

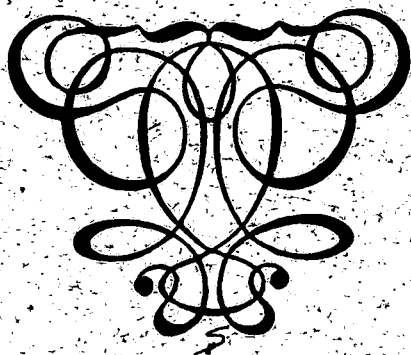
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

Otto Varenus, Svensk budgeträtt. — **Nils Herlitz**, Juridisk och humanistisk statsvetenskap. — **Herbert Tingsten**, Due-process-klausulen i det fjortonde tillägget till Förenta staternas författning. — **Ernst Höjler**, Åldersfördelningen inom olika näringsgrenars befolkning. — **Översikter och meddelanden**: I. Politik: Lettlands författning. Av *J. E. Nilsson*; — Förslaget om tilläggsmandat vid andrakammarvalet. Av *Bertil Hagström*. — **Litteraturgranskningar**: *J. E. Nilsson*, Representationsproblemet genom tiderna. Anm. av *G. Heckscher*; — *Knud Berlin*, Udsigt över Författningsutvecklingen i forskellige fremmede Lande. Anm. av *A. Brusewitz*.

ÅRG. 31

JUNI 1928

HÄFT. 2

LUND · STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION · LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLÆRUP

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

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

Tidskriften utkommer som hittills i 5 häften om året, omfattande tillsammans minst 20 ark. Prenumerationspriset är 10 kr. pr år. Lösa häften säljas i mån av tillgång till ett pris av 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 decémbet 1927.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN.

Av Skrifter utgivna av Fahlsbeckska Stiftelsen har utkommit:

- I. SVEN HELÄNDER: Marx och Hegel. En kritisk studie över socialdemokratisk världsåskådning. 1920. Pris kr. 4.—
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skåne-marknaden. Studier i Lübecks pundtullsböcker och pundtullskvittor 1368—1369 och 1398—1400. 1922. Pris kr. 3: 50.
- III. HAEVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågor om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3: —
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsättlighet. En redogörelse för svensk praxis. 1925. Pris kr. 5: —
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. Några nationalekonomiska synpunkter. 1925. Pris kr. 1: —
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4: 50.
- VII. CURT ROHTEJEB: 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 LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8: —
- X. GEORG ANDRÉN: 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: —

SVENSK BUDGETRÄTT.¹

AV

PROFESSOR OTTO VARENIUS.

Sveriges författning slår sina rötter vida djupare ned i Sveriges historia, än vad själva dateringen av de urkunder, i vilka den är sammanfattad, synes antyda. I likhet med Englands framstår den som en produkt av folkets eget liv, kräver som denna ett genetiskt behandlingssätt för sitt rätta begripande. Oskriften i samma mening som den engelska är dock icke den svenska. Dess huvudinnehåll finnes nämligen angivet i positiva lagar, s. k. grundlagar, av vilka den främsta, regeringsformen av 1809, bildar den närmaste motsvarigheten till vad man i den allmänna statsrätten brukar kalla konstitutionen. Statsfunktionerna och de ledande statsorganens inbördes kompetens angivas här i sina huvuddrag, och denna normering är visserligen systematisk, men dock på ett helt annat sätt än t. ex. i den belgiska författningen av 1831, den danska av 1849. Det enande bandet är icke av abstrakt schematisk utan av historiskt nationell art, är icke en utifrån lånad teori utan det svenska folkets egen politiska erfarenhet. På varje viktigare punkt, vid såväl kompetensavvägningen som bestämmandet av statsfunktionernas innehåll, utgår 1809 års regeringsform från historiska förutsättningar, till vilka väsentlig hänsyn måste tagas vid dess förklaring.

¹ Ovanstående uppsats återger i delvis omarbetad och utökad form den svenska originaltexten till den budgeträttsliga studie, som år 1909 under titel »Das schwedische Budgetrecht» publicerades i den »Festgabe des Auslandes», som detta år tillägnades professor dr Joseph Kohler på hans 60 årsdag. Detta ursprungssammanhang får utgöra förklaringen till att i framställningen medtagits ett och annat, vars omnämnande för en rent svensk läsekrets kanske syntes överflödigt. De ändringar och tillägg, som gjorts, äro betingade av den omgestaltning budgeten till vissa delar undergått efter 1909.

Vad nu anförts äger i eminent mening sin tillämplighet på den del av den svenska statsrätten, som avser budgeten. Dennas rättsliga konstruktion står med sin nationella egenart i skarp motsats till den på kontinenten liksom i det stora hela även i England härskande finanslagsteorien. Medan för stiftande av allmän lag (t. ex. civil- och kriminallag) i Sverige fordras en på lagförslagets alla punkter vunnen överensstämmelse mellan konungen och representationens båda kamrar, försiggår budgetregleringen i helt andra former. Regeringen äger visserligen initiativ, men det definitiva beslutet tillkommer i stort sett riksdagen ensam, och de meningsskiljaktigheter, som uppstå kamrarna emellan, slitas punkt för punkt, vare sig de gälla inkomst- eller utgiftssidan, genom användning av det för Sverige säregna institut, som kallas gemensam votering; d. v. s. båda kamrarna rösta samtidigt men var för sig över samma till val mellan ja och nej reducerade voteringsproposition, och beslutet rättas efter det genom de sålunda avgivna rösternas sammanräkning framkomna resultatet. Den på detta sätt erhållna budgeten, riksstaten kallad, har formellt sett övervägande karaktären av en kodifikation av förut fattade i och för sig rättsgiltiga beslut, saknar således finanslagens genom sanktionen fastslagna enhetlighet och rättsverkan.

Den särställning, som Sverige härigenom intager i budgeträttsligt avseende, finner sin förklaring icke i det faktum, att den svenska rätten känner endast det materiella lagbegreppet, utan i de historiska förutsättningar för budgetbehandlingen, som äro givna genom den svenska representationens organisation och budgeträttsliga kompetens i äldre tider. Snarare skulle man kunna omkasta kausalitetsförhållandet så, att dessa historiska förutsättningar utgöra en av anledningarna — jämte åtskilliga andra — till, att den svenska rätten icke behövt tillägna sig även det formella lagbegreppet. På kontinenten ha vid det konstitutionella styrelsesättets genombrott representationerna i de flesta och särskilt i de mönsterbildande fallen utan nämnvärda förmedlande övergångar ställts inför uppgiften att som en med regeringen likställd faktor delta i budgetbehandlingen. Under sådana omständigheter är det lätt förklarligt, att man som utväg för ordnandet av denna samverkan tillgrip vad som låg närmast till hands, tillgrip lagformen såsom varande den på en gång enklaste, klaraste och tekniskt mest utbildade.

I Sverige har utvecklingen i nämnda hänseende gått vida mindre brådstörtat och har därför kommit att slå in på helt andra vägar. Svenska folkets rätt till inflytande på statshushållningen är så till vida lika gammal som dess historia, som en på visst sätt bestämd beskattningsrätt allt ifrån urminnes tid tillkommit detsamma. Konungen skulle leva av Uppsala öd (= kronans gods) och årliga laga utskylder; behövdes något därutöver, var folkets bifall erforderligt. Denna redan i Magnus Erikssons allmänna landslag uttalade och f. ö. på ännu äldre rättsåskådning vilande grundsats bildar uppslaget till den, rent statsrättsligt sett¹, alltjämt bibehållna indelningen av statsinkomsterna i de båda huvudgrupperna ordinarie och extraordinarie. De förra stodo utan vidare till konungens ständiga disposition och utgjordes i äldre tid förnämligast av kronogodsavkastning, jordräntor och bötesmedel, de senare, sedermera sammanfattade under den modernare termen bevillning, voro gärder och hjälper, vilka åtogos av folket för gången. Detta beslutanderätt häröver, om än emellanåt åsidosatt av konungar och stormän, fanns dock städse bevarad i lagens ord och i det allmänna rättsmedvetandet. Formen för dess utövning växlade under århundradenas lopp, men på 1600-talet tränger uppfattningen av de till allmän riksdag församlade fyra stånden som behöriga att i detta liksom i andra hänseenden företräda det svenska folket alltmer igenom och finner i frihetstidens grundlagar sin uttryckliga bekräftelse².

Denna förändring var dock icke liktydig med ständsrepresentationens utbildande till ett nationellt beskattningsorgan. I äldre tid hade regeringen fört separاتفörhandlingar med olika delar av folket, församlade till olika slag av möten i landsorterna. Beskattningsfrågornas omläggning till behandling på allmänt riksmöte innebar i sin begynnelse icke ett övergivande av den separata förhandlingsprincipen utan endast dess begränsning inom den genom fyrståndsrepresentationen givna ramen. Även på riksmöte gällde nämligen ända fram till år 1809 som allmän regel, att vart stånd för sig beslöt sin bevillning, till grunder och belopp avpassad efter dess genom ekonomisk bärkraft, privilegier och andra sociala gradationer bestämda förhållanden.

¹ Om den förändring i rent budgettekniskt avseende, som riksstatens uppställning i senare tid undergått, se s. 101.

² RF 1719 § 5, RF 1720 §§ 5, 6.

Rätten att bestämma över statsmedlens användning var under så gott som hela denna tid regeringens ensak. Ett undantag från regeln bildar visserligen frihetstiden, då rikens ständer voro maktägande i detta¹ såväl som i alla andra hänseenden, men detta moment i deras kompetens kom icke att i den tidens riksdagshistoria spela så stor roll, som man av medelbestämmningsrättens betydelse för den svenska representationens nuvarande maktställning skulle kunnat sluta. Förklaringen ligger däri, att budgeten hade en helt annan fasthet, den periodiskt återkommande budgetbehandlingen följaktligen en vida mindre omfattning då än nu. Från naturahushållningen hade man i Sverige liksom i England tagit i arv bruket att anvisa bestämda utgiftsbehov på bestämda inkomstkällor. Denna sammankoppling kom till ett särskilt betydelsefullt uttryck i den urkund, uti vilken Karl XI efter krossandet av den svenska högadelns övermakt sammanfattade sitt arbete på återupprättandet av kronans finanser, 1696 års s. k. normalstat. Denna var avsedd att gälla för beständigt och blev såsom sådan även erkänd. I såväl frihetstidens som den Gustavianska tidens regeringsformer² föreskrevs, att den skulle tagas till grund och rättelse. Den periodiska budgetsregleringen inskränkte sig således till uppgörandet av en supplemtarstat för nya utgiftsbehov. Då statsverket ännu denna tid räknades till de ärenden, som ansågos böra hållas hemliga, var det naturligt, att nämnda uppgift tillföll den institution, hos vilken frihetstidens ständervälde koncentrerade sig, det sekreta utskottet³.

Under det genom Gustav III:s statsvälvning av 1772 inledda Gustavianska tidevarvet återinträdde konungadömet i sin forna makt över statsregleringen⁴, och av den kompetens, som ständerna

¹ I 1723 års RO föreskrevs sålunda bl. a., att det åläge ständerna att efterse, »huru staten må inrättas».

² 1719 RF § 25; 1720 RF § 31; 1772 RF § 24.

³ För detta ändamål fanns en särskild underavdelning (vid sidan av andra) inom sekreta utskottet, den s. k. statsdeputationen. Mellan riksdagarna sköttes statsregleringen av en inför ständerna ansvarig statskommission, bestående av tre riksråd och ledamöter i de olika centrala förvaltande verken, främst då statskontoret, som företrädde av sin president, en statskommissarie och slutligen av kamreraren.

⁴ Detta ord tages i 2 olika bemärkelser, avseende dels bestämmandet av utgiftsstaten (anslagen) dels hela den verksamhet, varigenom balansen ställes mellan budgetens debet och kredit, och varur riksstaten framgår som resultat. Den

under frihetstiden ägt över densamma, kvarstod allenast den ringa rest, som låg i konungens skyldighet att uppvisa statsverkets tillstånd inför ett ständernas utskott, »på det att de» — som det hette i 1772 RF § 50 — »måge inhämta, att penningarne blivit brukade till rikets gagn och bästa». Huru de blivit lämpade till rikets olika ändamål och behov, tillkom det således icke ständerna att pröva och än mindre att i förväg utöva inflytande på själva anslagsbestämningen.

Efter revolutionen av år 1809 inträdde i båda dessa hänseenden ett fullständigt omslag. Ständerna icke blott återtog den makt över statsregleringen, som de ägt under frihetstiden, utan omgestaltade den på ett mot den nya tidens krav svarande sätt. Från innehållets synpunkt blev den svenska representationens budgeträttsliga kompetens nu fixerad genom bestämmelser, som alltjämt kvarstå oförändrade i sina huvuddrag. Annorlunda däremot med avseende på formen för rättens utövning. 1809 års grundlagsstiftare stodo i detta hänseende kvar på fyrståndssystemets basis. Regeringsformen gav i allmänna drag uttryck däråt, och den speciallag för representationens sammansättning och verksamhetsformer, som året därpå kom till stånd, riksdagsordningen av 1810, hade endast att bygga vidare på, den gamla grunden och anknyta till den utveckling på detta område, som särskilt under frihetstiden hade ägt rum. Den omständigheten, att en representation, utrustad med alla de rättigheter, som enligt principen för ett verkligt konstitutionellt statskick skola tillhöra henne, hade att operera med det nedärvda fyrståndssystemets tungrodda maskineri, utgör förklaringen till åtskilliga av de egenömligheter i den svenska riksdagens nutida arbetssätt, som så grundväsentligt skilja detsamma från de flesta andra representationers. Riksdagsmännens fördelning på fyra vart för sig beslutande stånd har sålunda utgjort ett hinder för ett accepterande av den successiva behandlingsform, som eljest är den vanligast förekommande. Att låta ärendena cirkulera mellan fyra stånd till handläggning i tur skulle hava medfört alltför mycken omgång och tidsutdräkt; i stället blevo de av dessa såvitt möjligt samtidigt företagna till prövning och avgörande¹.

förra bemärkelsen är den i regeringsformen och i den statsrättsliga litteraturen brukade, den senare åter förekommer i riksdagshandlingarna, på sätt längre fram skall visas.

¹ Uttryckligen föreskrivet redan i 1723 RO § 16. Jfr 1866 RO § 59.

I nära samband härmed står även en annan ur samma premisser flytande konsekvens med avseende på verksamhetsformerna. Behovet av en enhetlig, de olika stånden sammanhållande och ledande kraft framkallade tidigt nog den specifikt svenska institution, som heter det för representationens olika avdelningar gemensamma utskottet. Principen exemplifierades i äldre tider förnämligast av sekreta utskottet och av bankoutskottet, som båda leda sina anor från 1600-talet, båda så till vida utgjorde ett ofullständigt uttryck för representationen såsom helhet, att de under större delen av sin äldre historia inneslöt medlemmar allénast från de tre högre stånden, båda slutligen ofta nog beslöt å ständernas vägnar¹. Riksdagsordningen av år 1810 ger ett konsekventare och mera genomfört uttryck åt den till grund för institutionen liggande tanken. Den stadgar (§§ 28, 36)², att alla riksdagsfrågor skola före sitt avgörande i plena beredas av utskott, bestående av lika många ledamöter från vart och ett av de fyra stånden. Tyngdpunkten i utskottens verksamhet förlägges till ärendenas beredning. Helt och hållet hava de dock icke mist sin definitiva beslutanderätt, och särskilt är det ett exempel därpå, som för här avhandlade ämne äger synnerlig betydelse:

I samma mån den svenska representationen från sin ursprungliga ställning som en konungen stödjande och rådgivande institution utvecklade sig till ett med honom jämbördigt och definitivt beslutande statsorgan, framträdde nödvändigheten att bestämma, vilka formella villkor som skulle vara uppfyllda, för att en representationens densamma som helhet förbindande viljeyttring skulle anses föreligga. Det blev frihetstiden förbehållet att här, som i så många andra avseenden av riksdagsorganisatorisk natur, bryta väg. Genom 1723 års RO § 17 uppställdes som allmän regel, att vad minst tre stånd förenade sig om, skulle utgöra riksens ständers beslut, och denna grundsats blev i det stora hela gällande ståndstiden ut, d. v. s. till 1866. Men dess förmåga att motsvara det politiska livets behov förblev dock icke densamma under hela denna tid. Den var närmast tillämplig på lagstiftningsfrågor. Där var det naturligt, att för-

¹ Jfr härom min uppsats: En ny grundlagsedition; Statsvet. Tidskr. 1927, s. 404.

² Jfr även § 56 RF i dess ursprungliga lydelse.

slag, som icke lyckades tillvinna sig pluralitet per stånd räknat, fingo förfalla¹. Men i skarp motsats härtill stodo andra frågor, som icke fingo förfalla; där således utväg måste skapas att lösa eventuella meningsskiljaktigheter stånden emellan och förena dem om ett gemensamt beslut. Hit hörde just budgetfrågor. Med avseende på dem var dock före 1809 behovét av en sammanjämningsprocedur jämförelsevis ringa. Ser man till budgetens inkomstsida, var ju, i den mån denna berodde på periodiskt återkommande prövning vid riksmöte, varje fara för en *formell* kollision stånden emellan utsluten, så länge den gamla regeln gällde, att vart stånd beslöt sin bevillning. Och till samma resultat kommer man på utgiftssidan, då ju, såsom redan nämnts, statsregleringsfrågorna antingen såsom under frihetstiden avgjordes i sekreta utskottet² eller, såsom eljest var fallet, av konungen.

Men efter 1809 inträdde helt andra förhållanden. Bevillningen blev nu icke längre vart stånds ensak utan lades på nationell grund som en för hela representationen gemensam angelägenhet, och statsregleringen förbehölls ständerna till avgörande i plena. Då blev det ock nödvändigt att genom särskilda bestämmelser tillförsäkra budgetfrågorna en behandlingsform, som gjorde deras lösning oberoende av det ståndssplit, som i de ekonomiska intresse-motsatserna hade så riklig näring. Och det blev de gemensamma utskotten, till vilka man tog sin tillflykt. De utskott, som i detta sammanhang ägde betydelse, voro statsutskottet för statsregleringsfrågornas del, bevillningsutskottet för bevillningsfrågornas del, och regeln, som uppställdes, innehöll i huvudsak följande. Om i statsregleringsfrågor tre stånd fattade sinsemellan överensstämmande beslut, skulle detta gälla som riksdagens, men när i dylika frågor två stånd stannade emot två, eller när i bevillningsfrågor icke alla stånden blevo ense, skulle alltefter

¹ Uttryckligen stadgades detta först 1786; härom se Alin, Om beräkningen av riksståndens röster enligt 1786 års riksdags beslut, Hist. tidskr. 1884, s. 283 ff. I 1723 års RO var denna eventualitet icke berörd; i praxis sökte man under frihetstiden på olika sätt fylla luckan, t. ex. genom uppskov till nästa riksdag eller genom hänskjutande till avgörande av konungen i rådet; om vissa inom expeditionen utbildade regler av betydelse för frågor av nu berörda slag se »Ärlig svensk», s. 834 f.

² I detta voterades emellertid under denna tid ståndvis, men å andra sidan var det blott de tre högre stånden, som där voro representerade.

tvistefrågans natur ettdera av dessa två utskott förstärkas med extraordinarie medlemmar, så att hela dess numerär uppgick till trettio från vart stånd, och detta sålunda förstärkta utskott ägde att genom omröstning per capita och med riksens ständers rätt avgöra frågan. Och i betraktande av de budgethistoriska förutsättningar, som förelågo, på *inkomstsidan* dels genom skillnaden mellan ordinarie inkomster och bevillningar, dels genom de senares styckvisa behandling per stånd, på *utgiftssidan* genom motsättningen mellan normalstaten och dess supplement av tillfälliga, för gången prövade statsbehov, var det tydligt, att det icke kunde bliva fråga om att behandla budgeten såsom en helhet, utan att ovan skisserade procedur tillämpades på var statsreglerings- och bevillningsfråga för sig.

Mot denna historiskt givna bakgrund är det man har att se den budgetbehandlingsform, som nu gällande riksdagsordning stadgar. När representationsreformen genomfördes, utgick man från den grundsatsen, att statsskicket ej skulle underkastas andra förändringar än de, som betingades av de fyra ståndens ersättande med tvenne kamrar. Riksdagsordningen av år 1866 tog sålunda i arv från den av år 1810 såväl principen om riksdagsärendenas beredning genom fasta, för hela representationen gemensamma utskott med i grundlagen fixerad verksamhetskrets som i anslutning härtill den samtida behandlingsformen i plena¹. Vad man däremot upphävde, var de förstärkta utskottens definitiva beslutanderätt. Voteringarna i desamma hade nämligen visat sig så pass oberäkneliga, att de till och med betecknats som närmande sig ett lotterispel. Förändringens betydelse för här avhandlade ämne ligger naturligtvis däruti, att man nu, då stats- och bevillningsutskotten förlorade denna

¹ Dessa båda principer fingo dock icke alldeles samma giltighetsområde som förut. De begränsades nämligen till sådana frågor, som hörde till de fasta utskottens kompetensfär, och denna minskades nu därigenom, att ett av de fasta utskotten enligt 1810 RO, allmänna besvärs- och ekonomiutskottet, till vilket ständerna enligt denna lag kunde (se 1810 RO § 34: 2) och faktiskt brukade remittera även sådana mål, som till visst utskott icke hörde, borttogs i 1866 RO, som i stället gav vardera kammaren rätt att för dylika ärendens beredning tillsätta tillfälligt utskott. Detta blir således kammarutskott och behandlingsformen i plena blir för sådana mål successiv. De fasta utskottens i grundlagarna angivna kompetensfär är emellertid så omfattande, att deras verksamhet äger den ojämförligt största betydelsen för riksdagsarbetet såsom helhet. RO §§ 37, 59.

del av sin kompetens, måste giva anvisning på ett annat medel att slita meningsskiljaktigheter kamrarna emellan i budgetfrågor, och detta medel blev just den gemensamma voteringen. Huru detta institut verkat och verkar i den svenska budgetbehandlingen, torde framgå av följande redogörelse för den utveckling denna undergått efter 1866 och för dess nuvarande gestaltning.

* * *

*

Initiativet med avseende på budgeten tillkommer principiellt regeringen. Det ligger i sakens natur, att endast denna har tillgång till allt det material¹ och sitter inne med den översikt över statens finansförvaltning i dess helhet, som erfordras för uppgörandet av en statshushållningsplan med rätt avvägning av debet och kredit och med objektiv värdering av de olika sig företeende statsbehovens krav på tillgodoseende. Grundlagarna (RF § 58, RO § 34) ålägga också konungen att för var lagtima riksdag framlägga »propositionen om statsverkets tillstånd och behov», d. v. s. budgetförslaget eller statsverkspropositionen, som den vanligtvis kallas². Dess uppställning var länge bestämd av historiskt och statsrättsligt givna förhållanden såsom skillnaden mellan ordinarie inkomster och bevillningar, mellan statsverk³ och riksgäldsverk, men från och med budgeten för år 1912 bröt man med detta nedärvda system och lät de finasteoretiska synpunkterna bli grundläggande för riksstatens formella gestaltning. Man sammanförde nu likartade inkomster och utgifter oberoende av deras statsrättsliga natur och inordnade dem i en enhetlig, statens hela finansförvaltning till såväl debet som kredit åskådliggörande balansräkning. Till skillnaden mellan ordi-

¹ Bland detta är särskilt att märka riksräkenskapsverkets förslag till beräkning av statsverkets inkomster och för riksgäldsverkets del den skrivelse om riksgäldskontorets inkomster och utgifter, som dess fullmäktige avlåta.

² Dess officiella titel är K. M:s proposition n:r 1, och den fyller jämte bilagorna, som upptaga lejonparten av utrymmet, åtskilliga kvartvolymmer bland riksdagshandlingarna.

³ Statsverket är ett sammanfattande uttryck för den del av statens finansförvaltning, som föres med på statskontoret anvisade och till K. M:s disposition stående medel, i motsats till riksgäldsverket, som skötes av riksgäldskontoret med stöd av dit inflytande medel (§§ 64, 68 RF); vid sidan härav förekommer även termen bankverket (§ 86 RF) för riksbanksförvaltningen.

narie inkomst och bevillning tages emellertid hänsyn så till vida, att efter inkomstpost av sistnämnd art tillägges ordet *bevillning*.

Riksstatens huvuddrag äro följande.

Inkomster: A. Egentliga statsinkomster: I. skatter (t. ex. mantalspengar; inkomst- och förmögenhetsskatt, *bevillning*; tullmedel; *bevillning*; II. uppbörd i statens verksamhet (t. ex. lots-, fyr- och båkmedel; kontrollstämpelmedel; bidrag till bankinspektionen). B. Inkomster av statens produktiva fonder: I. överskott av statens affärsverksamhet (t. ex. postmedel, *bevillning*; järnvägs- och telegrafmedel¹; avkastning av statens domäner); II. utdelning å aktier (Luossavaara—Kiirunavaara, tobaksmonopolet); III. överskott å utlåningsfonder (t. ex. allmänna järnvägslånefonden, fonden för räntefria studielån); IV. överskott av statens rusdrycksmedelsfond. C. Andel i riksbanksvinsten. D. I anspråk tagna kapitaltillgångar (t. ex. statsverkets kassafond). E. Lånemedel.

Utgifter: A. Verkliga utgifter: I. huvudtitlarna: 1) hov- och slottsstaten, 2) justitie-, 3) utrikes-, 4) försvars-, 5) social-, 6) kommunikations-, 7) finans-, 8) ecklesiastik-, 9) jordbruks-, 10) handelsdepartementens stater, 11) pensions- och indragningsstaten; II. oförutsedda utgifter; III. riksdags- och revisionskostnader; IV. räntor å statsskulden. B. Utgifter för kapitalökning: I. statens affärsverksamhet (t. ex. för statsbanebyggnad); II. avsättningar till fonder; III. avbetalningar å statsskulden.

Statsverkspropositionen överlämnas i två exemplar, ett för vardera kammaren, till riksdagen vid dess högtidliga öppnande av konungen på rikssalen. Därpå följer den förberedande behandlingen i utskott, som i så många fall avgör förslagens öde. För ett ministerrarnas deltagande i denna från offentlighetens kontroll undandragna beredning känner den svenska riksdagsordningen emellertid icke blott icke någon form, den reser ett bestämt hinder däremot genom förbudet för statsrådsledamot att sitta i utskott (§ 44 RO). Förrän vid den slutliga debatten i kamrarna har regeringen således icke något officiellt tillfälle att genom sin sakkunskap, sin personliga auktoritet påverka budgetfrågornas lösning. Yttranderätt i kamrarnas plena har ministern däremot i kraft av sitt ämbete (§ 53 RO).

Det utskott, till vilket av gammalt statsverkspropositionen av

¹ Bruttoinkomst och driftskostnad subtraktionsvis förda inom linien.

kamrarna remitteras, är statsutskottet, som, då i första hand har att förbereda anslagsfrågorna till avgörande i plena. År 1909 bestämdes emellertid, att statsverkspropositionen skulle delgivas även jordbruksutskottet i vad den anginge jordbruksärenden (= 9. huvudtiteln) och bankoutskottet i vad den anginge pensions- och indragningsstaten. Genom dessa till lättande av statsutskottets arbetsbörda vidtagna ändringar kan dettas ställning som principiellt budgetberedningsorgan inom representationen dock icke anses på något sätt rubbad; allt fortfarande är det till statsutskottet, som framställningen av budgetberedningen i riksdagen måste anknytas, fastän vad som sägs om dess arbetssätt måste anses i tillämpliga delar gälla även jordbruks- och bankoutskotten.

Enligt grundlagarnas ursprungliga, visserligen icke med fullt bindande klarhet uttryckta (§ 39 RO) mening, skulle statsutskottet vid sin med ledning av denna kungliga proposition företagna prövning av statsbehoven egentligen endast hava till uppgift att se till; i vad mån indragningar och besparingar kunde göras, d. v. s. vara bundet vid den genom det kungliga initiativet angivna ramen. I praxis iakttages dock icke denna begränsning. Enskild riksdagsmans motionsrätt i anslagsfrågor har fast hävd för sig, de anslagsyrkanden, som i sådan väg framställas, behandlas på samma sätt som de ur det kungliga initiativet härflytande, och de poster, som bilda budgetprövningens resultat på utgiftssidan, infogas oberoende av sitt ursprung i samma budgetschemata. Med andra ord, statsutskottet tager formellt sett samma hänsyn till i motionsväg som till genom kunglig proposition framkomna anslagskrav. Därmed är emellertid icke frågan om utskottets rätt till eget initiativ oberoende av kungl. proposition eller av motion besvarad. Denna är — eller rättare sagt var — i själva verket också olika gestaltad, allt efter som det gäller stats- eller riksgäldsverket. I senare fallet ansågs utskottet på grund av det herravälde, grundlagarna (§ 66 RF, §§ 39, 71 RO) tillförsäkrade riksdagen över detta dess eget verk, äga initiativ. Men 1909 överflyttades behandlingen av riksgäldsverket rörande frågor från stats- till bankoutskottet, och spørsmålet kan således numera begränsas till att gälla det förstnämnda utskottets ställning till statsverket. Den härvidlag rådande meningen går ut på, att utskottet icke har självständig rätt att föreslå nya anslag men väl, om särskilda

anledningar därtill föreligga, höjning i de av K. M:t eller enskild riksdagsman redan föreslagna¹.

Resultaten av detta statsutskottets förberedande granskningsarbete sammanfattas i en rad av till kamrarna ställda betänkanden, bland vilka huvudstommen utgöres av utlåtandena om utgifternas reglering under de olika huvudtitlarna, ett utlåtande för var under detsamma sorterande titel. Vid sidan härav förekomma emellertid även andra betänkanden, avhandlande t. ex. en fristående, flera olika titlar berörande fråga, såsom en lönereglering, och därför brukar utskottet avsluta sina utlåtanden av förenämnda slaget med ett angivande av de till titeln hörande ämnen, över vilka det ämnar särskilt yttra sig.

Dessa olika utlåtanden tagas därefter, i den mån vart och ett av dem inkommer, av kamrarna såvitt möjligt samtidigt före till avgörande. Beslut fattas över var punkt för sig; stanna kamrarna i olika beslut, äger vederbörande² utskott att göra ett sammanjämningsförsök; lyckas icke detta, skola kamrarna efter av utskottet förlagsvis uppställd voteringsproposition »var för sig rösta om de olika beslut, vari vardera förut stannat, kommande den mening, som därvid erhåller de flesta ledamöters av båda kamrarna sammanräknade röster att gälla såsom riksdagens beslut» (§ 65 RO). Intill 1925 gällde, att vid varje gemensam votering skulle i andra kammaren avläggas och förseglas en sedel, som vid lika röstetal skulle fälla utslaget men eljest oöppnad förstöras. Förutsättningen för denna bestämmelse var användningen av omröstning med slutna sedlar. Detta är föreskrevs emellertid i stället öppen omröstning i kamrarnas plena, och därmed följde nödvändigheten att skapa en annan utväg att vid lika röstetal komma fram till ett resultat. Därföre stadgades nu, att talmannen skulle, om de avgivna rösterna befunnes lika delade, i en därtill avsedd rösturna nedlägga »en ja-sedel och en nej-sedel, båda lika till storlek och utseende, tryckta och omärkta samt var för sig slutna och hoprullade», varefter en av kammarens ledamöter skulle på anmodan av talmannen ur röst-

¹ Jfr Rydin, Svenska riksdagen II, 2, s. 112 ff., Malmgren, Grundlagsed. (2 uppl.), s. 135; av annan mening Naumann, Sveriges statsförfattningsrätt IV, 86, Reuterskiöld, Grundlagsed. III, 474.

² D. v. s. stats-, jordbruks- eller bankoutskottet.

urnan upptaga den utslagsgivande sedeln (§§ 60, 65 RO). Då andra kammaren räknar större antal ledamöter än den första, intager den i förhållande till medkammaren, tack vare den gemensamma voteringen, i budgetfrågorna en företrädesställning, närmast jämförlig med den, som i de länder, där finanslagsteorien gäller, brukar tilldelas representationens nedre hus genom bestämmelsen, att budgetförslaget där först skall upptagas till behandling. Den svenska andra kammarens företrädesrätt är så till vida den betydelsefullare, som dess inverkan har definitiv karaktär.

Riksdagens i anslagsfrågorna fattade beslut expedieras därefter i form av skrivelser till K. M:t, av vilka de, som röra utgiftsregleringen under huvudtitlarna, på detta det definitiva stadiet spela samma roll för riksstatens byggnad som vederbörande utskotts motsvarande utlåtande på det preliminära.

En viktig roll i nu skildrade procedur spelar tydligen den anslagsposternas specialisering, som bildar underlaget för beslutfattningen i plena. Ju längre den drives, desto mer blir konungen bunden av riksdagen i sin vid budgetens realisation utövade verksamhet som statsförvaltningens högste chef. Enligt den på 1809 års grundlagsstiftande riksdag rådande meningen, skulle allenast slutsummorna för huvudtitlarna vara förbindande för konungen och specialiseringen inom desamma i förhållande till honom ha karaktären av allenast ett förslag; för riksdagen skulle den däremot utgöra ett medel att nå fram till en slutsumma. Konungen skulle således äga rätt till överföringar inom titeln, blott han icke överskrede dess slutsumma eller droge vid densamma fästa anslag till ändamål, hörande under annan titel¹. Nu gällande praxis står på en helt annan ståndpunkt. Riksdagen anser sig äga rätt att med för konungen förbindande verkan driva specialiseringen, hur långt som helst, och konungen har efterhand funnit sig däri.

Då emellertid konungen även efter åskådningen från 1809 var skyldig att vid budgetens realisation respektera förefintliga rättskray på statskassan såsom t. ex. med fullmakt försedda statsämbetsmäns rätt till sina löners utbekommande, sammanfaller frågan om hans överföringsrätt praktiskt taget till väsentlig del med frågan om

¹ Se §§ 59, 62 RF, § 30 1810 RO, § 39 1866 RO.

hans rätt att inom titeln förfoga över de besparingar å till densamma hörande anslag, som för övrigt kunna göras.

Vid bedömandet av detta spörsmål har man emellertid att taga hänsyn till även en annan omständighet, nämligen de olika indelningarna av anslagen. Från varaktighetens synpunkt indelas anslagen i *ordinarie*, avseende regelbundet återkommande statsbehov, och *extra*, avseende tillfälliga sådana; numera genomgår denna indelning alla huvudtitlarna. Ofta uppföres ett nyupptaget statsbehov först på extra stat för att sedan, om dess behövlighet vinner fastare erkännande, överflyttas på ordinarie. Med utgångspunkt från summans fixerbarhet och förbindande kraft indelas anslagen i *fasta* eller *bestämda*, *förslags-* och *reservationsanslag*. De bestämda anslagen avse statsändamål, där medelbehovet är icke blott på förhand känt utan även till siffran beräkneligt och fixerat, t. ex. en ämbetsmannalön. Vid förslagsanslagen är däremot väl känt, att ett medelbehov, som måste fyllas, föreligger, men icke storleken därav, t. ex. vittnesersättningar, bidrag till vägunderhållet på landet etc. Vid sådana anslag utsättes förslagsvis en siffra, som icke är bindande utan kan överskridas, varemot uppkommande behållningar redovisas till statskontoret och tillföras statsverkets kassafond (se ovan s. 102), stå således nästkommande budgetårs statsreglering till disposition. Reservationsanslagen åter avse statsändamål, vilkas tillgodoseende kan lämpas efter omständigheterna, t. ex. anslag för ökning av vissa bibliotek och vetenskapliga samlingar, anslag till befrämjande i allmänhet av jordbruk och lantmannanäringar etc. I dessa fall betecknar siffran en maximigräns för medeluttaget, men uppkommande besparingar reserveras till samma ändamål för användning vid senare statsregleringar. Med andra ord, fondering får ske under sådana anslags konti. Av denna indelning följer, att de enda anslag, å vilka sådana besparingar skulle kunna göras, som hemfölla under konungens fria förfoganderätt inom titeln, vore de fasta anslagen¹. Men även inom detta område har en begränsning gjorts så till vida, som riksdagen genom en skrivelse av ¹²/₅ 1841 föreskrivit, att de besparingar, som inom en eller annan huvudtitel uppkomma, få användas till sådana av riksens ständer ej prövade utgifter för ända-

¹ Besparingar å sådana anslag uppkomma t. ex. vid vakanser inom ämbetsorganisationen.

mål inom titeln, vilka finnas vara av ett oundgängligt behov påkallade och ha tillfällig karaktär; däremot icke till bestridande av årliga löner och arvoden. På allra sista tiden har emellertid hela problemet omlagts på ett sätt, som för sitt fulla förstående kräver omnämmandet av en dessförinnan brukad mellanform av anslag, *förslagsanslag högst*. Liksom vid reservationsanslag var siffran här fix uppåt, men eventuella besparingar fingo icke fonderas utan skulle liksom besparingarna å förslagsanslagen ingå till kassafonden. Men 1923, samtidigt med budgetårets omläggning, varom mera nedan, vidtogs en förändring med avseende å förfogandet över besparingarna, som hädanefter från alla andra anslag än reservationsanslagen skola ingå till kassafonden. Besparingsfonderna på de fasta anslagen drogos sålunda in; i stället höjdes de under huvudtitlarna förefintliga reservationsanslagen till extra utgifter och likaså det år 1918 införda¹, på vissa villkor till K. M:ts disposition ställda, utanför huvudtitlarna stående, förslagsanslaget till oförutsedda utgifter (se ovan s. 102). Men då sålunda den skillnad mellan fasta anslag och förslagsanslag högst, som förut markerats av den olika förfoganderätten över besparingarna, nu föll bort, fanns icke längre någon anledning att behålla termen förslagsanslag högst. Alla anslag, som icke uttryckligen äro *betecknade* som förslags- eller reservationsanslag, äro således numera att anse som fasta eller bestämda och kallas av denna anledning även för *obetecknade* anslag².

Ett annat icke mindre viktigt spörsmål är det, som rör riksdagens rätt att nedsätta eller helt och hållet indraga anslag. Härom utkämpades för åtskilliga decennier sedan heta strider. De politiska tviste-

¹ Anledningen till införandet var önskan att förebygga de utgiftsantecipationer, som dittills i rätt stor utsträckning förekommit; se Malmgren, Grundlagsed., s. 63 f.

² Framställningen härövan avser endast att återge utvecklingens faktiska förlopp utan närmare ingående på frågans konstitutionella sida. För dess bedömande må utöver vad som yttrats å s. 105 hänvisas till Alin, K. M:ts rätt i fråga om dispositionen av besparingarna på de fasta anslagen inom riksstatsens huvudtitlar, Stockholm 1894, Vitterh.-ak:ens handl. 12, 3, ävensom till debatten i 1. kammaren 1923, nr 7, s. 4 ff., om indragning av besparingsfonderna. Det är emellertid att märka, att riksdagen genom anslagens uppdelning i fasta, förslags- och reservationsanslag fått möjlighet att medelst förvandling av fasta anslag till förslags- eller reservationsanslag alltmer reducera det belopp av besparingar, som enligt de gamla grunderna kunde stå till K. M:ts disposition, och faktiskt hade dessa besparingsfonder 1923 gått ned till en ringa bråkdel av vad de utgjort c. 10 år tidigare.

frågor, som framkallade dem, äro icke längre aktuella, och föga anledning finnes att antaga, att riksdagspraxis skall komma att avvika från den i den vetenskapliga litteraturen uppställda regel, enligt vilken gränsen för riksdagens makt i berörda hänseende bör dragas så, att institutioner, som grundats på konungs och riksdags gemensamma beslut¹, icke kunna genom riksdagens ensidiga berövas eller underkastas reduktion i de anslag, som erfordras för deras verksamhet. Vidare är att märka, att en riksdag kan genom att besluta ett anslag att utgå fördelat på flera år binda senare riksdagar i utövandet av deras anslagsbeviljande myndighet. Så t. ex. kan en rätt för tredje man uppstå därigenom, att K. M:t med stöd av ett på en given riksdag fattat så beskaffat beslut träffar ett hela beloppet avseende leveransavtal.

Statsutskottets budgetberedande verksamhet är emellertid icke slutförd med det, för vilket här ovan redogjorts. Enligt § 69 RF har utskottet att avgiva förslag icke blott till (utgifts)statens reglerande utan även till bevillingens därefter lämpade hela belopp, d. v. s. att utlåta sig om storleken av det bristsaldo, som uppstår, när från utgiftsstatens slutsumma drages de ordinarie inkomsternas sammanlagda belopp. Man skulle då vänta, att utskottet efter en förslagsvis gjord beräkning av de ordinarie inkomsterna angåve det belopp, som återstode att fylla genom bevillningar, och att kamrarna, därest de godkände dess förslag, sedan lämnade bevillningsutskottet i uppdrag att jämlikt § 71 RF genom förslag till grunder för de olika bevillningarna giva anvisning på sättet för bristens täckande. I praxis gestaltar sig emellertid saken något annorlunda. Själva beräkningen av de ordinarie inkomsterna föreligger redan i statsverkspropositionen, och statsutskottet behöver således i detta hänseende endast tillkännagiva sin anslutning till K. M:ts förslag eller eventuellt anföra skälen för sin avvikande mening och för sitt eget därpå grundade förslag. Men det drager i sitt utlåtande inga på detta siffermaterial grundade konsekvenser med avseende på det deficit, varom § 69 RF talar, och om bevillningsutskottets uppgift gent emot detsamma.

¹ Denna överensstämmelse kan vara åvägabragt antingen genom av konung och riksdag gemensamt stiftad lag eller genom samverkan mellan konungens administrativa lagstiftning (enligt § 89 RF) och riksdagens anslagsbeviljande myndighet.

Det inskränker sig till att föreslå och riksdagen till att på dess förslag besluta de ordinarie inkomsternas uppförande som tillgång med det beräknade beloppet.

Förhållandet finner sin förklaring framför allt ur det faktum, att bevillningsutskottet, som icke kan låta arbetet på *sin* huvuduppgift ligga nere, tills utskottsberedningen på budgetens utgiftssida fortskridit så långt, att riksdagen kunnat fastställa storleken av det i § 69 RF åsyftade bristsaldot, långt dessförinnan gripit sig an med utredningen av bevillningarnas grunder och gjort detta med stöd av § 40 RO, som stadgar dess plikt att »opåmint» föreslå sättet därför. Detta utskott har således inom sitt kompetensområde oinskränkt initiativrätt. Sedan 1853—1854 års riksdag är bevillningsutskottet frikallat från skyldigheten att till varje riksmöte inkomma med förslag till bevillningsstadgar. Ifrågasättes icke från behörigt håll, d. v. s. från K. M:t, motionär eller utskottet självt, ändring i dessa grunder, tillämpas de utan vidare vid beräkningen av bevillningarnas avkastning och anses därigenom godtagna för budgetåret¹. Här är emellertid ett rikt fält för meningsbrytningar, och bevillningsutskottet får därför avgiva allehanda utlåtanden om yrkade förändringar i t. ex. tulltariffens olika satser, i författningarna om socker-, tobak- och maltskatt m. m., och riksdagen har här liksom på utgiftssidan i den gemensamma voteringen det slutliga och avgörande medlet att ur meningsbrytningarna få fram ett definitivt beslut.

Resultatet av detta arbete framkommer i ett betänkande, med vilket bevillningsutskottet brukar vara färdigt vid riksdagens slut och som numera omfattar alla bevillningarna. Tidigare var det icke så, beroende därpå, att den skattetitel, i vilken den direkta beskattningen då för tiden tog form, den s. k. allmänna bevillningen², i budgetbehandlingen figurerade som en densamma avslutande statsfyllnads-summa. Detta tillvägagångssätt torde åter kunna anses som ett arv

¹ Detsamma gäller naturligtvis för KM. vid begagnandet av det initiativ, som det jämlikt § 59 RF tillkommer honom att i statsverkspropositionen taga med avseende på bevillningarna. Jfr Malmgren, Grundlagsed., s. 58.

² Intill 1883 indelades den i 3 artiklar, I. en personlig skyddsavgift, II. bevillning för fastighet och för inkomst (därav termen bevillning efter 2. artikeln), III. bevillning för särskilda förmåner och rättigheter. Men detta år slopades art. I, och art. III tog form i en särskild förordning. Jfr f. ö. § 109: 3:o RF i dess lydelse intill 1921.

från den tid, då den direkta beskattningen betraktades som den yttersta resurs, till vilken man regelbundet tog sin tillflykt i och för fyllandet av statens behov¹. Den allmänna bevillningen torde då ha fungerat som verklig statsfyllnadssumma. Men sedan genom kommunallagstiftningen av 1862 den kommunala uttaxeringen blev byggd på den allmänna bevillningen, drog man sig för att ändra på grunderna för denna, och när budgetens utgiftssida sprang i höjden, tog man den därav betingade ökningen på inkomstsidan där, varest den lättast stod att vinna; man skärpte den eller de därför mest lämpade av de gamla bevillningarna, eller man anlidade vid sidan av den allmänna bevillningen tilläggsbevillningen som ett surrogat för en ändring i dess grunder eller den progressiva inkomstskatten som en ny typ för direkt beskattning, eller man uppsökte nya skatte-källor, såsom punsch- och maltskatt — men budgetproceduren stod kvar som förut; allt fortfarande figurerade den allmänna bevillningen som statsfyllnadssumma.

Till utformningen av sagda i detta resultat utmynnande praxis medverkade emellertid även en annan omständighet, nämligen den betydelse riksgäldskontoret hade för budgeten såsom helhet tagen, och vilken då för tiden var vida större än i våra dagar. En avsevärd del av den medelförvaltning, som man nu för tiden är van att förknippa med statskontoret, gick nämligen i äldre tid genom riksgäldskontoret, beroende därpå, att den extra statsreglering, som från 1828—30 års riksdag började givas utanför huvudtitlarna, anvisades på riksgäldskontoret, och dit ingick även den allmänna bevillningen, tillgodoförd dess stat som inkomst. Ännu på den första riksdagen efter representationsreformen, den av 1867, finner man sålunda först en saldering av statsverkets inkomster och utgifter, varefter det saldo, som uppstår, tillföres riksgäldskontoret och den allmänna bevillningen anvisas dit som avslutande täckningspost². Men redan på följande riksdag vidtogs en ändring i förhållandet mellan stats- och riksgäldskontor så till vida, att den extra statsregleringen flyttas från riksgäldsverket till statsverket och infogas

¹ Se t. ex. redogörelsen för statsverkspropositionen till 1828—30 års riksdag i v. Schinkels minnen etc. XII, 33. Jfr även framställningen av motsvarande parti på 1823 års riksdag ibid. XI, 72.

² Se Statsutskotts memorial om statsregleringen, nr 60.

i huvudtitlarna som extra anslag¹, varvid såsom skäl åberopas, att ett sådant arrangemang numera låte sig göra, sedan man fått årliga riksmöten². Den allmänna bevillningen går emellertid fortfarande in till riksgäldskontoret, och först 1873 föres den, med bibehållande av sin avslutningsplats i budgetbehandlingen över till statskontoret.

Det schema, som tillämpades, blev sålunda — i korthet angivet — följande. När riksdagen, på sätt ovan (ss. 104, 109) angivits, slutbehandlat huvudtitlarna och fastställt det belopp, till vilket de ordinarie inkomsterna borde beräknas, vidare på bankoutskottets förslag avgjort, huru mycket av bankovinsten finge tillgodoföras rikstaten såsom inkomst, och slutligen på grundvalen av bevillningsutskottets betänkande om beräkningen av *vissa* bevillningar, d. v. s. alla utom den allmänna, fattat beslut därom, — tillkommer det statsutskottet att göra den slutliga sammanfattning, som är känd under namn av *finansbetänkandet*, och vars officiella titel är: memorial angående statsregleringen för år —. Efter jämförelse mellan de olika posterna i debet och kredit kommer utskottet fram till ett deficit, som det föreslår riksdagen att täcka genom bevillning av fast egendom och av inkomst, samtidigt hemställande om, »att bevillningsutskottet må erhålla uppdrag att föreslå sättet, huru nämnda bevillning bör utgå».

Denna balansering är en helt annan än den, som i § 69 RF avses, i det att icke samtliga bevillningar utan endast den allmänna framgår därur som statsfyllnadssumma. Men det är endast skenbart och rent formellt taget, som denna avslutningspost kan så betraktas. Ovan (s. 110) ha redan anförts de skäl, som gjorde, att man på helt andra håll sökte täckning för de ökade statsbehoven, och under inverkan härav stelnade nu skildrade procedur till en form, och den statsfyllnadssumma, som i finansbetänkandet föreslogs till täckning genom allmän bevillning, fick till sist ingen annan betydelse än att utgöra sista termen i ett räknestycke, på vars övriga faktorer man jämkat så, att den sista komme att motsvara det belopp, till vilket

¹ Det är härifrån den nutida motsättningen mellan ordinarie och extra anslag förskriver sig.

² Förut var det nämligen så, att de ordinarie utgifterna bestämdes för 3 år, d. v. s. för statsregleringsperioden, de extra åter utgingo dels med ett visst belopp om året, dels med en viss summa för hela statsregleringsperioden; se Statsutskotts betänkande nr 24, s. 5.

man på förhand visste, att den allmänna bevillningen kunde beräknas. Därför brukade också bevillningsutskottet redan några få dagar efter sedan statsutskottet avlämnat finansbetänkandet vara färdigt med sitt utlåtande om grunderna för den allmänna bevillningen, varpå riksdagens bifall följde som en självklar sak. Och så avslutades statsregleringsarbetet genom att riksdagen, på hemställan av statsutskottet, avlät en skrivelse till K. M:t med en ny riksstat.

På 1911 års riksdag lades emellertid hela denna procedur om. En anledning därtill utgjordes av den grundväsentliga omgestaltning, som den direkta beskattningen undergick genom inkomst- och förmögenhetslagstiftningen av år 1910, en annan av ovan berörda förändring i uppställningen av riksstaten. Båda dessa nyheter ha, om än på olika sätt, influerat budgetbehandlingen. Då inkomst- och förmögenhetsskatten trädde i stället för både inkomstskatt och allmän bevillning¹, bortföll varje möjlighet att behålla den senare som statsfyllnadssumma och därmed även den anknytning i gammal praxis, som budgetproceduren på denna punkt dittills hade haft. Nu föreligger icke längre något hinder för bevillningsutskottet att låta sitt avslutningsbetänkande omfatta alla bevillningarna. Men icke nog härmed. Då riksstatens uppställning icke längre behärskas av den statsrättsliga motsättningen mellan ordinarie inkomst och bevillning utan av statsinkomsternas olika finansiella natur, har härav också blivit en följd, att de olika statsinkomsterna inordnas var och en under den grupp, till vilken den på grund av denna sin natur hör och vilken kan rymma exemplifikationer av såväl ordinarie inkomst som bevillning. Så är t. ex. förhållandet med den grupp, skatter (under egentliga statsinkomster), till vilken inkomst- och förmögenhetsskatten föres. Och tydligt är, att hela detta system även utesluter möjligheten att bibehålla den gamla metoden med sistnämnda skattetitel insatt i stället för den allmänna bevillningen som avslutande statsfyllnadssumma.

Den inverkan riksstatens nya uppställning utövat till upplösning av sambandet inom de båda statsrättsliga inkomstkategorierna visar sig emellertid även på ett annat sätt. Medan med avseende å bevill-

¹ Helt och hållet har dock den senare icke slopats. På grund av sin betydelse för den kommunala uttaxeringen behålles den kvar som post i riksstaten, nedsatt till $\frac{1}{10}$ %, d. v. s. till en ren obetydlighet i förhållande till sitt forna belopp.

ningarna sambandet dem emellan dock så till vida hålles uppe, att bevillningsutskottet sammanfattar dem alla i sitt nyss berörda avslutningsbetänkande¹, har med avseende å de ordinarie inkomsterna den motsvarande sammanfattningen fallit bort. Statsutskottet avlåter icke längre något särskilt betänkande om beräkningen av de ordinarie inkomsterna; det uttalar sig i stället därom punktvis för var sådan inkomsttitel i finansbetänkandet vid behandlingen av den grupp, under vilken den är uppförd. Det nu sagda visar, hur långt man kommit från grundtanken i § 69 RF. Den saldering, som där stadgas, förutsätter bland annat även, att statsutskottet ävger förslag till beräkning av de ordinarie inkomsternas totalbelopp, men då av ovan (s. 109) anförda skäl en sådan saldering måste anses opraktisk och icke heller äger rum, kan man knappast med fog anmärka på den förenkling, som nu, i full överensstämmelse med den allmänna tendensen i det nya schemat, vidtagits. Vad som efter detta står kvar av den betydelse nu åsyftade stadgande i § 69 RF har för denna del av budgetproceduren är, att det bestämmer formen för behandlingen av detta slags budgetfrågor, d. v. s. anger, att frågor om de ordinarie inkomsternas beräkning höra under statsutskottet och avgöras av riksdagen, där så erfordras, genom gemensam votering.

De förändringar inom budgetens område, som vidtagits efter den stora reformen av år 1911, ha icke berört principerna för den budgetberedningsprocedur, som framgick därur. Som en sådan påverkan kan man nämligen knappast beteckna den omläggning av finansperiodiciteten, som genomfördes år 1923 och som åsyftade att bringa budgeten mera up to date genom att flytta den tidsperiod, som den avser, $\frac{1}{2}$ år tillbaka i tiden, så att medan före 1923 den period, för vilken en på en viss riksdag antagen riksstat gällde, utgjordes av närmast påföljande kalenderår, tager den numera sin begynnelse den 1 juli samma år, som den givits, och löper ut den 30 juni året därpå². Enahanda är förhållandet med den omändring i anslagsrubriceringen, som ägde rum på samma riksdag och för vilken ovan (s. 107) redogjorts.

¹ Riksdagens på grundval av detta betänkande fattade beslut delgives K. M:t i särskild skrivelse.

² Övergången förmedlades så, att den riksstat, som gavs på 1922 års riksdag, avsåg halvåret $\frac{1}{1}-\frac{30}{6}$ 1923.

Större betydelse från nyss anförda synpunkt äger däremot en på 1919 års riksdag genomförd reform. En av de omständigheter, som bidrogo till att man, när man år 1911 ersatte den allmänna bevilningen med inkomst- och förmögenhetsskatten, även övergav det nedärvda systemet med den direkta beskattningens exponent som avslutande statsfyllnadssumma, var otvivelaktigt, att den allmänna bevilningen genom svårigheten att ändra de för densamma gällande grunderna förlorat den smidighet, som erfordrades, för att den skulle vara användbar som verklig statsfyllnadssumma. Det är då på visst sätt en ödets ironi, att man blott några få år därefter lyckades genom införandet av principen om en för varje budgetår fastställd skatteprocent, ett indextal — t. ex. 175% eller 165% av grundbeloppet 100% — finna en utväg att utan ändring av i inkomst- och förmögenhetsskattelagen angivna grunder anpassa det direkta skattebeloppet efter behovet¹. Men denna nyhet har icke föranlett någon återgång till det gamla systemet med en avslutande statsfyllnadssumma. Ett skäl av mer formellt systematisk natur har redan i annat sammanhang anförts. Därtill kan emellertid läggas även ett annat och mera reallt. Bestämmandet av skatteprocenten är en fråga, alltför betydelsefull för att uppskjutas till riksdagens elfte timma. Och till att i budgetproceduren åter införa en tom, mot verkligheten icke längre svarande form saknas ju, sedan den historiskt givna förklaringsgrunden bortfallit, varje anledning.

I nutida riksdagspraxis får sålunda finansbetänkandet följande gestaltning. För sin beräkning av statsinkomsterna åberopar statsutskottet de beslut, som riksdagen redan fattat, för bevilningarnas del på hemställan av bevillningsutskottet, med avseende å användningen av bankovinsten på hemställan av bankoutskottet, och ställer självt punkt för punkt förslag till beräkning av de ordinarie inkomsterna, varöver riksdagen sedan har att fatta beslut. De olika inkomsttitlarna upptagas, på sätt ovan antytts, av utskottet till behandling i den ordning och gruppering de ha i schemat för rikstatsens uppställning. I samma schematiska ordning tagas posterna på utgiftssidan. I regel behöver utskottet här icke göra annat eller mera än rekapitulera riksdagens med avseende å såväl verkliga ut-

¹ Se K. M:ts proposition av 21/8 1919, n:r 259, och Bevillningsutskottets betänkande n:r 72.

gifter (: huvudtitlarna, oförutsedda utgifter, riksdags- och revisionskostnader, räntor å statsskulden m. m.) som utgifter för kapitalökning på vederbörande utskotts hemställan redan fattade beslut. Någon enstaka gång, t. ex. 1912, har utskottet fått anledning att i sitt finansbetänkande upptaga utgiftsposter, som ej förut varit föremål för riksdagens beslut och som det därför punktvis underställde kamrarna till avgörande. Sedan 1915 avlåter icke heller utskottet något särskilt betänkande om ny riksstat utan inrycker sin hemställan härom i själva finansbetänkandet. Detta avslutas sålunda från och med sagda år med följande stereotypa fras: »Vid bifall till vad utskottet här ovan föreslagit, och om i övrigt några på statsregleringen inverkan beslut icke varda av innevarande års riksdag fattade, kommer riksstaten för budgetåret [1927—1928] att erhålla följande utseende»¹.

Statsregleringsarbetet avslutas så till sist genom tvenne riksdagens skrivelser till K. M:t, den ena om statsregleringen för nästkommande finansår, den andra innehållande ett överlämnande av den nya riksstaten. Den senare är — realiter sett — egentligen endast en beledsagande kapprock till den förra², som är avfattad i nära anslutning till statsutskottets finansbetänkande och innehåller samma tablå³ över riksstaten som detta.

Den översikt över riksstatens tillkomstsätt, som nu lämnats, torde tillfyllest ha bestyrkt riktigheten av den inledningsvis uttalade satsen om den egenart, som utmärker den svenska budgeten, sedd från

¹ Den roll stats- och bevillningsutskotten spela i statsregleringsarbetet erinrar, trots skiljaktigheter i sammansättning och arbetsmetod, rätt mycket om den budgetberedande verksamhet, som i England utövas av underhusets båda kommittéer, committee of supply och committee of ways and means. En olikhet visar sig emellertid även så tillvida, att medan det i England är committee of ways and means, som på grund av sin särskilda kompetens i förhållande till consolidated fund har till åliggande att sammanfatta och avsluta den periodiska budgetregleringen (appropriation act), hemfaller i Sverige, där förhållandena i detta, hänseende äro grundväsentligt olika (se s. 118), denna uppgift åt statsutskottet. Det är sålunda där, som den ena svenska motsvarigheten till Englands financial statement, nämligen finansbetänkandet, uppsättes. Som den andra torde statsverkspropositionen kunna betecknas. Se min avhandling *Beskattning och statsreglering i England*, ss. 104—140, Uppsala och Leipzig 1906.

² Se 1927 års riksdags skrivelser till K. M:t nr 341, 342.

³ Själva den överlämnade riksstaten är naturligtvis mycket vidlyftigare och återfinnes i ett särskilt band av riksdagstrycket.

behandlingsformens synpunkt och i relation till finanslagstiftningen i andra länder. Dess särmärken äro närmast att gruppera kring tvänne huvudpunkter, av vilka budgetbehandlingsens upplösning i en mängd rättsligt fristående moment är den ena, riksdagens budgeträttsliga självständighet den andra.

Den förstnämnda egendomligheten måste i och för sig sedd erkännas vara ägnad att underlätta uppnåendet av positiva budgetresultat. Då varje divergens inom den budgetbeslutande representationen i sista hand utjämnas förmedelst den gemensamma voteringen, är risken för en budgetvägran med därav flytande politiska konflikter och svårigheter för förvaltningens fortgång nedbragt till den minsta möjliga. Härtill kan i detta sammanhang läggas den ytterligare garanti, som § 109: 3:o RF skapar genom stadgandet, att om riksdagen avslutats utan att ha reglerat staten eller åtagit sig ny bevilning till bestämt belopp, skola den förra statsregleringen och bevilningen¹ fortfara intill nästa riksdag. Det nu anförda visar emellertid, att riksstaten, sedd såsom helhet, icke alltid och med nödvändighet är att anse som blott och bart en kodifikation av förut fattade, rättsgiltiga beslut. Har allenast en del av utgiftsstaten slutbehandlats, när riksdagen åtskiljes, förfaller vad den i denna del beslutit, och den förra statsregleringen återinträder i hela sin utsträckning. Men detta högst ringa aktualitet ägande undantagsfall får icke undanskymma det normala förhållandet, att riksdagens i anslags- och bevilningsfrågor vederbörligen fattade och expedierade beslut äga rättskraft i och för sig och vitsord gent emot eventuella felaktigheter hos den senare redigeringen i riksstaten.

Vad åter den andra huvudpunkten beträffar, visar sig riksdagens budgeträttsliga självständighet först och främst däri, att budgetens i riksstaten sammanfattade inkomst- och utgiftsposter rent formellt sett framträda som resultat av riksdagens ensamma beslutanderätt. Konungen har ingen annan del däri än den, som ligger i hans initiativ. Emellertid innebär den omständigheten, att budgetens bestämmande är en riksdagen ensam tillkommande funktion, icke det samma som full frihet för den till ett begagnande av befogenheten efter eget gottfinnande. Rätten till dess utövning innesluter även plik-

¹ Detta ord tages här liksom överallt i regeringsformen som liktydigt med sammanfattningen av alla bevilningarna. Om dessa se § 60 RF.

ten att använda den jämlikt författningen. Och betydelsen härav kommer klarligen, till synes vid en granskning av budgetbestämmelsernas rättsverkan med avseende å budgetens realisation. Men även med denna begränsning är riksdagens makt över budgeten synnerligen stor.

På inkomstsidan förfogar visserligen konungen så till vida självständigt över de ordinarie inkomsterna, att hans medverkan kräves till varje ändring i grunderna för deras utgående¹; riksdagen har endast att fixera det belopp, med vilket de skola uppföras som tillgång i riksstaten, och skulle den underlåta att göra detta, stå de i alla fall till konungens disposition. Men de utgöra numera endast en ringa bråkdel av statsinkomsternas totalbelopp, och över bevillningarna är riksdagens makt så mycket större. Ingen bevillning kommer till stånd utan ett åtagande av riksdagen². Reellt taget betyder dock denna abstrakta sats icke så mycket. Dels ligger det i sakens natur, att när riksdagen väl beslutit anslagen och beräknat de ordinarie inkomsterna, *måste* den åtaga sig en bevillning, som täcker skillnaden dem emellan; dels är det riksdagens i § 62 RF uttryckligen inskräpta plikt att åtaga sig en mot statsbehoven svarande bevillning, dels skapar § 61 RF genom stadgandet, att bevillningen skall utgå intill början av det statsregleringsår, för vilket den nya bevillningen blir av riksdagen fastställd³, ett värdefullt korrektiv mot en dess eventuella underlåtenhet att fylla nämnda plikt. Tyngdpunkten i riksdagens makt över bevillningarna ligger i stället i dess

¹ Vissa av dessa, såsom bötesmedlen, vila på av konung och riksdag gemensamt stiftad lag, andra åter, såsom järnvägstrafik-, telegraf-, fyr- och båkmedlen, sortera under konungens ensamma lagstiftningsrätt enligt § 89 RF, jämlikt grundsatsen, att konungen äger bestämma avgifterna för begagnandet av statens inrättningar (undantag postmedlen jämlikt § 60 RF); med hänsyn till domänerna gäller, att konungs och riksdags samtycke fordras för varje avyttring (§ 77 RF).

² Från denna regel finnes ett undantag, i det att konungen jämlikt § 60 RF har rätt att höja spannmålstullen; begagnades senast år 1895.

³ Denna formulering av § 61 RF gavs år 1921 och åsyftades att undanrödja det hinder § 61 i sin förutvarande lydelse utgjorde mot en omläggning av budgetåret, sådan som den år 1923 genomförda. Förut stadgades nämligen här, att bevillningen skulle utgå intill slutet av det år, under vars lopp ny bevillning blir av riksdagen fastställd. Denna lydelse åter infördes 1815. Ursprungligen innehöll § 61 RF, med utgångspunkt från den 1809—1844 gällande periodiciteten av 5 år mellan varje lagtima riksmöte, att bevillningen skulle utgå i 5 år, räknat från början av närmast efter bevillningens fastställande inträffande kalenderår.

rätt att självständigt bestämma grunderna för densamma och att välja mellan olika beskattningsformer. En modifikation härvidlag kan emellertid tänkas uppstå därigenom, att konungen har den visserligen omstridda men i § 60 RF förutsatta och i äldre tider åtskilliga gånger utövade rätten att nedsätta bevillningarna¹. Numera har detta spörsmål en övervägande akademisk karaktär, då det statsfinansiella läget ytterst sällan torde vara av beskaffenhet att medgiva rättens utövning. Till slut må i detta sammanhang påpekas, att de sifferbelopp, med vilka ordinarie och extraordinarie inkomster uppföras i riksstaten, sakna den absoluta giltighet, som utmärker t. ex. inkomstposterna i den engelska appropriation act². De äro icke, som dessa senare, anvisningar på statskassan utan genomsnittskalkyler över själva inkomstkällornas avkastning, och en klok finanspolitik räknar därvid gärna lågt. Visa sig nu inkomsterna vid uppbördens faktiskt stiga till högre belopp än det, till vilket de beräknats, får överskottet tagas i anspråk endast i den mån detta befinnes nödigt för genomförandet av budgetens realisation jämlikt dess anslagsposterings och kronan rättsligen åvilande förbindelser. Resten skall redovisas till nästa statsreglering.

På utgiftssidan möter frågan om bestämmanderätten över anslagen. Denna är riksdagens ensak. Men även här visar sig, att den formellt oinskränkta rätten vid utövningen omgives av gränser, som göra sig gällande, när fråga blir om denna utövnings rättsverkan med avseende på de statsfinansiella realiteterna, som äro dess föremål. Redan själva begreppet anslag är här vägledande. När riksdagen besluter ett anslag, är detta icke liktydigt med ett beslutande av en å anslagsbeloppet lydande statsutgift för främjande av det vid anslaget knutna ändamålet. Beslutet innebär i stället, att riksdagen av statsmedlen ställer till konungens disposition ett visst penningbelopp för främjande av ett visst ändamål. Om och i vilken utsträckning anslaget skall användas, utgiften göras och ändamålet tillgodoses, är en fråga, som konungen äger att pröva vid budgetens realisation under finansåret. Denna konungens prövningsrätt är lika litet som riksdagens anslagsbeviljande myndighet obetingad. Lik-

¹ Härom se närmare Alin, Om K. M:ts rätt i fråga om nedsättning av tullbevillningsavgifter, Stockholm 1890.

² Härom se min avhandling Beskattning och statsreglering i England, s. 129 ff.

som riksdagen vid anslagens bestämmande är konungen vid deras användande skyldig att taga hänsyn till bestående institutioner och riket, rättsligen åvilande förbindelser. Men om riksdagen beslutit ett anslag, som konungen icke begärt, och som han anser onödigt eller rent av till sin syftning stridande mot rikets väl förstådda intressen, äger han att vägra utanordning av de under sådan anslagspost anvisade medel. Med andra ord, riksdagen äger icke att genom sitt i anslagsväg fattade beslut tvinga konungen till en utgift, som han ogillar. Ej heller får riksdagen genom att vid anslagen fästa för dem främmande villkor¹ binda konungen i utövningen av hans förvaltande myndighet eller draga organisationsärenden från de för lagfrågors till de för anslagsfrågors behandling stadgade former.

Å andra sidan, om riksdagen med begagnande av sin formellt självständiga makt över anslagsbestämningen vidtagit sådana indragningar eller nedsättningar, som innebära ett åsidosättande av staten rättsligen åvilande förpliktelser (jfr ovan s. 108), äger konungen ändock att vid budgetens realisation besluta de utanordningar av statsmedel, som för rättelses vinnande äro erforderliga. Om åter under finansårets fortgång nya vid budgetens uppgörande icke förutsedda statsbehov framträda, har konungen numera i första hand att anlita det år 1918 införda anslaget för oförutsedda utgifter. Detta är visserligen ett förslagsanslag, kan således överskridas, men själva siffran — sedan 1923 en million kronor — utvisar, att det här är fråga endast om jämförelsevis obetydliga statsbehov. Större räckvidd ha däremot de tvenne s. k. kreditiv — de senare åren satta till 15 millioner kr. vardera —, vilka jämlikt § 63 RF skola anvisas på riksgäldskontorets stat och vara tillgängliga att av konungen lyftas, det ena då rikets försvar eller andra högst viktiga ändamål så kräva, det andra vid infallande krig. I båda dessa fall skall statsrådet in pleno höras före beslutets fattande, i det senare skall därjämte riksdagskallelse ha utfärdats. Ändamålsbegränsningen är emellertid, särskilt i fråga om det ena kreditivet, tämligen snäv; vidare skola dessa summor visserligen vara, som det heter i § 63 RF, »tillräckliga», men erfarenheten visar emellanåt, huru lätt sådana mänskliga beräkningar korsas, och för sådan händelse torde det förtjäna påpekas, att anslagspostereringen i riksstaten har allenast den

¹ Jfr förbudet mot s. k. tacking bills i den engelska budgeträtten.

betydelsen, att regeringen, så länge den håller sig inom dess gränser, är fri från ansvar inför riksdagen med hänsyn till denna del av sin förvaltning. Däremot frikallar den icke regeringen från skyldigheten att pröva varje sig företeende statsbehov — således även de, som icke äro täckta av i riksstaten upptagna anslag —, från såväl den rättsliga förpliktelsen¹ som det statliga intressets synpunkt. Man kan mycket väl tänka sig en situation av den vitala betydelse för staten, att regeringen med fog kunde anklagas för bristande nit och omtanke i utövningen av sitt kall, därest den av riksstatens tystnad, kreditivens otillräcklighet eller otillämplighet och riksdagens frånvaro läte avhålla sig från att göra de utbetalningar, som visat sig nödvändiga för ett rätt tillvaratagande av statens välfärd. Men självfallet är, att varje överskridande av riksstaten, som regeringen besluter, sker på dess eget ansvar och med skyldighet att anmäla dem för nästa riksdag till granskning och eventuellt godkännande¹.

¹ På andra vägar och från delvis andra förutsättningar kommer den svenska budgeträtten således i detta hänseende fram till ungefär samma ståndpunkt som den, vilken Laband företräder i sin bekanta budgetteori: Das Staatsrecht des deutschen Reiches II, 998 ff., Freiburg 1891; i senaste uppl. se IV, 552 ff., Tübingen 1914.

JURIDISK OCH HUMANISTISK STATS- VETENSKAP.

AV

PROFESSOR NILS HERLITZ.

Den professur, som jag med denna föreläsning går att tillträda¹, har en dubbel uppgift. Till någon del faller den inom den fakultet, där jag vunnit min egentliga vetenskapliga utbildning, den humanistiska. Den omfattar nämligen bland annat ämnet statskunskap. Men i huvudsak tillhör den -- med ämnena statsrätt, förvaltningsrätt och folkrätt -- den juridiska fakulteten.

Då Stockholms högskola ansett sig kunna åt en professur giva en dylik dubbelställning, kan den sägas häva anknytning till förnämliga traditioner. Den Skytteanska professurens två främsta innehavare under 1600-talet, Johannes Loccenius och Johannes Schefferus, voro samtidigt juris professorer. Även sedermera har på denna punkt ett visst samarbete mellan fakulteterna ägt rum vid de svenska universiteten. Nu är emellertid högskolan ensam därom.

Förutsättningen för kombinationen har knappast varit den, att professurens innehavare skulle kunna dela sin tid mellan två helt skilda arbetsuppgifter. Förutsättningen har snarare varit den, att dessa arbetsuppgifter till väsentlig del sammanfalla, så att det arbete, som ägnas åt den ena, delvis kommer även den andra till godo. Det är visserligen i det ena fallet fråga om juridiska discipliner, i det andra om en humanistisk disciplin. Men i båda fallen gäller det ju statsvetenskap.

¹ Innehållet i denna uppsats återgavs, med vissa uteslutningar och förkortningar, som föreläsning vid installation i professuren i statsrätt med statskunskap jämte förvaltningsrätt och folkrätt vid Stockholms högskola den 28 jan. 1928.

Denna förutsättning är praktiskt sett ofrånkomlig. Om det än befundes aldrig så önskvärt, är det ogörligt att bedriva verksamheten — undervisningen och det vetenskapliga arbetet — på två helt skilda linjer. Man måste, antingen man det vill eller ej, lägga arbetet så, att det, åtminstone till en del, på en och samma gång tjänar två herrar, kommer jurister och humanister till godo.

Denna situation manar emellertid till eftertanke. Vad är det som kräves på det ena hållet och på det andra? Vad är det som juridisk vetenskap innebär, och vad för sorts vetenskap är det, som skall bedrivas inom statskunskapen? I vilken mån äro målen, problemen, metoderna desamma, och där de ej äro det: vari ligger skillnaden? I vilken utsträckning går det att tjäna två herrar¹?

För egen del erfar jag ett visst obehag inför denna frågeställning, detta tvång att skarpt fixera den allmänna innebörden av vissa slag av vetenskapligt arbete. Det är visserligen — så har jag alltid tänkt mig saken — i all vetenskaplig forskning nödvändigt att ha ögonen öppna för frågorna om arbetets kunskapsteoretiska förutsättningar och vad därmed sammanhänger. Men först då man närmar sig emeritusåldern, är tiden inne att på allvar genomtänka problemen och fixera en egen ståndpunkt till dem. Ty först på det stadiet kan det ske med verklig behållning.

Men i den situation, vari jag nu befinner mig, är det icke så lätt som eljest att komma ifrån problemen.

Och detta icke blott därför att det här gäller att särhålla två olika arbetsuppgifter. Utan även därför att bådadera — särskilt den ena, men i viss mån även den andra — äro nya för mig.

Då man växer upp inom en vetenskap, då man där går steg för steg framåt, från de första studentårens elementära receptiva arbete, till allt större självständighet och fördjupning, då kan allting gå bra utan en genomförd vetenskaplig självbesinning. Grunden lägges genom ungdomens lyckliga auktoritetstro, den må nu gälla lärare eller andra auktoriteter. Sedan bygger man själv vidare. Man till-

¹ De frågor jag i dag uppställt under rubriken »juridisk och humanistisk statsvetenskap» gälla således helt enkelt de i professuren ingående läroämnena, icke statsvetenskaperna i den vidare betydelse, som förutsättes exempelvis i den officiella benämningen på Stockholms högskolas juridiska fakultet (»rätts- och statsvetenskaplig») och i namnet »Statsvetenskaplig Tidskrift».

ägnar sig — under egna erfarenheter och under ett allt mer omfattande studium av andras arbeten — oreflekterat det kritiska omdöme, de tanke- och arbetsvanor, som uppgiften kräver; inriktningen, frågeställningen blir någonting självklart. En sund, naturlig instinkt ger under en sådan utveckling ofta en säkrare grundval än den, som skulle vinnas genom en logisk uppröjning av forskningsfältet.

Helt annorlunda ställer det sig för den, som, efter att redan hava vuxit sig in i en vetenskap, tillägnat sig dess åskådningssätt, går över till en annan. Då räcker icke längre den instinkt man halvt omedvetet ledes av; den är snarare ägnad att leda vilse — och detta i högre grad, ju djupare den trängt, ju mera den satt sin prägel på tänkesätt och livsuppfattning. Inställningen för den nya arbetsuppgiften kan svårligen bliva lika naturlig, lika självfallen. Mot de arbets- och tankevanor, som man skall tillägna sig, uppreser sig ej, som under studentåren, blott den elementära friska motsägelselustan, utan de djupare tvivelsmål, den mognare kritik, som bliva möjliga först sedan man blivit hemmastadd på en av vägarna till vetenskaplig sanning. Historikern, som blir statskunskapare och jurist, tvingas vid varje steg till frågor och invändningar, till konfrontationer mellan olika vetenskapers arbetssätt. Han föres — med eller mot sin vilja — mot principdiskussionernas vidder.

Det här för mig varit ett behov att i dag samla mina intryck från denna delvis villsamma färd. Jag säger med avsikt: samla intrycken. Något mera åsyftas ej. Ty jag står fast vid vad jag nyss sade: det är först på ett långt senare stadium som man bör tilltro sig att själv utstaka vägarna.

*

Statskunskapen har i vårt land gamla anor. Välbekant är den skytteanska professuren vid Uppsala universitet, som enligt donationsbrevet var ägnad åt eloquentia och politik. Den politiska sidan av uppgiften blev visserligen länge rätt försummad, men härutinnan skedde 1839 en bestämd förändring, då patronus — Carl Göran Mörner, son till en av de mest framskjutna bland 1809 års män och själv med tiden en betydande politiker — föreskrev, att tyngdpunkten skulle läggas på lärostolens »politiska och historiska del». I

denna anda verkade Olof Wingqvist 1843—61; under hans efterträdare Wilhelm Erik Svedelius kom den nu brukliga termen statskunskap till användning i st. f. den förut vanliga: statistik¹. Jämt ett halvsekel senare, 1889, fick statskunskapen sin andra akademiska lärostol, då Pontus Fahlbecks historieprofessur ombildades till en professur i historia och statskunskap; numera är denna professur reserverad för statskunskapen enbart. Göteborgs högskola fick 1901 sin professur i ämnet (Rudolf Kjellén var dess förste innehavare), och vid denna högskola började Otto Varenius 1907 raden av statskunskapsprofessorer.

Men vad är statskunskapen? Frågan är mycket omdebatterad och det icke blott i vårt land. Inom den anglosaxiska världen tvistas det om vad som rätteligen bör förstås med »political science». Och i Tyskland finnas otaliga förslag till bestämning av vad Politik eller Staatslehre eller Staatswissenschaft i detta ordets trängre betydelse innebär. Staatenkunde, som väl, språkligt sett, närmast skulle motsvara statskunskap, är en term, som man numera sällan möter. Den diskussion, som förts, har — väl till märkandes — icke stannat vid metodiska principfrågor; frågan har gällt själva objektet för statskunskapen, svaren hava således medfört helt olika avgränsningar av arbetsfältet.

Det vore naturligtvis förfelat att i denna situation fråga efter någon a priori given innebörd i statskunskapen såsom vetenskap. Vår avgränsning av de olika vetenskaperna är ju för det mesta ej betingad av absoluta åtskillnader hos objekten, utan snarast en form vi själva skapa för att vinna bästa möjliga översikt och arbetsfördelning inom ett i och för sig enhetligt arbetsfält. Ännu mindre bör det ifrågakomma att bland de olika metoder, som från olika håll förfäktats, träffa ett val, som innebure att den valda metoden skulle vara den enda rätta. Staten är, det står för mig klart, en företeelse, som kan och bör ses ur mångahanda synpunkter. Juristen, historikern, geografen, nationalekonomen, sociologen och vilka som för övrigt ha intresse av dess studium böra vara välkomna. Frågan gäller i all enkelhet: hur bör en professor i statskunskap bedriva sitt

¹ Termen statskunskap anknyter påtagligen till den tidigare ofta mötande termen »notitia statuum (civitatum)» och liknande termer; jfr det tyska Staatenkunde.

arbete? Vad för slags vetenskapliga insatser krävas av honom? Och hur bör den akademiska undervisningen i ämnet bedrivas?

Låt mig först konstatera, att vi vid besvarandet av detta spörsmål från statsmakternas sida fått mycket fria händer. Detta gäller icke blott, som naturligt är, om högskolan, utan även om statsuniversitetet. Så vitt jag kunnat finna, hava statsmakterna i fråga om detta ämne lika litet, som eljest brukar vara fallet, begagnat de tillfällen, som stått till buds, att föreskriva, huru studierna skola bedrivas. Och kanslersämbetet torde vid begagnandet av sin befogenhet att fastställa studieplaner för olika examina lämnat det största spelrum för olika ämnesrepresentanters uppfattningar. Det lär väl ej vara förmätet att i framtiden hoppas på samma förtroende för dem.

Nu hava, som nämnts, dessa uppfattningar varit i hög grad skiftande. Jag avstår från att beröra förhållandena under den tid, då geografin ännu utgjorde en integrerande del av (eller ett bihang till) statskunskapen; W. E. Svedelius' bekanta handbok belyser ämnets dåtida inriktning. Då boskillnaden mellan statskunskap och geografi begynte, framstår, särskilt hos Oscar Alin, statskunskapen med klarare drag. I hans kunskapsfordringar ingingo som huvudbeståndsdelar den svenska statsförfattningens historia, allmän statskunskap enligt Svedelius' handbok, svensk statsrätt, svensk och allmän historia efter 1815, vartill kom ett mera ingående studium av engelskt författningstv. Sitt vetenskapliga intresse koncentrerade Alin, vilken börjat som författningshistoriker, kring nyare politisk historia och positiv svensk statsrätt. Särskilt utpräglat var det intresse han i sitt arbete ägnade åt de rent juridiska problemställningarna. Fahlbäck är statsvetenskapsmannen i detta ords vidsträcktaste betydelse. Till de många strängarna på hans båge hörde bland annat historia, statistik, nationalekonomi, sociologi. I hans akademiska arbete stod vad han helst ville kalla politiken i medelpunkten, men han sökte knyta den tillsammans med statsvetenskapens övriga grenar. Författningen var för honom icke blott ett system av juridiska normer, utan framför allt en samhällsform, som han ville studera i dess levande liv, under tillämpning av samma typologiska betraktelsesätt han använde i sina sociologiska arbeten. Boëthius, historikern, som jämförelsevis sent

övergick till statskunskapen, såg i mångt och mycket med samma ögon som Fahlbeck; måhända i en viss motsättning mot Alin betonade han i sina studieanvisningar »det nuvarande politiska livets gestaltning» som studiets medelpunkt. Hans lärjungar, till vilka även jag får räkna mig, bevara kanske det starkaste intrycket av hans intresse för de grundläggande teoretiska frågorna. Han lade sålunda från första början stor vikt vid studiet av de politiska idéernas historia och formade själv, i anslutning särskilt till Georg Jellinek, en egen allmän statslära. Här beträdde han vägar, som ingen av statskunskapens målsmän i Sverige före honom hade gått. Kjellén förfäktade ett delvis helt nytt program för statskunskapen. Med större bestämdhet än både Fahlbeck och Boëthius men under tydligt intryck från den förre vände han sig mot ett ensidigt statsrättsligt studium av statslivet; han kom därmed att särskilt vända sig mot den av Alin ledda skola, från vilken han själv utgick. Men tyngdpunkten i hans program låg icke här. Vad han framför allt hävdade var, att staten icke uteslutande fick studeras såsom politisk organisation. Detta innebure, menade han, en förtunning av statsbegreppet, som ej gjorde rättvisa åt den på mångahanda olika sätt verksamma kraft, som den moderna staten utgjorde. Han drog in även geografiska, etnografiska, ekonomiska, sociala, utrikespolitiska synpunkter för att vinna den ledande helhetsbild av nutidens stater, som för honom var ett trängande behov. Och detta icke så, att dessa synpunkter användes uteslutande till att bättre belysa den politiska organisationen. Han vägrade över huvud att erkänna denna såsom statskunskapens centrum. De olika synpunkterna voro för honom likvärdiga vid belysningen av »staten såsom livsform». Gränström var Kjelléns lärjunge, Wallengren Fahlbecks. Båda togo starka intryck av sina lärare, men för båda stod, såvitt jag ej missuppfattat dem, författningslivet i medelpunkten. De voro ense om att med Fahlbeck och Kjellén avvisa ett utpräglat statsrättsligt betraktelsesätt. De lade båda — kanske särskilt Gränström — vikt vid ett historiskt studium av författningen. Därjämte anlades — det gäller framför allt Wallengren — ett typologiskt betraktelsesätt, med utgångspunkt i ett komparativt studium av olika länders författningsliv. Jag tror mig ej missuppfatta min kollega vid Uppsala universitet, professor Brusewitz, om jag säger, att

han i stort sett följer samma linjer. Skall jag till sist fördrista mig att söka med få ord karakterisera min företrädares inriktning såsom akademisk lärare, sker det måhända bäst med en erinran, att Varenius utgått ur Alins skola. Det historiska betraktelsesätt i avseende på statskunskapens uppgifter, som är tradition i vårt land, har i honom haft en övertygad anhängare. Detta historiska intresse har han framför allt inriktat på det stycke rättsordning, som författningen utgör. Att, särskilt med historiens hjälpmedel, rätt uppfatta gällande rätt — Sveriges och andra länders — har för honom varit den centrala uppgiften, och säkerligen har han i en alltför långt gående emancipation från juridiska tankevanor sett en förlust för den vetenskap han företrätt.

Då jag söker göra klart för mig, vilken av dessa linjer man har att följa, bli för mig två synpunkter vägledande. Den ena ligger i kravet på en sådan avgränsning, att ämnet kan få en verkligt vetenskaplig hållning. Där en disciplin upptagits i den akademiska organisationen, måste man förutsätta, att den omfattar en krets av vetenskapliga arbetsuppgifter, som just inom den disciplinen kunna lösas bättre än på andra håll. Då universitet och högskolor sätta sina professorer till vetenskapligt arbete, och då deras alumner skola uppfostras till sådant arbete, kan det icke på någon punkt vara meningen att det arbete, som bedrivs, icke skall ha i djupaste mening vetenskaplig prägel. Och fastän varje vetenskap naturligen måste söka stöd hos andra och utnyttja deras resultat, måste man därutöver antaga, att det vetenskapliga arbete, som är disciplinens egentliga föremål, icke inom någon annan vetenskap finner en mera sakkunnig, mera djupgående behandling.

Den andra huvudsynpunkten antydes med frågan: vad är syftet med den akademiska undervisningen i statskunskap? Härom kan i korthet sägas, att statskunskap väsentligen studeras av tre olika kategorier (bortsett från dem, som inriktat sig på fortsatt vetenskapligt arbete). För det första blivande lärare i historia eller — vid vissa slags läroanstalter — statskunskap, medborgarkunskap o. d. Jag påpekar särskilt, att gällande bestämmelser förutsätta, att statskunskapen bedrivs så, att examensmeriter däri ge ökad kompetens för historiska lärarebefattningar. För det andra blivande tidningsmän och andra, vilkas verksamhet skall knytas till samtidens poli-

tik. För det tredje blivande statstjänstemän. Filosofie kandidatexamen får ju nämligen hos oss ersätta den statsvetenskapliga examen, som finnes i åtskilliga andra länder.

Statsvetenskapens mål måste vara ett studium av staten. Att fasthålla vid den begränsning, som ligger häri, innebär på intet sätt ett förbiseende av att kunskapen om staten på mångfaldigt sätt sammanhänger med kunskapen om andra samhällsliga företeelser. Det är otvivelaktigt ur många synpunkter fruktbarande att betrakta staten såsom blott — för att använda en inom sociologien vanlig terminologi — en av de gruppbildningar, den mänskliga samlevnaden framkallar, att iakttaga, hurusom likartade krafter göra sig gällande i statslivet och annorstädes, och t. o. m. att, i den mån man tilltror sig att finna lagar för samhällsutvecklingen, konstatera gemensamma sådana för statsliv och annat samhällsliv. Statskunskapen bör med uppmärksamhet följa dessa forskningar och draga nytta av dem, men det kan ej — fastän dessa forskningsgrenar ännu äro ytterst sparsamt företrädade vid våra universitet — vara dess uppgift att självt sysselsätta sig med deras föremål annat än då det gäller att direkt fatta statens liv i ögonsikte. Detta så mycket mindre, som det skulle innebära, att en redan förut tillräckligt omfattande vetenskap grepe in på ett arbetsfält, där resultat av värde ej kunna nås utan en mycket gedigen vetenskaplig utrustning, som för arbetet i övrigt är tämligen överflödig — jag tänker på etnografi, religionsvetenskap, psykologi o. s. v. — och där man utan sådan utrustning mycket lätt går vilse. Från statskunskapens sida får man inskränka sig till att uttala, att det för dess arbete skulle vara av värde, om de forskningar, som gå under namn av sociologi, socialpsykologi o. s. v., finge ett starkare rotfäste i vårt land än de nu hava.

Det lär icke med rätta kunna påstås, att med denna begränsning ett naturligt sammanhang skulle bliva brutet. Statslivet är en företeelse av den betydelse, att det ensamt för sig utgör ett värdigt föremål för en vetenskap. Varje år, som går, är ägnat att alltmera inprägla denna sanning i vårt medvetande. Eller är det icke så, att alla de framsteg, som den moderna utvecklingen hopar över mänskligheten, förena sig om att utveckla statens makt och betydelse? I ojämförligt högre grad än någonsin förr har staten — för att nyttja Thomas Hobbes' så ofta citerade terminologi — blivit den store

Leviathan, som hos sig samlat de mest olikartade former för mänsklig samverkan.

Men här kräves ytterligare en begränsning. Jag kan icke uttrycka den bättre än med de ord, med vilka Johan Skytte, den skytteanska professurens stiftare, definierade politiken såsom vetenskap: den hade att sysselsätta sig med »alla de stycken, som i det världsliga regementet hända och förefalla kunde». Med dessa ord pekades på staten såsom politisk organisation, staten såsom bärare av den särskilda auktoritet, som utmärker den till skillnad från andra samhällen, såsom bärare av vad man kallar statsmakten. Det är en fråga för sig, hur denna auktoritet skall uppfattas — om den är en faktisk makt enbart, liksom den vilken utövas av en trust, en storbank eller en arbetareorganisation, eller om den vilar på en människornas förpliktelse beslätad med den som moralens bud pålägger dem. Den frågan förtjänar väl övertänkas, och i vår tid, då så mycket vacklar, är den sannerligen icke blott ett teoretiskt spörsmål, utan en kulturfråga av första ordningen. Men statskunskapen kan, tyckes det mig, tryggt utgå från det obestriddiga faktum att staten faktiskt framträder med en dylik auktoritet, en »tvångsmakt», som man brukar uttrycka det — hur man än vid en närmare analys vill föreställa sig dess väsen. Den stannar inför detta faktum. Den konstaterar dess omätliga betydelse, på gott och ont, i all kulturutveckling, och studerar, hur denna makt, detta regemente är uppbyggt: maskineriet, samspelet av olika viljor, som håller det hela tillsammans. Detta — och intet annat — är i min tanke uppgiften. Kjellén gav åt statskunskapen en alltför vid omfattning, då han lät studiet gälla även varjehanda andra sidor av statens liv. För den, som, i likhet med Kjellén, i staten såg ett levande väsen, en organism, och som på denna organism menade sig kunna tillämpa lagar beslätade med naturlagarna, blev väl forskningsföremålet först genom denna utvidgning en naturlig enhet. Att röra sig med forskningsmetoder från en mängd skilda vetenskaper blev från denna utgångspunkt en bjudande nödvändighet. Jag kan för min del icke se staten med Kjelléns ögon. För mig står det därför som det naturliga, att olika vetenskaper alltefter sina förutsättningar sysselsätta sig med dess olika sidor. Det är visserligen en nyttig sak, att tillbörlig kontakt upprätthålles; här som eljest inom vetenskapens värld. Men den

vetenskap, som liksom uttömmar sin uppgift i att skapa en syntes av andra, den löper risken att icke bliva någon vetenskap alls. Att åstadkomma dylika synteser, det är en värdig uppgift för sällsynta forskare av universella mått, med fast förankring på många håll. Men det är icke en naturlig uppgift för det ordinära vetenskapliga arbetet eller för de akademiska studierna, försåvitt de skola hålla sig på en vetenskaplig nivå.

Alltså: staten som politisk organisation. Man kan förstå, att Kjellén, som utformade sitt program för så länge sedan — det är mera än 10 år, som ha gått sedan dess —, kunde hava en känsla av att arbetsfältet var trångt. Även den, som icke liksom han fängslats av andra vyer, kunde måhända då tycka, att det icke var så synnerligen mycket att göra på detta område. Det europeiska författningsslivet hade i rätt hög grad stabiliserats. Staternas styrelse hade utvecklats i vissa typiska former och omfattades i stort sett med förtroende. En viss communis opinio ifråga om de naturliga formerna för modern statsstyrelse hade utformats. Problemen trängde sig icke fram; man kunde nästan få leta efter dem. Hur har icke allt detta förändrats på kort tid! Parlamentarismen har gjort sitt segertåg, men har samtidigt ställts under livligare diskussion än kanske någonsin, därför att vissa väsentliga förutsättningar för systemet mångenstädes brustit. Symptomatiskt för oron är intresset för folkviljans manifestation i andra former än genom parlamentsval. F. ö. står själva folksuveränitetens idéer, som så småningom hade ingått i det allmänna medvetandet, under allvarlig debatt; både teoretiskt och praktiskt angripes den. Statsverksamhetens våldsamma ansvällning väcker nya problem till liv. Frågan om förhållandet mellan staten och de enskilde har blivit brännande. Och en annan fråga är den: hur skall det gå till att inom en verksamhet av så gigantiska mått som den moderna statens åstadkomma en planmässig ledning, nödig enhet och på samma gång tillbörlig omsorg i alla avgöranden — så att ej statens makt utlämnas åt obehöriga. Frågan om förhållandet mellan demokrati och byråkrati, frågan om centralisation och decentralisation höra till detta problemkomplex. Och så till allt detta de nya internationella aspekterna: statsmaktens begränsning genom internationella förbindelser (jag erinrar blott om skyddet för nationella minoriteter, om stor-

maktens kontroll över mindre och svagare) och de trevande försöken, på många olika linjer, till uppbyggande av överstatliga ordningar: nationernas förbund, den panamerikanska unionen; där till det allt livligare sökandet efter utvägar till det alltför sönder-splittrade Europas enande under en eller annan federalistisk form. Och bakom allt detta: den yngsta generationens realistiska, illusionslösa blick, för vilken staten blivit en inrättning som alla andra, som kallt bedömes efter vad den förmår och hänsynslöst vrakas, om den ej håller måttet.

I sanning: staten som organisation är ett rikt ämne och ett ämne fullt av det djupaste allvar. Jag tänker då — det visa redan de gjorda antydningarna — icke blott på författningens liv i trängre mening. På en tid, då spänningen mellan monarki och demokrati stod i intressets brännpunkt, var detta det förhärskande problemet. Nu för tiden kan icke statskunskapen sluta till ögat för att minst lika viktiga, stundom viktigare problem möta på förvaltningens område. Den bör försöka vara ej blott vad tyskarna kalla Staatslehre, utan även vad de kalla Verwaltungslehre. På många håll i Tyskland är man intresserad av att finna en naturlig, fast form för detta studium. Även inom den anglosaxiska världen visas, om jag ej misstager mig, på senare tid ett ökat intresse för denna sida av »the political science». Det är gammal tradition i svensk statskunskap att icke släppa förvaltningens område helt ur sikte, men månne det icke stundom varit något styvmoderligt behandlat? I varje fall har den rent vetenskapliga behandlingen av hithörande ämnen varit ytterst knapphändig. Jag skulle finna det naturligt, att man satte in större energi på denna punkt. Med allt erkännande av det goda, som redan utträttats — särskilt i vår förvaltnings äldre historia —, vill jag starkt understryka, hur mycket som är ögjort. Låt oss få en bild av vår byråkratis ställning i samhället, dess allmänna habitus, dess förhållande till regering och demokrati, dess betydelse och inflytande. Låt oss ha blicken öppen för idéströmningarna inom förvaltningens värld såväl som inom politiken. Låt oss studera de organisatoriska problem, som där uppträda — det är ett värdigt sidostycke till studiet av riksdagens organisationsformer. Låt oss få vår centralförvaltnings egenartade struktur bättre belyst. Låt oss få ett fastare grepp på vad våra länsstyrelser betyda i levande livet. Låt

oss få den kommunala förvaltningens nu så brännande organisationsproblem närmare belysta. Detta är blott några på måfå valda exempel, som lätt kunde mångfaldigas. — En särskild anledning att vidga studiet i denna riktning ha vi däri, att så många av våra alumner faktiskt i statskunskapsstudiet söka en förberedelse till verksamhet inom förvaltningen.

Det är för övrigt icke blott till förvaltningslivets område, som det stundom alltför ensidiga författningsstudiet behöver utvidgas; det måste också — det är redan antytt — taga fasta på staternas förbindelser. Icke, såsom Kjellén ville, för att studera staternas mellanhavanden i och för sig — det är historiens uppgift. Men för att spana efter ansatserna till nya ordningar över staterna av samma typ som de.

Statskunskapens viktigaste redskap är, så vitt jag med mina förutsättningar kan förstå, den historiska metoden.

Men naturligtvis får det historiska arbetssättet en särskild prägel på statskunskapens område. Först och främst: statskunskapens mål är att förstå nutidens statsliv. Därför kan den icke sysselsätta sig med andra historiska undersökningar än dem, som avse förutsättningarna för nutidens politiska organisation eller eljest kunna tjäna till att belysa denna. Det förbises härvid ej, att denna gräns är vag och i många fall måste bli godtycklig — jag vill ock betona, att även skenbart långt avlägsna undersökningar väl kunna tjäna det syfte, jag antytt. Principiellt måste likväl gränsen fasthållas.

Betraktelsesättet blir också i viss mån ett annat, i och med den komparativa inriktning, som statskunskapen aldrig kan släppa, icke ens då den närmast sysselsätter sig med ett rent konkret ämne. Särskilt då den inlåter sig på historiska uppgifter, ligger det enligt min tanke mindre vikt uppå att fastställa det historiska händelseförloppet i dess konkreta gestaltning än att klart uppfatta sammanhanget i företeelserna, olika inrättningsars och förhållandens växelverkan o. s. v. Ty det är egentligen sådana rön som komma till nytta vid den allmänna belysning av statslivets företeelser, som statskunskapen eftersträvar. Till utredningen av sammanhanget i företeelserna hör icke minst klarläggandet av det sätt, varpå människorna under olika tider betraktat statslivet. Här ligger ofta nyckeln till den djupare förståelsen. Jag syftar icke blott på utred-

ningen av tänkarnes olika systemer, utan även och i synnerhet på de ofta mycket svåråtkomligare åskådningssätt, som under olika tider varit *communis opinio* för dem, som verkat i statslivets praktiska uppgifter — de synpunkter, som vi alla röra oss med såsom självklara och vilkas beroende av växlande tidsförhållanden därför så lätt undgår oss.

Att statskunskapen principiellt skall ägna sig åt statslivet i dess konkreta gestaltning är för mig självklart. Politiska sedvanor och åskådningar, ekonomiska och sociala förhållanden, gruppbildningar bland medborgarna, gällande rättsregler — det är faktorer, som i lika mått förtjäna beaktande, eller rättare sagt: som alla förtjäna beaktande i mån av den styrka, med vilken de faktiskt göra sig gällande i det levande livet. Det har ofta tvistats om den betydelse, som härvid hör tillmätas åt rättsstudiet: i vad mån skall statskunskapen vara stats- resp. förvaltningsrätt eller folkrätt? Det beror på den roll, som rätten faktiskt spelar. I ett land, vars offentliga rätt griper in i de aktuella maktförhållandena och reglerar förhållandet mellan tävlande samhällskrafter, och där dessa rättsregler också faktiskt efterlevas, där kommer rättsstudiet på ett annat sätt i förgrunden, än i ett land där detta ej är händelsen. I ett land, vars författning framför allt syftar till att reglera maktförhållandet mellan konung och riksdag, måste rättsstudiet förlora betydelsen för statskunskapen, om den politiska utvecklingen går därhän, att denna motsättning icke längre behärskar statslivet. Detta är fallet hos oss. Och under alla omständigheter måste rättsstudiet för statskunskapen så till vida få en egenartad prägel, att dess yttersta mål dock icke är att svara på den fråga, som för all rättsvetenskap är A och O: vad är rätt i den eller den frågan? Statskunskapen är i allmänhet nöjd, om den får klargjort, vad som allmänt anses för gällande rätt, om den kan fixera vad det är för rätt som faktiskt tillämpas.

Men under alla omständigheter gäller att statskunskapen icke kan avvara statsrätten och icke heller förvaltningsrätten och folkrätten — antingen den utnyttjar deras resultat eller själv griper in på deras område. Helt och hållet frigöra sig från juridiskt betraktelsesätt kan icke gärna den, som bedriver statskunskap. Man tappar bort något av det väsentligaste i allt statsliv, något av det som djupast sett bär upp det i människornas sinnen och något av det som

gjort den moderna staten till vad den är, om man förlorar ur sikte, att det tillika är ett stycke rättsliv, att det är rättsregler, som gripa in i den politiska kampen och i förhållandet mellan staten och de enskilde, liksom de reglera enskildas tvister, och sålunda även på detta område, om än på ett ofullständigt sätt, söka giva suum cuique. Att så skett, är en kulturföreteelse av så stor märklighet, att statskunskapen ej får försumma att ägna tillbörlig uppmärksamhet åt de vägar, efter vilka rätten här har gått fram. Allra minst vore detta befogat i vårt land, vars politiska liv, så långt vi kunna se tillbaka, alltid varit på ett särskilt sätt präglad av rättstankar.

*

Statskunskapen måste sålunda gå hand i hand med statsrätt, förvaltningsrätt och folkrätt, då den studerar rätten, i den form vari den faktiskt gjort och gör sig gällande, i rättsuppfattning och praxis. Humanisten och juristen hava här gemensamma intressen, ehuru visserligen deras arbete i vissa hänseenden gestaltar sig olika. Så t. ex. ägnar törhända juristen sin uppmärksamhet åt spörsmål, som för humanisten te sig betydelselösa. Humanisten måste ju anlägga en mera kvantitativ synpunkt; för juristen står rättsfrågornas betydelse ej i samma direkta förhållande till deras förekomst i praktiken. Där en mera inträngande analys av rättsreglernas innebörd samt deras systematiska och logiska sammanhang behöves, är också juristen närmast till att lösa uppgiften; särskilt tänker jag här på sådana grenar av den offentliga rätten, som icke kunna rätt förstås utan sammanställning med privaträtten. Observeras bör dock att den s. a. s. elementära förståelsen är lättare inom den offentliga rätten än på andra områden. En annan skillnad ligger däri, att för humanisten främmande länders offentliga rätt får en annan, merendels större betydelse än för juristen.

Men liksom humanisten vid studiet av normsystemen till en viss grad måste vara jurist eller behöver juristens hjälp, så gäller det på andra områden, att juristen måste vara humanist eller anlita hans hjälp. Jag syftar här naturligtvis på studiet av den verklighet, med vilken den offentliga rättens normer stå i sammanhang. Att juristen här icke kan undvara humanistens synpunkter, det är en sats, som många gånger i polemisk tillspetsning riktats mot statsrättens måls-

män från den politiska vetenskapens sida; Laband har särskilt stått i skottlinjen. Men ungefär samma sak har också otaliga gånger sagts beträffande andra grenar av rättsvetenskapen. Numera behöver den knappast predikas för juristerna av utomstående. Ty det är, så vitt jag förstår, ett inom alla grenar av rättsvetenskapen fullt ut erkänt krav, att dess arbete skall byggas på ingående förtrogenhet med de levnadsförhållanden, i vilka rättsnormerna ingripa¹. Detta av varje handa olika skäl, främst därför att endast ett sådant studium röjer de betydelsefulla problemställningarna och giver de rätta måtten samt förebygger onyttiga undersökningar, om påvens skägg, men även därför att livets faktiska sedvänjor och förhållanden i flere situationer — som här ej ens kunna antydås — måste tillerkännas en betydelse besläktad med själva rättssatsernas. Och dessa levnadsförhållanden äro för den offentliga rättens målsmän i huvudsak just de, som statskunskapen har att klarlägga.

Emellertid: förr eller senare stå de två — juristen och humanisten — vid den punkt, där vägarna skiljas. Det är juristens Rhodus. Hic Rhodus, hic salta! Jag syftar naturligtvis på det stadium i undersökningen, där juristen — efter att hava studerat rättsutvecklingen, rådande rättsuppfattning och rättspraxis och efter att hava orienterat sig i de praktiska levnadsförhållanden frågan gäller — har att besvara frågan: vad är rätt? Detta är för honom det egentliga målet, till vilket allt det föregående blott är förberedelser. Det är här; som hans vetenskaps egenart — att vara en normvetenskap — fullt tydligt framträder. Mätte detta icke uppfattas så, som om jag i något slags skråhögfärd ville förmena andra att fuska i hantverket. Vad jag vill hava sagt är endast, att detta är en fråga, på vilken statskunskapen icke behöver ge svar — dess resultat bli även dess förutan helgjutna.

Hur bär sig då juristen åt, när han skall taga detta steg? Jag talar icke här om de enkla fallen, då det blott gäller att subsumera ett typiskt fall under en klar och tydlig regel. Jag talar om de fall, där resultatet måste vinnas på något slags omvägar. Det säger sig självt, att nykomlingen i juristskrået med särskild iver måste efterforska denna skråets yppersta färdighet. Därvid ter sig emellertid

¹ Den Kelsenska skolan kan dock, med sitt skarpa betonande av normvetenskapens egenart, i viss mån sägas utgöra ett undantag.

situationen i förstone rätt förvirrande. Långt ifrån att i denna svåra fråga finna någon allmänt antagen lära, möter han i praktiken — jag menar i den vetenskapliga litteraturen — ofta ett förfarings-sätt, som tyckes helt principlöst, i teorien däremot — i undersökningar, som ägnas åt juridikens metod — en mångfald av olika meningar, stundom vitt åtskilda. Och liksom för att hans förvirring skall ökas, påminnes han esomoftast om att den vetenskap, som uppbyggts på principiellt felaktig grund, också är värdelös. Miss-tager jag mig icke, är diskussionen just nu ovanligt livlig. Då lagen tigger, skola vi då röra oss med analogier ur det som otvivelaktigt är gällande lag? Vilka äro i så fall principerna för analogiserandet? Skola vi tillerkänna sedvanan en normerande kraft? I så fall under vilka förutsättningar? Då vi söka att ur lag och sedvana leta oss fram till principer gemensamma för olika rättsregler, hur långt kunna vi gå och hur skola vi bära oss åt för att ej förfalla till fördärlig rättskonstruktion — Begriffsjurisprudenz, som det heter i Tyskland? Skola vi kanske ty oss till någon sorts aprioriska rätts-principer, en rationell rätt, idéer om rätt och orätt, som icke behöva stödjas på den positiva rätten utan leva sitt eviga liv oberoende av denna. Eller få vi kanske resignera och låta domaren — och där-med även vetenskapsmännen — lita till sin egen känsla av vad sam-hällets väl kräver? Skola vi måhända rent av låta honom fritt skapa rätt, såsom regeringar och parlament? Eller skola vi gå ända där-hän, att vi säga, att idén om en gällande rättsordning, vars inne-börd skall utforskas, i grunden är en chimär?

Man kunde frestas att stanna vid det omdömet, att allting här flyter, och misströsta om möjligheten av vederhäftigt rättsvetenskapligt studium. Men rättsvetenskapen fortsätter lugnt sitt arbete; stundom på ett sätt, som kan ge intryck att den saknar principer, och i varje fall oftast utan att dess principer så synnerligen noga preciseras. Hur livligt man än behjärtar värdet av de principiella under-sökningarna och önskvärdheten att icke tappa sådana synpunkter ur sikte, kan man dock icke finna det annat än riktigt, att rättsvetenskapen sålunda visar prov på vad Jhering en gång har kallat *Mut der Ungründlichkeit*. Den som kommer från andra vetenskaps-fält erinrar sig gärna, hurusom det även annorstädes än inom juri-diken förekommer, att en vetenskap frodas och utvecklas utan att

klarhet vunnits om dess yttersta utgångspunkter, och han tänker kanske på det trösterika förhållandet, att vetenskapernas utveckling gått stadigt framåt genom att den yngre generationen byggt på den äldres resultat, under det att livssyn och filosofisk uppfattning ständigt förskjutits. Det lär utana våda kunna antagas, att det vetenskapliga arbete, i vilket den logiska renodlingen av utgångspunkten ersättes av juridisk smak och takt, icke skall befinnas vara förgäves.

Adepten är emellertid icke tillfredsställd med hänvisningen till juridisk smak och takt — ty vad äro de annat än djup förtrogenhet med rättslivet, inlevelse i rådande rättsuppfattning, på lång erfarenhet grundad känsla för domarens och vetenskapsmannens samhällsuppgifter? Särskilt svårt är det att med säkerhet utstaka sin väg inom den offentliga rättens område. Ty för den, som här skall ge svaret på frågan: vad är rätt?, möta svårigheter, som knappast hava sin fulla motsvarighet på andra rättsområden.

Låt mig i korthet antyda vad jag här åsyftar.

Först och främst: i den offentliga rätten ligga de yttersta och mest omtvistade principfrågorna på sätt och vis närmare till, äro de svårare att kringgå än på andra rättsområden. Man tvingas oftare än annorstädes att taga position till sådana frågor som statens väsen uppfattat ur juridisk synpunkt, begreppen subjektiv och objektiv rätt, den rättsliga naturen av statens och de enskildes inbördes rättigheter och skyldigheter o. s. v. Man kan ej undgå dem, ty inom statsrätten behöves lika väl som annorstädes ett visst mått av rättskonstruktion, som fyller ut luckorna i vad som ostridigt är rätt. Endast därigenom blir den offentliga rätten verklig rättsvetenskap.

Låt mig vidare framhålla, att den offentliga rättens målsmän i detta arbete måste undvara ett redskap, som i andra juristers arbete faktiskt alltid spelar en mycket stor roll, låt vara, att det uppträder under olika namn. Man talar ibland om »sakens natur», ibland om »rättsmedvetandets krav», ibland om analogi o. s. v. Men i många fall är det — i varje fall rent psykologiskt sett — knappast fråga om annat än att draga slutsatser från den grundläggande tanken, att rättsordningen måste antagas eftersträva vad som för oss ter sig som rättvist. Rättsordningen är till för rättens skull, för att förverkliga den »riktiga rätten». Till detta hör framför allt, att man får

utgå ifrån att det som är lika skall behandlas lika. Så får det ju visst icke alltid resoneras inom privat-, straff- och processrätt, så visst som på alla rättsområden lämplighetssynpunkter fått göra sig gällande jämte rättstankarna. Men *oftast* är dock tankegången berättigad — och den kommer flitigt till användning. Med den offentliga rätten förhåller det sig helt annorlunda. Den behärskas i huvudsak av helt andra tankar. Grundlagarna och de källor, med vilka vi sysselsätta oss i förvaltningsrätten, hava icke till sitt väsentliga syfte att skapa ett tillstånd av rättvisa, utan att åvägabringa den ordning, som för det allmännas trivsel ter sig som lämpligast och nyttigast. Och i den mån man dock trots allt inom den offentliga rätten kan få lov att röra sig med vad man kunde kalla elementära rättsidéer, så framträder den svårigheten, att dessa äro så mycket svårare att fixera, så mycket mera omtvistliga till sin innebörd, då det gäller offentlighetsrättsliga förhållanden, än då det gäller att bestämma vad som är rätt man och man emellan.

Härmed sammanhänger nu den rent praktiska svårigheten, att man på väsentliga områden av den offentliga rätten icke har det stöd i praxis, som erbjudes inom andra grenar av rättsvetenskapen. Den offentliga rätten tillämpas likaväl som annan rätt. Men tillämpningen är av annan art. Då konungen, statsråden, riksdagen, riksdagsutskottet o. s. v. tillämpa grundlagarna eller då ämbetsmän och myndigheter tillämpa förvaltningsrättsliga författningar, så är det merendels något annat än då domaren tillämpar lagen. Domarens avgörande är — bortsett från undantagsfall, som ej rubba helhetsbilden — alltid uttryck för en rättslig nödvändighet. Domen grundar sig på överväganden som icke gälla vad som är lämpligt, utan vad som är rätt. Rättsvetenskapsmannen, som studerar en dom, vet således alltid, att den jurist, som fällde domen och som alltså stod inför samma fråga som nu sysselsätter honom, för sin del ansåg, att gällande rätt påkallade just detta avgörande, intet annat. Då konung, riksdag, myndigheter träffa avgöranden inom den offentliga rättens område, stå de — icke alltid, men oftast — i en annan situation. De hava, i motsats till domaren, vidsträckta områden, inom vilka de icke hava att tillämpa några rättsregler, utan endast och allenast handla efter sin uppfattning om vad som är lämpligt och nyttigt. De hava således ofta en helt annan frågeställ-

ning än vetenskapsmannen; de giva genom sina avgöranden icke svar på den fråga, som han ställer sig. Och vetenskapsmannen skulle mången gång råka alldeles vilse, om han förbisåge denna distinktion. Detta gäller såväl statsrätt som förvaltningsrätt¹.

Med detta är nu för ingen del sagt, att icke även inom förvaltningsrätten — och inom statsrätten ock — förekomma avgöranden, som i så måtto äro besläktade med domstolarnas, att sedan rättsfrågan är klar, tillämpningen också är eller bör vara given. Men även där detta är fallet, gäller på vidsträckta områden — jag tänker här egentligen på statsrätten — att avgörandena faktiskt ofta icke fattas under den känsla av förpliktelse att oberoende av alla andra hänsyn finna det rätta, icke i den med vetenskapens egen anda besläktade anda, som vetenskapsmannen med rätta förutsätter hos domarne. Korteligen sagt: den offentliga rättens målsmän måste på stora områden undvara det på ömsesidig förståelse och på gemensamhet i synpunkter byggda samarbetet med rättstillämpningen.

Denna brist är även i ett annat hänseende av betydelse. Liksom rättsvetenskapsmannen i allmänhet hämtar stöd hos praktikern, så vet han med sig, att han å sin sida kan påräkna uppmärksamhet från dennes sida. Man torde kunna påstå, att detta förhållande framträdér mycket utpräglat i vårt land nutilldags. Kan således den vetenskapsman, som talar till domarne, arbeta i det livande medvetandet att själv medverka i rättsutvecklingen, så ställer sig saken annorlunda för den som har att utlagga statsrätten för riksdagsmän och statsråd. Jag skall icke överdriva, och det vore förvisso orätt att förbise den känsla för grundlagens helgd, som tack vare en djupt inrotad rättskultur gör sig gällande även i vårt politiska liv. Skillnaden är dock omisskännlig och den är naturlig. Vi skola icke tala om, hur det går till, då folkkrätten höjer sin späda stämma i makternas rådslag och konflikter.

Och låtom oss nu lägga märke till att man om den bristande

¹ Kanske kan det i detta sammanhang vara anledning att påpeka, att det t. o. m. gäller på ett sådant område som den s. k. förvaltningsrättskipningen; regeringsrättens besvärsprövning avser visserligen oftast, men ingalunda alltid rättsfrågors bedömande; medan t. ex. Tysklands förvaltningsdomstolar principiellt äro avskurna från att bedöma de avgöranden, som förvaltningsmyndigheterna företagit inom området för sitt »freies Ermessen»; är regeringsrättens prövning på en gång rätts- och lämplighetsprövning.

harmoni, som sålunda gärna vill uppstå mellan statsrättens uttolkare och dess tillämpare, icke utan vidare får säga, att vetenskapen dock skall gå sin väg utan hänsyn till den praxis som den anser felaktig och obekymrad om att dess meningar icke bliva tillfullo beaktade. Det är riktigt till en viss grad, men icke obetingat. Det gäller om all rättsvetenskap, att den kan komma i så flagrant motsättning till praxis, att man — med allt erkännande av resonemangens logiska halt — icke blott nödgas konstatera dess praktiska ofruktbarhet, utan även måste säga, att den rent principiellt är förfelad, att den har gått vilse. Ett visst mått av hänsynstagande till gängse rättsåskådningar och till praxis, även där den utvecklats sig contra legem, måste nämligen rättsvetenskapen alltid taga. Men denna grundregel har statsrättsläraren särskilt anledning att erinra sig. Enär på hans område den rena teorien och praxis gärna peka mera isär än annorstädes, blir för honom uppgiften att med ömdöme och takt välja den rätta ståndpunkten under tillbörligt hänsynstagande åt båda hållen särskilt maktpåliggande. Mer än för andra gäller för honom det svåra bud, utan vars iakttagande dock all rättsvetenskap förlorar sitt rotfäste: att ej vara *för* logisk, *för* rätlinjig.

Söker jag för statsrättens del draga konklusionerna av det sagda, så kan det icke ske annorlunda än genom att ytterligare understryka den gemensamhet, som dock förefinnes mellan dess och statskunskapens inriktning. Jag vill icke överdriva, och jag vill för ingen del hava uttalat, att statsrätten skulle få släppa sin väsentligaste uppgift: att säga vad som är rätt. Hur svår uppgiften än må te sig, har den ej rätt att — som statskunskapen — här draga sig undan. Den får ej sätta kunskapen om det som är framför kunskapen om normen, om det som enligt rättsordningen bör vara. Men vad jag vill hava sagt är, att statsrätten måste gå till detta värv först sedan den i högre grad, än man på andra rättsområden kan kräva, fördjupat sig i det levande livets förhållanden, i rådande praxis och rättsåskådningar, och att då den fattar sin position, det måste ske under det mest varsamma hänsynstagande till vad faktiskt sker. Den måste — med andra ord — i varje sin arbetsuppgift vandra lång väg tillsammans med statskunskapen, innan den slår in på de vägar, den har att gå ensam.

Även för förvaltningsrättens del har man, särskilt med hänsyn till dess aktuella läge i vårt land, anledning att göra liknande reflexioner.

Förvaltningsrätten är som bekant hos oss mycket knapphändigt bearbetad. Vi hade visserligen i äldre tid en rätt utvecklad förvaltningsrätt, anknuten till den tidens förvaltningsinrättningar. Den gick under namn av kameral-, ekonomi- och politirätt o. s. v. och behandlade de rättsförhållanden, som karakteriserade vårt förvaltningssystem under grundskatternas, boställesnas, indelningsverkets, fastighetsbesvärens och skråväsendets tid¹. Av detta system återstår emellertid nu blott rudiment — och förvaltningsrätten har i viss mån förkrympts med systemet. Den moderna förvaltningen — om vars utveckling jag redan tidigare erinrat — har ej blivit i tillnärmelsevis samma mån bearbetad och upptager ej heller i de akademiska studierna tillnärmelsevis samma utrymme som dess äldre motsvarigheter. Man förstår det så väl. Det var ju så mycket av gamla oändligt invecklade förhållanden, som upplöstes. Den nya förvaltningen tycktes uppbyggd efter enklare och klarare linjer, mindre sammanvävd med den enkildes liv och leverne, mera avlägsen från det privata rättslivet. Som sagt: man förstår det. Men likafullt bekänner jag utan tvekan min anslutning till dem, som kräva en väsentligt mera energisk bearbetning av den moderna förvaltningsrätten än den som hittills presterats. Jag skulle också anse det vara på sin plats, att ämnet finge ett större utrymme inom de akademiska studierna — vore det ock (om så befinner sig nödvändigt) på statsrättens bekostnad.

Vad är det då, som det här gäller att uträtta? Icke bara att genomplöja de olika grenarna av förvaltningsrätten och kommentera de regler, som där gälla — det kan ofta nog med fog sägas, att denna uppgift är så pass enkel, att den naturligt löses i praxis utan något vetenskapligt biträde, och för övrigt också att hithörande regler mången gång äro underkastade så snabba och genomgripande förändringar, att vetenskapen icke gärna kan följa med. Hur hoppöst föråldrade äro icke av denna anledning t. ex. Blombergs och Asks förvaltningsrättsliga arbeten! Vad det kommer an på är fast-

¹ Om dessa ämnens betydelse i de juridiska studierna vid 1800-talets mitt se t. ex. Olivecrona i NJA 1886: II, s. 29.

mera att sammanställa de olika företeelserna och gruppera dem efter juridiska synpunkter i syfte — framför allt — att vinna säkrare underlag för bedömande av rättsfrågor, som i jämförelsevis likartad gestalt tränga sig fram inom olika grenar av förvaltningsverksamheten. Man måste — för att tala med finnen Willgren — sikta mot förvaltningsrättens allmänna läror eller — för att använda hävdvunnen juridisk terminologi — förvaltningsrättens allmänna del.

Griper man sig an med sådana arbetsuppgifter — och det är de som för mig i närvarande stund stå som de mest lockande inom professurens arbetsområde — står man ur vissa synpunkter i en gynnsammare position än vid det statsrättsliga arbetet. Man riktar sig ju ej till det politiska livets myndiga makthavare, utan i främsta rummet till ämbetsmannakåren, hos vilken man har rätt att påräkna ett större hänsynstagande till vetenskapens resultat. Men avståndet är, trots allt, mycket större än mellan rättsvetenskapsmännen och domaren. Ty låtom oss komma ihåg, att vad det här mycket ofta gäller är att nå fram till ett rättsligt bedömande av frågor, vilka man i praxis vant sig att behandla som lämplighetsfrågor, eller i vilka man åtminstone i brist på fasta regler ansett sig berättigad att taga efter lägligheten. Hur väl kan det icke hända, att praxis därför kommit att gå i varjehanda olika riktningar? Vad kan man annat vänta, då den fått gå sin väg utan den ledning från doktrinen och — ända till de sista decennierna — från rättskipningen i sista instans, som för domstolarnas rättstillämpning har så stor betydelse?

Även i denna situation gäller givetvis för rättsvetenskapen budet att gå varsamt tillväga. De begrepp och de grundsatser, som man vill få tillämpade, måste formas med stor försiktighet och kritik, på grundval av ett ingående studium av svensk positiv rätt och av svensk praxis. Man stöter där törhända på mången företeelse, som man vore benägen att kritisera såsom logiskt orimlig, främmande för förvaltningsrättens sanna väsen, otillbörligt influerad av privaträttsliga synpunkter o. s. v. Men man skulle — tror jag — misskänna rättsvetenskapens uppgifter, om man här fore för hårdhänt fram. Och det för rättsvetenskapen så naturliga kravet på likformighet får drivas med varsamhet. Man har icke samma befogethet

som på privaträttens område att postulera en enhet, som saknar stöd i rådande rättsåskådning. Vad som kan te sig som den offentliga rättens eviga och obestridliga principer i Tyskland och Frankrike, behöver därför icke gälla hos oss. Här om någonsin är det anledning att allvarligt besinna den sanning, som åtminstone för mig är ovedersäglig: att de juridiska begreppsbildningarna icke äga någon reell existens, att de uteslutande äro redskap, som vi själva efter bästa förstånd tillyxa för att bemästra den positiva rätten, och att de aldrig äro fullt pålitliga utan att vara formade direkt till det bruk, för vilket de äro avsedda.

Så går konklusionen för mig här i viss mån i samma riktning som inom statsrätten. Förvaltningsrätten kan ett gott stycke på vägen göra sällskap med statskunskapen — sådan jag fattar den, omfattande jämväl förvaltningen. Särskilt skulle jag vilja framhålla, att det akademiska studiet av förvaltningsrätten, innan den allmänna delen hunnit växa fram och vinna fotfäste i praxis, rimligtvis måste till icke oväsentlig del ägnas åt en relativt elementär, i möjligaste mån allsidig orientering i förvaltningens konkreta gestaltning. Men lika intimt kan samarbetet här icke på långt när bli. Statskunskapen kan ju för det första aldrig komma att ägna samma intresse åt förvaltningen som åt författninglivet. För det andra ligger det i sakens natur, att de rent juridiska, för statskunskapen främmande frågeställningarna här göra sig mer gällande än inom statsrätten. Och till sist: ju längre förvaltningsrätten kommer i den riktning jag antytt som den väsentliga, dess mer gå utan tvivel vägarna i sär.

Då jag, så som här skett, kunnat hävda intresse- och arbetsgemenskapen mellan juridisk och humanistisk statsvetenskap, har det skett i en stark känsla av att bådadera äro empiriska vetenskaper, låt vara, att den verklighet de avse principiellt är av olika slag, i det ena fallet ett normsystem, i det andra själva samhällsförhållandena. Jag vet väl med mig, att mången inom såväl rättsvetenskapen som den humanistiska statsvetenskapen betraktar detta som ett otillbörligt förtunnande och förytligande av uppgiften. Skulle icke — säges det — statskunskapen kunna höja sig till en kunskap

om statens sanna väsen, och skulle den icke i en sådan kunskap eller annorstädes kunna finna utgångspunkter för ett värdesättande av statslivets företeelser? Skall den icke vara en kunskap både om den ordning som bör förverkligas i statslivet och om den ordning som faktiskt råder? Och från rättsvetenskapens sida frågas med kanske ännu större eftertryck: sträcker sig verkligen vår uppgift icke längre än därhän, att vi skola utlägga en bestående rättsordning, hur den än må vara beskaffad? Är det icke vår sak att giva besked om det som i och för sig är rätt, om rättigheter och plikter som bestå oberoende av rättsordningens gestaltning? Och äro vi icke kallade att från dessa utgångspunkter visa vägen både för lagstiftning och rättstillämpning? Vad blir det eljest — säger man — av rättens och rättsvetenskapens höghet? I alla tider har rättsvetenskapen på olika vägar sökt sig mot dylika högre utgångspunkter. Och denna strävan finnes nog — kanske lika stark — också hos dem, som bekänna sig till den moderna läran om rättsvetenskapens empiriska karaktär.

Den är också enligt min tanke ett naturligt uttryck för rättsvetenskapens innersta natur, för det livs- och kulturbehov som uppbär den. Teleologiska synpunkter och värdeomdömen kunna helt enkelt icke undvaras i dess arbete. Och den skulle f. ö. förneka sitt innersta väsen, om den släppte de gamles tankar på en idéernas himmel, om den upphörde att med dem söka eviga stjärnor, efter vilka mänsklighetens färd skall styras. Samhället kan helt enkelt icke undvara en sådan inriktning hos rättsvetenskapens målsmän. Allra minst hava vi nutilldags råd att förlora känslan för rättsliga värden, vilka ej uteslutande bero av statens i bestående rättsbud uttryckta vilja; statens auktoritet är icke sådan, att respekten för den kan ersätta, vad som därigenom komme att förloras. Och är det, som jag tror, omöjligt att på rent vetenskaplig väg deducera fram sådana objektiva värden, nåväl, då får juristen söka dem i sitt rättsmedvetande och sin skolade medborgerliga övertygelse; han får jämte rättsvetenskap driva rättspolitik. Detta gäller i fullaste mått även för den offentliga rätten. Det kan icke vara dess målsmän förmenat, det är tvärtom deras naturliga uppgift att, även om de icke därmed tilltro sig att giva uttryck åt vetenskapliga sanningar, säga sitt ord om hur rättsordningen inom deras område bör gestaltas och lägga omdömen därom till grund för sitt vetenskapliga arbete.

Samma rätt och samma plikt tillkommer också statskunskapen. Den får nog avstå från forna tiders anspråk på att forma allmän-giltiga principer för samhällsproblemens lösning. Men det skulle vara att odsla med befintliga tillgångar, om dess målsmän undandroge sig att utnyttja de erfarenheter i folkens liv som de sammanställt, om de försummade att på dem uppbygga en egen övertygelse om den riktning i vilken statslivets utveckling bör gå för att vara sund och gagnelig och göra denna övertygelse gällande i sitt arbete. I statsläran måste, för att anknyta till en gängse tysk terminologi, blandas politik, men under såvitt möjligt klart betonande av var gränsen mellan dem går. Lärarens funktion, sade en engelsk kollega, då han för ett år sedan installerades som professor i »political science» i London, är mindre att undvika sin egen subjektivitet än att samvetsgrant betona dess förhandenvaro och varna sina åhörare för den¹.

Så finnes då, utanför statskunskapens och den offentliga rättens egentliga rāmärken, till sist även denna beröringspunkt mellan deras idkare: bådadera äro kallade, väl icke att förkunna eviga sanningar för mänskligheten, men att med sina speciella förutsättningar, vunna på ett till stor del gemensamt forskningsfält, göra sina insatser i mänsklighetens eviga sökande efter de rätta vägarna till framtiden.

¹ Laski, On the study of politics (London 1926), s. 16.

DUE-PROCESS-KLAUSULEN I DET FJORTONDE TILLÄGGET TILL FÖRENTA STATERNAS FÖRFATTNING.¹

AV

DOCENTEN HERBERT TINGSTEN.

Av de tre tillägg till Förenta staternas författning, som utgjorde det konstitutionella inseglet på nordstaternas seger i inbördeskriget, författningsändringarna 13—15, har den fjortonde författningsändringen, eller rättare dess första moment, den ojämförligt största betydelsen i nutidens politiska liv. Den trettonde författningsändringen, med sitt generella förbud mot slaveri, innebar endast en bekräftelse på ett resultat, som redan vunnits, och som i konstitutionellt tvivelaktig form förut kungjorts; numera saknar stadgandet uppenbarligen all praktisk betydelse. Den femtonde författningsändringen åter, enligt vilken ingen må förvägras rösträtt på grund av ras, färg eller tidigare tillstånd av slaveri, har småningom blivit en död bokstav; Förenta staternas kongress har utan att ingripa låtit flertalet av de stater, för vilka stadgandet främst var avsett, genomföra bestämmelser, som i realiteten, om också icke formellt, stå i klar strid mot unionsförfattningen, och de förslag om författningsstadgandets effektivering, som från extremt republikanskt håll framställts, ha av hänsyn till unionens konsolidering lämnats obeaktade. Jämväl flertalet bestämmelser i den fjortonde författningsändringen äro numera betydelselösa. Stadgandet i moment 2, som i huvudsak innebär, att antalet representanter i kongressens representanthus skall fördelas på de olika staterna i proportion till antalet röstberättigade män över tjuguettt års ålder inom dessa, har, likaväl som bestäm-

¹ Provföreläsning över självvalt ämne vid Lunds universitet.

melserna om rösträtt i artikel 15, blivit obsolet. Bestämmelserna i moment 3 och moment 4, som stadga om obehörighet beträffande vissa befattningar för deltagare i sydstatsupproret och om reglering av de i samband med inbördeskriget uppkomna skulderna, ha i och med den inre konflikten avvecklats förlorat sitt innehåll. I fråga om en punkt i 1865—1870 års författningsreformer har emellertid utvecklingen varit den rakt motsatta. Moment 1 i den fjortonde författningsändringen, som under årtiondena efter inbördeskriget syntes skola bliva av ringa betydelse, har i anslutning till unionsdomstolarnas praxis under senare tid kommit att framstå såsom en av författningens för utformandet av delstaternas lagstiftningskompetens mest centrala bestämmelser. Samtidigt har innebörden av detta författningsstadgande undergått en egenartad och betydelsefull omvandling. Ursprungligen avsåg stadgandet att utgöra ett skydd för den nyss frigivna negerbefolkningen i sydstaterna och att möjliggöra unionell lagstiftning på rättsområden, som tidigare varit förbehållna delstaterna; sedermera har bestämmelsen kommit att utgöra unionsdomstolarnas viktigaste hjälpmedel i deras verksamhet som övervakare av staternas socialpolitiska lagstiftning. Med någon generalisering kan man säga, att av författningsverket efter inbördeskriget numera kvarstår endast due-process-klausulen i den fjortonde författningsändringen och att dennas innebörd genom unionsdomstolarnas tolkning blivit en helt annan än den ursprungligen avsedda.

Den fjortonde författningsändringen, definitivt antagen 1868, genomdrevs av den vid denna tid härskande fraktionen inom det republikanska partiet, de s. k. radikala republikerna¹. För att möjliggöra författningsändringens antagande av det erforderliga antalet stater gjordes dess godkännande till villkor för sydstaternas återinträde i unionen och en rad sydstatslegislaturer, som i själva verket voro motståndare till förslaget, blevo härigenom tvungna att giva sina röster till dess förmån. I sin helhet utgjorde författningsändringen det kanske viktigaste ledet i de radikala republikanernas strävan att

¹ Den mest ingående framställningen beträffande författningsändringens genomförande finnes hos Flack, *The Adoption of the fourteenth amendment*, Baltimore 1908, se särskilt sid. 90 ff.; jfr även Guthrie, *Lectures on the fourteenth article of amendment to the constitution of the United states*, Boston 1898, samt Collins, *The fourteenth amendment and the states*, Boston 1912.

slutgiltigt säkra nordstaternas seger och bygga upp en fast grundval för undertryckningspolitiken mot sydstaterna; till väsentlig del var författningsändringen uppenbarligen avsedd att trygga det republikanska partiets hegemoni. Moment 1 i den nya författningsartikeln, som i legislaturdiskussionerna i saken intog en jämförelsevis undanskjuten plats, var härvid, såsom nyare undersökningar visa, av förslaget upphovsmän avsedd att bliva av central betydelse.

Ifrågavarande bestämmelse är av följande lydelse: »All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law, nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.» Enligt moment 5 i samma författningsändring äger kongressen befogenhet att genom vederbörlig lagstiftning säkra tillämpningen av i det föregående meddelade bestämmelser.

Den första punkten i detta stadgande fastställde de grundläggande principerna för medborgarrätt i union och stater; framför allt bestämdes härigenom, att inom Förenta staterna födda negrer ägde full medborgarrätt. Bestämmelsen var direkt avsedd att undanröja ett moment i Dred-Scott-utslaget 1858, vari högsta domstolen förklarade, att personer av afrikansk härkomst, vare sig slavar eller icke, ej vore att anse som medborgare i union eller delstater. Med utgångspunkt från denna bestämmelse stadgas i det följande förbud för delstaterna att inskränka de Förenta staternas medborgare tillkommande rättigheterna, att utan »due process of law» beröva någon liv, frihet eller egendom, och att undandraga någon »the equal protection of the laws». Syftet med dessa i och för sig tämligen oklara bestämmelser, kompletterade med stadgandet i femte momentet om kongressens befogenhet att besluta verkställighetslagstiftning, var att åt de unionella lagstiftande myndigheterna giva rätt att reglera området för medborgarnas privata rättigheter, särskilt att besluta lagar för tryggnad av negrernas rättsställning. Hithörande befogenheter skulle överföras från statslegislaturerna till unionskongressen. Bland de radikala republikanerna räknade man

på, att följderna härav skulle bli en verklig omkastning i förhållandet mellan union och delstater; kongressens nya lagstiftningsbefogenhet skulle möjliggöra betydelsefulla ingripanden på rättsområden, som hittills varit förbehållna staterna, och de centralistiska tendenserna skulle motståndslöst kunna föras till en avgörande seger. Alldeles speciellt avsåg man att göra den Civil Rights act, som 1866 antagits och genom vilken negrerna på olika områden likställdes med de vita, konstitutionellt oantastlig; för säkerhets skull upprepades beslutet beträffande denna lag efter författningsändringens ikraftträdande. I enlighet med författningsbestämmelsens syfte beslutades jämväl efter 1868 ytterligare en rad tillämpningslagar; höjdpunkten på denna lagstiftningsverksamhet betecknade en ny Civil Rights act av år 1875.

I det hela syftade förevarande bestämmelse sålunda väsentligen till att vidga gränserna för unionens makt. Kongressens lagstiftningskompetens skulle ökas på statslegislaturernas bekostnad. Men uppenbarligen skulle även i sammanhang härmed unionsdomstolarnas möjligheter att övervaka den statliga lagstiftningen förstärkas; domstolarna skulle kunna ogiltigförklara statslagar, som strede mot de nya bestämmelserna. Denna konsekvens av författningsbestämmelsen framstod emellertid ej som den väsentliga; huvudsaken var den unionella lagstiftningsmaktens expansion. Tydligen avsågs icke någon generell begränsning av staternas police power, deras vidsträckta men svårbestämbara befogenhet att besluta lagstiftning av socialpolitisk och härmed jämförlig karaktär¹.

Det torde i detta sammanhang vara erforderligt att något ingå på den principiella innebörden av due-process-begreppet. Detta begrepp hade redan tidigare införts i unionsförfattningen; i den s. k. rättighetsförklaringen av år 1791 bestämdes nämligen bl. a. förbud mot att beröva någon liv, frihet eller egendom utan due process of law; detta förbud, liksom rättighetsförklaringen i dess helhet, gällde emellertid endast unionen, icke delstaterna. Även i flertalet delstatsförfattningar funnos ock redan 1868, och finnas ännu, bestämmel-

¹ En ofta använd definition av the police power är att den innefattar statslegislaturens allmänna befogenhet att besluta lagar för tryggnad av statsmedborgarnas hälsa, säkerhet och allmänna välfärd; att uppdraga någon klar gräns för the police power är tydligen omöjligt, den utgör den mest obestämda av delstaternas befogenheter.

ser, som för staternas vidkommande uppställa samma förbud. Men först genom den fjortonde författningsändringen blev ett mot delstaterna riktat motsvarande förbud infört i förbunds författningen; unionella organ kunde alltså exekvera förbudet även gentemot staterna.

Uttrycket »due process of law» är liktydigt med »the law of the land» och är liksom detta begrepp hämtat från den engelska rätten; det sistnämnda uttrycket förekommer redan i magna charta. Det innebär icke blott, såsom ordalydelsen närmast ger vid handen, »i överensstämmelse med lagen», d. v. s. att den åtgärd, varigenom en person berövas liv, frihet eller egendom, skall vara lagenlig, eller att lagen skall ha tillkommit i stadgade konstitutionella former. Begreppet innefattar fastmera även fordran på att själva lagen skall vara av ett visst innehåll, icke strida mot vissa rättsliga grundsatser. Men någon klarläggande definition av detta innehåll och dessa grundsatser har icke givits; tvärtom ha domstolarna vid upprepade tillfällen förklarat sig icke vilja binda sin handlingsfrihet genom ett försök till exakt begreppsbestämning. Ofta betonas, att vederbörande lag måste vara förenlig icke blott med författningens allmänna principer, utan även med de grundsatser i den engelska lagstiftningen, som voro gällande före lösgörandet från England. I själva verket har man i begreppet inlagt rent naturrättsliga föreställningar; man utgår från förefintligheten av vissa eviga rättsgrundsatser, som oberoende av lagstiftningsorganens skiftande viljetryttringar måste hävdas, och som det är domstolarnas plikt att såsom rättens högsta vårdare upprätthålla. I ett domslut talas sålunda om »de frihetens och rättvisans fundamentala principer, som ligga till grund för våra medborgerliga och politiska institutioner» och det betonas ofta att genom due-process-begreppet fordran uppställles, att lagarna skola vara uttryck för en »förnuftig» och »legitim» statsvilja¹.

Vid tiden för den fjortonde författningsändringens antagande hade due-process-begreppet icke erhållit den utomordentliga betydelse i amerikansk statsrätt, som det sedermera kommit att äga.

¹ Burdick, *The law of the American constitution*, Newyork 1922, sid. 406 ff., 506 ff.; jfr Cooley, *Constitutional limitations*, Boston 1903, sid. 500 ff. Mc Gehee, *Due process of law under the federal constitution*, Long Island 1906, definierar begreppet på följande sätt: »the administration of equal laws according to established rules, not violative of the fundamental principles of private right, by a competent tribunal having jurisdiction of the case and proceeding upon notice and hearing».

Högsta domstolen hade endast en gång använt stadgandet i den femte författningsändringen, där due-process-klausulen beträffande unionen är införd, vid utövningen av sin lagprövningsrätt, nämligen i Dred-Scott-målet, och statsdomstolarna hade endast i jämförelsevis få fall begagnat sig av motsvarande bestämmelser i statsförfattningarna. Till begreppets utformning under senare tid återkomma vi i det följande.

Frågan om tolkningen av moment 1 i den fjortonde författningsändringen kom för första gången under högsta domstolens prövning år 1873, i *The Slaughterhouse cases*¹. Den av republikanerna behärskade legislaturen i Louisiana — en typisk s. k. kappsäckslegislatur, som stödde sig huvudsakligen på ett fåtal invandrare från notden och de av dessa ledda negrerna — hade antagit en lag, enligt vilken ett visst i nära förbindelse med statens republikanska partiorganisation stående bolag beviljades monopol på slakterirörelsen inom staten. Vissa av de företag, som genom lagen berövades sina existensmöjligheter, drogo frågan om lagens förenlighet med förbunds författningen inför de unionella domstolarna och gjorde härvid gällande, att lagen strede mot den fjortonde författningsändringen, bl. a. emedan den berövade ett antal personer frihet (d. v. s. avtalsfrihet) och egendom utan due process of law. I sitt domslut förklarade högsta domstolen med fem röster mot fyra, att lagen icke kunde anses strida mot förbunds författningen och alltså behölle gällande kraft. I sin motivering ingick domstolen på en ganska utförlig framställning av syftet med och innebörden av den fjortonde författningsändringens första moment.

Domstolen utgick från, att den fjortonde författningsändringens huvudsakliga syfte varit att säkra de frigivna negrernas rättsställning och att bestämmelsen måste tolkas under starkt hänsynstagande till detta förhållande. De rättigheter, som tillkomme varje medborgare i unionen, och de rättigheter, som tillkomme medborgarna i varje särskild stat, måste strängt åtskiljas; den fjortonde författningsändringen avsåge endast de förra. Någon inskränkning av staternas police power hade härmed icke genomförts. En motsatt

¹ Jfr Cushman, *Leading constitutional decisions*, New York 1925, s. 33 ff. och Boyd, *Cases on American constitutional law*, Second edition, Chicago 1907, s. 491 ff.

tolkning skulle, yttrade domstolen, »göra denna domstol till en ständig övervakare över staternas hela lagstiftning beträffande deras egna medborgares privata rättigheter, med kompetens att annullera sådan lagstiftning, som den icke godkände såsom överensstämmande med dessa rättigheter, sådana de förelågo vid författningsändringens antagande». I full överensstämmelse härmed antydde domstolen i ett obiter dictum, att kongressen genom den nya bestämmelsen ej erhöle möjlighet att reglera de rättigheter, som tillkomme enskilda personer i egenskap av medborgare i de särskilda staterna. Hela domstolens resonemang uttrycker övertygelsen, att författningsändringen aldrig skulle komma att tillämpas annat än i sådana fall, då det vore fråga om negrernas genom förbunds författningen fixerade rättigheter¹. En mera vidsträckt tolkning av bestämmelsen skulle, uttalade domstolen vid flera tillfällen, göra de unionella domstolarnas arbetsbörda nära nog olidlig.

Några år senare, 1876, fällde högsta domstolen ett annat domslut, som i det väsentliga uttryckte samma uppfattning². Legislaturen i Illinois hade antagit en lag, som stipulerade maximitaxor för person- och godstransport å järnvägarna och denna drogs inför unionsdomstolarna under påståendet att den innebure berövande av egendom utan due process of law. Högsta domstolen förklarade med sju röster mot två lagen giltig. Den fjortonde författningsändringen begränsade icke legislaturernas före ändringens antagande förefintliga befogenheter i berörda hänseende. I motiveringen till domslutet fällde domstolen det bekanta yttrandet, att »för skydd mot maktmissbruk från legislaturernas sida måste folket taga sin tillflykt till rösturnorna, icke till domstolarna».

Frågan om kongressens befogenhet att besluta tillämpningslagstiftning med stöd av den fjortonde författningsändringen, av högsta domstolen helt flyktigt berörd i *The Slaughterhouse cases*, blev först 1883 föremål för särskilt domslut. I 1875 års *Civil Rights act* hade kongressen bl. a. bestämt, att alla personer under Förenta staternas jurisdiktion skulle åtnjuta samma rättigheter ifråga om kommuni-

¹ »We doubt very much», yttrade domstolen i en punkt, »whether any action of a state not directed by way of discrimination against the negroes as a class, or on account of their race, will ever be held to come within the purview of this provision.»

² *Munn v. Illinois*, jfr *Cushman*, a. a. sid. 241 ff.

kationsmedel, hotell, restauranger och offentliga nöjesställen, oberoende av ras eller hudfärg eller tidigare tillstånd av slaveri, och bestämt särskilda straff för överträdande av dessa stadganden. En rad fall, i vilka personer på grund av sin ras vägrats tillträde till för vita reserverade avdelningar å järnvägståg, restauranger o. s. v., drogos under de unionella domstolarna, varvid från svarandesidan gjordes gällande, att Civil Rights act vore inkonstitutionell, då den icke fülle inom ramen för kongressens kompetens enligt den fjortonde författningsändringen. Denna uppfattning delades av högsta domstolen, som i sitt utslag i de s. k. Civil Rights Cases förklarade 1875 års lag ogiltig¹. Den rätt att besluta tillämpningslagstiftning, som kongressen ägde enligt författningsändringen, innefattade enligt domstolens mening endast sådan lagstiftning, varigenom förbudet för staterna att besluta lagstiftning av viss art effektuerades. Författningsändringen »bekläder ej kongressen med makt att lagstifta rörande frågor, vilka falla inom den statliga lagstiftningens område, utan endast att föreskriva hur rättelse skall vinnas i fråga om statlig lagstiftning eller över huvud taget statliga beslut, av vederbörande slag». Eller, med andra ord, genom författningsändringen förbjödes endast statliga beslut av viss karaktär, icke individuella ingrepp i individuella rättigheter. Domstolarna kunde alltså med stöd av den fjortonde författningsändringen ogiltigförklara statslagar såsom stridande mot denna ändring, men kongressen kunde icke genom lagstiftning reglera de komplex av personliga rättigheter, som utgjorde författningsbestämmelsens föremål. En motsatt tolkning skulle, yttrade domstolen, leda till att kongressen skulle kunna genomföra lagstiftning rörande due process of law ifråga om alla rättigheter till liv, frihet och egendom, och förhållandet mellan union och delstater skulle härigenom i grund förändras. Endast en domare reserverade sig mot utslaget.

Domstolens utslag i detta mål kan ur vissa synpunkter anses beteckna rekonstruktionsperiodens avslutning. Den författningspolitik, som de radikala republikanerna fullföljt omedelbart efter inbördeskrigets slut, var härmed avvecklade. Den fjortonde författningsändringen utgjorde icke något väsentligt medel till stärkande

¹ Boyd, a. a. sid. 518 ff. jfr Clark, The constitutional doctrines of justice Harlan, Baltimore 1915, sid. 127 ff.

av unionens ställning gentemot delstaterna och därmed en republikansk undertryckningspolitik mot sydstatsdemokraterna. I det hela gåvo 1873, 1876 och 1883 års domslut vid handen, att förevarande bestämmelse i den fjortonde författningsändringen, likaväl som andra väsentliga delar av samma artikel samt den femtonde författningsändringen, skulle bliva av mycket ringa reell betydelse. Bestämmelsen hade icke i väsentlig mån ökat kongressens befogenheter och ansågs endast så till vida stärka de unionella domstolarnas kompetens, som statslagar, vilka i särskilda hänseenden gäve negrerna svagare rättsställning än de vita, skulle kunna förklaras ogiltiga med hänvisning till förbunds författningen. Det är betecknande, att ännu år 1890 en författare såsom något självklart kunde uttala, att författningsändringarna 13, 14 och 15 icke på något sätt — utom för negrernas vidkommande — hade begränsat staternas lagstiftningsrätt¹.

Den ekonomiska omvälvning, som karakteriserade 1800-talets sista decennier, och de sociala konflikter, som i samband härmed uppstodo, ledde till en allt starkare utveckling av staternas socialpolitiska lagstiftningsverksamhet. Laissez-faire-systemet fick i allt högre grad vika för den socialreformatoriska synpunkten. Lagstiftning, som avsåg att begränsa de finansiella sammanslutningarnas makt och att förbättra de sämre lottade folkklassernas, framför allt industriarbetarnas, ställning, genomfördes i olika stater. För betydande folkgrupper framstod denna socialpolitiska lagstiftning icke blott som politiskt olämplig utan jämväl såsom innebärande avsteg från med rättens helgd beklädda, för samhällslivet grundläggande principer. Den individualistiska åskådning, som så länge betraktats som den självklart riktiga, hade för många fått karaktären av en orubblig rättsgrundsats. Att domstolarna i stor utsträckning skulle ansluta sig till denna uppfattning var helt naturligt. Under återopande av vederbörande staters eller förbunds författningens due-process-klausuler började statsdomstolarna redan på 1880-talet att utöva en betydelsefull kontroll över staternas socialpolitiska lagstiftning. Lagar, som i allt för hög grad ansågos inkräkta på individuell frihet

¹ Willoughby, The supreme court of the United States, Baltimore 1890. Jfr kritiken av domstolarnas praxis från konservativ synpunkt hos Hoadley, The constitutional guarantees as affected by recent decisions, New York 1889.

och privat äganderätt — enligt domstolarnas uppfattning naturligt givna villkor för mänsklig sammanlevnad — förklarades grundlagsstridiga. Redan tidigt gjordes försök att förmå unionsdomstolarna att sanktionera denna uppfattning om due-process-begreppets innebörd och att härigenom genomföra en enhetlig norm beträffande gränserna för staternas police power. Småningom började också den högsta unionsdomstolen att i vissa punkter frångå sin tidigare uppfattning rörande tolkningen av den fjortonde författningsändringen. Under 1890-talet avkunnades sålunda en rad domslut, som betecknade en successiv övergång till en annan ståndpunkt än den, som domstolen gjort gällande i *The Slaughterhouse cases*. Så förklarades bl. a. flera lagar, vari statslegislaturerna reglerat järnvägstaxor och andra härmed jämförliga förhållanden, ogiltiga med hänsyn till due-process-klausulen.

Det dröjde emellertid ända till år 1905, innan den högsta unionsdomstolen på ett påtagligt sätt frånträdde sin ursprungliga uppfattning om innebörden av den fjortonde författningsändringens första moment. Detta år bröt domstolen i sitt utslag i målet *Lochner v. New York*, ehuru detta icke i motiveringen uttalades, helt med den ståndpunkt, som legat bakom domen i *The Slaughterhouse cases*, och gav due-process-klausulen ett nytt innehåll. Legislaturen i staten New York hade antagit en lag, som stadgade tio timmars maximiarbets tid för i bagerier anställda arbetare. Högsta domstolen i staten New York hade ansett lagen förenlig med såväl stats- som förbunds författningen. Men Förenta staternas högsta domstol kom till slutsatsen, att genom lagen vederbörande berövades avtalsfrihet utan due process of law och förklarade följaktligen lagen ogiltig. Domstolens motivering är grundläggande för den nya judiciella politiken i frågor berörande staternas police power¹.

Domstolen uttalade till en början, att i princip den fjortonde författningsändringen stadgade rättigheter för varje person att fritt sluta avtal, och att denna rättighet icke kunde inskränkas utan due process of law. »Rätten att köpa eller sälja arbete är en del av den genom denna författningsändring säkrade friheten, såvida icke omständigheter finnas, som utesluta denna rättighet.» Frågan vore om staternas police power — deras befogenheter ifråga om medborgar-

¹ Cushman, a. a. sid. 97 ff.

nas säkerhet, hälsa, moral och allmänna välfärd — i ett fall som detta kunde anses tillämplig och den av legislaturen antagna lägen följaktligen konstituera due process. Så vore enligt domstolens mening icke fallet: »det är frågan om vilken av två befogenheter eller rättigheter, som skall äga försteget — statens befogenhet att lagstifta eller individens rätt till personlig frihet och avtalsfrihet. Blotta påståendet att saken, om också blott avlägset, är av betydelse för folkhälsan, gör ej med nödvändighet lagen giltig. Lagen måste vara av mera direkt betydelse såsom ett medel för ett ändamål och ändamålet självt måste vara rimligt och legitimt om en lag skall kunna anses giltig trots att den ingriper i en individs allmänna rätt till personlig frihet och befogenhet att fritt träffa avtal i fråga om sin egen arbetskraft. . . . Lagen är icke en hälsolag enligt detta begrepps rimliga innebörd, utan innebär ett illegalt ingripande i individernas, såväl företagarnas som arbetarnas, rätt att sluta avtal beträffande arbetet på sådana villkor som de anse vara de bästa, eller som de överenskomma om med andra parter i sådana avtal. Lagar av den natur som den nu undersökta, som begränsa den tid, under vilken fullvuxna och förnuftiga män må arbeta för att förtjäna sitt uppehälle, utgöra endast irriterande ingrepp i individernas rättigheter, och de räddas icke från utdömmande genom påståendet, att de beslutats i utövningen av the police power och äro av betydelse för hälsotillståndet hos den individ, vars rättigheter begränsas, såvida det icke finns någon rimlig, i och för sig förnuftig anledning att antaga, att det föreligger verklig fara för det allmänna hälsotillståndet eller för arbetarnas hälsotillstånd, om arbetstiden icke begränsas.»

Domstolens beslut fattades med fem röster mot fyra. Bland de fyra domare, som anmälde avvikande mening, befunno sig Harlan och Holmes, två av de mest kända namnen i Förenta staternas senare judiciella historia¹. I sitt särskilda yttrande, som ofta citeras, uttalade Holmes bl. a. att utslaget utginge från en ekonomisk teori, som en stor del av folket icke godtog. Det vore icke fråga om att undersöka riktigheten av denna teori, ty en domares teoretiska ekonomiska uppfattning hade intet att göra med majoritetens rätt att besluta lagar i enlighet med sin uppfattning. »Den fjortonde författ-

¹ Jfr Clark, a. a. sid. 191 och Richardson, Constitutional doctrines of justice Oliver Wendell Holmes, Baltimore 1924, särskilt sid. 67 ff.

ningsändringen genomför ej Herbert Spencers sociala statik.» En författning vore icke avsedd att förkroppsliga en viss ekonomisk teori, vare sig i riktning mot statsingripande eller laissez faire. Ordet frihet i den fjortonde författningsändringen, yttrade Holmes, »förvränges när det anses hindra det naturliga resultatet av en härskande uppfattning, såvida det icke kan sägas, att en förnuftig och rättrådig person med nödvändighet måste medgiva, att den föreslagna lagen skulle inkräkta på fundamentala principer, sådana dessa hava uppfattats i vårt folks och vår lags traditioner».

Genom utslaget i Lochner-målet fullbordades omvandlingen av den fjortonde författningsändringens innehåll. Ursprungligen avsedd dels att öka unionens lagstiftningsmakt, dels att garantera de frivilna negrernas rättsställning, hade bestämmelsen till en början av unionsdomstolarna tolkats på det mest restriktiva sätt; den hade icke ansetts öka kongressens legislativa kompetens och endast i ringa mån de federala lagskipningsorganens prövningsrätt beträffande statslagar. Nu däremot fastslogs en sådan tolkning av stadgandet, varigenom domstolarnas prövningsrätt med stöd av detsamma fick nära nog obegränsad räckvidd; hela staternas police power indrogs under unionsdomstolarnas granskningskompetens.

Den politiska betydelsen härav var utomordentlig. Statsdomstolarna hade visserligen tidigare börjat tillämpa en extensiv tolkning av due-process-klausulen, men först genom den högsta unionsdomstolens ställningstagande blev denna tolkning upphöjd till generell norm för domstolarnas verksamhet. Om högsta domstolen icke sanktionerat den påbörjade praxis, hade denna icke kunnat fullföljas. Särskilt är att märka, att due-process-bestämmelserna i de olika statsförfattningarna i och för sig icke utgjorde mera betydande hinder för statlig lagstiftning, huru de än av statsdomstolarna tillämpades; genom tillägg i varje särskilt fall till statsförfattningarna, som äro jämförelsevis lätta att ändra, kunde lagar, som förklarats grundlagsstridiga, göras konstitutionellt oantastliga, ett förfaringsätt, som också i ett stort antal fall tillämpats. Det bör också i detta sammanhang erinras om, att enligt 1789 års Judiciary Act, som i denna punkt blev gällande till 1914, det ej var möjligt att överklaga en högsta statsdomstols utslag, varigenom under hänvisning till förbundsörfattning eller förbunds lag en statslag förklarades ogiltig,

under det att givetvis möjlighet fanns att fortsätta processen inför unionella domstolar, såvida vederbörande statslag, trots att motsatsen gjordes gällande, förklarades icke stridande mot unionella bestämmelser. Denna regel hade otvivelaktigt efter domen i Lochner-målet till följd, att statsdomstolarna i tvivelaktiga fall visade stark benägenhet att hellre fälla än fria vederbörande statslagar¹.

Några siffror ådagalägga den betydelse, som due-process-klausulen i den fjortonde författningsändringen under senare tid fått för unionsdomstolarnas prövningsrätt beträffande statslagar². Under tiden 1868 t. o. m. 1910 drogos sammanlagt 604 statslagar inför högsta domstolen under urgerande av deras oförenlighet med ifrågasvarande stadgande. Av dessa fall förelågo endast 35 under tiden t. o. m. 1884. Under början av 1900-talet ökades antalet dylika mål till ungefär ett trettiotal om året. Under senare år har det icke varit ovanligt, att högsta domstolen under ett år behandlat omkring ett hundratal dylika mål. Under tiden t. o. m. 1910 förekommo femtiofem fall av ogiltig-förklaring av statslagar med hänvisning till artikel 14; för senare år föreligga icke exakta uppgifter, men förefintliga redogörelser visa, att flera fall av ogiltig-förklaring årligen förekomma. Betecknande är ock, att under tiden närmast efter författningsändringens antagande bestämmelsen ifråga framför allt åberopades av negrer beträffande statslagar, som i något avseende ansågos kränka negrernas rättsställning, under det att stadgandet numera nästan uteslutande åberopas av vita, framför allt av företagare och bolag. Under tiden 1868—1910 voro de parter, som urgerade vederbörande statslagars grundlagsstridighet, i 28 fall negrer — varav flertalet under de första decennierna —, i 264 fall vita privatpersoner och i 312 fall aktiebolag. Härigenom åskådliggöres på ett påtagligt sätt den förskjutning, som ägt rum beträffande författningsbestämmelsens reala innehåll.

De grundsatser, från vilka domstolarna utgå vid sin tillämpning av due-process-klausulen i dess nya utvidgade mening, äro, såsom referatet av Lochner-målet giver vid handen, av juridiskt föga gripbar innebörd. Till formen är det här fråga om en legal bevisföring, i realiteten föreligger uppenbarligen ett politiskt bedömande. Stän-

¹ Jfr Dodd, Social legislation and the courts, Political science quarterly 1913.

² Jfr särskilt Collins, a. a. sid. 82, jfr sid. 138.

digt användas uttrycken »reasonableness» och »expediency», begrepp, som tydligen förutsätta ett subjektivt ställningstagande. Försök ha visserligen gjorts att för vissa särskilda grupper av frågor närmare fixera due-process-begreppet, men de riktlinjer, som härvid angivits, ha sedermera övergivits eller modifierats, då uppkomsten av nya spörsmål krävt ändringar i förut uttalade grundsatser. Utvecklingen av due-process-begreppet har hållit jämna steg med lagstiftningens försök att omspanna de mest olikartade och komplicerade företeelser. Nya hjälpbegrepp ha ofta måst anlitas för att möjliggöra en till formen juridisk lösning av uppkommande nya spörsmål. Så, för att taga ett exempel, har emergency-doktrinen i stor utsträckning använts i sådana fall, då enligt domstolarnas mening vederbörande lagar principiellt varit oförenliga med due-process, men i vilka speciella tvingande skäl — såsom under kriget — förelegat för lagarnas upprätthållande. I det hela företer kasuistiken i due-process-frågor bilden av en ytterligt invecklad och svåröverskådlig serie av begreppsbestämningar, där de allmänna principerna modifieras genom otaliga undantag och där oklara och aldrig definierade uttryck överflöda¹.

Under åren närmast efter utslaget i Lochner-målet utgingo domstolarna från den synnerligen konservativa inställning gentemot den socialreformatoriska lagstiftningsverksamheten, som i detta utslag angivits. Socialpolitiska lagar, såsom lagar rörande arbetstid, löner, kollektivavtal o. dyl., samt lagar om maximaltariffer för vissa företag — såsom järnvägs-, gas- och elektricitetsbolag etc. — förklarades i stor utsträckning ogiltiga. Det uppstod sålunda, för att använda ett målande amerikanskt uttryck, en betydande »twilight zone», en skymningszon, inom vilken varken union eller delstater ägde befogenhet att lagstifta. De socialradikala strömningarnas växande inflytande har emellertid, i samband med de successiva förändringarna i domstolarnas sammansättning, småningom gjort sig gällande². Vad särskilt den högsta unionsdomstolen beträffar, har

¹ De mest ingående försöken till en allmän klarläggning av due-process-begreppet finnas i Mc Gehee's förut nämnda arbete samt i Mott, *Due-process of law*, Indianapolis 1926. För utvecklingen av emergency-doktrinen under senare år se särskilt Mott, sid. 328 ff.

² För praxis under senare år kan särskilt hänvisas till de talrika översikterna i *American political science review* och *Political science quarterly*. En samman-

denna allt tydligare frångått de grundsatser rörande avtalsfrihetens absoluta helgd, som uttalades i Lochner-utslaget. Så t. ex. förklarade domstolen redan under åren 1914 och 1915 en rad statslagar rörande maximiarbets-tid för kvinnor och barn giltiga. 1917 godkändes en lag, varigenom arbetstiden för män inom industrier, vilka ej kunde betraktas såsom speciellt hälsovådliga, begränsades; i denna speciella punkt frångick man alltså uppenbarligen, ehuru detta ej nämndes i motiveringen, sin uppfattning från 1905. Även på andra angränsande områden har praxis under senare år starkt modifierats. Karakteristiskt för domstolens nya inställning är ett utslag från 1921, vari den radikala, i stats-socialistisk riktning gående lagstiftningen i North Dakota förklarades giltig under hänvisning till »the peculiar conditions existing in North Dakota»¹. Även under de sista åren ha emellertid åtskilliga omstridda fall av ogiltigförklaring av socialpolitiska lagar förekommit. I due-process-frågor kan man för närvarande bland medlemmarna av högsta domstolen skilja mellan en konservativ grupp, som gentemot den socialreformatoriska riktningen i staterna strängt vill hävda frihetens och äganderättens principer, en radikal grupp, som praktiskt taget aldrig vill använda »den judiciella vetorätten», och en centergrupp, som intar en medlande ståndpunkt. Ett flertal mål av denna grupp avgöras med knappast möjliga majoritet, d. v. s. fem mot fyra.

Domstolarnas praxis under de sista årtionderna har medfört intressanta och karakteristiska förändringar i avseende på processernas förande från vederbörande parters sida. I mål av här ifrågasvarande slag söker man numera genom omfattande utredningar rörande vederbörande lagars ekonomiska och sociala sidor påverka domstolarnas ställningstagande. I mål rörande arbetstidslagar förbringas sålunda ofta vidlyftiga undersökningar rörande lagstiftningen i främmande länder, de berörda yrkenas ställning ur hygienisk synpunkt, industriföretagens möjligheter att ekonomiskt bära sig trots begränsning av arbetstiden o. s. v. I mål rörande maximaltariffer söker ombudet för den stat, vars lagbeslut frågan gäller, visa, att tidigare förefintliga priser varit för höga, att, om det t. ex. gäller järnvägstaxor, dessa priser omöjliggjort för statens farmare

fattande översikt av stort värde finnes hos Lambert, *Le Gouvernement des juges etc.*, Paris 1921. Jfr även Lie, *Dómstolene og grunnloven*, Kristiania 1923.

¹ Jfr Cushman, a. a. sid. 265 ff. (Green v. Frazier).

att med rimlig vinst få sina produkter försålda och att de berörda bolagens inkomster genom lagen icke komma att alltför starkt förminska — högsta domstolen har en gång förklarat, att dylika bolag borde kunna beräkna åtminstone 6% utdelning på aktierna; bolagens ombud åter söka visa, att de tillämpade priserna varit rimliga, att bolagen icke kunna bära en prisreducering o. s. v. Under det att lagbesluten i staterna ofta fattas på grundval av ytterst torftiga förarbeten, är den utredning, som föreligger inför domstolarna, mången gång synnerligen grundlig. Förhållandet belyser skarpt den politisering, som domstolarnas verksamhet i realiteten undergått¹.

Den opposition mot domstolarnas maktställning, som under senare år allt starkare framträtt, har väsentligen sin orsak i de unionella lagskipningsorganens användning av den fjortonde författningsändringens due-process-klausul, ehuru den jämväl till stor del tar sikte på den starka ökningen av antalet ogiltigförklarade kongresslagar. Man framhåller, att i själva verket unionsdomstolarna numera spela rollen av en tredje konservativ kammare vid sidan av varje statslegislatur; även på konservativt håll erkännes detta, ehuru man här anser ett dylikt kontrollerande och återhållande organ nödvändigt. Inom olika radikala partier och organisationer har man också under senare år uttalat sig för en begränsning i en eller annan form av den judiciella vetorätten. Vissa domstolsutslag giva emellertid vid handen, att domstolarna möjligen skulle vägra att tillämpa en författningsändring, varigenom lagprövningsrätten inskränktes². Och av samma utslag kan man måhända också draga slutsatsen, att en författningsändring, som avsåge att beröva domstolarna befogenheten att på samma sätt som för närvarande bestämma due-processbegreppets innebörd, skulle förklaras ogiltig, och detta begrepp uttryckligen proklamerats såsom en grundsats, vars giltighet är oberoende icke blott av lagen utan även av författningen — en oföränderlig, för varje samhällsliv nödvändig princip.

¹ Jfr Kales, *New methods in due-process cases*, *American political science review* 1918. »Den nya metoden» tillämpades först av Brandeis, som tidigare i en rad fall tjänstgjorde som advokat för olika delstater och numera är medlem av högsta domstolen.

² Jfr Lambert, a. a. sid. 116 ff. och Burdick, a. a. sid. 45 ff. samt här refererade utslag och bearbetningar.

ÅLDERSFÖRDELNINGEN INOM OLIKA NÄRINGSGRENARS BEFOLKNING.

AV

FIL. D:R ERNST HÖIJER.

Inom ett helt folk bestämmes ju åldersfördelningen till alldeles övertvägande del av proportionen mellan antalet födda och döda, eller närmare angivet å ena sidan av varje årskulls ursprungliga storlek vid födelsen och å andra sidan av den successiva minskning samma årskullar äro underkastade genom dödsfall. De nyfödda årskullarnas storlek kan växla och sedermera i olika mån påverkas av in- och utflyttningarna, men i stort sett bildar dock åldersfördelningen inom en hel befolkning en ganska regelbunden pyramid, där den yngsta årskullen utgör den breda basen och toppen bildas av de fåtaliga individerna i de högsta åldrarna.

Helt olika blir resultatet, om man söker göra sig en bild av den del av befolkningen, som tillhör en särskild näringsgren. En dylik population är i långt mindre grad än ett helt folk en isolerad enhet på grund av den livliga cirkulation, som i det moderna samhället råder mellan de olika näringsgrenarna. Det är långt ifrån alltid säkert, att ett barn, som fötts exempelvis i ett jordbrukarhem, hela sitt liv stannar inom sin faders yrke. Det går ofta, sedan det inträtt i förvärvsåldern, över till en annan näringsgren såsom självständig yrkesutövare eller hustru till en person, som tillhör ett annat yrke. En näringsgren, som befinner sig i stark utveckling, måste därför uppvisa en talrik befolkning i de arbetsföra åldrarna och särskilt inom den yngre medelåldern, då för de flesta människor valet av yrke sker, medan inom samma näringsgren de yngsta och i regel även de äldsta årsklasserna äro

fåtaligt företrädda. Inom en näringsgren med avtagande befolkning är åldersfördelningen den motsatta. På detta sätt ger åldersfördelningen inom de särskilda näringsgrenarna en bild av deras olika rekrytering och folkutbytet dem emellan, på samma gång som den även för varje näringsgren visar proportionen mellan den produktiva och den endast »tärande» delen av befolkningen.

På grundval av uppgifter hämtade från det synnerligen innehållsrika tabellmaterial, som finnes sammanfört i statistiska centralbyråns redogörelse för 1920 års allmänna folkräkning, har jag, till belysning av ovan angivna synpunkter, sökt genomföra en fördelning efter ålder av befolkningen inom de fem huvudgrupperna jordbruk med binäringar, industri och hantverk, handel och samfärdsel, allmän tjänst och fria yrken samt husligt arbete. Tyvärr äro i folkräkningsberättelsen uppgifterna om ålder i kombination med yrke icke så detaljerade, som man med hänsyn till det angivna syftemålet skulle önska. Visserligen är för yrkesutövarna genomförd en detaljerad fördelning på nio åldersgrupper från under 15 år till över 70 år och detta särskilt för varje kön och civilstånd. Men för hustrurna äro åldersgrupperna endast fem, av vilka den högsta börjar redan vid 50 år, och övriga familjemedlemmar äro fördelade på endast fyra stora grupper: under 15, 15—25, 25—50 och över 50 år. Om man vill genomföra en åldersfördelning av hela den till en näringsgren anslutna befolkningen, kan man därför icke gå längre i detalj än till en uppdelning på sistnämnda fyra åldersgrupper. Det hade varit önskvärt, att åtminstone den stora gruppen 50 år och däröver kunnat delas på två grupper med gränsen vid 65 år, så att en fullständig uppdelning kunnat göras mellan den arbetsföra befolkningen och åldringarna.

Vid 1920 års folkräkning har icke hela befolkningen uppdelats på de förut nämnda huvudgrupperna av yrken. De omfatta endast de aktiva yrkesutövarna, deras hustrur, barn och övriga familjemedlemmar, som icke utöva något yrke. F. d. yrkesutövare och änkor utan egen yrkesverksamhet äro däremot tillsammans med en del personer med ofullständigt angivet yrke, understödstagare m. fl. hänförda till en sjätte huvudgrupp. Om man ur förut nämnda synpunkter vill studera åldersfördelningen inom olika yrken, bör emellertid i fördelningen inbegripas hela det antal

personer, som hava sin försörjning av nuvarande eller föregående verksamhet inom vederbörande yrken. Med hänsyn härtill ha vid den av mig i tab. 1 genomförda åldersfördelningen efter yrken till varje näringsgren hänförs även f. d. yrkesutövare och änkor samt deras familjemedlemmar. För underlättande av jämförelser de olika näringsgrenarna emellan framlägges därjämte i tab. 2 en översikt över den relativa åldersfördelningen, som även för de fyra första näringsgrenarna åskådliggöres genom efterföljande diagram. I diagrammets ålderspyramider bildar var och en av de fyra åldersklasserna en rektangel, vars yta beräknats efter antalet däri ingående ettårskullar samt hela åldersklassens relativa andel av hela befolkningen inom vederbörande åldersklass. Till jämförelse har slutligen på varje ålderspyramid genom streckade linjer angivits motsvarande åldersfördelning för landets hela befolkning.

Innan åldersfördelningen inom de särskilda näringsgrenarna närmare skärskådas, kan det vara skäl att erinra om att för landet i dess helhet åldersfördelningen ingalunda kan betraktas som normal. Minskningen i nativiteten, som satte in med full styrka det sista årtiondet före 1920, har medfört en stympning av den eljest regelbundna ålderspyramiden; bortsett från en tillfällig ansvällning för den allra första årskullen, äro därför de fem närmast följande avsevärt fåtaligare än de kullar, som äro tio år äldre. På grund av denna abnorma åldersfördelning är den lägsta åldersklassen även inom de särskilda näringsgrenarnas befolkning mindre än den eljest skulle ha varit. I stället råder övertalighet icke endast inom de högsta åldrarna utan även, på grund av den starkt minskade emigrationen, inom medelåldern.

Från jordbruket har under långa tider gått en bred ström av folk till andra näringsgrenar eller till främmande land. Jordbruksbefolkningen har på detta sätt under de sista 40 åren från 1880 till 1920 förlorat icke endast hela sitt eget födelseöverskott utan däröver ytterligare omkring en halv miljon personer. Det är naturligt, att en dylik åderlåtning icke kunnat undgå att sätta märkbara spår i åldersfördelningen inom denna näringsgren. De framlagda siffrorna och diagrammet för jordbruket visa också åtskilliga drag, som bruka känneteckna en befolkning i numerärt

avtagande. Ett sådant mycket tydligt framträdande drag är den avsevärda övertaligheten i barnåldern, en övertalighet som skulle ha varit ännu större, om icke nedgången sedan år 1910 i de yngsta åldrarna huvudsakligen synes ha drabbat just jordbruksbefolkningen.

I ungdomsåldern 15—25 år framträder för männen en tydlig övertalighet, för kvinnorna däremot en ännu starkare undertalighet. Detta är ett uttryck för det olika förlopp, som folkutbytet mellan jordbruket och övriga näringar tager inom den manliga och kvinnliga befolkningen. Flickorna söka sig redan vid unga år till städerna såsom hembiträden men återbördas sedan till en del åt jordbruket genom giftermål. Männen stanna ofta kvar längre inom jordbruket i sina föräldrars hem eller såsom drängar, men om de sedan en gång sökt sig över till en annan näring, torde de i regel vara förlorade för jordbruket. I medelåldern, 25—50 år, råder brist både på män och kvinnor inom jordbruksbefolkningen. Om denna hade samma åldersfördelning som landets hela befolkning, skulle åldersklassen 25—50 år räkna åtminstone 100,000 personer flera än nu. Slutligen har jordbruksbefolkningen ett icke obetydligt överskott på män i åldern över 50 år, ett minne från den tid, då jordbruksbefolkningen var betydligt talrikare än nu. I sin helhet måste jordbruksbefolkningens åldersfördelning ur produktions- och försörjningssynpunkt betecknas som ganska ogynnsam med överflöd på barn och gamla personer och brist i de produktionskraftiga åldrarna. Jordbruket föder upp en stor stam av barn, varifrån sedan de andra näringsgrenarnas hastigt växande befolkning i stor utsträckning rekryteras.

Industriebefolkningen har på de 50 åren från 1870 till 1920 mer än tredubblats, genom tillflöde av ungt, arbetskraftigt folk från jordbruket. I betraktande av detta starka tillflöde förefalla avvikelserna i industriebefolkningens åldersfördelning från normaltypen icke så särskilt stora. Det råder ett anmärkningsvärt överskott på barn, tack vare de båda omständigheterna, att medelåldern är talrikt företrädd och på samma gång äktenskapsfrekvensen är hög. I stället råder ett betydligt underskott inom den kvinnliga delen av ungdomsåldern, varemot bland männen råder ett starkt överskott i åldern 25—50 år. Slutligen är den högsta åldersgruppen och särskilt dess kvinnliga del ganska undertalig.

Den följande näringsgrenen, handel och samfärdsel, har på de sista 50 åren fått sin befolkning mer än 4-dubblad, och denna ökning har varit särskilt stark under periodens sista del, vilka båda omständigheter givit åldersfördelningen en starkt progressiv prägel med åtskilliga drag, som äro typiska för en hastigt växande befolkning. Barnåldern är i olikhet mot inom industribefolkningen svagt företrädd, ett resultat av den starkt växande befolkningen, låg äktenskapsfrekvens och, som man väl får antaga, låg nativitet. Rekryteringen till denna näringsgren sker tydligen bland kvinnorna vid något yngre år (det stora antalet unga kvinnliga affärs- och kontorsanställda) än bland männen, vilket tager sig uttryck i övertalighet för kvinnorna i åldern 15—25 år, medan männen i samma åldersklass icke mer än fylla det normala måttet. I åldern 25—50 år äro däremot både män och kvinnor inom denna näringsgren starkt övertaliga. Då de årskullar, som överskridit 50-årsåldern, gjorde sitt inträde i förvärvslivet, hade handel och samfärdsel långt mindre omfattning än nu, till följd varav den högsta åldersklassen är mycket fåtalig.

Befolkningen, som tillhör den fjärde näringsgrenen, allmän tjänst och fria yrken, har länge till sin numerär bibehållit sig i det närmaste oförändrad, men omsättningen inom densamma har varit så stor, att det märkbart inverkat på åldersfördelningen. På grund av indelningsverkets upphörande har gruppen förlorat ett stort antal indelta soldater, men i stället har den, genom den statliga och kommunala verksamhetens utvidgning på andra områden, tillförts nya skaror av manliga och icke minst kvinnliga tjänstemän i medelåldern. Undertaligheten bland barnen är, såsom diagrammet utvisar, mycket stor, framkallad av den nyssnämnda tillströmningen under senare år av ungt och medelålders folk samt av den låga nativiteten. Anmärkningsvärd kan den stora undertaligheten bland männen i åldern 15—25 år förefalla, men den finner sin förklaring i den långa utbildningstid, de flesta hithörande manliga yrken kräva. För de kvinnliga yrkesutövarna sker ofta inträdet i yrket tidigare, varigenom den kvinnliga delen av åldersklassen 15—25 år utfyllts till normal storlek. Vad som mer än något annat givit åt ålderspyramiden för ifrågavarande näringsgren dess oregelbundenhet är kvinnornas mycket stora övertalighet inom ålders-

klassen 25—50 år, föranledd av det stora antalet kvinnliga yrkesutövare inom vissa hithörande yrken, framför allt lärarinnor, barnmorskor och sjuksköterskor samt annan personal vid olika sociala anstalter.

Som en femte näringsgren räknas i yrkesstatistiken husligt arbete. För den dithörande befolkningen har inget diagram upprättats, men siffrorna i tab. 1 visa, att dess sammansättning i mycket hög grad avviker från den eljest vanliga. De till denna näringsgren räknade yrkena utövas så gott som uteslutande av kvinnor, på samma gång som de äro typiska s. k. genomgångsyren, d. v. s. de rekryteras av ungt folk, som i allmänhet icke stanna kvar inom yrket för beständigt utan efter några år ofta övergå till annan näringsgren såsom egna yrkesutövare eller såsom hustrur. Detta har medfört en synnerligen stark ansvällning av den kvinnliga delen av åldersklassen 15—25 år, som har sin motsvarighet i den förut påpekade undertaligheten bland de till jordbruks- och industribefolkningen hörande kvinnorna inom samma åldersklass.

Tab. 1. Befolkningens åldersfördelning inom olika näringsgrenar år 1920.

Ålder	Aktuell yrkesbefolkning								F. d. yrkesutövare		Änkor		Hela befolkningen inom vederbörande yrkesgren		
	Mankön			Kvinnkön				Båda könen	Man-kön	Kvinn-kön	Man-kön	Kvinn-kön	Mankön	Kvinn-kön	Båda könen
	Yrkes-utövare	Familje-medlem-mar	S:ma	Yrkes-utövare	Hustrur	Familje-medlem-mar	S:ma								
I. Jordbruk med binäringar.															
—15 år	3,197	383,313	386,510	470	—	365,594	366,064	752,574	3,972	3,937	3,524	3,503	394,006	373,504	767,510
15—25 »	230,338	7,384	237,722	136,647	18,867	20,484	175,998	413,720	1,225	2,960	590	1,701	239,537	180,659	420,196
25—50 »	342,169	1,247	343,416	76,286	225,923	7,754	309,963	653,379	3,509	8,076	253	4,516	347,178	322,555	669,733
50— »	232,025	1,092	233,117	37,219	144,309	32,457	213,985	447,102	56,893	40,997	48	25,953	290,058	280,935	570,993
Summa	807,729	393,036	1,200,765	250,622	389,099	426,289	1,066,010	2,266,775	65,599	55,970	4,415	35,673	1,270,779	1,157,653	2,428,432
II. Industri och hantverk.															
—15 år	4,873	299,939	304,812	963	—	293,823	294,786	599,598	1,816	1,824	4,228	4,089	310,856	300,699	611,555
15—25 »	166,962	16,840	183,802	54,879	21,094	60,487	136,460	320,262	574	1,311	498	1,597	184,874	139,368	324,242
25—50 »	343,703	949	344,652	72,873	215,968	16,476	305,317	649,969	1,614	3,353	110	4,358	346,376	313,028	659,404
50— »	140,020	316	140,336	23,968	86,765	30,314	141,047	281,383	18,912	14,828	22	17,481	159,270	173,356	332,626
Summa	655,558	318,044	973,602	152,683	323,827	401,100	877,610	1,851,212	22,916	21,316	4,858	27,525	1,001,376	926,451	1,927,827
III. Handel och samfärdsel.															
—15 år	1,881	107,705	109,586	405	—	105,883	106,288	215,874	1,633	1,671	1,825	1,814	113,044	109,773	222,817
15—25 »	65,008	10,213	75,221	44,681	7,713	22,416	74,810	150,031	643	1,410	422	952	76,286	77,172	153,458
25—50 »	152,056	357	152,413	51,758	90,659	5,207	147,624	300,037	1,842	3,392	70	2,661	154,325	153,677	308,002
50— »	42,268	107	42,375	13,234	24,643	11,749	49,626	92,001	12,587	10,300	9	9,362	54,971	69,288	124,259
Summa	261,213	118,382	379,595	110,078	123,015	145,255	378,348	757,943	16,705	16,773	2,326	14,789	398,626	409,910	808,536

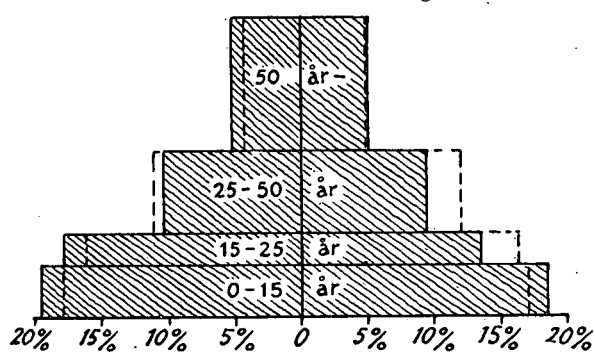
Ålder	Aktuell yrkesbefolkning								F. d. yrkesutövare		Änkor		Hela befolkningen inom vederbörande yrkesgrän		
	Mankön			Kvinnkön				Båda könen	Mankön	Kvinnkön	Mankön	Kvinnkön	Mankön	Kvinnkön	Båda könen
	Yrkesutövare	Familjemedlemmar	S:ma	Yrkesutövare	Hustrur	Familjemedlemmar	S:ma								
IV. Allmän tjänst och fria yrken.															
—15 år	112	34,297	34,409	30	—	33,036	33,066	67,475	1,070	1,040	836	887	36,315	34,993	71,308
15—25 »	14,949	4,418	19,367	14,570	2,152	7,712	24,434	43,801	603	930	364	612	20,334	25,976	46,310
25—50 »	48,131	132	48,263	39,973	30,304	1,644	71,921	120,184	826	2,137	58	1,551	49,147	75,609	124,756
50— »	17,939	19	17,958	9,065	9,579	3,208	21,852	39,810	9,627	9,445	6	7,694	27,591	38,991	66,582
Summa	81,131	38,866	119,997	63,638	42,035	45,600	151,273	271,270	12,126	13,552	1,264	10,744	133,387	175,569	308,956
V. Husligt arbete.															
—15 år	4	10,649	10,653	1,765	—	10,400	12,165	22,818	552	479	338	375	11,543	13,019	24,562
15—25 »	308	411	719	88,777	24	1,071	89,872	90,591	54	388	40	112	813	90,372	91,185
25—50 »	998	29	1,027	72,598	569	256	73,423	74,450	123	1,894	13	392	1,163	75,709	76,872
50— »	1,809	9	1,818	28,099	1,002	606	29,707	31,525	1,270	12,374	1	2,468	3,089	44,549	47,638
Summa	3,119	11,098	14,217	191,239	1,595	12,333	205,167	219,384	1,999	15,135	392	3,347	16,608	223,649	240,257

Tab. 2. Relativ åldersfördelning inom olika näringsgrenar.

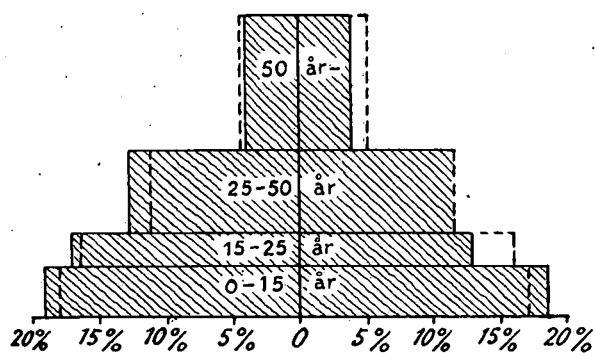
Ålder	Mankön %	Kvinnkön %	Båda könen	Därav yrkesutövare	
				Män	Kvinnor
I. Jordbruk med binäringar.					
—15 år	31,0	32,3	31,6	0,4	0,2
15—25 »	18,9	15,6	17,3	28,5	54,5
25—50 »	27,3	27,9	27,6	42,4	30,4
50— »	22,8	24,2	23,5	28,7	14,9
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
II. Industri och hantverk.					
—15 år	31,0	32,5	31,7	0,7	0,6
15—25 »	18,5	15,0	16,8	25,5	35,9
25—50 »	34,6	33,8	34,2	52,4	47,7
50— »	15,9	18,7	17,3	21,4	15,8
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
III. Handel och samfärdsel.					
—15 år	28,4	26,8	27,5	0,7	0,4
15—25 »	19,1	18,8	19,0	24,9	40,6
25—50 »	38,7	37,5	38,1	58,2	47,0
50— »	13,8	16,9	15,4	16,2	12,0
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
IV. Allmän tjänst och fria yrken.					
—15 år	27,2	20,4	23,3	0,1	0,0
15—25 »	15,2	14,7	14,9	18,4	23,0
25—50 »	36,9	42,8	40,3	59,4	62,8
50— »	20,7	22,1	21,5	22,1	14,2
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
V. Husligt arbete.					
—15 år	69,5	5,8	10,2	0,1	0,9
15—25 »	4,9	40,4	38,0	9,9	46,4
25—50 »	7,0	33,9	32,0	32,0	38,0
50— »	18,6	19,9	19,8	58,0	14,7
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Åldersfördelningen inom olika yrken.

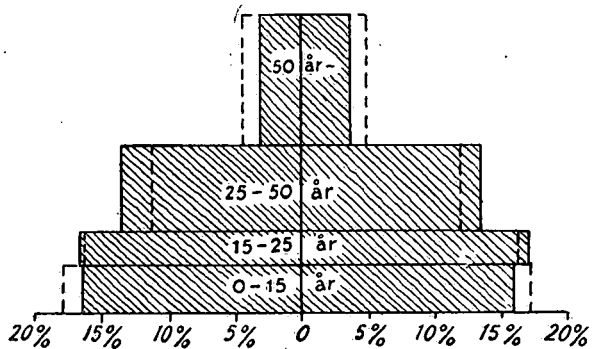
I. Jordbruk med binäringar.



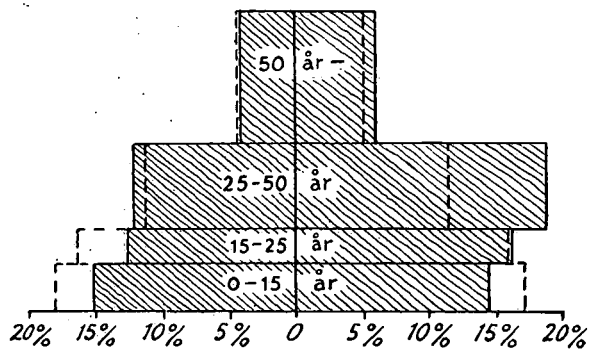
II. Industri och hantverk.



III. Handel och samfärdsel.



IV. Allmän tjänst och fria yrken.



(De streckade linjerna angiva åldersfördelningen inom landets hela befolkning.)

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

I. Politik.

Lettlands för- Den lettiska republiken är som stat betraktad en fullfattning.¹ ständig nybildning. Bestående av provinserna Kurland (Kurzeme), Sengallen (Sengale), Livland (Vidzeme) och Lettgallen (Latgale) upptager den inom sina gränser det av letter bebodda området i gamla Ryssland och är fördenskull att betrakta som en nationalstat. Det är betecknande, att det ryska guvernementet Livland vid uppkomsten av de fria staterna Estland och Lettland på grund av de etnografiska förhållandena delades i två till arealen lika delar, av vilka den nordliga med estnisk befolkning gick till Estland och den sydliga, med det lettiska befolkningselementet förhärskande, till Lettland. Det är denna sydliga del av det gamla guvernementet, som här åsyftas, när vi tala om den lettiska provinsen Livland. För en svensk har ifrågasvarande område sitt alldeles särskilda intresse såsom utgörande en viktig del av Sveriges forna baltiska besittningar. Av hela rikets befolkning beräknas omkring 74 % vara av lettisk nationalitet. Bland de nationella minoriteterna märkas ryssar (omkr. 13 %), judar (6 %), tyskar (4 %), polacker, litauer m. fl. Emellertid hyser ingen av dessa minoriteter irredentistiska planer, och såväl Lettland som Estland intaga i detta avseende en gynnad särställning i jämförelse med flera andra under och efter världskriget uppkomna statsbildningar.

Den lettiska nationalitetsrörelsen i senare tid kan sägas ha uppkommit på 1860-talet. Den fick en särskild mission att fylla under russifieringssträvandena på Alexander III:s tid, men även mot det socialt och kulturellt så inflytelserika tyska befolkningselementet ville den ungllettiska rörelsen hävda sin nationalitets särart. Den första ryska revolutionen 1905—1906 bidrog till att skärpa både de sociala och de nationella motsättningarna, i de ryskbaltiska provinserna, och medan förut det lettiska nationalmedvetandet främst vuxit sig starkt hos de självägande bönderna och efter hand även bland vissa borgerliga kret-

¹ Som källor ha bl. a. använts redogörelser av K. Duzmans, Max M. Laserson och P. Mintz.

sar i städerna, där tyskheten annars hade djupa rötter, kom nu även socialdemokratien, fast halvt motvilligt, att sluta upp kring den nationella tanken och principiellt erkänna dessa strävandens berättigande. Så kom världskriget och med detta den ryska februarirevolutionen 1917. De centrifugala krafter, som länge varit latent, började göra sig gällande, och frågan om Lettlands autonomi togs på allvar under övervägande av de nya ryska maktägande, då bolsjevikomvälvningen i november s. å. på en gång förändrade läget. Under den förvirring, som nu uppstod, konstituerades i den nordlettiska staden Walk den 30 nov. 1917 ett provisoriskt lettiskt nationalråd; målet för dess verksamhet var upprättandet av en oavhängig lettisk stat inom nationens etnografiska gränser, vilket med all önskvärd tydlighet kom till synes i dess proklamationer. Situationen var annars full av ovisshet; ena hälften av landet var ockuperad av tyskarna, den andra var i händerna på de »röda». Kom så freden i Brest-Litovsk mellan Tyskland och Ryssland den 3 mars 1918, vilken, om den blivit bestående, inneburet den lettiska statstankens undergång och syntes varsla om ett tyskt herravälde över de baltiska provinserna i ena eller andra formen i stället för det forna ryska. Entente-makterna gjorde också sina motdrag, och särskilt England visade sympatier för de lettiska strävandena. Förutsättningarna för ett rikstyskt inflytande i de baltiska länderna rubbades emellertid i väsentlig grad genom Tysklands sammanbrott i november 1918. Det dröjde ej heller längre än till den 18 i samma månad, innan nationalrådet, förstärkt med representanter för skilda lettiska sammanslutningar, högtidligen vid ett möte i Riga proklamerade Lettlands oavhängighet. Samma dag, *den 18 november 1918*, utfärdades en politisk deklaration, avsedd att utgöra grundvalen för arbetet på den nya statens författning. Den uppdrager härutinnan vissa grundlinjer. Först och främst behådas det snara inkallandet av en konstituerande nationalförsamling, vald enligt allmän, lika och direkt rösträtt av män och kvinnor samt med tillämpning av en proportionell valmetod. Landet skall vara en republik på demokratisk grund, där högsta makten, innan konstituanten hunnit sammankomma, utövas av Lettlands nationalråd, som ävenledes har att utse den provisoriska regeringen. De politiska partibildningarna, de nationella minoriteterna och de förvaltningsområden i Kurland och Lettgallen, där inga politiska partier existera, skola samtliga vara representerade i nationalrådet, varjämte koalitionsprincipen vid bildandet av den provisoriska regeringen hävdas. Sedan i en särskild avdelning de nationella minoriteternas rättigheter ytterligare garanterats, framläggas i deklarationen vissa grundsatser angående de allmänna medborgerliga rättigheterna, upprättandet av ett nationellt försvarsväsen och bildandet av vissa organ för den lokala självstyrelsen.

Emellertid hade ödet nya prövningar i beredskap för det lettiska folket, vilket redan utstått fruktansvärda lidanden under det stora världskriget. Dettas efterdyningar voro av den art, att det mer än

en gång syntes vara verklig fara för att den lettiska statstanken ej skulle kunna realiserats. Knappt en månad hade förgått, förrän en rysk armé, understödd av de lettiska kommunisterna, framträngde i Livland och snart irtågade i Riga, varifrån den provisoriska regeringen nödgades fly. Av de nya maktägande proklamerades Lettland som rådsrepublik; »proletariatets diktatur» tog sin början. Endast några få truppförband hade den till Kurland flyktade provisoriska regeringen hunnit organisera, men dess upprop till kamp mot bolsjevikerna vann gehör, och med Libau som utgångspunkt kunde den till antalet ständigt växande nationella hären tränga de »röda», som även besatt stora delar av Kurland, undan mot norr. De tyska »Balticum-trupperna» under befäl av R. von der Goltz, bekant för sin undsättningsexpedition mot de »röda» i Finland föregående år, deltog i denna kamp mot bolsjevikerna med stor framgång. Då emellertid tyskarna fullföljde speciella mål, vilka ej sammanföll med den lettiska nationalregeringens, kom det till svårartade konflikter mellan tyskar och letter, vilket i hög grad komplicerade läget. Vid mitten av året (1919) voro i alla händelser letterna någorlunda herrar över situationen, och den provisoriska regeringen kunde återvända till Riga. Vad som här närmast intresserar oss, är frågan om Lettlands ställning till Ryssland under den korta bolsjevikiska regimen. Denna ställning synes ej ha varit fullt klar. Å ena sidan användes i olika dekret från denna regims början ordet »oavhängig» om den lettiska rådsrepubliken, medan det å andra sidan i en viktig urkund av den 8 januari 1919 angående giltigheten av den ryska socialistiska, federativa rådsrepublikens dekret även för Lettlands del talas om detta senare land såsom å nyo utgörande en del av Ryssland, sedan fredsfördraget i Brest-Litovsk upphört att gälla. Den lettiska rådsförfattningen av den 15 januari s. å. ger inga bestämda upplysningar i detta hänseende; det talas där om ett enat men ej om ett självständigt Lettland. Denna författning är tillskuren efter sovjetiskt mönster; sålunda upptagas i densamma ordagrant art. 9—23 i den ryska författningen av den 10 juli 1918, innehållande denna författnings i en viss deklamatorisk stil formulerade »allmänna bestämmelser». Det lider intet tvivel, att åt Lettland var tillämnad samma ställning, som de autonoma områdena i våra dagars sovjetunion intaga.

Helt befriat från bolsjevikerna blev ej landet förrän i januari 1920. En annan allvarlig fara hade i slutet av föregående år hotat den lettiska nationalregeringen genom en kupp, iscensatt av den ryske översten Bermond-Avalov, vilken i spetsen för en antibolsjevikisk rysk frikår, förstärkt med tyska trupper, ville med Lettland som operationsbas företaga en offensiv mot Ryssland. Syftet härmed var återinförandet av en borgerlig regim i detta land; letterna tillförsäkrades autonomi inom det sålunda restaurerade ryska riket. För att tvinga Lettland över på sin sida ryckte Bermondt mot Riga, vilket under en månads tid blev belägrat och utsatt för bombardemang men i nov. befriades av lettiska trupper, stödda av ententens

sjöstridskrafter. Ententen hade av lättförklarliga skäl på olika sätt försökt hindra varje form av tyskt inflytande i Balticum. I Versailles-freden av den 28 juni 1919 (art. 116) måste Tyskland definitivt erkänna upphävandet av fredsfördraget i Brest-Litovsk såväl som av alla andra fördrag och överenskommelser, vilka det ingått med Rysslands »maximalistiska regering», d. v. s. med Sovjet-Ryssland. Och i Versailles-traktatens art. 117 förpliktar Tyskland sig att erkänna giltigheten av alla fördrag och överenskommelser, som av »de allierade och associerade makterna» komma att avslutas med de stater, vilka bildats eller komma att bildas på det gamla ryska rikets område, sådant det ägde bestånd den 1 aug. 1914, varjämte Tyskland förpliktar sig att erkänna de nyblivna staternas gränser, sedan dessa i vederbörlig ordning blivit fastställda. Då nu tyska intressen av olika slag syntes ligga bakom åtskilliga politiska företeelser i de baltiska länderna, kunde de nationella strävandena i dessa delar av världen redan av detta skäl räkna med sympati från ententens sida. Känt är annars, att Frankrike och U. S. A. till en början ej odelat voro för de baltiska ländernas *statliga* självständighet, detta med tanke på den forna ryska bundsförvantens eventuella snara tillfrisknande från det bolsjevikiska febertillståndet. Merå oförbehållsamt fingo letterna ett stöd i England, vars utrikesminister så tidigt som i november 1918 å den brittiska regeringens vägnar officiellt erkänt S. Meierovics som representant i London för det lettiska nationalrådet. Vid ett synnerligen kritiskt tillfälle i april 1919 hade den provisoriska lettiska regeringen rentav måst söka skydd ombord å i Libaus hamn liggande engelska krigsfartyg. Under loppet av år 1919 växlades upprepade noter mellan ententen och den tyska riksregeringen angående de tyska truppernas avlägsnande från de baltiska länderna, enkannerligen Lettland, och i december s. å. är det lettiska området helt utrymt av dessa trupper.

Vi ha ovan antytt, att Lettland i januari 1920 helt befriades från den röda armén. Det var Lettgallen, som sist rensades. Den lettiska nationalhären, nu av rätt ansenliga dimensioner, hade själv fortsatt befrielsekriget och förde det nu till en lycklig utgång; irreguljära lettiska trupper hade verksamt deltagit i kampen mot bolsjevikerna. Fred med Sovjet-Ryssland avslöts först den 11 aug. 1920 i Riga, varvid Lettlands oavhängighet erkändes. Då hade äntligen den sedan länge bebådade konstituerande nationalförsamlingen sammanträtt, sedan val till densamma ägt rum den 17 och 18 april s. å. Betecknande för de oroliga och tilltrasslade förhållandena i Lettland är, att dessa val ägde rum ett helt år efter motsvarande val i Estland, vars konstituant kunde sammanträda så tidigt som den 24 april 1919. I Lettland öppnades den konstituerande nationalförsamlingen den 1 maj 1920. Den bestod av 150 medlemmar, fördelade på ej mindre än 14 partier, och valde till sin president J. Tschakste, en av ledarna för självständighetskampen. Redan samma månad förelåg ett utkast till en *provisorisk författning*, vilket av församlingen antogs. Dess första del innehöll följande grundläggande

satser: »Lettland (Latvija) är en självständig och oavhängig republik med demokratiskt statskick. Högsta makten i den lettiska staten tillhör Lettlands folk». Andra avdelningen, innehållande 12 artiklar, företer vissa likheter med den rikstyska provisoriska författningen av den 10 febr. 1919. Högsta makten skulle å folkets vägnar tillsvidare utövas av den konstituerande nationalförsamlingen, vars huvuduppgifter angåvos vara utarbetandet och offentliggörandet av den slutgiltiga författningen och en lag om den på dagordningen stående agrarreformen men till vars uppgifter även hörde antagandet av andra nödvändiga lagar, däribland finanslagen, och beviljandet av krediter. Presidenten i den konstituerande nationalförsamlingen skulle representera staten utåt, alltså samtidigt med talmansbefattningen innehava värdigheten som republikens president. Den verkställande makten utövades av ministären, vars medlemmar utsågos av nationalförsamlingens president. Ministerpresident blev K. Ulmanis; vilken redan förut stått i spetsen för regeringen.

Efter nära två års arbete antog konstituanten den 15 februari 1922 den slutgiltiga författningen, vilken trädde i kraft den 7 nov. s. å. Vid denna tidpunkt hade den nya staten vunnit folkrättsligt erkännande och den 22 sept. 1921 upptagits i Nationernas Förbund; samtidigt med grannstaterna Estland och Litauen. Då man ej hade egna statsrättsliga traditioner att bygga på, blevo utländska mönster av ej ringa vikt; särskilt kom den nya tyska riksförfattningen av den 11 aug. 1919 att öva stort inflytande på författningsutskottets arbete, vilket t. o. m. lades utskottet till last från vissa håll inom konstituantens egna led. Enstaka artiklar i det ursprungliga utkastet till författning hade sin direkta motsvarighet i den tyska förebilden.

Från början var avsikten, att författningen skulle omfatta tre huvudavdelningar, av vilka den första var avsedd att innehålla bestämmelser av statskonstruktiv natur, den andra huvudgrunderna för medborgarnas rättigheter och skyldigheter samt den tredje bestämmelser angående riksdagens sammansättning, vilka eljest pläga upptagas i en särskild vallag. Emellertid blevo de två sista avdelningarna ej antagna såsom delar av konstitutionen, varav blivt följden, att de särskilt i en nybildad stat så viktiga allmänna medborgerliga rättigheterna kommit att behandlas i vanlig lagstiftningsväg. Lettland intager härutinnan en särställning i raden av nyblivna stater. Orsaken till att denna huvudavdelning i den tilltänkta författningen ströks, uppgives ha varit högerens och den yttersta vänsterns avvisande hållning mot vissa däri upptagna bestämmelser. Den sålunda stympade författningsurkunden innehåller följande avdelningar: 1. Allmänna bestämmelser. 2. Riksdagen. 3. Statspresidenten. 4. Ministerkabinetten. 5. Lagstiftningen. 6. Rättskipningen. 7. Statskontrollen.

De inledande satserna i den provisoriska författningen återfinnas med en lätt retuschering även här. Kommentatorerna påpeka särskilt, att det i den lettiska texten uttryckligen talas om det »lett-

ländska» folket såsom bärare av suveräniteten, detta till skillnad från det »lettiska» folket, vilket är ett rent etnografiskt begrepp¹ och som sådant är sidoordnat med benämningarna på övriga nationaliteter inom landets gränser. I svenskt språkbruk torde sistnämnda term lämpligen användas i båda bemärkelsen.

Riksdagen (saeima) består av en enda kammare, räknande 100 ledamöter (1 per c:a 19,100 inv.), utsedda för tre år av alla lettiska medborgare av båda könen, vilka å första valdagen uppnått 21 års ålder. Valen äro direkta och proportionella; varje röstande har en röst. Närmare bestämmelser om valsättet återfinnas i vallagen. I Lettland förekommer ett system med fria listval, där den väljande har rätt att på sin röstsedel sammanföra namn från skilda listor (s. k. panachering). Vid uträkningen av valresultatet tillämpas den bekanta d'Hondts regel. Valbarheten sammanfaller med rösträtten. Riksdagsmannavalen äga rum å första söndagen i oktober månad samt å föregående dag, och skall den nyvalda riksdagen sammanträda å första tisdagen påföljande månad, varvid samtidigt mandatiden för den gamla representationen utlöper. Om efter riksdagsupplösning folkrepresentationen nyväljes å andra tider än den ovan nämnda, sammanträder den nya riksdagen inom en månad efter nyvalen; mandattiden utgår i dylika fall efter två år å första tisdagen i nov. samtidigt med den då nyvalda riksdagens första sammanträde. I författningen finnes ett uttryckligt stadgande om att de enskilda representanterna ej av sina väljare få »återkallas»; de äro med andra ord att betrakta som hela folkets fullmäktige.

Riksdagen väljer själv sitt presidium, bestående av en talman (»president»), två vice talmän och ett sekretariat. Presidiet väljes för hela legislaturperioden. En nyvald riksdags första sammanträde öppnas av den gamla riksdagens talman eller någon annan medlem av det förra presidiet. Tiden för sammanträdena bestämmes av presidiet; emellertid kan ett sammanträde även komma till stånd på yrkande av statspresidenten, ministerpresidenten eller minst $\frac{1}{3}$ av riksdagens egna ledamöter. Förhandlingarna äro offentliga; dock kan på förslag av 10 ledamöter eller av statspresidenten samt regeringens medlemmar beslut fattas om sammanträde inom lyckta dörrar, varvid fordras, att minst $\frac{2}{3}$ av närvarande riksdagsmän rösta för bifall. Utskottens antal, medlemstal och uppgifter regleras ej av grundlagen. I denna fastslås däremot utskottens rätt att av ministerierna och organen för den kommunala självstyrelsen infordra behövligen uppgifter och förklaringar, ävensom deras rätt att för avgivande av muntliga förklaringar till sina sammanträden inkalla ansvariga representanter för ovannämnda institutioner. Utskotten ha rätt att sammanträda även mellan riksdagens sessioner. På förslag av minst $\frac{1}{3}$ av sina ledamöter har riksdagen rätt att för bestämda fall tillsätta parlamentariska undersökningskommissioner.

¹ Man jämföre härmed den ofta påpekade skillnaden mellan »finländsk» och »finsk».

Interpellationsinstitutet är även föremål för ett kort omnämnande i konstitutionen. Ministrarna kunna antingen själva eller genom av dem befullmäktigade personer i ämbetsmannaställning besvara de framställda interpellationerna. Varken i judiciell, administrativ eller disciplinär väg får en riksdagsman ställas till ansvar för sitt sätt att rösta eller för yttranden, som han fällt vid utövandet av sitt riksdagsmannakall. Dock kan han ställas till rättsligt ansvar, om han, även i egenskap av folkrepresentant, kommer med uppenbart osanna påståenden, som gå på heder och ära, eller ger spridning åt äreröriga beskyllningar mot personer för deras privat- och familjeliv. På grund av de allmänna ordalagen och därav följande möjlighet för en domstol att fritt tolka dessas innebörd anses här en betydande inskränkning ha gjorts i folkrepresentanternas immunitet. Påverkade av den nyare tyska statsrätten äro bestämmelserna om riksdagsmans rätt att i vissa fall vägra avlägga vittnesmål inför domstol. I övrigt återfinnas i författningen de vanliga privilegier, som en folkrepresentant plägar få åtnjuta.

Statspresidenten väljes av riksdagen för en tid av tre år. Mer än sex år i oavbruten följd får ej en och samma person fungera som republikens president. Den valde skall vid valet ha erhållit minst 51 röster. Till president kan endast väljas en person, som fyllt 40 år. Är den till statschef utsedd vid tiden för valet riksdagsman, nedlägger han omedelbart sitt riksdagsmandat. Statspresidenten representerar Lettland utåt; han är högsta chef för krigsmakten och utnämner i krig överbefälhavare för denna. Krigsförklaring utfärdas av honom efter riksdagens beslut. Förklarar en främmande makt krig eller överskridas landets gränser av fienden, har presidenten att vidtaga erforderliga militära skyddsåtgärder, samtidigt med att han ofördröjligen inkallar riksdagen, vilken det tillkommer att besluta om krigsförklaring och det formliga öppnandet av fientligheterna. Presidenten har med vissa undantag benådningsrätt. Där emot fattas beslut om amnesti av riksdagen. Statschefens förhållande till folkrepresentationen är i vissa avseenden ganska egenartat. Han kan väcka förslag om upplösning av riksdagen, varefter frågan härom underkastas folkomröstning; uttala sig därvid mer än hälften av de röstande för upplösning, verkställs denna, och nya val utlysas att äga rum inom två månader; skulle däremot över hälften av de avgivna rösterna vara *mot* riksdagsupplösning, måste statspresidenten avgå från sitt ämbete, och riksdagen har att utse ny president för återstoden av treårsperioden. Med denna utsikt att förlora spelet för ögonen blir statspresidentens upplösningsrätt gentemot parlamentet skäligen illusorisk. I övrigt märkes, att riksdagen på förslag av minst hälften av dess medlemmar kan avsätta statspresidenten; dock fordras härför $\frac{2}{3}$ majoritet av hela riksdagens röstetal. För sin politiska verksamhet kan presidenten ej dragas till ansvar. Alla från honom utgående expeditioner skola vara kontrasignerade av vederbörande ministrar, som därigenom övertaga ansvaret; då förslag om riksdagsupplösning väckes eller då ny ministär bildas, förekommer

dock ej kontrasignation. Minst $\frac{2}{3}$ av samtliga riksdagsmäns röster erfordras för att av statspresidenten skall kunna utkrävas juridiskt ansvar. Avgår statspresidenten före periodens slut, fungerar riksdagens talman som statschef, tills nytt val av sådan hunnit verkställas. Talmannen rycker ävenledes in, när statspresidenten på grund av utrikes resa eller andra omständigheter under någon tid är förhindrad att förvalta sitt ämbete.

Sedan statspresidenten anmodat en person att bilda ny ministär, kommer det an på denne att utse medlemmarna i regeringen och att som ministerpresident stå i spetsen för denna. Antalet ministrar och deras funktioner regleras i vanlig lagstiftningsväg. Antalet ministerier äro nio: utrikes-, inrikes-, justitie-, finans-, ecklesiastik-, krigs-, lantbruks-, trafik- och socialministerierna. Härtill kommer statskontrollen eller »revisionsministeriet». Dettas chef (statskontrollören) väljes av riksdagen för tre år, och kan endast genom laga dom avsättas; han har säte i ministerkabinettet, dock endast med rådgivande röst, och räknas alltså ej till regeringen i egentlig mening. Ministerkonseljerna ledas av ministerpresidenten eller den minister, som han därtill utser. Republikens president har dock rätt att sammankalla ministerkabinettet till utomordentliga rådssammanträden, vilka ledas av honom själv och där överläggningsämnen på förhand äro kungjorda. »Ministerpresidenten och ministrarna måste vid utövändet av sitt kall åtnjuta riksdagens förtroende och äro för sin verksamhet inför riksdagen ansvariga», heter det i författningens art. 59. Här är parlamentarismens grundtanke klart uttryckt. Till yttermera visso stadgar författningen, att hela ministären måste avgå, ifall riksdagen beslutar ett misstroendevotum mot dess chef. Är ett misstroendevotum riktat mot en enstaka minister, så är denne likaledes nödsakad att demissionera, varefter ministerpresidenten utser hans efterträdare. Oavsett om de äro medlemmar av riksdagen eller ej, ha alla ministrar och av dem befullmäktigade ansvariga statsfunktionärer rätt att vara närvarande vid riksdagens och dess utskotts förhandlingar. Om staten hotas av en yttre fiende eller inom densamma oroligheter utbryta eller hota att utbryta, medförande fara för den bestående statsordningen, medgiver författningen rätt för ministerkabinettet att proklamera belägringstillstånd. Inom 24 timmar skall riksdagspresidiet erhålla meddelande härom och har att i sin ordning ofördröjligen förelägga riksdagen nämnda kabinettsbeslut.

En särskild huvudavdelning av författningen är, såsom ovan antyddes, ägnad åt lagstiftningen. Denna tillkommer dels riksdagen, dels folket självt, med iakttagande av i grundlagen och i särskild lagstiftning föreskrivna former. Lagförslag kunna hos riksdagen väckas av statspresidenten, ministerkabinettet, riksdagens utskott, minst fem riksdagsmän och slutligen av minst $\frac{1}{10}$ av väljarna ute i landet (s. k. folkinitiativ).

För att inom riksdagen få en mera allsidig behandling av frågor, hörande till lagstiftningen, och i avsikt att förebygga överilade be-

slut väcktes inom den konstituerande nationalförsamlingen förslag om inrättandet av ännu en kammare, grundad på den s. k. intresse-representationens princip. Då detta uppslag ej vann gehör, fick man nöja sig med att skapa andra garantier emot ett för ensidigt handhavande av lagstiftningsmakten från parlamentets sida. Som reglerande faktorer komma därvid närmast statspresidenten och folket självt i åtanke. Härvid märkes först, att presidenten har möjlighet att till riksdagen återsända en av denna antagen lag till förnyad behandling (ett slags suspensivt veto). En av riksdagen antagen lag skall tidigast 7 och senast 21 dagar därefter av statspresidenten promulgeras. Emellertid kan han inom loppet av de sju dagarna återsända lagen till riksdagen; antager nu denna återigen lagen, har presidenten skyldighet att promulgera den. Statspresidenten har vidare rätt att uppskjuta kungörandet av en lag under två månader och är skyldig att göra detta, ifall minst $\frac{1}{3}$ av riksdagens medlemmar yrkar därpå. Inom 7 dagar efter lagens antagande i riksdagen skola vederbörande ha begagnat sig av ovannämnda rätt. Den på detta sätt uppskjutna lagen måste underkastas folkomröstning (referendum), om minst $\frac{1}{10}$ av väljarna ute i landet så begär. Har under loppet av de två månaderna en sådan begäran från väljarnas sida ej ingått, så måste efter utlöpanet av denna frist lagen offentliggöras. Ha däremot i laga tid väljarna framställt ifrågavarande yrkande, kan under vissa omständigheter riksdagen själv förhindra folkomröstningen, nämligen om den med $\frac{3}{4}$ majoritet åter antager den av statspresidenten suspenderade lagen. I dylika fall inträffar det egendomliga, att folkrepresentationens vilja går före det suveräna folkets. Kommer emellertid en folkomröstning till stånd, kan en suspenderad lag upphävas, endast ifall vid omröstningen minst hälften av alla röstberättigade avgivit sina röster. Frågor angående statsbudgeten, lagar om lån, skatter, tullar, järnvägstariffer, värnplikt, krigsförklaring och fredsslut, dekret om proklamerande eller upphävande av belägringstillstånd, mobilisering och demobilisering samt fördrag med främmande makter få ej underkastas folkomröstning. Detsamma gäller beträffande lagar, vilka av riksdagen med $\frac{2}{3}$ majoritet förklaras vara av brådskande natur, varvid ej statspresidenten har rätt att återsända lagen till förnyad behandling av riksdagen utan är pliktig att inom tre dagar efter mottagandet av densamma utfärda den till allmän efterlevnad.

Förslag till ändringar i landets författning kunna av riksdagen behandlas, blott när $\frac{2}{3}$ av dess ledamöter äro närvarande. Ändringarna skola antagas i tre läsningar med $\frac{2}{3}$ majoritet. Har riksdagen företagit ändringar i art. 1, 2, 3 och 6 av författningen, innehållande grundläggande bestämmelser om den lettiska statens väsen, folkets suveränitet, statsterritoriet och den politiska rösträtten, måste dessa ändringar för att få gällande kraft stadfästas genom en folkomröstning (obligatoriskt författningsreferendum). Ändringsförslaget anses antaget, om minst hälften av samtliga röstberättigade bifallit detsamma. Förslag till ändringar i konstitutionen kunna,

liksom lagförslag i övrigt, väckas direkt av folket. Härom stadgas i författningen följande: Minst $\frac{1}{10}$ av de röstberättigade medborgarna kunna till statspresidenten inlämna ett fullständigt utarbetat förslag till ändring av författningen eller ett vanligt lagförslag att av presidenten överlämnas till riksdagen. Antager ej riksdagen i sak förslaget i fråga, skall detta gå till allmän folkomröstning. Gäller det en ändring av konstitutionen, fordras för bifall samma kvalificerade majoritet som vid obligatoriskt författningsreferendum.

Mellan två parlamentssessioner har ministerkabinettet rätt att i trängande fall utfärda förordningar med giltighet av lagar. Dessa förordningar få dock ej beröra vallagen, lagarna om rättegångsväsendet, budgeten m. m., varjämte märkes, att de träda ur kraft, om de ej inom tre dagar efter riksdagens sammankomst förelagts riksdagen för bekräftelse.

Som av ovanstående framgår, har Lettlands riksdag enligt den rådande författningen blivit utrustad med utomordentlig makt. Om vi bortse från vissa grundläggande bestämmelser i författningen, synes ingenting hindra, att riksdagen på egen hand kan ändra konstitutionen i den riktningen, att folkets egen medverkan vid lagstiftningen ytterligare kringskäres. Men å andra sidan står det även det suveräna folket fritt att efter ett folkinitiativ åstadkomma ändringar i författningen, fastän i motsatt riktning. Bestämmelserna om kvalificerad majoritet i båda fallen och andra särskilda bestämmelser torde ej i en tillspetsad situation vara till hinder. I princip står emellertid det suveräna folket över sin representation, och om den senare i längden skall kunna hävda sin ställning, beror i sista hand ej av författningsparagrafer utan av det offentliga livets faktiska gestaltning.

Författningens båda sista avdelningar behandla i korthet rättsskipningen och statskontrollen. Även beträffande den förra kommer riksdagens makt till synes i bestämmelsen, att domarnas insättande i ämbetet skall av riksdagen bekräftas. I övrigt proklameras domarnas oavhängighet vid utövandet av sitt kall; de kunna ej avsättas utan genom laga dom. — Statskontrollen är en oavhängig institution, tillkommen efter mönster av ett liknande institut i tsarismens Ryssland.

J. E. N.

Förslaget om tilläggsmandat vid andrakammarvalen. Alltsedan det proportionella valsättets införande år 1909 hava vid flerfaldiga tillfällen förslag varit å bane till dess förbättring och fullkomnande. Bland de anmärkningar, som riktats mot 1909 års valsysteem, märkes särskilt den, att partierna icke vid andrakammarvalen erhålla mandat i proportion till deras andel av väljarkåren i riket. Även om partiernas representation i varje valkrets blir riktig i förhållande till deras rösttal i kretsen, har det likväl visat sig, att för riket som helhet de smärre och särskilt de minsta partierna bliva missgynnade till förmån för de större.

Vid 1918 års lagtima riksdag — alltså före den stora författningsreformen — avläts i anledning av motioner av dels friherre Adelswärd, dels herr Hage m. fl., en skrivelse till Konungen, däri begärdes utredning om de åtgärder, som kunde vidtagas till undvikande av de olägenheter, som enligt vunnen erfarenhet vidlåde då gällande regler för proportionellt valsätt. Närmast i anledning härav tillsattes sedermera år 1919 de s. k. proportionsvalsakkunnige, vilka i sitt betänkande II, avgivet den 18 april 1921, bland annat upp-togo till undersökning frågan, huru man skulle kunna åstadkomma den ur proportionalismens synpunkt riktigaste fördelningen av mandaten mellan partierna. Dessa sakkunniga konstaterade, att den använda d'Hondtska metoden för fördelningen av platserna mellan partierna inom en valkrets är den mest tillfredsställande. De oegentligheter beträffande mandatfördelningen i hela riket såsom en enhet, vilka med nämnda metods användning uppstå, ansågo de sakkunniga vara ett missförhållande, för vilket några lämpliga botemedel icke då voro tillgängliga. Till minskande av dessa oegentligheter föreslogo de sakkunniga emellertid en förstoring av valkretsarna, och en sådan blev också, som bekant, år 1921 genomförd — för övrigt oberoende av de sakkunnigas betänkande. För att bereda smärre partier en möjlighet att mera göra sig gällande och för att legalisera ingående av valallianser mellan partier infördes sedermera år 1924 det system, enligt vilket möjlighet finnes att anbringa tre väljarbeteckningar å valsedeln, numera benämnda kartell-, parti- och fraktionsbeteckning.

Även efter dessa reformers genomförande har emellertid felutslaget vid valen visat sig ganska betydande. Sålunda blevo år 1924 socialdemokraterna överrepresenterade med 9 mandat och högern med 5 mandat, medan bondeförbundet och frisinnade folkpartiet blevo underrepresenterade med vardera 2 mandat samt de liberala med 4 och kommunisterna med 6, vilket för de båda sistnämnda partiernas vidkommande innebär, att de endast erhöilo omkring hälften av det antal platser, till vilka de varit berättigade, därest deras sammanlagda rösttal i hela landet varit bestämmande.

En fullt exakt fördelning av andrakammarmandaten mellan partierna i förhållande till deras respektive väljarkårer kan icke åstadkommas enbart genom åtgärder, som endast beröra mandatfördelningen inom särskilda valkretsar. För att vinna något sådant erfordras tydligen antingen, att hela riket göres till en valkrets (eller åtminstone beträffande mandatfördelningen betraktas som en valkrets), eller också, att ett utjämningsförfarande äger rum, varigenom de i valkretsarna underrepresenterade partierna erhålla ytterligare mandat, vare sig dessa överföras från de överrepresenterade partierna eller från början reserveras för att tilldelas de underrepresenterade partierna.

System med tilläggsmandat tillämpas i Danmark sedan år 1915. I Holland betraktas riket vid mandatfördelningen som en valkrets.

Efter kriget hava utjämningsystem också införts i Tyskland och andra centraleuropeiska stater.

Ett utjämningsförfarande ifrågasattes också för Sveriges vidkommande i den ovannämnda riksdagsskrivelsen 1918 och upptogs till diskussion i de proportionsvalsakkunniges nämnda betänkande. De proportionsvalsakkunnige stannade emellertid vid en negativ ståndpunkt till spörsmålet, detta närmast med hänsyn till de anmärkningar, som ur personprincipens synpunkt kunde göras mot ett förfarande sådant som det ovan antydda, och det understrykande av partimomentet vid de parlamentariska valen, som ett dylikt förfarande skulle innebära. De sakkunniga framhöll, att ett institut av ifrågavarande slag förutsatte en absolut enhetlighet i partibeteckningen, en uniformering av partiväsendet över hela riket. Det framhölls vidare, att det framförallt var de smärre partierna det gällde, och att det kunde ifrågasättas om dessas rätt till absolut exakt representation i hela riket vore så under alla förhållanden betvingande som den framställdes och huruvida ett parti, som utan någon som helst lokal resonans, genom sammanräknandet av spridda små röstsiffror från alla landsändar nådde fram till nödig representationssiffra, kunde utan vidare sägas hava en »rätt» till representation.

Kravet på ett utjämningsförfarande har likväl även senare gjort sig hört inom riksdagen. År 1922 — redan innan det ovanberörda betänkandet framlagts — väcktes en motion av herr Hage, däri framställdes förslag om utjämningsförfarande, vilken motion emellertid blev av konstitutionsutskottet avstyrkt och av riksdagen avslagen. Därefter har vid 1926 års riksdag av nuvarande statsminister Ekman och några hans partikamrater i båda kamrarna framförts motioner med hemställan, att riksdagen »ville besluta att i skrivelse anhålla, det Kungl. Maj:t måtte låta verkställa erforderlig utredning i syfte att vid val till riksdagens andra kammare tillförsäkra de olika partierna mandat i förhållande till deras sammanlagda rösttal» samt för riksdagen framlägga de lagförslag, som kunde för ändamålet finnas påkallade. Även dessa motioner blevo av konstitutionsutskottet avstyrkta, med reservation allenast från frisinnat håll, samt av kamrarna avslagna, därvid emellertid åtskilliga medlemmar av bondeförbundet och kommunisterna i samlad trupp slöto upp kring motionärernas yrkande.

Sedan herr Ekman bildat regering, blevo i december förra året såsom sakkunniga tillkallade förstakammarledamoten f. d. ministern David Bergström, ordförande, samt andrakammarledamoten G. H. Andersson i Rasjön och t. f. hovrättsfiskalen B. Hagström med uppdrag att utarbeta förslag till ändring av riksdagsordningen och vallagen i det syfte, som angivits i motionerna av år 1926. De sakkunniga hava den 14 febr. i år avlämnat betänkande med dylika förslag.

De sakkunniga, vilka icke ingått i någon prövning, huruvida åtgärder i nämnda syfte överhuvud äro önskvärda, förorda, därest sådana åtgärder skola vidtagas, införandet av ett system med tilläggsmandat. De sakkunniga, som utgått från att kammarens hela

ledamotsantal skall bliva oförändrat, föreslå sålunda, att 215 platser tillsätts i de nuvarande valkretsarna var för sig, i allt väsentligt enligt nu gällande regler, varefter 15 platser tilldelas de partier, vilka efter tillsättandet av de 215 mandaten i valkretsarna befunnits underrepresenterade. Med 15 tilläggsmandat skulle vid valet år 1921 — det första av de andrakammärval, vilka hållits efter valkretsförstoringen — fullständig utjämning ägt rum, d. v. s. samtliga partier skulle ha erhållit så många representanter i andra kammaren, som de med tillämpning av d'Hondts regel skulle tilldelats, om hela riket varit en enda valkrets. Vid valet år 1924 åter skulle det största partiet, socialdemokraterna, även med dessa 15 tilläggsmandat ha erhållit 3 platser för mycket på bekostnad av de mindre partierna. Antalet 15 för tilläggsmandaten motiveras därmed, att med detta antal ingen valkrets behöver berövas mer än en plats i förhållande till vad den skulle ha enligt nu gällande regler, och att mandantalet icke för någon valkrets kommer att understiga det nuvarande minimiantalet mandat i valkretsarna (frånsett Gotland), nämligen 5.

Fördelningen av tilläggsmandaten på partier och valkretsar skall enligt förslaget verkställas inför chefen för justitiedepartementet i närvaro av riksbanks- och riksgäldsfullmäktige — i överensstämmelse med vad som gäller för granskningen av riksdagsmännens fullmakter. Innan denna fördelning kan äga rum, måste emellertid valet i samtliga rikets valkretsar hava vunnit laga kraft, då ju det röstmaterial, på vilket den skall grundas, bör vara definitivt fastslaget. I händelse av många besvär över valförrättningar och valförrättningars upphävande kan därför riskeras, att tilläggsmandatens besättande måste uppskjutas en avsevärd tid, och särskilt vid val efter upplösning av kammaren torde det kunna inträffa, att tilläggsmandaten komma att stå obesatta, när riksdagen sammanträder. Ett annat förhållande, som under debatten i andra kammaren om förslaget påpekades, är, att med det föreslagna systemet varje röst i hela riket kan tänkas få betydelse vid den slutliga fördelningen av tilläggsmandaten och att det skulle kunna hända, att regeringsrätten vid prövning av besvär över valet icke som nu låter förelupna felaktigheter passera utan åtgärd, därest de icke kunna inverka på valets utgång i valkretsen, utan låter snart sagt varje felaktighet från valmyndigheternas sida föranleda valets upphävande.

Det får väl dock icke anses vara uteslutet, att regeringsrätten, därest de föreslagna lagändringarna genomfördes, införde en ny praxis vid valbesvärns avdömande, enligt vilken varje valsedels giltighet fullständigt fixerades och enligt vilken smärre felaktigheter, även om det icke vore uteslutet, att de kunde inverka på ett tilläggsmandats besättande, icke föranledde valets upphävande. En tendens till liberalare bedömande av valbesvär har ju under senare tider förmärkts hos regeringsrätten.

Fördelningen av tilläggsmandaten å partier för riket skall enligt

förslaget ske på motsvarande sätt som fördelningen av mandaten inom en valkrets. Rösttalet i riket för varje parti delas med det tal, som motsvarar antalet mandat, partiet tillhoppa erhållit i rikets samtliga valkretsar, ökat med 1. De jämförelsetal, som sålunda utfås, tagas till utgångspunkt vid tilldelningen av tilläggsmandat. Sedermera beräknas jämförelsetalen under fördelningens fortgång i enlighet med de regler, som nu givas i vallagen för fördelningen av mandaten inom en valkrets, varvid varje partis valkretsvis besatta mandat jämte de partier tilldelade tilläggsmandaten sammanläggas och det sålunda erhållna talet, ökat med 1, för varje gång tages till jämförelsetal. De partier, som äro överrepresenterade i kammaren redan efter fördelningen av de 215 valkretsvis tillsatta mandaten, erhålla sålunda från början så lågt jämförelsetal, att de aldrig komma i betraktande vid tilläggsmandatens fördelning.

För att ett parti överhuvud skall kunna delta i tävlan om tilläggsmandaten måste det enligt förslaget hava erhållit åtminstone ett mandat i valkretsarna. De sakkunniga göra gällande, att man måste anse, att ett parti för att skäligen ha anspråk på att bliva representerat i riksdagen måste någonstädes hava ett så starkt lokalt rotfäste, att det kan bliva representerat inom en valkrets utan hjälp av något utjämningsförfarande. Eljest skulle det finnas möjlighet för ett parti, representerande allenast något speciellt intresse eller en mindre yrkesgrupp, att genom sammanräkning av spridda röster från alla landsändar erhålla mandat.

Avgörande för ett partis samhörighet vid fördelningen av tilläggsmandaten blir, liksom inom de särskilda valkretsarna, partibeteckningen. Denna måste sålunda vara uniform för hela landet, om ett parti skall kunna räkna på vederbörligt antal tilläggsmandat. Några officiella valförberedelser äro icke föreslagna, utan denna enhet i partibeteckningen förutsättes bliva ombesörjd av vederbörande partier liksom nu inom varje valkrets för sig.

Enligt förslaget avskaffas det år 1924 införda tre-betecknings-systemet, vilket blir överflödigt genom de nya anordningarna. De sakkunniga framhålla, att tilläggsmandatsystemet, sådant de sakkunniga föreslagit, måste antagas befrämja klara linjer i valkampen samt borttaga frestelsen att »stjäla» andra partiers partibeteckningar. Dyliga manipulationer kunde nämligen, säges i betänkandet, utom annat medföra den risken, att det egna partiet icke erhöle sin behöriga del av tilläggsmandaten.

Varje parti kan således väntas komma att uppträda för sig utan samgående med något annat. Olika meningsriktningar eller grupper av valmän inom ett parti kunna framgå med särskilda listor utan att någon mandatförlust för partiet riskeras, då andra partier ju icke uppträda under samma partibeteckning. Önskan att komma från de nu ofta förekommande, av rent valtekniska hänsyn betingade valallianserna mellan partier, vilka hava föga gemensamt ifråga om åsikter och som ivrigt bekämpa varandra, har givit förslaget anhängare i riksdagen, vilka eljest icke varit att påräkna.

En synnerligen viktig detalj i fråga om tilläggsmandatsystem är, huru de varje parti tillkommande tilläggsmandaten skola besättas av partiets kandidater. De sakkunniga framhålla, att man härvidlag kan tänka sig antingen, att partierna uppställde vissa kandidater, »rikskandidater», vilka skulle komma i fråga vid besättandet av tilläggsmandaten, eller ock, att tilläggsmandaten besattes av allenast valkretsvis uppställda kandidater, i vilket senare fall de sakkunniga hänvisa till möjligheten att fördela ett partis tilläggsmandat å de valkretsar, där partiet hade det största antalet orepresenterade röster. De sakkunniga förorda sistnämnda tillvägagångssätt, bland annat därför, att ett förfarande med »rikskandidater» skulle kunna i vissa avseenden försvåra det tekniska förfarandet vid valen. Det framhålls sålunda, att man vid ett system med »rikskandidater» knappast skulle kunna undvika officiella valförberedelser. Man skulle dessutom kunna säga, att ett system med »rikskandidater» förefaller oegentligt vid ett så lågt antal tilläggsmandat som 15. Detta antal är ju så knappt tilltaget, att det icke kan beräknas att mer än nätt och jämt räcka till utjämning. De största partierna, som i regel bliva överrepresenterade i valkretsarna, skulle då icke kunna få några »rikskandidater» placerade som sådana, medan de små partierna skulle kunna få sina partichefer och andra märkesmän valda som »rikskandidater». Vidare skulle valsedlarnas utseende förändras — »rikskandidaterna» borde väl där uppföras. Med det system, som nu föreslagits, kommer den enda förändringen beträffande reglerna för valsedlarnas utseende att bliva den, att möjligheten att utsätta kartell- och fraktionsbeteckning borttages. »Ur den enskilde valmannens synpunkt komme valen att te sig på samma sätt som nu, endast med den skillnaden, att möjlighet föreläge att ytterligare något namn på hans valsedel bleve placerat utöver vad som kunde väntas med hänsyn till antalet platser, vilka primärt skulle besättas i valkretsen.»

Förfarandet vid fördelningen av ett partis tilläggsmandat å de särskilda valkretsarna är tekniskt konstruerat på ett motsvarande sätt som fördelningen av mandaten inom en valkrets å olika partier. »För varje valkrets fastställs det jämförelsetal, med vilket partiet skulle tävla om nästa plats, därest ytterligare en sådan varit att besätta inom valkretsen vid fördelningen av de valkretsvis tillsatta platserna. Den valkrets, där partiet har det största jämförelsetalet, erhåller partiets första plats. Därefter delas partiets rösttal i denna krets med det tal, som motsvarar antalet platser, partiet erhållit i valkretsen av de valkretsvis tillsatta mandaten jämte det utdelade tilläggsmandatet ökat med 1. Det sålunda erhållna talet blir jämförelsetalet för valkretsen vid utdelningen av partiets nästa tilläggsmandat. Fördelningen fortsättes efter samma grunder till dess partiets samtliga tilläggsmandat blivit fördelade å valkretsarna.» Sedan sålunda samtliga tilläggsmandat fördelats å partier och valkretsar, meddelar justitiedepartementet vederbörande länsstyrelser resultatet av fördelningen, och länsstyrelserna utse vid särskilda sam-

manräkningsförrättningar — i ungefärlig överensstämmelse med vad nu sker vid utseendet av efterträdare åt avgången riksdagsman — till riksdagsmän de kandidater, vilka stå närmast i ordningen inom vederbörande partier i valkretsarna.

Det av de sakkunniga sålunda föreslagna systemet för besättande av ett partis tilläggsmandat innebär givetvis ett gynnande av dels de valkretsar, där valdeltagandet är livligast, dels de valkretsar, vilkas innevånareantal är störst. Ju livligare valdeltagandet är, ju större blir jämförelsetalet för varje valkretsvis besatt plats och följaktligen också ju större jämförelsetal att räkna med vid fördelningen av tilläggsmandaten. Ju större valkrets, ju större samlat antal överskottsroster för ett parti. Den förra omständigheten innebär ett gynnande av de stora städerna och de eljest tätbebyggda områdena av landet på bekostnad av de vidsträcktä och glest bebyggda valkretsarna. Stockholm bleve vid genomförande av de sakkunnigas förslag särskilt gynnat, dels därför, att valdeltagandet där är förhållandevis stort, dels därför, att Stockholm är den största valkretsen, dels ock därför, att i Stockholm de minsta partierna, vilka äro underrepresenterade i landet som helhet och därför skola hava åtskilliga tilläggsmandat — liberalerna och kommunisterna — i Stockholm hava procentuellt större andel av väljarkåren än på de flesta andra håll. Det visar sig också, att — därest de sakkunnigas förslag tillämpats vid valen 1921 och 1924 och röstsiffrorna förutsätts varit desamma som vid nämnda val — Stockholm vid båda valen skulle erhållit 4 tilläggsmandat eller sammanlagt 19 mandat, d. v. s. 3 flera än staden erhöill med nuvarande valsystem. Nu berörda förhållanden med hänsyn till mandatfördelningen mellan valkretsarna skulle ha framträtt än starkare, därest tilläggsmandaten varit flera. Sålunda skulle, därest 20 av samtliga de 230 mandaten gjorts till tilläggsmandat, Stockholm vid valen år 1924 ha erhållit 6 tilläggsmandat eller sammanlagt 21, d. v. s. 5 flera än staden erhöill enligt nu gällande valsystem. Dessa förhållanden torde även inverkat, då de sakkunniga stannat vid ett så lågt antal tilläggsmandat som 15. Det kan emellertid framhållas, att man med ett annat system vid fördelningen av partiernas tilläggsmandat skulle kunna undvika gynnandet av de större valkretsarna och de tätare bebyggda trakterna. Därvid måste emellertid det antal väljare, som i valkretsen står bakom dem, vilka erhållit tilläggsmandaten, emellanåt bliva mindre än det antal väljare, som står bakom vissa andra partiers kandidater, vilka icke bliva valda.

De sakkunnigas förslag omfattar ändring av riksdagsordningen §§ 11—18 samt § 22 och § 25. Förslaget innebär alltså en ganska vidlyftig omredigering av denna grundlag, och en del smärre, huvudsakligen redaktionella ändringar, vilka icke direkt beröra tilläggsmandaten, hava även vidtagits. Vidare är vallagen ändrad beträffande tjugu paragrafer. De centrala ändringarna omfatta §§ 81, 82, 85 och 86.

De sakkunnigas förslag har icke föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd. Däremot har förslaget vid årets riksdag framlagts i motion inom andra kammaren av tre frisinnade riksdagsmän. Motionen har av konstitutionsutskottet avstyrkts med hänvisning till de år 1926 anförda skälen mot ett utjämningsförfarande, vilka i sin tur huvudsakligen hämtats från proportionsvalsakkunnigas betänkande. Utöver vad i detta betänkande framhållits, har av konstitutionsutskottet endast anförts, att i vårt vidsträckta land med dess skiftande lokala förhållanden och intressen det knappast syntes lämpligt, att inom en viss valkrets ävriga röster skulle kunna tillgodoräknas en kandidat, som icke uppställts inom valkretsen. Kamrarna biföllo utskottets hemställan. Förslaget rönne egentligen endast understöd från de frisinnade och kommunisterna, vilka sistnämnda även motionerat i ämnet. Dessutom är att anteckna en reservation mot konstitutionsutskottets betänkande av socialdemokraterna Vännerström och Åkerberg, vilka, ehuru principiella motståndare till det nuvarande valsystemet, gingo in för den ifrågavarande utbyggnaden av detsamma med hänsyn till att därmed valallianser mellan olika partier kunde antagas komma att försvinna.

B. H.

LITTERATURGRANSKNINGAR.

J. E. NILSSON: *Representationsproblemet genom tiderna*. Serien Natur och Kultur n:r 69. 169 sid. Stockholm 1927.

Lektor Nilssons bok avser att ge en populär redogörelse för representationsproblemet, sådant det utbildat sig i den statsfilosofiska diskussionen, och av de olika vägar, på vilka den praktiska politiken sökt finna dess lösning. Det förefaller också, som om denna avsikt på ett lyckligt sätt förverkligats. Ett arbete som detta kan givetvis icke väntas bryta några nya vägar för vetenskapen; dess uppgift ligger på ett helt annat plan, och det måste också mätas med en helt annan måttstock än en originalundersökning. Det kan då kanske icke heller hjälpas, att själva problemet i viss mån kommer att undanskymmas av redogörelserna för olika författningsbestämmelser.

Förf. börjar med att på några inledande sidor redogöra för hur tanken på en folkrepresentation vuxit fram under forntid och medeltid. Medan antikens stadsstater icke kände någon annan demokrati än den direkta, blevo andra former nödvändiga i och med de germanska menighetsstaternas utvidgning över mera betydande områden, och politiska och sociala förhållanden gjorde det naturligt att vid nybildningen bygga på ståndindelningens grund. Representation var emellertid vid denna tid icke någon ivrigt efterlängtd rätt, utan betraktades länge snarare som en mödosam plikt, något som förf. särskilt framhåller i sin skildring av Englands representationsskick under medeltiden och nya tidens början. Men då de olika staternas parlament fingo ökat inflytande, samtidigt med att ståndstanken alltmera trädde i bakgrunden, inträdde en förändring i detta förhållande. Ortsintressena gjorde sig nu i stället gällande i representationen, och detta ledde till krav på att alla landsändar skulle bli företrädde. Vid sidan härav började också tanken på en representation för hela folket tränga fram som motsats till ständers och orters särintressen. Förf. anför här de ytterst intressanta reformförsöken i England under den stora revolutionen, som å ena sidan byggde på religiös grund, å den andra på radikala politiska åskådningar.

Avgörande för omslaget i tänkesätt vid 1700-talets slut voro givetvis på detta område liksom på de flesta andra upplysningsfilosofernas verksamhet, och förf. ger relativt utförliga referat av såväl Montesquieus som Rousseaus tankegångar i representationsfrågan samt framhåller det starka sambandet med amerikanska förhållanden och principer. Filosoferna ha tagit steget fullt ut: de yrka på att hela folket skall representeras, oavsett Orts- och klassintressen, även om de i utformningen av organisationen komma till olika resultat. För Montesquieu är även inom själva representationen en jämvikt nödvändig, som skall förhindra förhastade beslut och som i sin tur åstadkommes genom ett tvåkammerssystem efter engelskt mönster; Rousseau lägger däremot huvudvikten på ett prompt och troget fullgörande av det suveräna folkets vilja och underkänner helt maktdelningen. Däremot vill han ställa representationen, i den mån en sådan bör finnas, under kontroll av folket självt.

Efter denna redogörelse för de teoretiska grundsatserna övergår förf. till en framställning av deras tillämpning i franska revolutionens olika författningar. Medan nationalförsamlingen redan 1791 beslöt sig för en enhetlig folkrepresentation och uttryckligen framhöll, att denna borde företräda hela folket och att medlemmarna icke skulle vara bundna av sina väljarkorporationers instruktioner, var det först 1792 och 1793, som allmän rösträtt resp. direkt valsätt infördes. Förf. framhåller emellertid, att 1793 års författning, Frankrikes radikalaste, aldrig kom att tillämpas och att man redan 1795 i stor utsträckning föll tillbaka på 1791 års tankegångar, d. v. s. åter gav medelklassen ett avgörande inflytande.

Bokens senare och större del avhandlar representationsfrågans utveckling efter franska revolutionen och fram till våra dagar i Frankrike, England, Förenta Staterna, Tyskland, Norge, Danmark och Sverige. I slutet av varje avdelning ger förf. en redogörelse för de nuvarande bestämmelserna i vederbörande stats författning. Arbetet får härigenom ett ytterligare värde som lättillgänglig uppslagsbok, då det gäller de grundläggande bestämmelserna för rösträtt och valbarhet.

Man måste beundra förf:s förmåga att på ett ytterst begränsat utrymme och i lättfattlig form pressa in en stor mängd värdefulla uppgifter, utan att dock någonsin förlora sig i detaljer. Möjligen skulle man kunna fråga sig, om hans strängt geografiska indelning är den enda lämpliga, och om det icke skulle ha varit väl så intressant att enhetligt följa representationsproblemet utveckling, också om vissa statistiska och statsrättsliga uppgifter då hade måst uteslutas; detta särskilt, om det med en sådan disposition hade varit möjligt att lämna några antydningar om de allra modernaste uppslagen till reformer i representationernas byggnad. Medan bokens förra del ger läsaren en klar föreställning om utvecklingens ledande principer, är det i den senare lätt att förlora känslan för de stora sammanhangen, och icke ens heröringspunkterna mellan

reformrörelser i olika länder komma alltid till sin rätt. Med någon överdrift skulle det t. o. m. kunna sägas, att denna avdelning mera förefaller som en lärobok i komparativ och historisk valrätt än som en enhetlig idépolitisk framställning. En sammanfattande diskussion vid dess början eller slut skulle antagligen härvidlag ha medfört en förändring till det bättre. Emellertid är arbetet också i sin nuvarande form ytterst värdefullt som tillskott till den populärvetenskapliga litteraturen samt torde med fördel kunna fylla en uppgift också som översiktlig lärobok vid universitet och högskolor.

G. Hkr.

KNUD BERLIN: *Udsigt over Forfatningsudviklingen i forskellige fremmede Lande*. 192 s. København 1927.

I förordet till sitt arbete anger professor Berlin den uppgift han ställt sig före sålunda, att han ej velat åstadkomma en systematisk allmän statslära, utan »kun søgt ad mere indirekte Vej at give en Oversigt over Nutidens Forfatningsudvikling, nemlig gennem kortfattede Enkeltskildringer af Forfatningsudviklingen i en Række Lande, hvis statsretlige Udvikling kan siges at være af særlig typisk Karakter». Den princip, som följts vid urvalet av medtagna stater, preciseras närmare så, att hänsyn tagits »dels til deres Betydning for den almindelige Forfatningsudvikling og dels til deres særlige Betydning for Udviklingen af den danske Forfatningsret».

Det är ej mycket att invända vare sig mot arbetets allmänna plan eller mot den speciella tillämpning, som givits av nyssberörda urvalsprincip ifråga om de stater, vilka gjorts till föremål för behandling. Dessa äro följande: Det britiska riket, Förenta staterna, Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna, Schweiz, Sverige, Norge, Ryssland, Finland, Tjeckoslovakien och Polen. Då man här ibland saknar ett stort land som Italien, framhåller förf. icke utan fog de svårigheter, som ännu föreligga att giva en objektiv belysning av den fascistiska diktaturen i detta land såväl som i Spanien. Det är även en hel del andra länder, som saknas. Möjligen kunde någon av Balkanstaterna fått en plats i framställningen. Det är också en förlust, att en stormakt som Japan icke tagits med, även om det icke låter sig säga, att författningsutvecklingen i detta land varit särskilt typisk eller att den spelat någon större roll i den allmänna utvecklingen. Det kan diskuteras, i vad mån skäl förefinnes att bereda rum för de baltiska republikerna. Men att, som nu skett, i samband med kapitlet om Ryssland under rubriken »Fraskilte russiske Lande» ägna dem $\frac{1}{3}$ sida synes knappast tillfyllest. De korta notiser, som här lämnas, hade då nästan lika gärna kunnat undvaras. Emellertid skall villigt medges, att ett urval, då ett sådant nu måste ske, alltid är svårt och i mer eller mindre grad blir en smaksak.

Såsom bokens titel anger är det statsförfattningens *utveckling* i de olika länderna, som är skildringens föremål. I överensstämmelse härmed har stort utrymme lämnats åt framställningen av statskicket historia under äldre skeden fram till vår tid. Det är en fördel såtillvida som därigenom verklig kunskap meddelas om det utvecklingshistoriska sammanhanget i dess helhet och bilden av den nuvarande författningens förutsättningar blir mera fyllig och samlad. Å andra sidan överlastas skildringen något genom mängden av stoff, som ingår däri. Det är nämligen ej blott en historisk framställning, som åsyftas. Som en andra avdelning får man för varje stat en redogörelse även för den nuvarande författningen, och denna avdelning är, trots huvudtiteln, vanligen utförligare än den rent historiska. Det är sålunda en fullständig, sammanfattande framställning av författningsförhållandena, som meddelas. I enlighet härmed behandlas i regel också förvaltning och domstolsväsen, vilka partier dock synas något väl resuméartade för att riktigt kunna anses motsvara sitt ändamål även i en så kortfattad översikt som det här är frågan om.

Vad redogörelsen för de moderna författningarna beträffar, bör som en förtjänst särskilt framhävas den blick förf. visar för den politiska verkligheten. Professor Berlin har tidigare ådagalagt, exempelvis i sitt utmärkta verk »Den danske Statsforfatningsret», att han icke hör till de jurister, som sakna sinne för statslivets realiteter. Visserligen dominerar givetvis även i nu föreliggande arbete den statsrättsliga synpunkten, men man får ständiga påpekanden om konstitutionell praxis, varigenom statslivet i dess konkreta gestaltning träder läsaren till mötes. Möjligen kunde man här och var önska ännu mera tillgödoseende av realitetskravet, och det kan ifrågasättas, om icke ur, denna synpunkt kortfattade skildringar av partiväsendet varit på sin plats. Sådana saknas nu alldeles. De politiska partierna äga dock överallt i sin egenskap av ett slags rörliga statsorgan en så utomordentlig betydelse för det moderna statslivets faktiska utbildning, att detta utan kännedom om partiväsendet är svårt att rätt förstå och bedöma. Förmodligen har dock en behandling av partilivet icke ansetts kunna på lämpligt sätt inpassas i den för framställningen avsedda ramen. Av stort värde för arbetet äro de jämförelser, som ofta förekomma mellan statsinstitutioner i olika länder, varvid, som helt naturligt är, paralleller med danskt statsskick särskilt beaktas. Den komparativa syn, som sålunda anlägges, bidrar på ett förträffligt sätt att binda samman verkets olika delar.

Under varje kapitel meddelas för resp. länder litteraturanvisningar, vilket givetvis ökar bokens värde. Det ligger i sakens natur, att dessa anvisningar måste vara helt korta. Desto större blir då fordran på att de äro verkligt representativa, vilket knappast kan sägas vara fallet. För England anföras Todd's, Dicey's och Hatschek's kända verk, dessutom May, Constitutional history (egendomligt nog 1882 års uppl.) samt Ridges' relativt okända arbete (i en

äldre uppl. av år 1915). Då förteckningen saknar Lowell's och Anson's grundläggande verk (det senare sedan några år utkommande i ny uppl.), kan den inte kallas representativ. För Förenta staterna saknas den kanske förnämsta sammanfattningen, nämligen Beard's bekanta arbete, och det hjälper inte, att hänvisning göres till litteraturförteckning hos Reuterskiöld och Rinander, ty det saknas även här. Av de moderna framställningar över Frankrikes författning, som på 1920-talet, delvis i nya upplagor, utgivits av Duguít, Hauriou och Barthélemy, nämnes ingen, däremot, jämte Esmein och Pierre, som är i sin ordning, gamla Lebon, som är tämligen uttjánt. När det bland ett flertal över den nya tyska författningen existerande större verk gäller att göra ett urval, synes mig Hatschek knappast i första rummet böra komma i åtanke. Påfallande är, att rörande Finlands nuvarande författning endast nämnes Erich's korta översikt i Jahrb. des öffentl. Rechts, då det dock finns vida bättre sammanfattningar av Erich själv och Hermansson, som på svenska givit ut en bekant, mycket använd handbok. Ytterligare anmärkningar av liknande slag skulle kunna göras nästan för varje land. Att sådana över huvud här framställts på en så relativt oviktig punkt som denna beror därpå, att det är av en viss betydelse, att den bildningssökande läsare, som av prof. Berlins bok lockas till fortsatta studier i ämnet, icke får en oriktig föreställning om var han på bästa sätt skall fullfölja dessa.

Det ligger i sakens natur, att vissa omdömen och uttalanden, stundom även sakuppgifter, vilka nödvändigtvis i knapp och förkortad form måste meddelas i ett översiktsarbete av här ifrågasvarande slag, i mer eller mindre mån kunna ge anledning till diskussion. Det är egentligen inte ofta som man känner sig uppfordrad att göra direkta invändningar. Om jag likväl tillåter mig att beröra några detaljfrågor, så sker det därför, att ett och annat påstående är sådant, att det syntes mig som om det med fördel kunde modifieras eller något annorlunda avvägas.

Det torde få anses missvisande att beteckna Declaration of Rights 1689 som »den første Kilde» till de franska och amerikanska rättighetsförklaringarna (s. 13, jämf. s. 57), då intet nämnes om dessa senare rättighetsförklarings religiöst färgade puritanska ursprung, varigenom de få en utpräglad subjektivrättslig karaktär, som principiellt skiljer dem från 1689 års rättighetsförklaring. Uppgiften att quorum i privy council skulle vara 6 (s. 14) är icke riktig; det minsta antal medlemmar som erfordras för beslut är 3. Missvisande är också uttalandet, att det »i Almindelighed er Underhuset, hvis Dom er afgørende for Ministeriets Existens» (s. 24). Visserligen tillägges, att det kan »dog undertiden blive selve Folkets eller Vælgerne Dom, der i sidste Instans faar det afgørende Ord, nemlig hvis et Ministerium ved Opløsning av Underhuset appellerer til Vælgerne». I verkligheten förhåller det sig ju sedan ganska långt tillbaka så, att det vanligen icke är underhusets votum, som avgör ministärernas existens, utan folkets oftast genom upplösningssval

kungjorda vilja. Vad som i det citerade uttalandet göres till regel, nämligen underhusdomen, är alltså i själva verket att betrakta som undantag. Över huvud kommer icke den utveckling, som försiggått i det engelska kabinettets maktställning, icke minst just tack vare den omständigheten, att det kan sägas utgå ur folket i val, till sin rätt i förf:s framställning. — Rörande de amerikanska nationalkonventen för nominering av partiernas presidentkandidater uppgives, att för definitivt val av kandidat kräves absolut majoritet (s. 64). Det borde kanske omnämnts, att denna regel gäller för de republikanska nationalkonventen, men inte för de demokratiska, där $\frac{2}{3}$ majoritet erfordras. Omdömena om den maktställning talmannen i representanternas hus intager äro betydligt överdrivna, åtminstone i den mån de avse tiden efter 1911, vilket år som bekant genom en del då vidtagna viktiga reformåtgärder bildar epok i talmansinstitutionens historia. Det låter sig därefter icke göra att beteckna talmannen som »hele Husets alsmægtige Leder» (s. 71). Hans inflytande torde visserligen fortfarande icke vara så litet, men ledarskapet för huset är uppdelat på flere händer; tidvis har det utövats av ordföranden i the Committee of Ways and Means. Det är ej heller numera talmannen, som besätter utskottsplatserna, sedan detta viktiga värv övergått till huset själv eller partiernas ledning.

Det är måhända småaktigt att anmärka på det kategoriska påståendet (s. 94), att den franska författningen av år 1875 före världskriget var ensam om att innehålla en bestämmelse om politisk ministeransvarighet. Oavsett vad den svenska regeringsformen därom stadgar, funnos tidigare åtminstone i ett par författningar, såsom Chiles, Venezuelas och Turkiets, bestämmelser om politiskt ministeransvar, delvis för övrigt tillkomna under påverkan av det franska mönstret. Det är icke heller alldeles riktigt, att den statsrättsliga utformning parlamentarismen erhöi i den tyska riksförfattningen 1919 »var noget hidtil ukendt i en skreven Forfatning» (s. 109). Äldre motsvarigheter härtill äro kända, exempelvis från Finland och Turkiet¹. Som orsak till att den franske presidenten aldrig använt sin rätt till suspensivt veto anges dettas ineffektivitet. »Då lagen får gällande kraft, sedan kamrarna blott med sedvanlig majoritet upprepat sitt beslut, har presidenten aldrig begagnat denna rätt», heter det (s. 93). Man får härav knappast klart för sig, att den verkliga orsaken är att söka i det parlamentariska systemet. Rörande dettas förutsättningar och funktion i franskt statsliv äro uppgifterna på det hela taget tämligen snäva. I den utförliga redogörelse, som ägnas den äldre författningsutvecklingen — utförligare relativt taget än för något annat land —, kunde om den franska parlamentarismens, icke minst för utbildningen av 1875 års författning, så betydelsefulla historia meddelats något mera än den rätt abrupta och knappast fullt exakta notisen, att med 1814 års karta

¹ Se härom Ståhlberg, *Parlamentarismen i Finlands statsförfattning*, rec. i föreg. häfte av denna tidskrift.

»fik Frankrige sin første parlamentariske Forfatning i alt væsentligt efter engelsk Mønster» (s. 89). Vad beträffar parlamentarismens utveckling i Nederländerna kunde det, med hänsyn till den långvariga process, som här rätt länge fördröjde dess fullständiga reception, varit värdefullt att få någon motivering till den nakna uppgiften, att »parlamentarisk Styre indførtes i 1868». — Då det uppgives (s. 137), att folkomröstningstanken från Amerika fick inträde i Frankrike och härifrån efter julirevolutionen överfördes till de schweiziska kantonerna, så ligger häri en viss sanning, om också icke hela sanningen. Däremot kan det sättas ifråga om det ligger någon sanning alls i påståendet, att det schweiziska förbundsrådets »endelige Afgørelser udgaar dog altid fra Forbundsraadet som Helhed» (s. 142). Satsen står utan tvivel i full överensstämmelse med förbundsorfattningens bokstav (§ 103). Men den kollegialprincip, som här fastslås, upprätthålles så långt ifrån »alltid», att de flesta avgörandena tvärtom träffas icke blott faktiskt utan på grund av formlig delegation av departementscheferna eller dem underordnade myndigheter på egen hand. En antydning härom synes motiverad, då problemet om regeringsmaktens enhet sedan länge är ett av de viktigaste i schweizisk statsrätt.

Beträffande kapitlet om Sverige antecknar man med så mycket större tillfredsställelse, att förf. gör full rättvisa åt den märkliga insats vårt land gjort i den skrivna författningens utveckling, som denna insats vanligen utomlands, även av nordiska författare, lämnas obeaktad¹. Delvis överdrives kanske till och med betydelsen av vissa äldre författningsordningar, såsom i den något svävande redogörelsen för 1617 års riksdagsordning och 1634 års regeringsform (s. 147). Den senares provisoriska giltighet synes för övrigt ha förbisetts av förf., att döma av påståendet, att med frihetstidens ingång »den gamle skrevne Forfatning fra Gustav Adolfs Tid afløstes af en ny skreven Forfatning» (s. 148). Vid framställningen av vår nu gällande regeringsforms tillkomst har förf. knappast haft kännedom om nyare forskning på området; han har i varje fall ej influerats därav. Ifråga om nuvarande författningsförhållanden är skildringen icke alltigenom korrekt. Sålunda förbigås den politiska ministeransvarigheten enligt § 107 R.F., och den juridiska gives en alltför stor räckvidd (s. 152). Det är icke riktigt, då det sägs, att konungen åt tillförordnad regering »kan» överlåta vissa mål (s. 153), eftersom han, för den händelse att stadgade förutsättningar inträda, är skyldig att göra det. Bland de ständiga utskotten uppräknas ej K.U. (s. 155). Kreditivsummornas belopp uppgivas orätt till 1 1/2 miljon kr. (s. 157). Dunkel är uppgiften, att i kom-

¹ Ett typiskt belägg härför finner man i följande visserligen icke ovanliga, men om fullständig ovetenhet rörande svensk författningsutveckling vittnande sats i Steenstrups bekanta arbete, Statsrettens Udvikling gennem Tiderne (1916), s. 120: »I Europa var det franske folk det første, der skrev en Forfatning (den 3 sept. 1791)».

munala spörsmål decisiv folkomröstning i stor utsträckning är tillåten (s. 159).

De erinringar, som nu gjorts, avse icke att förringa värdet av prof. Berlins arbete, vars förträffliga egenskaper såsom en första orientering i nutida staters såväl äldre som nu gällande författningar förtjäna högt erkännande. Uppställningen är överskådlig, stilen är klar och, vad som kanske är det viktigaste för ett arbete av detta slag, det väldiga materialet är ordnat och sovrat med säker blick för det väsentliga. Boken är i det hela synnerligen välkommen som handbok både för självstudier och vid den elementära akademiska undervisningen.

A. B--z.

Till red. insända skrifter.

- Ekonomiska Sällskapet Tidskrift.* Ny serie. H. 12. Hfors 1928.
- Finsk Kommunaltidskrift.* 1928. Nr 1—2. Hfors 1928.
- Finsk Tidskrift för vittnerhet, vetenskap, konst och politik.* T. CIV. H. III—IV. Hfors 1928.
- Historisk Tidskrift.* 1928. H. 1. Sthlm 1928.
- Industria.* Arg. XXIV. Nr 6—11. Sthlm 1928.
- Institut International d'Agriculture, Rome.* Bulletin de statistique agricole et commerciale. 1928. N:o 3—5. Revue internationale des Institutions économiques et sociales. 1928. N:o 1—2. Revue Internationale d'Agriculture. 1928. N:o 3—4. Rome 1928.
- International labour review.* Vol. XVII. N:o 3—5. Genève 1928.
- Interkandinavisk Handelsstatistik 1920—1926.* Sthlm 1928. P. A. Norstedt & Söner.
- Kommersiella Meddelanden.* Arg. 15. Nr 5—9. Sthlm 1928.
- Meddelanden från Handelskammaren i Gefle.* 1927. H. 4. Gefle 1928.
- Meddelanden från Skattebetalarnas Förening.* Nr 8. Sthlm 1928.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringslif. Arg. XXIII. Nr 10—22. Hfors 1928.
- Nationalökonomisk Tidsskrift.* 1928. H. 2. Kbhvn 1928.
- Nordisk Försäkringstidskrift.* 1928. N:o 2. Sthlm 1928.
- Skandinaviska Kreditaktiefolaget.* Kvartalsskrift. 1928. Nr 2. Sthlm 1928.
- Sociala Meddelanden.* 1928. Nr 3—5. Sthlm 1928.
- Statistisk Månadsskrift.* Arg. XXIII. N:o 2—4. Sthlm 1928.
- Statsekonomisk Tidsskrift.* 1928. H. 1—2. Oslo.
- Stockholms stads statistik.* XIV. Val. Statistisk redogörelse för allmänna val i Stockholm åren 1925—1927. Sthlm 1928.
- Sunt Förnuft.* Arg. VIII. Nr 2—3. Sthlm 1928.
- Svensk Finanstidning.* Arg. VI. Nr 23—35. Sthlm 1928.
- Svensk Juristtidning.* 1928. H. 2—3. Sthlm 1928.
- Svensk Tidskrift.* 1928. H. 2—4. Sthlm 1928.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* 1928. H. 2—3. Sthlm 1928.
- Sveriges officiella statistik.* Arbetslöshetsräkningen och de lokala arbetslöshetsundersökningarna i Sverige år 1927. Av K. Socialstyrelsen. — Industri år 1926. Av Kommerskollegium. — Sjöfart år 1926. Av Kommerskollegium. Sthlm 1928.
- Tiden.* 1928. Nr 2—3. Sthlm 1928.
- Tidsskrift for Retsvidenskap.* 1928. H. 1—2. Oslo.
- Tirfing.* 1928. H. 3—5. Tranås 1928.
- Weltwirtschaftliches Archiv.* 1928. H. 2. Hamburg 1928.
- ANDERSEN, THOR M., JUNIOR, CHR. og ROHDE, A. E., Nordisk Litteraturliste 1921—1924. (Tillæg til Tidsskrift for Retsvidenskap hefte 1 og 2 1928.) Oslo 1927.
- Den svenska insatsen i Finlands frihetskrig år 1918. Utarbetad under redaktion av G. M. WADNER. Utg. av CARL BERG, AXEL BOETHIUS m. fl. Sthlm 1928.
- HAHN, L. ALBERT, Aufgaben und Grenzen der Währungspolitik. Eine Kritik der deutschen Währungspolitik seit der Stabilisierung. (Kieler Vorträge 27.) Jena 1928.
- RYNNING, LORENTS, Allemandsret og Særret. (Tillæg til Tidsskrift for Retsvidenskap hefte 1 og 2 1928.) Oslo 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 (årligen)	900.000 kronor

Den 1 januari 1928 utgjorde »Skånes»

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