvisliga plikt att sörja för ordning och rätts-säkerhet. JO ansåg, att landsfiskalen i detta avseende överskridit sin befogenhet på ett sätt, som ej kunde undgå beivran. — *Häradsrätten* fällde den ¹⁸/₆ 1926 utslag i målet samt ogillade åtalet, dels på grund därav att i målet ifrågakomna bojkott och blockad riktats mot enskild person och allmänt gästgiveri, dels på grund av vad i övrigt i målet förekommit. — *Svea hovrätt*, där JO anförde besvär, utlät sig, att när bojkott- och blockadförklaringen riktats mot, bland annat, allmänt gästgiveri samt landsfiskalen, som haft att tillse, att hinder för gästgiveriets obehindrade utövande icke uppstode, förty icke kunde anses ha saknat fog för sin påtalade åtgärd, funne hovrätten med häradsrätten åtalet icke kunna bifallas. — Då JO icke kunde dela hovrättens uppfattning angående betydelsen av att blockaden riktat sig mot allmänt gästgiveri samt i alla händelser ansåg det vara av vikt att i frågan erhålla ett vägledande prejudikat, anförde han besvär över hovrättens utslag. — *Kungl. Maj:t* yttrade, i utslag den ¹⁴/₁₀ 1927, att Kungl. Maj:t väl funne meddelande om bojkott och blockad icke i och för sig vara av beskaffenhet, att dess anslående å allmän plats kunde anses otillåtet, men när med avseende å de uttalanden rörande viss namngiven person, som ifrågavarande anslag innehölle, landsfiskalen icke saknat fog för sin åtgärd att borttaga desamma, fastställdes det slut, som hovrättens utslag innehölle.

R. M.

LITTERATURGRANSKNINGAR.

K. J. STÅHLBERG: *Parlamentarismen i Finlands statsförfattning*. Helsingfors 1927. 98 s. Mk 25.

Författaren till föreliggande arbete här mer än någon annan de givna förutsättningarna att lämna en auktoritativ framställning av finsk parlamentarism. Såsom ordförande i den grundlagskommitté, vilken 1917 utarbetade det första förslaget till Finlands regeringsform — ett förslag som sedermera i väsentliga delar lades till grund för den 1919 slutligt antagna regeringsformen — har Ståhlberg inlagt eminenta förtjänster om den gällande författningens tillkomst, och han känner bättre än de flesta dess genesis och byggnad. Såsom landets president de första sex åren efter författningens antagande har han på ett bestämmande sätt varit med om att föra den ut i livet, och han har på sin framskjutna post mer än någon annan förvärvat ingående förtrogenhet med dess praktiska tillämpning. Såsom gammal professor slutligen har han vanan och intresset att systematiskt och efter strängt vetenskapliga synpunkter lägga tillrädda det rika material, som stått till hans förfogande, och han har gjort det på ett sätt, som inom arbetets sammanträngda ram ger en klar och synnerligen instruktiv belysning av det betydelsefulla ämnets olika sidor och väsentliga problem.

Inledningsvis lämnar förf. en definition av det parlamentariska styrelsesättet och i samband därmed en översikt av dess allmänna utveckling, varigenom detta styrelsesätts införande i Finland ställes in i sitt historiska sammanhang. Därefter behandlas tämligen ingående den parlamentariska principens reception och utformning i det finska författningsarbetet 1917—1919. I de följande kapitlen, upptagande ungefär hälften av arbetet, få vi stifta bekantskap med den finska parlamentarismen i tillämpning: dels vid handläggningen av regeringsangelägenheter i allmänhet och särskilt vid upplösning av folkrepresentationen, dels vid regeringens tillsättande och avgång.

Det är ett lyckligt grepp, att förf. städse ser sitt ämne ur komparativa synpunkter, vartill för övrigt finnes riklig anledning icke minst genom de omfattande landvinningar parlamentarismen gjort i de nya statsbildningarna efter världskriget. Ett utmärkande drag

för denna nyare parlamentarism är dess rättsliga karaktär, uttryckt genom i författningen formligen upptagna lagstadganden. I detta arbete på parlamentarismens grundlagsfästade intår Finland ställningen av föregångsland, om man undantar vissa äldre, tämligen obemärkta ansatser därtill, bl. a. i den av förf. framhävda turkiska författningen 1909. Redan 1917, tidigare alltså än i någon annan av de nya konstitutionerna, upptogs parlamentarismens princip formligen i Finlands författning genom en bestämmelse i lantdagsordningen, enligt vilken senatens medlemmar skola »utses bland personer, som åtnjuta Finlands lantdags förtroende», en bestämmelse som sedermera infördes även i regeringsformen av 1919. Motiveringen till detta stadgande, i vars tillkomst förf. själv haft en väsentlig andel, erbjuder åtskilligt av intresse. Ett för Finland alldeles speciellt skäl hänför sig till förhållandet till Ryssland, vilket vid stadgandets utformning ännu ej var upplöst. Genom att göra regeringen lagligen beroende av den finska lantdagen ville man i möjligaste mån göra den oberoende av den högsta myndigheten i Ryssland. Såsom allmänt motiv till parlamentarismens lagfästade framhåller förf., att därmed ett medel vunnit till undvikande av sådana ofta förödande strider om själva statskicket, som uppstått i andra länder, där parlamentarismen till en början under längre eller kortare tid endast av vissa partier förfäktats som ledande politisk princip. Bakom denna tankegång ligger naturligtvis en bestämd övertygelse om det parlamentariska styrelsesättets fördelar eller i varje fall nödvändighet som politisk organisationsform för den moderna demokratien.

Den definition förf. ger av parlamentarismen förtjänar observeras. Kortast kan den sammanfattas i ovan anförda grundlagsbestämmelse, vars viktigaste praktiskt politiska följsats är, att ministrarna äro skyldiga att avgå, så snart det konstaterats, att de icke längre äga riksdagens förtroende. Det är med full avsikt förf. givit sin definition en så allmän formulering. Han har endast velat framhäva det som är väsentligt för all parlamentarism, och han avvisar med rätta den icke ovanliga föreställningen om den engelska parlamentarismen med alla dess säregenheter som allmänt normgivande. Särskilt fäster man sig vid hans uppfattning om statschefens ställning. Av parlamentarismen följer icke med nödvändighet, framhålles det, att statschefen inom regeringen är utan verklig beslutanderätt. »Huru härmed förhåller sig, beror fastmer även under parlamentariskt styrelsesätt av den gällande kompetensfördelningen i varje stat. Rätt för statschefen att själv besluta i viktiga regeringsfrågor, naturligtvis under medverkan av ansvariga rådgivare, åtnjutande folkrepresentationens förtroende, är icke oförenlig med parlamentariskt styrelsesätt.» Å andra sidan tar förf. — och med allt fog — avstånd från den i Tyskland av Redslob under franskt inflytande först framförda och på en del håll livligt uppskattade teorien om parlamentarismen såsom till sitt egentliga väsen ett jämviktsförhållande mellan regering och parlament.

Någon närmare analys av det icke lättlösta spörsmålet, hur det är möjligt att inom parlamentarismens ram skapa en självständigt beslutande statschef, har dock förf. icke gått in på. Den intressanta förklaringen, att just parlamentarismens lagfästade, varigenom garanti uppnåtts för att ministären alltid är beroende av parlamentet, gör det möjligt att tilldela presidenten en desto starkare maktställning, verkar i sin hart när paradoxala tillspetsning knappast tillfyllestgörande.

Den starka presidentmakten, markerad framför allt genom att presidenten är folkvald och dessutom genom den vidsträckta kompetens, som tillkommer honom, bl. a. veto- och upplösningsrätt, är emellertid ett faktum i finsk parlamentarism och kan utan tvivel betecknas som dess originellaste inslag. Om presidentens betydelse i statslivet finner man åtskilliga intressanta antydningar i kapitlen om parlamentarismens tillämpning, särskilt i redogörelsen för regeringsärendenas handläggning. Vetoätten har hittills använts tio gånger, utan att riksdagen någon gång begagnat sig av sin rätt att efter nyval omintetgöra presidentens vetobeslut. Upplösningsrätten har en gång (1924) tagits i bruk och då på ett sätt som varit speciellt ägnat att framhäva presidentens självständighet. I det inre regeringsarbetet spelar presidenten personligen en viktig roll, och det är en känd sak, att detta särskilt varit fallet under Ståhlbergs presidentur. Enligt förf. torde knappast någon statschef i Europa vara mindre beroende av ministären än den finske presidenten.

Vid skildringen av det parlamentariska systemets funktionerande uppehåller sig förf., som nämnt, särskilt vid de viktiga frågorna om regeringens tillsättande och avgång, och man får en god inblick i den praxis som härvidlag gör sig gällande. Bl. a. lämnas en i all sin korthet värdefull historik av de olika ministärer, som suttit vid styret sedan regeringsformens antagande 1919. Den anmärkningen skulle kunna göras, att förf. i detta samband bra litet uppehåller sig vid partiväsendet. Denna huvudfaktor vid regeringsbildningen framstår därför knappast i all sin betydelse, och man saknar tillräcklig ledning för bedömning av regeringskrisernas verkliga karaktär och orsakerna till deras ofta svårlösta beskaffenhet.

I det stora hela är förf:s syn på parlamentarismen ganska optimistiskt färgad, och han reagerar mot det summariska fördömande av detta system, som även i Finland på sina håll är vanligt. Han är därför ingalunda blind för dess brister, men han tycker sig skönja tendenser till en sundare utveckling. Någon gång kan man ställa sig spörjande inför förf:s uttalanden, såsom då han betonar den finska regeringens övervägande initiativ i riksdagens verksamhet och samtidigt förklarar, att i Sverige däremot initiativet till huvudsaklig del övergått till riksdagen. Jämförelsen synes mig missvisande. Det förhåller sig snarare så, att även i Sverige, trots det stora antal motioner som där väckas, regeringen dock regelmässigt liksom i Finland är riksdagens största arbetsgivare. En annan sak är, att regeringspropositionerna hos oss ofta undergå större eller mindre

förändringar i riksdagen eller avslås, vilket för övrigt också, såsom förf. påpekar, i tämligen stor utsträckning är förhållandet i Finland. I allmänhet instämmer man emellertid gärna i förf:s kritiskt väl avvägda omdömen och anmärkningar, vilka icke sällan på ett slående sätt rikta uppmärksamheten på nya sidor av de behandlade problemen. Som exempel härpå kan förtjäna anföras den generella invändning förf. gör mot en alltför ensidigt nedgörande kritik av det labila, på grund av den rådande partisplittringen vanligen på koalitioner vilande regeringssystemet. Han påpekar, att man är »allt för mycket böjd att förbise, det en regeringsbildning, som måste räkna med flere mindre partier, under vissa förhållanden kan ha även goda sidor. Där icke en långvarig parlamentarisk erfarenhet ännu hunnit uppfostra folket till den solidaritetskänsla, självbehärskning och hänsyn till minoriteterna, som framhållits såsom en av förutsättningarna för parlamentarismen i England, kan det vara av betydelse, att förhållandena såväl vid bildandet av regering som vid dess verksamhet tvingar till att avstå från ensidighet och ytterligheter samt till att beakta även avvikande meningar. Man tänke sig blott, att under det decennium, som gått sedan parlamentarismens införande i Finland, ett ytterligt konservativt parti eller ett radikalt arbetarparti ensamt haft säker majoritet i riksdagen och under en längre tid en avgjort dominerande ställning. Dess motståndare skulle knappast vara tillfräds med resultatet, och skulle helt säkert ha vida mera grundade skäl till missnöje än verkligheten nu ger anledning till.» Vad förf. sålunda vill inskräpa är, att den fraktionsparlamentarism, som härskar i Finland liksom i de flesta andra länder, icke kan fränkännas åtminstone den negativa förtjänsten att den bidrar att hålla tillbaka och utjämna sådana skarpa motsatser i statslivet, vilka, om de ohämmat finge göra sig gällande, icke minst i en ung stat kunde utöva en ödesdiger och oberäknelig inverkan på den politiska utvecklingen.

A. B—z.

Utredning och förslag rörande ändrade grunder för val och valbarhet till riksdagens första kammare, avgivna av 1926 års första kammarsakkunniga (Statens off. utredningar 1927: 35).

Den reformering av första kammaren, som ägde rum vid författningsrevisionen 1918—21 och varigenom bl. a. kammaren baserades på den allmänna och lika rösträtten, betraktades redan från början på vissa håll icke som definitiv, och krav på nya reformer framfördes vid åtskilliga tillfällen under de följande åren såväl inom som utom riksdagen. I anledning härav uppdrog regeringen åt redaktören M. Hellberg, riksdagsmännen P. Nilsson, G. A. Björkman och H. Leo samt professorn S. Wallengren att i egenskap av sakkunniga inom justitiedepartementet verkställa utredning och angiva förslag rörande ändrade grunder för val och valbarhet till

första kammaren ävensom, i enlighet med närmare bestämmande av chefen för justitiedepartementet, i de övriga frågor, vilka i sådant sammanhang borde komma under övervägande. Dessa »1926 års förstakammarsakkunniga», av vilka dock professor Wallengren, som i juli 1927 avlidit, ersatts med professor Axel Brusewitz, ha den 15 sistlidne december framlagt sitt arbetsresultat, vilket så tryckts bland statens offentliga utredningar.

De sakkunniga ha utgått från att den ifrågasatta reformeringen icke skulle beröra maktförhållandet mellan kamrarna, utan endast avse ändrade grunder för första kammarens sammansättning. I enlighet med denna uppfattning ha de endast i förbigående behandlat den djupgående frågan om införande av klass- eller intresse-representation. Däremot har man ingående diskuterat spörsmålen om avskaffandet av valbarhetscensus, om valmännens bindande vid vissa valbarhetskategorier, om vissa platsers besättande förmedelst kooptation eller kammarens eget val, om förstoring av valkretsarna, om återställande av en enhetlig kommunal valgrund genom att låta stadsfullmäktige välja förstakammarelektorerna, slutligen om begränsning i konungens rätt att upplösa första kammaren.

Den utgivna volymen sönderfaller i tre huvuddelar: majoritetens relativt kortfattade utlåtande, vilket ställer sig avvisande gentemot alla reformförslagen utom avskaffande av census, vidare särskilda yttranden, nämligen dels ett helt kort av högers och bondeförbundets båda representanter (hrr Björkman och Nilsson), vilka ej vilja vara med om borttagande av census, dels hrr Hellbergs och Brusewitz' utförliga reservation (ursprungligen avsedd att stå som majoritetens utlåtande) med förslag till positiv lösning på flera punkter, slutligen professor Wallengrens komparativa framställning av upplösningensinstitutets tillämplighet på första kammaren i demokratiska tvåkammerssystem.

Beträffande *valbarhetscensus* redogöres först för frågans behandling i riksdagen från och med 1919, varefter följer en framställning av de skäl, som syntes de sakkunnigas majoritet tala för borttagande av census. Det påvisas sålunda, hurusom census dels numera — med penningevärdets fall, streckets sänkande till 50,000 resp. 3,000 kr, samt införande av arvode för förstakammarledamöterna — icke längre kan fylla sin ursprungliga uppgift att tillföra första kammaren personer med insikter och allmänintresse samt i ekonomiskt oberoende ställning, dels står i strid med kammarens i övrigt principiellt demokratiska karaktär, utestänger från valbarhet kategorier av medborgare, som skulle kunna leverera fullgoda kandidater — varvid särskilt de gifta kvinnorna framhållas — samt ger näring åt en eljest oberättigad föreställning om första kammaren som alltjämt en institution i de socialt högre minoriteternas tjänst. — Mot denna motivering synas inga mera vägande invändningar kunna göras. Två av de sakkunniga ha, som redan nämnts, avgivit särskilt yttrande i denna del och därvid, då de ej kunnat ansluta sig till något av de framkomna förslagen till bevarande eller höjande

av kammarens kvalitet, förordad bibehållande av alla de bestämmelser, som äro ägnade att giva kammaren dess särkaraktär, sålunda även bestämmelsen om census, som i själva verket ej vore odemokratisk och, även om den kunde synas imaginär, dock innebure ett påpekande för valmännen, att vid valet den ekonomiska stabiliteten hos kandidaterna vore av betydelse. Mot detta sista, som alltså egentligen synes innebära, att censusbestämmelsen mindre skulle ha karaktären av juridiskt behörighetsvillkor än av en finger-visning, ett direktiv för valmännen att beakta en påtänkt kandidats ekonomiska ställning, bör dock anmärkas, att det är svårt att inse, varför just den sidan av en persons lämplighet eller olämplighet, som hänför sig till hans ekonomiska ställning, skall behöva uttryckligen betonas, när man för övrigt litar på valmännens eget goda omdöme.

Till förslaget om *valbarhets kategorier* ha de sakkunniga utan meningsskiljaktighet ställt sig avvisande och detta med den motiveringen, att förslagets praktiska genomförande stöter på svårigheter, som ej torde kunna bemästras. Antingen skulle man komma att göra kategorierna så många, att de bleve fullkomligt betydelselösa för sitt ändamål, eller ock riskerade man, därest man sökte undvika detta, att utestänga fullt lämpliga och kanske mycket önskliga personer. De sakkunniga förmena också, otvivelaktigt med rätta, att man hos oss i själva verket skapat den bästa garantien för en väl rekryterad första kammare genom den särskilt kvalificerade väljarekår, i vars händer valet blivit lagt, och att det då förefaller onödigt och olämpligt att binda valmännens händer genom att hänvisa dem till att vid valet hålla vissa utstakade yttre gränser. De sakkunniga erinra i detta sammanhang om det synnerligen belysande förhållandet, att i Belgien — den enda demokratiska stat, som infört valbarhets kategorier — senatens väljareunderlag utgöres av tre grupper, i det att 93 senatorer utses av samma väljare som de, vilka utse den nedre kammaren, 40 senatorer utses av provinråden, alltså motsvarigheten till våra landsting, och 20 av senaten själv, samt att valbarhets kategorierna endast gälla för den förstnämnda okvalificerade väljaregruppen, där de tydligen ansetts kunna vara på sin plats, men däremot ej för de båda andra, som ej behöva kategoriernas ledband.

Kooptation innebär, att medlemmarna av en församling utses av församlingen själv helt eller delvis. När det nu gäller första kammaren, kunde det tänkas, att valet överlämnades åt denna kammare själv eller åt den andra kammaren eller åt riksdagen i dess helhet. De sakkunniga reflektera naturligtvis endast på det första alternativet och endast på att låta ett mindre antal platser besättas genom kooptation (exempelvis 20). Meningen skulle vara, att kammarens allmänna kvalitet och därmed också dess auktoritet skulle höjas genom valets överlämnande åt en så högt kvalificerad väljareförsamling som kammaren själv finge anses vara. De sakkunnigas majoritet finner väl vad som kan anföras till stöd för kooptatio-

nens införande innefatta beaktansvärda moment, men anser motskälen mera tungt vägande och stannar vid ett avstyrkande. Till en början misstänka dessa sakkunniga, att därest kooptation infördes och möjlighet därigenom bereddes de särskilda partierna att i kammaren få in en del av partiets bästa män, som tilläventyrs ej vore bundna vid ortsintressena, så skulle de lokala valkorporationerna än mera än förut komma att låta ortsintressena bestämma valet, vilket skulle kunna leda till en kvalitetsförsämring hos kammaren. Kooptationen skulle också kunna medföra placering av »valbossar» eller äldre politiker, som man ville honnörsvi placera. Även vissa praktiska svårigheter vid institutets organiserande framhållas.

Två av de sakkunniga, hrr Hellberg och Brusewitz, ha emellertid i sitt särskilda yttrande fört kooptationens talan och därvid dels angivit vissa positiva skäl för institutets införande, dels sökt motbevisa majoritetens betänkligheter. Man hade alltid betraktat de stora valkretsarna som ett medel att giva första kammaren dess eftersträfvade elitkaraktär; men de stora valkretsarnas klimax vore: hela riket *en* valkrets, såsom förhållandet bleve, om kammaren själv gjordes till valförsamling. Vidare, om man trott sig kunna ernå en högre kvalitet hos kammaren genom att lägga valen i händerna på särskilt väl kvalificerade valkollegier, nämligen landstingen och (tidigare) stadsfullmäktige, så borde man med än större skäl kunna vänta sig ett förstklassigt val, om detta anförtrordes åt en församling, som rimligtvis vore än bättre skickad därtill, nämligen kammaren själv. Reformen skulle alltså i själva verket endast innebära en naturlig utbyggnad av kammarens organisation. Kooptationen skulle också bereda möjlighet att åt riksdagen förvärva eller bevara politiska förmågor av rang, vilka på grund av lokala partiförhållanden o. d. ej kunnat placeras. Beträffande de mot förslaget framförda betänkligheterna framhålla reservanterna, att farhågorna för att kooptationen skulle komma att användas till placering av valbossar och äldre politiker icke vinner stöd i utlandets erfarenheter av institutet. Att detta skulle komma att giva lokalsynpunkterna större spelrum än förut, finna reservanterna osannolikt; i stället anse de, att kammarens val, vilket ju sker inför hela landets ögon och under stark känsla av ansvar, kan förväntas bli ett stimulerande exempel för de lokala valkollegierna.

Reservanterna synas emellertid bortse från att kammaren, hur väl kvalificerad den än i och för sig måste sägas vara, dock får antagas ha en viss benägenhet att konservera sina egna kanske mångåriga kolleger, även när detta ur »rikssynpunkt» ej är alldeles försvarligt. Framför allt måste dock den invändningen göras mot kooptationen, att en kammarens självkomplettering framstår som ett för vår författning främmande element. Riksdagsordningen har visserligen velat skapa väl kvalificerade väljarekärer, men skulle man driva denna synpunkt så långt, att valen bleve dubbelt indirekta och kammaren — låt vara endast till en del — skulle upp-

höra att väljas av »folket», då kan det icke längre talas om en blott »utbyggnad», utan som en nyhet, för vars införande särskilt starka skäl böra kunna åberopas.

Vad därefter angår en *utvidgning av valkretsarna*, så skulle syftet med en reform i sådan riktning vara att höja valakten till ett plan med vidare utsikter och stärka de från lokala hänsyn frigjorda synpunkternas medinflytande vid valet. De sakkunnigas majoritet avstyrker reformen, då nu gällande bestämmelser angående förstakammarkretsarna ej visa sådana brister, att en reform på detta område nu är påkallad, och då de förbättringar, som tilläventyrs kunna vinnas, mer än uppvägas av olägenheterna. Hrr Hellberg och Brusewitz finna däremot en valkretsutvidgning välbetänkt. Valkretsindelningen hade från början varit väsentligt olika för de båda kamrarna: andra kammarens valkretsar hade varit små, varigenom valen blivit lokalt betonade, medan medkammarens kretsar i stort sett sammanfallit med länen, vilket bidragit att förläna valen en mera vidsynt karaktär. I samband med proportionalismens införande hade detta ändrats: andrakammarkretsarna hade måst utvidgas. Det vore tillrådligt att till en viss grad söka återställa proportionen. En början därtill hade gjorts 1921, då sammanslagning av landstingsområden medgavs. F. n. vore tvålänskretsarna i majoritet, och det gällde nu att låta *alla* kretsarna bestå av två eller flera landstingsområden. Även om länsynpunkterna också därefter skulle komma att göra sig gällande, kunde man dock ha skäl att vänta, att den valet rimligtvis föregående överläggningen med valmän från annat län skulle mana fram andra, mindre lokalt bundna synpunkter vid avgörandet, vilket i samverkan med andra faktorer skulle kunna bidra till att giva första kammaren en hög kvalitet. — Det vill dock synas, som om den beräknade vinsten av reformen skulle vara ganska osäker. Att större valkretsar rimligtvis medföra en höjning av valmotiven, är helt säkert riktigt, men att en ökning av valkretsar, som redan äro att anse som »större», skulle i någon nämnvärd mån förbättra valkvaliteten, torde vara tvivelaktigt, i synnerhet om man därvid måste frångå den ur flera synpunkter tilltalande principen att låta en slutet, vid kommunalt samarbete van församling tjänstgöra som valkollegium. Ur sistnämnda synpunkt ter sig den 1921 inaugurerade genombrytningen av länsgränserna snarare som ett betänkligt avsteg än som ett efterföljansvärt exempel. Att den ursprungliga proportionen mellan de båda kamrarnas valkretsar sedermera frångåtts, så att även andra kammarens kretsar gjorts få och stora, kan naturligtvis icke i och för sig vara någon anledning att utvidga förstakammarkretsarna.

Hrr Hellberg och Brusewitz ifrågasätta ett »återställande av enhetlig kommunal valgrund för första kammaren». De framhålla, huruom den 1921 genomförda förstakammarorganisationen i fråga om valrätten baserades på två grundprinciper, nämligen valets överlämnande åt kommunala korporationer och den högre valrättsåldern. Anknytningen till kommunala självstyrelseorgan fanns ju

redan från början i riksdagsordningen. Kravet på uppnådda tjugusju år som villkor för rätten att välja landstingsmän och elektorerna var däremot en nyhet, och denna nyhet förde med sig, att principen om val genom kommunala organ på en punkt måste inskränkas, nämligen beträffande städer, som icke deltaga i landsting. I dessa hade ju förut valet förrättats av stadsfullmäktige, vilka valdes med den vanliga kommunala rösträtten, alltså ett åldersstreck av endast tjugotre år. Man hade nu att välja mellan att låta fullmäktige allt fortfarande fungera som valorgan, varvid valrättsåldern för dessa städer skulle bli tjugotre år, medan den eljest — d. v. s. vid val av landstingsmän — skulle vara tjugusju år, och att undandraga stadsfullmäktige valet samt överlämna detta åt särskilt utsedda elektorerna, valda med den för landstingsmannaval gällande rösträtten, och man valde det senare alternativet. Nu föreslås reservanterna, att förstakammarelektorerna i de större städerna skola utses, icke som nu av de kommunalt röstberättigade, som fyllt tjugusju år, utan av stadsfullmäktige. Jämkningskravet skulle på så sätt kompenseras dels genom det dubbelt indirekta valet, dels genom stadsfullmäktiges på liknande sätt som landstingen kvalificerade karakter som väljare. — Även om man måste erkänna, att elektorinstitutionen är ett icke alldeles tilltalande avsteg från en av de huvudprinciper, på vilka vår första kammare från början uppbyggts, torde det dock, med den roll den högre valrättsåldern otvivelaktigt spelar i den nuvarande förstakammarorganisationen, knappt vara möjligt att komma ifrån densamma.

Det mest ingripande av de spörsmål, som av de sakkunniga dryftats, är emellertid otvivelaktigt frågan om *begränsning i konungens rätt att förordna om nya val till första kammaren*. Spörsmålet står i nära samband med första kammarens uppgift att sörja för kontinuiteten i utvecklingen och tillgodose det bestående rätt. För att kunna fylla denna uppgift bör kammaren vara mera stabil än medkammaren. Denna egenskap har man också sökt bibringa den genom den längre valperioden och den successiva förnyelsen. Emellertid är konungens rätt att upplösa kammaren och förordna om nya val ägnad att verka i motsatt riktning, då ju därigenom mandatiden förkortas och kammaren förnyas på en gång. Fråga har därför uppstått, huruvida icke upplösningsprerogativet borde, vad första kammaren angår, avskaffas eller åtminstone på ett eller annat sätt begränsas. De sakkunnigas majoritet har dock ansett en förändring på denna punkt onödig, då något missbruk av upplösningsrätten ej förekommit och ej behövde befaras, i synnerhet som man ej hade att räkna med några allvarligare konflikter mellan kamrarna, vilka båda vilade på demokratisk grund och i de gemensamma utskotten och den gemensamma voteringen hade tillgång till konfliktutjämning medel.

Herr Hellberg och Bruswitz se ej lika optimistiskt på saken, och även i Wallengrens utredning uttalas förhågor för att en regering — då ju numera dels möjligheterna att ombilda kammaren äro

större och dels resultatet av en upplösning låter sig med ganska stor säkerhet på förhand beräknas — kan begagna ifrågavarande prerogativ på ett sätt, som äventyrar kammarens karaktär och därmed en av de bärande principerna i vårt riksdagsskick. Olika möjligheter för en begränsning av upplösningens rätten — dess fullständiga avskaffande lämnas ur räkningen — ha av de sakkunniga diskuterats i anslutning till i främmande länder, framför allt Frankrike, de engelska kolonierna samt Danmark, gjorda försök till frågans lösning, för vilka försök Wallengren redogör i sin förut omnämnda framställning. Reservanterna finna det mest tilltalande att begränsa upplösningens rätten på så sätt, att den endast får utövas under förutsättning av itererad beslutskonflikt mellan kamrarna: upplösning skulle kunna äga rum, då första kammaren motsatt sig ett regeringsförslag, som andra kammaren två gånger å rad, med eller utan mellanliggande nyval — även två år i följd — i oförändrad form antagit.

Det förefaller dock, som om en sådan barriär mot upplösningen skulle bli alldeles för svag, i synnerhet om det ej stadgas något om att upplösningen skall ha till syfte att genomföra just den fråga, i vilken meningsmotsättningen framträtt. Det borde ju icke möta större svårigheter för en regering att leta upp någon liten fråga, i vilken kamrarna stannat i olika beslut, och taga denna till utgångspunkt för en upplösningssaktion, som man önskar sätta i gång för att om möjligt stärka sin allmänna ställning inom riksdagen. Reservanterna, som tydligen haft en viss känsla av att den föreslagna begränsningen kunde synas för ringa, invända mot en förebräelse i den riktningen, att man i valet mellan för litet och för mycket i detta fall bör välja det förra. Detta synes tvivelaktigt, då ju med hänsyn till första kammarens speciella uppgift det principiellt riktiga väl vore att göra kammaren oupplöslig och alltså vid valet mellan en för stark och en för svag barriär föredraga den förra. En motsättning mellan kamrarna är med deras olika uppgift något normalt och det är endast då motsättningen blivit större än som kan sägas vara normalt, så att det politiska lugnet äventyras eller stagnation i det politiska livet kan befaras genom oresonligt motstånd från första kammarens sida, som en upplösning bör medgivas. Innan man skrider till en sådan åtgärd, bör man emellertid ha säkerhet för att motsättningen mellan andra och första kammaren motsvaras av en motsättning mellan sistnämnda kammare och det väljande folket. Denna visshet får man genom nyval till andra kammaren. Det ävenledes av de sakkunniga diskuterade förslaget att jämte itererad beslutskonflikt fordra sådana nyval mellan de båda konflikttillfällena, synes därför vara, att föredraga framför reservanternas.

Äran av författarskapet till den föreliggande utredningsvolymen tillkommer i väsentlig mån framlidne professor Wallengren. Enligt de sakkunnigas egen uppgift i skrivelsen till konungen har han — jämte den förut omnämnda framställningen av upplösningensinsti-

tutet i demokratiska tvåkammerssystem — i allt väsentligt avfattat kap. II (om valbarhetscensus) och III (om valbarhetskategorier) samt den inledande delen av kap. IV (om kooptation) i majoritetens utlåtande. I en not å sid. 62 meddelas dessutom, att av det av hrr Hellberg och Brusewitz avgivna särskilda yttrandet kap. II (om kooptation) till största delen samt kapp. III och IV (om valkretsutvidgningen och den kommunala valgrunden) i allt väsentligt utarbetats av Wallengren. På så sätt framstår utredningen i fråga som dennes sista vetenskapliga verk.

R. M.

BERÄTTELSE

ÖVER FAHLBECKSKA STIFTELSENS VERKSAMHET ÅR 1927.

Stiftelsens kollegium har under året lidit en smärtsam förlust genom professor Sigfrid Wallengrens bortgång den 4 sistlidne juli. Hans minne bevaras i tacksamhet inom kollegiet och har hugfästats genom en dödsruna i tidskriftens tredje häfte. Wallengrens efterträdare på professorsstolen i statskunskap är ännu icke utsedd. I övrigt har någon förändring icke inträffat i kollegiets sammansättning, och har detta alltså bestått av professorerna R. Malmgren, E. Sommarin, L. Weibull, G. Carlsson, M. Nilsson samt undertecknad, tillika præses. Professor Malmgren har alltjämt varit kollegiets sekreterare och redaktör för Statsvetenskaplig Tidskrift.

Under året ha hållits de i gåvobrevet föreskrivna sju ordinarie sammanträdena samt ett extra sammanträde. Ett av höstterminens sammanträden hade förlagts till Stiftarens födelsedag, den 15 oktober, och en krans nedlades i samband därmed å hans grav.

Statsvetenskaplig Tidskrift har som vanligt utgivits i fem häften om tillsammans 30 ark.

Av »Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen» har ett nytt häfte utkommit, det nionde i ordningen, innehållande en större avhandling om »Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling» av lektor Fredrik Lagerroth. Tvänne andra skrifter, »Huvudströmningar i tysk statsvetenskap» av docenten G. Andrén och »Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med ingången av frihetstiden» av lektor Lagerroth, ha antagits till tryckning.

Bidrag till tryckningskostnader ha beviljats med kronor 1,090: — åt numera professor Nils Herlitz för hans arbete »Om lagstiftning genom samfällda beslut av konung och riksdag».

Följande forskningsunderstöd ha av kollegiet utdelats: åt docenten A. Thomson 450 kronor för studier i riksarkivet samt landsarkivet i Uppsala; åt fil. d:r Hj. Haralds 1,000 kronor för arkivstudier till en avhandling om »Gustav Adolfs regeringssätt»; åt fil. lic. N. Tenow 1,200 kronor för en studieresa till Danmark och Irland; åt fil. lic. E. Thormænius 1,500 kronor för insamlande genom resor och korrespondens av källmaterial till en avhandling om »Lantmannapartiet»; åt docenten F. J. Linders 1,000 kronor för en statistisk undersökning av den kommunala beskattningen i de svenska landskommunerna efter världskriget samt slutligen 2,000 kronor åt fil. kand. Malte Ragnarsson för statistiska undersökningar rörande befolkningsrörelsen på landsbygden.

Till att deltaga i revisionen av Stiftelsens räkenskaper har av universitetets rektor utsetts professor Albert Ernberg.

Lund i mars 1928.

S. D. Wicksell.

Räkning över Fahlbeckska stiftelsen för räkenskapsåret 1926—1927.

(Utdrag ur räkenskaperna för Lunds Universitets fonder.)

Balans från föregående räkenskapsår.

200 aktier i A.-B. Vin- & Spritcentralen.....	200,000:—	
Skönviks A.-B:s 5 1/2 % oblig.	30,000:—	
Sveriges stadshypotekskassas 5 % oblig. år 1922.....	20,000:—	
Skand. Kredit A.-B., å löpande räkning.....	25,018: 45	275,018: 45

Uppbörd.

Utdelning å aktier i A.-B. Vin- & Spritcentralen.....	14,000:—	
Ränta å Skönviks A.-B:s 5 1/2 % oblig.	1,650:—	
D:o å Sveriges stadshypotekskassas 5 % obl. av år 1922	1,000:—	
Skand. Kredit A.-B., ränta å löpande räkning	222: 31	
Ränta å Sveriges stadshypotekskassas 5 % oblig. av år 1926.....	950:—	
Redovisning från A.-B. C. W. K. Gleerup	114: 75	17,937: 06
	<u>Summa kr.</u>	<u>292,955: 51</u>

Utgifter.

Utgifter enligt sammandrag	17,727: 57*	17,727: 57
----------------------------------	-------------	------------

Balans till följande räkenskapsår.

200 aktier i A.-B. Vin- & Spritcentralen	200,000: —	
Skönviks A.-B:s 5 1/2 % oblig.	30,000: —	
Sveriges stadshypotekskassas 5 % obl. år 1922	20,000: —	
Do do år 1926	19,000: —	
Skand. Kredit A.-B., å löpande räkning.....	6,227: 94	275,227: 94
	<u>Summa kr.</u>	<u>292,955: 51</u>

Specifikation av utgifterna.*1) Statsvetenskaplig Tidskrift.**

Tryckningskostnader: H. 2 år 1926 (tillhör 1:sta halvåret)	693: 05	
Do räkenskapsåret 1926—1927	4,365: 85	
Redaktörsarvode.....	1,000: —	
Kontant till expeditionen	4,000: —	10,058: 90

2) Övriga utgifter.

Överfört till understödsfonden	5,629: 98	
Präsesarvode (1 1/2 år)	450: —	
Räkenskapsföraren	100: —	
Revisorsarvode	50: —	
Omkostnader vid köp av obligationer.....	857: 79	
Förlags A.-B. i Malmö.....	308: 80	
Diverse omkostnader	272: 10	7,668: 67
	<u>Summa kr.</u>	<u>17,727: 57</u>

Räkning över Fahlbeckska understödsfonden för räkenskapsåret 1926—1927.**Balans från föregående räkenskapsår.**

Skand. Kredit A.-B., å löpande räkning	28,411: 36
--	------------

Uppbörd.

Skand. Kredit A.-B., ränta å löpande räkning	196: 83	
Ränta å Sveriges stadshypotekskassas 5 % obl. av 1926	1,250: —	
Omföring från Fahlbeckska stiftelsens fond	5,629: 98	7,076: 81
	<u>Summa kr.</u>	<u>35,488: 17</u>

Utgifter.

Utgifter enligt sammandrag	8,351: 33**	8,351: 33
----------------------------------	-------------	-----------

Balans till följande räkenskapsår.

Sveriges stadshypotekskassas 5 % obl. år 1926	25,000: —	
Skand. Kredit A.-B., å löpande räkning	2,136: 84	27,136: 84
	<u>Summa kr.</u>	<u>35,488: 17</u>

****Specifikation av utgifterna.**

Omkostnader vid köp av obligationer.....	1,191: 23
Tryckning av Nr 6 Skrifter utg. av Fahlb. stiftelsen	831: 75
D:o av Nr 8 d:o	588: 35
Fil. lic. Paul Dahn	500: —
Fil. d:r Hj. Haralds	1,000: —
Docent A. Thomson	450: —
Fil. lic. N. Tenow	1,200: —
Docent N. Herlitz	1,090: —
Fil. lic. F. Linders	500: —
Fil. lic. E. Thormænius	1,000: —
Summa kr.	8,351: 33

Lund, Akademiäntkammaren den 30 juni 1927.

Otto Regnell.

Förestående räkningar äro denna dag granskade utan anmärkning; betyga
Lund den 2 juli 1927.

Axel Moberg.

C. G. Björling.

I granskningen av Fahibeckska stiftelsens räkenskaper har jag deltagit.

Albert Ernberg.

Räkning för Statsvetenskaplig Tidskrift för räkenskapsåret $\frac{1}{7}$ 1926— $\frac{30}{6}$ 1927.

a) Sammandrag av kassa-kontot.

Balans $\frac{1}{7}$ 1926.

Skañd. Kred. A.-B., å sparkasseräkning	705: 59	
Kontant i kassan	50: 57	756: 16*

Inkomster.

Prenumerationsavgifter	790: 80	
Lösnummer och äldre årgångar	61: 10	
A.-B. C. W. K. Gleerup, redovisning för år 1926.....	824: 18	
Ränta å sparkasseräkning	29: 52	
Annons	100: —	
Diverse (porto)	2: 10	
Jetong såld	25: —	
Kontant från Fahibeckska stiftelsen.....	4,000: —	5,832: 70
Summa kr.		6,588: 86

* Dessutom inneliggande tidskriftslager, här ej upptaget till särskilt värde.

Utgifter.

Författarearvoden	3,036: 75	
Avlöningar	800: —	
Telefon	130: —	
Diverse omkostnader	440: 45	
Inlösta jetonger	165: —	4,572: 20

Balans ^{30/6} 1927.

Skand. Kredit A.-B., å sparkasseräkning	1,974: 61	
Kontant i kassan	42: 05	2,016: 66*
		<u>Summa kr. 6,588: 86</u>

b) Översikt för räkenskapsåret ^{1/7} 1926—^{30/6} 1927.

Debet.

Prenumerationsavgifter (exp.)	790: 80	
Lösnummer och äldre årgångar (exp.)	61: 10	
A.-B. C. W. K. Gleerup (exp.)	824: 18	
Annons (exp.)	100: —	
Ränta å sparkasseräkning (exp.)	29: 52	
Diverse (exp.)	2: 10	1,807: 70
Förlust för räkenskapsåret		7,965: 35
		<u>Summa kr. 9,773: 05</u>

Kredit.

Författarearvoden (exp.)		3,036: 75
Tryckningskostnader (Fahlb. st.)		4,365: 85
Avlöningar: utb. av exp.	800: —	
» » » Fahlb. st.	1,000: —	1,800: —
Telefon (exp.)		130: —
Diverse omkostnader (exp.)		440: 45
		<u>Summa kr. 9,773: 05</u>

* Dessutom inneliggande tidskriftslager, här ej upptaget till särskilt värde.

Till red. insända skrifter

- Berättelse angående Helsingfors stads kommunalförvaltning*. 1925. Utg. av Helsingfors stads Statistiska kontor. Hfors 1927.
- Ekonomisk Tidskrift*. 1927. H. 10—12. 1928. H. 1. Uppsala 1927 och 1928.
- Finsk Kommunaltidskrift*. 1927. Nr. 8—10. Hfors 1927 och 1928.
- Finsk Tidskrift för vitterhet, vetenskap, konst och politik*. T. CIV. H. 1—II. Hfors 1928.
- Historisk Tidskrift*. 1927. H. 4. Sthlm 1928.
- Industria*. Arg. XXIV. Nr. 1—5. Sthlm 1928.
- Institut International d'Agriculture, Rome*. Bulletin de statistique agricole et commerciale. 1928. N:o 1—2. Roma 1928. — Revue internationale des Institutions économiques et sociales. 1927. N:o 9—11. Roma 1927.
- International labour review*. Vol. XVII. N:o 1—2. Genève 1928.
- Kommersiella Meddelanden*. Arg. 15. Nr. 1—4. Sthlm 1928.
- Kommunkalender för Helsingfors stad*. 1927. Utg. av Helsingfors stads Statistiska kontor. Hfors 1927.
- La Giustizia Penale*. Anno XXXIII. Fasc. 37—44. Anno XXXIV. Fasc. 1—2. Roma 1927 och 1928.
- Meddelanden från Skattebetalarnas Förening*. Nr. 6. Sthlm 1928.
- Mercator*. Tidskrift för Finlands näringslif. Arg. XXII. Nr. 52. Arg. XXIII. Nr. 1—9. Hfors 1927 och 1928.
- Nationalekonomisk Tidsskrift*. 1928. H. 1. Kbhvn 1928.
- Nordisk Försäkrings-tidskrift*. 1928. N:o 1. Sthlm 1927.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri*. 1927. H. 8. Sthlm 1927.
- Skandinaviska Kreditaktiebolaget*. Kvartalsskrift. 1928. Nr. 1. Sthlm 1927.
- Sociala Meddelanden*. 1928. Nr. 1—2. Sthlm 1928.
- Statistisk Månadsskrift*. Arg. XXII. N:o 11—12. Arg. XXIII. N:o 1. Sthlm 1927 och 1928.
- Statistisk Årsbok för Helsingfors stad*. 1927. Hfors 1927.
- Statsökonomisk Tidsskrift*. 1927. H. 6. Oslo.
- Sunt Förnuft*. Arg. VIII. Nr. 1. Sthlm 1928.
- Svensk Finans-tidning*. Arg. VI. Nr. 13—22. Sthlm 1927 och 1928.
- Svensk Försäkrings-Årsbok*. 1927. Sthlm 1927.
- Svensk Jurist-tidning*. 1928. H. 1. Sthlm 1928.
- Svensk Tidskrift*. 1928. H. 1. Sthlm 1928.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift*. 1927. H. 8. 1928. H. 1. Sthlm 1927 och 1928.
- Sveriges officiella statistik*. Händel. år 1926. Av Kommerskollegium. Sthlm 1928.
- Sveriges Riksbank 1927*. Årsbok. Sthlm 1928.
- Tiden*. 1927. Nr. 8. 1928. N:o 1. Sthlm 1928.
- Till frågan om gränsen för Sveriges territorialvatten*. (Aktstycken utgivna av Kungl. Utrikesdepartementet.) Sthlm 1928. P. A. Norstedt & Söner.
- Tirfing*. 1927. H. 9—10. 1928. H. 1—2. Sala 1927 och 1928.
- Weltwirtschaftliches Archiv*. 1928. H. 1. Hamburg 1928.
- CASTBERG, FREDE, Rättstenkning og fredspolitik. To avhandlingar. Oslo 1928. J. W. Cappéens Forlag.
- GUTMANN, FRANZ, Währungs-ideen und Währungsgestaltung in der Gegenwart. (Kieler Vorträge 25.) Jena 1928.
- HOLM, SUNE, Om statsmakten. En studie i allmän stats- och förvaltningsrättslära. Uddevalla 1927.
- LANDMAN, JULIUS, Die Agrarpolitik des schweizerischen Industriestaates. (Kieler Vorträge 26.) Jena 1928.

Försäkringsbolagen
»Skåne» och »Malmö»

Huvudkontor i Malmö

—
Brand=
Liv=
Olycksfalls=
Automobil=
och andra
Försäkringar
—

Den 1 januari 1928 ansvarade »Skåne» för

Brandförsäkringar c:a	2.500.000.000 kronor
Kapitalförsäkringar c:a	180.000.000 kronor
Ränteförsäkringar c:a (ärligen)	900.000 kronor

Den 1 januari 1928 utgjorde »Skånes»

Samtliga fonder c:a	65.000.000 kronor
(incl: garantifondförbindelser)	9.300.000 kronor)