

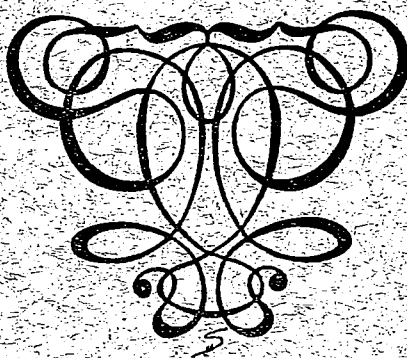
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

Axel Brusewitz, Den polska diktaturens konstitutionella grundvalar.
— Hjalmar Haralds, Kansliet — anima regni (forts.) — Sigurd Schartau, Riksdagsmannavalen i Malmö under frihetstiden.
— Översikter och meddelanden: I. Politik: Den fria staden Danzigs rättsliga ställning. Av R. R. Sohlman. — Några förfrågor vid 1928 års riksdag. Av Sune Holm. — Kelloggstraktaten. Av B. Hjelmquist. — Ledig befattning i Internationella Arbetsbyrån.
— Litteraturgranskningar: Det Hammarskjöldska kommunallagförslaget. Anm. av H. Sundberg. — Carl Hallendorff, Sveriges Riddarhus. Anm. av Fredrik Lagerroth. — Georg Landberg, Fredsorganisation och maktpolitik. Anm. av G. Hesselén. — E. v. Beckerath, Wesen und Werden des fascistischen Staates. Anm. av H. Tingsten.

ÅRG. 31

OKTOBER 1928

HÄFT. 4

LUND — STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION — LUND
DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50.

PRENUMERATIONSSAMMALAN

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

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

Tidskriften utkommer som hithills 4-5 häften om året, omfattande tillsammans minst 20 ark. Prenumerationspriset är 10 kr per år. Lösa häften säljas i mån av tillgång till ett pris av ca 75 öre per 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 förbjödes.

Lund i december 1927.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

Av Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen har utkommit:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. En kritisk studie över socialdemokratisk världsanskuelse. 1920. Pris kr 4.
- II. GURT WEIBULL: Lübeck och Skånearknaden. Studier i Lübecks grundtullsbocker och pändtullskvitton 1368-1369 och 1398-1400. 1922. Pris kr 3,50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om beslutsverkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr 3.
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemans oävsattlighet. En redogörelse för svensk praxis. 1925. Pris kr 5.
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. Några nationalekonomiska synpunkter. 1925. Pris kr 1.
- VI. HERBERT DINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr 4,50.
- VII. CURT ROHTLIEB: Johan Fischerström. En studie i opplysningstidens tankelyk. 1926. Pris kr 1,50.
- VIII. BIRGER WEBBERG: 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 ANDREN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början och deras förberedelse i 1800-talets tidigare politiska tänkande. 1928. Pris kr 12.
- XI. FREDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frilhetstidens ingång. 1928. Pris kr 10.

DEN POLSKA DIKTATURENS KONSTITUTIONELLA GRUNDVALAR.

AV

PROFESSOR AXEL BRUSEWITZ.

Det nuvarande författningstillståndet i Polen leder sitt upphov från marskalk Pilsudskis statskupp den 12 maj 1926, då han i spetsen för några regementen bemäktigade sig Warschau. Två dagar senare demissionerade regeringen och jämte denna republikens president. Följande dag (15 maj) utnämndes av sejmens talman, som enligt författningen provisoriskt trätt i den avgångne presidentens ställe, en ny ministär med dr Bartel som ministerpresident. Själv ingick Pilsudski som krigsminister i denna ministär. Det väntades allmänt, att han skulle låta välja sig till president, och mycket riktigt erhöi han vid det av den inkallade nationalförsamlingen förrättade valet (31 maj) majoriteten av de avgivna rösterna. Pilsudski avböjde emellertid tacksamt det erbjudna förtroendet under hänvisning till den ringa makt presidenten författningenslign äger. Samtidigt strök han under valets betydelse såsom en av folkrepresentationen given sanktion av hans handlingssält. I en andra valomgång valdes till president Pilsudskis vän, professor Mościcki. Därmed var krisen avvecklade och den lagliga ordningen, åtminstone till det yttre, återställd.

Den moderation, varmed Pilsudski utnyttjade den vunna framgången, förvånade både vänner och fiender. Man var beredd på kraftåtgärder av varjehanda slag till befästade av en ny ordning, men därav syntes egentligen ej mycket, sedan det närmaste målet, den sittande regeringens avgång, väl var uppnått. Vad som därpå skedde var ett under parlamentets medverkan, i konstitutionella

former, företaget ombyte av statschef och ministär, i vilken senare statskuppens ledare nöjde sig med den relativt blygsamma platsen som krigsminister.

För alla och envar var dock klart, att personförändringarna inom statsledningen tillika betydde en regimförändring, som principiellt riktade sig mot det parlamentariska styrelsesättet i dess dittillsvarande former. Ett försök hade till att börja med gjorts att bilda en koalitionsregering, en stor nationell ministär, sammansatt av representanter för alla mera betydande partier, men försöket strandade på motstånd från en del av dessa. I sin slutliga sammansättning bestod ministären i det hela av fackmän utanför parlamentet, och det var icke att vänta, att den för sin existens skulle erkänna något beroende av detta. Var tyngdpunkten inom regeringen var förlagd var icke heller fördolt för någon. Den låg icke hos ministerpresidenten, än mindre hos republikens president, utan hos krigsministern. Den följande utvecklingen skulle till fullo besanna ett uttalande, som den nye ministerpresidenten Bartel fällt redan några dagar före statskuppen: »En styrelse, som stöder sig på marskalk Pilsudskis moraliska auktoritet, beror uteslutande av marskalkens vilja och avgörande»¹.

Till betryggande av den nya regimen utarbetades en rad författningsändringar, vilka alla åsyftade en förstärkning av regeringsmakten i olika avseenden. De sammanfördes i en särskild lag, som voterades av parlamentet och därpå promulgerades (2 aug.). Denna författningslag kan, såsom komplement till den alltjämt i det stora hela gällande författningen av den 17 mars 1921, närmast sägas utgöra den konstitutionella grundvalen för Pilsudskis välde. Som sådan äger den ett icke ringa intresse och är väl värd ett närmare studium. Det må dock genast betonas, att den givetvis icke säger allt om detta väldes verkliga art och kynne. Den anger blott — jämte författningen i övrigt — den allmänna ramen för den senaste politiska utvecklingen i Polen, samt upplyser om vissa av de maktmedel, varav denna utvecklings ledare betjänat sig.

För att förstå innebörden av 1926 års författningsrevision är

¹ Cit. efter en anonymt författad uppsats, *Le coup d'état de Varsovie, i Le monde slave 1926: III, s. 14.* Äng. statskuppens inre och yttre förlopp se även C. Smógorzewski, *La Pologne restaurée, Paris 1927, s. 295 ff.*

det nödvändigt att först med några ord beröra den ursprungliga konstitutionen av år 1921, särskilt de bestämmelser i denna som reglera de högsta statsorganens befogenheter och förhållande till varandra¹.

I det stora hela är den polska författningen, trots de särregler den i vissa avseenden uppvisar, en typisk efterkrigsförfattning. Den parlamentariska demokratien, som ger världskrigets alla konstitutionella nybildningar deras karakteristiska prägel, blev även i Polen till fullo genomförd, om möjligt till och med mera grundligt och konsekvent än på de flesta håll annorstädes. Polen saknar sålunda alldeles det kontrollmedel gent emot representationen, som förekommer i flertalet andra nya stater, nämligen folkomröstningsinstitutet. Däremot har det — även till skillnad från de flesta av dessa — infört tvåkammerssystemet, i detta avseende följande Tjeckoslovariens exempel. Det polska tvåkammerssystemet är dock det svagast utbildade, som gärna kan tänkas, och det bär tydliga spår av de hårda strider, som stått om dess acceptering, och den slutliga kompromiss, som bestämde dess utgestaltning. I fråga om sammansättningsgrunden består skillnaden mellan den övre kammaren, senaten, och den nedre, sejmen, däri, att valrätts- och valbarhetsåldern till den förre är högre (resp. 30 och 40 år, medan den för sejmen är resp. 21 och 25 år). Därtill kommer, att senatens ledamotsantal är väsentligt mindre, endast $\frac{1}{4}$ av sejmens. Valperioden är för båda kamrarna lika, och åldersskillnaden är alltså den enda egentliga karaktärsskillnad, som existerar mellan dem.

¹ För ett studium av 1921 års författning må hänvisas till följande arbeten: M. Potulicki, Constitution de la république de Pologne du 17 mars 1921, Paris 1921. Detta officiellt utgivna arbete, som egentligen är en textedition, belysande även tidigare till grund för den slutligt antagna författningen liggande utkast, torde innehålla den tillförlitligaste textöversättningen; Ch. Crózat, Les constitutions de Pologne, de Danzig, d'Esthonie et de Finlande, Toulouse 1925; E. Meyer, Der polnische Staat, seine Verwaltung und sein Recht, Posen 1924; A. Kohl, Die neue Verfassung der polnischen Republik (Zeitschr. f. öffentl. Recht, 1921, s. 419 ff.); A. Peretiatkowicz, La constitution polonaise (Revue du droit public 1922, s. 607 ff.); J. Blöciszewski, La constitution polonaise du 17 mars 1921 (Revue des sciences politiques 1922, s. 23 ff.); W. Schätzel, Entstehung und Verfassung der polnischen Republik (Jahrb. d. öffentl. Rechts 1923—24, s. 289 ff.).

I fråga om befogenheter har sejmen helt och hållet försteget framför senaten. »Denna skugga av en församling har blott skuggan av makt», anmärker icke utan fog en författare¹. Senatens underlägsenhet kommer till synes redan däri, att den alldeles saknar initiativrätt. Den saknar även medbeslutanderätt i egentlig mening beträffande lagstiftningen. Ett av sejmen antaget lagförslag skall väl översändas till behandling av senaten, men denna har endast ett slags invändningsrätt, liknande den som tillkommer tyska riksrådet, gent emot sejmens beslut. Och invändningsrätten är mycket litet effektiv, vida mindre effektiv än riksrådets. Vidhåller sejmen med endast $\frac{11}{20}$ av de avgivna rösterna sitt ursprungliga beslut gent emot eventuella avslagsbeslut eller ändringsförslag från senatens sida, så segrar sejmens mening, och lagförslaget blir lag i den av denna församling antagna avfattningen. Lagstiftningsmakten tillhör sålunda praktiskt taget sejmen ensam. Till yttermera visso fastslår författningen uttryckligen, att frågor om budgeten, skatter, armékontingenten m. fl. ämnen skola avgöras i form av lag.

Det står i full överensstämmelse med den prepondererande ställning sejmen intager, att regeringen är politiskt beroende endast av denna kammare. Detta beroende, både i form av juridisk och, som det uttryckligen heter, »parlamentarisk ansvarighet», är i författningen sorgfälligt utstakat. Sitt kraftigaste uttryck har den senare ansvarigheten fått i bestämmelsen, att »ministerrådet och varje enskild minister avgår på anfordran av sejmen». Därmed är det parlamentariska styrelsesättets grundprincip, nämligen att ministären uppbäres av parlamentets förtroende, tydligen utsagd, och det blir en legal skyldighet för regeringen att demissionera, så fort förtroendet är uppsagt.

Någon motvikt mot sejmens allmakt förutser knappast författningen. I varje fall duger icke statspresidenten att tjänstgöra som sådan. Efter franskt mönster väljes han på sju år av de till nationalförsamling sammanträdande båda kammarna, och hans ställning är i det stora hela densamma som den franske presidentens, endast med den skillnaden att den i vissa avseenden är

¹ Blociszewski, a. a., s. 45.

ännu mer kringkuren. Liksom denne senare äger han upplösa den nedre kammaren först efter senatens samtycke, men denna hans rätt blir ännu mera illusorisk än hans franske kollegas genom föreskriften, att senatens beslut skall vara fattat av en majoritet, bestående av minst $\frac{3}{5}$ av hela dess medlemsantal. Upplösning kan även beslutas av sejmen själv med minst $\frac{2}{3}$ av de avgivna rösterna. I båda fallen skall senaten samtidigt upplösas. Även såttillvida äger den polske presidenten mindre befogenhet än den franske, som han icke äger dennes visserligen ganska betydelselösa rätt att återsända en av parlamentet beslutad lag till förnyad omprövning. Likaså ifråga om ministerutnämning är hans rätt mera inskränkt. Enligt de polska bestämmelserna härom, vilka tydligen kopierats efter den tyska riksförfattningen, äger presidenten utnämna och avskeda ministerpresidenten, men först på förslag av denne de övriga medlemmarna av ministären.

Det är givet, att regeringens styrka helt är beroende av det partiunderlag den kan förskaffa sig i sejmen. Med den utomordentliga splittring, som alltid utmärkt det polska partiväsendet, ha förutsättningarna ej varit gynnsamma för att parlamentarismen skulle ledas in på sunda banor¹. Regeringsbildningen har visat sig synnerligen labil, vilket framgår därav, att från självständighetens ernående i nov. 1918 till statskuppen i maj 1926 14 ministärer hunnit sitta vid styret². Både vid dessas tillkomst och avgång har partifraktionernas medverkan varit lika påträngande som oberäknelig.

Det är denna till det yttersta genomförda maktkoncentration hos sejmen, som 1926 års författningsrevision avsåg att inskränka till regeringsmaktens förmån. Den gör det dels genom direkt begränsning av sejmens befogenheter samt dels, och framför allt, genom tilldelande av nya rättigheter åt regeringen. Någon systematisk förändring av den gällande konstitutionen har ej åsyftats, utan den av sju artiklar bestående revisionslagen, som för övrigt

¹ R. Styra, Das polnische Parteiwesen und seine Presse, Posen 1926. C. Smogorzewski, Le jeu complexe des partis en Pologne (Extrait du Correspondent des 25 sept. 1927 et 10 jan. 1928), Paris 1928.

² Smogorzewski, La Pologne restaurée, s. 315, n. 1.

i redaktionellt avseende knappast kan anses oklanderlig, berör endast några enstaka, såsom mer eller mindre viktiga ansedda, punkter i författningen. Dessa punkter äro följande: 1. Folkrepresentanternas möjlighet att skaffa sig vissa fördelar på statens bekostnad; 2. budgeträtten; 3. sejmens rätt att besluta misstroendevotum mot regeringen; 4. upplösningsrätten; 5. regeringens ställning till lagstiftningen¹.

Rörande den första av de nämnda punkterna stadgar författningen förbud för folkrepresentanterna »att i eget eller annans namn köpa eller arrendera statsegendom, att övertaga statsleveranser eller statsarbeten eller att av regeringen mottaga koncessioner eller andra personliga fördelar». Revisionslagen föreskriver nu som straff för den folkrepresentant, som överträtt nämnda förbud, att han förlorar sitt mandat och dessutom de fördelar han lyckats ernå av regeringen. Såväl den ursprungliga författningsbestämmelsen som det gjorda tillägget säger åtskilligt om de missbruk, som brett ut sig i polsk parlamentarism och som för resten ingalunda äro okända även på åtskilliga andra håll.

Vad budgeträtten beträffar, åsyfta de nya bestämmelserna egentligen att begränsa tiden för parlamentets, i främsta rummet sejmens, behandling av budgetförslaget. Man vill därigenom vinna garanti för att budgeten föreligger färdig, innan det nya finansåret börjar, varigenom provisoriska budgeter, vilka tidigare varit vanliga, bleve obehövlige. Vidare har man tydligen också avsett att genom stipulerande av viss tidsfrist för budgetbehandlingen förkorta parlamentssessionen. Medan parlamentet förut hade obegränsad tid på sig att reglera staten och dessförinnan grundlagsenligt icke kunde hemsändas, kan det nu efter den fastställda tiden av presidenten avslutas, vilket över huvud betyder ett minskat beroende för regeringen av parlamentet. Den nämnda tidsfristen är satt till 5 månader, varav följer, att parlamentet alltid måste inkallas, minst

¹ Den text av 1926 års författningslag, som ligger till grund för det följande, är hämtad ur den tyska i Posen utgivna aktpublikationen, *Polnische Gesetze und Verordnungen in deutscher Übersetzung*. Den är här publicerad under titeln *Gesetz vom 2. August 1926 über die Abänderung und Ergänzung der Staatsverfassung von 17 März 1921* (årg. 1926, s. 234 ff.). Jämf. även en summarisk redogörelse av Peretiatkowicz, *La revision de la constitution polonaise* (*Revue du droit public* 1927, s. 124 ff.).

5 månader före det nya finansårets början. Av denna frist har sejmen $3\frac{1}{2}$ månader på sig att diskutera och besluta budgeten. Därpå går förslaget över till senaten, som för samma ändamål har fått sig anslagen en tid av en månad, varefter förslaget ånyo sändes till sejmen, som inom 15 dagar äger taga definitiv ställning till det. Budgeten utfärdas sedan som lag i den avfattning, vari den slutligen blivit antagen i sejmen. Skulle budgetförslaget icke inom den för sejmen utsatta tidsfristen ha slutbehandlats av denna församling, blir det ändock lag i den lydelse det erhållit av senaten. Likaså tages ingen hänsyn till senaten, om den ej medhinner sitt arbete inom de föreskrivna 30 dagarna, utan sejmens beslut blir då utan vidare lag. Skulle det slutligen inträffa, att varken sejm eller senat hunnit med att fatta beslut över budgeten i dess helhet inom de stadgade tidsfristerna, träder denna i kraft i den ursprungliga form, vari den utgått från regeringen. Som synes innebära dessa regler ingen beskärning av budgeträtten i och för sig, endast av tiden för budgetarbetet. Sejmens rätt att göra ändringar i regeringens budgetförslag står oantastad, likaså dess rätt att eventuellt förkasta detta helt och hållet, för vilket senare fall särskilt stadgas, att de nyss återgivna bestämmelserna icke äga tillämpning. För den händelse sejmen skulle upplösas, innan budgeten blivit beslutad, tillerkännes regeringen rätt att tillsvidare på egen hand reglera staten inom ramen för förut gällande budget.

I sejmens rätt att utkräva ministeransvar har endast en mindre inskränkning blivit gjord. Som nämnt är ministären enligt 1921 års författning skyldig att avgå, så fort den blivit föremål för uttryckligt misstroendevotum av sejmen. Enligt 1926 års författningsändring kan ett förslag om ministärens eller enskild ministers tillbakaträdande icke företagas till avgörande vid samma sammanträde, då det blivit väckt. Genom denna bestämmelse, som icke saknar motsvarighet i andra länder, har man tydligen velat förekomma överrumplingar i form av mot regeringen riktade dagordningsförslag, vilkas ögonblickliga antagande i en överhettad sinnesslämning skulle medföra dennas omedelbara avgång.

Rörande upplösningsrätten införes i stället för förut gällande föreskrifter det stadgandet, att statspresidenten på anmodan av

ministerrådet genom ett motiverat budskap kan upplösa sejm och senat före utlöpanget av den tid, för vilken de blivit valda, dock att upplösning endast får ske en gång av samma anledning. Härmed bortfaller alldeles senatens medverkan vid ett upplösningsbeslut och likaledes sejmens rätt att upplösa sig själv. För stadgandet har tydligen den tyska riksförfattningen fått tjäna som mönster. Som en avvikelse härifrån bör likväl observeras, att upplösningsrättens användning är betingad av en förutgående anmodan av regeringen, varigenom denna icke blott reellt utan i viss mån även formellt äger bestämma över utövningen av denna rätt.

Upplösningsrättens reservationslösa överflyttning till regeringen har betecknats som författningsrevisionens viktigaste nyhet. Detta är dock en överdrift. Riktigt är väl, att regeringen därmed fått en betydelsefull befogenhet, som även rent latent — den har ännu ej praktiskt utnyttjats — varit nog så verksam. Utan all jämförelse viktigare, genom sin räckvidd och genomgripande beskaffenhet, är emellertid den nyreglering, som lagstiftningsmakten undergått.

Denna nyreglering, som för övrigt står i ett visst inre samband med förändringen av upplösningsrätten, ingår som art. 5 i 1926 års revisionslag, vilken artikel omfattar tre skilda moment. Enligt det första momentet tillerkännes presidenten »rätt att under tid, då sejm och senat äro upplösta till det ögonblick, då sejmen på nytt sammanträder, i fall av trängande nödvändighet utfärda förordningar med laga kraft inom området för statens lagstiftning». Från denna förordningsrätt undantagas en hel del frågor; inalles uppräknas 10 undantagsfall. Först och främst få de ifrågavarande lagdekreten icke innefatta förändringar av författningen, ej heller av de för sejm och senat gällande valordningarna. Vidare få de icke beröra angelägenheter, vilka äro omnämnda i 8 särskilt angivna författningsparagrafer och vilka enligt dessa merendels skola regleras genom lag. Dessa angelägenheter äro väsentligen följande: Den kommunala självförvaltningen; statshushållningsplanen; fastställandet av arméns styrka och den årliga rekrytuttagningen; upptagande av statslån, föryttrande av fast statsegendom, påläggande av skatter, införande av tullar och monopol samt fastställande av myntsytet; kontrollen över statsskulden;

handels- och tulltraktater, fördrag angående statens gränser, ävensom politiska överenskommelser; krigsförklaring och fredsslut; sättet för den juridiska ministeransvarighetens reglerande. Det andra momentet av art. 5 bestämmer kort och gott, att »en lag kan befullmäktiga presidenten att utfärda förordningar med laga kraft under den tid och inom det område, som genom denna lag anges, dock att ändring av författningen är undantagen». Det tredje momentet slutligen reglerar dels sättet för fullmaktsdekretens utfärdande, dels sejmens kontrollrätt beträffande dem. De skola, under återopande av vederbörlig författningsbestämmelse, utfärdas på förslag av ministerrådet samt undertecknas av statspresidenten, ministerpresidenten och alla ministrarna, varefter de offentliggöras i den officiella författningssamlingen. Angående sejmens kontrollrätt göres det viktiga stadgandet, att alla lagdekret »förlora sin giltighet, om de icke föreläggas sejmen inom loppet av 14 dagar efter dess närmast följande sammanträde eller om de, efter att ha förelagts sejmen, av denna upphävas».

Av den nu lämnade innehållsredogörelsen framgår, att vi här ha att göra med en fullmaktslagstiftning, och därtill en av ganska intressant slag. Som synes innefattar den tvenne alternativa möjligheter, vilka visserligen icke torde alldeles utesluta varandra men vilka på grund av sin olika räckvidd och beskaffenhet böra nog hållas i sär.

Enligt det första alternativet meddelas åt regeringen direkt genom själva författningen, sådan den 1926 ändrats, fullmakt att utfärda dekret av lags natur, d. v. s. att i förordningsväg på egen hand stifta ny lag eller ändra redan gällande. Denna fullmakt är begränsad i två avseenden: dels materiellt, sålillvida som åtskilliga områden, vilka ovan uppräknats, äro undantagna från fullmaktslagstiftning, dels temporärt genom stadgandet att fullmakten endast får begagnas under tid då parlamentet är upplöst. Man kan fråga sig vad en sådan fullmakt egentligen skall tjäna till, såvitt meningen icke varit att genast skrida till parlamentsupplösning. Någon sådan har dock icke, som nämnt, före den löpande ordinarie valperiodens utgång kommit till stånd, varför under denna tid fullmakten icke heller kommit till användning. Icke desto mindre kan den tänkas äga en viss, icke så liten betydelse redan där-

igenom, att den är ägnad skärpa ett hot om upplösning. Vet nämligen parlamentet med sig, att regeringen i en omtvistad lagfråga, fallande inom fullmaktens område, trots dess motsländ förmår att åtminstone tills vidare driva sin vilja igenom förmedelst upplösning, bör denna omständighet bidra att göra det medgörligare. Att bestämmelsen för övrigt ingalunda, såsom det möjligen vid första påseendet kan tyckas, är helt överflödig vid sidan av den omedelbart därpå följande skall längre fram ytterligare visas.

Delta senare stadgande, det andra fullmaktsalternativet, innehåller ett allmänt medgivande, visserligen icke till utfärdande av lagdekret utan vidare, men till stiftande i vanlig ordning, d. v. s. genom beslut av parlamentet, av en särskild fullmaktslag, som närmare reglerar regeringens lagstiftning genom dekret. Anmärkningsvärt är, att rörande innehållet av denna fullmaktslag ingenting annat stipuleras än det ganska svävande förbehållet, att den icke får meddela rätt till författningsändring. Omfång och giltighetstid för fullmakten skola bestämmas genom lagen själv. Tydligt är, att detta generella medgivande öppnar möjlighet att meddela regeringen en väsentligt vidsträcktare fullmakt än vad det föregående alternativet innefattar.

Det är den senare utvägen, som i praxis blivit begagnad. Redan samma dag, den 2 aug., som själva författningsrevisionen kungjordes, utfärdades den ifrågavarande, i densamma förutsedda särskilda fullmaktslagen¹. Fullmaktens omfång bestämmes här både positivt och negativt. De frågor, som regeringen genom dekret äger frihet att reglera, hänföra sig till följande huvudområden: Anpassning av gällande lagar till författningen och utförande av sådana bestämmelser i dessa, vilka förutse stadgande av speciallagar; reorganisation och förenkling av statsförvaltningen; reformering av rättsväsendet och den sociala lagstiftningen; anordningar till åstadkommande av jämvikt i budgeten, stabilisering av valutan och förbättring av det ekonomiska tillståndet, i synnerhet inom området för lant- och skogshushållningen. Negativt begränsas förordningsrätten i ungefärlig överensstämmelse med

¹ Gesetz vom 2. August 1926 über die Ermächtigung des Staatspräsidenten zum Erlass von Verordnungen mit Gesetzeskraft (Polnische Gesetze und Verordnungen 1926, s. 235).

de inskränkningar vi redan känna från revisionslagens art. 5, mom. 1. Att märka är dock, att till skillnad härifrån intet generellt förbud förekommer mot avgörande i förordningsväg av frågor rörande statslån, myntväsen, skatter och monopol, vilka frågor helt eller delvis överlämnas till regeringens allena beslutanderätt. Däremot undantagas därifrån uttryckligen språk- och skollagar samt alkohol- och äktenskapslagstiftningen. Rörande fullmaktslagens giltighetstid bestämmes, att den skall äga kraft till dagen för konstitueringen av den nästföljande, efter nyval (ordinarie eller extraordinarie) sammanträdande sejmen.

Det behöver icke särskilt framhåvas, att det är högst betydande rättigheter, som denna fullmaktslag lägger i regeringens händer. Vilken maktutökning den innebär för denna framgår redan därav, att den polske presidenten enligt 1921 års författning icke, såsom exempelvis hans närmaste förebild, den franske presidenten, har »självständig» rätt att utfärda förordningar. Förordningsrätten måste i varje fall alltid äga speciell hemul i en lag¹. Någon generell förordningsrätt för regeringen stadgar väl fullmaktslagen icke uttryckligen. Men det är uppenbart, att denna rätt därigenom även i dess egentliga mening högst väsentligt utvidgats. Viktigast är dock, att själva lagstiftningsmakten i mycket vidsträckt partier faktiskt överförts till regeringen genom dess befogenhet att utfärda förordningar av lags natur. Det är i denna extra ordinära befogenhet, som den stora och reella maktförskjutningen till regeringens förmån ligger. Att märka är också, att de lagstiftningsområden, till vilka förordningsrätten sträcker sig, i allmänhet äro så vagt bestämda, att den i verkligheten lätt kan tänkas bli använd utöver de för densamma avsedda gränserna.

Rörande fullmaktslagens tillämpning må här endast i korthet nämnas, att den under sin giltighetstid visat sig vara ett synnerligen verksamt instrument i regeringens hand. Numera existerar den inte längre. Den upphörde nämligen att gälla — enligt egen föreskrift — i och med konstituerandet av den nya sejm, som sammanträdde efter de i mars detta år förrättade ordinarie valen, och har sedan dess ej blivit förnyad. Med stöd av densamma ha av

¹ Polens författning av 1921, art. 3, mom. 5 samt art. 44, mom. 2.

regeringen utfärdats över 400, enligt en uppgift 427 förordningar, av vilka åtskilliga ha karaktären av stora och viktiga lagkomplex berörande de mest skilda ämnen. På denna väg ha exempelvis tillkommit en lag om domstolsorganisationen, en växellag, en sjöfartslag, en stämpellag, en lag om aktiebolag, en lag om den lokala statsförvaltningen m. fl. andra lagar. De flesta av dessa kunna betecknas såsom i stort sett opolitiska. De representera otvivelaktigt ett nyttigt arbete, som under alla förhållanden måste utföras, även om meningarna kunna vara delade ifråga om arbetets utförande. En del av förordningarna beröra emellertid utpräglad politiska spörsmål. Den mest uppmärksammade av dessa är en ny presslag, som i hög grad beskär tryckfriheten och därför varit ytterst omstridd¹.

Av principiell betydelse är naturligtvis, att sejmen äger rätt att kontrollera de på grund av fullmakten utfärdade förordningarna, eventuellt upphäva dem. Kontrollens karaktär av efterhandskontroll är dock enligt sakens natur ägnad att icke så litet försvaga dess effektivitet. Då sejmen ställes inför ett redan fullbordat faktum, kan det vara nog så vanskligt att företaga förändringar häri. Ytterst är det beroende på de politiska förutsättningar, den kraft och auktoritet folkrepresentationen kan besitta, om den har förmåga att utöva sin kontrollrätt. Det kan anses betecknande, att det faktiskt blott en gång förekommit, att sejmen använt sig av sin befogenhet att upphäva ett lagdekret, vilket skedde ifråga om den nyss berörda presslagen. Det är knappast mindre betecknande, att detta steg icke ledde till något praktiskt resultat. Från regeringshåll hävdades nämligen den uppfattningen, att en förordning, som författningsenligt äger kraft av lag, endast genom en ny lag, med iakttagande alltså av de former, som för åstadkommande av ett lagbeslut äro föreskrivna, kan bringas att upphöra. Då upphävandet icke försiggått enligt dessa former, vartill bl. a. fordrats vederbörlig behandling av frågan i senaten, utan genom ett enkelt beslut av sejmen, vägrade regeringen att taga det till efterrättelse och publicerade följaktligen ej heller beslutet

¹ Uppgifterna rörande denna lagstiftning genom dekret, liksom en del andra i denna uppsats meddelade uppgifter, grunda sig huvudsakligen på muntliga upplysningar, inhämtade under en studieresa i Polen förliden sommar.

i författningssamlingen. Denna uppfattning kan svårligen anses stå i överensstämmelse med revisionslagens uttryckliga föreskrift om sejmens rätt att förkasta fullmaktsförordningar, men har som sagt i praktiken avgått med segern¹.

Vad fullmaktslagens formella karaktär beträffar, förtjänar det särskilt observeras, att den har direkt stöd i författningen. Om dess grundlagsenlighet kan därför intet som helst tvivel råda. Häri skiljer den sig från de allra flesta andra konstitutionella fullmaktslagar. En mängd sådana har som bekant både under och efter världskriget i ett flertal länder under längre eller kortare tid varit gällande. I regel ha de tillkommit vid sidan om författningen, och den delegation av lagstiftningen till regeringen, som de medgivit, har icke sällan varit uppenbart grundlagsstridig². Även i Polen har en sådan fullmaktslag tidigare funnits (beslutad i jan. 1924³). Genom 1926 års författningsrevision har fullmaktsinstitutet gjorts till ett fullt legalt och, det kan tilläggas, reguljärt institut, som vid behov när som helst kan bringas i tillämpning. Tydligt är, att den polska författningen genom denna tämligen enastående nyhet skapat en mäktig hävstång till regeringsmaktens förstärkande.

* * *

Det är vanligt att beteckna den regim i polskt statsliv, som räknar sin början från statskuppen i maj 1926, med namnet diktatur. Som karakteristik av marskalk Pilsudskis regemente är benämningen otvivelaktigt berättigad, och den kan för övrigt numera sägas ha fått officiell hallstämpel, sedan den offentligen accepterats

¹ Det kan tilläggas, att frågan genom klagomål av en redaktör, vars tidning med stöd av presslagen konfiskerats, drogs inför domstol. I dennas utslag synes visserligen grundlagsenligheten av sejmens avslagsbeslut ha erkänts, men så länge detta ej publicerats i författningssamlingen, kunde det ej tillerkännas någon rättsverkan. Denna fråga, ävensom frågan om domstols rätt att pröva lagdekret, kunde vara förtjänt av en mera ingående behandling. Av brist på material måste dock en sådan behandling här anstå.

² Se härom H. Tingsten, Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism, Malmö 1926; K. Berlin, Rigsdagen og Grundloven (Skatteborgeren, juli—aug. 1928).

³ Peretiatkowicz, La revision de la constitution polonaise (Revue du droit public 1927, s. 127).

av ingen mindre än marskalken själv¹. Hur detta regemente uppkommit och utvecklats sig, vilka dess politiska, sociala och personliga förutsättningar äro, vilka maktresurser det besitter, allt detta är frågor, vilkas närmare behandling ligger utanför ramen av denna framställning². Däremot finns anledning att i detta samband, där vi sysselsätta oss med det konstitutionella underlaget för den polska regeringsmaktens expansion, från mera principiella utgångspunkter än vad ovan skett något diskutera spørsmålet, i vad mån själva författningen, och speciellt 1926 års författningslag, kan anses konstituera en diktatorisk myndighet.

Vi ha sett vilka befogenheter nämnda lag tilldelar regeringen. Det kan omedelbart konstateras, att de flesta av dessa icke äro av alltför stor betydelse. Varken budgetbehandlingens inskränkning eller upplösningsrättens medgivande i och för sig innebär — ehuru onekligen medförande viss maktvidgning för regeringen — någon självuppgivelse från parlamentets sida. Ännu mindre gäller detta om förändringen i formerna för misstroendevotas avgivande samt det genom straffhot skärpta förbudet för de deputerade att tillskansa sig personliga fördelar. I alla dessa fall är det fråga om författningsnyheter av relativt begränsade mått. Annorlunda ställer sig saken beträffande fullmaktsinstitutets införande, och det kan verkligen finnas fog för att här tala om parlamentarisk självuppgivelse. Förhåller det sig nämligen så, att lagstiftningen hel och hållen eller i varje fall till väsentlig del, eventuellt för år framåt, genom fullmakt kan överföras till regeringen, så berövas tydligen folkrepresentationen, därest en sådan fullmakt utställes, sin centrala uppgift i statslivet. Den gränsreglering mellan verkställande och lagstiftande makt, som är det konstitutionella styrelsesättets huvudkaraktéristikum, är därmed utplånad och en återgång till enväldet har ägt rum. Det är metoder av detta slag den moderna diktaturen, i sin strävan att hålla sig inom ramen av en konstitutionell ordning, företrädesvis betjänar sig av. Lagstiftning enligt fullmakt

¹ I ett vida uppmärksammat, till innehåll och ton dock mera märkvärdigt än märkligt, intervjuuttalande den 30 juni d. å. kallade sig Pilsudski förbehållslöst »Polens diktator». Det observerades, att det var första gången denna benämning användes från maktägande håll.

² Några antydningar härom lämnas i ett par artiklar om Pilsudskis diktatur, som jag publicerat i Dagens Nyheter 5 och 7 aug. d. å.

kan till och med sägas vara dess speciella arbetsform, åtminstone under ett tidigare utvecklingsskede. En fullmaktslag, avtvingad det italienska parlamentet, var sålunda till en början det egentliga legala stödet för Mussolinis maktställning¹. Härtill utgör den polska fullmaktslagen av den 2 aug. 1926 med alla sina skiljaktigheter till trots en intressant och belysande parallell.

Härmed är naturligtvis inte allt sagt om den verkliga innebörden av denna lag och de författningsbestämmelser, varav den utgör en tillämpning. Gent emot ett påstående, att dessa bestämmelser (art. 5 i 1926 års författningslag) skulle konstituera ett diktatoriskt välde, kunna ur rent statsrättslig synpunkt åtskilliga beaktansvärda invändningar resas. Visserligen kan med stöd av nämnda artikel en lagstiftningsfullmakt av mer eller mindre vidsträckt slag komma att överlätas åt regeringen. Men att märka är, att denna fullmakt icke är permanent. För att den skall komma till stånd kräves antingen parlamentsupplösning eller också ett beslut av parlamentet; i vilket fall det tillhör detta att samtidigt bestämma fullmaktens omfång och gillighetstid. Det beror alltså i detta sistnämnda fall, som praktiskt taget visat sig vara det viktigaste, ytterst på parlamentet själv vilken betydelse fullmaktsinstitutet skall erhålla. Använt endast undantagsvis och i begränsad omfattning behöver det icke ovillkorligen anses bana väg för diktaturen.

Udden av detta resonemang — det må i och för sig förefalla hur vågande som helst — brytes dock i väsentlig mån, om hänsyn tages till de i själva författningen nedlagda påtryckningsmedel regeringen har till sitt förfogande, då den vill utverka en fullmakt efter sitt sinne av parlamentet. Detta kan visserligen vägra, men det skulle inför ett upplösningshot knappast i längden framhårdas i denna sin vägran. Ett sådant hot är nämligen i detta särskilda fall ägnat att medföra en hart när förlamande inverkan, om man besinnar, att redan själva upplösningståtgärden, enligt den här ifrågakärande artikelns första fullmaktsalternativ, automatiskt skulle skänka regeringen, om icke i detalj just den fullmakt den begärt, så i varje fall en fullmakt av mycket genomgripande beskaffenhet.

¹ Se M. Siotto-Pintór, Das Verfassungsrechtsleben in Italien in den Jahren 1913—1923 (Jahrb. d. öffentl. Rechts 1923—24, s. 254 f.).

Allt det under sådana förhållanden icke skulle tjäna mycket till att göra motstånd mot den önskade speciella fullmaktslagen ligger i öppen dag. Man ser sålunda, hur de båda fullmaktsalternativen understundom kunna tjäna till att komplettera varandra på ett mycket effektivt sätt.

Emellertid är, såsom vi erinra oss, regeringen ingalunda, sedan fullmaktslagen väl kommit till stånd, fri från all kontroll från parlamentets sida. Detta kan väl fräntvingas en fullmakt, men ej avstängas från att överyaka dess begagnande. Varje lag, som tillkommer enligt denna, kräver i själva verket för sitt bestånd en tyst bekräftelse av parlamentet, som i motsatt fall kan besluta lagens upphävande. Det skulle därför kunna sägas, att regeringens lagstiftning genom fullmakt, hur omfattande denna än må vara, dock äger rum under en viss, ständigt fortgående medverkan av folkrepresentationen, låt vara att denna medverkan kommer först i efterhand.

Även denna argumentering har ur formellt rättslig synpunkt ett visst fog för sig: den som har kvar rätten att avslå kan ej anses försatt ur spelet vid det slutliga avgörandet. Det får dock fasthållas, att det här icke är fråga om en avslagsrätt i vanlig mening, eftersom den icke kan användas, förrän lagen en längre eller kortare tid varit i kraft och den eventuella skadan alltså redan är skedd. Dess betydelse som garanti mot regeringens maktfullkomlighet kan därför icke skattas så synnerligen högt. Därtill kommer, såsom redan påpekats, att reglerna för dess tillämpning äro omtvistade. Över huvud kan som allmän slutsats sägas, att den här diskuterade fullmaktsparagrafen, trots den medverkan av parlamentet den i vissa fall förutser, genom sin svävande formulering och icke minst de sannskyldiga tumskrivsbestämmelser den innehåller, gör goda skäl för att kallas en diktaturparagraf. Dess inskrivande i författningen utgår tydligen som generell förutsättning från representationens oförmåga eller obekvämheter att delta i lagstiftningen och kan därför knappast fattas annorlunda än som en mindervärdighetsförklaring av denna.

Det vore dock en överdrift, om man med åberopande av nämnda paragraf ville göra gällande, att diktaturen fått statsrättslig helgd i Polen genom 1926 års författningsrevision. Man glömmar då

alldeles bort, att revisionen lämnar de allra flesta av parlamentets befogenheter oberörda, däribland — oavsett vissa jämkningar — så pass viktiga befogenheter som både budgeträtten och rätten att bortvotera ministären. De utgöra dock vapen, vilka rätt använda böra kunna bringa på knä en regering vilken som helst, som söker missbruka sin makt. Ett parlament med sådana vapen till sitt förfogande kan ej anses underkuvat.

Rent teoretiskt förhåller det sig onekligen så, och möjligen kunde någon vara frestad att härav sluta, att talet om en polsk diktatur i själva verket är grundlöst. Det vore emellertid uppenbarligen förhastat. Allt hänger dock till slut på vilket värde de bevarade rättigheterna besitta i praktiken. Det har förut påpekats, att kontrollrätten ifråga om fullmaktslagstiftningen i verkligheten visat sig skäligen betydelselös. På samma sätt förhåller det sig i stort sett med budgeträtten. Det har enligt uppgift endast en gång förekommit, att sejmen vågat sig på en, för övrigt obetydlig, nedsättning i regeringens budgetförslag. Mera anmärkningsvärt är, att den, likaledes en gång (i sept. 1926), antagit ett regelrätt misstroendevotum mot ministären, vilken som följd därav avgick¹. I detta intermezzo ligger dock för ingen del något erkännande av det parlamentariska styrelsesättet. Någon politisk systemförändring var det ej alls fråga om, utan vad som skedde inskränkte sig egentligen till att Pilsudski, med bibehållande av krigsministerportföljen, avlöste sin vän Bartel som ministerpresident, varpå denne utsågs till vice innehavare av denna post.

Det sagda torde vara nog för att ställa frågan om den polska diktaturens art och väsen i dess rätta belysning. Den är, när allt kommer omkring, icke en fråga om konstitutionella rättigheter, utan om politisk makt. Det har sitt intresse att fastställa i vad mån diktaturtendenser fått sitt uttryck i själva författningen och undersöka dessas innebörd. Men det är uppenbart, att saken icke därmed är avgjord. Det kan synas, som om nämnda tendenser mer än väl skulle motvägas av de betydande rättsliga hjälpmedel, som alltjämt stå representationen tillbuds, men de säga i själva verket intet om det faktiska maktläget. Vad som ur rättslig syn-

¹ Smogorzewski, *La Pologne restaurée*, s. 323.

punkt förhåller sig på ett sätt kan ur politisk förhålla sig på ett helt annat. Denna kanske något banala sanning förtjänar i våra dagar beaktas lika väl ifråga om parlamentets som konungamak- tens ställning. Ett parlament kan, likaväl som en monark, ha alla eller de flesta av sina befogenheter oavkortade kvar på pap- peret, utan att detta förhållande har någon betydelse i verklig- heten, då det ej äger mod eller förmåga att taga dem i bruk.

Sådan har i stort sett det polska parlamentets ställning varit alltsedan statskuppen i maj 1926. Det har bevarat livet, men endast för att var dag låta det i undergivenhet för en allt domi- nerande regeringsmakt. Diktaturen är sålunda en verklighet, som den skyddande förklädning av konstitutionella former, vari den framträtt, icke kan bortskygga. Några vaga parlamentariska oppo- sitionsyttringar göra härvidlag icke mycket vare sig från eller till.

Grunden till regeringens politiska övermakt är att söka i en mängd samverkande faktorer av olika slag, vilka här ej kunna utredas. Endast en av dem — den reelt mest betydande — må antyd- as, nämligen det stöd marskalk Pilsudski ägt och alltjämt äger i armén. För Pilsudskis välde spelar armén samma roll som den fascistiska organisationen för Mussolinis, och det är ingen tillfällighet, att den polske diktatorn framför varje annan upp- höjelse föredragit just ställningen som krigsminister. Denna ställ- ning garanterar säkrast och bäst, att ledningen och organisationen av krigsmakten stannar i hans egen hand¹. Den är synnerligen betecknande för den polska diktaturens historiska tillkomst och den karaktär av militärdiktatur, som den allt sedan dess i mycket bibehållit.

Det har visat sig i andra länder, där diktaturen fått insteg — först och främst Italien men även Polens grannland Litauen —,

¹ Genom ett dekret, utfärdat i överensstämmelse med gällande fullmaktslag, ordnades krigsministerns ställning till armén, bl. a. överbefälet över och inspektionen av densamma, på ett sätt som i hög grad vidgade hans maktbefo- genhet. Detta viktiga dekret har faktiskt karaktären av en konstitutionell stadga och kan närmast betraktas som ett supplement till själva författningsslagen av den 2 aug. 1926. Se Dekret des Staatspräsidenten vom 6 August 1926 über die Ausübung des Oberbefehls über die bewaffneten Kräfte in Friedenszeiten und über die Bestellung eines Generalinspektors der bewaffneten Kräfte (Polnische Gesetze und Verordnungen 1926, s. 235).

alt man varit angelägen att, så fort tiden det medgivit, befästa den nya ordningen medelst genomgripande, i stort planerade konstitutionella nydaningar. Den polska författningsrevisionen 1926 var endast ett steg i denna riktning, vilket knappast kan betraktas som definitivt. Den hade redan från början något provisoriskt över sig, som syntes förutsätta kompletteringar. Åtgärder i detta syfte ha dock låtit vänta på sig. Först på senaste tiden har en allvarigare diskussion härom uppstått, och ett regeringsförslag, innefattande en rad betydelsefulla, systematiskt planerade författningsändringar, har förebådats. Meddelandena härom äro emellertid ännu lämligen ovissa, och framtiden får utvisa, om 1921 års författning efter en kort och otrygg tillvaro helt skall bli ersatt med en annan, som ger ett mera adekvat uttryck åt den härskande nya tidsandan.

KANSLIET — ANIMA REGNI.

AV

FIL. D:R HJALMAR HARALDS.

(Forts.)

I 1634 års R.F. konsoliderades kansliet i § 12, således på grundval av ett ständernas beslut. Men givetvis var konungamaktens ställning till denna administrativa lagstiftning, som ju aldrig sanktionerats av myndig konung, icke ens i sin slutgiltiga form förelegat för Gustaf Adolf¹, icke härigenom fullständigt bestämd. Mot detta strider icke uttrycket i slutorden i ingressen², att regeringsformen »skall evärdeligen hållas», ty detta är, som framgår av att konungen säges hava överlagt med råd och ständer, endast en fiktion — vare sig i det ursprungliga förslaget eller ej —, vilken motsäges av den av råd och ständer utfärdade ingressen till ingressen, av vilken framgår, att regeringsformen saknar kunglig sanktion. Avgörande i detta avseende är snarare en reservation inom parentes³ till konungamaktens förmån, vari regeringsformens giltighet hävdas endast »så vidt utan dess höghets och kongel. vyrdnings förkränkelse må ske».

Den huvudsakliga förändring, som kansliet genomgått sedan 1626 års kansliordning, är⁴, att det får en genomförd kollegial organisation. Ur kanslirådet har utvecklats ett kollegium under »direction» av kanslern med 4 riksråd, en hovkansler och tvenne statssekreterare, »hälst av adel», till bisittare. Men den kollegiala organisationen

¹ I ingressen till R.F. säges — Hildebrand: Sveriges Regeringsformer (citeras Hildebrand, Regeringsformer), s. 4 —: »Hafve fördenskuil nu taget samme regerings ordinance för oss, öfverläset, öfverlagdt och berädslaget henne i alla punkter, satt därtill hvad vi hafve hållit vara af nöden och denne tid beqvemt, tagit därifrån, som hafve hållit godt och nödigt efter tidens lägenhet — — —».

² Hildebrand, Regeringsformer, s. 6.

³ D:o d:o, s. 6.

⁴ D:o d:o, s. 12, § 12.

innebär endast och allenast i det stora hela, att ett kanslikollegium organiserats på sätt som ovan angivits. A. B. Carlsson påpekar, att de kollegiala formerna ej mycket komma till synes i arbetet¹ och egentligen endast kunna konstateras, när kansliet uppträdde som dömande myndighet². Men fråga är, om icke kanslikollegiet liksom kanslirådet enligt 1626 års kansliordning³ är mera än ett *utredande* verk, en föregångare till den allmänna statsrådsberedningen i det avseendet, liksom de övriga kollegierna — *jämte* annat — till de departementala beredningarna, och kansliråden anges ju skola »assistera» kanslern samt få ärendena sinsemellan fördelade. Mestadels förekomma kansliråden en och en övervakande arbetet, och ofta arbetade sekreterarna utan någon av kollegiaternas närvaro⁴.

Andra nyheter äro stora och lilla sigillets förvarande genom respektive rikskanslern och hovkanslern, vilken senares funktion i enlighet med identifierandet i det föregående mellan hovkansliet och »det dagliga kansliet»⁵ kan betraktas som en »jourhavande direktors» för kansliet, medan rikskanslern hade högsta direktionen av kansliet⁶.

Beträffande förhållandet mellan kansliet och de övriga kollegierna äro Edén och A. B. Carlsson eniga om, att regeringsformen icke innebär någon förändring i detta. Edén påpekar⁷, att regeringsformen, när den uppräknar de ärenden, som hänföra sig till kansliet, nära ansluter sig till 1626 års kansliordnings kategorier. Men han betonar, att regeringsformens terminologi icke är klarare än kansliordningens, så att därav ej kan avgöras, om det varit fråga om reell utredning eller blott formell expedition. I avseende på den kategori av ärenden, som kansliet icke har gemensam med andra kollegier, antager Edén, att det liksom i kansliordningen måste ha varit fråga om bådadera. A. B. Carlsson intager ungefär samma ståndpunkt⁸ och ansér, att bestämmelserna om landshövdingarnas redovisnings-

¹ A. B. Carlsson, s. 38.

² D:o, s. 53.

³ Styffe, s. 307.

⁴ A. B. Carlsson, s. 52.

⁵ Styffe, s. 303.

⁶ Hildebrand, Regeringsformer, s. 6.

⁷ S. 331 ff.

⁸ S. 20 ff.

skyldighet likaväl som sändebud och agenter tala för, att kansliet haft en reell administrerande uppgift även i inrikesärenden.

Ser man på kansliordningens bestämmelser, så synes saken ligga klar. Denna lägger till de förut existerande kollegierna ett kansliråd — d. v. s. kammaren existerar verkligen, men krigsrådet förutsättes åtminstone som existerande och hovrätten omnämnes ej, väl emedan dess förhållande till kansliet var klart. Till kansliet höra alla tillåtne revisioner¹, d. v. s. konungamaktens personliga ingripande utöver den vanliga instansordningen. På samma sätt torde kansliet få anses som organ för den personliga konungamakten såsom stående över och frigjord från de kollegier, som utgjorde dess organ för speciella uppgifter, men vilka icke *uteslöto* eller *bundo* konungens personliga ingripande. Kollegierna voro helt enkelt anpassade efter de funktioner, som de hade hand om, hovrätten dömande, krigsrätten administrerande för krigsrustningar och i egenskap av krigsrätt dömande, kammaren dömande och kontrollerande i avseende på rikets finanser och fasta egendom. Beredande voro alla när de överlade om de rådslag, som framlades för konungen att besluta om², t. ex. beträffande kammaren § 2 kammarordningen av 1618. Kanslirådet organiseras helt enkelt som *beredande* verk för att »tractera de ärenden» d. v. s. förhandla om dem »som wij till Cantzlijet haffwe reffererat»³. Dessutom få kansliråden biträda kanslaren i hans övriga funktioner, den ene i avseende på vården av arkivet »Riksens gamle Cantzlij», den andre i avseende på »det dagelige kansliet». Från det dagliga kansliets omsorg undantages uttryckligen expeditionen av kammarens ärenden om räntetillgifter, gåvegods samt krigsrådets befattning med krigsfolkets utskrivning och hållande fulltaligt⁴. I en senare⁵ § undantages från kansliets expedition befallningar, som angå ett annat kollegium.

Huru förhåller det sig med kansliets *beredande* verksamhet? Ja, här föreligger icke motsvarande begränsning. Kanslirådet behandlar de ärenden, som konungen dit hänskjuter. De ärenden, som av-

¹ Styffe, s. 309, mom. 4 i § 6.

² » , s. 29.

³ » , s. 307.

⁴ » , § 7 s. 309.

⁵ » , § 16 s. 316.

handlas i § 18 såsom kansliets speciella¹, åläggas kanslerns och kanslirådens individuella snarare än kollektiva ansvar, men intet hinder torde förefunnits att underkasta dem kollegial behandling. Kärnpunkten i kollegialiteten torde på denna tid icke varit omröstning i motsats till ensrådighetssystem, utan *ansvar* en för alla och alla för en, som tillät handlande gemensamt, men också ålade handlande på eget ansvar av en bland kollegiaterna i de övrigas frånvarande.

Vad hänsköts till kanslirådet? I första hand givetvis ärenden, som icke hörde under annat kollegium, men även enligt konungens fria skön sådana som beretts av dessa. Alldeles i analogi med att kanslern enligt Gustaf Adolfs brevväxling med Axel Oxenstjerna fick i uppdrag att bistå eller pådriva kammarråd och militära myndigheter vid finansiella frågor eller rustningar och de tillförordnade rådsregeringarna att vid behov stödja både hovrätt, kammare och andra myndigheter inom deras fack. Man torde kunna våga det påstående, att riktlinjen för konungens tagande i anspråk av kanslirådets arbete var, att ärendena voro av allmän betydelse utöver de övriga kollegiernas speciella fack i överensstämmelse med den idé om kansliet som statslivets själ, som framställes i inledningen till 1626 års kansliordning.

I denna mening fastslogs ett bestämt förhållande mellan kansliet och de övriga kollegierna — ej alldeles överensstämmande med den yttre rangordningen mellan dem, som väl betingades av, att drotset och marsk vore *konungens ställföreträdare* på sina områden, varvid väl amiralen fick följa sin militära kollega, kansler och skattmästare blott chefer för ämbetsverk —, att kansliet blev statslivets centrum, centralare än andra centrala verk, men icke någon gränsreglering mellan dem. Under konungens frånvaro i kriget blev ju kansliet den naturlige förmedlaren mellan honom och kollegierna, och denna funktion övergick på kanslern, när han vare sig i konungens sällskap eller som hans ställföreträdare stod krigshändelsernas ledning närmare. Någon bestämd *gränsreglering* mellan kansli och andra kollegier var helt enkelt icke möjlig under sådana omständigheter och företogs därför icke i 1634 års regeringsform.

¹ Styffe, s. 315.

De enda förändringar, som vidtogos i detta avseende, voro av formell natur, nämligen beträffande fullmakter, vilka § 12 uteslutande lämnar åt kansliet att expediera, men i övrigt har nog Edén rätt i, att övriga kollegier skulle expediera sina ärenden.

Han finner visserligen bestämmelsen, att alla fullmakter skulle utfärdas av kansliet utgöra ett undantag, men enligt den uppfattning av kansliets ställning såsom organ för expedierandet av alla beslut, som konungen förbehöll åt sig själv, kan detta knappast sägas vara fallet. Och det torde vara med rätta, att han vid den föregående uppräknningen av till kansliet hörande ärenden just utgår från, att det finnes andra, som icke hörde till kansliet, utan till andra statsorgan. Likaledes torde han ha rätt i, att punkten om kansliet »att alla publika akter skola granskas och undertecknas av rikskansleren, innan de föredragas inför konungen för att erhålla hans underskrift, och att andra handlingar på samma sätt skola behandlas av hovkanslern eller vederbörande sekreterare» avser »endast de förut uppräknade handlingar, som hänförts till kansliet». Detta stämmer med vad man förledd av terminologin allt för litet fasthåller vid, att kansliet även sedan det genom regeringsformen blivit ett *kollegium bland andra*, det dock i grunden var framförallt kansli, organet för utfärdandet av urkunder över konungens regeringshandlingar och för hans korrespondens.

A. B. Carlsson, som självständigt utfört sin mästaress, Nils Edéns, riktlinjer i ett särskilt praktiskt-administrativ-politiskt syfte, den historiska undersökningen av kansliets förhållande till K. M:t och till övriga verk, har ingående bestyrkt detta. Han framhåller¹, att Axel Oxenstjerna på hösten 1635 hävdade önskvärdheten av, att regeringen med riksens råd främst borde göra sig en instruktion, d. v. s. en allmän instruktion för regeringsärendenas handläggning. »Det borde däri göras en bestämd skillnad mellan de ärenden, som varje kollegium ägde handlägga och själv besluta om, och dem, som antingen omedelbart borde komma före i regeringen och ej höra till något kollegium eller ock av kollegierna visserligen upptagas, skärskådas och rannsakas men för resolution eller information refereras till regeringen — — —. Till sist skulle ock observeras, att vissa ärenden skulle författas och till regeringens underskrift pre-

¹ A. B. Carlsson, s. 34 ff.

senteras av statssekreterarna, andra däremot av varje kollegii sekreterare, »hvilka väl vele åtskiljas, att icke någon konfusion därpå uppväxer» — ett direkt medgivande, synes det även från Axel Oxenstjernas sida, att dock ej all expedition och föredragning skulle vara kansliet förbehållen.»

Någon sådan instruktion kom icke till stånd, men dock torde kanslerens förslag, som A. B. Carlsson anser, vara ett fullgott vittnesbörd om, att direkt föredragning i rådet genom representanter för övriga kollegier icke enligt lagstiftarens mening stred mot något kansliet i regeringsformen tillerkänt monopol.

Häremot strider ej, att, sedan kanslern återvänt från Tyskland och själv trätt i spetsen för kansliet, han ansåg det *lämpligare*, att en annan ordning infördes, som lade all föredragning på kansliet, till vilken ända han 1641 i rådet framlade ett förslag till »ordning vid regeringens deliberationer att hålla»¹.

»Hade någon från de andra kollegierna några ärenden att framföra (p. 2) skulle han angiva dem i kansliet och där låta anteckna dem bland de publika ärendena, så att kanslern och hans kollegium finge i bestämd ordning proponera dem i regeringen. Men ingen av de andra finge själv framföra ärendena», »turbera rådslagen därmed och förhindra deras rätta lopp». Detta skulle alltså ske i analogi med inkommande »sollicitationer», privata ärenden, varvid eventuellt vederbörande kollegium kunde få dem till sig remitterade eller upplysningar därifrån inhämtas, medan beslutet skulle fattas i kanslikollegiet i mindre viktiga ärenden eller annars i regeringen som i de offentliga ärendena.

Detta förslag blev ej antaget och mötte t. o. m. ett motförslag av riksamiralen Gyllenhielm, som var grundat på principen, att varje kollegium skulle hava sin särskilda dag, på vilken det kunde förelbringa nödvändiga saker.

I verkligheten blev enligt A. B. Carlsson² Axel Oxenstjerna dominerande både i rådet och kansliet, där den kollegiala formen torde hava trätt tillbaka för hans personliga ledning. Men något monopol på föredragningen vanns icke under hans tid åt kansliet.

»Ifråga om ärenden som föllo under annat kollegiums område

¹ A. B. Carlsson, s. 36.

² S. 37 ff.

har väl bruket varit i viss mån växlande. Oftast torde de ha föredragits av kanslern — eller kansliets sekreterare — men ej sällan synes också den högste representanten för vederbörande kollegium ha direkt framdragit ärendet, utrett dess beskaffenhet och begärt resolution däri. Det är tydligen dylika »perturbationer» som kanslern ville förhindra genom bestämmelserna i sitt instruktionsförslag.

Expeditionen har efter allt att döma också den fortfarit att väsentligen gå genom kansliet trots bestämmelserna i de olika kollegiinstruktionerna.»

Någon oregelbundenhet torde dock icke däri uppenbara sig. Det var lika naturligt, att en *resolution* på ett av huvudmannen för ett kollegium i rådet föredraget ärende, alltså ett *regeringsärende*, expedierades av kansliet som ett *kollegiets* eget beslut expedierades av *dess* kansli. Kansliet hade ju att kontrollera, huru verkligen regeringens beslut utfallit gentemot eventuell egenmäktighet vid utförandet från kollegiets sida och det var väl dessutom icke sannolikt, att presidenten i vederbörande kollegium hade sin kanslipersonal med sig i regeringen.

Dessutom förekom det, såväl att utomstående personer, representeranter för kollegierna och andra korporationer eller enskilda uppkallades i rådet för att lämna upplysningar liksom att kollegierna under regeringens pågående sammanträden sände medlemmar för att direkt inhämta regeringens förklaringar eller resolutioner i någon fråga.

Det muntliga förfarandet var på denna tid en självklar sak, när det kunde användas; så sände kollegierna medlemmar till varandra — liksom stånden uppvaktade varandra genom deputationer — t. ex. krigsråd och amiralitet till kammaren, och kanslern infann sig ofta i denna senare för att övervaka arbetet liksom förut under hans frånvaro i Tyskland hans broder drotseten¹.

Lika väl går det ihop med det hela, som uppenbarligen utvecklades helt logiskt enligt sunda förnuftet efter sakernas egen natur, att »då regeringen i sin helhet trädde ner i ett enskilt kollegium — kammaren — för att där informera sig om sakerna och avgöra förefallande ärenden»², saken protokollfördes och expedierades

¹ A. B. Carlsson, s. 39.

² » » s. 38.

genom kammaren. Häri är det ju icke fråga om något regerings-
ärende, vilket ju alltid är i viss mån av formell natur i sin motsats
mot andra, utan om den »assistance» åt kollegierna i samband med
den kontroll över deras pliktutövning, varom talas i Gustaf Adolfs
instruktioner för rådsregeringarna¹ och vilka nu måste föranleda
en regeringsresolution, då den under Gustaf Adolfs tid föreskrivna
anmälan till konungen var utesluten. Att protokollet fördes av kolle-
giets kanslipersonal var ju naturligt, emedan 1) det innebar ett in-
gripande av regeringen i kollegiets ärenden, 2) dess kanslipersonal
ju var närvarande, medan det måhända befunnits obekvämt med-
föra kansliets personal, 3) det låg i regeringens intresse att låta ome-
delbart på ort och ställe protokollföra, vad som tilldragit sig, 4) proto-
kollet förutsatte kännedom av kollegiets (kammarens) böcker och
aktstycken, 5) omvägen med att skriftligen expediera beslutet till
kollegiet undveks och låg näppeligen till hands på denna tid, då
de administrativa *formerna* ej nått någon hög utveckling.

I allmänhet utgå väl kansliordningarna liksom bestämmelserna
för de övriga kollegierna från, att man förhandlar *skriftligen* med
myndigheter och personer, som befinna sig på annan ort, och *mund-
ligen* med dem, som befinna sig på ort och ställe, varvid i båda fallen
saken registreras till intygande av dess riktighet.

En rörelse i motsatt riktning mot Axel Oxenstjernas förslag av
1641 att hävda kansliets envælde över ärendenas föredragning i rege-
ringen, således riktad emot kansliets centrala ställning inom riks-
styrelsen, hejdades likaledes och visade ytterligare, att den svenska
centralförvaltningens utveckling tenderade till ett jämviktsläge i
detta avseende.

Under kanslerns frånvaro vid fredsunderhandlingarna i Brömse-
bro fick han från kansliet meddelande om, att krigskollegiet och
kammaren gjort ett försök att inskränka kansliets verksamhetsfär.
»Från krigskollegiets sida hade begärts, att alla fullmakter för offi-
cerarna skulle skrivas och utgivas där, varvid som skäl föreburits,
att ett dylikt stadgande funnits i kollegiets instruktion, att dess
tjänstemän gjort sin ed därpå och att själva kollegiets 'respekt'
fordrade ett sådant tillvägagångssätt, den föregående tidens praxis
skulle också tala för denna begäran och likaså skulle Gustaf Adolfs

¹ T. ex. i instruktionen för 1626, S. H. H., s. XIV.

intention och vilja gått i denna riktning»¹. »Kammarens tjänstemän hade yrkat, att alla brev, som anginge räntor, skulle där bliva kontrasignerade och utfärdade i Kungl. Maj:ts namn, så att man där kunde hålla riktighet på vad som bortgäves och vad som vore i behåll och sålunda kunde bättre göra reda för allt. Det hade också redan gått så långt, att kammarkollegium icke endast låtit underskriva åtskilliga brev och donationer, som där ställts i Kungl. Maj:ts namn, utan också givit befallning om, att ingen kamrerare finge till någon sekreterare i kansliet utgiva uträkning på sådant gods och sådant, som anginge räntorna»².

Denna ståndpunkt synes ju stämma väl överens med vad som stadgats i § 7 av 1626 års — provisoriska — kansliordning³ och med den i det ursprungliga utkastet till regeringsformen befintliga bestämmelsen att konungens befallningar rörande krigsrådets ärenden skulle expedieras genom krigsrådets sekreterare⁴ — varvid ju kan ha varit fråga om något slags ärenden motsvarande kommandomålen i 1809 års R.F., d. v. s. rent militära ärenden icke lämpade för det civila kansliet, utan mera för krigsrådets militära kollegiater.

Genom rikskanslirådet Per Sparres vaksamhet, vilken vid denna tid som ensamt närvarande riksråd av kanslikollegiet, underrättade Axel Oxenstjerna och sände upp kansliets sekreterare med föreställningar till drottningen, varvid i fråga om fullmakterna anfördes regeringsformens 12 § om alla fullmaktens utgivande genom kansliet. Själva syftet med kansliets »instruktion och officium» vore, att allt som utginge i Kungl. Maj:ts namn där skulle bliva förfärdigat; alla brev och supplikationer adresserade dit, därför fordrade konsekvensen, att svaren och resolutionerna utgingo därifrån. Det kungliga registraturet borde också vara allenast ett och finnas i kansliet, då eljest förvirring och konfusion skulle uppstå, om registraturerna skulle skiljas åt och efter kollegierna bli flera till antalet; ingen fullständig och noggrann kännedom om alla frågor skulle i sådant fall kunna hämtas ur kansliet, vilket dock borde vara själva »källsprånget», varifrån underrättelser borde flyta antingen genom extrakt eller kopior.

¹ A. B. Carlsson, s. 41 ff.

² » » » » , s. 40 ff.

³ Styffe, s. 309.

⁴ Edén, s. 332.

Det anförda exemplet »utav alla kanslier i världen», torde däremot icke träffa in på denna tid, då statssekreterareämbetet uppstått som organ för den kungliga viljan vid sidan av kansliet¹, men visar, vilken idé som låg bakom uppfattningen om kansliets uppgift hos dess män.

Sekreterarnas framställning vann drottningens gillande. Rikskammarrådet Seved Bååth erhöll tillrättavisning för att han förmenat kansliets tjänstemän att erhålla uträkning på gods och räntor och inga tjänstemän från krigsråd eller kammare hade inställt sig hos drottningen med skrivelser för undertecknande.

Axel Oxenstjerna fastslog denna ståndpunkt i ett brev till drottningen, som dock icke kom henne till handa, förrän saken redan var avgjord till kansliets förmån². »Kollegierne äro enkannerligen därhän ansedde, att justitiens administration blefve af hofrätterne förrättat; allt intill revisionen, som konungen sig själf hafver förbehållit, att utleta alle aff- och skrocksokner, dem alla determinera utan vedersägn i rådkammaren, där kanslern plägar å konungens vägnar låta affatta domarne och akterna hållas i ordre. Allt det som krigets preparatorier och exekution tillkommer, det är under krigsrådets inspektion; hvad som i folk, skepp och annat tillbehör till sjöss fordras, det bör tagas i akt och drifvas i amiralitetet. Så hafver ock kammarrådet inspektionen på själfva ränterne och riksens inkomster, så ock dem som det hantera; efter som redan bergsamtet är upprättat såsom en partikular led af kammarrådet, bärandens enkannerligen omsorg för bergsverken som fundamentet till den ädlest del af riksens inkomster. Men kansliet såsom det där med någre partikular saker intet hafver att beställa, alltså bör det föra pennan och ordet i konungens namn, där så behöfves och tarfligt är, såsom ock hålla riktighet på bref och akter, som utgå och af konungen undertecknas.»

Utfärdandet och presenterandet för monarken av fullmakter genom krigsrådet borde som en konsekvens medföra, att alla instruktioner, brev och memorialer i krigsärenden gjordes av detta och likaledes borde i så fall kammaren och övriga kollegier få hand-

¹ Jmfr Esmein, s. 495 ff. Hatschek: *Englisches Staatsrecht II*, 181 ff. (citeras Hatschek).

² A. B. Carlsson, s. 43 ff.

lägga de ordningar och befallningar, som anginge respektive rikets räntor och deras uppgifter i övrigt. Kanslern och kansliet bleve däri- genom överflödigt och konsekvenserna i avseende på reda och ord- ning skulle med tiden visa sig. De, som föreslagit förändringen, för- stodo icke kollegiernas åtskillnad *eller* hade någon särskild avsikt.

Emellertid hade liksom kammarkollegiets försök att utestänga kansliet från kännedom om förläningsärenden krigsrådets förslag avslagits med hänvisning till § 12 i regeringsformen om *alla* full- maktens utfärdande genom kansliet.

Samtidigt avvärdades under kanslerns frånvaro i Brömsebro drotseten Per Brahes förslag att överlämna revisionsärendena åt deputerade för de olika kollegierna¹.

Därigenom hade definitivt utvecklingen fastslagits i den rikt- ningen, att kansliet fick behålla sin traditionella ställning alltsedan medeltiden att föra pennan vid konungens beslut, och den utveck- ling av kollegierna till moderna ministerier, vilken ägde rum i Dan- mark², hejdades definitivt för Sveriges vidkommande.

Man kan alltså säga, att kansliet fått bibehålla, vad det tillkom som urkundsutfärdande verk å konungens vägnar och sekretariat för korrespondensen mellan regeringen och de lokala statsorgan, som stodo under konungen direkt, men icke under något av de spe- ciella kollegierna, medan icke den direkta affärsmässiga samverkan mellan dessa och konungamakten i något slags konsekvensmakeri blivit avbruten.

Konungamakten, till vars förmån en reservation gjorts i ingres- sen till regeringsformen, lät sig ej binda i några förvaltningsrätts- liga former, allra minst i sitt förhållande till kollegierna och vid kansliets förmedling av detta. Vanligen framlades ärendena av kol- legierna skriftligen i kansliet, som föredrog dem i rådet genom kans- lern eller någon av rikskansliråden³. Men drottningen kunde även direkt förhandla med kollegierna utom rådet och utan förmedling av kansliet, så med kammaren ifråga särskilt om köpe- och bytes- breven, som också synes ha utfärdats av kammaren⁴. En annan

¹ A. B. Carlsson, s. 44 ff.

² Aschehoug, i Festskrift till A. F. Krieger.

³ A. B. Carlsson, s. 47.

⁴ » » , s. 48 ff.

form, som förefaller som den mera normala, var, att drottningens samtycke utområds inhämtades av en rådsherre i vederbörande kollegium i närvaro av en utav kansliets sekreterare, varigenom ju kansliets registrerande funktion kom till sin rätt.

A. B. Carlsson påpekar, att från Kristinas senare år förekomma nästan inga andra rådsprotokoll än i revisionsärenden, vadan seden med regelbundna råds sammanträden, som egentligen härrör från Kristinas förmyndare, synes ha kommit av sig¹. Den starka ökningen av antalet rådsherrar tyder på en ställning snarare som en »rangklass» — pärer — än en permanent konselj. Alltså ett slags reaktion, som innebar en återgång till äldre förhållanden. Givetvis har det med rådet nära förbundna kansliet² fått träda tillbaka i liknande mån. Magnus Gabriel De la Gardie lyckades redan i början av sin utnämning till riksskattmästare utverka (1652), att alla brev, som rörde räntorna, skulle utfärdas och verifieras i kammaren och endast beseglas i kansliet³. Förut hade kammaren ofta förbigåtts både av kansliet och förläningsökande. — Ett samarbete mellan dessa verk ter ju sig som det normala enligt sakens egen natur. — Sedermera vidgades kammarens befogenhet till att omfatta även dylika ärendens utredning och expedierande, nämligen för ärenden »som concernera och angå kronans intrader, räntor och dess administration». Carlsson antager, att av dessa köpe-, bytes- och pantebrev redan förut gått genom kammaren — männe ändå icke Axel Oxenstjernas hållning gentemot kammaren i hans brev från Brömsebro tyder på, att en samverkan mellan kammare och kansli ägt rum —; han tyder denna resolution som ökad verksamhetsfär för kammaren ifråga om fullmakter på beställningar och provisioner för dem, som hade kronans räntor att beställa, och ifråga om prolongationer på kontrakter och fullmakter, som angingo räntorna, vilka ärenden, ännärker han, tidigare gått genom kansliet.

1651 års kansliordning är den första i sitt slag, som formellt stadfästats. Den ingriper icke i förhållandet mellan kansliet och specialkollegierna — den använder ungefär samma formulering som de föregående urkunderna, regeringsformen och kansliordningen av

¹ A. B. Carlsson, s. 46 ff.

² » » , s. 38.

³ » » , s. 54 ff.

1626, vid uppräknandet av kansliets ärenden —, utan reglerar snarare förhållandet mellan kansliets funktionärer inbördes¹. I förra avseendet påpekar A. B. Carlsson, att regimen under Kristinas sista tid knappast varit lämpad för det noggranna efterföljandet av dylika bestämmelser².

Samma var förhållandet med Karl Gustafs regering, då krigsföringen medförde konungens frånvaro. A. B. Carlsson påpekar, att även nu en strid mellan krigsrådet och kansliet förekommit beträffande fullmakternas utfärdande och att Karl Gustaf visat sig tillmötesgående mot krigskollegiet, så till vida som han förklarat, att fullmakter o. d. lika väl som utskrivnings-, mönstrings- och andra sådana saker kunde utarbetas i krigsrådet och sedan »förseglas i kansliet». I själva verket var ju detta en kompromiss. När kansliet på detta sätt formellt fick ett finger med, hade det givetvis alltid en möjlighet att i mån av personlig auktoritet göra sitt inflytande gällande, och ärendenas registrering genom kansliet var ju tryggad.

Karl Gustafs frånvaro i kriget gav givetvis kansliet samma chans som under Gustaf Adolfs tid att i egenskap av fältkansli såsom ett slags kabinettssekretariat förmedla förbindelsen mellan konungen och den hemmavarande centralförvaltningen. I analogi med Gustaf Adolfs tid inträdde också en ställföreträdande rådsregering³, men samtidigt fingo krigs- och kammarkollegium utförliga instruktioner, varigenom i själva verket rådsregeringens makt kringskars och därmed väl i realiteten även det hemmavarande kansliets. Existensen av någorlunda stabiliserade kollegier gjorde väl, att konungen kunde efter Erik Oxenstjernas död lämna kanslersämbetet obesatt, liksom han överhuvud taget icke visade något intresse för att få de höga riksämbetenä besatta, när vakanser uppstodo. Man har det intrycket, att det pfalziska huset i riksämbetenä såg ansatser till en ministär, som, om än icke av parlamentarisk natur, dock på grund av rådsherreämbetets i mycket representativa karaktär kunde tänkas bli en rival till den personliga konungamäkten. Möjligheten till ett dylikt vakanssättande gävo ju kollegierna.

¹ A. B. Carlsson, s. 51. Styffe, s. 320 ff.

² » » , s. 46.

³ » » , s. 58.

Åtminstone vad kansliet beträffar voro ju rådsherrarna som medlemmar av dess collegium, som 1626 års kansliordning anger, assistenter åt kanslern snarare än assessorer eller råd i senare tids mening. A. B. Carlsson anger såsom ett undantag, att kammaren beslutit expediera något mot skattmästarens mening¹. Det kunde passera Gabriel Bengtsson i hans collegium, men icke Axel Oxenstjerna i hans. A. B. Carlsson hävdar i fråga om 1651 års kansliordning som dess uppgift att upprätthålla kansliets collegiala karaktär². Men denna blev, såsom ovan angivits, av det slag, som Hjärne hävdade beträffande svenska representationsformer, det gemensamma *ansvarets* i den formen, att man genom den collegiala organisationen ville hävda, att åtminstone en person fanns ansvarig för varje åtgärd, vilket hävdades genom ett slags ansats, till kontrasignation. Detta utsträcktes till sekreterare och referendarier, som ej fingo förelägga konungen en skrivelse, som de ej först undertecknat, det var snarare principen »en för alla» än ett — åtminstone genomgående — hävdande av dess korrelat »alla för en». Denna form av collegialitet är uppenbarligen en anslutning till de nationella representativa institutionernas, rådets och de olika formernas av ständers, solidariska ansvar. Denna collegiala form gav emellertid konungamakten tillfälle att undvika de höga riksämbetena med deras feudala bismak, vilken Gustaf Adolf accepterat i sin konungaförsäkran till följd av dess egenskap av kompromiss med aristokratien och sedermera ej fann skäl frigöra sig från, emedan de ju fyllde sin plats såsom ställföreträdare för honom på sina fackområden eller åtminstone i den ställföreträdande rådsregeringen. Och dessutom besvärade väl deras myndighet ej ättlingen av Vasahuset med hans starka personliga auktoritet, medan den förste konungen av pfalziska huset ju icke kunde anse sin makt i samma mån stadgad. I någon mån verkade väl Axel Oxenstjernas personliga inflytande och vänskap med Gustaf Adolf till förmån för fasthållandet vid riksämbetena. Å andra sidan stod man ej längre under det omedelbara intrycket av kompromissen av 1611.

Den första i betydelsen av instruktion fullständigt genomförda kansliordningen är den av 1661, utfärdad av Karl XI:s förmyndare-

¹ A. B. Carlsson, s. 30.

² » » , s. 52.

regering, alltså på grundvalen av 1660 års additament till regeringsformen¹. I avseende på kansliets förhållande till de övriga kollegierna påpekar A. B. Carlsson², att detta endast indirekt preciseras i samband med bestämmelsen om stora och det »medelstora» sigilllets förvarande genom respektive rikskansler och hovkansler³ — funnes måhända liksom i England⁴ även mindre sigill förvarade av statssekreterarne?⁵ —, att allt, som av konungen eller hans ställföreträdare underskrives, expedieras genom kansliet. Detta finner A. B. Carlsson obestämt, men det fasthåller ju vad som ligger i *sakens egen natur*, att rikets kansli är konungens eller hans ställföreträdarens kansli i motsats till övriga statsorgans centrala eller lokala kanslier. Därmed överensstämmer, att statssekreterarne skola »uppvakta» konungen eller regeringen och »taga ordre och förrätta, vad som blifwer definitive, resolverat, faststelt och befallat».

Härmed är givetvis icke uteslutet, att andra funktionärer, t. ex. representanter för *andra* kollegier, kunna vara närvarande och anmäla eller föredraga ärendena; endast *expedierandet* och protokollförändret av konungens eller den honom ställföreträdande regeringens beslut, det senare genom tvenne sekreterare vid protokollet⁶, förbehålles kansliet, liksom i allmänhet en sekreterare hos en myndighet för protokoll över och expedierar beslutén, men icke nödvändigtvis föredrager ärendena.

En nyhet gentemot det föregående var uppdelningen av det dagliga kansliets ärenden mellan tvenne statssekreterare. Här se vi för första gången till kansliet anslutna *departementer* vid sidan av till rådet genom sina presidenter, riksämbetsmännen, anslutna ministerier, verk, fastän dessa ursprungligen ej konkurrerade med varandra. Krigsrådets ärenden expedierades vid denna tid av krigsrådet, genom dess kansli, och likaledes kammarens av kammaren.

¹ Styffe, s. 327 ff. A. B. Carlsson, s. 60.

² S. 67.

³ Kansliordningen 1661, IX, 9. Styffe, s. 356 ff.

⁴ Hatschek II, s. 181.

⁵ Kansliordningen 1713, tryckt i Flöderus: Handlingar till Karl XII:s historia III, s. 107, citeras: Flöderus. Å s. 112 talas om tre slags sigiller, stora sigillet förvarat av hovkanslern, tre mindre sigiller, varav ett vid revisionsexpeditionen och två vid statsexpeditionerna samt 2 exemplar av »handsigillet», förvarat hos statssekreteraren för krigsexpeditionen och för första utrikesexpeditionen.

⁶ Kansliordningen, VII: 5. Styffe, s. 345.

Men liksom kansliets sekreterare, vilka på grund av sin lägre rang icke kunde få karaktären av något slags ministrar och deras detaljer som något slags departementer, från början blott skötte korrespondensen med lokala statsorgan och utom förvaltningen stående, vilket ju till stor del sammanföll med en annan funktion hos kansliet, protokollföringen inför konungen, så sysslade de båda statssekreterarna, mellan vilka nu en i det stora hela saklig uppdelning av ärendena ägde rum, icke med ärenden rörande andra centrala statsorgan, utan blott rörande statens representanter utanför huvudstaden. Man var ännu icke nog byråkratisk att föra förhandlingarna mellan statsorgan på samma ort skriftligen, ehuru man fann skäl att protokollföra och registrera deras resultat.

Den ene statssekreteraren skulle hava om hand korrespondensen med generalguvernörer, guvernörer, landshövdingar, ståthållare, kommandanter, officerare och städer i Sverige. Således *både* civila och militära ärenden, vadan krigskollegiet icke innehade något monopol på det senare. Den andre statssekreteraren skulle hava alla förhållanden till främmande makter, dessliques alla förlänningar o. d. på tysk botten liksom den förre på svensk. Konungens lärare, statssekreterare Gripenhielm, skall förrätta statssekreteraretjänst, försåvitt det är förenligt med den förra funktionen.

Vi se således en mera genomgående saklig fördelning av ärendena än på denna tid i England, där först 1752 the Northern departement förändrades till Foreign Office och the Southern till Home Office¹. Den sakliga fördelningen av ärendena mellan de franska statssekreterarna var längre framskriden. Frankrikes statssekreterare hade sinsemellan fördelat provinserna och ursprungligen även korrespondensen med främmande makter, men sedan 1570 fanns det ansatser till ett krigsdepartement och sedan 1539 till ett utrikesdepartement².

Även kansliråden emellan är ett slags arbetsfördelning, men av mindre departemental natur, vilket framgår därav att det *fjärde* kanslirådet var Custos Archivi, således innehade en funktion, som kunde röra alla departement. Beträffande de andra fanns det en viss departemental insats. Det första av kansliråden hade att syssla med

¹ Hatschek II, s. 180.

² Esmein, s. 507 ff.

alla »svenska och inländska handlingar, förhandlingar med städer, ständer och rikets kollegier, vidare förhandlingar med Danmark o. s. v. Det andra hade de tyska förhållandena, kejsaren och de tyska ständerna. Dessutom förhållandena till hela Europa väster och söder om Tyskland. Han är således ett slags utrikesminister och han har i uppdrag att bistå statssekreteraren för motsvarande ärenden och själv vid behov författa skrivelserna.

Men departementalindelningen är redan bruten genom att den dels icke går parallellt med de tvenne statssekreterarnas ressorts och dels sker detta genom att överlämna en del ärenden till det tredje kanslirådet, både in- och utrikes, efter geografisk mer än saklig princip, nämligen ärenden rörande Finland och Östersjöprovinserna samt Ryssland och Polen¹.

Det är således icke fråga om departement med en rådsherre i spetsen med en statssekreterare till närmaste man, som under nuvarande förhållanden, utan blott ansatser till tvenne varandra korsande indelningar på respektive 3 och 2 departement.

Vad enväldets införande på Karl XI:s tid beträffar, så må det anmärkas, att det såtillvida innebar en reaktion mot den ordning, som på grundvalen av 1634 års regeringsform utvecklats, att rådets utveckling till en ständig konselj avbröts², vilket underströks genom ständernas förklaring vid 1680 års riksdag, vari det förut-sattes, att rådet rådfrågades i de ärenden, som *konungen behagade och prövade nödigt*. Dock är det en överdrift att räkna rådets verksamhet inskränkt till den judiciella, justitierevisionen³.

Förhållandet mellan rådet och de övriga kollegierna ändrades såtillvida härigenom, att kollegiernas presidenter icke hade regelbundet tillfälle att i rådet träda i beröring med konungen, vadan kollegium i regel måste vända sig till sekreterarna i kansliet för att genom deras förmedling få kgl. resolution på sina framställningar⁴. Under kriget fick kanslikollegiet i vissa fall med förbigående av rådet bereda ärendena till konungens underskrift⁵.

Men å andra sidan stabiliserades ingalunda denna kansliets ställ-

¹ Kansliordningen 1661, § IV.

² A. B. Carlsson, s. 82 ff.

³ » » , s. 86.

⁴ » » , s. 84.

⁵ » » , s. 84.

ning. Tvärtom förklarades ju vid 1680 års riksdag konungen obunden av 1634 års regeringsform, vilket tvivelsutan efter det ovan citerade uttrycket i dess ingress var mindre ohistoriskt än underkännandet av rådets medlande verksamhet, som enligt Landslagen otvivelaktigt förefunnits¹.

Konungen band sig icke vid någon bestämd ordning mellan kansliet och de övriga kollegierna, utan trädde ofta i sådant förhållande till kollegiernas presidenter, som ofta fingo så mycket ökade befogenheter gentemot kollegiaterna, att *de* sannerligen kunde betraktas som ministrar. Så t. ex. riksskattmästaren och efter honom kammarpresidenten², som ensam fick uppsikten över statskommisariern å statskontoret med dess disposition³ över samtliga rikets inkomster, vilkas fördelning kammarpresidenten och statskommisariern icke fingo ändra utan konungens samtycke och han förband sig själv att icke ändra utan deras hörande, vilket ju innebär en personlig rådgivareställning till konungen.

I samma anda var det, när, då Karl XII gick i fält, rådet icke fick ställningen som interimregering, utan krigskollegium, kammarkollegium, kommerskollegium, bergskollegium och statskontoret »finge rätt att till följd af Kungl. stadgar, förordningar och resolutioner efter bästa förstånd och sjelfva billigheten förordna och resolvera i de ärenden, hvori förut kgl. resolution fordrats»⁴.

Men å andra sidan fick naturligtvis kansliet ökad betydelse såsom fältkansli, i det att det från konungens högkvarter förmedlade alla hans förbindelser med den hemmavarande förvaltningen.

Rådet fick dock under konungens frånvaro vissa extraordinära befogenheter. Det fick upptaga och till K. M:t expediera undersåtarnas enskilda sollicitaturer och på kallelse av sin äldste i huvudstaden närvarande medlem sammanträda, när utomordentliga omständigheter krävde detta. Endast för justitieärenden förekom regelbundna rådssammanträden av en deputation av rådet. Men konungen var snål med ställföreträdande befogenheter. Åtta kungliga råd fingo

¹ Landslagens konungabalk § 8, däri rådet ålägges att »styrka konungen till all riksens rätt» och allmogen till att hålla de eder den svurit konungen. Hildebrand, Regeringsformer, s. 243.

² A. B. Carlsson, s. 90.

³ » » , s. 88 ff.

⁴ » » , s. 103.

i viss mening i egenskap av »defentionskommission» ledningen av försvaret mot Norge och emot »sjökanten», när konungen drog österut, samt återställandet av krediten¹. Och denna verksamhet fortsattes utan att fullständigt skiljas från krigskollegiet. Men be-tecknande är, att konungen klandrade, när defensionskommissionens och rådets verksamhet in pleno sammanblandades och alltså ogil-lade uppkomsten av en koncentrerad rådsmyndighet².

I det stora hela synes konungen haft tendensen att stärka kansliets inflytande på rådets bekostnad. Statssekreterarna Polus och Piper utnämndes med bibehållande av statsexpeditionerna för yttre och inre ärendena till statsråd med rådsherrars fulla rättigheter och på dem övergick föredragningen i kgl. högkvarteret med tiden på Piper ensam, sedan Polus råkat ut för ohälsa.

Genom kansliordningen av 1713 utfördes detta närmare. Rege-ringsärendena uppdelades på 5 statsexpeditioner, två för utrikes ärendena och 3 för respektive krigs-, kammar- och handelsären-dena — varav kammarexpeditionen motsvarar den allmänna inre styrelsen. I spetsen för dessa expeditioner stodo ombudsråd med var sin statssekreterare till biträde för expedierandet av ärendena³. Ombudsråden hade rätt att infordra kollegiers eller landshövdingars betänkande, innan de föredrogo ärendena, samt även rätt att taga initiativ, de voro, åtminstone ombudsråden vid inrikesexpeditio-nerna, närvarande vid varandras föredragning.

Men någon närvaro av representanter för kollegierna, t. ex. deras presidenter, *förutsatte* icke kansliordningen, ehuru det givetvis var konungen obetaget att tillkalla dem⁴.

A. B. Carlsson betonar med rätta⁵, att denna djärva nyskapelse endast drog konsekvenserna av den föregående utvecklingen — om-budsrådets ställning motsvaras ju i viss mån av kanslirådets under 1661 års kansliordning. Men han torde gå för långt, när han yttrar: »När de tendenser, som under Gustaf Adolfs tid framträtt att ut-bilda de uppväxande kollegierna till jämställda och vart inom sin gren högsta organ för riksförvaltningen, trängts tillbaka genom

¹ A. B. Carlsson, s. 105 ff.

² » » , s. 107.

³ » » , s. 111 ff. Jmfr Floderus.

⁴ » » , s. 116.

⁵ » » , s. 114.

kansliets hävdande som den gemensamma expeditionen för alla riks-ärendena, låg det nära till hands, att kansliet skulle komma att intaga en i förhållande till de övriga ämbetsverken överordnad ställning och dess föredragande tjänstemän erhålla ett faktiskt inflytande på ärendenas sakbehandling som i realiteten gjorde den till konungens egentliga rådgivare».

Detta var icke en nödvändig konsekvens, så länge blott *expeditionen* var monopoliserad åt kansliet, och representanter för vederbörande kollegium voro närvarande vid beslutets fattande med möjligheter att själva övertaga föredragningen. Men det befrämjades givetvis av rådets undanträngande som regelbunden konselj och föredragningens övergång till den kgl. sängkammaren eller så, vad man skulle kunna kalla kabinetsregemente i stället för styrelse med råds råde, varigenom den direkta beröringen med konungen genom egna representanter icke längre var garanterad åt kollegierna. I Preussen¹ åstadkom ju upphörandet av konungens närvaro i rådet, att föredragningen övergick till det kgl. kabinettet och dess kabinetsråd, motsvarande våra statssekreterare, medan kabinetsministrarna snarast motsvarade kanslipresidenten och rikskanslirådet hos oss under Gustaf III, då den förre ju närmast var utrikesminister. Dock funnos ju i Preussen även andra ministrar i spetsen för överdomstolarna samt den förenade krigs- och domämförvaltningen m. m. delvis med lokala ressorts. Ministerställningen innebar, att dessa funktionärer hade direkt föredragning för konungen i någon form, såsom Napoleon på sin förfrågan om det stora antalet ministrar i Preussen blev upplyst om, när han ryckte in i Berlin².

Enväldet hade fått sin administrativa karaktär genom rådets undanträngande, liksom överhuvud dess karaktär var administrativ-rättslig mera än författningsrättslig. Konungen var absolut på sitt eget område, att styra riket, men gjorde intet principiellt ingrepp i allmogens rätt att bevilja skatter och icke få någon ny lag sig påträngd utan sitt samtycke. Men han hade uttryckligen fått underkänd tanken om rådet som ett särskilt stånd i riket, som innehavare av speciella funktioner vid statsmaktens utövning, oberoende av konung och ständer, om man så vill »en statsmakt». Och

¹ Jmfr Koser, Friedrich der Grosse.

² Ludvig v. Gerlach, Aufzeichnungen I, s. 29.

han hade likaledes fått erkänd myndig konungs frihet gentemot 1634 års regeringsform, som ju närmast innebär det administrativrättsliga reglerandet av Gustaf Adolfs regeringssätt med rådet, i det att dess medlemmar icke blott framträdde i plenum, utan i speciella ämbeten, som med tiden övergingo till kollegier som speciella delegationer av konungamakten, ursprungligen rådgivande utskott av rådet men sedermera i ställföreträdareskap för konungen förvaltande.

Man bör över huvud taget fasthålla, att hos det råd Gustaf Adolf övertog ifrån den äldre vasatiden och därigenom indirekt från medeltiden ingick i ämbetet av rådsherre *bägge* momenten i det moderna begreppet minister, nämligen både av rådgivare hos konungen och såsom hans ställföreträdare vid verkställigheten av hans beslut ofta på annan ort.

Frihetstidens reaktion mot enväldet innebär rådets restitution som riksråd, självständig statsrättslig faktor, i stället för kungligt råd. Detta garanterades genom ett parlamentariskt inslag på tidens sätt, i det att ständerna genom indirekt val fingo förslagsrätt vid radsämbetenas besättande¹ och genom ansvarigheten inför ständerna².

Vid detta råd bands konungens beslutanderätt i R.F. § 13 i *båda* editionerna »Konunger äger styra rike sina med och således icke utom mindre emot riksens råds råde». Huru det sistnämnda garanterades genom omröstning i rådet intresserar mindre i detta sammanhang. Viktigast är bestämmelsen att konungen icke äger styra »utom» rådet.

Detta torde enligt § 15 i båda editionerna av regeringsformen få tolkas så, att som regel ärendena skola föredragas i rådet i minst 7 riksråds närvaro; detta antal har till förutsättning rådets uppdelning på tvenne avdelningar, den ena för justitie- och utrikesärenden, den andra således för krigs- och civila ärenden. R.F. 1720 § 17. I samma R.F. § 19 ålägges rådets sammanträde in pleno för vissa uppräknade ärenden.

R.F. 1720 § 20 känner även en mindre tung form för ärendenas behandling, den att vissa ärenden föredragas inför konungen utom

¹ R.F. 1719 § 12, R.F. 1720 d:o.

² R.F. 1719 § 14, R.F. 1720 d:o.

rådssammanträdena men i närvaro av tvenne riksråd i tur och ordning, dock kanslipresidenten undantagen.

Hit hörde:

1) enskilda angelägenheter av icke riksvårdande natur; 2) d:o, vari kollegierna eller andra vederbörande avgivit utlåtanden, om dessa bifalles; 3) vissa utnämningsfrågor.

Dessa bestämmelser *bundo* verkligen i motsats mot föregående tid vid råds råde i därtill föreskrivna former, i det att i ingressen till 1719 likaväl som 1720 års regeringsform denna stadgats som *fundamental lag*, varigenom den således upphöjts över 1634 och 1660 års regeringsformers efemära tillvaro till en rättslig giltighet likställd med den föregående tidens fundamentallag, Landslagen¹.

Icke 1719, men 1720 års kansliordning medför på grund härav konsekvenser för kansliets ställning till de övriga kollegierna. Den senare betager dem den möjlighet att genom sina presidenter å ämbetets vägnar träda i personlig beröring med konungamaktens representant, som den förra ännu bevarat åt dem, genom uteslutandet av deras presidenter ur rådet², ty någon föredragning utom de ovan angivna former var icke grundlagsenligt möjlig.

De med respektive regeringsformer parallella kansliordningarna av 1719 och 1720 vittna också om, att förvaltningen anpassat sig efter dessa krav. I detta avseende hade vägen banats genom 1713 års kansliordning, i vilken betecknande nog åtminstone tvenne expeditioner buro namn, kammar- och handsexpeditionerna, som ange ämbetsområden parallella med vissa kollegiers, vilket väl har till förutsättning, att kansliets föredragning icke längre inskränkte sig till lokala myndigheter, utan även rörde sig om av kollegierna behandlade ärenden.

Kansliordningarna av 1719 och 1720 bekräfta detta. Redan regeringsformerna hade bibehållit indelningen av kansliet i expeditioner. Utom justitierevisionsexpeditionen utgjordes dessa under var sin statssekreterare av en för utrikesärendena och två för inrikesärendena, av vilka senare den ena för krigssakerna, den andra för alla övriga inrikes ärenden. Betecknande är att redan i 1719 års kansliordning, vilket upprepas i den av 1720, för de båda senares

¹ Hildebrand, Regeringsformer, s. 59 o. 86.

² R.F. 1720, § 12.

räkning talas om »bref och ordres» till kollegierna som uppgifter för de båda senares expedition¹ för första gången.

Den svenska centralförvaltningen hade alltså kommit fram till den ståndpunkt, som numera uppfattas som en konstitutionell grundprincip, regeringsärendenas föredragning och beredning till föredragning uteslutande genom kansliets expeditioner, som ensamma förmedla förbindelsen mellan Regering och förvaltning, både den lokala och centralförvaltningen. Den konstitutionella garanti man ser i detta emot förvaltningens politisering, rättare parlamentarisering, eftersträvade man icke, då denna ordning infördes. I själva verket var syftet parlamentariskt, det av riksdagen beroende rådets koncentration på regeringsuppgifterna genom att befria dess medlemmar från arbetet i specialkollegierna, vilka genom upphörandet av deras förbindelse med regeringen nedsjönko till rent administrativa »centrala verk».

Kollegiernas ställning som ministerier var endast möjlig, när deras beröring med regeringsmakten skedde i friare former med den personliga konungamakten i regel, icke när regeringen utgjordes av ett i tunga kollegiala former arbetande råd, varigenom kollegiernas presidenter belastades med arbetet i tvenne kollegier, rådet och sitt speciella, vilket på grundvalen av 1719 års regeringsform visade sig omöjligt. Också hade kansliet, det enda kollegium, som bibehöll sin förbindelse med regeringen, de mest fria och minst kollegiala arbetsformerna och sönderföll redan tidigt till stor del i expeditioner som fristående ämbetsverk efter enrådighetssystemet.

När den personliga konungamakten 1772 frigjorde sig från bundenheten av rådet, kunde därför förbindelsen mellan regering och kollegier genom inträdet av de senares presidenter i rådet återställas. Men dualismen mellan råd och konungamakt hade vuxit sig för stark. Gustaf III skapade sig ministeriella organ helt eller delvis vid sidan av ordningen från 1634 års regeringsform, som ännu rättsligt låg till grund för centralförvaltningen enligt 1772 års regeringsform. Men denna dualism sprängdes 1789 medelst förenings- och säkerhetsakten, som återställde konungens administrativa envælde — det enda envælde som existerat i Sverige är på förvaltningens område —, och ute i Europa var det under den absoluta furstemak-

¹ Styffe, s. 371, 373.

tens tidevarv icke frågan om stort mera med vissa undantag på rätt-skipningens område, framvuxna ur konungens ställning som högste domare.

När efter 1809 års revolution en reaktion mot enväldet inträdde genom det grundlagsenliga fastsläandet av rådet — i den demokratiska formen av statsrådet, varifrån de aristokratiska kompetensvillkoren hos riksens råd borttagits — som konungens inför ständerna ansvarige rådgivare, rådde man icke i hast på det under Gustaf III uppståndna kaos inom centralförvaltningen, utan legaliserades i stort sett hans nybildningar på detta område, tills man 1840 helt genomförde systemet med kansliexpeditioner som förmedlare mellan regering och förvaltning medelst departementalreformen, som uppdelade hela statsförvaltningen på statsdepartement, under var sin föredragande statsrådsledamots särskilda konstitutionella ansvar.

Huru detta tillgick har jag skildrat i en förvaltningspolitisk uppsats »Departement och kollegier»¹ av delvis historisk art. Jag upprepar icke här denna framställning i mera vetenskapligt dokumenterad form, vilket ju kunde tyckas ligga nära till hands efter A. B. Carlssons föredöme, vilken dock forskade i förvaltningspolitiskt syfte (för departemental kommitterade). Denna undersökning avser nämligen icke att vara *förvaltnings*historisk, att enligt rätts-historisk metod framställa utvecklingen av förvaltningens (förvaltningsrättens) former, utan helt enkelt historisk utan vidare, att framställa ett historiskt händelsesammanhang, vilket förde fram till en epok, nämligen den händelse, varigenom kansliets ställning som anima regni mekaniserades till att göra det i främsta rummet till en sammanfattning av de expeditioner, som undantagslöst förena regeringen med statsförvaltningen, såväl lokal som central.

Sedan jag påvisat den historiska epok, då detta utbildades, som sedermera blev en ännu gällande princip inom svensk offentlig rätt, anser jag min — uteslutande — historiska uppgift löst.

¹ Det nya Sverige 1926. h. 2.

RIKSDAGSMANNAVALEN I MALMÖ UNDER FRIHETSTIDEN.

AV

LEKTOR SIGURD SCHARTAU.

Kap. 1. Valen 1718—1755.

Under frihetstiden, då riksdagen sammanträdde minst vart tredje år och nyval förekommo före varje riksdag, stegrades efter hand det politiska intresset allt mera, och det visade sig även i Malmö. De officiella redogörelserna för valförrättningarna finnas nästan alla bevarade i Malmö rikhaltiga stadsarkiv, och på dessa är föreliggande skildring väsentligen byggd.

Den riksdagskallelse, som Ulrika Eleonora funnit sig nödsakad att utfärda kort efter Karl XII:s död, delgavs magistraten genom landshövdingen. I riksdagskallelsen hade bestämts, att varje stad skulle sända en borgmästare jämte en rådman eller beskedlig borgare till riksdagen. På riksdagen 1719 kom Malmö att representeras av justitieborgmästaren Johan Lorich och handelsmannen Josias Hegardt, som var förman för de äldste. På vilket sätt valet skett, kan ej avgöras, då magistratsprotokollen för denna tidpunkt äro ofullständiga, men det förefaller, som magistraten ensam avgjort valet.

I regeringsformerna 1719 och 1720 samt i riksdagsordningen 1723 fastställdes grundsatsen om städernas fria val, men då det dröjde, innan detaljerade bestämmelser utfärdades, kommo valen ej sällan att ske på olika sätt i olika städer, ja t. o. m. vid olika tillfällen i samma stad. Sällsynt var icke, att magistraten sökte utöva det avgörande inflytandet på valet, och i viss mån kan detta till en början konstateras även i Malmö. I Malmö fanns sedan

länge en borgarrepresentation, stadens s. k. äldste, vilken genom landshövdingens stadfästelse snart (1726) fick en fastare organisation, och denna sköts visserligen ej helt åt sidan, men det synes, att magistraten närmast avsåg, att de äldste skulle bekräfta dess beslut. Så lämnade magistraten vid valet till 1720 års riksdag, vilket försiggick den 9 november 1719, de 24 äldste just icke någon tid till överläggning, fastän de ej tyckas ha varit beredda på att valet skulle ske den dagen. I protokollet heter det, att magistraten med stadens äldste överenskom om att välja justitieborgmästaren Jakob Montell, och i protokollet vid valet i oktober 1722 till 1723 års riksdag står uttryckligen antecknat, att magistraten för de äldste tillkännagav, att den sökt övertala Montell att även denna gång åtaga sig riksdagsmannaskapet, varmed de äldste förklarade sig nöjda. Så helt nöjda voro de emellertid icke, ty några dagar senare förklarade de visserligen, att de önskade, att Montell ville åtaga sig riksdagsmannaskapet, men också, att de ville överlägga sinsemellan för att utvälja en ur borgerskapets led, som kunde följa med borgmästaren. I riksdagskallelsen talades visserligen nu ej längre om visst antal riksdagsmän från varje stad, men enligt bestämmelser, som nu gällde och länge kommo att gälla, kunde en stad välja flera än en riksdagsman, liksom mindre städer — efter 1723 dock högst tre — kunde förena sig om en gemensam representant. Malmö, som vid denna tid hade omkring 3,000 invånare, intog ifråga om invånarantal en mellanställning och kunde bestämma sig i vilkendera riktningen som helst.

Tydligt var, att borgerskapet ansåg, att en man ur dess egen krets kunde bättre tillvarataga stadens intressen än en magistratsperson, och handelsmannen Frans Suell och flera andra sökte vid de överläggningar, som de äldste höllo sinsemellan, att övertala Josias Hegardt att åtaga sig riksdagsmannaskapet. Han hade ju varit riksdagsman 1719 och till och med varit medlem av sekreta utskottet, men han lät sig nu icke övertalas. Då beslöt majoriteten av de äldste, att staden med hänsyn till den svaga ekonomiska ställningen skulle nöja sig med en enda representant. På så sätt blev justitieborgmästaren Montell ensam riksdagsman.

Riksdagen, som började i januari 1723 och avhandlade många viktiga frågor, kom att räcka i nio månader. Redan i slutet av juli

finner man emellertid Montell åter i tjänst i Malmö. Enligt uppgift hade han på grund av sjukdom rest från riksdagen, och sjukdom hindrade honom en kort tid från att infinna sig vid magistratens sammanträden. Malmö var således utan representant vid riksdagen och hade nog så fått förbliva, om icke borgmästaren i Ystad Jöns Stobæus, som var riksdagsman för sin stad och därjämte för Lund och Landskrona, vänt sig till magistraten. Stobæus hade ett par år tidigare varit rådman i Malmö och ville säkerligen begagna tillfället att skaffa sig sympatier i staden. Han lämnade underrättelse om den tvist, som uppstått i borgarståndet, om det iståndet skulle vara så, att varje stad skulle ha en röst eller varje riksdagsman en röst. Som detta var en fråga, som på det närmaste berörde en sådan relativt liten stad som Malmö, sammankallade magistraten de äldste och rådgjorde med dem, varvid alla voro eniga om att varje stad ej borde ha mer än en röst. Men det gällde också att vid riksdagen ha någon, som å Malmö stads vägnar verkade för denna sak. Man var emellertid oviss om hur man skulle få det. Den tanken synes ha föresvävat många, att Montell skulle ha rätt att förordna någon annan i sitt ställe vid riksdagen. Han tillfrågades nämligen av magistraten i de äldstes närvaro, om han icke förordnat någon annan riksdagsman i sitt ställe, men han svarade, att han endast givit en kanslitjänsteman i uppdrag att uttaga de resolutioner, som voro att förvänta på de enskilda besvär, som Malmö ingivit. Efter denna upplysning enade sig magistraten och de äldste genast om att Stobæus skulle utses till Montells efterträdare, samt att han skulle underrättas om stadens åsikt angående röstberäkningen i borgarståndet.

I det här fallet blev riksdagsmannaskapet ett trappsteg till borgmästaretjänsten i Malmö, i det att Stobæus blev justitieborgmästare efter Montells död 1724. Han blev också vald till riksdagsman vid 1726—27 års riksdag. När detta val ägde rum, hade 1723 års riksdagsordning trätt i kraft, och valet skedde därför på till stor del annat sätt. Riksdagsordningen innehöll visserligen inga detaljerade bestämmelser angående valsättet, men i den fastställdes tydligare än förut städernas fria val, och därför hade magistraterna svårare att kunna utöva påtryckning. Till det första val, som skedde efter riksdagsordningens utfärdande, hade magistraten icke

nöjt sig med att sammankalla stadens äldste. I och för valet hade den nämligen kallat stadens samtliga borgare till allmän rådstuga den 16 juli 1726. Sedan borgarna uppmanats att skrida till val av en riksdagsman, begärde de att få sammanträda societetsvis och sedan genom deputerade från varje societet meddela magistraten vad som beslutits. Härtill gav magistraten sitt bifall, varefter de tre societeterna (handelsmän, bryggare och hantverkare) sammanträdde var för sig. Kort därefter skickade de några deputerade till magistraten med underrättelse, att de samtliga enats om att utse borgmästare Stobæus, vilken således blev riksdagsman vid 1726—27 års riksdag.

Till nästa val, som förrättades den 20 oktober 1730, kallade magistraten icke hela borgerskapet, utan den anmodade stadens äldste att tillse, att societeterna utsågo elektorerna, som hade att nämnda dag inför magistraten förrätta valet. Till elektorerna utsågo societeterna först och främst sina representanter bland de tjugofyra äldste, bland vilka handelsmännen hade tolv, bryggarna fyra och hantverkarna åtta medlemmar, samt dessutom lika många utom de äldstes krets. Elektorerna utsågo enhälligt borgmästare Stobæus, som således blev riksdagsman även vid 1731 års riksdag.

Efter denna riksdags slut utfärdades den 23 aug. 1731 en kunglig kungörelse angående riksdagsfullmäktigevalen i städerna. Det bestämdes, att valen skulle ske klassvis genom elektorerna, dock att magistrat med borgerskap skulle »kunna över riksdagsmänsvalen sig förena utan elektorerna». Rösträtt ägde alla, som erhållit borgerskap och verkligen betala sina utskylder till kronan och staden. Uteslutna voro omyndiga, vanfrejdade och de, som gjort konkurs. I fråga om valbarhet gällde ytterligare inskränkingar. Så fick ingen väljas till riksdagsman eller ens elektor, som icke var infödd svensk man och varit borgare i åtminstone sju år. Emellertid voro magistratspersoner valbara, även om de ej fyllde dessa bestämmelser, men ordalagen voro oklara och blevo därför förtydligade genom en förordning den 5 juni 1739.

Då tiden för valet till 1734 års riksdag närmade sig, sammankallade magistraten borgerskapet till allmän rådstuga den 11 mars 1734, varvid bl. a. upplästes 1731 års förordning angående valen. Därefter tillspordes de närvarande borgarna, om de enhälligt ville

förening sig om en viss person till riksdagsman eller de ville för-
rätta valet genom elektorer. Om det sistnämnda var förhållandet,
begärde magistraten att få veta, huru många elektorer de önskade.
Borgerskapet begärde ett val genom 36 elektorer, nämligen 12 köp-
män, 16 hantverkare, 7 bryggare samt 1 åbo från förstäderna.
Märkligt är, att köpmännen ej kunde göra sig mera gällande vid
den allmänna rådstugan. Hade de hoppats, att magistraten skulle
vidtaga någon ändring i antalet elektorer till deras fördel, blevo
de bedragna. Magistraten beslöt, att societeterna skulle utse ovan-
nämnda antal elektorer, varjämte de s. k. värnboarna, som till
stor del voro hantverkare, skulle utse sin, och så skedde. Vid
själva valet den 18 mars 1734 protesterade emellertid handels-
männen Mathias Sture å sin societets vägnar mot den för handels-
männen ofördelaktiga proportionen mellan elektorerna, vilken han
sade ej finge tjäna till prejudikat för framtiden.

W
Valet 1734 var det första, vid vilket någon verklig omröstning
försiggick. Förut hade enighet alltid rätt, åtminstone till synes,
men nu rådde stor splittring. Denna torde dock mindre berott
på politiska än personliga skäl. Stobæus hade ännu anhängare,
främst bland bryggarna, men många hade han stött sig med. Han
var en energisk och mångfrestande man och hade nyligen lagt
grunden till en ej obetydlig industri, i vilken han hade lyckats
intressera en del mera framstående personer. Men de enklare
borgarna och även en del av de mer framstående handelsmännen
voro hans motståndare. Vid valet erhöll därför rådman Wilhelm
Flensburg de flesta rösterna, 14 stycken, medan Stobæus ej erhöll
mer än 10. Handelsmannen Jöran Weiher erhöll 6 röster, rådman
Anton Borg 3, politiborgmästaren Josias Hegardt och stadssekre-
teraren Henrik Falkman vardera en. En elektor var frånvarande.

Rådman Flensburg befann sig för tillfället i officiellt uppdrag
i Ystad, men när han fick underrättelse om att han utsetts till riks-
dagsman, förklarade han sig för denna gång hindrad mottaga upp-
draget. Nytt val kom därför att äga rum den 26 mars, men ej
heller nu fick Stobæus, vilken själv liksom förra gången var magi-
stratens ordförande, de flesta rösterna. Han fick 14 röster, men
rådman Anton Borg 20, vadan denne förklarades vald och omedel-
bart framförde sitt tack.

Borgmästare Stobæus gjorde emellertid ett försök att ändock få representera sin stad vid riksdagen. Sedan elektorerna avlägsnat sig, tillkännagav han för magistraten, att hans manufakturverk samt hans planer på anläggande av s. k. schäfrier och plantager gjorde det nödvändigt för honom att under riksdagen vara i Stockholm. Han erbjöd sig därför att utan kostnad för staden biträda med fullmäktigskapet vid riksdagen. Härmed avsåg han tydligen, att Malmö skulle utse honom att vara riksdagsman jämte rådman Borg, på vilkens rätt han förklarade sig ej på något sätt vilja göra intrång. Elektorerna kallades därför några dagar senare åter inför magistraten och underrättades om Stobæus' erbjudande. De ville emellertid icke omedelbart avgiva sitt utlåtande. Förmannen för de äldsta, Jöran Weijer, förklarade, att de inom kort skulle avgiva skriftligt utlåtande. Det visade sig sedan, att blott bryggarnas elektorerna önskade, att fullmakt skulle utfärdas även för Stobæus. De övriga elektorerna, som ju utgjorde en stor majoritet, hade ett sammanträde för sig, varefter de i ett nog så spetsigt utlåtande avvisade Stobæus erbjudande. Efter att ha anfört, att en så liten stad som Malmö ej borde ha mer än en representant, förklarade elektorerna, att de ej nu ville besvära borgmästaren, i synnerhet som han skulle hindras i bevakandet av sina egna angelägenheter, om han även skulle åtaga sig stadens. Huruvida Stobæus för egna angelägenheter reste till Stockholm, är ovisst. I varje fall avled han ett par månader före riksdagens slut. Hans efterträdare som borgmästare blev rådman Borg.

Vid 1734 års val hade handelsmännen varit missnöjda med att de fått så få elektorerna. När valet till nästa riksdag hölls den 25 februari 1738, hade hänsyn härtill tagits. Kort förut hade nämligen magistraten bestämt, att societeterna utom sina representanter bland de tjugofyra äldste skulle utse lika många andra elektorerna, vadan således handelsmännen fingo 24, hantverkarna 16 och bryggarna 8 elektorerna. Tillsammans blev det ju 48 elektorerna liksom i Stockholm, där även hälften tillhörde handelsklassen enligt bestämmelserna i den kungliga förordningen av den 23 aug. 1731.

Det gällde nu valet till den riksdagen, på vilken hattpartiet hoppades att störta sina motståndare, vilket ju också lyckades, men ändock märktes inga partimotsatser vid valet i Malmö. Det skedde

i rörande enighet. När elektorerna samlats inför magistraten, meddelade förmannen Jöran Weijer, att elektorerna redan haft sammanträde och överenskommit, att till riksdagsman utse borgmästare Anton Borg. Magistraten lät emellertid uppropa elektorerna, som en i sänder fingo avgiva sina röster, varvid det visade sig, att alla röstat på Borg. Denne, som själv var närvarande, framförde omedelbart sitt tack.

I stort sett kommo valen under den följande tiden att fortgå på sätt, som i mycket liknar proceduren 1738. Sedan regeringen utfärdat riksdagskallelse, upplästes denna från predikstolarna, och landshövdingeämbetet ålade magistraten att ombesörja valförrättningen. Magistraten gav därefter stadens äldste order att låta borgerskapet societetsvis utse sina elektor, vilka hade att inför magistraten förrätta valet. Anslag om dagen för valet gjordes å rådhusporten, och elektorerna kallades även genom stadstjänare till förrättningen. När elektorerna samlats, upplästes vissa paragrafer i regeringsformen och riksdagsordningen, varefter magistratens ordförande, om han så ansåg lämpligt, särskilt uppmanade till lugn och enighet. Därefter skedde själva valet. Rådde enighet, förrättades valet med acklamation, annars skreds till votering med slutna sedlar. Något direkt inflytande på valet kunde magistraten således ej utöva, men magistratsperson var ju alltjämt valbar och valdes rätt ofta även hädanefter. Vid ett enstaka tillfälle tilläts en av magistratens medlemmar att rösta jämte elektorerna. Det var 1740 och gällde politiborgmästare Josias Hegardt. Tillståndet att rösta lämnades honom emellertid icke i egenskap av borgmästare utan som manufakturist. Härvidlag stödde sig magistraten tydligen på två förordningar från 1739, att magistratspersoner skulle få rösträtt, om de utövade borgerlig näring, men bestämmelserna torde icke avsett att låta elektorsförsamlingen utökas på ovannämnda sätt. Det var således borgerskapets 48 elektor, bland vilka hälften utgjorde handelsmän, som annars helt avgjorde valet. Någon särskild elektor för förstädernas invånare, de s. k. värnboarne, utsågs icke efter år 1734. Då någon plats bland de äldste var vakant, utsåg vederbörande societet en särskild elektor i den avgångnes ställe. Vid några tillfällen fungerade borgareänkor som elektor. Så upptogos åren 1746 och 1751 tre sådana under titeln

»madame» bland elektorerna. Även på flera andra håll fingo änkorna utöva rösträtt, men oviljan häremot gjorde, att frihetstidens sista riksdag planerade att beröva änkorna rösträtten. Så länge ingen uttrycklig bestämmelse fanns, krävde ej magistraten, att elektorerna personligen skulle avlämna sina röster, varför t. ex. handlanden Haqvin Bager vid flera tillfällen skickade en son eller en dräng upp till magistraten med sin röstsedel.

Att alltför detaljerat följa valet, skulle föra för långt, men somliga detaljer kunna kanske vara av intresse. Vid valet till riksdagen 1740—41, på vilket hattpartiet lättsinnigt genomdrev krigsförklaringen mot Ryssland, rådde stor splittring. Vald blev stadssekreteraren Henrik Falkman med 26 röster, men borgmästare Borg kom mycket nära med 23 röster. Uppgårelsen med Ryssland och frågan om tronföljarval efter Ulrika Eleonoras död nödvändiggjorde en ny riksdag redan 1742, men då tyckte alla elektorerna utom en enda, att de täta riksdagarna åsamkade staden stora utgifter, varför de beslöto sig för att välja en riksdagsman från en annan stad, varigenom riksdagskostnaderna skulle bli mindre. Deras val föll på stadssekreteraren i Stockholm Nils Poppelman, vilken väntades bli en av Stockholms riksdagsmän och dessutom hade den fördelen, att han som bördig från Malmö intresserade sig för denna stad. Poppelman hade emellertid ej åtagit sig fullmäktigskap för Stockholm, varför han förklarade sig ej kunna mottaga erbjudandet från Malmö. Elektorerna utsågo då den 2 aug. 1742 enhälligt handelsmannen Per Jönsson till riksdagsman för Malmö.

Vid valet till 1746—47 års riksdag erhöi borgmästare Borg nästan enhällig kallelse, vartill dock något torde bidragit, att det var känt, att Borg för enskilda angelägenheter skull ämnade resa till Stockholm, varför man väntade, att en del av det vanliga riksdagsmannaarvodet skulle sparas. Borg blev dock icke den ende riksdagsmannen från Malmö. Några dagar efter valet kallades elektorerna ånyo inför magistraten, och då föreslog Borg, att postinspektoren och extra rådmannen Andreas Segervalld, som ämnade resa till Stockholm, skulle jämte honom bli riksdagsman för staden. Som Segervalld lovade, att ett val av honom ej skulle medföra några kostnader för staden, förklarade elek-

torerna, att de ej hade något emot att fullmakt utfärdades även för honom.

Vid nästa val, den 24 juli 1751 utsågs handelsmannen Johan Engelanders genom ett vänligt och otvunget överenskommande, såsom det heter i protokollet, och vid valet den 28 juni 1755 utsågs borgmästare Borg ännu en gång, den fjärde, till riksdagsman med 32 röster. Tio röster tillföll handelsmannen Haqvin Bager.

Kap. 2. Valet till 1760—62 års riksdag.

Mot slutet av frihetstiden märkes i så gott som alla städer ett starkare intresse för politiska frågor. I breda lager bland folket rådde ett starkt missnöje med det härskande hattpartiet. Kriget med Preussen hade medfört en betydande stegring av statsskulden, och den uppblomstring av handel och industri, som till stor del framkallats genom understöd från staten i skilda former, hade visat sig i mycket konstlad och följdes av en tillbakagång. Det icke minsta missnöjet berodde på att värdet på sedlarna sjönk allt mera, emedan ständigt nya släpptes ut. I städerna finner man i allmänhet, att hantverkarna tillhöra hattpartiets motståndare, mösspartiet, och så var det nog i det stora hela också i Malmö. Vid den rätt häftiga valstrid, som står i samband med valet till 1760—62 års riksdag, framträdde dock ingen ur hantverkarnas egen krets som riksdagsmannakandidat och icke heller vid nästa val.

Valet eller rättare sagt valen till 1760—62 års riksdag företedde flera egendomligheter, varför en närmare redogörelse därför har sitt berättigande. På ett å två undantag när voro elektorerna eniga om att staden borde nöja sig med en riksdagsman, men för övrigt rådde vid valet, som förrättades den 9 juli 1760, stor oenighet. Vice förmannen för de äldste, handelsmannen Johan Engelanders, fick 25 röster och således högsta röstetalet. Därefter kom handelsmannen Per Riber med 12 röster. Handelsmännen Jakob Hegårdt och Fredrik Wulff fingo respektive fem och två röster, varjämte två andra handelsmän fingo var sin röst. Engelanders fick således icke blott de flesta rösterna utan även mer än hälften av dem, varför magistraten förklarade, att han var vald och att vederbörlig fullmakt skulle tillställas honom. Alltsedan en kunglig förordning av

1739 utfärdade magistraten icke längre ensam fullmakten utan denna skulle underskrivas även av de äldste. Så skedde, men fullmakten kom icke att utlämnas till Engeland.

Valet överklagades genast hos landshövdingeämbetet av Per Riber, som var en synnerligen energisk man och i valfrågan ingav en mängd inlagor, de flesta till magistraten. Såsom den, vilken fått de flesta rösterna näst Engeland, var han ju också personligen intresserad av valet. Emellertid fanns det säkerligen en viss rättsgrund för överklagande av valet. I Malmö hade ju utvecklats sig den praxis, att elektorerna valdes av de till societeterna hörande borgarna. Enligt 1726 års politiordnung funnos, som redan nämnts, tre societeter (handelsmännen, hantverkarna och bryggarna), och det var ju dessa, som valde elektorerna efter den proportion, som magistraten fastställt. De, som icke hörde till någon av nämnda societeter, hade således intet som helst inflytande på valet. Detta tyckes strida redan mot 1731 års kungliga förordning angående valen, enligt vilken alla borgare, som fullgjorde sina skatteplikter, skulle äga rösträtt. De allra flesta borgarna hörde visserligen i Malmö till ovannämnda societeter, men det fanns dock sådana, som icke gjorde det, och de inflytelserikaste av dessa tyckas ha varit krögarna. Dessa hade, tydligen delvis med tanke på att få inflytande på riksdagsmannavalet, hos magistraten 1758 begärt att få tillhöra en societet. Magistraten hade emellertid icke brådskat med ärendet, som fortfarande var oavgjort, då riksdagsmannavalet ägde rum. Följden var, att de i likhet med Riber hos landshövdingen överklagade valet och anhöllo att få rösträtt. Det torde varit bekant för de missnöjda, att rösträtten i flera städer utövades direkt av alla borgare, som inför magistraten avgåvo sina röster efter den s. k. övertalsskattelängden, varvid således de högre skattdragarna fingo ett något större inflytande.

Landshövding Georg Bogislaus Staël von Holstein utfärdade sitt utslag den 11 aug. 1760. Han upphävde valet och befallde, att magistraten skyndsamt skulle föranstalta nytt val, till vilket samtliga borgare skulle kallas. Magistraten kallade tillsammans societeterna och meddelade dem landshövdingens utslag. Hur utslaget skulle tolkas voro ej alla eniga om, varför i överensstämmelse med handels societetens önskan och majoritetens inom

magistraten en förklaring begärdes hos landshövdingen, om verkligen alla borgare skulle kallas till elektorsvalet utan hänsyn till den för staden gällande politiordningen, som fastställts av Kungl. Maj:t. Landshövdingen svarade omedelbart, att han naturligt nog lämnat de kungliga förordningarna av 1731 och 1739 företräde framför stadens politiordning, som i detta fallet ej ägde tillämpning, varför alla, som buro borgerlig tunga, ägde delta i valet.

Det visade sig emellertid snart, att ingen av stadens tre societeter utan vidare ville finna sig i landshövdingens utslag, varför de gävo de äldste i uppdrag att hos Kungl. Maj:t anföra underdåniga besvär, vilket ock skedde.

Att det emellertid inom hantverkarnes och bryggarnas societeter funnos personer, som icke önskade överklagandet av landshövdingens utslag, synes därav, att dessa societeters ombud bland de äldsta ej velat underskriva en besvärsskrift, innan deras societeter bemyndigat dem, vilket handels societetens ombud velat.

Efter besvärens ingivande brydde sig magistraten icke om landshövdingens förnyade order att utan vidare tidsutdräkt förrätta nytt val, och dess mening omfattades av de äldste. Man hoppades tydligen på ett omedelbart avgörande av saken, men då handlingarna remitterades till landshövdingen i och för yttrande, förstod man, att saken ej skulle vara avgjord före riksdagens öppnande den 15 okt. Då tog man tydligen ett visst intryck av bestämmelsen i riksdagsordningen, att magistrat och borgerskap skulle få böta, om icke riksdagsman kom i rätt tid till Stockholm. Magistraten föreslog nu stadens äldste, att man skulle utse en fullmäktig, som skulle fungera, tills besvären blivit avgjorda och eventuellt nytt val hållits. Detta förslag gillades, och kommo magistraten och de äldste den 4 okt. 1761 enhälligt överens om att till interimfullmäktig utse borgmästaren i Ystad, Carl Gustav Boberg, som utsetts till sin stads ombud. Boberg, som varit sin stads representant vid de två föregående riksdagarna, tillhörde närmast hattpartiet, vilket ej torde varit obekant, medan Engländer sympatiserade med mösspartiet. Till partiståndpunkt togs emellertid mindre hänsyn än till den omständigheten, att Ystad och Malmö då ej hade några stridiga intressen att bevaka vid riksdagen. Intet förmåler, att vid valtillfället någon ifrågasatt lagligheten av Bobergs utseende genom de äldste

och magistraten utan societeternas hörande, fastän skäl härtill förelagat. Saken brådskade, varför fullmakten genast uppsattes och underskrevs, varefter tre av stadens äldste genast avreste till Ystad för att inträffa där före Bobergs avresa. Det gällde ju också att med honom överenskomma om riksdagsmannaarvodet.

Boberg mottog uppdraget, som erbjöds honom. Samtidigt med att han från Stockholm lämnade magistraten detta meddelande, översände han Kungl. Maj:ts utslag av den 13 oktober 1760 angående stadens besvär över landshövdingens upphävande av valet. Märkligt nog ställde sig Kungl. Maj:t icke på landshövdingens ståndpunkt, vilken synes rättsligen grundad. I utslaget, som var helt kort, förklaras, att, eftersom valen i Malmö hittills i enighet och sämja skett genom elektorerna enligt 1726 års politiorning, var det Kungl. Maj:ts vilja, »att samma valsätt även vid detta tillfälle bör iakttagas». Utslaget har, såsom det antydes i motiveringen, berott på att regeringen ansåg den praktiserade anordningen med elektorerna motverka partistrider. Staden hade nämligen icke en sådan storlek, att därför val genom elektorerna syntes motiverat. Så upptaga protokollen från elektorsvalen i handelssocieteten under 1760-talet blott mellan trettio och fyrtio närvarande väljare.

Det kungliga utslaget gjorde ej slut på tvistigheterna i Malmö, då det ej var tillräckligt tydligt avfattet. Det gamla valsättet hade visserligen fastställts, men ingenting hade direkt sagts om stadsfästandet eller upphävandet av det först förrättade valet, varigenom förmannen Engelanders valts. Egendomligt nog framträdde ingen och förfäktade åsikten, att Engelanders nu borde utfå sin hos magistraten förvarade fullmakt som riksdagsman. Icke ens Engelanders själv tyckes ha velat det. Möjligt är, att han hade planer på att bli rådmann på en snart väntad ledig plats, och att han därför icke nu ville lämna Malmö. Striden kom att stå om frågan, huruvida det av de äldste och magistraten förrättade valet av borgmästare Boberg, vilket hade provisorisk karaktär, skulle äga bestånd eller nytt val skulle ske genom de vanliga elektorerna. De äldste liksom magistraten önskade alltjämt Boberg till riksdagsman, medan handelsmannen Riber häftigt stred för ett nytt val, och stridens vågor komma att gå höga.

Då stadens äldste i slutet av november infunno sig hos handels-

societeten för att göra reda för uppdraget att hos Kungl. Maj:t överklaga landshövdingens utslag och vad därmed sammanhängde, protesterade handelsmannen Hans Mandorff mot att de äldste, bland vilka ju hälften utgjordes av hantverkare och bryggare, trängde in i handelssocietetens lokal. Societeten lät emellertid de äldste lämna sin redogörelse och godkände deras åtgärder och således även valet av Boberg. Helt lugnt kan sammanträdet icke hava avlupit, men något större bråk synes det icke ha varit, vilket nog till en del berodde därpå, att Riber var bortrest. Både bryggarsocieteten och hantverkarsocieteten nekade de äldste tillträde till deras möten, men hantverkarna förklarade sig dock alla utom målaren Håål vilja vara med om att låta Boberg fortsätta riksdagsmannskapet. Så blev det ej i bryggarsocieteten. Här fällides många skarpa yttranden mot de äldste och deras förman Engeland, främst av bryggaren Sven Möller, och bryggarna begärde, att nytt val skulle hållas. Sedan Riber återvänt hem, besvärade han sig hos landshövdingeämbetet och yrkade nytt val. På de äldstes begäran kallade magistraten då societeterna en i sänder inför sig för att höra dem. Detta skedde i början av december 1760. Resultatet blev, att alla de närvarande medlemmarna av societeterna utom tre handelsmän, tre bryggare och en hantverkare uttalade sig för att Boberg fortfarande skulle vara riksdagsman. Vid sammanträdet den 10 dec. inför magistraten fick bryggarsocieteten uppbära klander av magistraten till följd av att den nekat de äldste företräde, och bryggaren Möller fick förebråelser för sina beskyllningar mot Engeland. Möller, som bl. a. beskyllt Engeland för att ha undanhållit några handlingar, tog dock icke utan vidare emot tillrättavisningen utan försäkrade, att han kunde försvara vad han sagt. Riber protesterade mot det nya tillvägagångssättet som stridande både mot 1726 års politiförordning och kungliga förordningar angående riksdagsmannavalen, och landshövdingen hemställde hos Kungl. Maj:t, att Malmö skulle åläggas att förrätta nytt val, men Kungl. Maj:t lät bero vid vad magistraten och de äldste gjort.

Det blev dock till slut så, att nytt val måste företagas, men det var därför, att Boberg avsåg sig riksdagsmannskapet för Malmö. Hans avsägelse berodde emellertid mindre på bråket i

Malmö än därpå, att han fått den uppfattningen, att magistraten och de äldste ej voro fullt nöjda med det sätt, varpå han fullgjort sitt fullmäktigskap för Malmö, varför han kände sig kränkt. Magistraten hade sänt flera skrivelser till Boberg angående ärenden, som han borde bevaka för Malmö stads räkning. Bland dessa var också frågan om stadsrättigheter för Trälleborg. Det var en ständig ängslan för Malmö, att Trälleborg skulle återfå sina 1619 förlorade stadsrättigheter, och dess riksdagsmän hade alltid i uppdrag att hindra utvecklingen av Trälleborg. Så hade också Boberg, till vilken magistraten två gånger skrivit i saken utan att få svar. När så ryktet kom till Malmö, att riksdagsmannen för Kristianstad, borgmästaren Carl Schultén, som var en av hattpartiets mera inflytelserika män, verkade för återvinnandet av stadsrättigheter åt Trälleborg, blev magistraten ängslig och rådgjorde den 14 februari 1761 med stadens äldste i saken. Magistraten föreslog, att någon skulle skickas upp till Stockholm för att göra sig underrättad, hur sakerna stodo, och de äldste tillstyrkte detta liksom förslaget, att societeterna skulle tillfrågas. Av dessa förklarade bryggarsocieteten, att en riktig riksdagsfullmäktig borde uppsändas, medan de andra två societeterna ansågo det tillräckligt att skicka upp någon, som kunde få klarhet i förhållandet. Alla tre voro ense om att den, som skulle sändas upp vare sig som riksdagsman eller i annan egenskap, skulle utses genom elektor, varför sådana också genast valdes. Vid handels societetens sammanträde erbjöd sig Riber, som i annat ärende ämnade resa till Stockholm, att åtaga sig stadens sak utan annan ersättning än för resan upp till Stockholm och tillbaka igen.

Den 21 februari 1761 voro de äldste jämte de andra elektorena samlade inför magistraten. Engländer avlägsnade sig, emedan han icke genom sin närvaro ville giva anledning till kritik. Vid sammanträdet beslöts, att än en gång ett brev, underskrivet av magistraten och de äldste, skulle avgå till Boberg, och för att ytterligare försäkra sig om svar beslöts att samtidigt tillstålla Boberg 500 daler silvermynt av hans arvode. Troligen ansåg man, att Boberg förr skulle låta höra av sig, om man sände honom en större del av hans arvode. Stadens kassa hade dock inga pengar, men som saken

brådska, förskotterade fem av stadens handlanden vardera en femtedel av beloppet.

Nu kom det svar ifrån Boberg, daterat den 6 mars 1761, vari denne, som redan sagts, avsade sig riksdagsmannaskapet för Malmö. Han begärde för övrigt, att en annan riksdagsman skulle komma upp om möjligt före mars månads slut. Magistraten kallade därför de äldste och de sist valda elektorerna upp på rådhuset den 14 mars 1761 för att delgiva dem Bobergs brev. Sedan detta upplästs, både de inkallade att få rådgöra med varandra på kämnärsrätten, och det visade sig då, att de flesta, trots Bobergs avsägelse, ville, att man skulle än en gång skriva till honom, försäkra, att staden på intet sätt var missnöjd med honom, och bedja honom, att han skulle fortsätta med riksdagsmannaskapet. Detta beslut fattades med 31 röster mot 6, varefter magistraten beslöt, att brev skulle avgå till Boberg enligt majoritetens önskan. Så kom emellertid icke att ske. Då de äldste två dagar senare i annat ärende voro samlade på rådhuset, framlämnade politiborgmästare Josias Hegardt, som ju själv representerat staden på 1719 års riksdag och nu var nära 78 år gammal, en skrivelse från handelsmannen Per Schultin, vari denna förklarade sig anse stadens värdighet fordra, att ett nytt val anställdes. Dessutom sade han sig anse det nödvändigt, att stadens societeter fingo del av sakens läge. Så skedde också, varefter nytt val kom till stånd, genom stadens äldste och tjugofyra andra elektorer, som nyvalts. Valet skedde emellertid icke förrän den 30 mars 1761, emedan anslag om valet ansågs böra ske för uppfyllande av alla formaliteter, varom särskilt hantverkarna och bryggarna voro angelägna. Valdagen inställde sig av de 48 valmännen 41 personligen och 6 genom ombud. Blott en — handlanden Lorens Berg — lät icke höra av sig, och då skickade magistraten en stadstjänare för att hämta honom. Han förklarade dock, att han icke ville komma eller sända sin röstsedel, men att han önskade lycka till förrättningen. Vid uppläsandet av protokollen från handels societeten angående elektorsvalet visade det sig, att Per Riber, som blivit förbigången som elektor, protesterat mot valet, som han påstod förrättats på så sätt, att knappast mer än två personer nämnt kandidater, varefter societeten sedan till-

sports, om den godkände valet. Magistraten tog dock ingen hänsyn till protesten.

Sedan magistraten låtit uppläsa de kungliga förordningarna om val i städerna, riktade handlanden Fredrik Wulff den frågan till Engeland, om han ville åtaga sig riksdagsmannaskapet, om han liksom förra gången finge de flesta rösterna. Engeland förklarade emellertid, att han omöjligt nu kunde mottaga ett val, men att han ansåge handelsmannen Jakob Hegardt lämplig. Denne fick också högsta röstetalet eller 32 röster, medan Per Riber fick 13. Två stänkröster avgåvos. Riber, som så energiskt stritt för upphävandet av såväl Engelanders som Bobergs val, hade således icke vunnit något för egen del. Partiet bakom honom var icke tillräckligt stort. Hans mest tillgivne anhängare tyckas ha funnits bland bryggarna, medan han av sin egen societet till och med utslutits från elektorernas krets. När nästa val försiggick, fanns Riber icke längre i livet.

Kap. 3. Valen till frihetstidens sista riksdagar.

Valet till 1765—66 års riksdag, på vilken hattpartiet blev störtat av mösspartiet, var på flera håll i landet rätt stormigt men icke i Malmö. Den större livaktighet bland de nu ofta med mössorna sympatiserande hantverkarna tog sig i Malmö det uttrycket, att deras societet uttalade sig för att det skulle väljas två riksdagsmän, såvida icke Henrik Falkman kunde förmås att åtaga sig riksdagsmannaskapet. Falkman hade vid Borgs död 1761 blivit justitieborgmästare efter att i trettio år ha varit stadssekreterare. Han hade för övrigt, som nämnts, representerat staden vid 1740—41 års riksdag. Vid valet, som förrättades den 10 okt. 1764, tillfrågades Falkman också av de andra societeternas elektorer, om han icke ville mottaga riksdagsmannaskapet, men han gjorde det icke. Som skäl angav han, att han var gammal (63 år), hade svag hälsa, led av ögonfluss, samt att hans hustru, som var sjuklig, bett honom avsäga sig uppdraget. Elektorerna godtogo skälen och sedan diskuterade de antalet riksdagsmän. Hantverkarna frångingo snart förslaget om mer än en riksdagsman, säkerligen närmast av kostnadsskäl, och därefter skedde omröstningen. Resultatet blev, att förmannen

för de äldste, handelsmannen Lorens Berg erhöll högsta röstetalet, 24 röster, medan Jakob Hegardt fick 9, Peter Schultin 6 och Engeland 4; ytterligare avgåvos 4 röster, fördelade på 3 kandidater.

Även Lorens Berg avsåde sig emellertid uppdraget under hänvisning därtill, att han på grund av ett benbrott ej kunde gå upp eller nedför trappor, och att han ej kunde vara från sin handelsaffär. Även denna avsägelse godtogs, varefter magistraten frågade elektorerna, om de ville förena sig om att taga den, som näst Berg fått de flesta rösterna, nämligen Jakob Hegardt. Då elektorerna icke ville detta, skreds till ny omröstning. Vid denna fick Engeland 22 röster och Jakob Hegardt 14, medan 12 röster fördelades mellan sex andra. Engeland blev sålunda vald till följd av motståndarnas splittring, och han mottog uppdraget. Sedan valet till föregående riksdag hade han för övrigt haft den framgången, att han efter att ha fått de flesta rösterna i början av 1762 fått fullmakt som rådman. Vid riksdagen 1765—66 framträdde Engeland som en utpräglad anhängare av mösspartiet.

Valet till riksdagen 1769, på vilken mösspartiet blev störtat på grund av sin misslyckade finans- och näringspolitik, förrättades den 30 januari, och voro alla de utsedde 48 elektorerna närvarande och avgåvo personligen sina röster. Ännu vid nästföregående val hade det tillåtits, att någon elektor avgav sin röst genom ombud, fastän det knappt kunnat anses vara i överensstämmelse med förordningarna, men så kunde ej ske nu, då dylikt strängt förbjöds av en kunglig förordning av den 31 oktober 1766, vilket magistraten meddelade på förfrågan av handels societeten. Före det egentliga valet skulle ju den frågan avgöras, om staden skulle ha en eller två riksdagsmän. Bryggare- och hantverkarsocieteterna hade enhälligt givit sina elektor i uppdrag att yrka på två riksdagsmän, medan handels societetens elektor först motsatte sig detta. Då de andra emellertid höllo fast vid sin begäran, biträdde även handelsmännen denna, varefter det, således var bestämt, att Malmö skulle ha två riksdagsmän. Bryggarna och hantverkarna yrkade nu, att valet skulle ske på så sätt, att varje elektor röstade på två personer, medan handelsmännen ville, att de skulle kalla sin riksdagsman samt bryggarna och hantverkarna sin. Magistraten fällde utslag i överensstämmelse med bryggarnas och hantverkarnas

mening, vilket också var det enda, som var lagligen möjligt. Varje elektor ålades således att skriva två namn på sin voteringsedel. Vid valet visade det sig, att en kandidat stod över partierna, nämligen sämskmakaren Lars Kockum, som erhöll 45 röster. Närmast i röstetal kommo Lorens Berg med 25 och Engelanders med 22. Justitieborgmästaren Carl Fredrik Widegren, Henrik Falkmans efterträdare, erhöll 3 röster och bagarmästare Ratke 1. Valda blevo således Lars Kockum och Lorens Berg, och båda mottogo uppdraget.

Vid valet till riksdagen 1771—72 var även Kockum kandidat, men varken han eller någon annan av kandidaterna stod den gången över partierna. Även vid detta val framträdde bryggarna och hantverkarna enligt sina societeters beslut med kravet på tvenne riksdagsmän, medan handelsmännen av sin societet lämnats frihet att i den frågan handla på bästa sätt, varav synes att handels-societeten ej varit särskilt angelägen om att få två riksdagsmän. På grund av de andras hållning blev det emellertid två även nu. Den 19 mars 1771 förrättades valet, och därvid erhöillo Engelanders och Kockum högsta röstetalet med respektive 30 och 29 röster och blevo således valda. Borgmästare Widegren och handelsmannen Lorens Berg erhöillo respektive 19 och 17 röster; handelsmannen Petter Dahl fick 1 röst. Samtliga elektorer avgåvo således liksom 1769 sina röster.

Den politiska livaktigheten hade tilltagit och det kunde icke gå för en elektor att som år 1761 förklara, att han icke brydde sig om att rösta. Hade den politiska livaktigheten tilltagit, så hade partisplittningen ävenledes gjort det. I politiska frågor varandra närstående grupper hade svårt för att förena sig med varandra om en gemensam kandidat. Personliga motsatser och äregirighet försvårade detta. De mot frihetstidens slut av särskilda skäl rätt tätt på varandra kommande riksdagarna, som ju alla måste föregås av val, hade naturligtvis bidragit till att skärpa motsatserna. Därtill kom, att det också gång efter annan var ledigheter vid magistraten, vid vilkas besättande borgerskapet genom elektorer utövade ett starkt inflytande. Förslagen till icke blott borgmästarejänsterna utan även till rådmans-, stadsnotarie- och stadssekreterärebefattningarna bestämdes nämligen genom val av elektorerna. Alltmera

sällsynt blev en sådan enighet bland elektorerna som år 1761, då Henrik Falkman enhälligt satts å första rummet på justitieborgmästareförslaget och stadsbokhållaren Anders Schartau mot allt bruk ensam uppförts på förslag till stadsnotarietjänsten. Vid slutet av frihetstiden rådde ofta split och oenighet även vid dylika val, vartill i någon mån bidrog, att personer med utpräglad politisk partiståndpunkt som Engelanders voro bland sökandena.

Visserligen lämna magistratens kortfattade protokoll ej så många detaljerade upplysningar om valstriderna, och det göra knappast heller societeternas protokoll, men de innehålla tillräckligt för att man skall inse, att motsättningarna voro stora. Och att så var förhållandet, framgår även av enskilda personers minnesanteckningar. (Se t. ex. Häggglunds avhandling om Henrik Schartau.) Hade valen i Malmö förrättats efter samma grundsatser som i de flesta andra städer i Sverige, d. v. s. direkt av samtliga borgare efter graderad röstkala, hade bitterheten mellan de olika partierna, eftersom partiklyvningen i de flesta fall sammanföll med uppdelningen i societeter, ännu tydligare framträtt vid själva valen inför magistraten. Det starka intresset och motsättningen till andra societeter gjorde, att varje societet var angelägen om att dess elektor skulle möta fulltaligt vid valtillfället. Och när handels-societeten den 8 mars 1769 vid utseende av elektor till politiborgmästarevalet efter Peter Hagström, om vilket det sedermera kom att stå skarp strid, hade svårt att få tillräckligt antal elektor, emedan så många handelsmän voro släkt med någon av sökandena, vidtogos särskilda åtgärder. Så befullmäktigade societeten sin förman Lorens Berg att jämte handlanden Gustav Hegardt utom dem själva tillkommande röster å societetens vägnar avgiva ytterligare två, emedan societeten lika litet då som tidigare kunde eftergiva rättigheten att ha det bestämda antalet röster.

Borgarnas strävan att utöva ett bestämmande inflytande på ärenden av olika slag tog sig även uttryck däri, att handels-societeten i mars 1769 uttalade sig för att staden skulle söka återfå den rättighet att tillsätta lärare vid läroverket, vilken den haft under danska tiden. Hade detta lyckats, hade ju valtillfällena blivit flera, och detta kunde lett till ytterligare motsättningar mellan olika grupper.

En av huvudanledningarna till att Kungl. Maj:t vid överklagandet

av 1761 års riksdagsmannaval bestämt, att valen i Malmö alltjämt skulle ske genom elektorers liksom förut, hade säkert varit önskan att söka hindra alltför häftiga partistrider. Visserligen lyckades detta icke, men striderna hade med all säkerhet blivit ännu häftigare, om samtliga borgare hade direkt deltagit i valen. Från andra städer, där valen skett på sistnämnda sätt, finnas exempel på våldsamma partistrider och mycket bråkiga val inför sittande magistrat. På riksdagen 1771—72 uppgjordes ett förslag till valordning för borgerskapet, och i detta upptogs bestämmelse om att valen liksom förut skulle ske med elektorers i Stockholm, Malmö, Gävle och Åbo samt dessutom i Göteborg. Härigenom hade ju vederbörande avsett att lagligen bekräfta det i Malmö brukade valsättet, men förslaget blev till följd av Gustav III:s statskupp aldrig lag. Tre månader före statskuppen hade riksdagsmannen Johan Engelanders dött i Stockholm, men staden brydde sig ej om att sända någon annan i hans ställe utan nöjde sig med sin andre representant, Lars Kockum.

Till sist några ord om riksdagsmannaarvodena, som ju betaltes av staden själv! I dec. 1719 bestämdes arvodet till 5 daler silvermynt om dagen. Vid följande riksdag sänktes arvodet till 4 d. smt. för att nästa gång höjas till 6. Vid valet till 1730 års riksdag bestämdes arvodet före själva valförrättningen, och Stobæus fick alla elektorernas röster på det villkor, att han nöjde sig med 4 d. smt. i dagsarvode. Samma arvode bestämdes 1734 och 1740, medan 5 d. smt. fastställdes 1738 och 1742. Från och med 1751 var det under tre riksdagar 6 d. smt. År 1764 tillerkändes Engelanders 8 d. smt., vilket arvode fastställdes för båda riksdagsmännen tillsammans under de två sista riksdagarna. Arvodet utgick även under kortare tid (8—14 dagar) före och efter själva riksdagen. Dessutom utgingo skjutspengar, ibland till skjuts efter två, ibland till skjuts efter fyra hästar. Oftast beviljades därjämte anslag till hjälp till resvägn, i allmänhet 50 d. smt. Ett fall förekom, då inte något arvode utgick. Det gällde postinspektoren och extra rådmannen Andreas Segervalde, vilken, såsom redan nämnts, erbjöd sig att utan arvode vara stadens ombud jämte borgmästare Berg vid 1746—47 års riksdag och ävenledes blev vald.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

I. Politik.

Den fria staden Danzigs rättsliga ställning. Den fria staden Danzig, som upprättats efter kriget för att under nödigt hänsynstagande till principen om folkens självbestämmanderätt bereda republiken Polen fritt tillträde till en hamn vid Östersjön, bygger sin statsrättsliga ställning på trenne urkunder; nämligen dels å de grundläggande artiklarna 100 till 108 i Versaillesfördraget (V.F.) av den 28 juni 1919 mellan å ena sidan de allierade och associerade makterna och å andra sidan Tyskland, dels å konventionen mellan Danzig och Polen av den 15 november 1920, samt dels å den fria staden Danzigs konstitution, antagen av dess Volkstag och sedermera stadfäst genom beslut av Nationernas Förbunds Råd den 13 maj 1922.

Enligt dessa texter konstitueras Danzig med därtill hörande i art. 100 V.F.¹ definierat territorium som en fri stad, vilken, utgörande en fri stat (... »forment un État libre» ... Art. 1 D.K.²), är ställd under Nationernas Förbunds »protection» (Art. 102 V.F.) och vilken i sitt förhållande till republiken Polen är underkastad vissa förpliktelser och tillerkänd vissa rättigheter i syfte att åt detta land garantera fritt tillträde till Östersjön via stadens hamn.

Danzigs förhållande till Nationernas Förbund.

Om Danzigs förhållande till Nationernas Förbund tala dels V.F. i artiklarna 102 och 103, dels D.P.K.³ i artiklarna 6, 7, 8, 18, 19, 20, 22, 25, 26, 39, dels D.K. i artiklarna 5, 42, 49.

Art. 102 V.F. säger sålunda, som ovan omnämnts, att Danzig skall ställas under Folkförbundets »protection». Vad som härmed avses torde vara svårt att exakt fastställa. Vi skola emellertid i det följande söka att i ljuset av övriga bestämmelser göra en tolkning av vad detta innebär.

¹ V.F.: Versaillesfördraget.

² D.K.: Den fria staden Danzigs konstitution.

³ D.P.K.: Den dautzig-polska konventionen av d. (9) 15 nov. 1920.

Artikel 103 lämnar i korta drag de bestämmelser, som i praktiken blivit normerande för Danzigs ställning till Folkförbundet. Här såges till en början, att Danzigs konstitution, vilken skall utarbetas av behörigen utsedda representanter för staden i samråd med en Nationernas Förbunds Höge-kommissarie, utsedd att där representera förbundet, skall ställas under dess garanti. Frågan om vad denna garanti av Danzigs konstitution innebär har varit föremål för synnerligen divergerande uppfattningar. På sina håll har man t. o. m., stödjande sig på den av Milovanovitch i sin *Traité*s des garanties följda tankegången, velat sätta ifråga, huruvida denna garanti, såsom i viss mån stridande mot ett folks rätt att själv bestämma angående sina enligt dennes mening »oförytterliga» friheter (*libertés inaliénables*), skulle vara utan rättslig verkan. Fler-talet författare synas emellertid vara ense om att, eftersom denna bestämmelse finnes införd i V.F., återstår endast att tolka densamma. Härvid ha vissa bland dem hävdad, att denna garanti enbart avsåge Danzigs inre statsrättsliga ställning, voremot andra däri inlägga en garanti även av dess internationellt rättsliga ställning.

Den gångna tidens konstitutionella utveckling torde näppeligen ge absolut stöd vare sig åt den ena eller den andra av dessa uppfattningar. Dock förefaller det, som om tendensen gjort sig gällande att giva denna garanti en *vidare* omfattning. Tvenne omständigheter tyckas giva stöd åt ett dylikt betraktelsesätt.

För det första har nämligen Folkförbundet ej blott på ett synnerligen aktivt sätt, dels genom sin Högkommissarie, dels genom sitt Råd, ingripit i utformandet av den konstitution, det ålagts att garantera, utan även förbehållit sig rätt såväl att påyrka ändringar däri¹ som att i detalj² övervaka konstitutionens efterlevnad.

För det andra har Förbundsrådet genom sitt beslut rörande denna garantis internationella innebörd bidragit till att vidga dess omfattning. Man hade nämligen tidigare ifrågasatt, huruvida denna garanti ej vore att jämföra med de åtaganden, förbundsmedlemmarna i Aktens artikel 10 gjort varandra att ömsesidigt respektera och göra respekterade de olika medlemmarnas nuvarande territoriella integritet och politiska oberoende, eller huruvida denna garanti hade en längre gående syftning. Genom Rådets resolution av den 22 juli 1921 löstes denna fråga på ett sätt, som visar, att Rådet anser en verklig *garanti* här föreligga³, innebärande skyl-

¹ Viscomte Islius rapport J. O. 1921.

² Quiñones de León rapport, 10 juni 1925.

³ Le Conseil décide:

1. Le Gouvernement Polonais est particulièrement désigné pour assurer éventuellement la défense terrestre de Dantzig, ainsi que le maintien de l'ordre sur le territoire de la ville libre, au cas où les forces de police locale seraient insuffisantes:

A cet effet le Haut Commissaire demandera éventuellement des instructions au Conseil de la Société des Nations, en lui soumettant s'il le juge opportun, des propositions sur les mesures à prendre.

dighet för förbundet att säkerställa Danzigs försvar från landsidan samt att upprätthålla ordningen i den fria staden; i händelse den lokala polismakten skulle visa sig härför otillräcklig. Att märka är dock, att ingenting häruti bestämts rörande Danzigs sjöförsvar.

I sina andra och tredje paragrafer giver artikel 103 därefter allmänna bestämmelser om att Folkförbundet skall vara representerat i Danzig av en Hög-Kommissarie, samt om dennes åligganden och rättigheter. Dessa utvecklas sedermera i detalj i övannämnda artiklar av D.P.K. I huvudsak innebära sagda bestämmelser, att Högkommissariaten har att i första hand avgöra tvister mellan Danzig och Polen rörande V.F. eller rörande andra avtal, som slutits i överensstämmelse därmed. I sista hand avgöras samma tvister av Förbundsrådet, till vilket Högkommissariaten kan hänskjuta desamma eller hos vilket endera parten äger rätt att överklaga Högkommissariats beslut¹. Det är emellertid att märka, att parterna genom avtal kunna upphäva såväl ett Högkommissariats som ett Rådets beslut. Av de mera betydande särskilda uppgifter, som åligga denne Kommissarie, märkes främst, att han i enlighet med D.P.K. artikel 6, vilken närmare utvecklar V.F. artikel 104, § 6, äger att inlägga sitt veto mot ett fördrag eller avtal, som Polen å Danzigs vägnar avslutat, om Förbundsrådet anser, att detta är stridande mot V.F., den D.P. konventionen eller mot den fria stadens statuter. Likaså äger han jämlikt artikel 7 i D.P.K. att, på sätt artikel 39 i samma konvention bestämmer, ingripa för att reglera tvister mellan Danzig och Polen rörande upptagande av utländska lån; det ankommer vidare å honom att försäkra, att ett dylikt låns villkor ej stå i strid med Danzigs statuter eller med den D.P.K. Högkommissariaten har vidare att enligt artiklarna 20 och 26 D.P.K. i första instans avgöra tvister mellan antingen Danzig eller Polen å ena sidan samt Danzigs hamn- och vattenvägsråd å den andra; genom hans förmedling kan dessutom Förbundsrådet anmodas (art. 19) att utse

2. Toutefois il appartient au Haut Commissaire de considérer comme acquise l'autorisation du Conseil et d'inviter directement le Gouvernement Polonais à assurer la défense de Dantzig ou à fournir les moyens nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre sur le territoire de la ville libre dans les cas suivants:

- a) Dans les cas où le territoire de la ville libre serait l'objet d'une agression ou d'une menace du danger d'agression provenant d'un pays limitrophe autre que la Pologne, et après que le Haut Commissaire aura constaté lui même le caractère pressant du danger.
- b) Dans le cas où la Pologne se trouverait pour quelle que cause que ce fût, soudainement et effectivement mise dans l'impossibilité de jouir des droits qu'elle possède en vertu de l'art. 28 de la Convention 9 novembre 1920.

Dans les deux cas, le Haut Commissaire présentera au Conseil un rapport exposant les raisons des mesures qu'il a prises.

3. Dès que le but poursuivi aura été atteint à la satisfaction du Haut Commissaire, les troupes polonaises seront retirées.
4. Dans tous les cas où la Pologne aura à assurer la défense de la ville libre, le Conseil de la Société des Nations pourra lui adjoindre la collaboration d'un ou de plusieurs États Membres de la Société.

¹ Artikel 39 D.P.K.

en schweizisk ordförande i detta tekniska råd, som (se nedan) äger att dirigera, administrera och exploatera hamnen, vattenvägarna och de därför arbetande järnvägarna i Danzig. Slutligen tillkommer Högkommisariaten enligt D.K. artikel 5 den synnerligen viktiga uppgiften att övervaka, att Danzig 1) ej kan tjäna som militär- eller marinbas, 2) ej kan upprätta befästningar samt 3) ej kan medgiva tillverkning av ammunition eller krigsmaterial på sitt territorium. I samband härmed har han att fastställa, vad som menas med befästningar, ammunition och krigsmaterial¹.

Om dessa bestämmelser redan i sig tillerkänna N.F. ett betydande inflytande i Danzig, har ock den faktiska rättsutvecklingen lett till att denna blivit utomordentligt stor. Det antal frågor, som sålunda varit underställda dess Högkommisariats eller dess Råds avgörande, har varit synnerligen stort. De områden, som därför faktiskt kommit under dess avgörande, ha varit lika omfattande som olikartade. I utrikespolitiskt avseende viktiga frågor ha i vissa fall på detta sätt blivit avgjorda, så t. ex. då det de facto avgjorts, att Danzig ej kan förbli neutralt i händelse Polen är i krig², eller då principerna för Polens handhavande av Danzigs utrikespolitik (artikel 104 § 6 V.F. och artikel 2 D.P.K.) uppdragits i Högkommisariats beslut av den 17 december 1921 (se nedan). Att här ens ytligt ingå på det stora antalet avgöranden genom Folkförbundet av Danzigs inre frågor kan ej ifrågakomma. Må det blott erinras om den segslitna frågan om brevlådorna, om ammunitionslagerplats o. s. v., till vilka jag skall återkomma nedan.

Det är sålunda tydligt, att den garanti, Folkförbundet skall skänka Danzig, ej blott varit av formell natur utan blivit en viktig realitet i den fria stadens statsrättsliga liv. Det är ock med hänsyn till denna omständighet som man bör läsa artikel 103 i V.F., då den talar om en »protection» från N.F:s sida över Danzig. Helt naturligt ledes man härvid till att söka besvara frågan, huruvida detta skulle betyda, att den fria staden vore ett Folkförbundsprotektorat.

Till denna fråga skall jag nedan återkomma i samband med en mera teoretisk analys av den här utvecklade positiva rätten.

Danzigs förhållande till Polen.

Som ovan inledningsvis framhållits kan man betrakta den nuvarande ordningen ifråga om Danzig som en statsrättslig kompromiss mellan tvenne principer, nationalitetsprincipen och ekonomiprincipen. Om skaparna av Versaillesfördraget alltså å ena sidan utav hänsyn till den förra principen icke blott ej velat skänka Polen överhöghet över Danzig, utan även på visst sätt genom Folkförbundet velat skapa garantier för den fria stadens oberoende liv i

¹ Rådets beslut vid dess XIII session, Genève 1921.

² Millerands appell till Ambassadörkonferensen under det polsk-ryska kriget 1920, vilken aldrig behövde underställas N.F.

kulturellt och politiskt avseende, ha de å den andra sidan utav ekonomiskt politiska hänsyn inrättat denna alldeles särskilda regim beträffande Danzig samt beviljat Polen en serie rättigheter berörande den fria staden och dess territorium.

Dessa rättigheter hava sin grundval i V.F. artiklar 100—108, av vilka särskilt art. 104 är av stor betydelse, och ha sedermera i detalj utvecklats genom den danzig-polska konventionen av den (9) 15 november 1920, sluten i enlighet med sagda artikel 104 i V.F., samt genom en serie därefter följande avtal av mera speciell karaktär. Vid den analys, som här skall göras av dessa bestämmelser, komma vi först att ingå på Danzigs yttre ställning till Polen för att därefter upptaga till behandling Polens speciella rättigheter inom den fria stadens egna gränser.

V.F. artikel 104, 6 momentet, samt D.P.K., Kapitel I, art. 1—12, reglera de danzig-polska diplomatiska förbindelserna. Enligt dessa (V.F. art. 104, mom. 6 samt art. 2 D.P.K.) skall Danzigs utrikespolitik skötas av Polen, vilket land det även åligger att i främmande länder skydda Danzigs medborgare under samma förhållanden och på samma sätt, som det skänker sina egna medborgare protektion. För upprätthållande av kontakten mellan Danzig och Warschau skall Polen i den fria staden ha en *diplomatisk* representant (D.P.K. art. 1). Däremot säges intet om Danzigs representation i Warschau. Danzigs medborgare skola för erhållande av polsk diplomatisk protektion ha sina av den fria staden utställda pass viserade av polsk myndighet. Utgifterna för Danzigs diplomatiska och konsulära representation liksom för protektion av dess medborgare utomlands skola bäras av Polen.

Ur dessa bestämmelser samt ur den rättspraxis, som utvecklats sig, kan man för det första sluta sig till, att Danzig har en internationell rättskapacitet, d. v. s. att dess förhållande till Polen ej är av statsrättslig utan av internationellt rättslig karaktär. Redan det förhållandet, att V.F. art. 104 i sin ingress talar om en konvention, som skulle under de allierade och associerade makternas medverkan slutas mellan Danzig och Polen, synes lämna belägg för denna uppfattning. Ty skulle överhögheten över Danzig på något sätt verkligen blivit överflyttad på Polen, synes det ligga närmast till hands, att en konvention berörande stadens ställning borde ha ingåtts mellan Polen och de allierade och associerade makterna direkt med uteslutande av Danzig. Ytterligare belägg för samma uppfattning finner man i det förhållandet, att den fria stadens medborgare jämlikt V.F. art. 105 äga en särskild nationalitet. Av vikt ur denna synpunkt är vidare att art. 104 § 6 ej överflyttar en Danzig tillkommande rätt att ha »utrikesärenden» (*affaires extérieures*) på Polen utan endast ålägger detta land »att säkerställa» (*faire assurer*) dessas vård. Detta synes oss innebära, att den fria staden äger rätt att hava en utrikespolitik, vilkens skötsel emellertid uppdragits åt Polen¹.

¹ Se även Högkommissariens utslag den 30/s 1921, rörande inresevisum i Danzig.

Om Danzig sålunda måste tillerkännas *jus foederum ac tractatum*, så är det å den andra sidan tydligt att den fria staden där- emot ej äger *jus belli ac pacis*; vilket förhållande ovan i förbigående berörts under framhävande av ett korollarium därav, nämligen att Danzig ej kan förbli neutralt, om Polen är invecklat i krig. Detta får dock ej anses kunna modifiera det grundväsentliga faktum, att den fria staden verkligen äger internationell rättskapacitet¹.

Om Danzig sålunda kan vara och är bärare av en internationell rättskapacitet, betyder detta ingalunda att staden även har internationell rättshandlingskapacitet. Ty här kommer Polens rätt och plikt att i enlighet med fördragens bestämmelser utöva vissa av de Danzig tillkommande rättigheterna, med i spelet. I det följande skall den ovan omnämnda, i art. 104 V.F. samt i D.P.K. kapitel 1 fastställda, Polen tillkommande rätten och plikten att »förvalta» Danzigs utrikespolitik, närmare undersökas för att i några viktigare avseenden fastställa gränserna för den staden tillerkända internationella rättshandlingskapaciteten.

Vad då först beträffar utövande av *jus foederum ac tractatum*, gälla bestämmelserna i art. 6 D.P.K. Enligt den där träffade anordningen skall Polen; innan det avsluter ett avtal, vilket berör Danzigs intressen, inhämta den fria stadens utlåtande, vilket, då det avgivits, även skall delgivas Folkförbundets Högkommissarie. Denne äger sedan att däremot inlägga sitt veto, i det fall nämligen att Folkförbundsrådet anser, att avtalet strider mot stipulationerna i D.P.K. eller mot den fria stadens status². Inlägger denne ej dylikt veto, träder avtalet i kraft utan ratifikation från Danzigs sida. För det fall att Polen redan avslutat ett avtal och detta i viktiga stycken avviker från de önskemål, Danzig på ett förberedande stadium därom uttalat, bör Högkommissarien, antingen på eget initiativ eller efter anmodan från den fria staden, äga rätt inlägga dylikt veto mot detsamma³. Som ovan framhållits är staden Danzig vidare förpliktad att före avslutandet av internationella lån inhämta polska regeringens utlåtande; skulle detta gå Danzigs avsikter emot, äger Högkommissarien avgöra tvisten.

¹ Ett ytterligare bevis härför finna vi i ett den 4 maj 1924 mellan Danzig och Polen träffat avtal, enligt vilket (art. 2) en särskild artikel av nedanstående lydelse skall införas i alla handelsavtal, som Polen sluter å Danzigs vägnar: »Die Tatsache, dass die freie Stadt ein vertragschliessender Teil eines Vertrages ist, soll in einem besonderen Artikel in folgender Form klargestellt werden: die polnische Regierung, die mit der Führung der auswärtigen Angelegenheiten der freien Stadt Danzig auf Grund Art. 104 V. F. und Art. 2 und 6 der Pariser Konvention vom 9/11 1920 zwischen Polen und der freien Stadt betraut worden ist, behält sich das Recht vor, zu erklären, dass die freie Stadt ein vertragschliessender Teil dieses Vertrages ist und die Verpflichtung übernimmt und die Rechte erwirkt, die in ihm niedergelegt sind ...» (Se även artikel 3 beträffande förklaring om Danzigs biträdande av en dylik konvention).

² Naturligtvis även därest avtalet strider mot U.F.

³ Se Högkommissariens utslag den 3 november 1922 rörande avtal med Memel.

Beträffande principerna för Polens handhavande av Danzigs utrikespolitik ha Folkförbundets organ vid olika tillfällen varit kallade att uttala sin mening och fatta beslut. Det viktigaste av dessa torde vara en rådsresolution av den 17 december 1921¹. Därav framgår med tydlighet:

1) att Polens *plikt* att värda den fria stadens yttre angelägenheter är begränsad till de fall, där dessa ej stå i absolut strid med landets egna vitala intressen.

2) att Polens *rätt* att leda stadens utrikespolitik ej är ovillkorlig, utan beroende av att denna politik ej gives en för dennas intressen skadlig inriktning.

Tilläggas bör måhända, att ett dylikt uppdragande av principer för Polens handhavande av Danzigs utrikespolitik fått sin djupa betydelse därav, att dessa äro avsedda som riktlinjer för Folkförbundets Högkommissarie, vilken ju äger att, i fall av tvist mellan Danzig och Polen rörande dessa frågor, som första instans däruti fälla utslag.

I nära samband med utövändet av denna jus foederum ac tractatum står *rätten till diplomatisk representation*. För att en stat verkligen skall ha ej blott full internationell rättskapacitet utan även full rättshandlingskapacitet fordras faktiskt, att staten äger »droit de légation». Huru förhåller det sig i detta avseende med Danzig?

Beträffande den *positiva* »beskickningsrätten» framgår av artiklarna 104, § 6 V.F. och 2 D.P.K., att Danzig ej i princip är tillerkänd en sådan. Endast i sina förhandlingar med N.F. och med Polen äger det rätt att företrädas av egna diplomatiska representanter². Dessutom äger staden rätt att i vissa, för Danzig viktigare orter få en eller flera danzigtjänstemän anställda bland den polska konsulatspersonalen. Enligt utslag av Högkommissarien av den 24 augusti 1922 kan Danzig vidare få utsända särskilda delegater till interna-

¹ I. That Poland when called upon by Danzig to conduct any of the foreign relations of the Free City, has the right to refuse the application if the matter involved is clearly to the detriment of the important interests of the Polish State.

II. That Poland has no right to initiate and impose upon Danzig a definite foreign policy which is clearly opposed to the well-being, prosperity, and good government of the Free City. Moreover, it is apparent from the Polish statement of the case that she has no desire to do so.

III. That, on request of the Danzig government to conduct any foreign relations of the Free City, the Polish Government will, as fully agreed to in her own statement of the case, at once take cognisance of the demand, and will either carry out the wishes of Danzig without delay and in a complete and loyal manner, or will inform the Government of the Free City as soon as possible, and in any case within a delay of thirty (30) days, that the Polish Government is unable to carry out the wishes of the Danzig Government. Poland will also give her reasons for this refusal, and will suggest to the Danzig Government how far she is prepared to go, or what alternative she would accept, to meet the wishes of the Danzig Government in the matter.

IV. — — — — —

² Enligt Danzigs konstitution art. 41 skall staden utåt företrädas av senaten.

tionella konferenser — dessa delegater skola emellertid tillhöra den polska delegationen och vara underställda dess av Polen utnämnde chef, samt äga deltaga i omröstningar endast rörande ekonomiska frågor.

Den *negativa* »beskickningsrätten» tillkommer däremot i viss utsträckning den fria staden. Enligt art. 1 D.P.K. skall Polen vara företrätt i Danzig av en *diplomatisk* representant. Från polsk sida har man velat tillerkänna denna funktionär uppgifter, som äro föga förenliga med en vanlig diplomatisk mission. Häremot har man naturligtvis från Danzigs sida rest ett lika starkt motstånd. Särskilt i fråga om Polens rätt att genom sin representant hälsa främmande flottor i Danzigs hamn har denna opposition tydligt trätt i dagen. Generalkommissariens beslut härutinnan¹ liksom i frågan om de polska tjänstemännens ställning i Danzig har dock, synes det, bidragit till att understryka den polska representantens *diplomatiska* karaktär. — Vid sidan härav äger Danzig rätt att mottaga konsuler. Dock är enligt art. 4 D.P.K. utövandet av denna rätt i så mån tillerkänd Polen, som det har att bevilja dessa exequatur. Innan sådan lämnas, skall den polska regeringen dock först därom träffa överenskommelse med Danzig-regeringen.

För att Polen verkligen skulle tillförsäkras fritt tillträde till Östersjön ansågs emellertid ej den nu behandlade, Danzigs yttre förbindelser berörande ordningen tillfyllest. Landet blev följaktligen även tillerkänt vissa i en del fall långt gående rättigheter berörande den fria stadens eget territorium. Så föreskriver V.F. art. 104 § 1, att Danzig skall förenas i tullunion med Polen. De närmare bestämmelserna för densamma gåvos sedermera i art. 13—18 D.P.K. Enligt desamma skall Danzig ingå som en särskild enhet i det polska tullterritoriet. Tullintäkterna skola på visst angivet sätt delas mellan Danzig och Polen.

Dessutom föreskrives, att i Danzig skall finnas en frihamn, vilken skall förvaltas av ett särskilt Hamn- och vattenvägsråd. Detta skall enligt D.P.K. art. 19 konstitueras för att omhänderha direktionen, administrationen och exploateringen av Danzigs hamn, av dess vattenvägar samt av de järnvägslinjer, som särskilt betjäna dessa. Detta råd skall vara paritetiskt sammansatt av representanter för Polen och Danzig; dess ordförande utses av parterna gemensamt och, därest dessa ej kunna ena sig om en kandidat, har Folkförbundsrådet att utnämna ordförande, vilken då skall vara av schweizisk nationalitet.

Den ordning, varigenom detta Råd utses, är egentligen stridande mot V.F. bestämmelser, enligt vilka Polen ensam tillerkännes rätten att förvalta Danzigs hamn. Politiskt sett lär den utgöra eftergift, vartill Polen skulle tvingats genom en den engelska regeringens intervention under de danzig-polska förhandlingarna, vilka ju fördes under det landet var invecklat i krig med Sovjet-Ryssland.

¹ Av den 22/s 1922.

Detta Råd har i så mån en statsrättslig ställning, som det äger överhögheten över Danzigs hamn. Inom dess område kan det sålunda utfärda allmänna reglementen, genom egna funktionärer träffa förvaltningsåtgärder, utöva disciplinär uppsikt över dessa funktionärer o. s. v. Ett yttre tecken för dess ställning har Rådet fått så till vida, som det äger nyttja egen flagga. Danzigs rättskapacitet rörande den Rådet underlagda hamnen är följaktligen begränsad, i det den fria staden blott äger utfärda sådana lagar för densamma, som ej stå i strid mot fördragens bestämmelser och de däri Rådet tillerkända rättigheterna. I så måtto utövar Danzig emellertid juridisk överhöghet över hamnen, som dess domstolar äro behöriga i alla mål rörande brott mot Rådets reglementen, förordningar o. s. v. (Högkommissariens utslag den 6 maj 1923.)

Att märka är vidare, att såväl Danzig som Polen äga rätt att i första hand hos Folkförbundskommisarien eller i andra hand hos Folkförbundsrådet överklaga Rådets beslut. I ett flertal fall har ock Polen gjort bruk av denna rätt. Från polsk sida hade vid ett visst tillfälle ifrågasatts, huruvida Polen enligt art. 6 D.P.K. vore förpliktigat att före avslutande av ett internationellt avtal rörande Danzigs hamn inhämta Hamnrådets utlåtandé. Folkförbundsrådet lämnade emellertid denna fråga öppen, då det beslöt uppskjuta behandlingen därav, tills ett konkret fall föreläge¹.

Att detta Råd de facto fått en så betydande ställning torde i stor utsträckning sammanhänga med det förhållandet, att detsamma tillerkänts äganderätten till sådan det tyska rikets eller de tyska delstaterna förut tillhörig egendom, vilken utsetts av de allierade och associerade makterna, och vilken står i samband med hamnen eller med dess direktion, dess styrelse eller exploatering. Som ovan framhållits tillerkändes Rådet på detta sätt även en del av den fria stadens järnvägsnät. Beträffande de övriga järnvägarna ha fördragen träffat följande anordning (art. 20 D.P.K.): spårvägarna och de järnvägslinjer, som huvudsakligen betjäna staden Danzig, äro underställda densamma; övriga järnvägar kontrolleras och administreras av Polen. Dock är att märka, att Polens frihet beträffande denna administration är begränsad i så måtto som art. 22 D.P.K. förutsätter avslutandet av ett särskilt avtal mellan Danzig och Polen, genom vilket skulle regleras bl. a. de gamla järnvägstjänstemännens ställning, språkfrågan, valutafrågan o. s. v. Därest ett dylikt avtal ej kunde träffas, skulle avgörandet gå till Folkförbundskommisarien. I verkligheten har denne även blivit kallad att avgöra ett flertal tvister mellan Danzig och Polen berörande dessa frågor².

Bland övriga Polen tillerkända rättigheter, vilka begränsa Danzigs inre rättskapacitet, märkes främst, att posten och telegrafan mellan Polen och Danzig samt mellan Polen och utlandet via

¹ XII rådssessionen i Paris 21. 2—3. 3 1921.

² Så t. ex. Högkommissariens beslut den 15. 8 1921 rörande äganderättsförhållandena; beslut den 15. 9 1921 rörande domstolarnas kompetens i Danzig; beslut den 31. 12 1922 rörande en polsk resebyrå i Danzigs centralstation.

Danzigs hamn ställts under polsk kontroll och administration. Vidare har Polen erhållit rätt att för transitering av ammunition som lagerplats nyttja ett särskilt område inom stadens hamn. I samband härmed äger det även att i Danzig stationera ett militärt détachement, vilket skall omhänderha dessa transporter. Detta är allt en logisk följd av art. 104, § 2 V.F. och av art. 28 D.P.K. Slutligen må även framhållas, att ett särskilt avtal slutits mellan Danzig och Polen rörande de i den fria staden verksamma, polska stats-tjänstemännens ställning, vilket i viss grad begränsar Danzigs överhöghetsrättigheter.

Av särskild vikt torde i detta samband vara att fastställa de *polska och danzigska medborgarnes ställning i respektive stater* samt de i tredje stat sig uppehållande danzigska medborgarnas ställning gentemot Polen. Som ovan framhållits ger V.F. i sina artiklar 105 och 106 bestämmelser angående medborgarskapet i Danzig. Däri regleras dels vilka som vid den fria stadens tillkomst vinna medborgarrätt, dels under vilka förhållanden optionsrätten kan nyttjas. En ytterligare utveckling erhöles dessa bestämmelser angående Danzigs nationalitetsrätt genom D.P.K. Dess art. 34 säger nämligen, att villkoren för naturalisation i Danzig o. s. v. skola fastställas genom avtal mellan den fria staden och Polen. Enligt D.K. art. 72 skall vidare lagen rörande nationaliteten i Danzig underställas Folkförbundets granskning. Jämlikt dessa bestämmelser har dels slutits ett avtal mellan Danzig och Polen i detta ämne, dels har Folkförbundsrådet godkänt principerna för den fria stadens nationalitetsrätt¹.

Beträffande Danzigmedborgarnes ställning i Polen är att märka, att de ej åtnjuta den fria stadens diplomatiska protektion. Enligt fördragstexterna saknar nämligen staden rätt till diplomatisk representation i Polen. Faktiskt har emellertid Folkförbundet i vissa fall skänkt Danzigmedborgare i Polen sitt skydd, vilket alltså kommit att ersätta hemlandets². — Som ovan framhållits, skola Danzigs medborgare åtnjuta polsk diplomatisk protektion vid vistelse i tredje stat. Villkor härför är endast, att de ha sina pass viserade av polsk myndighet. — Genom ett särskilt avtal av den 4 maj 1924 ha de bägge parterna i anslutning till en tidigare överenskommelse av den 24 oktober 1921, art. 27, reglerat frågan om utställande av pass till medborgare i Danzig. Principen för denna överenskommelse är, att rätten att utfärda, förnya och prolongera Danzig-pass åt dess medborgare, som vistas utomlands, ej blott skall tillkomma den fria stadens myndigheter utan även under vissa villkor och i bestämd ordning den polska diplomatiska eller konsulära representationen. Denna överenskommelses art. 5 torde böra uppmärksammas, då den i praktiken ofta kan tänkas komma att leda till vissa mot Danzigs nationalitetslag stridande åtgärder³.

¹ XVI råds-sessionen i Genève, januari 1922.

² Högkommissariens utslag den 21. 6 1923.

³ In exceptional and urgent cases, such as the sudden death or illness of

Rörande de polska medborgarnas ställning i Danzig gäller först och främst, att de hava rätt till diplomatisk protektion genom den polska regeringens representant. Vidare äro de i princip tillerkända »traitement national», d. v. s. de skola ej kunna ställas på något sätt i en oförmånligare position än Danzigs egna medborgare beträffande rättigheter, som enligt internationell rätt tillerkännas utlänningar¹. — I detta samband må även nämnas, att den polska minoriteten i Danzig är tillerkänd samma internationella rättsskydd som minoriteterna i Polen erhållit genom fördraget av den 28 juni 1919 mellan Polen och de allierade och associerade makterna. — I övrigt äro de polska medborgarna i Danzig underställda dess överhöghet (jämlikt principen: »quisquis est in territorio etiam est de territorio»). Sålunda äga Danzigs domstolar i enlighet med den internationella privaträttens regler viss kompetens att döma i mål, även om polska medborgare bosatta i Danzig äro parter däri². Att Danzig genom ett särskilt avtal med Polen av år 1922 reglerat proceduren vid utvisning av polska medborgare förringar ingalunda dess rätt till dylik utvisning. — I vissa fall ha de polska medborgarna tillerkänts särskilda rättigheter, så t. ex. de polska köpmännen och de polska aktiebolagen. Till förmån för den polska minoriteten ha även träffats särskilda överenskommelser beträffande skol- och undervisningsväsendet.

Efter denna analys av den gällande positiva rätten beträffande Danzigs ställning skall ett försök göras att mera teoretiskt definiera densamma.

Den första fråga, som då uppställer sig till besvarande, är huruvida Danzig kan betraktas som en *stat*. Denna fråga har redan i det föregående besvarats jakande. Till skäl för denna uppfattning må anföras följande. De internationellt rättsliga auktoriteterna uppställa i allmänhet som kriterier å en stat följande karakteristika: territorium, folk, egen politisk organisation³. Tillämpas dessa tre kriterier på fallet Danzig framgår omedelbart, att den fria staden uppfyller de tvenne första. Beträffande den tredje frågan, huruvida

a relative, the applicant may, if he can in any way prove his Danzig citizenship, obtain from the Polish Consul or diplomatic representative a Danzig passport valid for three months. Such passports can not be extended either for a further consecutive or a subsequent period and the Polish diplomatic representative at Danzig must at once inform the senate of the Free City of the issue of any such passports, stating the member of the passport and providing a photograph and any particulars which will enable the senate to identify the holder.

Should the holder prove not be a Danzig national, the Polish authorities shall take all necessary steps to withdraw the passport. (O. J. June 1924).

¹ V. F. art. 104 § 5, D. P. K. art. 33.

² Detta skrevs innan den internationella domstolens i Haag yttrande i en hithörande fråga avgivits.

³ Så K. Strupp: *Eléments du Droit international Public universal et américain*: »I Un Etat existe dès qu'un peuple, établi sur un territoire déterminé s'est donné librement une organisation politique.

Danzig har en egen, på dess fria vilja grundad politisk organisation, kan man däremot ha delade meningar.

Från det håll, där man förnekar Danzigs statliga karaktär, göres sålunda gällande, att den fria stadens organisation ej vilar på Danzigs egen folkvilja utan å de i V.F. sig samordnande statsviljorna. Dess konstitution skulle alltså enligt denna mening vara ett verk av en främmande stats vilja.

Häremot må anföras, att det visserligen är sant, att Tysklands och de allierade makternas i V.F. konkorderande viljor spelat en stor roll vid den fria stadens grundande, men att dess konstitution så väl formellt (art. 103 § 1) som reellt sett vilar å en viljeakt från det danzigska folkets sida¹. V.F:s bestämmelser i detta hänseende uppfattas alltså i enlighet härmed som innebärande, att de allierade och associerade makterna påtogo sig förpliktelser att på visst sätt genom råd och stöd underlätta staten Danzigs organisation, men att de å andra sidan ej avsågo att giva Danzigs konstituant en bestämd order eller påtvinga staden en viss organisation. Deras roll var begränsad till impuls och kontroll. Endast en sådan uppfattning synes lämna en motsägelselös tolkning av fördragstexten².

Till stöd för denna uppfattning av Danzigs karaktär av stat må ytterligare anföras Högkommisariens beslut av den 7 november 1924 i tvisten rörande de principer, som skola tillämpas å avtal mellan Danzig och Polen. Där säges bl. a. »Danzig is a state in the international sense of this word» och vidare § 18 1. »that the Polish-Danzig relations are *inter-state* relations but are of so special a kind as not to admit of the normal international procedure, whatever it may be, being necessarily of application to them». Då Polen överklagade detta beslut hos Förbundsrådet, antog detta på föredragning av den spanske medlemmen Quiñones de León en resolution, vari bl. a. säges: »Further, the expression 'state' is used in such a general sense and is applied under such different conditions that the council will not consider it necessary to examine the meaning of this term and its application to Danzig. The international status of the Free City is defined by the Versaille Treaty». Denna resolution lämnar alltså å ena sidan frågan om Danzigs statliga eller icke statliga karaktär öppen men synes å andra sidan ingalunda utesluta tillerkännandet av en statlig karaktär — i den bemärkelse, begreppet här tagits — åt den fria staden.

Om denna fråga sålunda behandlats så ingående som skett, har det berott på att det torde vara av största vikt att fastställa, i vad mån Danzigs förbindelser med Polen ha en statsrättslig eller internationellt rättslig karaktär. På problemet om den fria stadens suveränitet eller icke-suveränitet skall däremot ej spillas många ord, då

¹ Konstitutionen, som utarbetades av på visst sätt utsedda representanter för detta folk, antogs av Danzigs Volkstag.

² Robert Redslob: *Le Statut International de Danzig*, *Revue de Droit International et de Législation Comparée*. 1926.

man här i den grundväsentliga frågan om statlig suveränitet helt anslutit sig till den mening, som förnekar ändamålsenligheten av suveränitetsbegreppets nyttjande i modern internationell rätt¹. Däremot skall frågan om Danzigs relativa självständighet eller beroende gentemot andra stater i korthet beröras.

Som ovan framhållits har från visst håll gjorts gällande, att den fria staden skulle vara ett Folkförbundsprotektorat under det att man på annat håll av dess statuter ansett sig kunna draga den slutsatsen, att det vore ett polskt protektorat. Betydelsen av ett svar å denna fråga ligger i öppen dag. Den diplomatiska historien torde nämligen till full evidens hava ådagalagt, att ett protektorat i folkrättslig mening sällan blir länge bestående, utan att det med en naturlig konsekvens hastigare eller långsammare transformeras antingen i sådan riktning, att den protegerade staten utvecklar sig till fullt oberoende eller ock i riktning emot ett ökat inflytande för den protegerande över den protegerade².

För att fastställa, huruvida Danzig är att betrakta som ett protektorat överhuvudtaget, är det nödvändigt att först söka i en definition uppställa de väsentliga karakteristika för denna form av begränsad statlig självständighet. Enligt K. Strupp skulle man kunna definiera ett protektorat sålunda. »Le protectorat est un rapport juridique résultant d'un traité international, dans lequel un État, tout en conservant, en principe, sa personnalité internationale, se place pour un temps indéterminé, sous la dépendance d'un autre État, qui lui accorde le bienfait de sa protection et le représente au point de vue international vis-à-vis d'autres États.»³

Denna uppfattning av protektoratet som innebärande: 1) ett internationellt fördrag, 2) en protektion av den ena staten över den andra, 3) vård av den protegerades utrikespolitik från den protegerandes sida, torde vara allmänt godtagen. Uppfyller Danzig dessa trenne villkor i sitt förhållande till vare sig Folkförbundet eller Polen?

Vad då först beträffar det under 1) uppställda villkoret har i det föregående visats, att Danzigs konstitution och internationellt rättsliga ställning vilar å V.F., vilket, trots att Danzig ej tillhör dess signatärer, får anses bindande för dess egen statsrättsliga vilja. I

¹ Se K. Strupp ovan citerade arbete (s. 24): »il faut éliminer du Droit international public la notion de la souveraineté, notion erronée et donnant lieu à des dangereux malentendus» och vidare Politis: Cours à l'Académie de Droit international à la Haye, 1925, eller Les tendances modernes du droit international public. Paris 1927.

² Exempel: Madagaskar, under franskt protektorat 1885—1896, varefter det annekterades. Egypten, under engelskt protektorat 1882—1921, därefter erkänt som självständig stat. Corea, under japanskt protektorat 1905—1910, därefter annekterat. Ethiopien, under italienskt protektorat 1889—1896, därefter självständigt. Även beträffande nuvarande protektorat, såsom Borneo, Sarawah, Brunei, de Malajiska staterna, Jahore, Tonga, de indiska inhemska staterna, Sansibar, Annam, Cambodja, Tunis, Marocko skulle man kunna fastställa samma tendenser.

³ o. p. sid. 32.

detta samband kan även hänvisas till D.P.K., vilken dels undertecknats av Danzigs representanter dels är av sådan natur, att den innebär en frivillig »capitis diminutio» å Danzigs sida, såväl gentemot Polen (i första hand) som mot Folkförbundet. Man skulle dessutom kunna hävda, att Danzig genom att underteckna denna konvention, vilken i allt väsentligt blott innebär en detaljerad tolkning av V.F. art. 104, de facto även givit sin moraliska underskrift av detta fördrag i dess hithörande delar. Det torde därför kunna hävdas, att Danzig uppfyller detta villkor såväl i sina förbindelser med Folkförbundet som med Danzig.

Frågan om uppfyllandet av de tvenne andra villkoren, att den ena staten skänker den andra protektion och leder dess utrikespolitik, ställer sig väsentligt olika beträffande Danzigs förhållande till Folkförbundet och dess förhållande till Polen. I tur och ordning skall densamma därför granskas i dessa tvenne olika fall.

Som ovan visats skänker Folkförbundet Danzig sin »protection». Detta innebär, att förbundet garanterar dess internationella ställning, så väl mot Polen som mot tredje makt. Det innebär vidare, att förbundet garanterar dess egen konstitution. Att detsamma för denna garantis genomförande ansett sig vid behov böra anlita Polens militära bistånd rubbar i ingen mån detta allmänna faktum¹. Det torde följaktligen kunna konstateras, att Danzig i sitt förhållande till N.F. även uppfyller detta andra villkor. Däremot framgår av vad ovan visats, att så ej är fallet beträffande det tredje villkoret, nämligen rörande vården av utrikespolitiken. Denna analys leder följaktligen till ett förkastande av den mening, enligt vilken Danzig är ett Folkförbundsprotektorat.

I det föregående har visats, att vården av Danzigs utrikespolitik uppdragits åt den polska regeringen, vilket följaktligen innebär, att det ovan uppställda tredje villkor här är uppfyllt.

Däremot har konstaterats, att Polen ej direkt äger någon protektionsrätt över Danzig — utöver den som hypotetiskt tillerkänts detsamma av Folkförbundet. Att denna senare dock ej kan anses motsvara den ovillkorliga protektion, det i ovan givna definition närmast är fråga om, torde vara klart i betraktande av att detsamma är beroende på Folkförbundskommisariens initiativ. Även här ledes man alltså till den slutsatsen, att ett protektorat ej föreligger.

Den föregående undersökningen har sålunda visat, att man bör negativt besvara såväl frågan om ett eventuellt Folkförbunds- som ett eventuellt polskt protektorat över Danzig. Däremot synes det kunna sättas i fråga, huruvida man ej här har att göra med en ny form av ett gemensamt utövat protektorat. Exempel på ett tidigare existerande gemensamt protektorat lämnar ju historien bl. a. i den

¹ Anmärkas bör, att Polen ingalunda genom Folkförbundsrådets resolution den 22 juli 1921 erhållit monopol å Danzigs försvar. Även andra makter kunna anmodas deltaga däri.

faktiska ställning, som Egypten intog under en serie år — mest karakteristiskt måhända under åren 1876 till 1882, d. v. s. från och med tidpunkten för inrättandet av en gemensam engelsk-fransk kontroll av detta lands statliga finanser och fram till året för engelsmännens besättande av detsamma. Under sagda år kunde man väl nämligen i viss mån betrakta Egypten som ett gemensamt franskt-engelskt-turkiskt protektorat.

Från denna form av gemensamt protektorat skiljer sig emellertid den fria staden Danzig dels faktiskt därigenom, att stadens eget inflytande över de densamma berörande förhållandena torde vara betydligt större än vad fallet var beträffande Egypten, dels formellt i det att bl. a. den ena av dess protecteurs ej är en stat utan ett förbund av stater.

Kan man alltså å ena sidan finna vissa historiska paralleller till Danzigs nuvarande rättsliga ställning, måste man å andra sidan konstatera, att så betydande faktiska och formella olikheter föreligga mellan dessas utmärkande drag och Danzigs, att någon direkt förebild därtill ej torde stå att upptäcka utan att den fria staden utgör en för den internationella rätten tidigare okänd form för begränsat självständig, statlig existens.

R. R. Sohlman.

Några formfrågor vid 1928 års riksdag tillsatte i mars månad 1928 års riksdag. ett särskilt utskott för behandling bland annat av propositionen n:r 213 med förslag till kommunalskattelag m. m. och de ytterligare framställningar, som kunde komma att göras i propositioner eller enskilda motioner i samma ämne eller i andra, i omedelbart samband därmed stående frågor. Sedermera överlämnades till riksdagen en proposition, n:r 249, angående godkännande av ett avtal mellan Sverige och Tyska riket angående utjämnande av den in- och utländska beskattningen m. m. Denna proposition hänvisades av första kammaren till bevillningsutskottet men av andra kammaren till det särskilda utskottet. Då kammarens »beslut» i fråga, som icke rör den enskilt, enligt § 62 riksdagsordningen alltid skall delgivas medkammaren genom utdrag av protokollet och då med »beslut» här icke endast bör förstås slutligt beslut i sakfråga utan även beslut i fråga om sättet för ett ärendes beredning, borde redan på detta stadium vardera kammaren erhållit officiell kännedom om den andras till innehållet avvikande remissbeslut genom utdrag ur dennas protokoll och i följd därav meddelat konstitutionsutskottet, att olika meningar uppstått mellan kamrarna till vilket utskott, traktatpropositionen borde hänvisas, samt på så sätt satt detta i tillfälle att med stöd av § 38 mom. 4 riksdagsordningen lösa tvisten. Intet protokollutdrag av angivet innehåll ankom emellertid till konstitutionsutskottet. Såväl bevillningsutskottet som det särskilda utskottet borde nu, enligt herr

Reuterskiölds senare gjorda uttalande i första kammaren, då det visat sig, att de endast erhållit remiss från ena kammaren, gjort en enkel anmälan om förhållandet till kamrarna för att bereda dem tillfälle att ånyo pröva frågan, till vilket utskott propositionen borde hänvisas. Men endast bevillningsutskottet avlät ett memorial, n:r 39, i ämnet, i vilket det, under åberopande av kamrarnas beslut angående tillsättande av det särskilda utskottet och med hänvisning till innehållet i traktatpropositionen, hemställde, att denna måtte återlämnas till första kammaren. Av det anförande bevillningsutskottets ordförande höll i första kammaren vid memorialets föredragning därstädes framgår, att utskottets förfaringssätt utslutande dikterats av lämplighetshänsyn, att utskottet funnit det ändamålsenligt, att även traktatpropositionen bleve föremål för beredning i det särskilda utskottet. I samma kammare kritiserades utskottets memorial ur konstitutionell synpunkt av herrar von Geijer och Reuterskiöld. De framhöllo, att första kammaren förfarit fullkomligt riktigt, då den remitterat traktatpropositionen till bevillningsutskottet och icke till det särskilda utskottet, enär denna icke står »i omedelbart samband» med kommunalskatteförslaget, och att kompetensområdet för det särskilda utskottet, även om detta befundes lämpligen böra bereda även traktatpropositionen, icke under några förhållanden borde vidgas genom »successiva och ensidiga» i stället för genom sammanstående beslut av kamrarna, fattade efter inbjudan. I trots härav beslöt första kammaren bifalla bevillningsutskottets hemställan och hänvisa propositionen till det särskilda utskottet. Vid föredragning av memorialet i andra kammaren beslöt denna lägga det »till handlingarna med förklarande, att ärendet borde hänvisas till riksdagens särskilda utskott».

Före tillsättandet av ovan omförmälda särskilda utskott, som dessutom bland annat blivit tillsatt för beredning av propositionen n:r 224 med förslag till ändrad lydelse i vissa delar av förordningen om kommunalstyrelse på landet m. m. — vars 58 § var utsluten i förslaget — hade en inom andra kammaren väckt motion, n:r 322, om ändrad lydelse av 58 § i förordningen om kommunalstyrelse på landet remitterats till konstitutionsutskottet. Det var sålunda utan vidare tydligt, att motionen upptog förslag av enahanda beskaffenhet som propositionen och att konstitutionsutskottet därför med stöd av § 8 i de för riksdagen gällande reglementariska föreskrifterna »inom åtta dagar efter . . . erhållen del» av underrättelsen om det särskilda utskottets tillsättande skulle göra framställning om motionens överlämnande till detta utskott. Svårigheter uppstodo emellertid på en annan punkt. Konstitutionsutskottet syntes av viss anledning icke kunna sammanträda inom sådan tid, att det skulle kunna göra hemställan om ärendets överlämnande till det särskilda utskottet inom åtta dagar, räknat från den tidpunkt, då underrättelsen först låg på utskottets bord. Frågan uppstod därför, huru tidsbestämmelsen i nyssnämnda paragraf skulle tolkas: om tidsfristen skulle börja löpa

redan i och med meddelandets ankomst till utskottets lokal eller först i och med början av dettas näst därefter inträffande sammanträde, då underrättelsen av utskottets ordförande anmäles. Konstitutionsutskottet ställde sig enhälligt på den senare ståndpunkten vid prövningen av frågan. Den andra tänkbara tolkningen av tidsbestämmelsen skulle också under vissa förhållanden kunna leda till hart när orimliga konsekvenser.

I en inom första kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, n:r 246, om ändrade bestämmelser rörande lagrådets organisation m. m. föreslogs bland annat en sådan förändrad lydelse av § 21 regeringsformen, att lagrådet principiellt skulle bestå av tre justitieråd, men att, där så prövas nödigt, ett regeringsråd skulle delta i lagrådet vid visst ärendes behandling. Senare remitterades till första lagutskottet en till riksdagen överlämnad proposition, n:r 232, angående ändrad lydelse av vissa paragrafer i lagen om regeringsrätten. Enligt förslaget skulle bland annat regeringsrådets antal provisoriskt ökas från sju till nio. I det till propositionen fogade utdraget av statsrådsprotokollet avvisar departementschefen tanken, att ett regeringsråd icke längre obligatoriskt skulle delta i lagrådets granskningsarbete, med hänsyn så väl till önskvärdheten av ett regeringsråds medverkan i lagrådet ur laggranskningens synpunkt som till den ringa vinst med avseende å regeringsrättens arbetsbörda, som kunde väntas uppstå genom upphörande av ett regeringsråds obligatoriska medverkan i lagrådet, då ett regeringsråd likväl skulle delta där i behandlingen av vissa lagförslag. De i motionen och propositionen väckta frågorna stodo sålunda i mycket nära samband med varandra och ansågos därför böra företagas till avgörande samtidigt i riksdagen. Vid andra föredragning av konstitutionsutskottets utlåtande i ämnet — som förelåg på kamrarnas bord före betänkandet i anledning av propositionen — beslöt i följd därav första kammaren uppföra detta »bland två gånger bordlagda ärenden närmast före sammansatta stats- och första lagutskottets blivande utlåtande angående regeringsrätten å föredragningslistan för det plenum, då sistnämnda utlåtande skall upptagas till behandling». Men andra kammaren underlät av förbiseende att fatta ett motsvarande beslut, varför den, då ärendet vid följande plenum ånyo och för tredje gången föredrogs, enligt § 59 mom. 1 riksdagsordningen måste företaga saken till avgörande, i trots av att betänkandet i anledning av propositionen ännu icke avgivits. För att kammaren emellertid icke redan då skulle behöva fatta ett avgörande i sakfrågan, hemställde herr Rydén vid ärendets föredragning, att det måtte återförvisas till konstitutionsutskottet, då detta är »det enda sätt, som nu föreligger, att få ärendena sammankopplade vid det slutliga avgörandet». »Med bifall härtill beslöt kammaren återförvisa ärendet till utskottet för ny behandling.» Här har alltså andra kammaren uttryckligen återremitterat ett ärende till ett utskott på en helt annan grund än den, som angives i § 63.

mom. 1 riksdagsordningen såsom enda grund för återförvisning, nämligen erforderligheten av ny utredning i visst ämne. Anlägges ett formellt-konstitutionellt betraktelsesätt, kan emellertid detta rent faktiska motiv till andra kammarens beslut icke vara avgörande för konstitutionsutskottet vid dess förnyade behandling av det återremitterade ärendet, utan borde utskottet, innan det besvarade andra kammarens återremiss, avvakta meddelande från första kammaren om det beslut, vid vilket denna vid ärendets prövning kunde komma att stanna, och endast för så vitt icke även denna kammare beslöte återförvisning av ärenden, hemställa, att andra kammaren måtte fatta beslut i sakfrågan. Denna formellt-juridiska ståndpunkt intogs av herr Reuterskiöld i en till konstitutionsutskottets memorial, n:r 33, i ämnet fogad reservation. Utskottet lät däremot, på grund av de föreliggande särskilda omständigheterna i fallet, lämplighets-hänsyn diktera sitt beslut och hemställde i memorialet, »att andra kammaren måtte i ärendet fatta beslut».

I anledning av förut omförmälda proposition, n:r 232, angående ändrad lydelse av vissa paragrafer i lagen om regeringsrätten väcktes inom första kammaren av samme motionär — herr Schlyter — som väckt den tidigare omnämnda, till konstitutionsutskottet hänvisade motionen, n:r 246, om ändrade bestämmelser rörande lagrådets organisation m. m., en senare till lagutskottet överlämnad motion, n:r 311, i vilken det yrkas, att regeringsrådets antal skulle utökas till tio under förutsättning, att motionen angående avskaffande av ett regeringsråds obligatoriska medverkan i laggranskningen vunnit bifall, samt i annat fall, att regeringsrådets antal skulle utökas till elva. I motionen n:r 311 utvecklades, i polemik mot den av vederbörande departementschef anförda motiveringen till propositionen, skälen för att ett regeringsråds obligatoriska medverkan i lagrådet skulle vara obehövlig och göres gällande, att betydande vinst med hänsyn till regeringsrättens arbetsresultat stöde att ernå, därest sådan medverkan uteslötes. Samma dag, herr Schlyter väckte denna motion i första kammaren, hemställde han i en till kammaren avlämnad skrivelse efter att inledningsvis hava framhållit, att den i motionen förebragta utredningen tillika utgjorde en närmare motivering till hans tidigare avlämnade motion om ändrade bestämmelser rörande lagrådets organisation m. m., att vad han i förstnämnda motion anfört måtte beaktas vid behandlingen av motionen n:r 246. »På gjord proposition beslöts att nämnda skrivelse skulle överlämnas till konstitutionsutskottet.» Konstitutionsutskottet var tveksamt om huru det skulle förhålla sig till denna i sitt slag enastående remiss men beslöt efter diskussion, »att skrivelsen skulle läggas till handlingarna». I det utlåtande, n:r 23, som utskottet sedermera avgav i anledning av motionen n:r 246 om ändrade bestämmelser rörande lagrådets organisation, finnes intet nämnt om skrivelsen: beträffande motiveringen till motionen hänvisas endast till dennas lydelse, och i utskottets yttrande omnämnes väl motionen n:r 311

men icke den till utskottet från första kammaren remitterade skrivelser. — Detta är icke första gången, ett riksdagens utskott fått mottaga en skrivelse, innehållande förtydliganden av eller tillägg till en till utskottet tidigare remitterad motion, men det torde vara första gången, som någon av riksdagens kamrar beslutat om överlämnande av en dylik skrivelse till ett utskott. Tidigare hava skrivelserna alltid överlämnats till någon ledamot av utskottet eller till någon tjänsteman i dess kansli med hemställan, att dess innehåll måtte beaktas vid behandlingen av viss motion. Utskotten hava då fäst det avseende vid dem, de funnit för gott, vid en frågas behandling men, såvitt bekant, aldrig officiellt beaktat dem i sina betänkanden.

Vid föredragning av ett inom konstitutionsutskottets kansli uppgjort förslag till memorial i anledning av riksdagens kamrars skiljaktiga beslut — rent bifall mot rent avslag — i viss av utskottet beredd, genom motion väckt fråga framhölls det från visst håll inom utskottet, att det i dylika fall vore både obehövt och olämpligt att till kamrarna avgiva sammanjämningsmemorial, som endast kunde innehålla en enkel anmälan om att utskottet funnit de skiljaktiga besluten vara av den beskaffenhet, att en sammanjämkning dem emellan icke vore möjlig. Av den undersökning, som i följd av denna anmärkning företogs inom utskottets kansli i fråga om tidigare praxis i liknande fall, framgick, att konstitutionsutskottet, följt av riksdagens övriga utskott, först under de senaste åren avgivit sammanjämningsmemorial till kamrarna i anledning av dessas helt motsatta beslut i av utskottet beredda, genom motioner väckta frågor men att dylika memorial alltid brukat avgivas av utskotten i anledning av liknande beslut i frågor, som kommit inför riksdagens prövning genom propositioner. Då frågan härefter ånyo upptogs till behandling i konstitutionsutskottet, beslöt detta att i de senare fallen även i fortsättningen alltid avgiva memorial till kamrarna, eftersom riksdagen alltid i skrivelse till konungen anmäler det beslut, det fattat i anledning av en proposition, och ett officiellt konstaterande av att kamrarnas beslut äro av den skiljaktiga beskaffenhet, att de icke kunna sammanjämkas, och av att propositionen därför av riksdagen avslagits bör föregå beslutet om justering av det av utskottet uppgjorda förslaget till skrivelse. Beträffande de förra fallen åter beslöt utskottet att i fortsättningen icke avgiva några memorial. I utskottet berördes däremot icke frågan, huru det skall förfaras för det fall, att kamrarna stannat i skiljaktiga beslut i en fråga, som kommit inför riksdagen genom en motion, och det icke utan vidare vore uppenbart, att en sammanjämkning icke vore möjlig, ehuru utskottets majoritet ansågo den utesluten. Emellertid torde memorial i dylikt fall höra avgivas och utskottet på så sätt deklarerera sin uppfattning för riksdagen, ty sammanjämkning av kamrarnas skiljaktiga beslut är enligt § 63 mom. 2 riksdagsordningen en fråga, som skall göras till föremål för beredning i utskott, och riksdagen kan

i detta fall tänkas intaga en annan ståndpunkt än utskottet i fråga om möjligheten av sammanjämkning av kamrarnas skiljaktiga beslut. Men följderna av detta betraktelsesätt blir, att sammanjämningsmemorial alltid böra avgivas av utskotten även när kamrarnas beslut äro helt motsatta, eftersom frågan härom aldrig kan avgöras genom tillämpning av en gång för alla fastställd formel utan endast diskretionärt provas från fall till fall.

S. H—m.

Kellogg- Den livligt omdebatterade antikrigstraktaten¹, som untraktaten. der högtidliga former undertecknades i Paris den 27 augusti, går gemenligen under den amerikanske utrikesministern Kelloggs namn men borde rätteligen även bära Briands. Tanken på en pakt, som skulle ställa kriget »hors la loi», framfördes nämligen ursprungligen av honom i ett anförande inför representanter för The associated press i april 1927. Han åsyftade då närmast en »bilateral» överenskommelse mellan Frankrike och Förenta staterna, de två stora demokratierna, och lät också i detta syfte utarbeta ett förslag, som den 20 juni samma år översändes till Washington. Det mottogs kyligt och skulle förmodligen inte lett till något resultat, om icke de amerikanska fredsorganisationerna börjat intressera sig för projektet och samtidigt hänsynen till det stundande presidentvalet gjort Coolidge och hans ministrar benägna för ett initiativ i frågan. Resultatet av Washington-regeringens överläggningar blev ett förslag till en *allmänstatlig*, en »multilateral» överenskommelse med samma syfte som det ursprungliga franska förslaget.

Detta nya förslag, som Kellogg ursprungligen framställde i en not till franska regeringen av den 28 december och som den 13 april 1928 i slutgiltigt skick förelades stormakterna, omfattar tre artiklar, av vilka likväl den tredje uteslutande innehåller bestämmelser om fördragets ikraftträdande. Första artikeln fördömer kriget i två fall: som medel för lösande av mellanfolkliga tvister och som verktyg för den nationella politiken. De fördragsslutande makterna förklara, heter det, »qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des controverses internationales et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leur relations mutuelles». Andra artikeln anger den väg, som i stället bör beträdas: »Les hautes parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits — de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être — qui pourront surgir entre elles ne devra jamais être cherché que par des moyens pacifiques». Fördraget skulle undertecknas av stormakterna och träda i kraft, så snart ratifikationsinstrumenten blivit i vederbörlig ordning deponerade.

I de svar, som stormakterna avläto, kommo vissa betänkligheter till synes. Vad Frankrike beträffade, resulterade dessa i ett nytt för-

¹ Jfr Hellmut Krohn i Zeitschrift f. Politik Bd 18, s. 73—102 (1928).

slag, dagtecknat den 21 april. Det följde i stort sett det gamlas ordalydelse, men kompletterade denna i de punkter, där oklarhet rådde. Det fastslog försvarskrigets laglighet och förklarade, att traktaten ej inkräktade på tidigare avslutade internationella överenskommelser, varunder man i första hand förstod pakten om Nationernas förbund och Locarnoavtalet men även förmodades inbegripa *militärfördrag*. Det ingick på en förklaring av »instrument de politique nationale», som ytterligare underströk sanktionskrigens rättslighet: »c'est-à-dire... instrument d'une action politique personnelle, spontanée et indépendante dont ils prendraient l'initiative et non d'une action dans laquelle ils se trouveraient entraînés par l'application d'un traité tel que le pacte de la Société des nations ou tout autre traité enregistré à la Société des nations». Det återgav vidare de övriga kontrakterande makterna handlingsfrihet gentemot var och en, som bröt fördraget, och föreskrev slutligen, att traktaten skulle träda i kraft först sedan *samtliga* makter biträtt densamma, varigenom Frankrike faktiskt skulle erhålla absolut veto.

Tyskland hyste i stort sett samma betänkligheter, som lågo till grund för de franska ändringarna, men nöjde sig med att konstatera (27 april), att Washington-förslaget varken förbjöd det legitima självförsvaret eller stöde i något som helst motsatsförhållande till pakten om Nationernas förbund eller Locarnoavtalet, varjämte man fann det självklart, att ett fördragsbrott gav makterna fria händer gentemot den fördragsbrytande. Storbritannien (19 maj) var av samma åsikt som Tyskland, varvid det kunde stödja sig på ett uttalande av Kellogg den 28 april, men ansåg likväl — i likhet med Frankrike — att ett fastslående av traktatens förhållande till övriga internationella överenskommelser vore önskvärt. Det franska förslaget rörande traktatens ikraftträdande vann däremot inte Londonregeringens gillande. Belgien, Polen och Tjeckoslovakien borde, framhöll man slutligen, inbjudas att tillsammans med övriga Locarnomakter underteckna fördraget.

Förutom dessa önskemål innehöll den brittiska svarsnoten en mycket betydelsefull reservation. Hans Majestäts regering förbehöll sig nämligen fria händer beträffande »certain regions of the world the welfare and integrity of which constitute a special and vital interest for our peace and safety». Att man härmed åsyftade att skapa en brittisk motsvarighet till Monroedoktrinen, lät man tydligt förstå; av denna anledning ansåg man sig kunna räkna på så mycket större förståelse från Förenta staternas sida.

I anledning av de framkomna betänkligheterna såg sig Washington-regeringen föranlåten till vissa modifikation, och den 23 juni lät Kellogg tillstå stormakterna ett i viss mån nytt förslag till överenskommelse. De tre artiklarna voro till sin ordalydelse oförändrade, men inledningen hade undergått vissa förändringar, vilka jämte den förslaget åtföljande noten voro avsedda att tillfredsställa kritiken från Europa. Inledningen fastslog sålunda signatärernas handlingsfrihet gentemot en fördragsbrytande part, och noten för-

klarar, att förslaget icke inskränker rätten till självförsvar och ej heller strider mot pakten om Nationernas förbund eller Locarno-avtalet. Beträffande de fördrag, som av Frankrike förts på tal, vill Washington-regeringen icke yttra sig, då den inte känner, vilka som åsyftas. Den brittiska »Monroe-reservationen» förbigås med fullständig tystnad.

Ursprungligen avsågs, att endast stormakterna skulle underteckna traktaten. I enlighet med Storbritanniens önskan upptog förslaget nu även Belgien, Polen och Tjeckoslovakien bland signatärerna och uppräknade därtill särskilt Indien och de brittiska dominions.

Det »nya» förslaget accepterades i juli av de inbjudna regeringarna, av den brittiska likväl först efter ett relativt långt dröjsmål, föranlett av Chamberlains tveksamma hållning, och med samma förbehåll som tidigare. Även Frankrike reserverade sig i så måtto som det uttryckligen fastslog, att fördraget icke inskränkte rätten till självförsvar eller stode i strid med N. F.-pakten, Locarnoavtalet och neutralitetsfördragen. Det högtidliga undertecknandet ägde som nämnt rum i Paris den 27 augusti, och omedelbart efteråt inbjödos, på Storbritanniens förslag, världens samtliga regeringar, däribland även Rysslands, att biträda fördraget. Sovjetregeringen har f. ö. redan den 31 augusti förklarat sig villig härtill.

Kellogg-traktatens styrka ligger i dess korthet. Mot Genèveprotokollets 21 artiklar ställer den tre eller snarare två, som kort och gott fördöma våldet ur moralisk synpunkt. Den inlåter sig inte på sakens praktiska sida, på avrustningsfrågan och skiljedomsförbandet. Dess svaghet är den vaga formuleringen och de åtföljande reservationerna. Dess betydelse är huvudsakligen gestens, men även som gest betraktad är den ingen direkt nyhet. När allt kommer omkring, får den kanske sitt största värde — alldeles oavsett dess roll på den inrikespolitiska marknaden i Förenta staterna — som uttryck för en begynnande politisk solidaritet mellan U. S. A. och Europa.

B. Hj.

Ledig befattning i Internationella Arbetsbyrån. Enligt meddelande från Internationella Arbetsbyrån. Arbetsbyrån i Genève har den genom nuvarande innehavarens avgång ledigblivna befattningen såsom chef för arbetsbyråns statistiska sektion förklarats ledig till ansökan. Denna är öppen icke blott för arbetsbyråns befattningshavare utan även för kompetenta personer i samtliga de länder, vilka äro medlemmar av Internationella Arbetsorganisationen.

För att kunna komma i åtanke vid tillsättande av nämnda befattning kräves, att sökanden är i åldern 30—45 år, besitter god hälsa samt äger vissa särskilda kvalifikationer, nämligen djupgående insikter i ekonomisk-statistiska ämnen, speciellt sådana av

socialstatistisk natur, samt styrkt förmåga att kunna anordna och leda undersökningar på sådana områden, ävensom att vederbörande fullständigt behärskar det ena av arbetsbyråns båda officiella språk (engelska och franska) och kan reda sig med det andra.

Begynnelönen är 28,000 schw. fr. per år, och ökas successivt till 33,000 fr.

Närmare upplysningar rörande nämnda befattning, vartill ansökningstiden utgår den 31 dec. 1928, kunna erhållas hos socialstyrelsens registratorskontor.

LITTERATURGRANSKNINGAR.

Yttrande och förslag angående revision av gällande förordningar om kommunalstyrelse på landet och i stad m. m. enligt nådigt uppdrag avgivna av H. L. HAMMARSKJÖLD. Statens offentliga utredningar 1928: 2 Socialdepartementet. Sthm 1928. 160 sid.¹

»Kommunallag» såsom statsrättslig term infördes i regeringsformen vid 1865—66 års riksdag, då till § 57 fogades ett andra stycke: »Huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta, bestämmas genom kommunallagarna, vilka av Konungen och riksdagen gemensamt stiftas». Detta stadgande åsyftade vid sin tillkomst 1862 års kommunallagar: kungl. förordningarna den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet, om kommunalstyrelse i stad, om kyrkostämman samt kyrkoråd och skolråd, och om lands- ting. Härjämte finnas särskilda kommunallagar för de båda största städerna: den efter huvudstadens egenskap av eget län lämpade

¹ Det må nämnas, att i Svenska landskommunernas förbunds skriftserie av förbundets centralbyrå utgivits en skrift betitlad »Revisionen av kommunallagarna. Jämförande sammanställning mellan Landshövding H. L. Hammarskjölds på offentligt uppdrag år 1928 avgivna yttrande och förslag till ny kommunallag m. m. och gällande förordningar om kommunalstyrelse på landet och kommunalstyrelse i stad. Landskommunernas Blankett & Bokförlag, Stockholm. 114 sid. Pris 2 kronor.» Idén att utgiva en sammanställning av det Hammarskjöldska förslaget och nuvarande text är uppenbarligen synnerligen tacknämlig för den, som vill på ett bekvämt sätt jämföra stadgandenas nuvarande och föreslagna lydelse. Denna idé har emellertid nämnde utgivare helt förfuskat. Förutsättningen för att sammanställningen skall hava någon mening är nämligen uppenbarligen, att de båda lydelserna anföras parallellt. Den gamla texten och den nya hava i föreliggande »sammanställning» visserligen tryckts bredvid varandra *men utan någon som helst hänsyn till om de avhandla samma sak!* Det kan hända, att den nuvarande parallelltexten står flera sidor före eller efter förslaget.

I regel har motiveringen till det nya stadgandet tryckts omedelbart efter paragrafen. Ej ens denna sammanställningsprincip har emellertid konsekvent iakttagits. Så finnes texten till 5 och 6 kapitlens aderton paragrafer tryckta i oavbruten följd å sid. 101—107, och därefter motiveringen till samtliga dessa paragrafer, och detta ehuru herr Hammarskjöld motiverat varje paragraf för sig utom i ett fall, där två erhållit gemensam motivering. Centralbyråns »sammanställning» är, för att använda ett milt uttryck, meningslös och därigenom också praktiskt taget värdelös.

kungl. förordningen den 23 maj 1862 om kommunalstyrelse i Stockholm, kungl. förordningen den 20 november 1863 om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd i Stockholm och kungl. förordningen den 5 maj 1882 angående kyrkofullmäktige och kyrkonämnd i Göteborg. Emellertid hava särskilt under senaste årtionden tillkommit åtskilliga lagar, vilka ändrat eller kompletterat de äldre kommunallagarna eller gjort vissa i dessa reglerade institut till föremål för en självständig, utförligare reglering. Sådana författningar äro de i Skarstedts lagedition under rubriken »Till kommunallagarna 21 mars 1862» införda: lagen den 20 maj 1921 med vissa föreskrifter i fråga om val av kommunal-, municipal- och stadsfullmäktige samt av landstingsmän; lagen den 30 juni 1920 om rätt för vissa väljare att utan inställelse inför valförrättare avgiva valsedel vid vissa kommunala val samt om behandling av valsedelsförsändelse; kungl. stadgan den 13 juni 1913 om proportionellt valsätt vid vissa val inom landsting och stadsfullmäktige m. m.; kommunalskatteförordningarna; samt lagarna den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning samt om kommunalförbund. Möjligen torde till kommunallagar även vara att hänföra lagen den 25 juni 1909 angående folkskoleväsendet i vissa städer och lagen den 15 maj 1903 angående folkskoleväsendet i Stockholm¹.

Såsom redan av det anförda torde framgå har kommunallagsbegreppet genom utvecklingen blivit rätt förvirrat. Redan ur denna synpunkt kunde det vara lämpligt med en revision, som bragte större reda i förhållandena. Men dessutom hava de ursprungliga kommunallagarna av år 1862 åtskilliga gånger blivit ändrade: vad exempelvis kommunalförordning för landet angår har bortåt ett fyrtiotal ändringsförfattningar utfärdats, varvid stundom nya bestämmelser införts utan närmare samband med de äldre lagbud, vid vilka de fogats. Såväl på grund härav som av andra skäl brister det ock betänkligt i överskådligheten. Härtill kommer, att flera bestämmelsers avfattning icke fyller de anspråk på klart och koncist språk, som måste uppställas på en författning, vars omedelbara handhavande i väsentlig omfattning ankommer å lekmanneelement. Enstaka stadganden hava ock under utvecklingens gång blivit döda punkter.

Av 1862 års kommunallagar har landstingsförordningen redan tidigare befunnits så föråldrad, att densamma 1924 ersatts av en ny lag om landsting, till vilken 1920 års kommunalförfattningssakkunniga år 1923 framlagt förslag. För den kyrkliga kommunens räkning hava också nya bestämmelser ifrågasatts, i det särskilda inom ecklesiastikdepartementet tillkallade sakkunniga den 30 december 1922 avlämnat betänkande med förslag till lag om församlingsstyrelse m. m. (Statens offentliga utredningar 1923: 4 Ecklesiastikdepartementet.)

¹ Reuterskiöld anser dessa båda författningar ej vara kommunallagar i egentlig mening utan supplement till folkskolestadgan, se reserv. vid KU utl. 15/1921.

Även i fråga om de övriga av 1862 års kommunallagar har en omarbetning sedan flera år tillbaka ansetts påkallad, om ock enstaka röster höjts för den meningen, att kommunalrättens utveckling borde få fortgå ostörd och ej klavbindas av någon dylik åtgärd. Vid 1921 års riksdag föranledde frågan en underdånig skrivelse med begäran om en allmän, i huvudsak formell revision av kommunalförordningarna för land och stad. Vederbörande statsråd försmådde dess bättre den vänliga »sakkunnig»-institutionen och lade uppdraget i den kompetentast tänkbara hand: i juni 1924 lämnades utredningsuppdraget till landshövdingen Hj. L. Hammarskjöld, vilken därvid ock erhöll bemyndigande att, i den mån revisionsarbetet föranledde därtill, utarbета förslag till ändringar i med kommunalförordningarna sammanhängande författningar. Den 10 februari i år har herr Hammarskjöld efter fullgjort uppdrag avlämnat sitt betänkande med därvid fogade förslag.

Det Hammarskjöldska kommunallagförslaget avser i huvudsak allenast kommunalförordningarna för land och stad. Av de till kommunallagarna hörande författningarna har av revisionen omfattats 1921 års lag med vissa föreskrifter i fråga om val av kommunal-, municipal- och stadsfullmäktige samt av landstingsmän, 1921 års lag om valeselsförsändelser samt 1913 års stadga om proportionella val.

Syftet med den verkställda överarbetningen angives i betänkandet hava varit »att, under avlägsnande av omotiverade skiljaktigheter mellan de båda förordningarna, åt kommunallagstiftningen giva en förbättrad och mera överskådlig uppställning». Den viktigaste åtgärd, som i sådant hänseende företagits, är, att de vidlyftiga och tyngande bestämmelserna om val utbrutits ur kommunalförordningarna för att överföras till en särskild vallag, en revision, som redan tidigare blivit ifrågasatt, bland annat av kommunalförfattningssakkunniga. Herr Hammarskjöld har emellertid icke nöjt sig med att sammanföra de kommunala valbestämmelserna till en vallag utan har gått ett steg längre, i det han förenat ifrågavarande stadganden med lagen om val till riksdagen till en gemensam vallag, »lag, innefattande vissa bestämmelser om allmänna val». Denna omgruppering synes vara en synnerligen lycklig åtgärd. Härigenom vinnes också, att från kommunallagsbegreppet utmönstras de utvecklade valtekniska bestämmelserna, och kommunallagarna återförs att upptaga de grundläggande bestämmelserna om den kommunala kompetensen, organisationen och beskattningsrätten.

Mot det sätt, varpå de nuvarande bestämmelsernas uppdelning mellan kommunallagen och vallagen genomförts, synas några befogade invändningar knappast kunna göras. Anmärkningsvärt skulle möjligen synas vara, att stadgandet om valkretsindelning tilllåtits kvarstå i kommunallagen. Häremot skulle nämligen kunna framhållas, att vad de politiska valen angår motsvarande föreskrift har sin plats i vallagen. Detta har givetvis sin särskilda grund i

önskan att i fråga om valkretsindelning undslippa en grundlagsändrings omständliga väg. Men när nu en gång den ena valkretsindelningen står i vallagen, skulle det kunna synas mest naturligt, att där ock infördes den kommunala. Ytterligare ett skäl härför kunde vara, att stadsfullmäktige, såsom nedan närmare beröres, berövats beslutanderätten i valkretsärendena. Å andra sidan utgör den i förslaget anförda motiveringen, att med indelningen i valkretsar sammanhänger bestämmandet av antalet fullmäktige i varje valkrets, ett starkt skäl för bestämmelsernas kvarstående i kommunallagen, enär motsvarande politiska bestämmelser finnas i riksdagsordningen. Avgörande för placeringen synes emellertid böra vara den omständigheten, att stadsfullmäktige dock fortfarande komma att taga befattning med valkretsindelningen; av denna anledning torde det vara mest praktiskt, att bestämmelsen är att finna i den kommunala grundlagen. Av alldeles enahanda skäl synes det emellertid hava varit lämpligare att i kommunallagen bibehålla bestämmelsen om fullmäktiges uppgift att, sedan fullmäktigledamot avgått, anmäla den uppkomna ledigheten. Enligt förslaget till vallag skulle emellertid till denna överföras stadgandet därom, att i sådant fall ny sammanräkning skall ske »på fullmäktiges anmälan». I detta hänseende synes emellertid ett praktiskt reformkrav böra framställas, varigenom ock bestämmelsens naturliga plats bleve vallagen. Därest fullmäktig dör eller i följd av i lagen angivna diskvalifikationsgrunder — konkurstillstånd, ådömd straffpåföljd o. s. v. — upphör att vara fullmäktig, är det meningslöst att avvakta ett följande, kanske flera månader efteråt inträffande fullmäktigsammanträde, dess mer som fullmäktige icke från något håll underrättas om ledamots konkurs, straffpåföljd eller dylikt. Det har också visat sig, att denna fullmäktiges befogenhet att göra anmälan i politiskt upprörda tider föranlett obstruktionsförsök. Det synes därför ur alla synpunkter rationellast att efter dödsfall och efter av diskvalifikationsgrund föranledd obehörighet vederbörande röstsammanräknare utan att avvakta anmälan från fullmäktige självmant omedelbart verkställer ny röstsammanräkning för utseende av efterträdare.

Förslaget sammanför de nuvarande kommunalförordningarna för land och stad till en gemensam »lag om kommunalstyrelse (kommunallag)» med tre avdelningar, den första om kommunalstyrelse på landet, den andra om kommunalstyrelse i stad och den tredje om köpingar och municipalsamhällen. De båda första avdelningarna äro i princip lika fullständiga och självbestående som deras nuvarande motsvarigheter, varigenom herr Hammarskjöld velat vinna, att kommunalmännen skola utan anlitande av hänvisningsbestämmelser direkt finna vad för vardera slaget av kommuner är gällande. I fråga om köpingar och municipalsamhällen bibehåller förslaget det för närvarande använda systemet med några få särskilda stadganden och i övrigt hänvisning till de landskommunala bestämmelserna. Såväl den lands- som den stadskommunala avdel-

ningen omfattar sju kapitel. Inom varje kapitel hava paragraferna självständig paragrafering, varigenom eventuella ändringar kunna lättare företagas utan genomgående rubbning av paragrafernas nummer. Kapitelindelningen är väsentligen densamma som i gällande kommunalförordningar. Sålunda innehåller första kapitlet »allmänna bestämmelser». I den landskommunala avdelningen upptager det andra kapitlet stadgandena »om kommunalstämma» och det tredje »om kommunalfullmäktige». I den stadskommunala är ordningen omkastad, i det här andra kapitlet innehåller bestämmelserna »om stadsfullmäktige» såsom de i stad ojämförligt viktigare, enär denna representationsform finnes i alla städer utom Skanör med Falsterbo; tredje kapitlet stadgar »om allmän rådstuga». Det fjärde kapitlet handlar »om kommunalnämnd», respektive »om magistrat och stadsstyrelse samt om drätselkammare», det femte »om kommunens (stadens) drätsel», det sjätte »om skattskyldighet och uppbörd» — nuvarande femte kapitlet »om kommunens drätsel, uppbörd och redovisning» har sålunda uppdelats å tvenne kapitel — och det sjunde »om underställning och besvär». Under de olika kapitlen hava sedan bestämmelserna i naturlig följd grupperats, vadan det blir synnerligen lätt att »hitta» i författningen.

I något enstaka hänseende torde grupperingen kunna ställas under diskussion. Detta synes nämligen vara fallet med stadgandet om besvär över debitering. För närvarande hänvisa kommunalförordningarna i fråga om dylika besvär till det allmänna besvärsinstitutet, och i den på besvärsstadgandet följande paragrafen finnas bestämmelser om Konungens befallningshavandes befogenhet vid prövning av debiteringsbesvär. Herr Hammarskjöld har nu överflyttat sistnämnda bestämmelse till kapitlet »om skattskyldighet och uppbörd». Lämpligare synes dock hava varit att bibehålla stadgandets nuvarande placering bland övriga besvärsprövningsbestämmelser under rubriken »om underställning och besvär». Reformen kunde snarare hava gått i motsatt riktning, så att hänvisningsstadgandet om besvärsrätten i II, 6: 9 erhållit formen av en självständig paragraf under besvärskapitlet. En annan erinran, som möjligen synes kunna framställas, är, att tillfället ej alltid tillräckligt begagnats att slå sönder en paragraf med olika sammanförda bestämmelser till flera. Såsom exempel därå må nämnas I, 3: 11 (II, 2: 11), där bestämmelser finnas, dels att varje fullmäktig äger en röst, dels de därmed föga sammanhängande stadgandena om quorum och om böter för förfallolös utevaro, liksom I, 2: 11 (II, 2: 23), som innehåller föreskrifter om beslutens expedition samt om protokollets offentlighet och deras förvaring, vilka senare båda bestämmelser närmare sammanhänga med protokollsparagrafen, § 17 (§ 21).

En verklig, om ock mindre betydande förbättring synes vara den föreslagna kapitelindelningens komplettering med det gamla svenska systemet med självständig paragrafering inom kapitlen; det torde vara lättare att i minnet fasthålla och följaktligen ock att anträffa bestämmelserna med hjälp av kapitelindelningen. I citerings-

hänseende lärer det ej vara svårare att åberopa 2: 19 än som nu § 17, då man hänvisar till bestämmelserna om ersättning till kommunala förtroendemän. Det föreslagna sammanförandet av de stads- och landskommunala bestämmelserna i en författning medför, såsom herr Hammarskjöld framhåller, att ändring av lika eller motsvarande bestämmelser kräver blott en lagstiftningsakt i stället för såsom nu två. Att någon om ock skäligen ringa förmån ligger häri lärer icke kunna förnekas. Herr Hammarskjöld anför vidare, att citerandet förenklas, därest lagen betecknas som »kommunallag» och de särskilda avdelningarna med siffror. Detta låter väl säga sig, när det gäller skriftlig citering. I nyss anförda fall går det ju utmärkt att såsom ovan skett citera I, 2: 19. Men blir det ej avsevärt oklarare eller besvärligare, när hänvisningen skall göras muntligen?

Vad revisionen av de olika paragraferna angår synes den vara synnerligen skickligt utförd, vittnande om att en framstående jurist fört pennan. Stadgandena utmärka sig för ett i moderna författningar ej alltför vanligt vårdat och genomtänkt, klart och lättillgängligt språk. Emellertid synes det som om på enstaka punkter vidtagits förändringar, vilkas värde skullé kunna ställas under debatt.

Första kapitlet i de lands- och stadskommunala avdelningarna, innehållande »*allmänna bestämmelser*», avhandlar i § 1 socknens, respektive stadens kommunkaraktär; i § 2 den kommunala kompetensen; i § 3 kommunens tillgångar och i § 4 dess beskattningsmakt; i § 5 dess lagstiftningsmakt; i § 6 det kommunala medlemskapet; i § 7 maktfördelningen mellan representativa och administrativa organ; i § 8 kommunalrepresentationens organisation samt i § 9 maktfördelningen mellan den omedelbara och den medelbara representantförsamlingen. I den landskommunala avdelningen kommer sist (i § 10) det i nuvarande § 36: 5 förefintliga stadgandet om maktfördelningen mellan kommunalstämmans och eventuella kommunalfullmäktiges ordförande. Vad angår stadgandet om den kommunala kompetensen må nämnas, att denna enligt gällande kommunalförfattningar omfattar kommunmedlemmarnas »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke ... det tillkommer offentlig ämbetsmyndighet att dem handhava». Uttrycket »offentlig ämbetsmyndighet» har nu av herr Hammarskjöld »med hänsyn till numera rådande förhållanden ... utbyts emot 'staten eller landsting'». Detta utbyte torde dock knappast vara helt oangräpligt. Givetvis är det otvivelaktigt riktigt att införa ordet landsting. Men borde då ej även väghållningsdistriktens angelägenheter undantagas från landskommunernas kompetensområde? Och dessutom: innehåller verkligen uttrycket »staten» det samma som det nuvarande »offentlig ämbetsmyndighet»? Man tänke på ett sådant fall, som att en angelägenhet skall handhavas av hälsovårdsnämnden eller magistraten! Även om magistraten uppenbarligen är en offentlig ämbetsmyndighet, torde det dock icke

stå i god överensstämmelse med allmänt språkbruk att betrakta den såsom »staten». Och detsamma torde även gälla i fråga om självförvaltningsorganen, vilka realiteter äro lokala offentliga myndigheter¹ men likväl svårligen kunna falla in under beteckningen »staten». I fråga om de senare organen skulle visserligen vid kompetensgränsens dragnings kunna åberopas förevarande kap. 7 §, enligt vilken beslutanderätten utövas av fullmäktige men förvaltning och verkställighet av nämnderna. Denna paragraf låter sig dock i sin nuvarande och föreslagna avfattning ej tillämpas på magistraten. Regeringsrätten har ock i ett par ytterst betydelsefulla fall i fråga om magistrat och hälsovårdsnämnd använt ett uttryck, som närmare erinrar om nuvarande § 1 än om § 6: »enär stadsfullmäktige ... måste anses hava ingripit å områden, inom vilka beslutanderätten tillkomme *vederbörande förvaltningsmyndighet ...*»². En avfattning »offentlig myndighet» eller något dylikt torde med hänsyn härtill vara att föredraga. Av särskild betydelse synes detta vara, då i förslaget strukits det i kommunalstyrelseförordningen för landet förefintliga förbudet för fullmäktige att befatta sig med verkställighetsåtgärder, som tillhöra offentlig myndighet, vilket förbud i Stockholms kommunalförordning har en pregnantere och formellt längre gående räckvidd. Vill man på denna punkt upprätthålla nuvarande kompetensgräns, synes det lyckligare att bibehålla detta förbud. Dess strykande kan eljest giva sken av en maktutvidgning, som ej åsyftats; stadgandets förhandenvaro utgör dessutom ett icke onyttigt observandum, varigenom beslut, vilka efter besvär måste upphävas av de statliga uppsiktsmyndigheterna, kunna förebyggas. Bäst är förbudet i den stockholmska avfattningen.

Vidare må vid detta kapitel framhållas, att det i nuvarande kommunalförordningar stadgas, att »vad kommunen samfällt tillhör, i fastighet, rörligt kapital eller inkomstgivande rättighet, ävensom medel, vilka staten kan hava åt kommunen beviljat», skall utgöra gemensam kommunal egendom. Orden »medel etc.» hava nu i förslaget utbytts mot »medel, vilka tillkomma kommunen från staten eller landsting eller eljest»; såsom motivering uppgives, att »det har ansetts lämpligt att uttryckligen nämna de medel, som tillkomma kommunen från landstinget». Omredigeringen synes emellertid hava skett med uppgivande av den hittillsvarande klara grupperingen. Därest, såsom fallet torde vara, »medel, vilka staten kan hava åt kommunen beviljat» åsyftar statsbidrag, kan icke någon sammanblandning ske med »inkomstgivande rättighet», varmed är att förstå exempelvis tolagsersättning, källarfrihetsmedel, hamnavgifter o. s. v. Dessa inkomster äro icke statsbidrag³, men däremot kunna de uppenbarligen mycket väl utbetalas från statskassan och sålunda

¹ Se härom närmare Sundberg i Stadsförb. Tidskrift 1928, sid. 1 ff.

² Se RÅ ref. 17, 51/1921.

³ Se Sundberg, Den svenska stapelstadsrätten, sid. 467 ff.

vara »medel, vilka tillkomma kommunen från staten». Med hänsyn till städernas av dagspolitiska synpunkter och vederbörande statsorgans ofta häpnadsväckande okunnighet hotade rättsställning i fråga om de inkomstgivande rättigheterna, synes det ytterst riskabelt; om förevarande punkt omformuleras i riktning mot en utsuddning av gränsen mellan lagskyddade, inkomstgivande rättigheter och av statsfiskala och andra icke-juridiska hänsyn beroende statsbidrag.

Bestämmelserna om fullmäktigerepresentationen finnas som nämnts i den stadskommunala avdelningens andra, men den landskommunalas tredje kapitel, och stadgandena om den omedelbara representationen i den stadskommunala avdelningens tredje men den landskommunalas andra kapitel. Bland de i texten här vidtagna förändringarna må nämnas, att utskyldsstrecket erhållit en enklare redaktion än för närvarande: »häftar för honom påförda utskylder till kommunen, vilka förfallit till betalning under samtliga de tre sistförflutna kalenderåren» — ordet »samtliga» synes dock utan olägenhet kunna bortfalla. Valbarhets-, behörighets- och avsägelse rättsvillkoren hava gjorts likformiga å land och i stad och utformats i huvudsaklig överensstämmelse med de nuvarande landskommunala bestämmelserna. Särskilt må nämnas, att, mot vad i stad för närvarande gäller, faktisk bosättning inom staden skall utgöra förutsättning för valbarhet. Enligt den klart ologiska tolkning av det i kommunalförordningen för landet § 13 förekommande uttrycket »bosatt», som regeringsrättens majoritet upprepade gånger hävdade, skulle detta innebära mantalsskriven¹. Denna tolkning har herr Hammarskjöld nu effektivt förhindrat genom uttrycket »boende» och genom att bland avsägelsegrunderna upptaga det fall, att fullmäktig icke vidare är inom kommunen »mantalsskriven och boende». Så långt är icke något att erinra. Emellertid torde kunna ifrågasättas, om det är riktigt att upptaga dessa båda villkor såsom avsägelsegrunder. Är en person, som varken är mantalsskriven eller boende inom kommunen, överhuvud behörig att fortfarande vara fullmäktig? Endast under förutsättning, att behörighet att bibehålla fullmäktiguppdraget föreligger, kan det vara tillåtet att tala om avsägelse rätt. Tidigare har uppfattningen i såväl teori som praxis² varit, att allenast de i lagen angivna diskvalifikationsgrunderna (»fullmäktig kan ej den vara etc.») medfört obehörighet, men i rättsfall från 1917 och särskilt 1923 har regeringsrätten ställt sig på den ståndpunkten, att den valde under hela valperioden måste bibehålla egenskapen röstberättigad. Nu kräves för rösträtt mantalsskrivning, vadan rösträtten förloras, om mantalsskrivning sker å annan ort, ehuru först med nästa röstlängds ikraftträdande. Starka skäl synas emellertid kunna anföras för en tolkning, som låter behörigheten gå förlorad redan med den förändrade mantalsskrivningen utan avvaktande av den nya röstlängdens ikraftträ-

¹ Sundberg i denna tidskrift, 1924, sid. 99 ff.

² Se W 828.

dande¹. Regeringsrättens nyss angivna ståndpunkt skulle emellertid under alla förhållanden i sina konsekvenser medföra, att, därest faktiskt boende fordras för valbarhet, dylikt ock kräves för behörighet till fullmäktiguppdragets bibehållande. Men då blir det också opåkallat med en avsägelsegrund av ifrågavarande innehåll, ty den obehörige har förlorat uppdraget; han kan ej avsäga sig vad han ej längre har.

I fråga om röstlängdsupprättandet liksom i fråga om fullmäktigvalen innehåller förslaget allenast hänvisningar till vallagen, dit de nuvarande bestämmelserna överflyttats. Kvar stå blott stadgandena om valkretsindelningen. Beträffande denna har herr Hammarskjöld för landskommunernas vidkommande utbytt nuvarande underställning mot föreskrift om beslutanderättens läggande hos Konungens befallningshavande. Då för närvarande »beslut skall oförändrat fastställas elier ogillas, kan tillkomsten av en ny valkretsindelning och därav beroende valdistriktsindelning till följd av en helt obetydlig felaktighet i beslutet fördröjas så mycket, att den icke kommer i tillämpning vid näst infallande val, utan först fyra år senare». Ehuru förhållandena ej äro jämförbara i stad, enär där någon underställning för närvarande ej erfordras, har herr Hammarskjöld dock ansett tillräckliga skäl föreligga för beslutanderättens överflyttande: dels likformighetshänsyn, dels »då genom överklagande av sådant beslut i allt fall kan föranledas betänkligt dröjsmål». Av likformighetshänsyn har även föreslagits, att beslut om valkretsindelning skall såväl för stad som för land meddelas senast två månader före ingången av det kalenderår, under vilket beslutet skall träda i tillämpning.

Emellertid synes det vara föga övertygande skäl, som anförts till stöd för att kommunalrepresentationen skall berövas beslutanderätten i fråga om valkretsindelningen. I och för sig kan det väl vara likgiltigt, vem som skall bestämma i dessa frågor, dess mer som fullmäktiges yttrande sannolikt nästan undantagslöst torde komma att av Konungens befallningshavande följas. Men nu hava fullmäktige en gång haft beslutanderätten, och vid sådant förhållande synes man icke böra inskränka den kommunala kompetensen utan att ett missförhållande föreligger, vilket här icke läser kunna anses vara fallet. Härtill kommer, att det ena i betänkandet anförda skälet — det andra är ju allenast likformighetsintresset — knappast har den räckvidd, som anføres. Att genom valkretsindelningsbesluts överklagande dröjsmål skulle kunna föranledas är väl sant, men dylikt dröjsmål förhindras icke genom beslutanderättens överflyttande till Konungens befallningshavande, ty även över dennes beslut kunna besvär anföras; ehuru de endast komma att handläggas i en instans, kan dock effekten bliva densamma.

I fråga om val av kommunalrepresentationens ordförande har i förslaget införts som regel, att sådant skall verkställas före arbets-

¹ Sundberg, i denna tidskrift, 1924, sid. 110 ff.

årets ingång, varigenom i stad den nuvarande intervallen mellan arbetsårets början och första fullmäktigsammanträdet skulle upphöra. Från nämnda regel förefinnes ett undantag, om det nya arbetsåret tillika är det första året i legislaturperioden. Är så fallet, kan dock, om fullmäktige det önska, ordförande valet icke desto mindre verkställas i förväg och sålunda av den gamla uppsättningen fullmäktige. Det synes som om en dylik möjlighet lätt skulle kunna inbjuda till övergrepp från en underminerad majoritets sida, varjämte det väl överhuvud aldrig kan anses fullt korrekt, att den avgående fullmäktiguppsättningen bestämmer den nyas ordförande — det är dessutom ej säkert, att den utsedde blir omvald såsom fullmäktig.

I avd. II, 2:9 säges stadsfullmäktige skola hålla två ordinarie sammanträden och i övrigt sammanträda, när de flesta av fullmäktige sådant äska. I verkligheten torde det emellertid vara så, att antingen fullmäktiges arbetsordning — vilken anmärkningsvärt nog ej alls omtalas i förslaget — bestämmer de ordinarie sammanträdena, vanligen ett i månaden, eller ock fullmäktige vid första sammanträdet bestämma sammanträdesdagar under arbetsåret; för intetdera fallet synes uttrycket »när de... sådant äska» lyckligt, enär detta för tanken på ett i verklig mening extraordinärt sammanträde.

Beredningstvånget har utformats på samma sätt i stad och på land, varvid bestämmelserna avfattats i överensstämmelse med nuvarande landskommunala föreskrifter. På en punkt skulle emellertid en ytterligare revision möjligen vara påkallad. Enligt nuvarande kommunalförordning för stad § 36 förutsättes motion skola behandlas å tvenne sammanträden: väckas på det ena och, efter beredning, avgöras på det andra. Detta förfaringssätt skärpes i förslaget med den från kommunalförordningen för landet hämtade bestämmelsen: Ny fråga kan vid fullmäktiges sammanträde av envar bland dem väckas, men må icke förr än vid annat sammanträde samt efter vederbörlig beredning och kallelse avgöras. Nu förekommer det emellertid, att fullmäktiges ordförande bemyndigats att till beredning omedelbart överlämna mellan sammanträdena av ledamöterna ingivna motioner. Fråga är, om detta onekligen praktiska förfaringssätt låter sig väl förena med den föreslagna avfattningen. Att ett förslag, sedan det genomgått beredning, bör kunna av fullmäktige omedelbart avgöras har regeringsrätten visserligen icke velat medgiva¹ men synes icke dess mindre låta sig förenas med nuvarande stadgande i § 36, som lägger huvudvikten på beredningen, ej på bordläggningen; med den föreslagna lydelsen synes ett sådant förfaringssätt knappast bliva möjligt. Förutsättningen för proportionellt val har erhållit en förtydligad avfattning: det skall äga rum, »därest sådant äskas av minst så många väljande, som motsvara det tal, vilket erhålles, om samtliga väljandes antal delas med siffran för det antal personer valet avser, ökad med 1». Jämväl val av revisorer

¹ RÅ not. C 191/1917.

och revisorssuppleanter — även sådana skola förekomma — skall kunna ske proportionellt.

Vad angår de beslut, vilka erfordra kvalificerad majoritet, har undantagsbestämmelsen från kravet på sådant flertal i fråga om inköp av gaturegleringsfastigheter utsträckts att omfatta jämväl avhändande av dylika. Den av gammalt omstridda innebörden av uttrycket »nya ändamål och behov» har föranlett uppställandet av ett rent formellt kriterium, nämligen tidsgränsen: till nya ändamål och behov hänförs sådana, för vilka anslag ej utgått under tio år näst före det år, som anslaget avser. Det synes emellertid — fränsett om förslaget ur kommunalpolitisk synpunkt är lämpligt eller ej — som om avfattningen i varje fall ej är fullt tillfredsställande. Den nuvarande bestämmelsens syfte måste vara att förhindra, att en knapp majoritet inom kommunalrepresentationen använder sin maktställning till att utsträcka den kommunala förvaltningsverksamheten till nya områden, utan att kommunmedlemmarna i allmänhet känna något trängande behov av en sådan åtgärd. Den är alltså en garanti-bestämmelse mot missbruk av den kommunala beskattningsmakten. Är emellertid detta förhållandet, synes därav utan vidare följa, ej blott, att, där staten ålagt en kommun att handhava viss förvaltningsuppgift, bestämmelsen om kvalificerad majoritet ej kan vara tillämplig, utan även att enahanda bör vara förhållandet, om staten genom lag eller annan författning bemyndigat kommunen att bedriva verksamheten. Det kan icke vara rimligt att uppställa någon missbruksgaranti, då staten redan vid befallningen eller bemyndigandet måste anses hava prövat det befogade i att kommunen utsträcker sin verksamhet till det nya området¹. På det rent ekonomiska området är däremot missbruksgarantien av förnuftigt innehåll, och där kan ock den föreslagna tidsgränsen fullt ut tillämpas. Av lagtextens avfattning borde emellertid bestämmelsens begränsning till den ekonomiska förvaltningen framgå.

Förutsättningarna för gåvor av kommunala medel till enskilda personer hava erhållit sådan avfattning, att därav tydligt framgår, att i andra fall och i annan form sådant ej får äga rum. De angivna fallen äro dels efterskänkande av oguldna utskylder, dels ersättning till kommunala förtroendemän, dels ock, vilket är nytt, »inrättande av tjänstemannabefattning för förvaltnings- och verkställighetsbestyr, som eljest åligga stadens valda förtroendemän». Enligt förslaget skola beslut om dylika tjänstebefattningar göras beroende av att inrättandet »på grund av särskilda omständigheter finnes erforderligt och kostnaden icke överstiger vad kommunens ekonomiska bärkraft utan olägenhet medgiver», varjämte beslutet skall bliva föremål för materiell statskontroll genom underställning. Redan nu torde beslut om inrättande av tjänstebefattningar kräva Konungens befallningshavandes godkännande, enär ett dylikt beslut måste anses innebära påläggande av avgifter, vilka

¹ RÅ ref. 96/1920 uppvisar sålunda ett ohållbart resonemang.

fordra uttaxering för mer än fem år. Det föreslagna nya stadgandet giver emellertid Konungens befallningshavande en avsevärt vidsträcktare prövningsmöjlighet av beslutet än för närvarande. Denna icke obetydliga utsträckning av statsuppsikten torde emellertid endast kunna ernå nämnvärd effekt i småkommuner, medan den särskilt i de stora städerna lär komma att bli en tom form, enär de kommunala organen därstädes säkerligen hava avsevärt större förutsättningar än Konungens befallningshavande att vidtaga nödig prövning och därigenom också betydande möjligheter att, när det gäller dolda politiska belöningar, vilseleda Konungens befallningshavande. Det synes därför som det vanliga besvärsinstitutet sannolikt skulle vara en minst lika effektiv och då också tillräcklig form av statskontroll. Emellertid är beskrivningen på de tjänster, som här avses, väl vag. »Tjänstebefattning för vissa bestämda förvaltnings- och verkställighetsbestyr, vilkas utförande eljest åligger stadens valda förtroendemän», synes nämligen vara en bestämning, som kan innesluta överhuvud hela kommunalbyråkratien och allenast lämnar utanför kontrollen sådana omedelbara biträden till vederbörande ordförande, som omtalas på några ställen i de kommunala författningarna. Men med en dylik tolkningsmöjlighet kan bestämmelsen bli uppenbart hinderlig för kommunalförvaltningens självständighet.

En förändring, som till sist kan i förbigående nämnas, är, att ordförandens ordningsmakt utsträcks att omfatta befogenhet att utvisa ej blott som nu åhörare utan även fullmäktigledamöter.

I fjärde kapitlet hava enligt motiven »sammanförts bestämmelserna om ... kommunens allmänna verkställande organ». I den stadskommunala avdelningen har härunder hänförts även magistraten (stadsstyrelsen). Ehuru spörsmålet i detta sammanhang är av föga vikt, må dock framhållas, att magistraten, denna rena offentliga ämbetsmyndighet, ur kommunens synpunkt ett statligt kontrollorgan, icke kan anses utgöra något kommunalt organ, varför en uppdelning av bestämmelserna på två kapitel, ett om magistraten och stadsstyrelsen och ett om drätselkammaren och övriga verkställande organ, synes hava varit riktigare. En oklarhet i nuvarande lagtext, som tillåtits kvarstå, är avfattningen av stadgandet om magistratens prövningsbefogenhet. Enligt kommunalförordningen för stad skall magistraten vägra verkställighet, om den finner, att beslut »är stridande mot gällande författningar eller särskilda föreskrifter». Jämföres detta med de kommunala besvärsgrunderna, liknar det närmast denna: »står i strid mot allmän lag eller författning». Kan alltså magistraten ej vägra verkställighet på den grund, att beslut ej tillkommit i laga ordning o. s. v.? Om detta är fallet, synes full överensstämmelse i avfattningen böra åstadkommas mellan de båda paragraferna; är magistratens befogenhet vidsträcktare, bör detta klarare framgå av texten.

Av bestämmelserna i detta kapitel må i övrigt nämnas en ny föreskrift om ansvarigheten för ledamöter av administrativt organ:

om de, genom att överträda gällande lag eller andra föreskrifter eller eljest, uppsåtligen eller av vårdslöshet tillskynda kommunen skada, äro de, utöver det ansvar som enligt allmän lag kan ifrågakomma, underkastade solidariskt ersättningsansvar. För närvarande finnas härom endast bestämmelser i kommunalförordningen för landet § 55, enligt vilken ansvar föreligger pro rata parte; i den stadskommunala förordningen angives (i § 4) allenast ansvaret men ej dess omfattning. Den betydande skärpning av nämndledamöters ansvarighet, som sålunda föreslås, har icke erhållit någon närmare motivering. Det synes därför svårt att förstå, varför kommunens intresse skall så dominera över den enskildes, att en nämndledamot, som deltagit i ett felaktigt beslut, skall bliva skyldig att ersätta ej blott sin del utan även insolventa andra nämndledamöters. Kommunen torde nästan undantagslöst hava lättare att bära bördan än den enskilde, vadan någon anledning att öka hans belastning icke synes föreligga. En sådan åtgärd lär för övrigt knappast komma att främja benägenheten hos ekonomiskt vederhäftiga personer att åtaga sig kommunala uppdrag.

Nämnas må till sist att såsom avsägelsegrund av ledamotskap i kommunalnämnden upptages anställning »i allmän tjänst». Detta är visserligen en utmärkt, sammanfattande beteckning på statlig och kommunal tjänst, men det kan vara tveksamt, vad uttrycket ytterligare innefattar. Skall det tolkas i överensstämmelse med SL 25: 22¹? Det synes, som om i en kommunalförfattning borde väljas en distinktare avfattning, vilken undviker antydda tolkningssvårigheter och uppräknar de kategorier av allmän tjänst, varom fråga är.

Bestämmelserna i femte kapitlet »om kommunens (stadens) driftsel» inledas av stadgandet om stafförslaget. Bland där företagna jämkningar må nämnas föreskrift, att i utgiftsförslaget skall upptagas löpande årets beräknade brist. Brist eller behållning kan upptagas enligt föregående års räkenskaper. Anledning härtill är, att det flerstädes är brukligt, att en för ett år uppkommen behållning tages i anspråk först för andra följande året. Vidare har uttrycket »alla då redan för kommunalbehov beviljade anslag, som under det nästföljande året förfalla till uppbörd» ändrats till »alla redan bestämda kommunen tillkommande utskylder, som förfalla till uppbörd under det nästföljande året». Ifrågavarande, om äldre kommunala förhållanden minnande bestämmelse, vilken numera torde sakna nämnvärd tillämplighet, synes emellertid kunna avfattas på ett sätt, som bättre ådagalägger, vad som åsyftas, och benämnas »redan till uttaxering beslutade avgifter» eller dylikt, varigenom ock överensstämmelse med andra delar av kommunallagen skulle ernås.

Revisorsval skall avse nästföljande år, varigenom alltså revisorerna ej som nu komma att arbeta i efterhand utan kunna följa förvaltningens arbete; att detta skulle möjliggöras har varit ett gammalt kommunalt önskemål. Bestämmelsen, att revisorsval skall avse föl-

¹ Jfr Sundberg, i Svensk Juristtidning 1928, sid. 129 ff.

jande år, är enligt förslaget ovillkorlig, enär valfrihet i detta hänseende av herr Hammarskjöld säkerligen med rätta befarats kunna medföra misstag och svårigheter. Såsom motivering har också framhållits möjligheten för vederbörande nämnd att rådföra sig med revisorerna. Denna möjlighet synes emellertid lätt kunna leda till att revisorerna genom förhandsgodkännande faktiskt bindas i sin prövningsrätt eller att de också utvecklas till en överinstans inom kommunalförvaltningen, vilken faktiskt dirigerar besluten men själv saknar allt ansvar. Bestämmelser till bibehållande av maktfördelningen mellan nämnder och deras revisorer synas följaktligen vara ett nödvändigt komplement till en dylik reform. Ifråga om dechargebeslutet har gällande summariska och ofullständiga föreskrift, att fullmäktige äga avgöra, »huruvida anmärkning må förfalla eller laglig åtgärd för bevakande av stadens rätt vidtagas skall», kompletterats med ledning av det nuvarande landskommunala stadgandet och på ett sätt, som omedelbart är tillämpligt å dechargefrågans vanliga form, »beviljas ansvarsfrihet?»: »varder talan å förvaltningen under den tid revisionsberättelsen avser ej anställd inom ett år från det berättelsen framlades ... vare så ansett; som om ansvarsfrihet blivit beviljad». Även säges uttryckligen att, där ansvarsfrihet beviljats, talan på grund av brottslig handling kan föras, så framt ej ansvarsfriheten »uppenbarligen avsett denna handling».

Beträffande bestämmelserna i sjätte kapitlet »*om skattskyldighet och uppbörd*» må nämnas, att anmärkningar mot debiterings- och uppbördslängden skola få framställas av en var kommunmedlem i stället för som för närvarande allenast av de skattskyldiga medlemmarna. Mot denna utvidgning måste invändas, att de icke-skattskyldiga kommunalmedlemmarna sakna varje även teoretiskt framdeducerbart intresse av andras debitering. Anmärkningsrätten borde emellertid kunna inskränkas till vederbörandes egen debitering. Ätminstone i städerna synes nämligen något behov av allmänhetens biträde i det numera ganska krångliga debiteringsarbetet knappast föreligga. — Föreskrift har lämnats om landskommunal uppbördsstämmas kungörande, men bland kungörelsesätten har ej upptagits det numera, näst införandet å själva debetsedlarna, effektivaste: tidningsannonsering. — En ny men med praxis överensstämmande bestämmelse har införts, enligt vilken ändring av taxering skall åtföljas av ändring av lagakraftvunnen debitering med rätt för vederbörande att framställa anmärkning mot nydebiteringen, ävensom att skattskyldig skall äga rätt erhålla ränta å för mycket erlagt belopp. — Slutligen har det nuvarande felaktiga »avskrivningslängd» ändrats till »avkortningslängd»; det är nämligen här fråga om verkliga avkortningar, genom vilka fordringsrätten upphör. Indrivningsprovisionen har i överensstämmelse med uppbördsreglementet vid belopp över 25 kronor höjts från tre till sex procent.

I sjunde kapitlet finnas stadgandena »*om underställning och besvär*». I fråga om underställning under Kungl. Maj:t må framhållas, att jämte »upptagande av lån» i överensstämmelse med

praxis insatts jämväl »ingående av borgen», att bland avgifter å allmänna rörelsen även för landskommuns vidkommande upptagits hamnpenningar, och att villkoret om den underställningsfria lånerätten erhållit en ändrad avfattning, vilket numera torde vara av mindre betydelse, sedan stadgandet i år lämpats efter den nya kommunalskattelagen. Vad underställningen under Konungens befallningshavande angår har förut nämnts, att beslut om inrättande av vissa tjänstebefattningar kräva sådant godkännande. Det stadgas emellertid, att dylika beslut, »senast under det år besluten avse», skola bliva föremål för underställning. En tjänstebefattning inrättas ju för flera år och beslut om sådant inrättande »avser» alltså också flera år. Meningen kan ju ej vara, att beslutet varje år så länge befattningen finnes skall underställas; någon duglig tjänsteman torde ej heller kunna finna sig i så osäkra förhållanden, som härav skulle bliva följden. Men då är också avfattningen mindre klar.

Ett nytt moment har tillagts av innehåll, att alla anslagsbeslut, som förutsätta upplåning, skola underställas Konungens befallningshavande, vilken, där det efter inhämtade upplysningar om kommunens ekonomiska ställning finnes uppenbart, att upplåningen ej kan ske utan Kungl. Maj:ts tillstånd, äger förbjuda beslutets verkställande, innan sådant tillstånd erhållits. Anledningen till denna bestämmelse har varit, att från finansdepartementet framhållits, att svåra olägenheter vållats därav, att kommunerna begagnat den fria upplåningsrätten eller tillgängliga medel till bestridande preliminärt av utgifter, vilka sedermera i samband med beslut om amorteringslån komma under Kungl. Maj:ts prövning, varigenom sålunda denna prövning i realiteten prejudiceras.

Vad besvärstämmeleserna angår hava desamma i förslaget lämnats i stort sett orubbade. En förklaring har tillagts, att de skola tillämpas endast, när annat ej är särskilt föreskrivet, varigenom stundom förekommande statutkollisioner med därav följande osäkerhet undvikas. Besvärstiden i stad har vidare förlängts från nuvarande tjugo till trettio dagar. Detta accentuerar emellertid ytterligare den bristande överensstämmelsen mellan den allmänna och för övrigt ofrånkomliga praxis, som låter de kommunala besluten verkställas omedelbart efter justeringen, och kommunallagarnas indirekta verkställighetsförbud: »Försummar klaganden något av vad sålunda är vordet föreskrivet, må beslutet kunna gå i verkställighet». Förrän tiden för besvärns anförande och diarieutdrags ingivande utgått, kan försummandet ej konstateras, vadan alltså verkställighet ej förrän efter denna tid skulle kunna ske; anfördes besvär, skulle verkställighet ej få äga rum förrän dessa blivit prövade. I landstingslagen har gjorts ett ytterst blygsamt men också ytterst otillfredsställande försök att bringa texten i överensstämmelse med livets krav genom stadgandet: »Landstings beslut, som angår landstingsskatten, må oavsett besvär gå i verkställighet». Emellertid finnes det åtskilliga beslut, som lika oefftergivligt som skattesatsen ovillkorligen måste verkställas, om ej kommunalförvaltningen skall

stagnera¹. Det Hammarskjöldska förslaget har givetvis försmått att upptaga kommunalförfattningssakkunnigas palliativ. Önskvärt hade emellertid varit, om exigibilitetsgrundsatsen nått ett principiellt erkännande, enklast genom att de nyss anförda döda orden, »försummar etc.», strykas.

Sist i detta kapitel har intagits en ny paragraf med hänvisning i fråga om besvär över kommunalnämnds, respektive drätselkammarens beslut till de speciälförfattningar, enligt vilka ärendet handlagts. Bestämmelsen avser alltså självförvaltningsangelägenheter och är följaktligen given; den har ock sin motsvarighet i kommunalförordningen för landet. Vad stad angår hänvisas »i övrigt» till drätselkamarreglementet; dessutom erinras om magistratens och stadsstyrelsens överinseende. Men i den landskommunala avdelningen finnes i stället tillagt ett stadgande, enligt vilket »i övrigt» besvär över kommunalnämndens beslut får föras i det vanliga kommunala besvärsförfarandets ordning. Dock har i överensstämmelse med kyrkostämmoförordningen undantagits beslut, som allenast innefatta yttrande eller förslag. Emellertid synes det som om kommunalnämndens beslut inom den rent ekonomiska förvaltningen överhuvud borde undantagas från besvärsrätten. Det förde nämligen starkt kunna ifrågasättas, om kommunalnämnden såsom ekonomiskt förvaltningsorgan verkligen rättsligen förmår åstadkomma något, som kan betecknas såsom maktmissbruk. Drabbas den enskilde av ett faktiskt sådant från nämndens sida, kan han ju, då nämnden i ifrågasvarande hänseende handlar såsom ett privaträttsligt subjekts sysselman, i vanlig domstolsväg hävda sin rätt. Frågan om besvärsrätten över kommunalnämndens beslut såsom ekonomiskt förvaltningsorgan har också en annan sida. Det har förut framhållits den motsats, som består mellan lagtexten och praxis i fråga om besluts verkställbarhet. Göras nuvarande besvärsbestämmelser tillämpliga jämväl i fråga om kommunalnämnden, uppstår även för nämndens del ofrånkomligen frågan, när verkställbarheten inträder. Det torde icke behöva närmare utvecklas, att avvaktande av laga kraft och verkställighetens uppskjutande fjortiofyra dagar, eller vid besvär månader eller år, är rena orimligheter. Ett ytterligare skäl att undantaga de ekonomiska besluten synes vara, att besvärsbestämmelsen ej äger tillämpning å övriga kommunala förvaltningsorgans beslut.

Till sist må påpekas, att i smärre detaljhänseenden vidtagits förändringar, vilka någon gång synas vara av tvivelaktigt värde. Sålunda har i förtydligande syfte i stadgandet rörande den kommunala skattskyldigheten tillagts en förklaring av det kommunala medlemskapet: »... äger (stads-)kommunen beskattningsrätt över sina medlemmar, därunder inbegripna bolag och andra samfälligheter ...». Är ett dylikt förtydligande överhuvud av något praktiskt behov påkallat, vilket synes tvivelaktigt, torde dess plats vara i stadgandet om medlemskapet (kap. 1 § 6). — I avd. I, 1: 5 omtalas den kommunala

¹ Se härom närmare Sundberg, Besluts verkställbarhet enligt kommunalagarna. Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen III.

lagstiftningsrätten, d. v. s. kommunernas befogenhet att besluta kommunala ordnings- och dylika stadgar, varvid tillägges en erinran om »de stadgar, som kunna komma att gälla i följd av särskilda förordnanden», »såsom för stad», d. v. s. de s. k. stadsstadgorna. Här nämnes även brandordning, varvid dock må framhållas, att sådan enligt brandstadgans andra avdelning kan på grund av särskilt förordnande komma att finnas på landsbygden utan att den är »såsom för stad». — I stadgandet, att kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige, har tillagts en erinran om att underställning i vissa fall skall äga rum. Erinringen är onödig men dessutom oriktigt placerad, enär underställningen ej rör beslutanderätten, utan allenast beslutets verkställighet; Konungens befallningshavande får nämligen icke med stöd av denna sin provningsuppgift på något sätt ingripa i den kommunala beslutanderätten. — I avd. I, 1: 8 mom. 2 användes en egendomlig avfattning: »vill kommun . . . åt kommunalfullmäktige uppdraga beslutanderätt . . . vare det(!) gällande». — I, 2: 3 mom. 1 talar om »oskiftat dödsbo, bolag och annan samfällighet»; två rader senare i samma stycke har beteckningen ändrats till »konkursbo, oskiftat bo, bolag etc.». — Kommunalförordningarnas uttryck »åtta dagar» har i förslaget på vissa ställen (I, 3: 10, II, 2: 10) utbyts mot »det fullt otvetydiga 'minst en vecka'» medan på andra (I, 2: 9, II, 3: 9) det gamla tillåtits kvarstå. En dylik uttrycksväxling i samma författning synes olämplig. — Vidare må nämnas, att i beslutsbestämmelserna införts ett stadgande av detta innehåll: »vid val, vartill ej hänföres tjänstemans tillsättande», skiljer lotten. Det synes sannolikt, att vid tjänstemanstillsättning också omröstningen skall ske öppet, ty varför skall blott ordföranden behöva deklarerat, hur han röstat? Skall emellertid lagens mening vara, att dylikt beslut skall fattas öppet, bör förklaringen, att till val ej hänföres tjänstemans tillsättning, flyttas upp och fogas till huvudbestämmelsen om omröstningsättet, ej som nu anslutas till detaljbestämmelsen om förfarandet vid paria vota.

Såsom förut framhållits, hava bestämmelserna om val utbrutits ur kommunallagen och sammanförts med nuvarande vallag till en författning. I denna hava alltså kommit att samlas alla viktigare föreskrifter rörande politiska och kommunala val. Utanför nya vallagen stå allenast bestämmelserna om valsedelsförsändelser.

Vallagen har liksom kommunallagen indelats i avdelningar och kapitel, vilka senare även erhållit självständig paragrafering. Första avdelningen avhandlar val till första kammaren i närmaste överensstämmelse med gällande föreskrifter, dock hava nuvarande bestämmelser rörande elektorsval, vilka åberopa eller överensstämma med de kommunala föreskrifterna, ersatts med en allmän hänvisning till andra avdelningen. I denna hava nämligen sammanförts bestämmelserna »om val till riksdagens andra kammare samt av landstingsmän, elektor för utseende av ledamöter av riksdagens första kammare, kommunalfullmäktige, municipalfullmäktige och stadsfullmäktige».

Bland de vidtagna förändringarna må påpekas, att den i 1921 års lag med vissa föreskrifter i fråga om kommunala val medgivna friheten för magistraten att inom en valkrets anordna flera röstavgivningsställen slopats; äro sådana av behovet påkallade, måste valdistriktsindelning i nödig omfattning företagas, enär endast ett röstavgivningsställe får finnas i varje valdistrikt. I förslaget har vidare införts stadgande om valbetecknings tillåtlighet vid alla val, ej blott som nu vid kommunala; sådan valbeteckning skall alltid vara anbragt å valkuvertet. Avser en valsedel enligt sin valbeteckning annat val än det, varvid den avgivits, medför detta jämlikt förslaget i motsats mot för närvarande, att sedeln är ogill. Enligt nuvarande rätt räknas en sedel i ett valkuvert, vilket innehåller två likalydande valsedlar, varemot, om sedlarna äro flera, alla bliva ogiltiga; jämlikt förslaget skall även i sådant fall en sedel räknas. Vidare föreslås, att de i vallagen år 1927 införda reglerna om preliminär röstsammanräkning av valförrättaren i syfte att göra valresultatet snabbare känt skola utsträckas att gälla jämväl kommunala val. En väsentlig förändring är, att enligt förslaget all röstsammanräkning skall verkställas av Konungens befallningshavande. Anledningen härtill har varit dels likformighetsintresset, dels att därigenom valbesvärens handläggning i två instanser (Konungens befallningshavande och Kungl. Maj:t) skulle undvikas, dels ock slutligen att i följd av sammanräkningarnas relativa fåtalighet Konungens befallningshavande ägde större rutin än magistraten. Besvär över stadsfullmäktigval skola sålunda föras direkt hos Kungl. Maj:t.

Vad angår förslaget till lag om proportionellt valsätt vid vissa val inom landsting, å kommunalstämma m. m. överensstämmer det i huvudsak med 1913 års nu gällande stadga, allenast att någon uppräkning av de fall, då dylikt val skall äga rum, vilka fall ju angivas i kommunallagen och övriga allmänna kommunalförfattningar, ej längre förekommer. I lagen har ock införts en nu i kommunalförordningen för landet upptagen bestämmelse om möjlighet att uppskjuta sammanräkningen till annan dag.

I förslaget till lag om valsedelsförsändelser upptagas de bestämmelser, vilka, i vad angår riksdagsmannaval, för närvarande finnas i vallagen och i övrigt i lagen den 30 juni 1920 om rätt för vissa väljare att utan inställelse inför valförrättaren avgiva valsedel vid vissa kommunala val samt om behandling av valsedelsförsändelser. Lagen är uppdelad i tre kapitel med självständig paragrafering, det första om äkta makars valsedelsförsändelser, det andra om valsedelsförsändelser från väljare, som på grund av yrkes- eller tjänsteförpliktelse äro hindrade att inställa sig, och det tredje med vissa allmänna bestämmelser. Av bestämmelserna må påpekas, att hittillsvarande tvivelaktiga praxis, enligt vilken make äger avgiva valsedel för andra maken även i det fall, att han är röstberättigad i annat valdistrikt eller till och med i annan valkrets, blott han styrker sin rösträtt, genom en omredigering effektivt förhindrats.

De betänkandet bifogade förslagen till ändringar av kyrko-

stämcheförordningen, Stockholms kommunalförordning och landstingslagen sammanhånga med överflyttningen av valbestämmelserna till den allmänna vallagen.

Vidare har med hänsyn till att var och en av de nuvarande kommunalförordningarna och vallagen skola ersättas med mer än en ny lag, framlagts förslag till en särskild gemensam promulgationslag för de nya författningarna. Och till sist har utarbetats förslag till lag om kommunalfullmäktiges, municipalfullmäktiges och stadsfullmäktiges befogenhet m. m., enligt vilken »utan hinder av vad eljest må vara i lag eller författning stadgat kommunalfullmäktige, municipalfullmäktige och stadsfullmäktige samt deras ordförande skola äga den befogenhet, som för varje fall i kommunallagen sägs». Denna lag är avsedd att antagas såsom civillag, d. v. s. med tillämpning av regeringsformen § 87: 1 och sålunda efter lagrådets hörande. Anledningen till detta lagförslag är tvivelsmål, huruvida en i civillag meddelad bestämmelse kunde anses på giltigt sätt modifierad genom kommunallagstiftningen, vilken tillkommer enligt regeringsformen § 57 andra stycket, d. v. s. utan lagrådets hörande. Särskilt i den mån den svenska rätten börjar tillerkänna domstolarna prövningsrätt av lags grundlagsenlighet är en civillag av detta innehåll ofrånkomlig. Av dem, som anse denna domstolarnas kompetens såsom rättssäkerhetens fastaste värn, måste det förty hälsas med tillfredsställelse, om en dylik i viss mån präjudicerande lag bleve verklighet.

H. S.

Sveriges Riddarhus. Ridderskapet och adeln och dess riddarhus. Under redaktion av CARL HALLENDORFF. Stockholm. Aktiebolaget Historiska Förlaget.

På initiativ av direktör M. Flood, under redaktion av professor Carl Hallendorff och med medverkan av ett flertal författare av såväl adlig som ofrälse börd har Historiska Förlaget på riddarhusets tréhundraårsdag utgivit ett bokverk med ovanstående titel, som avser »att hugfästa och levandegöra vad Sveriges Riddarhus — institutionen och palatset — betytt i svensk historia». Minnesskriften, till vars finansiering även riddarhuset självt medverkat genom anslag, har blivit en volym av imponerande mått och ett praktverk med få likar. Boken är svår att manövrera, men i gengäld har den blivit en så mycket större fröjd för ögat. Den typografiska och illustrativa utstyrelsen synes ej lämna något övrigt att önska. Innehållet, som avser skilda ämnen och författats av flera, kan rimligtvis icke ha samma homogenitet. Vad som meddelas om riddarhusets enskilda styrelse, fonder, stiftelser och föreningar saknar ju vetenskaplig syftning, och mellan de vetenskapliga bidragen råder rätt stor olikhet i fråga om det intresse de förmå avvinna läsaren.

Den inledande uppsatsen, Sveriges riddarhus och riddarhus-

palatset i Stockholm, författad av redaktören själv, har sitt egentliga intresse genom det skarpa framhävande där göres av den roll, de parlamentariska lokaliteterna spela för det parlamentariska livet. Den är jämförlig om ock ej likvärdig med den, topografien spelar för krigiska förvecklingar. Förf. anför som exempel bänkmansinstitutionen under frihetstiden. Påpekandet är otvivelaktigt av intresse. Klarare bevis för rummets betydelse även för den högre politiken ha vi numera därutinnan, att de konsultativa statsrådets makt uti olika departement i viss mån lär bero därav, om dessa utflyttat från kanslihuset eller fortfarande där ha sin varelse.

Störst konstitutionellt intresse företer enligt anm:s mening den andra uppsatsen, benämnd »Riddarhusets förutsättningar och tillkomst» och författad av förste arkivarien d:r Bertil Boëthius. I varje fall är den mest principiellt lagd av alla och har de vidaste perspektiven. Den söker inställa det svenska riddarhuset i dess milieu, i det den ger en på senaste forskningsresultat baserad framställning av adelns olika utvecklingsfaser uti det land, som i detta sammanhang för oss har störst betydelse, Tyskland, och där-efter med sorgfälligt aktgivande på likheter och olikheter följer vår egen adels utveckling fram till och med riddarhusets tillkomst. Önskligt hade dock varit, att förf., som börjar sin framställning av den svenska adeln med att konstatera, att hos oss den ursprungliga folkadeln kvarlevde i allodial besittning av ättejorden, i sin exposé över den tyska adelns utveckling gått bortom feodalsystemet till den allodiala uradel, också Tyskland varit i besittning av. Anm., som tidigare liksom d:r Boëthius i anslutning till Gierke, ehuru icke med så stor lärdomsapparat, försökt sig på en framställning av den svenska aristokratiens utveckling i relation till den medeltida författningsutvecklingen överhuvud, annoterar med tillfredsställelse, i huru många stycken vi tänka lika och värdera lika. D:r B. framhäver med styrka, vad den svenska adeln betytt för rikets integritet och kronogodsets oavhänglighet, patriotisk självkänsla och konstitutionell frihet — både under medeltiden och under Vasatiden. Men — och därvid gå våra meningar i sär — den aristokratiska konstitutionalismen har enligt d:r B. »ej dugt att mura riket från grunden», ty dess yttersta mål var intet annat än immuniteten, säkrandet av privilegierna. Ett dylikt omdöme ter sig dock lindrigt talat egendomligt. Vad vilar vårt svenska rättssamhälle på för grundvalar om icke våra grundlagar, och vem har inlagt större förtjänst om deras, enkannerligen regeringsformens, tillkomst än just adeln från Erik Sparre — för att nu ej gå längre tillbaka — över Axel Oxenstierna, Clas Rålamb och Per Ribbing fram till Jakob Cederström. Och vill man se saken politiskt i stället för rättsligt, kan man än mindre våga påstå, att adeln intet högre mål haft än vidgandet och tryggandet av sina privilegier. Jag rekommenderar d:r B. till förnyat genomläsande de partier i Tunbergs framställning av Sveriges historia under den äldre medeltiden, som handla om våra första aristokratiska regeringar, förmyndarregeringarna för

resp. Birger Magnusson och Magnus Eriksson. Det är vackra betyg de få. Lägg särskilt märke till vad som säges om den senare. »Män skulle kanske väntat», heter det, »att den högaristokratiska förmyndarregeringen ej kunnat underlåta att i sin inre styrelse taga särskild hänsyn till de privilegierade ståndens intressen. Så synes dock i verkligheten icke ha varit förhållandet.» Vem har varit sämre anskrivnen inför det bildade historiska medvetandet än Bo Jonsson Grip? Holger Rosman har dock i sitt arbete om Bjärka-Säby och dess ägare på goda grunder gjort gällande, att för Bo Jonsson »det allmänna intresset var det som i första hand skulle tillgodoses — statsintresset iklätt den form, som enligt hans uppfattning var den bästa». Vill någon påstå, att Axel Oxenstierna var sämre patriot än Gustav Adolf? Om Karl XI:s förmyndarregering drev en politik, som blev riksfördärlig, så berodde detta icke främst på att den behärskades av adliga ståndintressen. Den rymde ju för övrigt inom sig en minoritet med vida statsmannavyer, som under Johan Gyllenstiernas ledning kunnat övertaga ledningen efter det franska systemets misslyckande, därest icke aristokratväldet blott varit ett provisorium. D:r B:s omdöme om den svenska adelns allmänna betydelse är icke rättvist och gör ett särskilt egendomligt intryck på den plats där det är fällt — i en minnesskrift över det svenska riddarhuset.

Också på en annan punkt vill anm. göra en gensägelse, ehuru av lindrigare slag. D:r B. låter greve- och friherrevärdigheternas införande till en del ha sin grund i de högadliga kretsarnas krav på socialt anseende och yttre pondus. Dylik feodal grannlåt överensstämmde dock föga med den svenska aristokratiens av d:r B. själv starkt framhävda karaktär av folkadel, och man tillskriver också ingen mindre än Axel Oxenstierna yttranden, som giva uttryck åt aversion för hela detta titelväsen. Härmed må nu förhålla sig huru som helst, initiativet utgår nu i alla fall från konungadömet. Det är också detta, som bär skulden för donationsväsendets urartning — vare detta sagt s. a. s. utanför programmet; när adeln själv under Kristinas minderårighet är i besittning av statsmakten, utdelar den ju, som Clason visat; endast en tiondedel så mycket i donationer för år som drottning Kristina själv.

Prof. Hallendorff inlåter sig i sitt stora bidrag, Lantmarskalken, icke på så stora principfrågor som d:r Boëthius i sitt. Det är riddarhusets överläggnings- och beslutsteknik, som däri blir föremål för skildring och analys. Avhandlingen är rik på intressanta iakttagelser av olika voteringsformer liksom på fina karakteristiker av skilda lantmarskalkstyper. Förf. drager emellertid in så mycket av själva materialet uti sin framställning av 1600-talets riddarhus, att den icke undgår att bli tröttande. Ibland vet man heller knappast, om det är formalia eller realia han intresserar sig för. Mera lättflytande är framställningen från och med frihetstiden, men för dessa senare tidsåldrar anser sig förf. icke ha något vidare nytt att komma med. Anm. finner dock skildringen av Gustav III:s försök att »inrama

ridderkapet och adeln i hovstaten» särskilt fängslande. Det är en ny variant av idén om »k. m:ts ständer».

Blott på en punkt har anm. en bestämd gensägelse att göra mot förf:s uppfattning, nämligen då det gäller det intryck, uppläsandet av ingressen till regeringsformen 1634 gjorde på ståndet. Protokollet berättar, att statssekreteraren Johan Adler Salvius hunnit till orden, att stadgan »skall härnäst evärdligen hållas», och tillägger: »och när han således den förste ingången opläsit hade och funne det ordet evig, tystnade de allesamman». Prof. Hallendorff menar sig förstå anledningen. »Den föreslagna regeringsformen var det fullbordande steget på den väg, som Karl IX slagit in på och Gustav Adolf målmedvetet fortsatt, att omdana den svenska statens ännu i mycket medeltida gestalt; i stället för ett jämförelsevis fritt och allenast genom tillfälliga överenskommelser reglerat förhållande mellan konungen och de ståndsvi sammanslutna undersåtarna skulle nu fastsättas en regelbundet bestående ämbetsmannastyrelse, där icke blott konungens person utan också de höga riksämbetsmännen och rådskollegiet svarade för konsekvens och sammanhang.» Anm. betvivlar icke, att riddarhuset känt tvekan inför tanken på att binda sina händer, men bestrider på det bestämdaste, att tanken på en rättslig normering av de olika statsorganens kompetens utgått från konungamakten. Ordet »evärdligen» fanns icke uti den lagtext, som rikskanslärn säger sig ha underställt konungens gillande, utan har inskjulits däri efter dennes död. Överhuvud ha redan under 1600-talets mitt starka tvivel uttalats, huruvida Gustav Adolf verkligen, såsom hans kanslär påstår, ens i huvudsak gillat regeringsformen. Axel Oxenstierna hade nog en viss svaghet för att presentera sin store konung som fader till hans egna älsklingsprojekt. Så motiverar han under början av Kristinas egen regering kansliets ledareställning därmed, att salig kungen så velat ha det, trots det att under dennes regering strävanden framträtt att ombilda de olika kollegierna till moderna departement. I varje fall vittna de tidigaste utkasterna till regeringsform om att Gustav Adolf icke velat genom densamma binda sina egna händer. Vad Karl IX beträffar, ville han ju, när Erik Sparre 1594 framlade det förslag till regeringsordning, som med rätta karakteriserats som en föregångare till 1634 års regeringsform, ej alls veta av någon ämbetsorganisation utan önskade bibehålla sin faders personliga regemente. Jag nöjer mig med att därvidlag hänvisa till vad Edén anför. När Karl XI därför 1680 genomdriver den förklaringen av ständerna, att regeringsformen blott bunde förmyndarregeringen men ej myndig konung, så befinner han sig i kontinuitet med sina företrädare ända från 1500-talet. Som bekant betraktas enväldets införande under Karl XI icke som en lagändring utan som en lagförklaring. Konungen tillerkändes den myndighet, som han haft alltid eller åtminstone sedan landslagens tillkomst och som endast av uppstudsiga undersåtar kunnat honom bestridas. En dylik ståndpunkt må icke betraktas som en juridisk konstruktion allenast utan rymmer

en god portion historisk verklighet. Sveriges konungar torde sedan småkungadömet upphörde ha betraktat sig som envåldskungar, d. v. s. som ensam innehavare av statsmakten. Den, som invänder, att de dock i stor utsträckning sökte sina ständers medverkan i statsarbetet — vad ju för övrigt även Karl XI gjorde —, hänvisas till Hjärnes ord: »den tanken låg fjärran från Gustav Vasa och hans ättlingar, att de bortgävo något av sin makt genom att nyttja sina tjänares råd och hjälp». Benämningen »k. m:ts ständer» skulle icke synts Vasarna betänklig. Tanken på en verklig konstitutionell makt-delning var dem främmande. Anm. tillåter sig att citera vad han själv skrivit: »Det är den svenska aristokratiens ära att under århundraden hava varit bärare av den moderna statsrättens stora tanke. Men konung och regeringsform voro fiender av begynnelsen.» Man må icke häremot invända, att också adeln ju 1634 ställer sig betänksam inför tanken på att lagbinda statsmakten. Det är blott riddarhuset, som tvekar. Rådet är från början anhängare av tanken och rycker snart både riddarhuset och de ofrälse stånden med sig: 1660 äro sedan råd och riddarhus lika ivriga för att regeringsformen skall binda även myndig konung.

Uti »Adeln som riksstånd under 1700- och 1800-talen» ger förste arkivarien d:r Erik Naumann för nämnda århundraden ungefär vad arkivarien Boëthius och prof. Hallendorff ge för 1600-talet: en framställning av ståndets sammansättning och verksamhetsformer. D:r N:s avhandling är dock för vart och ett av de tre tidevarv, han omspanner, alltigenom systematiskt uppbyggd. Den är resultatet av gedigen forskning och har åtskilligt nytt att bjuda. Särskilt intressant är vad förf. meddelar om 1800 års förslag till komplettering av 1626 års riddarhusordning. Den uppmärksamme läsaren känner igen vissa ordalag från vår nuvarande riksdagsordning §§ 52 och 60, vad jag icke vet förut ha påpekats. Till någon polemik inbjuder uppsatsen icke. Granskaren ber dock få påpeka, att förf. i sin framställning å sid. 366 sista stycket gör sig skyldig till en formell onöjaktighet, som omedelbart föranleder ett reellt missförstånd. Det bör heta »båda avdelningarna av riddarhusordningen». »De båda avdelningarna etc.» får en betydelse, som står i direkt strid med vad sedan meddelas.

D:r Carl Forsstrands uppsats, Riddarhuset som politisk och kulturell brännpunkt under 1700-talet, innehåller åtskilliga trevliga saker om riddarhustraktens topografi och till riddarhuspalatset lokaliserat kulturliv men försvarar ingalunda sin plats som författningpolitiskt bidrag. Det är väl i känslan av sin egen oförmåga att åstadkomma något i detta avseende värdefullt, som förf. citerar stora stycken i taget från allmänt tillgängliga arbeten av Malmström och Stavenow.

Vi ha härmed nämnt samtliga bidrag, som kunna komma i fråga för anmälan, ty de konsthistoriska och heraldiska bidragen falla ju helt utanför denna tidskrifts intressesfär. Att de författningshistoriska undersökningarna väl ensidigt sysselsätta sig med adelns över-

läggningsformer och efter tiden för riddarhusets tillkomst lämna privilegiefrågorna och de stora konstitutionella principstriderna å sido är att beklaga. Vad Sveriges riddarhus verkligen betytt i Sveriges historia får man trots givet löfte föga veta om. Vad som säges om adelns konstitutionella insats avser tiden före riddarhusets tillkomst och kan ej anses göra vår aristokrati full rättvisa. Knappast torde dock den jubilerande adeln själv ha känt denna brist. Ridderskapet och adeln har ju längesedan upphört att existera som politiskt stånd. Att nuvarande adelsgeneration då förlorat känningen med de konstitutionella ideal, för vilka fädren en gång kämpat, är föga att undra över. De äro ju längesedan förverkligade, och alla svenskar njuta helt tanklöst gott därav, vare sig de äro adelsmän eller ej.

Fredrik Lagerroth.

GEORG LANDBERG: *Fredsorganisation och maktpolitik, några drag ur den politiska pacifismens äldre historia.* Bokförlaget Natur och Kultur. Sthlm 1928.

Att den ännu icke ett decennium gamla men redan i det allmänna medvetandet såsom tämligen naturlig accepterade interstatliga organisationen för fredens bevarande har och måste ha en lång idéhistorisk och praktisk politisk utveckling bakom sig, är nog skäligen klart även för den stora allmänheten, men hur denna utveckling gestaltat sig, vilka svårigheter, som måst övervinnas under gångna tider, och vilka experiment, som gjorts, torde utgöra tämligen dunkla föreställningar hos de flesta. Det är därför ytterst välkommet, att docent Landberg gjort sig mödan att utarbeta och i en någorlunda populär form framlägga en översikt av detta intresseväckande och aktuella problem. Det är dock mera än en »populärvetenskaplig» framställning, som här bjudes, ty den är i väsentliga partier grundad på ingående källstudier, och då därtill kommer, att den veterligen är den första i svensk språkdräkt framlagda sammanfattningen av pacifismens historia och historien om det politiska organiserandet för freden, kan det måhända finnas anledning att inför denna tidskrifts läsare fästa uppmärksamheten på den.

Arbetet kan sägas innefatta tvenne huvuddelar, nämligen dels en översiktlig framställning av den politiska pacifismens äldre historia dels en mera utförlig, på källstudier grundad framställning av de försök, som gjordes efter Napoleonskrigen, att genom fördrag och konferenser bevara det tillkämpade fredstillståndet. Den förra avdelningen av arbetet framträder, som förf. säger i sitt förord, utan större anspråk, under det att han i den senare gjort mera självständiga undersökningar och därvid på vissa punkter hävdad en gent emot tidigare författare på detta område avvikande mening. Så t. ex. förefaller det, som om han skulle ha en något annan uppfattning av tsar Alexander och dennes olika inspiratörers betydelse

och även av vissa frågor i samband med den s. k. heliga alliansen, än vad som hävdas i W. A. Phillips: *The confederation of Europe, a study of the European alliance 1813—1823 . . .*, 2:d ed. 1920. Det har dock varit anmälaren omöjligt att bedöma, i vilken grad förf. här verkligen träffat det rätta och alltså korrigerat tidigare uppfattningar, men Landbergs framställning och synpunkter synas beaktansvärda.

Förf. börjar med att framhålla, att under antiken de stora världsväldenans uppkomst betydde en pacificering och detta blev i särskilt hög grad fallet genom utbyggandet av Imperium Romanum. Genom »pax romana» hade dåtidens västerländska kulturländer nått ett fredstillstånd. Men vid detta rikes sönderfall, kejsaridéns småningom bleknande betydelse och »territorialstaternas» uppkomst kom västerlandet i ett helt annat läge. Det gällde nu att finna en organisationsform för fredens bevarande mellan »suveräna» stater, alltså utan hjälp av en enhetlig statlig supremati såsom under antiken. Såsom incitament härvid bidrog dels kristendomens fredsideal dels önskan att försvara kristenheten och västerlandet mot turkarna.

Följden blev också, att ett flertal teoretiska utkast och praktiska försök med ett slags skiljedomsväsen gjordes redan under medeltidens sista århundraden. Vår egen medeltidshistoria har ju exempelvis många skiljedomsfördrag och liknande att uppvisa.

De praktiska försöken av större eller mindre omfång misslyckades dock förr eller senare. Förf. ger några exempel på dylika och följer därvid — såsom också i företalet påpekas — framställningen i Christian Langes stora arbete: *Histoire de l'internationalisme I* (Publications de l'Institut Nobel Norvégien 1919). Här finnas flera även för nutiden intresseväckande försök till skiljedomsavtal och fredsförbund framdragna ur glömskan. Som exempel kan nämnas kung Georg Poděbrads av Böhmen stora plan av år 1463 för ett europeiskt staternas förbund utan både påves och kejsares medverkan men i stället med iakttagande av alla medlemmarnas likvärdighet och med en i detalj utarbetad organisation. Det förefaller dock som om Lange (a. a. sid. 117) och därmed också förf. skulle avfärda kung Georg och hans försök väl summariskt. Lange synes mena, att Georg mera strävade efter egen makt och hämnd på påve och kejsare än efter en verklig fredsorganisation. Detta böhmiska projekt synes dock vara värt en viss uppmärksamhet, då det torde vara det första mera betydande verkliga organisationsförsök mellan likvärdiga stater, vilket gjorts för detta ändamål, även om den modärna tjeckiska nationella historieskrivningen kanske skjuter över målet vid sin framställning av kung Georg såsom föregångsman på detta område (se John Kapras: *The Peace League of George Poděbrad, King of Bohemia*, published by the Czecho-Slovak Foreigner's Office, Prague 1919).

Även den teoretiska spekuleringen och dess historia framställs av förf. i stora drag. Han har likväl ej alls själv gått in på någon närmare granskning och utredning av exempelvis »suveränitet» och

»interventionsrätt» eller deras inbördes förhållande. Han har dock givetvis ej kunnat undgå att beröra den motsättning mellan suveränitet och interventionsprincip, som fanns och ofta kom att utgöra ett brydsamt spörsmål vid fördragsunderhandlingarna. Men härvid förefaller det, som om förf. skulle ge en allt för summarisk eller snarare dunkel förklaring. Den torde nämligen ej blott vara svårbegriplig utan även vilseledande. Förf. påpekar (sid. 122, jfr sid. 150), att man ansåg sig kunna hävda bägge principerna samtidigt, och säger, att den »saken är förklarlig, om man erinrar sig det naturrättsliga åskådningssättet, som förutsatte ett rättstillstånd mellan de enskilda redan före samhällsbildningen». Någon ytterligare förklaring får man ej till detta oklara påstående, att det »naturrättsliga åskådningssättet» skulle kunna överbygga klyftan mellan kravet på »staternas absoluta frihet och oberoende» och »rätten till ingripande med maktmedel mot den [stat] som . . . hotade att störa freden».

Den senare avdelningen av arbetet inledes av en välskriven karakteristik av tsar Alexander och en redogörelse för hans idéer, varefter en rent historisk relation av Parisfrederna, Wienkongressen, 1815 års stormaktsförbund och de olika kongresserna följer. Framställningen föres, som naturligt är, fram till tsar Alexanders död 1825.

Hela detta parti av boken, för vars innehåll det ej finnes skäl att här närmare redogöra, skildrar ingående den s. k. heliga alliansens tidsperiod samt uppvisar på ett klart och övertygande sätt, vilka svävande former och vilket ofta oklart innehåll denna stormaktssammanslutning till fredens bevarande hade. Härav framgår ock tydligt de stora och avgörande olikheter, som äro rådande mellan »1815 års fredspolitik» och det nuvarande nationernas förbund, en olikhet, som det finnes all anledning att teckna sig till minnes.

Landberg har sökt och på det hela taget väl lyckats att i sitt arbete förena en populär och lättläst form med en vetenskaplig noggrannhet och en tillfyllestgörande dokumentering. Boken är värd uppmärksamhet och kan helt säkert komma till god användning vid den högre undervisningen.

G. H.

E. v. BECKERATH: *Wesen und Werden des fascistischen Staates*. Verlag Springer, Berlin 1927.

Den rikhaltiga litteraturen rörande den italienska fascismen präglas tämligen sällan av viljan, än mindre av förmågan till lidelsefri analys. Till de få arbeten, som fylla högt ställda krav på vetenskaplig objektivitet, hör otvivelaktigt det föreliggande. I sällsynt ringa grad är Beckeraths framställning färgad av politiska värdeföreställningar. Likväl består hans arbete icke i en torr och färglös redogörelse för det faktiska händelseförloppet, det utgör tvärtom en

livfull och av starkt personligt intresse buren skildring av de väsentliga faktorerna i fascismens utvecklingshistoria. På det knappa utrymmet av 155 sidor har författaren lyckats giva en klar och åskådlig bild av orsakerna till fascismens framträdande och seger samt av den fascistiska statens organisation, sådan den på sommaren 1927, då den grundläggande »korporativa» lagstiftningen genomförts, var gestaltad. I allmänhet har förf. måst nöja sig med att skissera utvecklingens huvuddrag, men på de avgörande punkterna har han icke försummat detaljerna. Knappast i något annat arbete torde fascismen ha gjorts till föremål för en samtidigt så levande, så genomtänkt och så objektiv undersökning.

I de första kapitlen redogöres för fascismens tidigare utveckling och förf. söker utreda de närmare och fjärrare orsakerna till rörelsens seger. Man fäster sig här särskilt vid analysen av sammanhanget mellan kommunism och fascism. Förf. gör, utan tvivel på goda grunder, gällande, att den kommunistiska rörelsen i Italien redan brutit samman, då fascismen framträdde som politisk maktfaktor. Fascismen har icke, såsom särskilt tidigare från fascistiskt håll gjorts gällande, räddat Italien från kommunismen, men väl har den tjänstgjort som koncentrationspunkt för de idéer och intressen, som känt sig hotade av den kommunistiska faran och efter de kommunistiska revoltförsökens misslyckande känt behov av samling kring nationella och konservativa ideal. Den starka kommunistiska rörelsen i Italien var sålunda den kanske viktigaste förutsättningen för fascismens utveckling. Med överlägsen skicklighet förstod den fascistiska ledaren att utnyttja reaktionen mot kommunismen, likaväl som missnöjet med fredsslutet och den växande oppositionen mot det i många stycken urartade parlamentariska systemet. Genom ett starkt hävdande av de nationella intressena och temperamentsfull kritik av det rådande systemet lyckades han, utan att binda sig vid något fast program, göra den politiska jordmånen beredd för marschen mot Rom.

Sedan fascismen erövrat statsmakten har den, betonar förf. skarpt, genomgått två väsentligt skilda utvecklingsfaser. Under den första perioden samarbetade fascisterna med andra parlamentariska partier, representanter för dessa intogs i kabinettet, och i stort sett förde Mussolini en moderat-konservativ politik, som framför allt siktade till landets finansiella sanering. Den för framtiden märkligaste reformen under denna period var 1924 års vallag, som tillförsäkrade det största partiet två tredjedelar av platserna inom parlamentet, och därigenom, i förbindelse med fascismens makt över statsförvaltningen, i själva verket tillförsäkrade partiet ett dominerande inflytande inom den nyvalda representationen; för att trygga genomförandet av denna lag måste halvt revolutionära medel tillgripas. Kort efter det nyvalen ägt rum på våren 1924 skedde mordet på Mateotti, oppositionen mot fascismen tillspetsades, och ett fortsatt samarbete med andra partier visade sig omöjligt. Efter en rad vare sig låtsade eller allvarligt menade försök att åstadkomma

samförstånd med de viktigaste oppositionspartierna beslöt då Mussolini på nyåret 1925 att fullständigt genomdriva den fascistiska diktaturen. Härmed börjar den nya äran i fascismens utveckling. All opposition undertryckes, genom en rad lagstiftningsåtgärder överföres den verkliga makten från parlamentet till ministären och inom denna till regeringschefen, staten och samhället omorganiserar i riktning mot absolut maktkoncentration hos det härskande partiet, som i sin tur endast blir ett smidigt redskap i partichefens hand. Krönet på denna utveckling är den korporativa lagstiftningen, varigenom i princip alla yrkesgrupper organiseras till under fascistisk ledning och statlig kontroll stående förband.

För den speciellt författningpolitiskt intresserade framstår det måhända som en brist, att förf. endast i största korthet redogör för de konstitutionella förändringar, som genomförts under fascismen, särskilt för de två lagar, som antogs på våren 1926 och som dels medförde, att regeringschefen erhöi en dominerande ställning såväl mot ministären i övrigt som mot parlamentet, dels att lagstiftningsmakten i realiteten i stor utsträckning frånrycktes parlamentet. Särskilt lagen av den 31 januari 1926, som ger regeringen rätt »att besluta rättsnormer» och som i själva verket helt kullkastar grunderna för den gamla författningens bestämmelser om lagstiftningsmakten, synes ha varit värd ett utförligare omnämnande. Däremot redogör förf. ingående för korporationslagstiftningen, vilken ju också är den ojämförligt mest originella och genomgripande nydaning, som åstadkommits under det nya systemet.

Den sakliga redogörelsen kompletteras oavslått med klargörande analyser av de teoretiska föreställningar, som knutits till fascismens praktiskt-politiska verksamhet och som småningom utkristalliserats i en slags auktoriserad fascistisk statsfilosofi. Dessa föreställningars heterogena ursprung och ofta motsägelsefulla karaktär betonas, samtidigt som deras betydelse som ideologiskt underlag för den härskande regimen framhålls. I grunden är det fascistiska statsidealet knappast förenligt med en utformad samhällsteori. I otaliga variationer har också dess ledare predikat satsen att handlingen, förändringen, livet stå över varje norm och att fascismen, i motsats till andra politiska rörelser, är av principiellt dynamisk karaktär. En redogörelse för förf:s instruktiva och träffande, av mästerskap i koncentrationens konst kännetecknade undersökningar rörande fascismens statsfilosofiska inställning kan här ej komma ifråga. Ovanstående rader ha endast velat fästa uppmärksamheten på ett arbete, som i sällsynt grad förenar politisk aktualitet med vetenskaplig grundlighet och mognad.

H. T.—n.

Till red. insända skrifter.

- Ekonomisk Tidskrift.* 1928. H. 4—5. Uppsala 1928.
- Finsk Kommunaltidskrift.* 1928. Nr. 3—5. Hfors 1928.
- Finsk Tidskrift för vittnerhet, vetenskap, konst och politik.* T. CV. H. I—III. Hfors 1928.
- Historisk Tidskrift.* 1928. H. 2. Sthlm 1928.
- Industria.* Årg. XXIV. Nr. 17—21. Sthlm 1928.
- Institut International d'Agriculture, Rome.* Bulletin de statistique agricole et commerciale. 1928. N:o 8—9. — *Revue Internationale d'Agriculture.* 1928. N:o 3. Rome 1928.
- International labour review.* Vol. XVIII. N:o 2—3. Genève 1928.
- Kommerciella Meddelanden.* Årg. 15. Nr. 15—19. Sthlm 1928.
- La Giustizia Penale.* Anno XXXIV. Fasc. 24—29. Roma 1928.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. XXIII. Nr. 32—41. Hfors 1928.
- Nationalekonomisk Tidskrift.* 1928. H. 4. Kbhvn 1928.
- Nordisk Försäkringstidskrift.* 1928. N:o 4. Sthlm 1928.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri.* 1928. H. 1—6. Sthlm 1928.
- Samling av anmälningar till sjukkasregistret.* 1927. Nr. 5. 1928. Nr. 2. Sthlm 1928.
- Samling av anmälningar till understödsföreningsregistret.* 1927. Nr. 5. 1928. Nr. 2. Sthlm 1928.
- Skandinaviska Kreditaktiebolaget.* Kvartalsskrift. 1928. Nr. 4. Sthlm 1928.
- Sociala Meddelanden.* 1928. Nr. 8—9. Sthlm 1928.
- Sociallagstiftning och socialt arbete i Sverige.* Utg. av K. Socialstyrelsen. Sthlm 1928. P. A. Norstedt & söner.
- Statistisk Månadsskrift.* Årg. XXIII. N:o 7—8. Sthlm 1928.
- Statistisk Årsbok för Göteborg.* 1928. Gtbg 1928.
- Sunt Förnuft.* Årg. VIII. Nr. 5—6. Sthlm 1928.
- Svensk Finanstidning.* Årg. VI. Nr. 46—52. Årg. VII. Nr. 1—3. Sthlm 1928.
- Svensk Juristtidning.* 1928. H. 5. Sthlm 1928.
- Svensk Tidskrift.* 1928. H. 6. Sthlm 1928.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* 1928. H. 5—6. Sthlm 1928.
- Tiden.* 1928. Nr. 5. Sthlm 1928.
- Tidskrift, utg. av Juridiska Föreningen i Finland.* 1928. H. 4. Hfors 1928.
- Weltwirtschaftliches Archiv.* Band 28. H. 2. Hamburg 1928.
- NYLANDER, YNGVE, 1698 års prickebok. En postal historisk-statistisk studie. (Meddelanden från Postmuseum. 9.) Sthlm 1928.
- REUTERSKIÖLD, C. A., Folkraft särskildt såsom svensk publik internationell rätt. Första delen. Uppsala 1928.
- THOT, LADISLAV, La riforma penale negli Stati Scandinavi con riferimento alla Storia ed alla Letteratura. (Särtryck ur Giustizia Penale.) Roma 1928.
- WICKSELL, KNUT, Föreläsningar i nationalekonomi. Del I. Teoretisk nationalekonomi. Häft. 1. Tredje upplagan. Lund 1928. C. W. K. Gleerups Förlag.

Försäkringsbolagen
"Skåne" och "Malmö"

Huvudkontor i Malmö

Brand=
Liv=
Olycksfalls=
Automobil=
och andra
Försäkringar

Den 1 januari 1928 ansvarade »Skåne» för

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

Den 1 januari 1928 utgjorde »Skånes»

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