

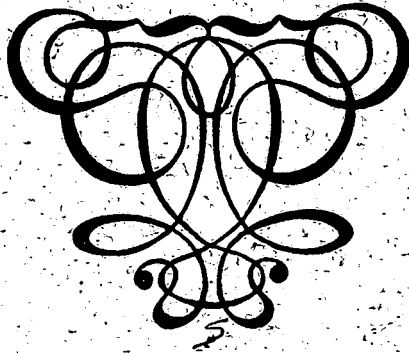
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

Karl Arvid Edin, 1930 års folkräkning. — Gunnar Häggbløf, Om representationen och utrikespolitiken i Frankrike. — Ejnar Smedberg, Tillfälliga utskotts återlämnande av motion. — Översikter och meddelanden: Parlamentarismens legala utformning i Lettland. Av A. Brusewitz. — Preliminärsammanräkningarna. Av H. Sundberg. — Finlands nya Riksdagsordning. Av R. Erich. — Litteraturgranskningar: A. Cazéjus, La constitution de la Lettonie. A. Rouzier, La constitution de la Lithuanie et le statut de Memel. E. Maddison u. O. Angelus, Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920. H. Rolnik, Die baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland und ihr Verfassungsrecht. Anm. av A. Brusewitz. — C. E. Hughes, The supreme court of the United States. L. Rogers, The American senate. P. De Witt Hasbrouck, Party government in the house of representatives. Anm. av H. Tingsten. — Fr. Lagerroth, Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Anm. av Gösta Boëthius.

ÅRG. 31

DECEMBER 1928

HÄFT. 5

LUND · STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION · LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50.

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

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

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

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

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

Lund i december 1928.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN.

Av Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen har utkommit:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. En kritisk studie över socialdemokratisk världsåskådning. 1920. Pris kr. 4:—
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånemarknaden. Studier i Lübecks pundtullsböcker och pundtullskvitton 1368—1369 och 1398—1400. 1922. Pris kr. 3: 50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3:—
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns öavsättlighet. En redogörelse för svensk praxis. 1925. Pris kr. 5:—
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. Några nationalekonomiska synpunkter. 1925. Pris kr. 1:—
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4: 50.
- VII. CURT RÖHTLIEB: Johan Rischerström. En studie i upplysningstidens tankeliiv. 1926. Pris kr. 1: 50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nädefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2: 75.
- IX. FRÉDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8:—
- X. GEÖRG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början och deras förberedelse i 1800-talets tidigare politiska tänkande. 1928. Pris kr. 12:—
- XI. FRÉDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10:—
- XII. BÖMGRÉN, GUNNAR: Sekretä utskottet 1723—1756. En rätthistorisk undersökning. 1928. Pris kr. 4: 50.

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

NY FÖLJD

UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

TRETTIOFÖRSTA ÅRGÅNGEN
(NY FÖLJD 10:DE ÅRG.)

1928



LUND - STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION - LUND

REDAKTION:
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE:

ROBERT MALMGREN

1

LUND
HÅKAN OHLSSONS BOKTRYCKERI
1928

INNEHÅLL.

UPPSATSER.

	Sid.
BRUSEWITZ, AXEL, Den polska diktaturens konstitutionella grundvalar	281
— —, Den tyska riksförfattningens typologiska byggnad	197
EDIN, KARL ARVID, 1930 års folkräkning	395
HARALDS, HJALMAR, Kansliet — anima regni	234, 300
HERLITZ, NILS, Juridisk och humanistisk statsvetenskap	121
HÄGGLÖF, GUNNAR, Om representationen och utrikespolitiken i Frankrike ...	433
HÖIJER, ERNST, Åldersfördelningen inom olika näringsgrenars befolkning	162
LAGERROTH, FREDRIK, Mantal och fyrk. Ett blad ur den kommunala försträttsfrågans historia	1
SCHARTAU, SIGURD, Riksdagsmannavalen i Malmö under frihetstiden	324
SMEDBERG, EINAR, Tillfälliga utskotts återlämnande av motion	469
TINGSTEN, HERBERT, Den konstitutionella fullmaktslagen i Belgien den 16 juli 1926	33
— —, Due-process-klausulen i det fjortonde tillägget till Förenta Staternas författning	146
VARENIUS, OTTO, Svensk budgeträtt	93

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

BRUSEWITZ, AXEL, Riksdagens ställning till utrikespolitiken. Preliminär utredning angående vissa grundlagsändringar	50
— —, Parlamentarismens legala utformning i Lettland	478
ERICH, R., Finlands nya Riksdagsordning (13 januari 1928)	488
HAGSTRÖM; BERTIL, Förslaget om tilläggsmandat vid andrakammarvalen	181
— —, Konstitutionella frågor vid 1928 års riksdag	259
— —, Kommunal författningsfrågor vid 1928 års riksdag	264
HJELMQVIST, B., Kelloggtraktaten	363
HOLM, SUNE, Några formfrågor vid 1928 års riksdag	358
MALMGREN, ROBERT, Ur Justitieombudsmannens ämbetsberättelse	73
NILSSON, J. E., Lettlands författning	172
SOHLMAN, R. R., Den fria staden Danzigs rättsliga ställning	344
SUNDBERG, HALVAR, Preliminärsammanräkningarna	485
Ledig befattning i Internationella Arbetsbyrån	365

LITTERATURGRANSKNINGAR.

V. BECKERATH, E., Wesen und Werden des fascistischen Staates. Anm. av <i>Herbert Tingsten</i>	392
BERLIN, KNUD, Udsigt over Forfatningsudviklingen i forskellige fremmede Lande. Anm. av <i>Axel Brusewitz</i>	191
BILLING, GOTTFRID, Anteckningar från riksdagar och kyrkomöten 1893—1906. Utgivna av Carl Hallendorff. Anm. av <i>E. Thermoenius</i>	267
CAZÉJUS, A., La constitution de la Lettonie (documents et commentaires). Anm. av <i>Axel Brusewitz</i>	498
DE WITT HASBROUCK, P., Party government in the house of representatives. Anm. av <i>Herbert Tingsten</i>	505
HUGHES, C. E., The supreme court of the United States, its foundation, methods and achievements. Anm. av <i>Herbert Tingsten</i>	504
KUYLENSTIERNA, CARL W. U., Hur det svenska statsmaskineriet arbetar. Anm. av <i>Gunnar Hesselén</i>	272
LAGERROTH, FREDRIK, Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskitte inom svensk statshushållning. Anm. av <i>Gösta Boëthius</i> ...	508
LANDBERG, GEORG, Fredsorganisation och maktpolitik, några drag ur den politiska pacifismens äldre historia. Anm. av <i>Gunnar Hesselén</i>	390
MADDISON, E., und ANGELUS, O., Das Grundgesetz des Freistaats Estland von 15 juni 1920. Anm. av <i>Axel Brusewitz</i>	498
NILSSON, J. E., Representationsproblemet genom tiderna. Anm. av <i>G. Heckscher</i>	189
ROGERS, L., The American senate. Anm. av <i>Herbert Tingsten</i>	505
ROLNIK, H., Die baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland und ihr Verfassungsrecht. Anm. av <i>Axel Brusewitz</i>	498
ROUZIER, A., La constitution de la Lithuanie et le statut de Memel (textes et commentaires). Anm. av <i>Axel Brusewitz</i>	498
STÄHLBERG, K. J., Parlamentarismen i Finlands statsförfattning. Anm. av <i>Axel Brusewitz</i>	77
THERMÆNIUS, EDVARD, Lantmannapartiet, dess uppkomst, organisation och tidigare utveckling. Akademisk avhandling. Anm. av <i>Gunnar Hesselén</i> ...	275
WIGFORSS, ERNST, Hur en svensk riksbudget blir till. Anm. av <i>Gunnar Hesselén</i>	272
Sveriges Riddarhus. Ridderskapet och adeln och dess riddarhus. Under redaktion av CARL HALLENDORFF. Anm. av <i>Fredrik Lagerroth</i>	385
Utredning och förslag rörande ändrade grunder för val och valbarhet till riksdagens första kammare, avgivna av 1926 års förstakammarsakkunniga. Anm. av <i>Robert Malmgren</i>	80
Yttrande och förslag angående revision av gällande förordningar om kommu- nalstyrelse på landet och i stad m. m. enligt nådigt uppdrag avgivna av HJ. L. HAMMARSKJÖLD. Anm. av <i>Halvar Sundberg</i>	367
Berättelse över Fahlbeckska Stiftelsens verksamhet år 1927	88

1930 ÅRS FOLKRÄKNING.

AV

FIL. D:R KARL ARVID EDIN.

De moderna folk- och yrkesräkningarna, framtidens, ännu mer än nutidens, ojämförligt viktigaste »primärstatistiska handlingar», ha till uppgift att åstadkomma en såvitt möjligt uttömmande *folk-materialinventering som grundval för en socialbiologisk folkbeskrivning, avsedd att giva en möjligast plastisk bild av de stora samhälls- och produktionsklassernas inbördes styrkeförhållanden*, med uppdelning efter en mängd inbördes kombinerade, noga fixerade ekonomisk-demografisk-biologiska kännetecken.

De uppgifter, som härvid i första rummet kunna tänkas komma ifråga, äro följande:

1) a) *huvud- och biyrke samt ställning inom yrket (företagare, med angivande av antal arbetare resp. anställda — eventuellt endast i schematiska grupper, exempelvis 0, 1, 2/5, 5/10 o. s. v. — eventuellt också av antal i företaget utnyttjade hästkrafter, med någon ytterst schematisk uppdelning, eller för jordägare resp. brukare av hektar odlad jord; anställda i olika grader, arbetare); b) samhällsklass eller bildningsgrad (»titel», eventuellt från förutvarande yrke, examen eller åtnjuten undervisning eller utbildning, makes eller faders yrke); c) jämte år för senaste »större» yrkesväxling (ev. övergång till f. d., till arbetsoduglighet eller långvarig arbetslöshet) resp. för första yrkesinträde och uppgift om detta sista resp. första yrke; d) samt för folkräkningsåret deklarerad inkomst (om möjligt med fördelning på huvud- och biyrken) och förmögenhet;*

2) *svårare kropps- och själslyte samt grad av svårare arbetsinvaliditet, dess orsak och vilket år den framträtt;*

3) *ras, nationalitet, språk och trossamfund*¹;

4) *födelseår* (för barn under 15 år också datum);

5) a) *civilstånd*, b) *även året, helst också datum, för sista civilståndsförändringen*, c) *ställning inom familjen resp. hushållet samt* d) *bostadsförhållanden* (rumsantal och antal inhyrande i bostadslägenheten, för förhyrda lägenheter ev. uppgift om årshyra, delvis som kontroll på inkomstuppgiften);

6) a) *bostads-, (tillfälliga) vistelse- och arbetsorter, för familje- resp. hushålls- och bostadsmedlemmarna* — vid bearbetningen sammanförda efter agglomerationstäthet i *stordistrikt*: för de större städer och övriga industrisamhällen, som bilda kärnan i större ekonomiska och trafiktekniska enheter, till »naturliga stordistrikt», med »en yttre förortskrans» av samhällen, vilkas övervägande arbetsort dessa städer äro, eller där förortsborna i varje fall resa in och ut på mycket kort tid (»Storstockholm», »Storgöteborg») — samt »*bostads(orts)-mobilitet*»: b) *födelseort* (ev. både »faktisk» och »rättslig») resp. c) *sista inflyttnings- och första avflyttningsår* (helst också datum) och resp. *omflyttningsorter* (»stordistrikt»), med angivande såvitt möjligt av d) *noggrann bostadsadress* (även för näst föregående bostad) och adress och beteckning på *arbetsstället* (»firman»).

Beträffande punkt 1) må här ytterligare understrykas, att en uppdelning av folkmängden efter *socialklasser*, för olika »provinser»

¹ Tvivelsutan skulle det vara ytterst betydelsefullt, om pålitlig självdeklaration i större utsträckning kunde göras om (ej blott konventionell) tillhörighet till *trossamfund* (ej blott katolik, jude, luteran utan även baptist, waldenströmare, pingstvän, christianscientist, konfessionslös etc.), men detta får väl kanske räknas till de fromma önskingarna; liksom deklaration av politisk partiståndpunkt (socialdemokrat, kommunist etc.) resp. ställning till nykterhetsfrågan (absolutist; organiserad, ej organiserad; ej absolutist), även om uppgiften gjordes aldrig så konfidentiell — eljes skulle onekligen socialdemokraters resp. kommunisters resp. baptisters resp. waldenströmarens resp. absolutisters speciella fruktsamhetstal (»barnbegränsning») och, i första rummet absolutisters, speciella dödstal (enligt identifieringsmetoden, se nedan) vara av största intresse. — Enligt 1920 års folkräkning, del II, sidd. 20/21, skulle svenska missionsförbundet (waldenströmarna) för år 1921 från sina distriktsföreståndare ha mottagit rapport om nära 111,000 församlingsmedlemmar, förutom att 129,000 barn undervisats i förbundets söndagskolor och 76,000 personer anslutit sig till dess ungdoms- och juniorsföreningar (särskilt hög frekvens för Värmland och Dalsland), medan motsvarande siffror för baptisterna voro 61,000 resp. 65,000 och 30,000.

och »stordistrikt», i kombination med ålder, civilstånd m. m., är en av varje modern folkräknings allra *viktigaste* uppgifter, i all synnerhet om den skall göras skickad att bli utgångspunkt för socialklassstudier över befolkningsrörelsen, samt betonas, att en *verklig socialklassbild är otänklig utan inkomstuppldelning* (såsom tydligt framgår ej minst av de högingressanta engelska experimenten vid 1911 resp. 1921 års folkräkningar), av största värde redan på grund av sin »mekaniska kontinuerlighet», *men att det vore önskvärt, att sådana yrken, där inkomstuppgifterna få anses vara speciellt otillförlitliga* (bland arbetarna exempelvis för sådana grupper, där nödiga kontrolluppgifter, t. ex. genom av arbetsgivare avgivna s. k. bevillningsuppgifter, saknas — såsom för byggnadsarbetare, som antingen få sin lön i klump »pr lag» eller i varje fall ständigt skifta arbetsgivare), särskilt utmärktes redan i primärmaterialet och att dessa grupper vid bearbetningen så vitt möjligt hölles i sär för sig¹, samt att »kombinerade företagareyrken» (för vilka just »kombinationen» är karakteristisk) så vitt möjligt särskilt utskildes, möjligen också arbetare med »odd jobs» samt »nödhjälpsarbetare» resp. »vagabonder»; måhända borde också hantverkare utan biträden, eller t. o. m. med endast ett biträde, särskiljas som en särskild arbetargrupp.

Vad som än kan vara att i detalj anmärka mot inkomststatistiken i 1920 års folkräkning, måste jag alltså dock betrakta dess upptagande på folkräkningsprogrammet som en av dettas allra största förtjänster, ja som en *ofrånkomlig* nyhet, som det under inga förhållanden kan få ifrågakomma att avskaffa vid en ny folkräkning². Det gäller endast att i möjligaste mån förbättra uppgiftskontrollen och smidigare anpassa bearbetningen efter materialets beskaffenhet. Man må väl också hoppas, att samhällets och de på grund av in-

¹ För hembiträderna har 1920 års inkomststatistik uppenbarligen i det hela misslyckats. För nästa folkräkning måste på ett avsevärt mera betryggande sätt sörjas för, att enhetliga föreskrifter i detta fall utges och efterföljas. — Genom en enkel föreskrift om, att å självdeklaration resp. bevillningsuppgift såvitt möjligt utsättes kyrkobokföringsort ⁸¹/₁₂ 1930, torde antalet i folkräkningsmaterialet ej identifierade kunna avsevärt nedbringas.

² I en artikel i *Svenska Dagbladet* för ⁹/₁₂ 1927 har jag, gentemot prof. Cassels bra nog negativa kritik mot inkomststatistiken i 1920 års folkräkning närmare utvecklat dessa synpunkter, vilka i decemberhäftet av *Statsvetenskaplig Tidskrift* årg. 1927 (sidd. 475/476) fått varmt understöd av prof. S. D. Wicksell.

komstkällans beskaffenhet (stats-, kommunal- eller fabriksanställning!) minst undertaxerades samfällda intressen i längden skola verka främjande av riktigare deklarerings även för andra grupper. I varje fall kan man ej gärna tänka sig, att en följande folkräkning skall behöva kämpa med i inkomstavseende så abnormt variabla och besvärliga förhållanden, särskilt med så olika »dyrhetsgrad» för olika geografiska områden, som 1920 års folkräkning.

Av utomordentligt värde för den demografiska forskningen är sålunda folkräkningens *tabellkombination av yrke med både ålder* (under 15 år, 15/20, 20/25, 25/30, 30/40, 40/50, 50/60, 60/70 och minst 70 år) och *inkomst* (ej uppgiven, under 1,000 kr., 1/2,000 kr., 2/3,000 kr., 3/4,000 kr., 4/6,000 kr., 6/10,000 kr. o. s. v.) för *yrkesverksamma män resp. kvinnor för vardera av fem landsbygdsgrupper, »provinser»* (Mälardalskapen, Vänerlandskapen, Östra Götaland, Skånelandskapen samt Nordsverige, d. v. s. Norrland och Dalarna), och *tre stadsgrupper* (Stockholm, övriga städer med minst 30,000 inv. och mindre städer). Det måste livligt beklagas, att ej också *civilståndet* inkomponerats i denna kombination. Nu har man endast en *fristående* civilståndskombination med kön, ålder, yrke och »provins» (samma grupper som för »inkomstkombinationen»). Ej minst ur fruktsamhetsstatistikens synpunkt hade det givetvis varit av största värde, om gifta kvinnors åldersfördelning — med resp. utan eget yrke — kunnat inkomponeras i tabellerna för deras män.

Men även dessa »provinser» kunna ej (i varje fall ej för 1920) behandlas som fullt »homogena ur dyrhetssynpunkt». I den mån olika yrken ur denna synpunkt äro olika sammansatta, även inom samma »provins», bli alltså jämförelser mellan inkomsttabellerna missvisande. Fråga kan väl vara, om man ej för 1930 rent av borde överväga införandet av någon slags »levnadskostnads- eller dyrortsindex» för varje något så när homogent (ej alltför litet) »indexområde» som »korrektionsfaktor» på varje individuell inkomstuppgift och lägga korrektionsresultaten (varvid hela rikets eller Stockholms index sattes lika med 100) till grund för inkomsttabelleringen. Det är ju egentligen knappast något annat än ett »jämförelsemått uttryckt i pengar» man vill ha fram med yrkesräkningens »sociala» inkomststatistik. Genom en dylik »indexvägning» skulle man

markera detta. Vill man *därjämte* använda denna inkomststatistik som finansstatistik, måste man naturligen *även* bearbeta originaluppgifterna. Efter vad jag förspott, torde socialstyrelsen under loppet av 1929 komma att uppgöra en ny »dyrortsgruppering». Dennes indextal kunde då läggas till grund för ett dylikt »korrektionsarbete».

Ur många synpunkter är det att livligt beklaga, att statistiska centralbyrån vid sitt folkräkningstabelleringsarbete ej ansett sig kunna gå längre i geografisk detalj än den gjort. En ingående geografisk uppdelning är för vårt land, med dess stora utsträckning från norr till söder och dess många säregna lokalegendomligheter, av största demografiska betydelse. Förmodligen har byråns återhållsamhet i första rummet motiverats av fruktan att ej få full valuta för användningen av hollerithmaskinerna, som nu för första gången använts vid en svensk folkräknings bearbetning. Men i den mån verkligt *trängande* uppdelningar härvid åsidosatts, måste övervägas, huruvida man ej offrat för mycket för den maskinella tekniken¹. Sålunda har man ej för 1920 (liksom för 1910) tabellerat kombinationen kön, ålder och civilstånd längre ner än till länen (med ett par undantag). Just i det ögonblick, då den äktenskapliga fruktsamhetens nedgång inom särskilt vissa landsdelar (»stockholms-typens» utbredning)² väcker allmän uppmärksamhet, är det högeligen beklagligt, att man på grund av detta steg tillbaka ej skall kunna kartlägga fruktsamhetsnedgången för smärre områden än länen (för tiden kring 1910 ha uppdelningar häradsvis som bekant gjorts till föremål för högeligen intresseväckande fruktsamhetsundersökningar av prof. S. D. Wicksell).

I detta sammanhang vill jag till diskussion upptaga frågan, om det ej vore lämpligt att för 1930 års folkräkning söka göra en någorlunda rikt kombinerad uppdelning av riket ej blott i »provinser» och län utan även i vad jag skulle vilja kalla »stordistrikt», med en viss minimifolkmängd, förslagsvis 25,000 inv.; dels »naturliga», bestående av en större stadskärna med omgivningar (se ovan sid.

¹ En hollerithexpert har emellertid framhållit för mig, att hollerithmaskinerna på sista tiden i hög grad fulländats, så att deras användning vid den nya folkräkningen ej på långt när i samma grad skulle lägga hinder i vägen för rikt förgrenad uppdelning (bl. a. genom avskaffande av »stoppkorten»).

² Se härom min uppsats *Vårt moderna befolkningsproblem* (i Sexuell hygien, Stockholm 1927).

396)¹, dels »bygder», bestående av smärre kommuner som kunde anses höra väl ihop, ej blott geografiskt utan även ekonomiskt-ågrariskt samt ur dyrhetssynpunkt (se ovan sid. 398) men till slut också ur rent demografisk synpunkt (fruktsamhet, dödlighet, omflyttning). Bearbetades befolkningsrörelsen för dessa områden var för sig (med användande av »identifieringsmetoden», se nedan!), skulle nya forskningsfält säkerligen med rikt utbyte kunna »djuplodas».

Jag tänker härvid ej minst på en annan av 1920 års folkräkningens märkliga tabellnyheter, nämligen kombinationen länsvis (och för de större städerna var för sig) av kön, ålder (i femårsgrupper), civilstånd och fördelning på inom resp. utom räkningskommunen födda, av vilken exempelvis framgått, att procentalen gifta män resp. kvinnor genomgående befunnits vara *högre* för de utom kommunen födda än för de infödda (särskilt i de yngre giftermålsbara åldrarna). Av tabellsammanställningar, jag gjort, framgår vidare (som ju var att vänta), att skillnaden i äktenskapsfrekvens länen emellan visserligen går i samma riktning för de i räkningskommunerna födda och för de inflyttade, *men att* den är mycket mer markerad för den förra befolkningsgruppen än för den senare, mer rörliga, som tydligen är att uppfatta som en selektion av de fysiskt och psykiskt bättre utvecklade och följaktligen också som en (länen emellan) mer homogen befolkningsmassa. Det är nu i hög grad intressant finna, att procentalen *utom* kommunen födda gifta kvinnor i fruktsamhetsåldrarna (av samtliga i kommunen räknade gifta i samma ålder) i stort sett hålla sig *lägre* i län med hög äktenskaplig fruktsamhet, än i län med låg. Det förefaller med andra ord, som om »*de inflyttade vore mer »vitala» än de infödda och därför gifte sig tidigare (och i större utsträckning), men tillika som om dessa livsdugligare element (vilka i stort sett torde vara mer ekonomiskt rationalistiskt betonade) kompenserade det tidigare giftermålet med en i förhållande till ekonomin mer genomförd barnbegränsning*»², ett förhållande som jag trots mig kunna direkt påvisa i min nedan

¹ Undantagsvis kan man tala om »naturliga» stordistrikt utan dylik »stads-kärna». Ett sådant är exempelvis Öland, med ungefär 28,000 invånare 1920. Däremot borde kanske Gotland, med nära 47,000 inv., uppdelas i två (med ungefär lika stor folkmängd, norra och södra häradet, med rätt avvikande demografisk typ).

² Citatet hämtat ur min ovan nämnda uppsats.

omnämnda fruktsamhetsundersökning för Storstockholm. Av en (nedan omnämnd) yrkesdödlighetsundersökning, jag verkställt för Sverige för åren 1921/22, har jag också tyckt mig kunna utleda, att *tuberkulosdödligheten under för övrigt lika förhållanden, i varje fall i 20-årsåldern, är lägre för inflyttade än för infödda*. Relativt hög äktenskapsfrekvens resp. *svag* äktenskaplig fruktsamhet och *svag* tuberkulosdödlighet skulle sålunda, *för området i sin helhet*, kunna förväntas för område med stark omflyttning (procent inflyttade), i jämförelse med område med *svag* omflyttning, även om bägge områdena voro fullt jämställda i ifrågavarande tre avseenden för *vardera* av de bägge befolkningsgrupperna, inom resp. utom räkningskommunen födda.

Av dessa utläggningar framgår den stora betydelsen av att beträffande »bostadsmobiliteten» *dels* kunna bringa befolkningsrörelsen i *direkt* relation till folkmängder med *samma* »mobilitetskaraktäristika», *dels* kunna utfinna så homogena och signifikativa »mobilitetsmått» som möjligt. Det första önskemålet kunde väl till en del utan alltför stor svårighet tillgodoses enbart genom en föreskrift, att födelseorten skulle anges i dödboks- och (för modern resp. fadern) i födelseboksutdragen, och tillfullo uppfyllas genom den nedan beskrivna identifieringsmetoden. Vad det andra önskemålet beträffar, så är det uppenbart, att det av statistiska centralbyrån använda »mobilitetsmättet», födelse utom resp. inom räkningskommunen, är ganska otillfredsställande, redan av det skälet att flyttningar mellan exempelvis Gotlands eller Skaraborgs läns många småkommuner eller mellan Stockholm och dess omgivningar ju på intet sätt kunna jämföras med flyttningar mellan Norrlands eller Dalarnas storkommuner¹. Ej minst i detta avseende skulle den av mig förordade stordistriktsgrupperingen vara av stor nytta, då hela distriktet lämpligen kunde räknas som »mobilitetsenhet» (och ut-

¹ Då nu den »faktiska nedkomstkommunen», ej den rättsliga (moderns »skrivningskommun»), vid folkräkningen antecknas som födelsekommun, må det ihågkommas, att en hel del »barnbördshusfödelse» i stigande utsträckning »fiktivt» öka de från städer till landsbygd »inflyttades» antal. Vid 1930 års folkräkning kunna dessa »fiktiva flyttningar» tänkas påverka talen rätt högt upp, på åldersskalan, varför jag anser frågan, om ej födelseorten då, åtminstone subsidiärt, borde anges med moderns skrivningsort, böra tagas under omprövning (se Folkräkningen 1920, del III, sid. 73*).

märkas som sådan redan i primärmaterialet), och om, såsom jag föreslagit i punkt 6), även sista inflyttningsår och -ort bli upptagna i 1930 års folkräkningsmaterial, finns det ju intet som hindrar, att man, åtminstone subsidiärt, också använder procenttalet under exempelvis åren 1926/30 inflyttade (från andra »stordistrikt») som »mobilitetsmått». Vilketdera måttet man än använder, kunde man supplera det genom gradering efter de omgivande avflyttningsdistriktens avlägsenhet (»närflyttning och fjärrflyttning», vilken gradering kunde tänkas ytterligare belysa de »inflyttades selektion»). — Den svenska befolkningsstatistiken står ju sedan länge vida över andra länders i det avseendet, att vi med betryggande pålitlighet och i samband med den »fortlöpande framskrivningen» av samtliga folkmängdsförskjutningar i detalj registrera ej blott den »yttre» utan även den »inre» omflyttningen.

I 1920 års folkräkningstabeller saknas all kombination för in-födda resp. inflyttade av ålder, civilstånd och yrken resp. inkomst. För 1930 års folkräkning borde en dylik för resp. »stordistrikt» ej alldeles få saknas. Särskilt skulle en grov inkomstfördelning för arbetare resp. ej-arbetare avsevärt bidra till belysning av den »rörliga befolkningens egenartade selektion», i all synnerhet om det på något sätt vore möjligt utskilja »de abnormt rörliga», »vagabonderna» (vilkas »rättsliga» omflyttningsfrekvens sannolikt vida understiger den »faktiska»). Huru skulle exempelvis ej ett studium över »mobiliteten» inom vardera av dessa grupper i åldrarna 20/40 år (ogifta resp. gifta), eller över inkomstfördelningen inom olika »mobilitetsgrader», löna sig, och vilket ljus skulle ej falla över nativitets-, dödlighets- resp. giftermålsstatistiken, om man, med tillhjälp av identifieringsmetoden, kunde studera deras frekvenstal (äktenskapliga resp. utomäktenskapliga fruktsamhetstalen etc.) för var och en av dessa delgrupper efter varierande »mobilitet».

Det säger sig självt, att »mobilitetsfrågans» behandling skulle avsevärt vinna i djup, om omflyttningarna i *hela* sitt demografiska samband — ej minst i direkt samband med vigslarna, som ju, särskilt för kvinnornas vidkommande, äro i hög grad »flyttningsbildande» — kunde göras till föremål för *direkt* statistisk mätning (ej blott den i folkräkningsögonblicket retrospektivt studerade »mobilitetsgraden»).

Beträffande punkt 5) på mitt uppgiftsschema vill jag anmärka, att införandet av giftermålsåret för gifta i 1920 års folkräkningsmaterial hör till de mycket betydelsefulla nyheterna i denna folkräkning, men tillika att det synes mig nästan ofattligt, huru man vid bearbetningen kunnat underlåta utnyttja denna nya uppgift till en tabellkombination med i varje fall hustruns ålder. För fruktsamhetsstatistiken hade det ju varit av utomordentligt värde att ha en sådan kombination, så mycket mer som födelseboksutdragen ju meddela densamma, varför man, om den funnits för folkmängden, med lätthet både för riket och för dess olika delar kunnat uträkna äktenskapliga fruktsamhetstal för olika hustruåldersgrupper för varje särskilt giftermålsår, av ett värde som knappast kan överskattas¹ — av min stockholmsundersökning (varom mera nedan) framgår bl. a., att särskilt de under krisåren ingångna arbetaräktenskapen redan efter helt kort tid uppvisa en extremt låg fruktsamhet. Som det nu är, ligger både folkräkningens tab. 11 i del III, med dess nakna uppdelning av de bestående äktenskapen efter vigselår för landsbygd resp. städer, och födelsestatistikens tabeller över kombinerad äktenskapsvaraktighet (under 1 år månadsvis, därefter från 2 till 20 år årsvis) och nedkomstålder (i femårsgrupper), likaledes för landsbygd resp. städer (Befolkningsrörelsen 1918/20 tab. 19), utan samband med varandra och sålunda utan egentligt värde för fruktsamhetsstatistiken. Kunde detta fel avhjälpas 1930 och ytterligare geografiska och sociala (inkomst för arbetare resp. ej-arbetare) kombinationer plus kombinationer med »mobilitetsgrad» utformas, borde man kunna få fram en i rent enastående grad »djuplodande» fruktsamhetsstatistik².

¹ Vid 1920 års norska folkräkning har man tabellerat denna dubbla uppdelning av giftermålsår och hustruålder; däremot saknas den förra uppdelningen i den norska födelsestatistiken (för åren 1916/18 har man bägge uppdelningarna var för sig). Se *Folkemängdens bevegelse* 1911/20 (1926) sidd. 49/51*.

² Kunna särskilt storstädernas inflyttade starkt mobila arbetarmassor betraktas som en selektion av de ur fruktsamhetssynpunkt synnerligen rationaliserade befolkningsgrupperna, torde prästerskapet med allt skäl få betraktas som en selektion av motsatt slag. En undersökning, jag verkställt på grundval av 1901 och 1914 års prästmatriklar, rörande prästerskapets fruktsamhets- (och dödlighets)förhållanden under årtiondet 1901/10 har dock visat, att den äktenskapliga fruktsamheten inom denna högtstående och homogena samt föga »rationaliserade» demografiska grupp under denna tid ej oväsentligt *understiger* alla svenska

Till sist skall i detta sammanhang rörande punkt 2), *lytes- och invaliditetsuppgift*, endast anmärkas, att dessa uppgifter, så som de svenska folkräkningarna hittills utförts, kunna betecknas såsom *deras kanske värdelösaste*, att en genomgripande, *systematisk förändring av hela folkräkningsmetoden på denna punkt är absolut nödvändig*, för att man skall kunna få en verklig inblick i de *socialbiologiska* klassernas sammansättning och rörelseriktningar, ej minst som komplement till inkomst- och yrkesfördelningen (de yrkes- resp. inkomstlösa underhållna, ev. *arbetsodugliga* resp. för längre tid arbetslösa vuxna, *vagabonderna; ärftlig arbetsoduglighet!*) och att en sådan förbättring av metoden med praktiskt taget fullt användbara resultat synes mig ligga inom räckhåll, särskilt syftande till ett väsentligt utbyggande och fördjupande av befolkningsrörelsens statistik, genom användande av identifieringsmetoden.

*

*

*

Det moderna samhället karakteriseras framförallt av, att det oavbrutet är underkastat *starka, djupgående förskjutningar i alla möjliga avseenden, ofta under längre tid i viss riktning* (»rörelseriktningen»), ej minst i fråga om själva »botten» för hela uppbyggnaden, där dylika förskjutningar få omvälvande betydelse, sådana som exempelvis på sista tiden de stora industriarbetar-massornas frivilliga barnbegränsning (»födelsekontrollen») i storstäderna. Det är under sådana förhållanden klart, att *folkräkningens statistiska bild ensam för sig, vore den ock aldrig så sinnrikt anordnad, särskilt med bästa utnyttjande av alla möjliga »retrospektiva» uppgifter, på intét sätt kan möjliggöra det djupare inträngande i det socialbiologiska samhällsförloppet som åsytas med all samhällsstatistik, utan härför erfordras dess komplettering.*

hustrurs (för åldrarna 20/25 resp. 25/30, 30/35, 35/40 och 40/45 år med 14,8 % resp. 0,6 %, 6,9 %, 21,2 % och 39,8 %), varav man möjligen kan draga den slutsatsen, att födelsekontroll i större utsträckning under denna tid näppeligen förekommit mer utbredd inom landets breda lager (så mycket mer som prästerna ju äro relativt starkt företrädade å landsbygden). En speciell fruktsamhetsundersökning för åren 1929/32 för å ena sidan prästerskapet och å den andra kommunikationstjänstemän (en homogen, starkt rationaliserad yrkesklass) vore högeligen önskvärd.

med tillhjälp av en rationellt lagd »befolkningsrörelsestatistik», detta ord taget i sin vidsträcktaste betydelse, men i första rummet avseende födelse- och dödlighetsstatistiken, varvid både befolkningsstillståndets och befolkningsrörelsens registrering böra vara så anordnade, att de ömsesidigt kunna till fulla utnyttja och kontrollera varandras uppgifter, till möjligast fullkomlig »konformitet», i första rummet genom den s. k. »identifieringsmetoden», som avser att göra folkräkningen till »den fasta punkten» för all fortlöpande registrering under den närmaste tiden.

Den svenska folkräkningen är ju själv som bekant i princip anordnad som ett enkelt bokslut på grundval av församlingsbokens slutna, fortlöpande registrering, något kontrollerad med tillhjälp av de »momentana» mantalsuppgifterna — med undantag för Stockholm, som (dessvärre skulle jag vilja säga) saknar församlingsböcker och bygger sin folkräkning uteslutande på rotemännens utdrag ur mantalsboken, varför naturligtvis dess yrkesuppgifter men också dess civilståndsuppgifter äro av delvis annat, de senare mindre kontrollerat, slag än rikets i övrigt. Det kunde alltså för Sveriges vidkommande utom Stockholm tyckas vara en överloppsgärning att över huvud diskutera »konformiteten» mellan exempelvis födelse- och dödsfallsregistreringens uppgifter å ena sidan och folkräkningens å den andra.

Men just beträffande den uppgift, som här står i förgrunden, nämligen yrket och »socialklassen» — såsom ovan framhållits en av den svenska folkräkningens svagaste uppgifter — är denna konformitet som bekant ej vidare god och svår att åstadkomma, då en rationell, fortlöpande registrering av yrkesväxlingen för hela befolkningen torde vara nära nog ogenomförbar. Församlingsbokens yrkesuppgift vid folkräkningstillfället är alltså antingen den uppgift, som någon gång lämnats i samband med inflyttning, gifte eller nedkomst (eller möjligen familjemedlems död), eller den som prästen vid folkräkningsutdragets utskrivande funnit lämplig, och väl då ofta den han övertagit från mantalsförteckningen. Det är emellertid självfallet, att yrkesbeteckningarna i folkräkningmaterialet konsekvent borde avse just folkräkningstillfället, och sådana kunna ej införskaffas annat än genom »momentan, levande räkning», d. v. s. genom direkta uppgifter på noga preciserat fråge-

schema (med fördelning på huvud- och biyrke m. m.) av yrkesutövarna själva, eventuellt förmedlade genom »räknare» (exempelvis bostadslägenhetsinnehavarna). Vid 1920 års i så många avseenden förtjänstfulla svenska yrkesräkning ha församlingsböckernas yrkesuppgifter i stor utsträckning kompletterats och reviderats (särskilt genom uppdelning på huvud- och biyrke) ej blott med mantalsuppgifterna (såsom var fallet redan 1910) utan framförallt med tillhjälp av de 1921 avgivna självdeklarationerna, vilkas inkomstuppgifter ju varit huvudkällan för folkräkningens inkomststatistik¹.

Alla möjligheter att komplettera vår ur rent demografisk synpunkt (ålder, civilstånd m. m.) så värdefulla fortlöpande registrering, »pappersräkning», med »moment av levande räkning», i alla de fall då sådant är önskligt och genomförbart, böra systematiskt tillvaratagas. *Det bör sålunda sörjas för, att 1930 års folkräkning blir på en gång »levande (själv)räkning», med alla en sådans förtjänster, och såsom förut »pappersräkning».*

De erforderliga momentanuppgifterna torde lämpligast avges å särskilt *folkräkningskortformulär*, med överskrift *Folkräkningsuppgifter för 31/12 1930*, ett för varje *bostadslägenhet* och därför namnundertecknat av bostadslägenhetsinnehavaren och benämnt *bostadskort* (för varje fastighet inneslutna i ett särskilt »fastighetskuvert» med fastighetsägarens namnunderskrift, som kontroll på att alla bebodda lägenheter äro med). *För varje i lägenheten boende person skulle en rad utfyllas med namn och specifikation av alla de sex räkningspunkter jag ovan upptagit (på lämpligt sätt modifierade), vilka specifikationer såvitt möjligt skulle ifyllas efter de i lägenheten boendes egna uppgifter, i varje fall om de ej äro familjemedlemmar. Dessa bostadskort borde lämpligen, åtminstone preliminärt, ifyllas avseende ställningen vid det nya årets ingång, men slutgiltigt avlämnas först i samband med inkomstsjälvdeklarationerna, för att kunna meddela hänvisning till, om dylik avlämnats för resp. personer.*

¹ Om förhållandet mellan 1) självdeklarationernas resp. taxeringslängdernas och »bevollningsuppgifternas» samt 2) mantalsblanketternas och 3) församlingsböckernas yrkesuppgifter. — de sista i viss mån reviderade under medverkan av särskilda *kommunalombud*, ett för varje särskilt *folkräkningsdistrikt* (flera sådana för varje kommun) — se 1920 års folkräkning, del V, sidd. 3/8.

För bostadskortets samtliga »bipersoner» skulle angivas, huruvida de åtnjutit egen inkomst samt huruvida någon av dem — eller eventuellt »huvudpersonen» själv — under folkräkningsåret åtnjutit »*väsentligt*» understöd av anhöriga, ev. i stället för arbetslön, resp. av kommunen¹. Skulle flere familjer eller »matlag» sambo i lägenheten, skola dessa givetvis tydligt hållas isär, och för vardera liksom för enstaka inhyrande anges vilka rumsutrymmen de disponera, om möjligt även om dessa dela rum med familjemedlemmar eller med tjänare (hembiträden). För tjänare borde noggrant anges, om de äro i tjänst hos bostadslägenhetsinnehavaren själv, ävensom såvitt möjligt om de av honom åtnjuta verklig lön (ej i själva verket äro »sämboende»), och om de dela rum med familjemedlemmar. Om tjänare i personlig tjänst, som endast upppassa *en* familj, *ej* bo i dennas lägenhet, bör anmärkning härom göras å familjens bostadskort (där ifrågasvarande tjänare alltså upptages, men med hänvisning till vederbörandes bostadsadress). För samtliga i lägenheten boende (ej minst för tjänarna) antecknas noggrant (närmare) släktskapsförhållande till *lägenhetsinnehavaren* — varmed helst bör betecknas den *person som ekonomiskt bär upp lägenheten* — resp. till familjehuvudpersonen. För varje personrad å bostadskortet skulle pastor anteckna resp. församlingsboks folio och rad (vilken beteckning även från kortet överföres till självdeklarationen) och kontrollera, att personraderna för alla personer, som ^{31/12} 1930 voro i församlingen skrivna, vederbörligen ifyllts (ev. med hänvisning till annat bostadskort).

Likaså borde lytes- resp. invaliditetsuppgift deklarerars å bostadskortet, men då dylik deklaration utan särskilda hjälpåtgärders vidtagande givetvis kan tänkas ske endast ytterst ofullständigt, måste härför förutsättas särskilda »*konfidentiella invaliditetstilläggsuppgifter*», vilka uppgifter, efter anlitande av bästa möjliga sakkunskap för formulärpunkternas både uppställande, ifyllande och granskning i statistiska centralbyrån (i likhet med inkomstsjälvdeklaratio-

¹ Det kan ifrågasättas, huruvida *ej självdeklaration år 1931 (för år 1930) kunde påbjudas för samtliga vuxna, som överhuvud »till övervägande del» själva försörja sig.* Självdeklarationsuppgifterna kunna i slutgiltigt skick (med ev. ändringar av prövningsnämnderna) näppeligen insändas till folkräkningsbyrån förrän (tidigast) i febr. 1932.

nera), skulle överföras å bostadskorten. Registerkort för samtliga personer i åldern 15/65 år, som under folkräkningsåret konstaterats vara behäftade med viss *minimiinvaliditet* (sgrad), ådragen exempelvis (utom av blindhet, dövstumhet och sinnessjukdom) av tuberkulos, ledgångsreumatism, barnförlamning, olycksfall, eller annan fysisk eller psykisk svårare skada eller lyte (förslagsvis minst 25 % eller 33 % invaliditet)¹, skulle under hela året 1930 ifyllas hos riks-försäkringsanstalten och pensionsstyrelsen, å sanatorier, hospital, fängelser, blind- och dövstumsinstitut, vanföoreanstalter och övriga vårdanstalter, som här kunde tänkas ifrågakomma, å barnbördshus, hos barnavårdsnämnder och ålderdomshem, livförsäkringsbolag och sjukkassor, ävensom hos läkarna landet runt, efter årets slut såvitt möjligt förses med uppgift om patienternas skrivningsorter ^{31/12} 1930 och på lämpligt sätt efter årsskiftet konfidentiellt över-sändas till tjänsteläkarna (stads- och provinsialläkarna) inom de distrikt, där resp. församlingar äro belägna². Dessa registerkort kunde lämpligen ges samma form som invaliditetstilläggsuppgifterna. I varje fall skulle de av tjänsteläkarna sammanarbetas för samtliga inom deras distrikt skrivna personer (eller personer som där vistas), till dylika tilläggsuppgifter och, efter genomgång av bostadskorten, av pastor förses med folio- och radhänvisning till församlingsböckerna. Till slut skulle tjänsteläkarna var för sitt distrikt göra en slutrevision av bostadskorten och invaliditetsuppgifterna och, särskilt i samband med granskning av de förras uppgifter om avgiven inkomstdeklaration resp. uppgifter om underhåll resp. om utbildning, efter bästa förmåga och med anlitande av all tillgänglig personalkännedom (ev. kommunalombud) söka *komplettera invalidi-*

¹ Det ungefärliga bestämmandet av *minimiinvaliditetsgraden* skulle givetvis vara en huvuduppgift för en sakkunnig läkarkommission, vars utlåtande lagts till grund för utförlig instruktion i samband med invaliditetsformulärets fastställande. Som *ej* invalid (i svårare grad, grad 0/25 %) kunde exempelvis anses vuxen man (eller åtminstone man i åldern 30/60 år), som (om *ej* rent tillfällig arbetslöshet tillstött) kan helt försörja familj om hustru och 4 minderåriga barn.

² Ett *tänkbart* (men *svårrealiserbart*) önskemål vore kanske också, att *konfidentiella uppgifter rörande svårare alkoholism* (med beskrivande av dess utveckling) gjordes till föremål för registrering. Svårare »asocialitet», ådagalagd exempelvis genom *lösdriveri* eller genom uppgift i straffregistret, eller t. o. m. genom *upprepade fylleri-förseelser*, kunde kanske också i detta sammanhang tänkas rapporteras.

tetsuppgifterna (speciellt för män i de arbetsdugliga åldrarna för vilka deklara-tionsuppgift saknas) och därefter översända primär-materialet till folkräkningsbyrån, där invaliditetsgradbeteckning-arna skulle undergå slutgiltigt fastställande.

Med ett sådant material borde man kunna komma ett gott stycke på väg till belysandet av de »socialbiologiska klasserna», särskilt ur familjesammansättningens och arvsinflytandets synpunkt, i all syn-nerhet om *alla levande barn upptagas å föräldrarnas bostadskort, givetvis med tydligt utmärkande av de frånvarande jämte uppgift* (såvitt möjligt) var de vistas och var i Sverige de vid folkräkningen voro skrivna, i senare fallet om möjligt med hänvisning till resp. bostadskort (liksom från detta till föräldrarnas). Genom en dylik anordning, vilken givetvis innebure en enastående kontroll gent-emet dubbelräkning, kunde man utan svårighet utreda exempelvis, huru många gossar i åldern 15/17 år, som komma på varje större socialklassföräldragrupp (av intresse i detta fall), och huru många av dessa gossar som åtnjuta högre undervisning (och av vilka huvud-slag), huru många som äro i förvärvsarbete, och huru många som äro mer eller mindre invalida (tuberkulos, intellektuell undermålig-het etc.). På detta material skulle med gott utbyte kunna uppbyg-gas en »intelligensmätningssstatistik» (eller kanske rättare »studie-anpassningsstatistik») för de stora socialklasserna, genom inhäm-tande exempelvis av skolbetygen för vårterminen 1931 (och genom lärjungarnas »identifiering» å föräldrarnas bostadskort ³¹/₁₂ 1930, varom mera nedan!).

Genom särskiljande av familjemedlemmarna å bostadskorten kunde dessa även användas som »familjekort». *Men för att dessa skulle få sin fulla betydelse för belysningen av »klassuppbyggnaden familjevis», borde uppgifterna utsträckas att omfatta också födelse- och dödsår, samt data, födelse- och dödsorter, för före ¹/₁ 1931 avlidna levande födda barn, i varje fall för yngre vid folkräkningstill-fället bestående äktenskap* (förslagsvis där kvinnan ännu ej fyllt 60 år, för av bägge parterna gemensamt födda barn; för övriga äktenskap endast summarisk uppgift om hela antalet levande födda och därav döda barn), om möjligt även för dessa med uppgifter om lyten. Ett önskemål, som jag här i varje fall vill uppställa till dis-kussion, vore att för varje i folkräkningen upptagen person, som

ej fyllt 30 år, å bostadskortet angåves även avliden faders yrke (och »ställning») och hans dödsår, samt att i varje fall för varje *kvinn*a, som ej fyllt 30 år, uppgift såvitt möjligt meddelades (eventuellt å den *konfidentiella tilläggsuppgiften*) om varje av henne utom äktenskapet (eller i andra äktenskap) levande fött barn, dess födelse- och ev. dödsår (med data och födelse- och dödsorter samt bostadshänvisningar) och övriga öden (adoption etc., moderns gifte med annan man än barnafadern) ¹.

*
*
*

Men därmed är jag inne på den viktiga och komplicerade *familjeregistreringsfrågan*, och skulle jag då vilja säga, att jag *icke kan tänka mig en verkligt rationell, biologiskt betonad befolkningsstatistik utan införande av systematisk, fortlöpande familjeregistrering* (i huvudsak efter württembergiskt mönster), igångsatt i samband med nästa folkräkning (eller helst redan året före, bl. a. för vinnande av god kontroll på folkräkningens barnuppgifter).

Idealet synes mig härvid vara, att ett *familjeregistreringskort* (typ. A) från och med $\frac{1}{1}$ 1930 utskrivs för varje vigsel i samband med dess införande i vigselboken och ett *ej-gift-moder-kort* (familjeregistreringstyp B) för varje utomäktenskaplig födelse i samband med dess införande i födelseboken, *i bägge fallen* med angivande av födelseår och födelseorter, år för föregående civilståndsförändringar, yrken m. m. för resp. parter, å vilka kort »alla efterföljande demografiska händelser under observationstiden» sedan automatiskt registreras samtidigt med deras införande i resp. registerböcker, sålunda hustruns (kvinnans) eller mannens död (och dödsorsak) resp. skilsmässa (typ A, och dess anledning etc.) resp. efterföljande giftermål (typ B. resp. A), barns födelse och död (samt dödsorsak) resp. giftermål (och döttrars utomäktenskapliga nedkomster) — med hänvisningar till resp. nya resp. äldre familjeregistreringskort — samt alla utflyttningar (även barns) till andra registreringsområden (dit kor-

¹ Om vilken rikedom av uppgifter våra barnavårdsnämnders handlingar, alls sedan 1917 års barnlagar $\frac{1}{1}$ 1918 trätt i kraft, inrymma för de utomäktenskapliga barnen har jag sökt ge en föreställning i *Den utomäktenskapliga fruktsamheten i Stockholm folkräkningåret 1920 och barnens öden fram till skolåldern (i Barn och Ungdom, häfte 1 årg. 1928)*.

ten automatiskt för båda registreringstyperna följa kvinnorna), jämte påtecknande överhuvud av alla kända uppgifter av intresse (såsom *dödförklaringar i utlandet*, namn- och yrkesförändringar). För ej-gift-moder-typen borde uppgifter också införas, om barnet står under barnavårdsman, med anteckning när och varför denne entledigats (ev. på grund av adoption), om barnets skrivnings- och vistelseort, om faderskap (okänt, datum för avtal eller dom resp. om underhållsbidragets storlek och om föräldrarnas inkomst) och om föräldrarna trolovat sig eller sambott samt till slut om eventuella grövre »defekter» eller »invaliditeter» hos parter och barn. Å typ B sammanföras såvitt möjligt samtliga av samma kvinna utomäktenskapligt födda barn. Dessa uppgifter aviseras genom barnavårdsnämnderna.

Bägge korttyperna »numreras» lämpligen med *dels* kvinnans födelseförsamlings namn (eller »signum»), födelseår och födelseboksfolio (och personrad), *dels* resp. folkräkningars skrivningsförsamlingars namn, församlingsboksfolio och personrad, familjeregistreringskort typ A *dessutom* med vigselförsamlingens namn och vigselbokens år och folio (och personrad). Har en kvinna dött, för vilken familjeregistrering förts, fortsätter denna om möjligt till mannens död. Så snart en »förbindelse slutgiltigt upplösts genom båda parternas försvinnande ur observation», borde registreringskortet i avskrift översändas till statistiska centralbyrån. Av båda typerna borde registreringen dock såvitt möjligt fortsätta, tills barnen fyllt 15 år eller dött.

Upprättandet av ett dylikt familjeregistreringskortsystem kan naturligen ej, förrän det varit i gång en rundlig tid, komma till sin fulla rätt; först efter ungefär 20 år (alltså 1950) för det *fulla* belysandet av fruktsamhetsförhållandena, med hänsyn tagen till kullens storlek och barnens ordningsnummer, nedkomstavståndens inverkan på barnadödligheten, m. m.; först efter ännu längre tid för belysandet av arvsinflytandena (»lungsotsåktenskap»). Men på en ej minst för Sverige, enkannerligen Stockholm, mycket viktig punkt — vars uppklarande erbjuder speciella statistisk-tekniska svårigheter — nämligen *de olika socialbiologiska klassernas utomäktenskapliga fruktsamhet och dess förhållande till den äktenskapliga (inom samma klasser), skulle dylik registrering utan tvivel*

redan från början bli till största hjälp¹, ej minst för åstadkommandet av en rationell uppdelning av de olika föräldraförbindelsegradationerna av utom- resp. inomäktenskaplig fruktsamhet, i 1) »barn i rent lösa förbindelser», eller åtminstone i förbindelser utan sammanflyttning, 2) barn i »fastare förbindelser» men utan tanke på äktenskap, på sin höjd legaliserade genom trolovning, («stockholmsäktenskap»), 3) barn födda i föräktenskapliga förbindelser, 4) barn avlade före men födda efter äktenskapets ingående och 5) »rent inomäktenskapliga barn»; av vilka grupp 3), kanske t. o. m. grupp 2), tvivelsutan etiskt och socialt sett stå grupp 4), ja t. o. m. grupp 5) närmare än grupp 1). Det säger sig självt, att man med gott utbyte kunde göra ytterligare uppdelningar, i 1) exempelvis utskilja barn med »okänd fader» resp. (även i 2) med fader (vid barnets avlelse resp. födelse), gift med annan än modern, i 2) gradation efter bostadssammansättens varaktighet och i 3) resp. 4) efter förbindelsens varaktighet fram till äktenskap; för alla grupperna med angivande av barnantal för varje förbindelse och med ytterligare uppdelning av barnen i sådana, som (ev. vid folkräkningstillfället) bo hos a) både fadern och modern, b) endast modern (resp. endast fadern), c) andra nära släktingar (i första rummet mor- eller farföräldrar), d) ej närskylda — för grupperna c) och d) med särskiljande av verkliga adoptiv- (eller foster)barn. Det säger sig självt, vilken betydelse en sådan kombinerad uppdelning (1/5 med a/d) skulle få exempelvis för uträknande av spädbarnsdödstal — ej ens för *samtliga* utomäktenskapligt födda kunna dylika tal av något värde för närvarande uträknas för landets olika delar (utan identifiering), redan på grund av att ett stort antal kort tid efter födelsen utskrivits till andra församlingar (i varje fall från Stockholm, se min ovan nämnda uppsats).

Tydligt är det »faktiska civilståndet», både för barn och för vuxna, i det moderna samhället ett nog så svårfixerat begrepp, som ingalunda täckes av det »rättsliga», varpå det stockholmska folkräkningsmaterialet för 1920, med dess sannskyldiga förbistring av överensstämmelser mellan mantalsuppgifterna och födelse-, vigsel-

¹ Att den kvinnliga parten vid båda registreringstyperna gjorts till »huvudperson» har naturligen endast berott på rent tekniskt-praktiska hänsyn, i första rummet »faderobefintligheten» för många utomäktenskapliga barn, men också den större betydelsen av det kvinnliga åldersfruktsamhetstalet.

skilsmäso- och inflyttningsregistrens uppgifter, erbjuder en god provkarta. Sålunda uppge sig frånskilda samt gifta, som någon tid levat tillsammans med annan kvinna (man) än hustrun (mannen), ej sällan som ogifta, eller också som gifta med den samboende kvinnan (mannen). Ogifta samboende uppge sig ibland som gifta o. s. v.

Ej minst för den rationella belysningen av fruktsamheten inom olika grupper av fastare förbindelser (grupperna 2 t. o. m. 5) samt av skilsmäsofrekvensen (i grupperna 3 t. o. m. 5), särskilt efter socialklasser, skulle det vara av största betydelse, om man å de för 1930 års folkräkning föreslagna bostadskorten kunde någorlunda effektivt utröna förekomsten ej blott av *faktisk (bostads)separation* (eller övergivande) utan även av *bostadssamboende* (med eller utan »rättslig skrivning som samboende») ¹ *mer eller mindre i de-fakto-äktenskap men utan giftermål* (»stockholmsäktenskap»). Ett dylikt utskiljande vid folkräkningen av de »faktiskt gifta resp. skilda», särskilt för storstäderna och de »naturliga stordistrikten», synes mig ingalunda ligga utom möjlighetens gränser, i all synnerhet om man med folkräkningen kombinerar en klokt anordnad bostadsundersökning ² och vid granskningen av bostadskorten särskilt uppmärksammar hushållerskor och tjänarinnor (särskilt med barn) utan egen inkomst hos ensamma män i de lägre socialklasserna.

Mycket svårt torde givetvis vara att få uppgifter om dylik *bostadssammanflyttning fortlöpande registrerade*, i familjeregistreringstyp B. Jag vill dock till *diskussion* upptaga frågan, om ej anmälningar om »bostadssammanflyttning som makar men utan önskan om äktenskap» kunde tänkas göras till barnavårdsnämnderna — som ju redan ha kännedom om ett mycket stort antal dylika sammanflyttningar — och där registreras i samband med familjeregistreringen av typ B, varigenom denna registrerings värde för belysningen särskilt av de »fasta förbindelsernas fruktsamhet» i högsta grad skulle ökas. Givetvis skulle dylika anmälningar aldrig kunna bli annat än frivilliga, men i den mån sådana förbindelser vila på ett åtminstone

¹ Ej minst i dylika fall är antecknande av vistelseorten, den faktiska bostadsadressen, av största betydelse.

² I samband med utförandet av 1911 års »bostadsbeskrivning» för Göteborg har jag lyckats få fram en dylik »samboendestatistik».

»subjektivt ideellt grundlag», kan det ju ej vara något parternas intresse att förtiga dem (kvinnan tituleras väl t. o. m. ofta »fru») — i varje fall ej inför barnavårdsnämnderna — och *i den mån de spela en (tilltagande) betydelsefull roll, blir det med nödvändighet ett samhällsintresse att redan från samboendets början kunna registrera dem*¹. En dylik registrering skulle sålunda ej innebära något som helst nytt organisationsarrangemang, endast utbyggnad (genom frivillig invänjning) av ett redan befintligt, och kunde för ingen del anses innebära någon slags uppmuntran till lösaktighet — en sak helt och hållet för sig är ju, att man ej utan grund kan fråga sig, varför ingående av *civiläktenskap* skall behöva vara så »betungande», och att man kan misstänka, att vederbörande endast önskat ingå »*proväktenskap*» av det lättupplösta slaget.

Hur som helst, och ej minst för beräkning av varjehanda »förstfödersketal» (över huvud resp. för olika »förbindelser») vore en dylik »sammanflyttningsstatistik» (t. o. m. om den ej på långt när vore fullständig) av största värde, såsom ovan anmärkts också som komplement till vigselstatistiken, enligt vilken vigselmedelåldrarna åtminstone för Stockholms lägsta socialklasser bli relativt höga på den grund, att förbindelsen ofta ej legaliseras förrän efter ett par barns födelse. Då trolovningens innebörd uppenbarligen undergått en betänklig förflackning, synes mig deklaration av bostadssammanflytning i varje fall vara av större betydelse för fruktsamhetsstatistiken än deklaration av trolovning; om man nu ej vill välja den knappast tänkbara utvägen att ge trolovningen en helt ny betydelse². — Arvsfrågan spelar väl ej så stor roll för de klasser, det här närmast är fråga om.

¹ I min ovan omnämnda undersökning rörande den utomäktenskapliga fruktsamheten i Stockholm har jag med förvåning trots mig kunna konstatera (sid. 22), att de *mer fasta "samboendeförbindelserna"* (»stockholmsäktenskapen») med barn 1920 varit relativt fåtaliga, men det låter sig ju i varje fall *tänka*, att födelsekontroll just i dessa förbindelser vunnit *relativt stark utbredning eller kanske snarare att nedkomster i dylika förbindelser efter barnavårdsmansinstitutionens inrättande relativt ofta lett till äktenskap* (för att slippa barnavårdsmännen). Å andra sidan har min undersökning givit ett nedslående intryck av, i huru ringa mån trolovnings ingående inom de lägre klasserna (ens efter tämligen rundlig betänketid) ledför till äktenskap (sid. 28).

² Enligt den nya giftermålsbalken, § 1, är ju »trolovning slutet, då man och kvinna med vittnen, ringväxling eller annorledes överenskommit att ingå äktenskap med varandra».

I detta sammanhang skulle jag vilja framföra det önskemålet, att barnavårdsdistriktet utvidgades till »stordistrikt», varje distrikt med en barnavårdsnämnd och en avlönad barnavårdskamrer (och behövt antal barnavårdsmän), på vilken all familjeregistrering av typ B lades. Om man ej vill riskera, att 1917 års storstilade barnavårdsorganisation blir en ren pappersorganisation med allt dess elände, måste i varje fall landsbygdens småförsamlingar sammanlösas till större områden, där kunniga, intresserade och ansedda personer för längre tid och mot rimlig avlöning kunna förvärfvas som barnavårdsmän¹. Ja, jag skulle ytterligare vilja ifrågasätta, att *hela familjeregistreringen, även av typ A, centraliserades stordistriktvis, under en barnavårdskamrer, som alltså också vore »familjeregistratör» för hela distriktet* och bosatt i dess huvudort, och som från alla dess församlingar mottog och förvarade registerkortet. *Denne till tystnadsplikt förbundne funktionär kunde då också vid folkräkningarna tjänstgöra som mellaninstans mellan statistiska centralbyrån (och ev. medicinalstyrelsen) å ena sidan och prästerna resp. läkarna å den andra och kunde sålunda i första hand mottaga och (enligt byråns föreskrift) granska folkräkningsmaterialet, ja kanske rent av fungera som en slags »överfolkräknare» för sitt område². Härigenom skulle en god förbindelse upprättas mellan den praktiska omvårdnaden av det nu mer än någonsin dyrbara barnmaterialet och det för detta måls vinnande oundgängliga registreringsarbetet.* Familjeregistratören skulle vid folkräkningarna ha till särskild uppgift att komplettera deras material med den fortlöpande familjeregistreringen och skulle i samband därmed översända alla »avslutade» registerkort (se ovan sid. 411 om detta ords betydelse) till statistiska centralbyrån i och för särskild bearbetning. — Man kunde sålunda tänka sig, att han i samband med 1930 års folkräkning kompletterade bostadskorten med familjeregistreringsuppgifter för åren 1930/32. — Han skulle

¹ Se om mina erfarenheter beträffande dessa småförsamlingar stockholmsundersökningen sid. 421.

² Stordistriktet skulle så uppdelas i flere smärre räkningsdistrikt, ev. flera för varje kommun, med var sitt kommunalombud, sin »räknare» (se ovan sid. 406 beträffande arrangemangen 1920), vilka i första hand insamlade och granskade bostadskorten. Denne överräknare kunde kanske också mottaga både inkomstsjälveklARATIONERNA och de »konfidentiella tilläggsuppgifterna».

också mottaga alla fortlöpande uppgifter rörande exempelvis ådömda straff, ådragen tuberkulos, sinnessjukdom etc., som kunde befinnas lämpligt föreskrivas. Av den undersökning, jag verkställt rörande 1920 års i Stockholm födda utomäktenskapliga barn, har framgått, att barnavårdsmännen för dessa barn sutto inne med ganska rikhaltiga uppgifter av detta slag, och överhuvud beträffande »grövre undermåligheter» (lösaktighet och syfilis, alkoholism etc., se sid. 422), av största betydelse för bedömandet av den nu så brännande frågan om förekommande av ej önskvärd avkomma (genom sterilisering). Tvivelsutan vore dylik kunskap av största värde även för de inomäktenskapliga förbindelserna (som ju för resten ofta endast utgöra en fortsättning på de utomäktenskapliga).

På grundval av allt detta material borde vart tionde år i samband med folkräkningen göras en *födelseefterundersökning* rörande någon lämplig födelseårgång, exempelvis föregående folkräkningsårs (alltså med stora kontrollmöjligheter i *bägge* folkräkningsmaterialen), ev. också nästföljande års, med uträknande av »överlevelsetal» (»uppväxttal») resp. dödstal i olika dödsorsaker och för olika »nedkomstavstånd» och »föräldraförbindelsegrupper», »legitimations»- resp. »adoptionstal» för lämpligt valda socialklasser resp. invaliditetsgrupper — vid 1930 års folkräkning alltså för 1920 års födelsekull, åtminstone försöksvis för representativa områden — och om möjligt i samband därmed en »*skolundersökning*» över dessa tioåringars intelligens- och hälsoförhållanden och ev. rörande anledningen till, att de ej gå i skola.

*

*

*

För åren 1931/32 skulle registreringsfunktionärerna för befolkningsrörelsen (präster) instrueras att vid registreringen av »fallen» efterhöra var ifrågavarande person (för nedkomster föräldrarna) hade sin bostad vid folkräkningstillfället, vilken uppgift, om vederbörande bott i församlingen, borde kontrolleras, varefter födelsekort, dödskort, vigselkort och skilsmässokort resp. emigrationskort skulle utskrivas, försedda med folio- och personradhänvisningar till församlingsboken, och korten kvartalsvis insändas till

statistiska centralbyrån, varvid hittills övliga uppgifter skulle utökas med uppgifter om barnaföräldrarnas, den dödas, den efterlevandes, de vigdas, frånskildas och emigrerades resp. födelseorter. För personer, som *efter* folkräkningen inflyttat från annan församling, skulle meddelande av pastor sändas till avflyttningförsamlingen och födelsekort etc., vederbörligen kompletterade, sändas till centralbyrån från den församling, där vederbörande bott vid folkräkningstillfället. För personer, som *efter* folkräkningen *immigrerat*, skulle korten naturligen insändas från immigrationsförsamlingen, jämte uppgift om immigrationen. För immigrationer borde immigrationskort utskrivas för året 1930, liksom för nedkomster födelsekort, och insändas till centralbyrån; såvida man ej föredrager att behålla dem till folkräkningen, för att i skrivningsförsamlingen identifiera dem i folkräkningsmaterialet. — Vore familjeregistrering genomförd, skulle hela denna procedur givetvis ofantligt underlättas och kortutskrivningarna kunna påläggas familjeregistratorerna, som t. o. m. kunde påteckna alla födelsekort etc. (mellan två folkräkningar) resp. bostadskorts nummer och signa, ja t. o. m. sammanföra alla familjeregistreringsuppgifter å bostads(familje)kortet, innan dessa avsändas till centralbyrån, med angivande av samtliga omflyttning- och yrkesväxlingsdata, så att det exakta antalet observationsdagar kunde uträknas; ett förfaringsätt som givetvis förutsätter en synnerligen *väl genomförd avisering mellan familjeregistratorerna* (och prästerna). — *Härmed skulle ofantligt mycket vara vunnet för möjliggörandet av den identifiering i folkräkningsmaterialet och därmed den konformitet mellan dettas yrkesuppgifter och befolkningsrörelsens, vilken är den absolut nödvändiga förutsättningen för åstadkommandet av en rationell yrkesfruktsamhets- resp. yrkesdödlighetsstatistik*¹.

De undersökningar, jag utfört rörande yrkes- och socialklassdödligheten i Sverige åren 1921/22 och rörande fruktsamheten inom olika socialklasser i Storstockholm åren 1919/22, ha visat, att man, även ehuru ingen av de »förberedande identifieringsåtgärder», jag

¹ Beträffande identifieringsmetodens användbarhet för *utomäktenskapliga yrkesfruktsamhetstals* framräknande för året *före* en folkräkning se min stockholmsundersökning för året 1920 (sidd. 8/16; observera särskilt diskussionen om de »tillfälliga yrkenas» och de inflyttades ev. underrepresentation vid folkräkningen

här rekommenderat, vidtagits, i Sverige kan uppnå praktiskt taget fullkomlig »konformitet» med folkräkningen (beträffande den senare undersökningen, tack vare mantalsregistret, bokstavlig konformitet, beträffande den förra på mindre än 3% när). Skulle jag även ha identifierat de under 1921/22 emigrerade, skulle jag ha fått fram nära nog »idealiska promilletal aktualiserade dödsrisker på yrkes- och socialgruppsriskmassor under observation». För fruktsamhetsundersökningen har jag genom identifiering av utflyttningar under åren 1921/22 från Storstockholm av de gifta paren i fruktsamhetsåldrarna för dessa år fått fram fullt »säkra intensitetstal», vilket är av största betydelse, då man möjligen kunde misstänka, att den lägre socialgrupp, som vid ett mer summariskt observationsförfarande uppvisar den lägsta inomäktenskapliga fruktsamheten, också skulle uppvisa den största utflyttningen och alltså — om ej observationssträckan efter folkräkningsdaton vederbörligen avklippes vid resp. utflyttningsdata — ge en »fiktivt överrepresenterad observationstid» och följaktligen i samma grad »fiktivt förminskad fruktsamhet»¹. För åren närmast 1930 års folkräkning skulle man med ovan av mig föreslagna anordningar helt och hållet besparas dessa tidsödande räkneprocuderer och hade endast att operera med bostads(familje)korterna för familjer, vilka gift sig senast ³¹/₁₂ 1930 och detta datum vore skrivna i resp. stordistrikt.

I den mån materialet för både befolkningsrörelsen och befolkningstillståndet, folkräkningen, är rikt »individualiserat», och i all synnerhet om bägge materialen föreligga på kort med nominativuppgifter och dessa kort för bägge uppsorteras efter samma synpunkter (för nedkomster i äktenskapet exempelvis i första rummet efter giftermålsår, i andra rummet efter faderns resp. moderns ålder och födelseort etc., vilken uppsortering i högsta grad underlättat min stockholmsundersökning), synes mig uppnådeligheten av ett

jämförd med årets »ideala observationsdagar», vilka möjligen kunde tänkas framräknas på familjeregistreringens grundval). Vad yrkesdödligheten beträffar, kan den, för året före folkräkningen givetvis endast framräknas för folkräkningens bipersoner (= hustrur resp. barn). I ännu högre grad gäller detta om »socialklassdödligheten» (inkomst i kombination med yrke).

¹ I själva verket uppvisa de lägre klasserna närmast lägre utflyttningsfrekvens än de högre — i bägge fallen är skillnaden mellan »netto- och bruttoobservations-tiden» på sin höjd ett par procent.

praktiskt taget fullgott identifieringsresultat även för länder, vilka ej som Sverige åtnjuta förmånen av »sluten befolkningsregistrering» (även av den inre omflyttningen), ligga inom gott räckhåll, i all synnerhet givetvis om bostadsadressen vid folkräkningstillfället, såsom ovan föreslagits, efterfrågas vid registreringstillfället och döds- resp. födelsekortet läggas på räkningsdistrikten. Och för övrigt, vad hindrar, att man för de »ej identifierades» vidkommande kompletterar denna den enda verkligt tillfredsställande metoden med den gamla och alltså sorterar upp dessa dödsfall resp. nedkomster på resp. yrkesgrupper i folkräkningen efter döds- resp. födelsekortens ursprungliga yrkesuppgifter, naturligen under strängt särskiljande av detta material från det »identifierade». Största delen av dessa »ej identifierade» dödsfall (resp. nedkomster) torde tillhöra de lägsta klasserna, vilka med den metod, som hittills använts i den officiella yrkesdödlighetsstatistiken (den engelska!), säkerligen fått i högre grad »fiktivt förhöjda dödstal», än de kunde tänkas få med den här föreslagna.

Under alla förhållanden är »identifieringsmetoden» alltså den enda bärkraftiga, vare sig det gäller en yrkesdödlighets- eller en yrkesfruktsamhetsundersökning. Vad dödlighetsstatistiken beträffar, har jag funnit ett eklatant »negativt bevis» i de meddelanden, som chefen för Norges statistiska centralbyrå, dr. Gunnar Jahn, lämnat vid nordiska statistiska mötet i Stockholm i föredrag den 28 sept. 1927 rörande en av honom ledd officiell (ännu ej publicerad) norsk yrkesdödlighetsundersökning för åren 1919/22, vilken säkerligen kommer att kunna karakteriseras som den hittills bäst genomtänkta yrkesdödlighetsstatistiken för ett helt land, utan systematiskt användande av identifieringsmetoden¹. Ur detta föredrag må citeras: »Resultatet er negativt, forsåvidt som det viser, at man ad denne vei — en sammenstilling av opgavene over døde efter livsstilling i folketellingen. og i folkemengdens bevegelse — neppe kan nå til meget verdifulde resultater. Så lenge konformitet i opgavene ikke er opnådd, vil der altid vaere større eller mindre feilkilder, som

¹ Mötets förhandlingar torde snart utkomma av trycket. Både vid diskussionen och i 1927 års decemberhäfte av *Statsvetenskaplig Tidskrift* (sidd. 459/460) har prof. S. D. Wicksell anslutit sig till mina, vid mötet framförda, synpunkter.

gjör at det bare er med ytterste varsomhed man har lov å trekke någon slutninger av de tall som beregnes.»

Det mest genomförda försöket att, på grundval enbart av ett folkräkningsmaterials retrospektiva uppgifter om yrke, makarnas ålder, äktenskapens varaktighet och hela antalet levande födda resp. vid folkräkningen kvarlevande barn i de »bestående äktenskapen», åstadkomma officiell socialklass- resp. yrkesfruktsamhetsstatistik, härstammar från den i samband med 1911 års engelska census utförda undersökningen *Fertility of marriage*, men då den frivilliga barnbegränsningen efter 1890-talet starkt tilltagit, och med mycket olika styrka för olika socialklasser, torde varje fruktsamhetsundersökning, som ej kan hålla korta, fixerade observationsperioder för olika områden isär för sig, vara av tämligen begränsat värde. För den nuvarande tiden med dess i hastig takt utbredda barnbegränsning, ej minst inom städernas arbetarmassor, gäller detta naturligen i ännu högre grad. Numera måste man nästan hålla de särskilda kalenderåren i sär för sig¹, helst också anteckna data för både äktenskapens ingående och nedkomsterna; och naturligen också barnens dödsår (och datum), om man vill uträkna barndöds-tal av värde².

De engelska retrospektiva folkräkningsuppgifterna torde för övrigt i många avseenden vara nog så tvivelaktiga, sålunda beträffande såväl antalet födda barn som giftermålsåren för de helt unga äktenskapen med föräktenskapliga barn — där man nog måste räkna med benägenhet att justera dessa siffror inbördes för att få in alla barnen inom äktenskapet — för att nu ej tala om de mycket gamla äktenskapen med deras många olikartade felkällor (utom-äktenskapliga dotterbarn räknade som egna o. s. v.). *Särskilt värt att observera är, att folkräkningens yrkesuppgifter för litet äldre äktenskap måste antagas giva en ganska felaktig bild av fruktsam-*

¹ Ett försök till fortlöpande yrkesfruktsamhetsstatistik för ett visst år har också i samband med samma folkräkning utförts för åren 1911 resp. 1912, då antalet inomäktenskapliga nedkomster efter faderns yrke (ej identifierade i folkräkningsmaterialet!) satts i relation till folkräkningens antal gifta män under 55 år i samma yrke.

² Se kapitlet *Differential fertility* och min kritik av den engelska census-metoden (i samband med den preliminära redogörelsen för stockholmsundersökningen) i *Proceedings of the World Population Conference in Geneva 1927* (London 1927), sidd. 129/212.

hetens socialklassmiljö, då ju vederbörande par under sin mest fruktsamma tid kunna ha tillhört en helt annan socialklass än vid folkräkningen (oftast väl en lägre klass). Man måste givetvis jämföra »likvärdiga fruktsamhetsperioder» för de olika socialklasserna. Folkräkningarnas retrospektiva uppgifter kunna ej undvaras, men de måste kontrolleras och kompletteras med befolkningsrörelsens identifierade nedkomstuppgifter, såsom ovan utvecklats.

Den av mig ovan motiverade dödlighets- och fruktsamhetsstatistiken för åren 1931/32 (den senare också för 1930, ev. t. o. m. om möjligt även för 1929) skulle sålunda, ej minst om goda invaliditetsuppgifter föreläge, kunna tänkas föra forskningen rörande de stora socialklassernas demografiskbiologiska grundval och rörelseriktningar ett gott stycke framåt, med Sverige i spetsen, såsom sig bör då man besinnar den svenska befolkningsstatistikens stolta anor och den svenska befolkningens, som det förefaller, i det hela förnämliga och i varje fall ytterst homogena raskaraktär. *Vårt land har nu dessutom den särskilda anledningen att gå i spetsen för dylika forskningar, att det fäst hela världens uppmärksamhet på sig genom sin exceptionellt låga (äktenskapliga) fruktsamhet.*

Mina forskningar rörande den äktenskapliga fruktsamheten inom Storstockholms stora socialklasser under åren 1919/22 synas ge vid handen, att häpnadsväckande förskjutningar — i all synnerhet naturligen under arbetslöshetsåren 1921/22 — i detta avseende ägt rum mellan arbetarklassen och de högre klasserna, särskilt för de äktenskap som ingåtts under krisåren 1916/18, så att arbetarklassen numer uppenbarligen kännetecknas av en avsevärt lägre fruktsamhet än de högre klasserna (hustrur under 40 år gifta 1916/18, vilkas män taxerats för minst 6,000 kr. inkomst för år 1920, uppvisade 1919/22 35% högre fruktsamhet än de lägre inkomsttagarnas; se min ovan anförda uppsats om den utomäktenskapliga fruktsamheten, sid. 19), ett förhållande vartill motstycke hittills ej påvisats för något enda större samhälle och som är av den betydelse, att det ensamt för sig till fullo kunde motivera de mest vittgående åtgärder för en verkligt rationell anordning av socialklassernas fruktsamhetsstatistik, d. v. s. systematiskt införande av identifieringsmetoden (och av familjeregistreringsmetoden). Då man med allt skäl kan förmoda, att den stockholmska (inomäktenskapliga) fruktsamhets-

relationen mellan de olika socialklasserna, åtminstone tills vidare, är ganska unik, även för svenska förhållanden, och att den särskilt ej kan tänkas ha motsvarighet i mer »gammaldags» områden med relativt stark fruktsamhet, har jag verkställt en liknande fruktsamhetsundersökning för Borås, som utmärker sig för stark fruktsamhet, trots de många yrkesverksamma textilarbetarhustrurna. Resultatet har blivit, att de hustrur i äktenskap ingångna 1916/18, som vid folkräkningen ej fyllt 40 år och vilkas män för 1920 taxerats för minst 4,000 kr. inkomst, under åren 1919/22 uppvisade en 15% lägre fruktsamhet än de lägre inkomsttagarnas (227 ‰ mot 268 ‰). De mer bemedlade stockholmska äktenskapen, som ingåtts åren 1916/18 (mannens inkomst minst 6,000 kr., inalles 27% av samtliga som gift sig dessa år), uppvisade 1919/22 en fruktsamhet, som understiger de mer bemedlades i Borås (mannens inkomst minst 4,000 kr., 29% av samtliga) med endast 13%, medan motsvarande procenttal för de mindre bemedlade är 46%, vilket, som ju vore att vänta, tyder på, att de högre klasserna på olika trakter äro mer homogena i detta avseende än de lägre (observera dock Stockholms mer än dubbelt större frekvens utomäktenskapliga barn).

Identifieringsmetoden kan nu givetvis på grund av sakens egen natur endast komma till användning för ett par kalenderår i samband med folkräkningarna. I den mån (ej blott omflyttningarna och civilståndsförändringarna utan även) »större yrkesväxlingar» kunde tänkas bli systematiskt och fortlöpande deklarerade och registrerade hos familjeregistratorerna — vilket väl tillsvidare är skäligen tveklöst, i varje fall så länge ej obligatorisk sjukförsäkring eller arbetslöshetsförsäkring införts — kunde familjeregistreringsmetoden tänkas komma till användning för något längre perioder (genom framskrivning av folkräkningarna). För en mer rationell socialklassuppdelning, i all synnerhet med inkomstuppgifter, är identifieringsmetoden givetvis den enda möjliga (ty att familjeregistratorerna skulle kunna år för år registrera inkomsterna får väl knappast anses vara tänkbart, om ock aldrig så önskvärt — till en viss grad kunde det naturligen ske för de utomäktenskapliga barnens fäder, i samband med barnunderstödens fastställande). Huru mycket man kan få fram ur ett så rikt förgrenat och med identifieringsmetoden behandlat material har jag sökt åskådliggöra

genom mina två övan omnämnda publikationer rörande den stockholmska fruktsamheten, och vill i detta sammanhang endast peka på den äktenskapliga fruktsamhetens oavbrutna stigande med stigande inkomster (hos mannen) inom medel- och överklassen, på den i trots därav lika oavbrutet sjunkande spädbarnsdödligheten och på hustruyrkesverksamhetens starkt fruktsamhetsminskande inflytande (särskilt hos de stockholmsfödda).

Beträffande min yrkesdödlighetsundersökning för 1921/22 kan det här vara nog nämna, att jag fått fram »bärkraftiga» i varje fall manliga tuberkulosåldersdödstal för olika inkomstlagen och civilstånd för en hel del större yrkesgrupper¹, för statistiska centralbyråns resp. »provinser» och »stadsgrupper». Jämförelser mellan exempelvis hemmansägares resp. f. d. hemmansägares resp. hemmansägares hemmavarande söners tuberkulosdödlighet (i något så när samma åldersgrupper) å ena sidan, och dessa gruppers samt arrendatorers, torpare, statares och drängars, gårdshantverkare, lantarbetare, skogs-, flottnings- och pappersarbetare resp. en hel del övriga å landsbygden företrädda större (högre och lägre) yrkesgruppers å den andra sidan, såväl för hela riket som för särskilda provinser — och med särskiljande dels av de olika civilståndens dels av olika inkomstgrupper — ävensom jämförelser för vissa större stadsyrken, såvitt möjligt efter socialklasser och med särskilt aktpågivande av yrken sedan gammalt ansedda som »tuberkulosyrken» (såsom typografer, skomakare, skräddare), ha givit ganska inressanta resultat och uppslag, ej minst för bedömandet av sådana spörsmål som yrkets resp. civilståndets resp. inkomstens resp. »provincens» speciella resp. kombinerade »dödlighetsinverkan»². Det har redan (sid. 402) påpekats, vilka nya möjligheter en *kombinerad* folkräkningsuppdelning efter kön, ålder, civilstånd, stordistrikts-

¹ Den undersökning, jag i detta samband underkastat yrkesuppdelningen i den officiella dödsorsaksstatistiken för samma kalenderår, har visat, att dess siffror äro nästan oanvändbara.

² Dödstalen för sådana yrken som skogs-, flottnings- och pappersmassarbetare, som äro starkt koncentrerade på Norrland med över huvud relativt hög tuberkulosdödlighet, kunna givetvis ej utan vidare jämföras med hela rikets. Beträffande inkomsten är att observera, att den nordligaste provinsen utmärker sig för relativt hög levnadskostnadsindex (om »indexvägningen» se sid. 398 ovan!). Yrken med relativt hög procent giffa kunna ej utan »civilståndsstandardvägning» jämföras med yrken med relativt låg procent o. s. v.

grupp resp. födda inom och utom distriktet (jänte övriga »mobilitetsmått»), socialklass (yrkesgrupp, inkomst) och invaliditetsgrad samt första resp. sista yrkesväxling skulle kunna öppna för socialbiologisk forskning, enkannerligen dödlighets- resp. fruktsamhetsforskning. Särskild omsorg borde därvid ägnas åt studiet av lämpliga »idealstandardgrupper» (präster resp. kommunikationspersonal, bägge med mycket låg dödlighet i varje fall i de yngre mannaåldrar, se sid. 404) och åt de lämpligaste standardvägningsmetoderna. *Vad särskilt tuberkulosen beträffar, är i detta samband att ihågkomma denna sjukdoms betydelse för både omflyttningen (uppträder den redan tidigt, verkar den flyttningshämmande; uppträder den först sedan flyttning redan skett, tidigast i de senare tonåren, befrämjar den »hemåterflyttning») och för yrkes- och inkomstväxlingen (övergång till mindre påfrestande yrken resp. till yrkes- resp. inkomstlöshet eller åtminstone till långvarig arbetslöshet).*

Vilka nya vidder skulle öppnas, om man kunde »renodla fram» å ena sidan utpräglade »psykiska och fysiska invaliditetsgrupper av olika slag och gradationer för lågt stående yrken och socialklasser resp. nedåstigande yrken (om möjligt också i förhållande till föräldrarnas)» och å andra sidan »utpräglat invaliditetsfria, högklassiga, uppåstigande yrkes- och socialklassgrupper» och, med användande av identifieringsmetoden, framräkna ej blott dödstal utan även fruktsamhetstal för vardera av dessa gränsgrupper resp. mellanliggande grupper, låter sig knappast överskåda. Att denna metod här i varje fall vore den enda framkomliga, orienterande huvudmetoden tycks mig vara ställt utom varje tvivel.

Att identifieringsmetoden å andra sidan förete åtskilliga »sprödheter» skall villigt erkännas. Som belysande exempel på sådan sprödhet skall anföras, att en tuberkulosdödlighetsundersökning för året närmast efter folkräkningen för dennas allra lägsta inkomstklasser och högsta invaliditetsgrader ger mycket högre dödstal än för nästföljande år, redan av det skälet att just dessa grupper givetvis i hög grad äro bemängda med tuberkulösa i sista stadiet. Men sprödheten motverkas av metodens »enstydhighet». — Den fortlöpande familjeregistreringsmetoden kunde möjligen i viss mån »renas» från dylika sprödhet. — Den största svårigheten med dylika rikt förgrenade uppdelningar är naturligen eljes, att de absoluta talen även för

2, ja t. o. m. 3 à 4 år, bli bra nog små, men dels kan man, i den mån materialet är homogent, draga jämförelsevis vittgående slutsatser även av mycket små tal, dels kan man i någon mån avhjälpa talens litenhet genom standardvägningsmetoder.

På grund av sakens natur komma särskilt krävande yrken att te sig alldeles övertvägande invaliditetsfria i 20/30-årsåldrarna, medan andra, exempelvis yrket »hemmansägares hemmavarande söner», redan tidigt uppvisa mycket hög invaliditet, och i följd därav hög dödlighet. För det ganska talrikt företrädda hemmansägaresonyrket är det sålunda av största betydelse att så uttömmande som möjligt få klarlagt, i vilken utsträckning man har att göra med invalider resp. med faktiska brukare-huvudpersoner resp. med drängar. Hemmansägarnas relativt höga tuberkulosdödlighet tyder på, att ett ej alldeles obetydligt antal personer med höggradig invaliditet mottaga hemman i arv eller formellt kvarstå som huvudpersoner, även sedan de kanske ej ens kunna leda arbetet. På denna viktiga punkt vore tilläggsfrågor av största värde (till exempel om egendomen ärvt, om sonen är den faktiske brukaren eller i rättares eller drängs ställe).

Å döds korten för de i församlingsboksutdragen identifierade dödsfallen för åren 1921/22 har jag *utom alla uppgifter för den döda* — och för den efterlevande maken samt för under 30 års ålder avlidna så vitt möjligt för föräldrarna — rörande yrke, inkomst, invaliditet, födelseort, födelseår, civilstånd etc. *även låtit införa motsvarande uppgifter för en »jämförelseperson»* (eller »kontrollperson»), d. v. s. för den i församlingsboksutdraget närmast (efter den avlidne) upptagna personen — ej i samma hushåll — som är född samma kalenderår (för personer under 20 år) som den avlidne, *eller* (för äldre) något av de två föregående eller efterföljande åren. *Genom införandet av dessa jämförelsepersoner möjliggöres uppdelningskombinationer som saknas i folkräkningstabellerna*, för kombinerat studium av tuberkulosdödligheten efter exempelvis på en gång inkomst, civilstånd och ålder för inflyttade resp. infödda, provinsvis, till på köpet med *fullkomligt* likformig fördelning av »jämförelsepersonerna-normalliven» och de avlidna efter både ålder och bostadsort, ja till och med dyrortsgrad, vilket, såsom ovan (sid. 398) antytts, är av största värde, då man i folkräk-

ningstabellerna rör sig med stora »provinsenheter», med ganska inhomogen både tuberkulosdödlighets- och levnadskostnadsgradering.

Med denna jämförelsepersonmetod — som i varje fall till en första orientering kan vara ganska användbar även med mycket rikt förgrenade folkräkningstabeller — kan man tydligen saklöst operera med hela riket och samtliga åldersgrupper under ett och exempelvis jämföra samtliga i tuberkulos åren 1921/22 i åldern 20/60 år avlidna mäns procentuella inkomstfördelning med normallivens, varvid emellertid må observeras, att normalleven-jämförelsepersonerna på grund av metodens egenartade uppläggning kunna förväntas i större utsträckning tillhöra de fattigare och de mer tuberkulosmittade folklagren, än om de (utan denna nära hopkoppling med tuberkulosdödsfallen) fritt utlottats ur hela folkräkningmaterialet, en »sprödhet» hos metoden som dock i viss mån tyckes vara mig en styrka, emedan jämförelsepersonernas »relativt höga låginkomstprocenter» på detta sätt bli »konkreta maximiprocenter».

Vill man ha dessa procentjämförelser omsatta i beräknade *dödstal* för centralbyråns »tabellprovinser», exempelvis för Stockholm, för kombinationen ålder-civilstånd-inkomst för inflyttade resp. infödda män, kan man gå så till väga, att man *först* uppdelar de avlidna männen resp. normalleven i a) åldersgrupperna 20/25 resp. 25/30, 30/40, 40/50 och 50/60 år, efter b) civilstånd, c) till Stockholm inflyttade resp. där födda och d) inkomst, under 2,000 kr., 2/3,000 kr., 3/4,000 kr., 4/6,000 kr. och minst 6,000 kr. och *därefter* undersöker, huru vardera av a)-grupperna procentuellt fördelar sig på de tre b)-(civilstånds)grupperna resp. på de två c)- och de fem d)-grupperna. Kombinationen a)—b)—c), liksom kombinationen a)—d), finnes folkräkningstabellerad. Man kan sålunda jämföra normallivens procenttal med folkräkningstabellernas motsvarande och exempelvis för vardera av a)-grupperna beräkna civilstånds-inflyttade-infödda folkmängder resp. »inkomstfolkmängder» på grundval av medeltal av de två procenttalen (folkräkningens och normallivens) och sedan *via enbart normallivens procentiska inkomstfördelning av resp. a)-b)-c)-grupper omsatta tuberkulosdödsfallen i (standardvägda) dödstal.*

Rörande förbättrandet av befolkningsrörelsens statistik har jag till slut endast det önskemålet att framföra, att det skulle övervägas,

vad som kunde göras för att, i första rummet från barnbördshusen, införskaffa något så när tillförlitliga konfidentiella uppgifter rörande förekomsten av missfall och fosterfördrivningar. Allvarliga försök att få fram dylik statistik har ju, med högeligen intressanta resultat, gjorts i flera tyska storstäder. Innan sådana uppgifter införskaffats, kan man näppeligen bilda sig en rättledande uppfattning om arten och utbredningen av vår nu så omdebatterade födelsekontroll. I detta sammanhang skulle jag också vilja förorda en utredning rörande möjligheten att förbättra vår dödsorsaksstatistik genom insändande av konfidentiella läkaruppgifter (efter schweiziskt mönster).

I ett samhälle med en så pass rashomogen befolkning och en så pass kraftig ståndscirkulation som vårt svenska skulle man kunna vänta sig, att socialklasserna i längden något så när smidigt anpassade sig efter den »biologiska arvsmassan». En rationellt anordnad skolstatistik, där man exempelvis för olika socialklassers föräldragrupper undersökte, huru många gossar i åldern 15/17 år som åtnjöt högre undervisning och av vad slag samt huru dessas skolbetyg tedde sig, skulle sålunda vara av största värde för belysning av vilka gradationer av studieanpassning (eller studieintelligens) som kunde framträda för dessa lägre och högre klasser, uppåt- resp. nedåtstigande, alltefter sönernas skolfrekvens. En sådan undersökning kunde, såsom jag ovan (sid. 409) utvecklat, med gott utbyte verkställas med användande av identifieringsmetoden (ev. på grundval av hänvisningarna från barnens bostadskort till föräldrarnas). Den synes mig också vara i högsta grad påkallad just nu, efter den stora skolreformens genomförande. I varje fall skulle en dylik undersökning för vårterminen 1941, efter arbetar- och allmogesönernas eventuella framryckande i överskolan, tvivelsutan giva mycket intressanta resultat till jämförelse med en på alldeles enahanda sätt utförd undersökning för 1931. Ett försök till dylik skolbetygutredning på gymnasiesfadiet har jag utfört för vårterminerna 1906 och 1926. Då identifieringsmetoden ju ej härvid kunnat användas, har undersökningen i viktiga punkter givit ett rätt så negativt resultat¹.

¹ Undersökningen har offentliggjorts i *Sunt Förnuft*, mars 1928, under titeln *Skolbetygen å gymnasiesfadiet som mått på studiebegävnin g inom olika yrkes- och socialgrupper*.

Som »negativt motstycke» till skolstatistiken har jag ovan (sid. 408) rekommenderat *bearbetning på identifieringsmetodens grundval av 1931 års kriminal- (och möjligen fylleri-) statistik* och (i anslutning till det redan ovan utvecklade) ifrågasatt, huruvida icke sinnessjuk- resp. tuberkulossjukförklaringar under ett helt år, helst 1930, lämpligen borde insändas å konfidentiella kort till folkräkningsbyrån, för att där identifieras och bearbetas. — Det säger sig självt, att om obligatorisk sjukförsäkring vore i gång före ^{31/12} 1930, skulle en enligt mitt förslag anordnad folkräkning kunna läggas till grund för en enastående *yrkessjuklighetsstatistik för år 1931*, med användande av identifierings- (ev. också familjeregistrerings-) metoden.

*

*

*

Det kan tyckas vara absurt »otidsenligt» att just i dessa statistikfientliga tider kosta på sig en plan till jättestatistik sådan som den här framförda. Besparingskommittéernas svärd hänga ju löst över den redan organiserade statistiken. Jag delar *icke* denna mening om mitt förslags otidsenlighet. Den upplysta svenska allmänheten har, under trycket särskilt av å ena sidan den permanenta arbetslösheten och å den andra barnbegränsningens utbredning, i glädjande stor utsträckning börjat intressera sig för samhällsbiologiska, d. v. s. ytterst demografiska kvalitetsproblem, aktualiserade i frågan om sterilisering av mindervärdiga, mildare förebyggande åtgärder för avlande av ej önskvärda liv och uppmuntrande av önskvärd barnalstring. Ville fackmännen på de olika delområden, som här beröras, sätta in sin kraft på utfinnande av *de effektivaste metoderna för skapandet av en fast grundval för en systematisk samhällsbiologisk forskning på samma enhetliga, väl genomarbetade och rikt förgrenade material*, och finge pressen och den intresserade allmänheten från början såvitt möjligt själv vara med och döma om de diskuterade projekten, hoppas jag, att detta mitt *diskussionsuppslag, givetvis efter grundlig omstöpning* (förmodligen också nedskärning!), skall kunna leda till, att 1930 års svenska folk- och yrkesräkning samt en i samband därmed verkställd rationell befolkningsrörelse- (i första rummet socialklassfruktsamhets- resp. -dödlighets)statistik, skol-

och kriminalstatistik, skall kunna göras till ett *organiskt led i en sunt avvägd besparings- och uppbyggnadspolitik, med det förnämliga svenska folkmaterialets bästa möjliga tillgodoseende som högsta ledstjärna. Vi skulle så kunna få en verkligt produktiv statistik i detta ords bästa mening, som kunde tjäna som mönster för andra länder*, med samma rätt med vilken 1700-talets svenska tabellverksstatistik under långa tider varit föregångare för andra länders befolkningsstatistik. Den svenska befolkningsstatistiken erbjuder ju redan i sitt nuvarande skick i många avseenden de ojämförligt bästa utvecklingsmöjligheterna.

Särskilt vågar jag uttala den förhoppningen, att vår högtstående läkarkår samt medicinalstyrelsen, den svenska folkhälsans ansvariga vårdare, skola intressera sig för detta diskussionsuppslag, på yars effektiva framförande och omformning de otvivelaktigt kunde utöva det största inflytande, och tillåter jag mig att i detta sammanhang peka på det levande intresse särskilt för invaliditetsundersökningar, som lagts i dagen vid 1925 års tyska folkräkningens anordnande.

Särskilt borde läkarna ju intressera sig för en förbättrad invaliditetsstatistik, men naturligen måste man taga i beräkning, att de tjänsteläkare, som härför i högre grad måste tagas i anspråk, erhålla särskild ersättning, kanske också räkna med, att åtminstone äldre provinsialläkare med stora distrikt under någon kortare tid i början av 1931 behöva extra hjälp (i första rummet naturligen av kommunalordföränderna).

Prästernas arbetsbörda för kyrkobokföringen, i all synnerhet vid folkräkningen, har redan i de större, mer rörliga församlingar, där man ej sört för avlönande av skrivbiträden, kommit bristningsgränsen nära. Varje ytterligare påfrestning utan motsvarande avlastning på bokföringsbiträden kan befaras sätta kyrkobokföringseffektiviteten i allvarlig fara. *Men även med en ej obetydlig kostnadsökning för prästernas biträde med folkräkningsarbetet skulle vår folkräkning säkerligen allttjämt komma att ställa sig avsevärt billigare än de mestadels mindre pålitliga och mindre rikt förgrenade folkräkningarna i länder, där dessa helt baseras på arbete av tillfälliga, avlönade räknare.* Skulle familjeregistrering genomföras, skulle en hel del av prästernas registreringsarbete givetvis kunna påläggas familjeregistratorerna (som ju, enligt min plan härovan, dessutom

hade sina speciella barnavårdsuppgifter och naturligen samtidigt ev. mycket väl kunde utöva prästerlig gärning).

Inom den närmaste tiden måste förberedelserna för 1930 års folkräkning sättas i gång.

Då de vetenskapliga anspråken på denna stundande folkmaterialinventering, redan på grund av befolkningsfrågans, enkannerligen nativitetsspörsmålets (födelsekontrollens), alltmera tydliga framträdande i första intresseplanet givetvis måste ställas avsevärt högre än på någon föregående räkning, tillåter jag mig uttala önskvärdenheten av, att Kungl. Maj:t för den förberedande behandlingen av komplexet viktiga hithörande spörsmål i hela dess vidd snarast möjligt tillsätter — ev. medgiver, att statistiska centralbyrån tillsätter — en kommitté, där alla delområdenas sakkunskap, i första rummet läkarnas, prästernas resp. registerförarnas resp. barnavårdsnämndernas, demografernas, nationalekonomernas och det praktiska näringslivets, är väl representerad, med uppgift att, i bästa kontakt med utländsk erfarenhet, framlägga förslag rörande 1930 års folkräknings anordnande med särskild hänsyn till social- och invaliditetsklassindelning och till dess eventuella anknytning till befolkningsrörelsens statistik, genom identifierings- resp. familjeregistreringsmetoden, helst i så god tid att kungl. proposition åtminstone beträffande huvudpunkterna kan avgivas till 1929 års riksdag (både familjeregistrering och yrkesfruktsamhetsstatistik kan tänkas böra sättas i gång redan fr. o. m. $\frac{1}{1}$ 1930).

Denna kungl. kommitté kunde bl. a. tänkas böra överväga, huruvida icke folkräknings- (och befolkningsrörelse-) materialets bearbetning lämpligen borde uppdelas på två etapper, den första omfattande endast ungefär samma material som för 1920 års folkräkning, den senare *det nya materialet, vars slutbearbetning för denna gång experimentvis kunde tänkas överlämnas till ett tillfälligt forskningsinstitut, som förslagsvis skulle arbeta under åren 1933/37 och subventioneras med penninglotterimedel.*

En dylik folkmaterialinventering och dess rätta utnyttjande för befolkningsrörelsestatistiken är minsann en så pass komplicerad fråga, att det vore orimligt tänka sig, att en tillräckligt mångskiftande sakkunskap skulle kunna finnas samlad i ett enda ämbetsverk (om det än i och för sig vore aldrig så väl kvalificerat för sina

ordinarie ämbetsuppgifter) i ett så litet land som Sverige — alldeles oavsett att den utom verket förefintliga sakkunskapen lättast kan engageras för effektivt samarbete, om detta etableras från första början. *Redan att få tryckt ett under från början organiserad samverkan mellan representativa sakkunniga på olika områden framkommet material till belysande av, dels vilka idealkrav man kan tänka sig uppställa på en sådan folkbeskrivning och dels vilka av dessa krav man under förhandenvarande tidsförhållanden, i olika instanser, har ansett sig våga upptaga till utförande, vore ett önskemål vars realiserande skulle ha den största betydelse.*

Tillägg.

Då det från läkarhåll påpekats för mig, att en så omfattande fortlöpande läkarregistrering av svårare sjukinvaliditetsfall under ett helt år — såsom jag föreslagit ovan sid. 408 — skulle stöta på alltför stora svårigheter, vill jag härmed alternativt föreslå, att sådana sjukdomsformer som hållnings- och rörelseorganens sjukdomar »inventeras *momentant*» i början av år 1931, av distrikts-sköterskor, barnmorskor och barnavårdsmän, folkskollärare, fattigvårds- och kommunalordförande samt övriga lekmän med god personalkännedom å resp. orter — givetvis efter grundlig (tryckt) instruktion — likaledes sinnessjukdomarna av kommunalordförandena, med bistånd av övriga personer med god personalkännedom.

Beträffande tuberkulosen åter föreslår jag, att Sveriges samtliga praktiserande läkare såvitt möjligt övertalas (genom kolleger i framskjuten ställning; och tjänsteläkarna åläggas) att under hela året 1930 på särskilt »sjukinvaliditetskort» fortlöpande registrera samtliga fall av aktiv tuberkulos, som under året bliva för dem bekanta, med uppgift 1) om namn, födelseår och födelseort, mantalsskrivningsort, civilstånd och yrke, 2) grad av arbetsoduglighet och om någon arbetsinkomst åtnjutes resp. om patienten helt underhålles av anhöriga resp. kommunen, 3) när sjukdomen såvitt bekant först konstaterats (vara mera allvarlig), 4) om patienten vårdas eller vårdats å särskild vårdanstalt eller kan anses i behov av sådan vård, och om han är sängliggande och sedan när, 5) om föräldrar,

make, syskon eller barn förete eller företett liknande (eller andra) svårare sjukdomssymptom samt 6) om patienten kan anses befinna sig å smittoförande stadium.

I slutet av år 1929 borde medicinalstyrelsen tillställa samtliga praktiserande läkare och sjukvårdsanstalter ett lämpligt antal »sjukinvaliditetskort», jämte tryckt instruktion för deras ifyllande. Ett dylikt kort skulle, omedelbart efter ett sådant sjukdomsfall konstaterande, ifyllas, datumstämplas och namnundertecknas samt i slutet tjänstekuvert postas till påtryckt adress inom statistiska centralbyrån, där korten skulle identifieras och infogas i folkräkningsmaterialet, varvid fullt konfidentiell behandling garanterades.

OM REPRESENTATIONEN OCH UTRIKES- POLITIKEN I FRANKRIKE.

AV

ATTACHÉN GUNNAR HÄGGLÖF.

I de länder, där man konstitutionellt skiljer mellan exekutiva och representativa organ, kommer handläggningen av de utrikes ärendena givetvis på grund av sakens egen natur att i princip falla inom de förras kompetenssfär. De representativa organen åter kunna i regel göra sitt inflytande gällande i utrikespolitiken genom en av konstitutionen för vissa givna tillfällen föreskriven direkt medverkan eller ock genom den allmänna kontroll, folkrepresentationen må kunna utöva gentemot regeringsmakten.

Härvid framträder en viss skillnad mellan de författningar, där en mera rigorös kompetensskillnad upprätthålles, författningar, vilka såsom den nordamerikanska må benämnas dualistiska, och de, vilka — såsom i de länder, där de parlamentariska principerna slagit igenom — ej längre uppehålla samma skarpa skillnad mellan exekutiv och representativ. I de förra tager i regel representationens utrikespolitiska medverkan formen av en vid vissa av konstitutionen förutsedda tillfällen föreskriven medbeslutanderätt. Den nordamerikanska senatens rätt till ratifikation är ett exempel härpå. I de parlamentariskt styrda länderna åter synes ej sällan en dylik parlamentets sanktion av handlingar, företagna av en regering, vilken innehar dess förtroende, tämligen onödig. I England har man ej velat beskära regeringens utrikespolitiska beslutanderätt, lika litet som man velat uppdelat dess ansvar genom några särskilda bestämmelser; den allmänna parlamentariska ansvarigheten anses där tillräcklig.

I de länder å kontinenten åter, där parlamentarismen principiellt genomförts, har man i regel ej velat nöja sig härmed. Förutom den medbeslutanderätt, författningarna i regel velat tillförsäkra representationerna vid vissa bestämda utrikespolitiska avgöranden, och förutom den garanti, som — såsom ovan antytts — redan ligger i de parlamentariska principernas regelmässiga tillämpning, har så småningom en vidsträckt och permanent representationens kontroll över regeringens utrikespolitik utvecklats sig. Till denna typ hör den franska konstitutionen.

Den eljest så knapphändigade franska författningen har gjort sig en viss möda att bestämt angiva, att den i princip helt vill lägga utrikespolitiken i presidentens, d. v. s. den exekutiva maktens händer. La Loi constitutionnelle av den 16 juli 1875 § 8 mom. 1, alinéa 1, säger: »Le Président de la République négocie et ratifie les traités», och la Loi constitutionnelle av den 25 februari 1875 art. 3. mom. 5 alinéa 2: »Les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui» (presidenten). Då emellertid »chacun des actes du Président doit être contrasigné par un ministre» (art. 3 mom. 6 loi du 25 février 1875), lägges ju i själva verket ledningen av utrikespolitiken principiellt i ministärens händer.

Men endast i princip. Samma nyssciterade art. 8 av lagen den 16 juli 1875 ger i sitt andra moment representationen en åtminstone formellt sett mycket vidsträckt medbeslutanderätt vid ratificerandet av vissa traktater. Och den följande art. 9, som har åldriga anor i fransk författningshistoria, förbjuder presidenten att förklara krig »sans l'assentiment préalable des deux Chambres». Det franska parlamentet har alltså i första rummet en direkt medbeslutanderätt vid vissa i det föregående förutsedda avgöranden av utrikespolitisk betydelse.

Men dessutom tillämpas ju sedan gammalt de parlamentariska principerna i deras fulla stränghet i Frankrike. Regeringen måste alltså innehåva bägge¹ kamrarnas förtroende. Såsom ovan antyd-

¹ Den av Esmein: *Elements du Droit Constitutionnel* II, sid. 234 ff. förfäktade åsikten att regeringen endast behöver deputeradekammarens förtroende är vederlagd av händelserna själva.

des, ser man i ett land såsom England i denna princip den enda nödvändiga garantien för att regeringens utrikespolitik må harmoniera med den i parlamentet förhärskande opinionen. Kännedom om regeringens utrikespolitiska avgöranden vinner det engelska parlamentet på de sätt som även på andra områden äro brukliga: interpellationer, muntliga och skriftliga frågor etc. Någon särskild procedur eller institution för utrikespolitisk kontroll känner det ej. I Frankrike däremot har parlamentet ej endast dessa sina sedvanliga medel för kontroll av regeringen, det har dessutom å det speciellt utrikespolitiska området utvecklade utrikeskommissionerna till ett slags permanenta kontrollorgan av allra största betydelse. Den skillnad, som härutinnan förefinnes mellan de bägge länderna, synes framförallt böra tillskrivas själva den grundväsentliga olikheten mellan engelsk och fransk parlamentarism. De parlamentariska principerna hava ju i England sin avgörande betydelse därutinnan, att de så att säga giva ministären karaktären av ett majoritetspartiets utskott. När ministären en gång konstituerats, har den endast att stödd på sin egen homogena majoritet fullfölja partiets program. Den huvudsakliga garantien ligger i valet av ministrarnes personer inom ett visst parti. I Frankrike åter är varje ministär med nödvändighet en koalition. Samma person betyder ej samma politik i alla olika kombinationer. Ministären tillhör ej ett enda parti. Det är därför som även själva den majoritet, ett franskt kabinett stödjer sig på, har behov av att intensivt och i detalj kontrollera regeringen. Den franska parlamentariska kontrollen har också nått en ovanlig utbildning — ej minst å utrikespolitikens område.

Parlamentet utövar alltså sitt inflytande å utrikespolitiken huvudsakligen på två olika sätt:

- 1) genom en direkt medbeslutanderätt i vissa fall;
- 2) genom en indirekt kontroll, vilken delvis sker i de för all parlamentarisk kontroll vanliga, men delvis även i på det utrikespolitiska området speciellt utvecklade former.

I.

Art. 8 mom. 2 och dess tolkning.

Art. 8 mom. 2 av lagen den 16 juli 1875 stadgar: »Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjudication de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.»

Detta andra moment kommer att stå i en viss motsats till och framstå såsom undantag från artikelns ovanciterade första moment, som ger Presidenten generell befogenhet att »négocier et ratifier les traités». Men det har förefallit flera franska statsrättslärde¹, som om dessa »undantag» i själva verket vore så omfattande att de ur tolkningssynpunkt vore att betrakta såsom regel. Denna åsikt torde ej vara hållbar.

Visserligen äro de i andra momentet uppräknade undantagen betydelsefulla², men det må ej förbises, att de måhända viktigaste av alla fördrag, de rent politiska, ej falla inom dessas räckvidd. Ett fördrag av så fundamental betydelse som Berlin-traktaten av 1878 ratificerades av franska presidenten utan att kamrarnas bemyndigande behövde inhämtas. Och än långt mindre var detta nödvändigt för att ratificera exempelvis det fransk-ryska alliansfördraget av år 1892, vilket ju för övrigt hölls strängt hemligt. Den »stora politiken», som ju för ett land som Frankrike är av den mest kapitala betydelse, beröres alltså ej av art. 8 mom. 2, och de

¹ Clunet: Du défaut de validité de plusieurs traités diplomatiques, Paris 1889, har stödd på denna synpunkt velat hävda, att intet fördrag må ratificeras utan parlamentets samtycke.

² Den tanke, som ligger bakom avfattningen av art. 8 mom. 2, synes erbjuda stora likheter med, men likväl ej vara lika klar som den vilken torde inspirerat redigeringen av den motsvarande par. 12 R.F. I art. 8 mom. 2 uppräknas vissa fördrag tydligvis emedan de synts angå frågor, »som kamrarna äga allena eller med Presidenten avgöra» (handelsfördrag, fördrag »engageant les finances de l'Etat» etc.) men även andra, emedan de synts vara »av större vikt» (fredsfördrag). Likväl uppräknas ej de viktigaste av alla fördrag, de rent politiska alliansfördragen, vilka ju däremot rymmas inom par. 12:1:s vidsträckt: »av större vikt».

i densamma uppräknade arterna av fördrag torde redan med hänsyn härtill juridiskt böra behandlas såsom undantag, d. v. s. tolkas restriktivt. Praxis har också bestämt gått i riktning att till det yttersta begränsa räckvidden av mom. 2.

Såsom fredsfördrag anses sålunda endast de, vilka avslutits efter det Frankrike självt varit i krig. Berlintraktaten 1878 var ju en fredstraktat, men på grund av denna restriktiva tolkning befriades — såsom ovan nämnts — presidenten från att för dess ratificering begära kamrarnas samtycke. Uttrycket »*traités engageant les finances de l'État*», vilket ju på grund av dess bristande precision kunde tyckas böra inbjuda till en viss extensiv tolkning från kamrarnas sida, har i praxis givits en så snäv innebörd, att exempelvis ett fördrag mellan Brasilien-Frankrike av den 3 december 1917 rörande vissa fartygs befraktning, vilket nödvändiggjorde en direkt utgift å omkring 850 miljoner francs, ratificerats utan kamrarnas bemyndigande.

Och på samma sätt har betydelsen av bestämmelsen rörande kamrarnas samtycke vid eventuella territoriella förändringar begränsats därigenom att densamma ej ansetts tillämplig exempelvis å en traktat sådan som den Frankrike avslöt med England den 10 augusti 1889 rörande »*délimitation des possessions françaises et anglaises sur la côte occidentale d'Afrique*». Och ej heller å fördrag, vilka etablera franskt protektorat över vissa koloniala områden. Ej heller gavs tillfälle åt kamrarna att avgiva sitt samtycke vid exempelvis Frankrikes besittningstagande av Madagascar, vilket likväl beseglades genom ett slags avtal med »*S. M. la Reine de Madagascar*». Distinktionen mellan moderland och kolonier och protektorat har dessutom ansetts medföra, att exempelvis traktater av så avgörande betydelse som det med England den 8 april 1904 avslutna fördraget rörande Egypten och Marocko eller det med Tyskland av den 4 november 1911 beträffande Marocko kunnat ratificeras utan kamrarnas samtycke, trots att de bägge innehålla omfattande kommersiella och tulltekniska bestämmelser.

På detta sätt har genom en till ytterlighet limitativ tolkning räckvidden av art. 8 mom. 2 begränsats och dess betydelse förminskats. Den synes därvidlag vara i en mindre förmånlig ställning

än den eljest om densamma i viss mån erinrande par. 12 R.F., vars mera generellt avfattade klausuler ej tillåta dylika begränsande tolkningar.

Den följande synpunkten torde emellertid hava sin tillämpning såväl å art. 8 mom. 2 som — mutatis mutandis — å par. 12 R.F. Art. 8 säger, att »les traités . . . ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres»¹. Detta uttryck tolkas så att *presidenten* ej kan ratificera dessa fördrag utan att hava inhämtat kamrarnas bemyndigande. Men en överenskommelse med en främmande makt kan ju ske i många andra former än genom ett av statschefen undertecknat fördrag. Den diplomatiska tekniken känner många andra och smidigare former för överenskommelser med främmande makter. Bland dylika slags fördrag, vilka redan på grund av sin form falla utanför art. 8 mom. 2, må först nämnas de fördrag, vilka endast undertecknas av vederbörande utrikesminister. Sålunda synes det med Spanien den 3 oktober 1904 avslutna avtalet rörande Marocko endast hava signerats av utrikesministern M. Delcassé och alltså »blivit definitivt» utan kamrarnas bemyndigande, vilket på grund av fördragets innehåll skulle varit nödvändigt om presidenten själv undertecknat. Under världskriget blevo dylika avtal mycket vanliga. Frankrike avslöt exempelvis med Grekland en överenskommelse om lån å 20 milj. frcs. Ehuru denna sålunda engagerade de franska finanserna, behövde ej kamrarnas samtycke inhämtas, då endast vederbörande minister undertecknat. Dylika exempel överflöda.

Än mindre är kamrarnas bemyndigande nödvändigt, när den förpliktande handlingen tager formen av en unilateral akt². En sådan akt var exempelvis den *démarche*, varigenom ententens i

¹ Man torde med detta uttryck jämföra par. 12 R.F. »Konungen äger ingå överenskommelse. Sådan överenskommelse. . . .» Det är visserligen sant, att par. 12 ehuru på ett otydligt sätt synes vilja angiva, att Konungen *ensam* äger ingå överenskommelser. . . . etc., och de ovan beträffande den franska art. 8 mom. 2 framförda synpunkterna skulle tydligtvis då ej hava samma tillämpning å denna paragraf. Men även om man i par. 12 å tolkningsväg kan tänka sig denna begränsning (»ensam»), berör denna endast rätten att ingå *överenskommelser*. Såsom av texten torde framgå, kunna diplomatiska handlingar av förpliktande betydelse väl tänkas i annan form än överenskommelser.

² Jfr här anmärkningen ovan om par. 12 R.F.

Belgien ackrediterade ministrar den 14 februari 1916 garanterade Belgiens rekonstitution efter freden och dessutom — vilket ur vår synpunkt är viktigare — förpliktade sina länder, att »prêter leur aide à la Belgique pour assurer son relèvement commercial et financier». Även om förklaringen hade på ett bestämdare sätt »engagerat finanserna», torde likväl den form, vari den förpliktande handlingen skedde, hava gjort ett inhämmande av kamrarnas bemyndigande konstitutionellt onödigt. I många fall tager den diplomatiska handlingen formen av en brevväxling¹ eller fixeras parternas synpunkter i ett paraferat protokoll.

Ehuru tydligtvis de nu berörda juridiska tolkningsmetoderna och den diplomatiska sedvanan högst betydligt förminskat betydelsen av art. 8 mom. 2, återstår ju likväl ett ej oväsentligt område, inom vilket parlamentet obesträtt skulle kunna utöva sin rätt att — ej, som man vanligtvis säger — ratificera, men väl bemyndiga presidenten att ratificera vissa traktater. Detta sker regelmässigt i den formen att, sedan traktaten genom underhandlingar förslagsvis fixerats till sitt innehåll, densamma i sin helhet framlägges för kamrarna. Dessa hava därvid tydligtvis ingen gynnsam position. Dess medlemmar äro vanligtvis² högst ofullständigt underrättade om de föregående underhandlingarnas gång och om de möjligheter, som eventuellt må kunna förefinnas att genom förnyade förhandlingar uppnå andra villkor. De äro dessutom ställda i valet mellan ett rent godkännande av traktaten eller ett rent förkastande. Såväl senatens som deputeradekammarens reglementen³ försumma ej att föreskriva, att det ej får voteras om varje del av den föreliggande traktaten, utan endast om densamma i dess helhet. Då de slags fördrag, vilka enligt ordalydelsen av mom. 2 skola föreläggas kamrarna, oftast äro mycket voluminösa (exempelvis de moderna tarifftraktaterna, etc.) och i regel de föregående underhandlingarna tagit i anspråk den större delen av den disponibla tiden, varför ofta traktater behandlas »d'ur-

¹ Exempelvis den engelsk-franska ententen av 1878 rörande Turkiet.

² Ty såsom nedan närmare beröres äro ju utrikeskommissionerina i regel närmast intresserade att följa de politiska underhandlingarna. De politiska fördragen framläggas ju emellertid ej på detta sätt.

³ Art. 73 i Senatens regl., art. 32 i Kammarens regl.

gence», förstår man, att den behandling, kamrarna kunna ägna dem förelagda överenskommelser, i regel ej kan bliva särskilt djupgående och att det är mycket sällsynt, att de vägra sitt godkännande. Det tydligaste exemplet på de svårigheter, den parlamentariska behandlingen av diplomatiska överenskommelser enligt art. 8 mom. 2 erbjuder, torde vara ratificeringen av de världskriget avslutande fredstraktaterna. Uppenbarligen tilldrog sig tanken på de kommande fredsunderhandlingarna på ett mycket tidigt stadium och långt före avslutandet av vapenstillståndet kamrarnas särskilda intresse. Flera utrikesministrar hade mer eller mindre frivilligt avgivit försäkran om att parlamentet ej skulle ställas utanför de kommande förhandlingarna. Men så blev dock fallet. Kamrarna förelades de omfattande fördragen en bloc och utan närmare förberedelse. De känslor denna procedur framkallade kunna tydligt utläsas i de av deputeradekammaren med livliga applåder hälsade ord, varmed M. Barthou, rapporteur général de la Commission des Traités de paix, formulerade sina förebråelser: »Votre commission a exprimé le regret que la Chambre et ses Commissions ont été tenues en dehors de la preparation du Traité. . . Pour tout dire, pour aborder tout de suite, sans m'attarder à d'autres détails inutiles, un des points vitaux du débat, ce-est que, dans des heures difficiles, M. le Président du Conseil qui soutenait les plus graves revendications nationales n'aurait pas eu intérêt à s'appuyer sur la représentation nationale. — Deux des prédécesseurs de M. le Président du Conseil, M. Briand d'abord et M. Ribot ensuite ont pris l'engagement, et à la tribune de la Chambre et devant les Commissions, de s'appuyer sur la Chambre et sur les Commissions. . . . Que nous parlet-on de la Constitution de 1875? Certes, nous la connaissons. . . Mais à côté de la lettre rigoureuse de la Constitution, il y a son esprit. — . . . Dans la paix et pour la paix vous avez négocié seul, vous n'avez pas voulu de la collaboration parlementaire.»¹

Konseljpresidenten Clemenceau försvarade sig med just ordalydelsen av art. 8: »Ce que vous me demandez je ne devais pas le faire, je ne le voulais pas, je ne le pouvais pas Nous avons un article de notre Constitution qui dit que le traité sera discuté dans les conditions que vous savez. Je n'ai pas besoin de citer les textes,

¹ Dep.-kam:s séance den 2 september 1919.

nous sommes tous d'accord là-dessus. — Et alors que me demandent-on? On me demande de violer la Constitution?» Det torde vara uppenbart att efter avslutandet av de långa, stundom mycket kritiska fredsförhandlingarna, efter de tyska delegerades underskrift och fredskonferensens upplösning, det franska parlamentet, vars ställning i den dåvarande politiska situationen var ungefär motsatsen till den oavhängiga position, den amerikanska senaten kunde intaga, ej hade någon möjlighet att, såsom väl författarna till art. 8 mom. 2 en gång för dylika fall avsett, utöva något inflytande på fredsvillkorens gestaltning.

Härtill kommer, att åtminstone under det närmast före världskriget rådande tillståndet av diplomatisk spänning det tydligtvis ej sällan förekommit, att fördrag förelagts kamrarna, ej i deras fullständiga skick, utan endast i vissa delar. Andra partier åter synas hava hållits hemliga och detta utan att parlamentet härom underrättats. Trots att varje kamrarnas bedömande under dylika förhållanden ju nödvändigtvis måste bliva skevt, och trots den åtminstone för en vanlig tolkning uppenbart inkonstitutionella karaktären av ett dylikt förfarande, finner den franska författningens omsorgsfulle uttolkare Pierre i sin *Traité* ej denna procedur utan vidare olaglig¹.

Det är naturligt, att inför dessa exempel på de i den 8:de artikeln införda bestämmelsernas oförmåga att förverkliga de tankar, vilka torde föresvävat dess upphovsmän, man velat omredigera, ja helt omarbета desamma. Ett mycket radikalt förslag, avseende inrättandet av ett slags direkt av folket valt utrikesråd, framlades just efter den sista Marockokrisen, under vilken flera exempel tydligt visat art. 8:s bristande effektivitet².

I själva verket synes art. 8 mom. 2 haft en verkan, nästan motsatt den, dess upphovsmän synes hava avsett. Den har i själva verket ansetts uttömmande precisera parlamentets rättigheter på

¹ *Traité* II sid. 743. »La question ne pourrait être utilement examinée que par les Chambres réunies en Assemblée nationale». — Det torde vara uppenbart att ett motsvarande förfarande i Sverige, ett fördöljande av vissa klausuler, vilka endast förelades utrikesnämnden, vore inkonstitutionellt.

² Se *Projet de résolution déposé le 23 févr. 1912 par Jacques Piou* (*Pierre* II 743).

detta område och därigenom förhindrat en måhända eljest möjlig utveckling av parlamentets direkta inflytande.

På de flesta områden har ju den franska representationen i avgivande av resolutioner en flitigt använd möjlighet att göra sitt inflytande gällande å gestaltningen av regeringens kommande politik. Det är ej endast den reella synpunkten, att dylika resolutioner med hänsyftning å pågående eller framtida förhandlingar kunna irritera det diplomatiska arbetet, utan i synnerhet den nyss berörda formuleringen av art. 8 mom. 2 som gör att inga resolutioner av denna art kunna framställas i de franska kamrarna. När den 3 april 1919 Raynaud i deputeradekammaren framlade förslag till en resolution, innehållande en uppmaning till regeringen att i det kommande fredsfördraget låta föreskriva Tysklands fullständiga avväpning — en resolution, som alltså endast repeterade vad alla ententens ledande statsmän redan förut uttalat, förklarade kammarens president, att han med hänsyn till de principer, som ligga till grund för art. 8, måste förklara Raynauds förslag inkonstitutionellt. Exemplen överflöda; man har alltid med stöd av art. 8 kunnat undertrycka dylika resolutioner.

Men även i andra fall har denna artikel varit regeringen till stöd. Fastställande av tulltariffer faller ju givetvis inom det franska parlamentets kompetens, och art. 8 mom. 2 giver det ju en viss befogenhet beträffande les traités de commerce och alltså även beträffande tulltraktater. Det vore därför — synes det — en lätt försvarbar tanke, att parlamentet vid utarbetandet av tulltariffer föreskreve, att regeringen vid underhandlingar med främmande makter ej finge underskrida vissa minimifordringar. Men dylika förslag, som ej sällan framställts, ha ofta mötts med den invändningen, att art. 8 åt regeringen ensam anförtrott »la négociation des traités» och noga fixerat kamrarnas kompetens till att göra dessa »définitifs». En sådan föreskrift som den ovan omnämnda beträffande tulltarifferna vore enligt många statsrättslärdas åsikt att kränka konstitutionen¹.

Med dylika fall för ögonen torde det ej förvåna, att de svaga försök, kamrarna stundom gjort att resolutionsvis uppmana regeringen att uppsäga fördrag av de slag, som uppräknas i art. 8 mom.

¹ Beträffande exemplen se Pierre I, sid. 632.

2, ständigt undertryckts såsom ett ingrepp i regeringens rätt att ensam underhandla.

Det kan ju åtminstone ur logisk synpunkt sägas vara egendomligt, att, ehuru ett flertal författningar i likhet med den franska med mer eller mindre lyckligt resultat sålunda velat förbehålla folkrepresentationen ett visst medinflytande vid avslutande av traktater med främmande makter, ingen konstitution synes hava beaktat möjligheten att införa en härmed korresponderande medbeslutanderätt vid *uppsägande* av motsvarande slags fördrag.

Endast då det gäller det fullständiga uppsägandet av alla normala förbindelser eller med andra ord avgivande av krigsförklaring, ha vissa konstitutioner och bland dem den franska föreskrivit en direkt medverkan av folkrepresentationen.

Kamrarnas samtycke vid krig.

Art. 9 av la Loi const. du 16 juillet 1875 säger: »Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres». De synpunkter, vilka varit vägledande vid redigeringen av denna paragraf, som har många föregångare i fransk författningshistoria, hava tydligt uttryckts¹ av en av paragrafens upphovsmän, de Laboulaye: »Sans doute le Chef de l'État, qui, suivant l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, dispose de la force armée, a le droit et le devoir de prendre toutes les mesures exigées par les circonstances pour ne pas laisser surprendre la France par une invasion. Ce droit est plus nécessaire aujourd'hui que jamais. Nous ne voulons pas affaiblir une prérogative qui protège l'indépendance et l'existence même du pays. Ce que nous demandons, c'est que la France reste maîtresse de ses destinées, c'est qu'on ne puisse ni entreprendre ni déclarer la guerre sans son aveu.» Laboulaye skiljer i den sista frasen mellan »entreprendre» och »déclarer». I själva verket är det endast vid fullgörandet av den sista akten, representationen genom art. 9 kallas att deltaga.

För att bedöma den reella betydelsen av denna artikel torde det vara nödvändigt att först betrakta betydelsen av själva handlingen, av la déclaration de guerre och sedermera överväga värdet av den rätt till medbeslutande, parlamentet genom artikeln erhållit.

¹ Pierre, op. cit. I 638 not 2.

Enligt den folkrättsliga doktrinen kan krig endast existera mellan suveräna stater. En krigsförklaring riktad till en ej suverän stat är därför a priori onödig. Härtill kommer den i grunden oklara distinktionen mellan repressalier och verkligt krig. Dessa folkrättsliga konstruktioner ha ansetts berättiga företaget av allehanda, ofta mycket omfattande koloniala expeditioner utan föregående krigsförklaring. Det krig med Kina, som de franska erövrarna i Indokina framkallade 1883—1884, öppnades från fransk sida utan krigsförklaring¹. De militära expeditionerna år 1892 till Dahomey, år 1895 till Madagascar och år 1900 i Kina rubricerades som repressalier och undgingo i denna sin egenskap att dragas inför kamrarna för krigsförklarings avgivande².

Men även för inledande av krig mellan suveräna stater är det ingalunda tydligt, huruvida krigsförklaring kan sägas vara folkrättsligt nödvändig. Före avslutandet i Haag av en konvention rörande öppnande av fientligheter³ voro i varje fall de folkrättsliga auktoriteterna tämligen ense om att en krigsförklaring ej vore absolut nödvändig⁴. I enlighet härmed öppnade Japan 1904 kriget med Ryssland genom ett anfall utan förberedelse. De stater åter, vilka anslutit sig till konventionen, hava förklarat, »que les hostilités entre elles ne doivent pas commencer sans un avertissement préalable et non équivoque, qui aura soit la forme d'une déclaration de guerre motivée soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle» (art. 1 av konv.). Denna artikel torde kunna sägas uttrycka de normalförpliktelser man folkrättsligt kan uppställa för avgivande av krigsförklaring. För det fall man kunde antaga, att dessa regler verkligen strikt skulle iakttagas, torde det emellertid ej utan vidare vara givet, att ett ultimatum skulle anses vara helt likvärdigt med en déclaration de guerre, och att alltså kamrarnas samtycke skulle vara nödvändigt. Men i själva verket upprätthållas icke eller kringgås konventionens bestämmelser.

¹ R. Recouly: La troisième République sid. 147. »La guerre avec la Chine fut conduite sans déclaration ce qui aurait exigé une discussion devant les Chambres».

² Duguit: Traité, sid. 805, del IV.

³ S. Lewenhaupt: Recueil des Traités de la Suède I, sid. 268.

⁴ v. Liszt: Völkerrecht II:te Auflage sid. 283. Oppenheim second Edition Vol. II, sid. 122 ff.

Det är notoriskt, att den tyska regeringen år 1914 tvekade, huruvida en krigsförklaring skulle anses vara nödvändig eller ej¹. Krigstillståndet mellan Serbien och Tyskland inleddes genom en serbisk deklaration, att man måste anse Tyskland solidariskt med Österrike-Ungern. Någon formell krigsförklaring avgavs ej. Österrike-Ungern öppnade fientligheter gentemot Japan utan någon notifikation. Ej heller skedde någon krigsförklaring mellan Ryssland, England, Frankrike å ena sidan och Turkiet å den andra. Franska parlamentet fick alltså ej tillfälle att uttala sig. Man synes vilja försvara denna underlåtenhet därigenom att franska regeringen endast förklarat, att den ansåge krigstillstånd existera mellan Frankrike och Turkiet. Någon krigsförklaring var det ej tal om. Parlamentet notifierades ej ens härom. Samma procedur användes gentemot Bulgarien 1915. En grundlig undersökning av alla fall efter avslutandet av Haagkonventionen 1907 skulle säkerligen giva tillfälle att mångdubbla här ovan anförda exempel.

Man torde i själva verket våga påstå, att själva den folkrättsliga akten, krigsförklaringen, numera förlorat mycket av sin reella betydelse. Med hänsyn till den ställning, den allmänna och officiella opinionen numera intager gentemot krig, önskar i regel ingen regering genom avgivande av en krigsförklaring framstå såsom den vilken velat framkalla fientligheterna. Det är ur denna synpunkt intressant att följa kabinettens ovilja före och under världskriget att själva avgiva krigsförklaring². Det moderna krigsmaskineriets omfattning och den därav följande svårigheten att efter mobiliseringsbeslutet förhindra ett automatiskt påbörjande av fientligheterna gör, att bägge makterna oftast kunna påstå sig vara angripna av motparten och att fördenskull ingen krigsförklaring är nödvändig. Såväl mobiliseringens igångsät-

¹ v. Tirpitz: *Erinnerungen*, sid. 290. Se dessutom nedan sid. 446 ang. presidenten Wilsons betänkligheter ang. krigsförklaring.

² Se Poincaré: *L'Union sacrée*, sid. 496. »... surtout parce que nous préférons à tous égards n'avoir pas à déclarer nous-mêmes la guerre à l'Allemagne et lui laisser le triste honneur de l'initiative» (Poincarés svar till Isvolsky, som önskade, att Frankrike genast efter Tysklands krigsförklaring mot Ryssland skulle inträda i kriget).

Se House: *Papiers intimes*, II, sid. 509.

Se Tirpitz: *Erinnerungen* sid. 290.

tande som de diplomatiska förbindelsernas avbrytande, vilka bägge handlingar i Frankrike falla inom den exekutiva maktens uteslutande kompetens, hava numera en i realiteten ej sällan avgörande betydelse. Man torde med hänsyn till vad redan ovan sagts och till den numera ofta och ej minst inom Nationernas Förbund erkända svårigheten att skilja mellan angrepp och försvar kunna våga påståendet, att formella krigsförklaringar i framtiden ofta komma att ersättas av de under världskriget ej ovanliga, till allmänheten och ej till motparten riktade förklaringarna, att vederbörande regering konstaterat, att krigstillstånd råder »du fait de l'autre puissance»¹, förklaringar vilka ej kunnat rubriceras som krigsförklaringar och fördenskull undgå de för dessa givna konstitutionella bestämmelserna².

Ehuru sålunda avgivande av krigsförklaring av olika skäl till ej ringa del förlorat sin betydelse, återstå ju likväl art 9:s konstitutionella villkor för de fall, då en dylik fortfarande kan komma ifråga. Liksom överallt inom statsrätten torde man emellertid även här böra betrakta bestämmelsen i dess tillämpning för att bedöma dess värde. Den franska statsrättsliga doktrinens kortfattade kommentarer giva i stort sett samma intryck som Duguits ord: »Pratiquement, on l'a montré plus haut, l'article 9 est inapplicable pour les guerres véritables comme pour les expéditions»³.

Art. 9 har haft många föregångare i fransk författningshistoria. Den halvt utopiska konstitutionen av år 1793 förklarade varje krigsförklaring hava lags karaktär. Den kunde i denna egenkap t. o. m. underkastas folkomröstning. Denna bestämmelse var så uppenbart impraktikabel, att konventet, så snart det internationella lägget syntes hotande, skyndade att tillerkänna le Comité de

¹ Se ex-vis det den 17. 10 1915 till franska pressen kommunicerade meddelandet »...le Gouvernement de la République constate que l'état de guerre existe entre la Bulgarie et la France à partir de ...etc. du fait de la Bulgarie».

² Se House: Papiers intimes, II, sid. 509: »Le Président voulut savoir si je trouvais nécessaire qu'il demande au Congrès de déclarer la guerre, ou bien s'il doit dire simplement qu'il existe un état de guerre et présenter une demande pour entamer les opérations. Je conseillais cette dernière alternative redoutant que la discussion ne tourne à l'aigre s'il en réfère au Congrès pour déclarer la guerre.»

³ Duguit del IV, sid. 806. Jfr dessutom

Esmein op. cit. II, sid. 195 ff.

Barthélemy: Démocratie et politique étrangère, sid. 313.

Salut public, dess exekutiva organ, vidsträckta fullmakter, bl. a. rätt att utfärda krigsförklaring. De övriga författningarna under revolutionen och även under kejsardömet innehöllo samtliga bestämmelser mer eller mindre erinrande om den nuvarande art. 9, bestämmelser vilka likväl ej hindrade, att krigsförklaringarna — när de över huvud förekommo — snart sagt oftast utfärdades utan föregående hänvändelse till parlamentet. Författningarna av år 1814, 1830, 1852 och 1870 åter gävo statschefen personlig rätt att självständigt förklara krig. Det är en händelsernas ironi, att trots denna statsöverhuvudets befogenhet parlamentet gavs tillfälle att åtminstone vid tvenne tillfällen fritt och omständligt debattera krigsförklarings lämplighet: år 1823 före kriget med Spanien¹ och år 1870 före kriget med Tyskland. Man tycker sig av dessa exempel kunna utläsa, att den reella kontrollen över krig och fred ej ligger i en mer eller mindre noggrant formulerad paragraf, utan i andra omständigheter, såsom regeringsmaktens behov av stöd i den allmänna meningen, dess visshet att parlamentet är berett att dela ansvaret för kriget m. m.

Den nuvarande art. 9 synes aldrig hava tillämpats oaktat Frankrike flera gånger avgivit förklaringar, vilka kunna sägas hava varit avsedda att konstituera krigstillstånd.

Om man åter rent hypotetiskt betraktar de olika möjligheter, som teoretiskt existera för en tillämpning av art. 9, torde tvenne huvudfall erbjuda sig.

Frankrike anfaller. Det är tydligtvis detta fall Laboulaye hade för ögönen, när han skrev den redan ovan citerade satsen: »Sans doute le Chef de l'État, qui . . . dispose de la force armée, a le droit et le devoir de prendre toutes les mesures exigées par les circonstances pour ne pas laisser surprendre la France par une invasion». Då den anfallna staten ej är folkrättsligt förpliktad att avge någon krigsförklaring, även om den anfallande makten ej heller avgivit någon, finnes intet spelrum i detta fall för art. 9. »La demande d'autorisation du parlement serait superflue», säger Duguit². Detta torde ju också utan vidare ligga i sakens natur.

¹ Se Lucas-Dabreton: La Restauration et la Monarchie de Juillet, sid. 86 ff.

² Op. cit. sid. 804, jfr Esmein II, sid. 195 samma åsikt. På samma sätt Barthélemy: Démocratie et politique étrangère, sid. 311.

Svårigheten är nu att avgöra, när ett anfallskrig föreligger. År 1914 avgav den tyska regeringen sin krigsförklaring till Frankrike av egen auktoritet. Men enligt den gamla tyska konstitutionen skulle das Bundesrat först giva sitt samtycke; endast för det fall »krigiska handlingar redan begåtts mot kejsardömets gränser eller kuster», var inhämtande av detta samtycke ej obligatoriskt. Stödd på diverse uppgifter om franska luftanfall, ansåg sig regeringen berättigad att själv förklara krig. I Frankrike åter ansåg man sig av mera för ögonen liggande skäl angripen och art. 9 kom ju därför aldrig att tillämpas. Bägge staterna handlade statsrättsligt, som om de varit angripna. Starka skäl tala för att i framtiden liksom vid och efter världskrigets utbrott i de flesta fall en stat, som griper till våld, kommer att förklara sig angripen. Att i enlighet med en eventuell författningsbestämmelse, sådan som art. 9, begära representationens tillstånd skulle ofta visa sig vara ett säkert medel att moraliskt i förväg förlora kriget. Det är karaktéristiskt, att de franska statsrättslärderna, efter att hava konstaterat att art. 9 ej är tillämpbar, då Frankrike angripes, därefter i regel tillägga något i likhet med Duguit, att om »man *par impossible* antager att Frankrike företager ett anfallskrig etc.»¹. Det egna landet företager i *princip* inga anfallskrig.

Situationen kan även vara sådan, att vad som på nära håll skulle kallas anfallskrig av andra längre bort liggande skäl kan försvaras såsom varande företaget i defensivt syfte. Ett dylikt fall hade uppstått, om Tyskland 1914 endast angripit Ryssland. Frankrike hade då kunnat företaga ett angrepp mot Tyskland, som ur viss synpunkt kunnat benämnas defensivt. Praxis och teori utvisa också, att »il été décidé, dans le silence des textes, que l'agression contre un de nos alliés dispense notre Gouvernement de l'approbation parlementaire»².

Om man emellertid trots allt erkänner möjligheten av att en regering, utan att säga sig vara angripen, själv vill angripa och då begär parlamentets samtycke, vad kan detta hava för betydelse? Frågan berördes redan vid det tillfälle, då för första gången en bestämmelse liknande den i art. 9 infördes i fransk konstitution:

¹ Duguit op. cit. IV, sid. 804.

² Barthélemy, op. cit. sid. 312.

Mirabeau framhöll därvid att själva krigsförklaringen i grunden är av underordnad betydelse. Den exekutiva makten har alltid, huru man än vänder saken, medel att draga landet i krig, om den så vill. »Dirigeant l'action diplomatique, disposant de la force armée, autorisé, et même obligé à prendre des mesures nécessaires pour assurer la défense du pays», vad har representationen för medel häremot? Den enda garantien, tillägger han, ligger i den exekutiva maktens ansvar och i representationens kontroll. Dessa synpunkter torde i själva verket vara uttömmande. Den moderna doktrinen har ej annat att bjuda. Duguit erkänner sålunda öppet, att även vid anfallskrig »l'assentiment des Chambres sera une pure formalité». Det må härvid erinras om att den exekutiva makten har i sin makt ej blott att besluta mobilisering, utan även att bryta de diplomatiska förbindelserna.

I det trots allt tänkbara fall, då regeringen i en häftig diplomatisk kris ej ser annan utväg än krig och då verkligen anser lämpligt inhämta kamrarnas samtycke, synes denna hänvändelse kunna ske på mycket olika sätt. Pierre säger i sin *Traité*¹: »la loi constitutionnelle parle simplement d'un assentiment qui pourrait remettre, de n'importe quel vote, un ordre du jour adopté sans débats suffirait, un crédit supplémentaire, si faible qu'il fût, manifesterait amplement la volonté du pays et couvrirait le Président de la République». Man förstår lätt, att med en dylik tolkning, mycket vaga och kanske ingalunda otvetydiga viljeyttringar från parlamentets sida kunna sägas uppfylla art. 9:s fordringar².

Otydligt är dessutom, huru det bör förfaras, om parlamentet ej är samlat. Det torde knappast vara troligt, att man samman kallade kamrarna för erhållande av deras samtycke, utan man skulle nog snarare anse sig dispenserad från skyldigheten att inhämta detsamma.

Ett ytterligare dryftande av betydelsen av art. 9 torde vara onö-

¹ Pierre: op. cit. I, sid. 639.

² Man tänke sig en konseljpresident, som i en allvarlig diplomatisk situation inför kammaren säger sig vara bestämd att med alla medel söka en fredlig lösning men tillägger, att han, om motparten fortsatte att obstruera desamma, kan komma att bli tvungen tillgripa ytterliga medel. En vote de confiance efter ett dylikt yttrande skulle vara ett »assentiment» i art. 9:s mening.

digt. Det är ej endast idén att rikta in kontrollen mot en på reell betydelse så blottad handling som själva krigsförklaringen, utan själva principen att i ett avgörande ögonblick ställa regering och representation i ett konstruerat och överkligt motsatsförhållande, som gör de flesta likartade »garantier» tämligen illusoriska. Den parlamentariska kontrollen i dess moderna form ger så ojämförligt mycket effektivare och smidigare garantier, att en bestämmelse som den i art. 9 förlorat praktiskt taget all betydelse.

Att i ett så sent ögonblick som invid själva krigsutbrottet tillgripa extra kontrollmedel är ej heller utan faror. Det engelska kabinettets hållning under de kritiska dagarna vid världskrigets utbrott kännetecknades onekligt av en viss osäkerhet om den politiska opinionens reella karaktär och om den ställning, densamma kunde komma att intaga gentemot händelsernas vidare utveckling. Säkerligen hade denna osäkerhet varit långt mindre markerad, om några indirekta och permanenta kontrollorgan existerat, vilka kunnat möjliggöra en säker kommunikation mellan regering och parlament. Såsom förhållandet nu var, kände sig kabinettet förpliktigt att göra en — men tyvärr endast på ett sent stadium möjlig — hänvändelse till parlamentet, och ett dröjsmål på några dyrbara dagar uppstod — till stor skada för fredssaken. Att *föreskriva* en dylik extra konsultation av representationen med därav följande dröjsmål torde ej vara ett effektivt fredsmedel, och det torde därför även ur denna synpunkt ej vara att beklaga, att art. 9 förblivit en död punkt i den franska författningen¹.

¹ Det torde ej vara utan intresse att jämföra art. 9 med par. 13 R.F. och de ändringsförslag, för vilka densamma varit föremål. Betyder uttrycket »börja krig» i par. 13 detsamma som »declarerer la guerre»? Ett visst stöd för denna tolkning torde ligga däri att i flera ändringsförslag till par. 13 uttrycket »börja krig» bibehållits i inledningen och synes motsvaras av »utfärda krigsförklaring» i paragrafens slut. I så fall skulle de ovan relaterade franska erfarenheterna hava en nästan direkt tillämplighet. Men ehuru det förefaller, som om upphovsmännen till par. 13 närmast tänkt sig det utomordentliga statsrådet såsom övertägnande en krigsförklarings lämplighet, torde det likväl ej kunna anses utan vidare givet, att »börja krig» med nödvändighet skall kunna sägas betyda detsamma som »förklara krig».

Uttrycket »sluta fred» i par. 13 R.F., vilket i fransk örf. närmast motsvaras av stadgandet i par. 8 mom. 2 om fredsfördrag och om eventuella territoriella förändringar, är ej heller utan vidare klart till sin betydelse. Ojämförligt sannolikast torde vara, att därmed förstås detsamma som med uttrycket

II.

Principen om regeringens parlamentariska ansvar kommer vid sin tillämpning gärna i motsättning till de hänsyn till sekretessen regeringen ej sällan måste iakttaga vid utövningen av sin utrikespolitiska verksamhet. Denna motsättning giver representationens kontroll över utrikespolitiken en speciell karaktär.

Enligt art. 6 av lagen den 25 februari 1875 äro de franska ministrarna politiskt ansvariga för alla sina handlingar¹. Det är denna princip, som ger den parlamentariska kontrollen dess effektivitet. Ty endast i den mån parlamentet genom att giva och taga sitt förtroende har möjlighet att understödja eller fälla ministrar,

»ne sont définitifs qu'après...» i art. 8 mom. 2. »Sluta fred» synes ju också vilja utsäga detsamma som tekniskt betecknas med termen ratificera. Men då gäller för par. 13:s tillämpning samma olägenheter, för vilka ovan vid art. 8, 2 redogjorts och vilka minska denna artikels betydelse.

Det är å andra sidan otroligt, att »sluta fred» skulle kunna avse accepterande eller avgivande av fredsambud. Såväl ordet »sluta» som framförallt uppenbara praktiska lämplighetsskäl tala häremot.

Den franska författningshistorien har att uppvisa tämligen intressanta försök att i detalj bestämma, vilka krig, som statsrättsligt borde vara tillåtna. Dessa bestämmelser erinra om de i R.F. § 74 införda och vissa ändringsförslag till par. 13 R.F. Den första konstituanten utfärdade den 22 maj 1792 ett dekret, vari följande bestämmelser återfinnas: »Dans le cas d'hostilités imminentes ou commencées, d'un allié à soutenir, d'un droit à conserver par la force des armes, le Pouvoir exécutif sera tenu d'en donner, sans aucun délai, la notification au Corps législatif, d'en faire, connaître les causes et les motifs, et si le Corps législatif est en vacance, il se rassemblera sur-le-champ. Sur cette notification, si le Corps législatif juge que les hostilités commencées soit une agression coupable de la part des ministres ou de quelque autre agent du Pouvoir exécutif, l'auteur de cette agression sera poursuivi comme criminel de lèse-nation; l'Assemblée nationale déclarant à cet effet que la nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes, et qu'elle n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.» Frankrikes historia under de närmaste åren efter detta dekrets utfärdande (år III ersattes detta dekret med ett annat i samma riktning, men mindre detaljerat) kom emellertid i en så uppenbar motsats mot dessa bestämmelser, att man sedan dess ej infört några dylika. Esmein säger därom, att »de i regel äro ineffektiva och hos oss onödiga». I själva verket torde de synpunkter, för vilka ovan redogjorts i anledning av art. 9, här vara i än högre grad tillämpliga och dylika bestämmelser än mera »inefficaces» än t. o. m. den nyssnämnda artikeln.

¹ Se Esmein op. cit. sid. 231 ff.

kan en granskning och ett bedömande av deras handlingar vinna betydelse och tillförsäkra representationen det medinflytande i regeringen, dess kontrollverksamhet i sista hand syftar till. Det parlamentariska ansvarets räckvidd borde alltså även beteckna den ungefärliga begränsningen av kontrollens utövning, och då i princip — såsom framgår av art. 6 — ministrarnas samtliga handlingar äro underkastade politiskt ansvar, borde i enlighet härmed parlamentets kontroll över regeringens verksamhet vara lika vidsträckt som denna. Detta gäller ju emellertid tydligtvis endast teoretiskt. I den praktiska politiken är utkrävandet av det parlamentariska ansvaret ej ett dylikt, alltid tillgängligt universalmedel. Det är ju vanligt, att i en given situation parlamentets majoritet understödjer en regering, vars handlingar den endast delvis skulle vilja godkänna. Detta förekommer i synnerhet i Frankrike, där varje regering uppbares av en kombination av partier, vilkas program och synpunkter ingalunda överensstämma på alla punkter¹. En fransk regering är en arbetshypotes för lösande av vissa aktuella »stora frågor». Det är vid regeringens lösning av dessa, som det parlamentariska ansvaret i regel kommer till tillämpning och parlamentets kontrollverksamhet koncentreras till följd härav gärna omkring dessa samma problem. Dessa synpunkters betydelse på det utrikespolitiska området torde böra illustreras med några fakta.

Under de första åren av 1900-talet var det franska parlamentets utrikespolitiska intresse svagt. Den radikalt inriktade kammarmajoriteten var sysselsatt med inrikespolitiska problem. Parlamentets utrikeskontroll tunnades ut och förlorade mycket av sin effektivitet. »Nul n'ignore», sade de Pressensé år 1903, »la difficulté pour ne pas dire l'impossibilité qu'il y a à obtenir la fixation à l'ordre du jour d'une interpellation qui ne porte pas sur un sujet d'actualité brulante et qui ne recèle dans ces flancs le germe d'une crise ministérielle. Tel est le sort réservé à celles, qui visent les mystères de la politique étrangère». Antalet interpellationer rörande utrikespolitiska förhållanden var även under dessa år ytterst ringa. Under ett utrikespolitiskt så livaktigt år som 1907

¹ Härtil kommer att utvecklingen alltmera tenderar att göra ansvaret i princip kollektivt. Separata demissioner bliva allt sällsyntare. (Se Esmein op. cit. 232).

gjordes sålunda i kammaren endast 8 dylika interpellationer, av vilka endast fyra voro av egentligt politisk karaktär. Det var också under denna period som Delcassé såsom utrikesminister under sju år självständigt och i stort sett utan parlamentets vetskap kunde fullfölja en vittomfattande utrikespolitik av betydligt mera personlig än partiradikal karaktär.

Å andra sidan kom under och efter kriget av naturliga skäl det franska parlamentet att intensivt intressera sig för de utrikespolitiska problemen. Det var med blicken fästad å lösningen av dessa, som snart sagt de flesta ministärerna under åren omödelbart efter kriget bildades och inför vilkas svårigheter de föllo. Den utrikespolitiska kontrollverksamheten har också fått en ojämförligt mycket intensivare karaktär än före kriget. »Les questions extérieures ont pris une telle importance depuis la guerre que les interpellations de politique extérieure sont devenues encombrantes et qu'il est difficile de 'placer' une interpellation de politique intérieure», säger Barthélemy¹.

Parlamentets kontroll och tillämpningen av principen om det politiska ansvaret höra sålunda nära tillsammans.

När emellertid kontrollens utövning av vissa hänsyn inskränkes eller förhindras, skulle alltså även tillämpningen av det politiska ansvaret i mötsvarande mån försvåras eller omöjliggöras, och det är just denna omständighet, som gör, att frågan om utrikespolitikens sekretess får en ur här behandlad synpunkt avgörande karaktär².

Den ovanciterade art. 8 av lagen den 16 juli 1875 säger: »Le Président négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent». Den franska författningen sanktionerar alltså indirekt existensen av hemliga överenskommelser, och av paragrafen torde dessutom framgå, att den som princip endast ifrågasätter publicitet, när väl de diplomatiska förhandlingarna slutförts och fördra-

¹ Le Gouvernement de France 1925, sid. 126. Omdömet gäller givetvis ej de tre sista åren.

² Såsom ovan sid. 433 framhållits, säger man sig i England ej sällan finna kommissionernas kontroll onödig; det allmänna parlamentariska ansvaret skulle vara tillräcklig garanti. Man torde därvid förbise just det här ovan framhållna faktum, att kommissionskontrollen just är vad som möjliggör en vidsträcktare tillämpning av det parlamentariska ansvaret.

get föreligger i utarbetat skick. Underhandlingarna, det egentliga diplomatiska arbetet, kunna helt skyddas för representati-
 onens granskning. De depescher, telegram och andra dokument,
 mot vilka en eventuell, efterföljande granskning skulle kunna rikta
 sig, stå ur strikt rättssynpunkt helt till utrikesministerns förfo-
 gande. Han kan säga som Viviani vid ett tillfälle under kriget:
 »Ces renseignements m'ont été communiqués pour que je les uti-
 lise, non pour que je les publie». Denna princip är så mycket lät-
 tare att uppehålla i Frankrike, som där ej existera några protokoll,
 vilka liksom statsrådsprotokollen i Sverige så att säga erbjuda sig
 såsom föremål för en parlamentets kontrollverksamhet gentemot
 de viktigaste av regeringens beslut. Begreppet »offentlig hand-
 ling» har ej heller samma räckvidd och betydelse i Frankrike som
 i Sverige¹.

Man torde alltså kunna säga att i princip de flesta utrikespoli-
 tiska handlingar kunna hållas hemliga i Frankrike. Denna princip
 har — särskilt ur den ovan framhållna synpunkten att tillämp-
 ningen av det parlamentariska ansvaret därigenom omöjliggöres
 — livligt kritiserats inom snart sagt alla olika läger. Principen
 kvarstår emellertid orubbad. Orsaken härtill torde dels vara
 att det knappast kan förnekas, att den s. k. »hemliga diplomati-
 en» åtminstone ur exklusivt fransk synpunkt ej blott varit av betydelse
 utan även av stort värde².

¹ Det franska utrikesministeriets arkiver äro exempelvis mycket väl skyd-
 dade. Handlingar, härrörande från åren före 1791 må fritt publiceras; alla
 handlingar från tiden 1791—1814, alla »mémoires et documents» från 1791—
 1848 och all correspondance politique intill 1871 få endast kopieras efter er-
 hålllet tillstånd av arkivets direktion; allt det övriga är »la zone interdite».

² Följande fakta må endast nämnas: Tunis blev franskt efter den hem-
 liga och halvt privata brevväxlingen mellan Salisbury och Waddington 1878.

En rad hemliga avtal, särskilt avtalet 1904 med Spanien, föregick Ma-
 rocks ockupation.

Fördraget med Ryssland 1892, som bröt Frankrikes isolering, var strängt
 hemligt.

Genom en lika hemlig entente uppdelades 1902 de italiensk-franska sfä-
 rerna i Afrika och något år senare avslöt M. Barrère en lika sekret överens-
 kommelse rörande Italiens villkorliga neutralitet vid anfall å Frankrike.

En rad hemliga militära konversationer utgjorde en av de praktiskt vik-
 tigate länkarna i l'Entente cordiale.

Detta är ju i själva verket de viktigaste händelserna i tredje republikens
 utrikespolitik.

Men viktigare är måhända likväl att man genom utrikeskommissionerna i allt högre grad lyckats förena de bägge tillsynes motsatta principerna om parlamentarisk kontroll och därav följande ansvar å ena, och hemlig utrikespolitik å andra sidan.

Hänsynen till sekretessen spelar emellertid en så stor roll att en redogörelse för formerna för den utrikespolitiska kontrollen på ett naturligt sätt uppdelar sig alltefter som kontrollen utövas direkt genom kamrarna med full publicitet eller genom utrikeskommissionerna. En mellanform skulle då utgöras av de under kriget ej ovanliga séances secrètes des chambres.

Kontroll utövad av kamrarna såsom sådan.

Kamrarnas seancer äro i princip offentliga. Vad därunder sker är underkastat full publicitet. På begäran av, i senaten fem medlemmar, i kammaren tjugu, och efter respektive kammares samtycke, kan seancen emellertid förklaras hemlig, eller som det heter, kammaren konstituera sig såsom comité secret, vilket innebär ej endast att publiken måste lämna salen, utan naturligtvis även att de eljes i Journal Officiel återgivna compte-renduerna hemlighållas, till dess kammaren särskilt beslutar deras offentliggörande. Utrikeskommissionernas sammanträden äro ej publika; de protokoll, som därvid föras, deponeras väl i kammarens arkiv och bliva därigenom tillgängliga för kammarens övriga medlemmar, men dessa protokoll äro, såsom nedan närmare utföres, ingalunda fullständiga. Vad som emellertid mest förlänar kommissionen dess sekreta karaktär är givetvis det inskränkta antalet medlemmar och den möjlighet att ålägga medlemmarna tystnadsplikt, vilken sedvanemässigt utbildat sig.

Vid en redogörelse för utrikeskontrollen kommer man ofta att ställa regering och representation i ett skarpt motsatsförhållande till varandra. De strikta rättsregler, som kunna finnas på detta område, äro ju nödvändigtvis mycket ofta formulerade med tanke på en regering, som vill undandraga sig kontroll. I regel är ju detta i ett land, där parlamentarism råder, ej fallet. Regeringen behöver ingalunda alltid avpressas upplysningar, den ger dem ofta och ej sällan just i sitt eget intresse för att skaffa sig parlamentets stöd. Dylika regeringens direkta hänvändelser till kamrarna kunna ske muntligen eller skriftligen.

Tillfällen till att avgiva muntliga meddelanden gives först och främst vid behandlingen av de traktater, som enligt art. 8 skola föreläggas parlamentet för erhållande av dess ratificeringssamtycke. Det faller sig ej sällan naturligt att det därvid gives en exposé över Frankrikes förhållande till den fördragsslutande makten. En allmän politisk översikt av programmatisk karaktär plägar avgivas vid det tillfälle då kamrarna behandla utrikesbudgeten. Därvid bruka olika, vanligtvis betydande kammarledamöter, utveckla de olika partigruppernas synpunkter.

Den direkta granskningen av budgeten åter torde i regel och frånsett exceptionella fall, såsom vid behandlingen av frågan om Vatikan-ambassadens indragande, ej giva kamrarna stort tillfälle till kontroll. Visserligen brukar finanskommissionen i sin rapport över utrikesbudgeten utarbeta en vanligtvis rätt omfångsrik och betydande översikt över utrikespolitiken under det gångna året. Men budgetens karaktär med dess enkla uppställning och relativt ringa slutsummor står ju i skarp motsats till en marin- eller krigsbudget, vars behandling ju nödvändigtvis medför ett avgörande inflytande å hela läggningen av landets marina eller militära politik. Det må i detta sammanhang nämnas, att i utrikesbudgeten ingå vissa »fonds secrets», över vilkas användning kamrarna ej erhålla någon upplysning. Dessa lära huvudsakligen vara avsedda för understöd av utländsk press. Republikens president har en nominell rätt till kontroll, som emellertid aldrig lär utövas.

Skriftliga meddelanden till kamrarna givas ej sällan för att till dess kännedom bringa något diplomatiskt aktstycke av ej sekret karaktär. Före världskriget var det sed att utrikesministern — vanligtvis varje år — lät utgiva en *Livre jaune*, vilken egentligen var avsedd att kommuniceras till parlamentet men ju därigenom även nådde den stora allmänheten. Det torde likväl kunna sägas, att dessa aktsamlingar ej gävo någon tydlig bild av utrikespolitiken. De däri publicerade dokumenten behandlade oftast mer eller mindre tekniska frågor, de voro vanligtvis av äldre datum och det klagades allmänt att man »för att känna något om fransk utrikespolitik måste läsa engelska parlamentstryck».

Det är tydligt, att dylika regeringsmeddelanden endast indirekt

kunna sägas vara instrument i utrikeskontrollens tjänst. De lämna en del av det materiel, varav kammaren kan göra sig en bild av utrikespolitiken, och de debatter, som ofta åtfölja alla de muntliga meddelandena, giva tillfällen till meningsyttringar.

Även i annat sammanhang kunna ju lätt utrikespolitiska problem komma att beröras under debatterna. Yttrandefriheten är så gott som obegränsad. Man har likväl lyckats hävda den principen, att fakta ej må beröras, vilka kunna sägas »falla inom ett främmande lands förhållanden».

Ett praktiskt och diskret sätt att erhålla upplysningar i en viss fråga äger kammarledamot i rätten att avgiva muntliga eller skriftliga frågor. Föremålet för frågorna är ej begränsat.

En muntlig fråga får endast framställas av en ensam kammarledamot; man har velat förhindra, att frågan växer till debatt. Då frågan blott är avsedd att möjliggöra ett inhämtande av sakliga upplysningar, har ledamoten i praktiken endast rätt att summariskt utveckla föremålet för densamma, ej att utförligt redogöra för sina åsikter i ämnet. En fråga får framställas endast efter erhållet samtycke av den regeringsmedlem, vars kompetenssfär densamma berör. Redan dess framställande skulle ju kunna förefalla regeringen inopportunt; även häremot förefinnes alltså full garanti. Efter det kammarledamoten framställt sin fråga, vilket för övrigt inom deputeradekammaren endast får ske vid början eller slutet av varje seance, svarar regeringsmedlemmen¹, och därefter har ledamoten rätt att i sin tur summariskt replikera. Det är ej tydligt, huruvida regeringsmedlemmen har samma rätt². Övriga kammarledamöter eller regeringsmedlemmar ha däremot ej tillfälle att yttra sig.

Den skriftliga frågan, vilken först 1909 införts i kammarens och 1911 i senatens reglemente, är avsedd att tjäna samma rena informationssyfte. Reglerna för de bägge arterna av frågor äro även liknande.

Endast ensam kammarledamot har rätt att formulera skriftlig fråga. Densamma skall vara »sommairement rédigée». Såväl frå-

¹ Fråga kan riktas till alla membres du Gouvernement, alltså även till en Soussecrétaire d'État.

² Pierre I 788.

gan som ministerns svar skola inom åtta dagar vara tryckta i Journal Officiel. En minister kan inskränka sig till att förklara, att »l'intérêt public» förbjuder honom att svara, eller i undantagsfall, att han skall svara senare efter att hava samlat nödigt material. Genom denna bestämmelse gives ju en garanti mot att ministern tvingas avgiva ett svar, som kan vara olämpligt. Men själva avgivandet av frågan kan vara inopportunt. Häremot finnes ingen formell garanti. Men auktoriteter anse¹ och prejudikat synas bestyrka, att presidenten har rätt att, om frågan är olämplig, förhindra dess publicering.

Genom rätt till framställande av frågor har man sökt tillfredsställa parlamentets behov av precisa upplysningar om regeringens administrativa åtgärder. Man har i största möjliga mån sökt begränsa varje möjlighet att utan vidare ombilda dessa frågor och svar till debatter av politisk betydelse. Finner kammaren emellertid, efter att hava hört frågan och svaret, lämpligt att omforma den förra till en interpellation, kan detta ske genom att kammarledamot skriftligen anhåller därom och kammaren därtill giver sitt samtycke. Interpellationen är ej blott ett medel till information, den är framför allt ett effektivt sätt att uttrycka kammarens opinion inför vissa genom eller i samband med interpellationen framförda fakta. Det är särskilt genom de interpellationsdebatterna avslutande votes d'ordre du jour, som kamrarna, genom att uttrycka eller undandraga sitt förtroende, bringa principen om regeringens parlamentariska ansvar till tillämpning. Interpellationen är därför ej en dialog, som frågan, utan en diskussion, där alla ha rätt att delta.

Begäran att få avgiva en interpellation kan i Frankrike framställas av en enda kammarledamot, men huru många ledamöter som helst ha rätt att underteckna. Interpellationen skall vara skriftlig och summariskt redogöra för sitt föremål. Deputeradekammarens respektive senatens president uppläser den för kammaren. Då interpellation må avse varje slags frågor, kan presidenten endast refusera sådana, som hava en uppenbart inkonstitutionell karaktär².

¹ Pierre II 930.

² Angående de svårigheter denna frihet kan ge upphov till: se ex. Poincaré: »Au service de la France», I sid. 68 ff.

Redan här förefinnes alltså en högst betydlig olikhet mellan interpellation och fråga. Man har ej velat begränsa kamrarnas viktigaste kontrollmedel. Ej ens art. 8:s formulering, varigenom den exekutiva makten ensam anförtrotts uppgiften att »négocier les traités», kan förhindra att interpellation avser ännu pågående förhandlingar.

Den första frågan en interpellation ger anledning till är bestämmande av dagen, då densamma må framställas. Kamrarna behöva ej omedelbart behandla denna fråga. Vederbörande minister bör få tillfälle att vare sig i kammaren eller eljest yttra sig däröver. Bestämmandet av datum skall ske, enligt deputeradekammarens reglemente utan debatt »sur le fond», enligt senatens »utan debatt», vilka bägge uttryck likväl tolkas i stort sett enhetligt, så att interpellanten och eventuellt ministern ej ha rätt att yttra sig om annat än lämpligheten eller olämpligheten av viss dag. Under det interpellationer rörande inrikespolitiska frågor måste behandlas inom en månad, har man i syfte att ge kammaren själv tillfälle att undvika debatter, som skulle kunna störa de utrikes förbindelserna, givit densamma möjlighet att antingen förskjuta interpellationens behandling till obestämd dag eller till ett mycket avlägset datum.

Har emellertid kammaren fixerat dag och vill ministern förhindra en debatt, som man måhända finner inopportun, återstår för honom endast den utvägen att begagna sig av ministrarnas rätt att genast erhålla ordet och på den utsatta dagen före interpellanten framlägga skälen varför han anser debatten ej böra äga rum. Kamraren torde, för det fall den känner sig övertygad av dessa skäl, kunna avstå från att fortsätta diskussionen.

I vanliga fall åter talar först interpellanten för att utveckla sin interpellation. Ordet är därefter fritt. Ministern har rätt att vägra svara, men denna vägran hindrar givetvis ej att debatten avslutas med en vote d'ordre du jour, vid vilken hans tystnad ej alltid just är honom till hjälp. En dylik vote tillåter alla nyanser. Den kan vara rent förtroende- eller misstroendevotum, den kan uttrycka ett mer eller mindre starkt missnöje och den kan vara »pur et simple», d. v. s. innehålla ett rent konstaterande av att debatt ägt rum och att kammaren återgår till dagordningen.

Interpellationsinstitutionens betydelse kan näppeligen överskat-

tas. Den är det skarpaste kontrollmedlet i kamrarnas händer och ett verkligt »ultima ratio», när andra medel visat sig otillräckliga.

Det är tydligt, att i många fall en utrikesministers ställning under en interpellationsdebatt måste bliva ytterligt delikat. Om de fakta, med vilka han anser sig kunna förklara sitt handlingssätt, äro av strängt sekret natur, kan han komma i en högst obehaglig situation ej minst gentemot ett främmande lands regering.

Ett annat sätt, på vilket kamrarna kunna uttrycka sin opinion, är fattandet av resolutioner. Då emellertid — såsom ovan framhållits — regeringen i regel lyckats förhindra avgivande av resolutioner, uttryckande kamrarnas önskemål i en viss utrikespolitisk situation, genom att åberopa art. 8:s formulering, hava resolutionernas betydelse avsevärt förminskats. De tjäna å det utrikespolitiska området i regel endast till att uttrycka önskemål om utlämnande av diplomatiska dokument och användas i detta syfte icke sällan. En dylik resolution är ju emellertid ingalunda tvingande för regeringen. En utrikesminister kan alltid vägra att utlämna diplomatiska handlingar. Denna hans juridiska rätt skulle kunna sägas *ex contrario* framgå av art. 8:s formulering; men den har i själva verket aldrig på allvar bestritts.

Överblickar man nu slutligen i ett sammanhang de kontrollmedel kamrarna såsom sådana hava till sitt förfogande, torde man — om man nämligen tänker sig dem utan det komplement de hava i kommissionernas verksamhet — vara böjd att finna dem rätt begränsade och som helhet otillfredsställande. En fråga kan visserligen ofta framkalla värdefulla upplysningar rörande något visst bestämt sakförhållande. En väl placerad interpellation är visserligen ett mycket kraftigt medel att både framtinga upplysningar och ett kamrarnas ställningstagande till dessa. Men i bägge fallen är föremålet för kamrarnas uppmärksamhet med nödvändighet begränsat. Även om — vilket ju ingalunda alltid är fallet — de lämnade upplysningarna äro fullständiga och otvetydiga, tillåta dessa ju likväl endast ett bedömande av en lösryckt del av ett i övrigt i många fall okänt eller illa känt sammanhang. Och sammanhanget är ju i synnerhet inom utrikespolitiken ofta det utslagsgivande.

Betraktar man åter kamrarnas kontrollmedel i deras sammanhang med kommissionernas verksamhet synas desamma långt mer

tillfredsställande, framför allt med hänsyn till, att kommissionsmedlemmarna genom en kontinuerlig kontrollverksamhet erhållit en åtminstone relativt fullständig bild av det utrikespolitiska läget och därigenom kunna antingen själva använda eller också indirekt förorsaka användandet av de medel, som stå kammaren till buds — framför allt interpellationer — i enlighet med mera vidsträckta synpunkter.

Rätten till interpellation och utrikeskommissionernas arbete stå sålunda i ett ömsesidigt förhållande. Genom kommunikation till kommissionerna av vissa mera sekreta fakta kan ministern eventuellt indirekt förebygga, om ej rent av interpellationens framställande, så likväl densamma följer. Men å andra sidan kan en kommissionsledamot, vilken under det mera intima samarbetet inom kommissionen erfarit vissa förhållanden, som han ogillar, å interpellationsväg draga saken inför kammaren. Visserligen anses det ej korrekt att från kammarens tribun återgiva vad som förekommit inom kommissionen, men han kan på grundvalen av sin kännedom formulera sin fråga mot just de av honom ogillade fakta. Det är på detta indirekta sätt kommissionernas kontrollverksamhet finner sin sanktion.

Comités secrets.

De s. k. séances secrètes des chambres ha ovan omnämnts. Dessa erbjuda ju vissa utvidgade möjligheter för kamrarnas granskning av utrikespolitiken. De törde emellertid kunna betraktas såsom en helt extraordinär utväg och hava endast förekommit under världskrigets senare skede. De upprepade sekreta sammanträdena gävo emellertid upphov till en viss oro inom den allmänna opinionen och förekommo därefter ej.

Sedan sammanträdet förklarats hemligt, fortsätta debatterna under vanliga former. Några voteringar äga emellertid ej rum, utan dessa uppskjutas till dess seancen förklarats offentlig. De nu offentliggjorda protokollen över de diskussioner, vilka ägt rum under séances secrètes, äro visserligen justerade så att därunder berörda diplomatiska frågor uteslutits, men det synes likväl av de övriga partierna kunna slutas, att ministrarnas öppenhet ej varit särdeles stor. Det sades även under kriget, att »en hemlighet, bevarad av några hundra personer, ej är någon hemlighet».

Utrikeskommissionerna.

Den utrikespolitiska kontrollen, utövad i och genom utrikeskommissionerna, är en tämligen ny företeelse. Kommissionssystemet infördes först 1902 i kammaren och 1911 i senaten och först 1915 konstituerades en senatens utrikeskommission. Dessa franska utrikesutskott hava emellertid till egentlig uppgift att förbereda och behandla motioner och propositioner, vilkas föremål falla inom det utrikespolitiska området. En regelmässig kontroll kunna de knappast sägas hava utövat under perioden före kriget. Däremot förekommo — ehuru tämligen sällan — speciella kommissioner med uppgift att granska regeringens politik i en speciell fråga¹. Under och efter kriget åter utvidgades den nu rådande praxis, enligt vilken utrikeskommissionerna ej endast granska och förbereda propositions och projets de loi, utan även ägna, om ej större, så likväl en stor del av sin tid åt en direkt och systematisk kontroll av utrikespolitiken. Det är framför allt denna senare gren av deras verksamhet, vilken i den följande redogörelsen kommer att beaktas².

Deputeradekammarens »commission des affaires étrangères» räknar 44, senatens »commission des affaires étrangères et de politique générale des colonies et des protectorats» 36 medlemmar. Dessa väljas årligen efter en proportionell metod, i stort sett densamma i deputeradekammaren som inom senaten. De olika partigrupperna överlämna till kammarens (respektive senatens) president en lista å de medlemmar, gruppen utsett. Det antal, en grupp har rätt att göra anspråk på, avgöres efter proportionalitetsregler. De, som ej höra till någon partigrupp, sammankallas av presidenten och behandlas sedan såsom särskild grupp. Listorna publiceras i Journal Officiel och om ej inom viss tid i kammaren 50, i senaten 20 medlemmar opponera sig, bliva listorna definitiva. Förekommer opposition — vilket är mycket sällsynt — sker valet genom scrutin de liste i respektive kammare. Dessa regler tillåta grupperna att insätta sina förtroendemän och sina sakkunniga i de för dem passande kommissionerna,

¹ En dylik var exempelvis den, vars granskning av Marockoaffärerna framkallade ministären Caillaux' fall 1913.

² Någon litteratur behandlande denna del av kommissionernas verksamhet finnes mig veterligen icke. Den följande redogörelsen är byggd på muntliga upplysningar, lämnade av en på området särskilt bevandrad person.

vilka åter därigenom komma, å ena sidan att så noggrant som möjligt återspegla den politiska grupperingen i kamrarna och å den andra att år från år under samma legislatur bevara i stort sett samma medlemmar — till avsevärd båtnad för arbetet. Medlemskap i en utrikeskommission anses i allmänhet vara en särskild utmärkelse. Särskilt senatens kommission, vari man i ännu högre grad än i kammarens återfinner på detta område erfarna personer såsom f. d. utrikesministrar och f. d. högre diplomatiska funktionärer, åtnjuter ett stadgat anseende.

Suppleanter finnas ej. Avgår medlem, sker nytt val. Detta lär ej förorsaka någon olämplig tidsförlust.

De »stora kommissionerna», till vilka utrikeskommissionen räknas, utse i regel en president, fyra vicepresidenter och sex sekreterare. Presidenten leder förhandlingarna men har såsom annan medlem vid omröstning endast rätt till en röst, ej till utslagsröst. Han äger sammankalla kommissionen. Enskild medlem äger ej rätt att påfordra sammanträde, men tydligt är ju att han under hand kan övertyga presidenten om lämpligheten av ett sammankallande. Märkligt är, att kommissionerna sammanträda även under parlamentets vakanser. Detta gäller i synnerhet finanskommissionerna, men det har inträffat, att även utrikeskommissionerna sammankallats under ferietid.

Kommissionen bestämmer själv sin dagordning. Få precisa regler finnas för bestämmande av huru förhandlingarna skola föras¹. De hava i regel en tämligen familjär karaktär; långa anföranden förekomma sällan, om ej då den till rapportör utsedde medlemmen gör någon exposé. Ej sällan lära debatterna hava formen av rena samtal.

Det förekommer likväl ofta att presidenten själmant eller på någons begäran, för att tillåta kommissionen att fixera en kollektiv opinion, låter utföra en omröstning, antingen — såsom då kommissionen exempelvis hört en förklaring av utrikesministern — i form av en vote d'ordre du jour, eller såsom omröstning för godkännande eller underkännande av någon av en rapportör framlagd, under diskussionen debatterad rapport. Stundom upprättas även en

¹ Det må här åter anmärkas, att den följande redogörelsen avser de — om uttrycket må tillåtas — i »kontrollsyfte» hållna sammanträdena.

gemensam rapport efter en mera vidlyftig diskussion för att tillåta kommissionens medlemmar att överblicka det framlagda materialet och de under diskussionen framkomna synpunkterna. Lika vanligt är likväl, att kommissionen inskränker sig till ren debatt.

Man har ofta och ivrigt inom parlamentariska kretsar diskuterat huruvida tystnadsplikt bör anses åvila kommissionsmedlemmarna. De regler, som här sedvanemässigt utbildat sig, synas våra följande. När ministern eller eventuellt någon tillsammans med honom närvarande diplomatisk funktionär vill göra ett meddelande, muntligt eller i undantagsfall skriftligt, vilket han anser böra hållas hemligt, anger han detta i förväg. Medlemmarna anses då vara bundna av tystnadsplikt beträffande innehållet av detta meddelande. Önskar någon medlem ej binda sig, kan han anmäla detta och anses då givetvis ej bunden. Men ministrarnas meddelande blir självfallet modifierat därefter. En dylik opposition är emellertid sällsynt. År 1926, då utrikesministern på kommissionens begäran skulle lämna vissa uppgifter beträffande regeringens politik i Marocko, förklarade de i kommissionen närvarande medlemmarna av kommunistiska partiet sig ej vara villiga att, såsom ministern begärde, hemlighålla hans meddelande. Följden var att intet utförligt meddelande alls gjordes. Kommissionen har därför ofta att välja mellan att acceptera tystnadsplikt eller att alls ej bliva underrättad. Emellertid synas de meddelanden, som givas kommissionen, ingalunda alltid, ja, knappast ens vanligtvis ske med dylikt förbehåll om sekretess. Även om kommissionsmedlemmarna ej kunna sägas rent av berättigade att omtala sådana dem utan tystnadsplikt givna upplysningar, så anses likväl ett dylikt förfarande ingalunda inkorrekt. Och såsom regel torde det kunna sägas, att sådana meddelanden ej många dagar stanna inom kommissionsmedlemmarnas krets. Tyvärr har det även inträffat, att icke ens tystnadsplikten alltid helt iakttagits. Följden är också — såsom man öppet synes vilja erkänna — att ministern ej utan att begära sekretess underrättar kommissionen om hemliga fakta, och att han även under tystnadsplikt sällan lämnar upplysningar om pågående förhandlingar av ömtålig karaktär. Anser ministern sig likväl i förväg böra göra sig förvissad om kommissionens opinion, är det ej ovanligt, att han tillkallar presidenten — ensam eller tillsammans med

några andra betydande medlemmar av kommissionen — för att under hand giva dem ett konfidentiellt meddelande. Det synes även — ehuru härvid intet bestämt uttalande kunnat erhållas — som om på sista tiden närvaron i kommissionen av representanter för vissa ytterligt-gående partier ej blott i någon mån minskat ministrarnas villighet att yttra sig fritt utan även i vissa fall kommit dem att föredraga underhandsmeddelanden till enskilda medlemmar.

En i detta sammanhang intressant fråga är angående skyldigheten att föra protokoll under de debatter, vilka äga rum i kommissionen. Protokoll föras av sekreterarna. Dessa deponeras sedermera i kammarens arkiv och bliva därigenom — fränsett de mycket sällsynta fall, då depositionen sker under sigill i enlighet med därom av kommissionen fattat beslut — tillgängliga för alla kammarens medlemmar. Men dessa protokoll äro summariska. Yttranden lära sällan tagas till protokollet och i så fall endast sedan kommissionen så beslutat. Och då har ju talären dessutom tillfälle att formulera yttrandet därefter. Man synes ej heller anse sig tvungen att låta *procès-verbaux* åtföljas av de kommissionen delgivna dokument, vilka eventuellt utgjort anledningen till eller föremålet för debatten.

Dessa regler torde i någon mån angiva den grad av sekretess, under vilken kommissionen utövar sin kontrollverksamhet. Vilka kontrollmedel har då kommissionen till sitt förfogande?

Det måhända praktiskt viktigaste medlet är den rätt, kommissionen har att tillkalla ministrarna, i regeln utrikesministern, att inför densamma avgiva förklaringar. Antingen av eget initiativ eller efter att hava hört kommissionen kan presidenten uppmana ministern att personligen infinna sig. Ministern har obestriddigen rätt att vägra. Men han gör det i regel aldrig. Däremot inträffar det ej sällan, att han av ett eller annat skäl anhåller om uppskov. Kommissionen kan även med utrikesministerns tillstånd tillkalla diplomatiska funktionärer; exempelvis generalsekreteraren i utrikesdepartementet. Men det synes vara bruk att ej höra dessa annat än i ministerns närvaro. När kallelse sker, synes det vara vanligt att även ungefärligt angiva vilka frågor, kommissionen har för avsikt att framställa. Detta bruk synes ej minst vara föranlett av den rent praktiska synpunkten, att ministern bör ha tillfälle att själv infor-

mera sig och samla lämpligt material. Men med ministerns goda minne kan kommissionsmedlem likväl under debatten framställa frågor, vilka ej på förhand angivits.

Ministern eller eventuellt en tillkallad diplomatisk ämbetsman gör i kommissionen en exposé över de frågor, som angivits. Det är därvid vanligt, att han medför dokument såsom depescher eller dylikt. Efter detta anförande plägar diskussion äga rum, varvid givetvis ej sällan nya upplysningar begäras. Har ministerns förklaringar varit ofullständiga, lär den efterföljande debatten just huvudsakligen bliva en serie frågor. Ministern har givetvis rätt att vägra svara och detta lär han även rätt ofta göra, ehuru vanligtvis i en mer eller mindre beslöjad form.

Kommissionen kan dessutom hos ministern anhålla om utlämnande av diplomatiska dokument. Denna möjlighet till kontroll är emellertid av mindre betydelse, då ju ministern otvivelaktigt kan vägra och även ofta gör detta, särskilt med hänsyn till att det är mycket tvivelaktigt ur strikt rättssynpunkt huruvida ett på officiell väg till kommissionen kommunicerat dokument kan för kammaren hemlighållas.

En viktig förutsättning för att dessa kommissionernas säregna möjligheter till kontroll på ett effektivt sätt tillvaratagas är, att deras medlemmar i viss mån på förhand äro orienterade om det utrikespolitiska läget. Det synes emellertid ej vara brukligt att — såsom i Sverige — utrikesministern lämnar någon skriftlig förhandsöversikt, och ej heller förekommer någon regelbunden kommunikering av depescher. Men det må ej förbises, att de franska utrikeskommissionernas medlemmar till stor del äro rekryterade bland politici, vilka antingen såsom utrikesministrar, ambassadörer eller eljest erhållit en ingående kännedom om den franska utrikespolitikens intressanta och aktuella sidor. De stora världstidningarnas välinitierade artiklar och umgänget i en världsstad som Paris göra själfallet även sitt till.

Kontroll kan ju vara av tvenne slag; antingen riktas densamma mot fakta, vilka huvudsakligen hava sitt intresse vid bedömandet av redan företagna handlingar, redan fattade beslut, eller äger densamma rum samtidigt med den kontrollerades verksamhet. Även om — i synnerhet under vissa perioder under världskriget — de

franska utrikeskommissionerna intagit en sådan ställning, att de mer eller mindre dikterat regeringens beslut, torde det såsom en nästan undantagslös regel kunna sägas, att desammas kontroll numera är inriktad gentemot redan vidtagna åtgärder. Härvid förbises ingalunda, att ett dylikt bedömande ex post facto indirekt kan hava den största betydelse för de beslut, regeringen kan komma att fatta efter detsamma. Den ovan antydda skillnaden torde likväl vara av betydelse.

Måhända torde man av de nu lämnade antydningarna rörande formerna för kommissionernas verksamhet kunna bilda sig en allmän föreställning om omfattningen av kommissionens granskning av de aktuella utrikespolitiska problemen. Givetvis varierar denna mycket, särskilt efter den olika ställning, olika utrikesministrar intaga till kommissionen. Åtnjuter utrikesministern densamma fulla förtroende, torde kontrollen vara mindre minutiös. Är hans ställning svag, torde motsatsen vara fallet. Visserligen har det inträffat, att en utrikesminister haft kommissionens majoritet emot sig i en avgörande fråga, men likväl i en därav föranledd interpellationsdebatt lyckats samla kammarens majoritet. Men i normala fall torde man kunna säga, att kommissionerna dirigera kamrarnas utrikespolitiska opinion.

Det torde vara omöjligt att tydligt ange i vad mån nu verkliga kommissionerna hava exakt kunskap om »vad som sker» i aktuell, fransk utrikespolitik. Det må emellertid tillåtas att härvid göra ett tankeexperiment. Tänker man sig de nuvarande utrikeskommissionerna såsom existerande i början av detta sekel — under de kanske avgörande åren för fransk förkrigsdiplomati — torde man kunna antaga, att desamma visserligen ej skulle underrättats om exempelvis innehållet av de Barrèreska överenskommelserna med Italien och helt säkert ej om lydelsen av den fransk-ryska traktaten av 1892. Men fränsett det faktum, att en del av medlemmarna, såsom exempelvis f. d. konseljpresidenter och f. d. utrikesministrar, redan på grund av sin föregående verksamhet kände till dessa traktater, torde det kunna sägas, att medlemmarna indirekt av mera allmänna symptom, utrikesministerns resonemang etc., antagligen hade kunnat sluta sig till att Italien ej längre var helt med i det andra politiska lägret och att alliansen med Ryssland var i princip defensiv.

Såsom allmänt omdöme torde kunna sägas, att de franska utrikeskommissionerna, i jämförelse med motsvarande institutioner i andra länder av stormaktsställning, äro bättre och mera fullständigt underrättade. Den, som redan i den nuvarande situationen önskar en fullt öppen utrikespolitik, kanske finner det franska systemet otillfredsställande. Ett faktum är emellertid, att den under perioden närmast före kriget mycket livliga kritiken av formerna för och begränsningen av det franska parlamentets utrikeskontroll numera praktiskt taget försvunnit.

Måhända torde av den föregående redogörelsen framgå, att de kontrollmedel och garantier, de första demokratiska författningarna i Frankrike införde — föreskrifter om representationens direkta medverkan vid vissa utrikespolitiska beslut — under utvecklingens gång visat sig tämligen illusoriska och betydelselösa. De former åter, den moderna utrikespolitiska kontrollen utvecklats, synas däremot giva långt mer tillfredsställande resultat. Men det må säkerligen härvid ej förbises, att den starkaste reella garantien trots allt utgöres av den parlamentariska principen, att utrikesministerns person väljes bland dem, vilka innehava parlamentets förtroende.

TILLFÄLLIGA UTSKOTTS ÅTERLÄMNANDE AV MOTION.

AV

FIL. DOKTOR EINAR SMEDBERG.

I sin undersökning om riksdagens tillfälliga utskott¹ påpekar Heckscher sid. 40, att kamrarnas praxis att icke tillsätta ett T.U. för varje fråga utan hålla antalet T.U. i båda kamrarna tämligen konstant och på dessa utskott fördela ganska skiftande frågor står i tämligen tydlig strid med R.O. § 37 mom. 3: »Därest ... fråga väckes ... skall för frågans beredande ett tillfälligt utskott ... tillsättas.» Iakttagelsen är otvivelaktigt riktig, praxis har i detta fall gått utanför grundlagens ordalag. Att praxis härvidlag emellertid haft fullgoda skäl för sig behöver icke närmare utvecklas. Och formellt kan ju praxis försvaras på så sätt, att man betraktar varje remiss av en ny fråga till ett T.U. såsom *tillsättande* av ett T.U. för just denna fråga, varvid då så lyckligt inträffar, att alla dessa vid olika tillfällen tillsatta T.U. dock komma att bestå av samma kammarledamöter. Vare härmed hur som helst, praxis har blivit rotfästad och kan, såsom Heckscher anmärker, icke återföras till lagliga förhållanden utan en verklig sträng användning av kamrarnas rättighet att vägra remiss av odugliga motioner — något som säkert icke är att förvänta.

Den nu påpekade, i strid mot grundlagens ordalag uppkomna, men säkerligen goda praxis har fört med sig en annan praxis, som likaledes står i strid mot gällande regler för riksdagens arbete. De tillfälliga utskotten hava, som Heckscher och andra påpekat, förlorat sin karaktär av tillfälliga och blivit ett slags ständiga, under varje

¹ Eli Heckscher: Tillfälliga utskott, Statsv. Tidskrift 1902.

kammare direkt stående utskott. Denna karaktär av ständighet har så satt sin prägel på de T.U., att de i viss utsträckning tillägnat sig en behörighet, som uttryckligen tillförsäkrats ständiga utskott men ej tillfälliga, nämligen rätten till prövning av utskotts behörighet beträffande viss fråga¹. Reuterskiöld förnekar bestämt tillfälligt utskotts rätt i detta fall med det skäl, att detta tillsatts just för de dit remitterade frågornas behandling². Det är klart, att om tillfälligt utskott tillsatts endast för behandling av *en* fråga eller komplex av sammanhängande frågor, inom sådant utskott prövning av utskottets behörighet att handlägga den remitterade frågan eller de remitterade frågorna aldrig kommit att ske. Men när nu praxis uppkommit att till ett redan nedsatt T.U. remittera olikartade frågor, har för utskottet grunden till dess tillsättande fördunklats och tillvägagångssättet från de ständiga utskotten accepterats såsom tämligen självklart — det tillfälliga utskottets faktiska karaktär av permanent utskott har fört med sig de verkligt permanenta utskottens arbetsätt och — behörighet i visst fall. Och så ha de tillfälliga utskotten kommit att till kammaren återlämna till dem hänvisade motioner såsom icke tillhörande deras behandling. Men i olikhet mot de ständiga utskotten ha de tillfälliga icke stannat vid en prövning av *behörigheten* att behandla hänvisad motion, de ha dessutom prövat *lämpligheten* av att de behandla motionen och i åtskilliga fall funnit praktiska skäl tala för att annat utskott handlade motionen. Återlämnande av motion från tillfälligt utskott, vilket ursprungligen icke varit lagstiftarnas mening, har på så sätt blivit en tämligen vanlig sak. Emellertid har praxis angående återlämning av motion till kammaren varit högst olika i de båda kamrarna. Följande redogörelse skall utreda denna fråga.

Det faller då först i ögonen, att det framför allt är andra kamrarnas T.U., som återlämnat motioner, eller 31 gånger mot första kamrarnas T.U. 6 gånger³. Denna olikhet mellan kamrarna beror otvivelaktigt på kamrarnas olika principiella uppfattning av T.U:s

¹ Regl. föreskrifter för riksdagen § 7.

² C. A. Reuterskiöld: Sveriges grundlagar sid. 491.

³ F.K. riksdagarna 1867, 1913, 1914 B, 1920, 1924, 1928.

A.K. riksdagarna 1869, 1871 (2 g.), 1872, 1873, 1874 (2 g.), 1880 (2 g.), 1881, 1882, 1887 A, 1898 (2 g.), 1899, 1901 (2 g.), 1902 (2 g.), 1903 (2 g.), 1907, 1913, 1914 A, 1916, 1917 (2 g.), 1920, 1921 (2 g.), 1922.

rätt till återlämnande av motion. Granskar man nämligen de skäl till återlämnande, som anförts av de olika T.U., skall man finna, att *första kammaren* icke i något fall — med undantag möjligen av ett tveksamt enda, varom mera nedan — godkänt återlämnandet av andra skäl än rent praktiska *lämplighetsskäl*, medan däremot andra kammaren uttryckligen godtagit även skäl, som bero på prövning av tillfälligt utskotts behörighet. Det är i själva verket ett och samma skäl, som i första kammarens T.U. förebragts vid återlämnandet¹. Utskottet har anført, att *sedan* motionen överlämnats till utskottet, proposition avlämnats i det ämne, som behandlades i motionen, och det har då synts lämpligt (ändamålsenligt), att det utskott, som handlade eller komme att handlägga propositionen, även finge behandla motionen i fråga. Någon som helst kritik av den ursprungliga motionsremissens riktighet har aldrig förekommit i dessa memorial, något som ytterligare understrykes av den blygsamma formulering, som utskottet brukat använda, då utskottet förklarar sig vilja »bereda första kammaren tillfälle besluta, huruvida motionen bör av kammarens första (resp. andra) tillfälliga utskott vidare behandlas eller till annat utskott överlämnas». Första kammaren har i samtliga fall utan debatt godkänt återlämnandet och hänvisat motionen till ständigt utskott — den enhetliga behandlingen av samhöriga frågor har segrat över de principiella betänkligheter, som till äventyrs förefunnits.

Att tillvägagångssättet icke har konstitutionell hemul är klart, det lider bland annat av den oformligheten, att motion kan återlämnas från T.U. utan iakttagande av den tidsbegränsning, som i sådant fall är stadgat för ständigt utskott, men det kan åtminstone av starka praktiska skäl försvaras. Ty om ett återlämnande i dylika fall ej sker, bli de synpunkter och förslag, som framläggas i motionen, icke realbehandlade. Det tillfälliga utskottet kan nämligen då icke göra annat än vänta med sitt utlåtande över motionen, till dess det ständiga utskottets utlåtande över propositionen blivit av riksdagen behandlat, och sedan har det endast att anmäla, att frågan varit före vid riksdagen och förty icke kan ånyo upptagas till be-

¹ F.K. 1913: 2 tillf. utsk. nr 16, 1914 B: 1 tillf. utsk. nr 3, 1920: 2 tillf. utsk. nr 28, 1924: 2 tillf. utsk. nr 8, 1928: 2 tillf. utsk. nr 4.

handling vid samma riksdag¹. Ett motsatt förhållande, eller att det tillfälliga utskottet avger utlåtande före det ständiga utskottet, skulle av lätt insedda skäl stöta på stark opposition i kammaren, och otvivelaktigt föranleda återremiss till utskottet. Mot första kammarens praxis i detta hänseende kunna därför inga starkare invändningar resas.

Emellertid är det i någon mån tveksamt, om första kammaren icke vid ett tillfälle godkänt även ett annat skäl för återlämnande. Det gäller fallet vid 1867 års riksdag². En motion ang. »framdeles blifvande låns upptagande genom Kongl. Majts nådiga medverkan» hade remitterats till T.U. Vid återställandet av motionen anförde utskottet, att enär enligt 53 § R.F., jämförd med 39 § R.O. allt som rör statens reglerande samt riksgäldskontorets styrelse och förvaltning tillhör Statsutskottets behandling, »så ock då dessutom en med motionärens likartad framställning, *efter hvad nu mera känt är*³, blifvit af Rikens Ständers år 1866 församlade revisorer gjord och tillkommer nyssnämnda ständiga utskotts handläggning, samt *det icke torde vara med grundlagens mening och god ordning öfverensstämmande, att enahanda fråga varder vid samma Riksdag af både ständigt och tillfälligt utskott behandlad*³, har utskottet med anmälan härom trott sig böra till Första kammaren återlämna omförmälda motion». Samma skäl som i övriga fall inom F.K. anförts för återlämnande, eller att ny omständighet tillkommit, som gjorde en enhetlig behandling önskvärd, har här åberopats, men tillika en prövning av rätt forum skett. Kammaren hänvisade motio-

¹ Jfr ett liknande fall 1928 i F.K. 2 tillf. utsk. nr 8. I en till utskottet hänvisad motion hade hemställts om utredning och förslag rörande vissa av enskilda föreningar eller klubbar anordnade nöjstillställningars inordnande under gällande bestämmelser för offentliga tillställningar. I en till L.U. I hänvisad motion hade samtidigt hemställts om antagande av i motionen framlagt förslag till förordning i samma ämne samt alternativt om utredning och förslag i ämnet. Mot remissernas formella riktighet fanns knappast något att erinra, men lämpligheten av enhetlig behandling borde föranlett, att L.U. även fått den första motionen. Försök, som från det tillf. utskottets sida gjordes att få återlämna motionen, stötte på bestämt motstånd från kammarpresidiet, varför utskottet lät frågan om återlämnande falla och väntade, till dess ärendet från L.U. var slutbehandlat av riksdagen, som f. ö. på L.U:s hemställan beslöt just hemställan om utredning och förslag till riksdagen.

² F.K. 1867: tillf. utsk. utl. nr 10.

³ Kurs. av mig.

nen till S.U., men då debatt icke förekom, är kammarens ställning till utskottsutlåtandets första hälft ej klar, och av detta enstaka fall kan därför ej dragas någon bestämd slutsats om F.K:s ståndpunkt i fråga om T.U:s rätt till prövning av behörigheten. I betraktande av att samtliga övriga återlämningsfall grunda sig enbart på lämplighetsskäl, torde man dock kunna våga den förmodan, att kammaren även i detta första fall kunnat anse utskottsmotiveringens senare hälft vara skäl nog för godtagande av utskottets åtgärd.

Frånvaron i F.K. av invändningsfria fall beträffande återlämnande efter prövning av T.U:s *behörighet* är givetvis icke ett absolut bevis för att F.K. skulle ställa sig bestämt avvisande mot ett sådant återlämnande. Men det är en högst anmärkningsvärd omständighet att T.U. i F.K. under den långa tiden mellan 1867 och 1913 icke återlämnat en enda motion, medan däremot A.K:s T.U. under samma tid haft ett flertal fall, som givetvis varit kända av T.U. i F.K. och som kunnat mana till efterföljd. Den rent negativa kompetens, som tillkommer T.U. (R.O. § 37 mom. 3), gör naturligtvis, att tvekan mången gång uppstår, huruvida motion tillhör T.U. eller ej, och tvivelsmål i sådana fall hava säkerligen förekommit även inom F.K:s T.U. I sådana fall borde ju det tillfälliga utskottet kunnat känna sig lika berättigat som det tillfälliga utskottet i A.K. att återlämna motionen. Men detta har ej skett. Anledningen är säkert den, att uppfattningen i denna fråga varit en annan i F.K. än i A.K., till vars behandling av förevarande fråga vi härmed övergå.

Även *andra kammarens T.U.* hava återlämnat motioner med den i första kammaren vanliga motiveringen, nämligen att proposition tillkommit, som gjorde enhetlig behandling önskvärd¹. Liksom i F.K:s T.U. tillhöra dessa fall, med ett undantag, de senare åren. Denna omständighet torde finna sin förklaring däri, att den begränsning i motionstiden till T.U., som stadgades genom grundlagsändringen vid 1908 och 1909 års riksdagar, kom att pressa fram motioner i önskningsmål, som sedan under riksdagens fortgång skulle komma att korsas av propositioner. Före denna tid var brådskan att få fram motioner i sådana mål icke så stor, utan motionär kunde först i lugn och ro söka utforska, om inte Kungl.

¹ A.K. 1874: 2 tillf. utsk. nr 14, 1907: 2 tillf. utsk. nr 16, 1913: 4 tillf. utsk. nr 16, 1917: 2 tillf. utsk. nr 14, 1920: 5 tillf. utsk. nr 10, 1921: 3 tillf. utsk. nr 5 och 6.

Maj:t komme med proposition berörande den fråga, som låg honom om hjärtat, varefter han kunde få sina önsknings, antingen prövade av det utskott, som handlade propositionen, eller om sådan ej kom, av tillfälligt utskott. — Samtliga återlämnanden av denna typ hava skett tämligen långt in på riksdagen och utan debatt godkänts av kammaren.

Även andra motiveringar för återlämnande grunda sig på lämpligheten av enhetlig behandling. Sålunda hava motioner återlämnats, därför att likalydande motion i F.K. hänvisats till ständigt utskott¹. Den omständigheten att närbesläktade eller med den till T.U. hänvisade motionen sammanhängande motioner av A.K. remitterats till annat utskott, har föranlett återlämnande i några fall². Samtliga dessa återremisser hava godtagits av A.K., som sedan hänvisat motionen till ständigt utskott och i två fall till särskilt³. Remissen i senare fallen ledde dock år 1874 till någon opposition, varvid framhölls, att då särskilt utskott vore tillsatt för att behandla till ständigt utskott hörande frågor, en sådan remiss ej vore tillåtlig⁴. På vice talmannens, frih. Åkerhielms tillrådan beslöts dock remissen till särskilt utskott. Skälet var, att i annat fall T.U. kunde avgiva utlåtande i samma fråga, som behandlades av det särskilda utskottet — alltså den vanliga farhågan för parallellutlåtanden.

Om de sist nämnda typerna av återlämnande grunda sig liksom den i F.K. vanliga typen på lämplighetsskäl, så skilja de sig dock från denna därtutinnan, att återlämnandet skett på grund av en omedelbart efter motionens mottagande i utskottet skedd prövning, huruvida motion bör av utskottet behandlas eller ej. Dateringen av utskottsmemorialen intyga detta. Redan i detta förhållande skönjes den olika uppfattningen i de båda kamrarna om de tillfälliga utskottens befogenhet. I andra kammaren äga de av kam-

¹ 1914 A: 4 tillf. utsk. nr 1 (förra hälften; senare tillhör nästa grupp), 1917: 3 tillf. utsk. nr 4, 1922: 2 tillf. utsk. nr 1. Jfr om fallet 1917 A. Brusewitz: De tillfälliga utskottens ställning, Statsv. Tidskr. 1920, not. sid. 5.

² 1871: 2 tillf. utsk. nr 3, 1874: 2 tillf. utsk. nr 2, 1881: 2 tillf. utsk. nr 1, 1887 A: 2 tillf. utsk. nr 1, 1901: 2 tillf. utsk. nr 1, 1901: 2 tillf. utsk. nr 7, 1914 A: 4 tillf. utsk. nr 1 (senare hälften), 1916: 4 tillf. utsk. nr 1.

³ 1874 och 1901.

⁴ A.K.:s prot. I: 114, herr Ola Andersson.

maren godkänd rätt, kanske skyldighet, att liksom de ständiga först taga ställning till frågan om de skola behandla det till dem remitterade ärendet eller ej, och därvid skola de även tillse, att den enhetliga behandlingens princip ej trädes för när. I första kammaren verkställa de tillfälliga utskotten det arbete, som kammaren anförtrot dem, och finna endast i en nytillkommen omständighet skäl att underställa kammaren remissens lämplighet. I andra kammaren äro de tillfälliga utskotten ständiga regulativ mot opraktiska remisser, i första kammaren icke.

Än tydligare framstår denna skillnad kamrarnas emellan i den sista och märkligaste gruppen återremisser inom A.K., i vilka ett tillfälligt utskott *förklarar, att utskottet ej är behörigt handlägga motionen*. I dessa fall är likheten mellan T.U. i andra kammaren och ständigt utskott fullständig. I de flesta fall nöjer sig det tillfälliga utskottet med en förklaring, att ärendet ej tillhör dess handläggning¹. I andra fall uttalar det också sin mening, till vilket ständigt utskott motionen rätteligen hör². I sådana fall går den längre än vad som enligt Regl. Föreskr. § 7 medgivits ständigt utskott. Men anledningen härtill är tydligen den, att ett återlämnande på grund av felaktig remiss icke kan försvaras, för så vitt icke kan bevisas, att motionen tillhör visst ständigt utskott. Ty annars tillhör den ju på grund av R.O. § 37 mom. 3 just tillfälligt utskott. — Andra kammaren här i allmänhet godtagit återlämnandet och hänvisat motionen till ständigt utskott; i tre fall³ har kammaren återförvisat motionen till T.U., men anledningen härtill faller utom ämnet för denna undersökning, då den ej rör utskottets rätt att återlämna motion utan gränserna mellan ständiga och tillfälliga utskotts verksamhetsområden.

Andra kammarens ställning till frågan om tillfälligt utskotts rätt att pröva behörigheten beträffande till detsamma hänvisat ärende är fullt klar, i all synnerhet som kammaren vid ett par tillfällen debatterat frågan och därvid givit det tillfälliga utskottet rätt.

¹ 1871: 3 tillf. utsk. nr 1, 1873: 2 tillf. utsk. nr 1, 1880: 3 tillf. utsk. nr 1, 1880: 1 tillf. utsk. nr 1, 1882: 1 tillf. utsk. nr 1, 1899: 4 tillf. utsk. nr 1, 1902: 2 tillf. utsk. nr 28.

² 1869: 3 tillf. utsk. nr 1, 1872: 2 tillf. utsk. nr 1, 1898: 1 tillf. utsk. nr 1 och 2, 1902: 4 tillf. utsk. nr 1, 1903: 4 tillf. utsk. nr 1 och 2.

³ 1872, 1898 (2 g.).

Första gången detta skedde var vid 1873 års riksdag, där herr Per Staaff under hänvisning till ordalagen i Regl. Föreskr. § 7 bestred utskottets rätt¹. Försvaret för utskottets åtgärd kunde endast hänvisa till praxis, och denna segrade även nu. Vid 1880 års riksdag togs frågan ånyo upp, främst genom herr Herslow². Ett T.U. hade ej något bestämt verksamhetsområde och kunde därför ej säga: »detta ärende tillhör ej mig»; ett T.U. tillhörde just de ärenden, som kammaren ditsände; hela gränsbestämningen för dess verksamhet låge i remissen. Herslows angrepp uppkallade herr Hedin: De regl. föreskrifterna finge ej medelst tolkningar i den ena eller andra riktningen göra tillägg till R.O.; de tillfälliga utskotten måste ställa sig grundlagens bud till efterrättelse; om en motion kommit fel dit, skulle den nödvändigt återställas. Herslow genmälde, att R.O. icke hade någon bestämmelse, som överlämnade åt ett T.U. att kontrollera eller övervaka, att kammarens beslut vore med grundlagen överensstämmande. Naturligtvis segrade herr Hedin och praxis, motionen i fråga återtogs och remitterades till ständigt utskott, statsutskottet.

Sammanfattas de gjorda iakttagelserna angående kamrarnas ställning till sina tillfälliga utskott i förevarande fråga, blir resultatet det, att andra kammaren uttryckligen medgivit sina T.U. rätt till prövning såväl av behörigheten att handlägga till dem hänvisade motioner som ock av en hänvisnings lämplighet, under det att första kammaren — frånsett det tveksamma fallet från år 1867 — blott godkänt en lämplighetsprövning under viss förutsättning. Den strävan efter att i praxis närma sig de ständiga utskotten, som inledningsvis berördes, har alltså i andra kammaren varit betydligt starkare eller kanske mött mindre motstånd än i första kammaren.

Det statsrättsliga försvar, som i andra kammaren presterats av herr Hedin och andra för tillfälligt utskotts rätt till behörighetsprövning, är icke övertygande, och kanske man i frånvaron av sådan prövning efter år 1902 kan finna en antydning om att uppfattningen under senare år varit en annan än förut. Utan tvivel vore det också riktigast, att de tillfälliga utskotten även för framtiden

¹ A.K.:s prot. I: 192.

² A.K.:s prot. I: 8. 2.

avstode från prövning av sin *behörighet* att handlägga till dem hänvisade ärenden. Däremot torde alltfört *lämpligheten* av enhetlig behandling stundom kunna motivera ett återlämnande, i all synnerhet i de fall, där omständighet tillkommit, som ej vid motionens remiss till utskottet varit känd. De praktiska fördelarna av ett sådant förfarande äro alltför påtagliga, för att de skulle genom ett strikt hävdande av verba formalia äventyras.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

I. Politik.

Parlamentarismens legala utformning i Lettland. Det är ett karakteristiskt drag för världskrigets konstitutionella nybildningar, att den parlamentarism, som här recipierats, regelmässigt framträder i statsrättslig utformning. Detta drag, varigenom de nyare parlamentariska demokratierna skilja sig från de äldre, är gemensamt för såväl de centraleuropeiska staterna Tyska riket, de tyska länderna, Österrike och Tjeckoslavokien som de östeuropeiska staterna Polen, Finland och de baltiska republikerna. En jämförande studie i här ifrågavarande hänseende skulle erbjuda åtskilligt av intresse, och jag hoppas återkomma härtill i ett annat sammanhang. En sådan studie skulle utvisa en ganska rik provkarta på formuleringar av parlamentarismens väsen, knappare eller utförligare, men alla åsyftande en legalisering av de parlamentariska huvudprinciperna. Man skulle även finna, att i detta kodifieringsarbete ständigt återkommer ett visst grundschema, som i sin vanligast förekommande utformning torde kunna återföras till en av de här nämnda staternas författningar, nämligen Tyska rikets, vilken hör till de först färdiga och redan av detta historiska skäl gav sig som mönster.

Vad särskilt de baltiska författningarna beträffar, så är deras påverkan av den tyska riksförfattningen fullt skönjbar. Sistnämnda författnings § 54, som föreskriver, att »rikskanslern och riksmministrarna för sin ämbetsutövning behöva riksdagens förtroende», och vidare, att »var och en av dem måste träda tillbaka, om riksdagen genom uttryckligt beslut undandrar honom sitt förtroende», återgår sålunda tydligen i olika variationer dels i den estniska författningen § 64: »Regeringen måste äga riksförsamlingens förtroende. Regeringen eller dess enskilda medlemmar frånträda sitt ämbete, om riksförsamlingen direkt tilldelar dem ett misstroendevotum», dels i den litauiska författningen § 59: »Ministrarna måste äga parlaments förtroende. Ministerkabinetet och varje minister måste träda tillbaka, om parlamentet uttalar sitt misstroende mot dem». En tredje, från de nu anförda något avvikande variation påträffas

slutligen i den lettiska författningen, § 59, så lydande: »Ministerpresidenten och ministrarna behöva för sin ämbetsutövning parlamentets förtroende och äro för sin verksamhet ansvariga inför parlamentet. Om parlamentet uttalar sitt misstroende mot ministerpresidenten, så måste hela kabinettet träda tillbaka. Om misstroendet uttalas mot en enskild minister, så måste han träda tillbaka, och ministerpresidenten måste i hans ställe kalla en annan person». I alla dessa bestämmelser är det fråga om den primära parlamentariska grundsats, som säger, att ministären till sin existens beror av parlamentets förtroende. Men även i andra avseenden kan en viss inverkan från den tyska riksförfattningen spåras, exempelvis beträffande ministerpresidentens framskjutna ställning vid regeringsbildningen, samt kollegialprincipens tillämpning i regeringsarbetet. Ett närmare komparativt påvisande av dessa inflytelser måste emellertid här lämnas åsido.

Då jag valt att särskilt fästa uppmärksamheten på den lettiska parlamentarismens legala utformning, har det skett därför, att bestämmelserna härom äro speciellt utförliga och på olika sätt upplysande. Detta gäller icke så mycket själva författningen, utan framför allt de tillämpningsbestämmelser till denna, som återfinnas i en särskild den 1 april 1925 antagen lag om ministerkabinetts politiska ställning och organisation. Denna lag är av det intresse, att den synts mig förtjänt att här nedan i översättning återgivas. Så vitt jag känner motsvarar den verkligen också i allt väsentligt parlamentarisk praxis i Lettland. Då praxis i det stora hela gestaltat sig på samma sätt i Estland och Litauen, kan nämnda lag betraktas som tämligen representativ för tillämpningen av baltisk parlamentarism över huvud (detta gäller naturligtvis vad Litauen angår endast för tiden före statskuppen i dec. 1926). Sitt mera allmänna intresse har den såsom ett visserligen extremt, men icke desto mindre ganska typiskt uttryck för de ovannämnda på senare tid framträdande tendenserna till det parlamentariska styrelsesättets lagfästade.

Några ord till kommentar av ifrågavarande tillämpningslag och de författningsbestämmelser den avser att komplettera torde inledningsvis böra förutskickas.

Enligt författningen § 55 består ministerkabinetten — den officiella benämningen på regeringen — av »ministerpresidenten och de av honom tillkallade ministrarna», och enligt följande paragraf »bildas ministerkabinetten av en person, som därtill av statspresidenten anmodas». Ministerpresidentens ställning som ministärbildare är härmed klart uttalad. Det ankommer helt på honom, och icke på statspresidenten, att utse regeringens medlemmar. Denne sistnämnde äger endast utpeka den blivande regeringschefen. I verkligheten spela naturligtvis vid dessa personval partifraktionerna en stor, oftast fullständigt avgörande roll. Ministärbildaren står dock alltid som en medelpunkt eller, kanske bättre sagt, samlingspunkt i partiförhandlingarna. Rörande regeringens politiska an-

svarighet fastslår förut citerade bestämmelse (§ 59) dess allmänna beroendeförhållande till parlamentet, men uppdrar tillika formligen en bestämd skillnad mellan total ministerkris, som inträder i fall av misstroendevotum mot ministerpresidenten, och partiell, då misstroende uttalas mot någon av regeringens övriga medlemmar. Faktiskt har åtminstone vid ett tillfälle dylika partiell ministerkris som följd av ett misstroendevotum inträffat. I fråga om formerna för ministerkabinettets arbete innehåller författningen (§ 60) egentligen endast den tämligen självklara satsen, att dess sammanträden ledas av ministerpresidenten. Därjämte föreskrives rörande dess arbetsområde (§ 61), att kabinettet i sin helhet äger behandla lagförslag samt spörsmål, som beröra flera ministerier, ävensom av kabinettsmedlemmarna andragna frågor av politisk karaktär.

Det är dessa bestämmelser, som den nedan återgivna tillämpningslagen har till uppgift att komplettera. Den förutses uttryckligen i författningens § 57, som stadgar, att »ministeriernas antal och verksamhetsområde ävensom det ömsesidiga förhållandet mellan statsmyndigheterna fastställas genom lag». De sist anförda, något dunkla ordalagen, »die gegenseitigen Beziehungen zwischen den staatlichen Institutionen», såsom de i tysk översättning pläga återges, utvisa, att lagen är ämnad att vara vad den också verkligt är, ett konstitutionssupplement i egentlig mening. Det är här givetvis inte fråga om statsmakternas grundlagsenligt utstakade befogenheter, deras rättigheter beträffande lagstiftning och förvaltning, utan om regeringens parlamentariskt politiska ställning. Därjämte har lagen i viss mån till syfte att vara en arbetsordning för ministerkabinettet. De delar av densamma, som här företrädesvis intressera oss, kunna sammanfattas i följande tre huvudpunkter: 1. Regeringens bildande och ämbetstillträde; 2. regeringens avgång; 3. regeringens verksamhetsformer.

Vad regeringsbildningen angår förtjänar — förutom den blivande ministerpresidentens roll — framför allt att framhävas det slutliga avgörande, som härvidlag tillkommer parlamentet. Det är betecknande, att meddelande om regeringens sammansättning skall lämnas både statspresidenten och parlamentet. Det väsentliga är emellertid, att den nybildade ministären alltid omedelbart skall inställa sig inför parlamentet för att av detta erhålla bekräftelse på sin tillblivelse, och det är ett uttryckligen föreskrivet villkor för dess ämbetstillträde, att den därvid mottagits med ett uttalande om förtroende i en eller annan form. Detta kan ske antingen genom ett positivt förtroendevotum eller genom enkel övergång till dagordningen, vilken sistnämnda form vid ett tillfälle efter tillämpningslagens tillkomst funnit användning. Genom lagfästade av denna parlamentariska investitur, sedan gammalt tillämpad i Frankrike och senare införd i åtskilliga andra länder, har regeringens tillsättning såväl reellt som formellt lagts i parlamentets händer. Vad som gäller om ministerkabinettet i dess

helhet gäller även om dess enskilda medlemmar. Vid partiellt ministerskifte skall nytillträdande, av ministerpresidenten tillkallad minister alltid av parlamentet stadfästas i sitt ämbete. Anmärkningsvärt är, att parlamentets bestämmanderätt i fråga om kabinettets sammansättning till och med sträcker sig så långt, att det vid ministerskifte kan avgöra vem eller vilka det skall tillkomma att provisoriskt uppehålla avgående ministers ämbete. Den initiativtagande roll vid kabinettets bildande, som författningen tilldelar ministerpresidenten, understrykes på olika sätt ytterligare i tillämpningslagen, och det förtjänar observeras, att varken den förra eller den senare någonstades talar om en statspresidenten tillkommande utnämningssätt ifråga om kabinettet.

Av parlamentets rätt att tillsätta ministär är dess avsättningsrätt en given följd. Legalt är denna såtillvida begränsad, som formlig skyldighet för regeringen eller regeringsmedlem att avgå i allmänhet icke föreligger på grund av nederlag ifråga om en regeringsproposition. Härtill fordras uttryckligt misstroendevotum, varav tillämpningslagen förutser tre olika former. Det är naturligt, att den härvid i första rummet nämner dagordningsbeslut. Det förefaller också ganska självklart, att avslag av budgeten bör föranleda kabinettets demission. Att lagen över huvud talar om ett fall som detta verkar något överraskande, men torde ha sin förklaring däri, att man här velat speciellt framhäva en regeringsproposition av den viktiga art, att dess förkastande utan vidare är att räkna som demissionsanledning. Det har verkligen en gång inträffat, att en regering avgått därför att budgeten ej beviljats. Då för det tredje stadgas, att parlamentet genom »andra särskilda beslut» kan uttala sitt misstroende, är meningen ej fullt klar. Måhända åsyftas härmed att bereda parlamentet möjlighet att genom särskild resolution i anslutning till avslag av en regeringsproposition giva detta karaktären av ett kvalificerat misstroende.

Rörande ministerkabinettets verksamhetsformer tilldraga sig särskilt reglerna för kollegialprincipens tillämpning vid regeringsärendenas avgörande uppmärksamhet. Av den dominerande ställning ministerpresidenten intar både vid utkorande och avskedande av sina kolleger återfinner man ej mycket, när det gäller den honom tillkommande ledningen av kabinettets arbete. Mycket kommer naturligtvis härvidlag an på det personliga och politiska inflytande han kan besitta. Formaliter och sannolikt icke så sällan realiter avgöras emellertid frågorna genom omröstning, och till och med den utslagsröst, som därvid tillerkännes ministerpresidenten, är ängsligt kringgårdad med garantier. Den får icke genast tagas i bruk, utan först vid förnyad omröstning vid ett följande kabinettsammanträde, därest det skulle visa sig att de närvarande medlemmarnas röster även då äro lika fördelade. Någon motsvarighet till den tyska riksförfattningens stadgande, enligt vilket rikskansleren äger bestämma de allmänna riktlinjerna för regeringens politik, återfinnes icke i Lettland.

De nu refererade föreskrifterna om parlamentarismens tillämpning erbjuda i sak kanske inte så mycket nytt. I praxis möter man dem som nämnt icke blott i Lettland och dess grannländer utan i väsentliga delar även på åtskilliga andra håll. Det nya och intressanta ligger i själva försöket att genom lag regelbinda det parlamentariska styrelsesättet. Och i detta avseende är den lettiska lagstiftningen genom sin detaljrikedom ett av de allra längst gående försöken.

A. B-z.

Lag angående ministerkabinettets ställning och organisation av den 1 april 1925.¹

I. *Ministerkabinettets sammansättning.*

1. Ministerkabinettet består av ministerpresidenten och följande av honom anmodade ministrar: utrikes-, finans-, inrikes-, bildnings-, krigs-, jordbruks-, kommunikations-, välfärds- och justitieministern.
2. Utom i föregående paragraf nämnda ministrar kan ministerpresidenten såsom röstberättigad medlem i kabinettet utse en ministeradjoint eller en minister utan portfölj.
3. Ministerpresidenten kan, utan att därtill vara förpliktad, övertaga den permanenta ledningen av ett ministerium.

II. *Ministerkabinettet och parlamentet (saeiman).*

4. Den person, som på statspresidentens anmodan bildat ministerkabinettet, skall om dess sammansättning underrätta statspresidenten och parlamentets talman. Den senare åligger att lämna meddelande härom till parlamentet vid dettas nästa sammanträde.
5. Ministerkabinettet tillträder sin ämbetsutövning, sedan parlamentet, efter att ha erhållit meddelande om kabinettets sammansättning och hört deklarationen om dess arbetsprogram, för detta uttalat sitt förtroende.
6. Förtroende för ministerkabinettet eller enskild minister uttalar parlamentet genom förtroendevotum eller övergår till nästa punkt på dagordningen.
7. Misstroende för ministerkabinettet eller enskild minister uttalar parlamentet medelst a) dagordningsbeslut, b) avslag av den ordinarie budgeten och c) andra särskilda beslut.
8. Om ministerkabinettets avgång underrättar ministerpresidenten statspresidenten och parlamentets talman. Den senare åligger att härom lämna meddelande vid parlamentets nästa sammanträde.
9. Ministerpresident eller enskild minister, som avgått, utan

¹ Översättningen har utförts av professor R. Ekblom från det lettiska originalet (i den officiella författningssamlingen 1925, s. 167 ff.).

att parlamentet uttalat sitt misstroende, eller för vilka misstroende uttalats, fortsätta att utöva sina ämbeten, tills dessa av efterträdare besatts, med undantag för de fall, då parlamentet annorlunda bestämmer genom att giva anvisning på personer, åt vilka ministerämbetenas utövning anförtros, tills det nya kabinettet bildats.

10. Ministerpresidenten kan uppfordra varje minister att frånträda ämbetet, även om parlamentet icke mot denne uttalat misstroende.

11. Om en eller flere ministrar frånträda ämbetet, skall ministerpresidenten interimistiskt åtaga sig deras ämbetsplikter eller överlämna dessa interimistiskt åt andra ministrar samt tillkalla andra personer i de avgångna ministrarnas ställe; om förändringarna i ministerkabinettet skall han underrätta statspresidenten och parlamentets talman. De tillkallade personerna tillträda sin ämbetsutövning först sedan de mottagit parlamentets förtroende.

III. *Ministerkabinetts arbete.*

12. Ministerkabinettet behandlar eller avgör alla frågor, vilka ingå i dess kompetens, i överensstämmelse med republikens författning och vederbörliga lagar.

13. I det i lettiska republikens författning, § 46, omnämnda fall leder statspresidenten kabinettets sammanträde, dock utan rätt att deltaga i omröstning.

14. Statskontrollören äger rätt att deltaga i ministerkabinetts sammanträden med rådgivande röst.

15. Med ministerpresidentens bifall kan minister bemyndiga sin adjoint eller departementsdirektor att deltaga i ministerkabinetts sammanträde med rådgivande röst.

16. Cheferna för de nationella minoriteternas folkbildningsdirektioner äga rätt att med rådgivande röst deltaga i ministerkabinetts sammanträden i alla frågor, som röra vederbörande nationalitets konst och folkbildning.

17. Ministerpresidenten kan tillkalla sakkunnig att vid kabinetts sammanträden lämna upplysningar.

18. Ministerkabinettet är beslutsmässigt, om antalet deltagare vid dess sammanträden uppgår till över hälften av kabinetts medlemmar.

19. För beslut av ministerkabinettet fordras absolut majoritet av närvarande kabinettsmedlemmar. Om rösterna äro lika fördelade, skall ny omröstning företagas vid nästa sammanträde. Om även då rösterna äro lika fördelade, så tillkommer ministerpresidenten eller hans ställföreträdare utslagsröst.

20. Ministerpresidenten eller minister, som förestår mer än ett ministerium (§§ 3, 11, 24 och 25), äger vid ministerkabinetts sammanträden endast en röst.

21. Ministerkabinetts sammanträden hållas inom lyckta dörrar.

Undantagsvis kunna dock sammanträden av kabinettet kungöras som offentliga.

22. Sitt inre arbete samt ordningen vid sammanträdena bestämmer ministerkabinettet medelst särskild instruktion.

IV. Skyldigheter och rättigheter för ministerkabinettets medlemmar.

23. Minister äger rätt att begära sin adjoints avskedande från ämbetet och föreslå ministerkabinettet kandidat till erhållande av hans plats.

24. Då ministerpresident är tjänstledig eller av andra orsaker interimistiskt icke kan utöva sitt ämbete, uppdrager han utövningen härav till annan medlem av kabinettet samt underrättar härom statspresidenten och parlamentets talman.

25. Om någon av ministerkabinettets medlemmar är tjänstledig eller av annan orsak interimistiskt icke kan utöva sitt ämbete, övertager ministerpresidenten utövningen av hans ämbete eller överlämnar den åt annan medlem av kabinettet.

26. Tjänstledigheter åt ministerkabinettets medlemmar beviljar ministerkabinettet.

27. Ministerkabinettets medlemmar uppbära lön, representations- och reseersättning enligt särskilda bestämmelser.

28. Ministerkabinettets medlemmar uppbära den för dem bestämda lönen, dock ej representations- och reseersättning, under tre månader efter den dag, då de frånträtt sina ämbeten.

29. Ministerpresidents och ministers ämbeten få icke förenas med annat avlönat ämbete i statens, i autonomt statsföretags eller i kommunens tjänst, undantagandes uppdrag som parlamentsledamot och lärarebefattning vid bildningsanstalter.

Ej heller kan ministerpresident eller minister innehava plats eller medverka personligen eller genom annan person i privata företag eller institutioner, undantagandes kooperativa föreningar, om nämnda företag och institutioner mottaga subvention från staten eller befinna sig i vinstgivande affärsförbindelse med staten.

V. Statskansliet.

30. Under ministerkabinettet sorterar statskansliet.

31. Statskansliets arbete leder en direktor. Statskansliets direktor och övriga tjänstemän anställas i överensstämmelse med gällande lag om civiltjänst.

32. Statskansliet handlägger ministerkabinettets och ministerpresidentens expeditionella arbete. Statskansliets direktor ombesörjer ministerkabinettets och statskansliets utgifter.

Med denna lag upphävas de interimistiska bestämmelserna för statskansliet av den 5 augusti 1919.

Riga, den 1 april 1925.

J. Tschakste.

Statspresident.

Preliminärsammanräkningarna. Vid årets andrakammarval har för första gången tillämpats de vid 1927 års riksdag antagna bestämmelserna om en omedelbart efter röstavgivningens slut av varje valförrättare företagen preliminärsammanräkning av de i valdistriktet avgivna rösterna. Tack vare dessa bestämmelser samt särskilda anordningar från telegrafverkets och telegrambyråns sida kunde den av valutgången intresserade delen av svenska folket redan morgonen efter valet i tidningarna avläsa det huvudsakliga valresultatet. Den nya anordning av valproceduren, som sålunda införts, innebär i viss mån en återgång till ett tidigare tillämpat förfarande. Före det proportionella valsystemets införande gällde nämligen, att de i varje valdistrikt avgivna rösterna omedelbart infördes i inför kommunalstämmans ordförande eller magistraten förda protokoll. Med ledning av dessa verkställdes därefter röstsammanräkningen av valmyndigheten (domhavanden, respektive magistraten i valkretsens största stad). Att detta förfarande övergavs berodde givetvis på de tillämpningssvårigheter, vilka voro förbundna med det inkrånglade proportionella valsystemet och vilka fordrade mera kvalificerad arbetskraft än valförrättarna alltid kunde erbjuda. Resultatet blev emellertid, att valresultatet först flera dagar, någon gång först en eller annan vecka efter valförrättningen blev känt.

Initiativet till den år 1927 införda nyanordningen togs av enskild motionär vid 1924 års riksdag. Anledningen var en önskan att genom ett snabbare sammanräkningsförfarande stimulera väljarnes stundom rätt bristfälliga intresse för valet, dokumenterat i ringa valdeltagande. Konstitutionsutskottet ställde sig välvilligt till saken, och motionen ledde till en riksdagsskrivelse¹. Utredning av ärendet företogs därefter av revisionssekreteraren S. Dahlqvist. På grundval av ett av denne utarbetat förslag framlades proposition på 1927 års riksdag, vilken proposition, efter en del av konstitutionsutskottet vidtagna jämkningar, blev av riksdagen gillad².

Bestämmelserna om preliminärsammanräkningen äro placerade i vallagens 69 §, i de nytillagda momenten 3—5. Enligt dessa bestämmelser skall preliminärsammanräkningen taga sin början, sedan valkuverten och avprickningarna i röstlängden, på sätt även förut gällde, räknats — ett av konstitutionsutskottet i 2 mom. insatt tillägg, enligt vilket resultatet av dessa räkningar »tillkännagives», torde i följd av utomståendes frånvaro oftast vara betydelselöst och därför ej bliva tillämpat.

Den första åtgärd, som valförrättaren därefter har att vidtaga, är enligt lagtexten att öppna valkuverten och uttaga innehållet. I verkligheten sker emellertid före öppnandet av valkuvertet en i lagen icke omnämnd granskning av kuvertets yttre skick. Jämlikt 61 § i vallagen skall ju valförrättaren, då han mottager valkuvertet

¹ Mot. AK nr 28, KU utl. nr 32/1924.

² K. prop. nr 188, KU utl. nr 17/1927.

av väljaren, verkställa en granskning av kuvertet: han skall tillse, att kuvertet är av behörig typ, tillslutet, stämplat och för övrigt omärkt. Enligt äldre rätt blevo kuverten sedermera vid öppnandet hos KB föremål för en förnyad granskning, vilken då helt enkelt innebar en kontroll därav, att valförrättaren iakttagit 61 §. Att kassera en valmans valkuvert och alltså realiter beröva honom hans rösträtt på grund av en av valförrättaren begången blunder är icke tilltalande, vadan tydligen den största återhållsamhet vid denna granskning är av nöden. En sådan återhållsamhet torde nyordningen främja, i det den låter valförrättaren vid preliminärmanräkningen kontrollera sina egna åtgärder under röstavgivningens gång. Huru med ett kasserat valkuvert skall förfaras är icke angivet i vallagen, trots dess utförlighet i övrigt. Emellertid synes i detta fall en analogitillämpning av bestämmelserna i 3 mom. b), till vilka strax skall återkommas, vara det riktiga.

De felaktigheter, vilka i övrigt kunna föranleda kassering, angivas i vallagen 79 §. Den avhandlar två huvudfall: det ena är felaktighet å valsedeln, det andra avser det fall, att valkuvert innehåller två eller flera valsedlar. Enligt 69 § 3 mom. skall denna skillnad iakttagas vid preliminärmanräkningen. 3 mom. b) innehåller, huru förfaras skall i de senare fallen, 3 mom. a) vad som skall iakttagas, då valsedel är felaktig. Om det »förekommer anledning att antaga att valsedel, som utgjort ett valkuverts enda innehåll» är ogill, skall sedeln »läggas å sido» — dessa sedlar inläggas i omslag av fastställd typ. I stycket b) behandlas emellertid icke blott det fall, att valkuvert innehåller två eller flera valsedlar, utan även de i övrigt i lagen icke nämnda fall, att valkuvert är tomt eller icke innehåller någon valsedel utan något annat, vanligen en debetsedel, en av någon väljarorganisation uppgjord väljarpromemoria eller någon anteckningslapp, eller innehåller jämte valsedel något dylikt papper. Av lagtexten synes icke, om dylikt utgör kassationsanledning, men att så skall vara fallet framgår, om ej av annat, av protokollsformuläret¹, där det säges, att dylikt medför ogiltighet för den ineliggande valsedeln. Enligt 69 § skall innehållet återinläggas i kuvertet, detta därpå inläggas i ett kuvert av fastställd typ — syftet härmed är, att innehållet ej skall falla ut — och dessa kuvert i sin tur inläggas i ett särskilt omslag.

Proceduren är i lagen omständligt beskriven. Emellertid har konstitutionsutskottet, vilket redigerat texten, givit en sakligt befogad komplettering av propositionen en avfattning, som näppe- ligen kan anses vara god lagstil. Lagen använder nämligen ett för- rådisk uttryck för att beteckna tre olika fall: uttrycket — befines valkuvertets »innehåll utgöras av annat än en valsedel» — avser nämligen dels det i 79 § omförmälda fallet, att valkuvert inne- håller flera valsedlar, dels det fall, att det innehåller en valsedel

¹ SFS nr 160/1928.

och därjämte något annat, dels slutligen, att det innehåller ej en valsedel utan i stället något annat.

Den av konstitutionsutskottet verkställda uppdelningen av kassationsanledningarna i 3 mom. på två stycken, med olika förfarande i de båda styckena, torde dessutom vara skäligen onödig; Kungl. Maj:t hade föreslagit samma förfarande i båda fallen. Det synes icke föreligga någon rimlig anledning, varför valkuvertet, sedan detsamma godkänts, skall medfölja till KB. Kan valförrättaren ombetros med den definitiva prövningen av det stora flertalet kuvert, synes det knappast vara någon anledning att underställa de fåtaliga fall, varom här kan vara fråga, KB. Det synes följaktligen, som om dylikt kuvertinnehåll direkt kunde nedläggas i ett kuvert av fastställd typ. En annan anmärkning mot 3 mom. är den, att skillnaden mellan styckena b) och c) i verkligheten är svår eller omöjlig att upprätthålla. En överkorsad valsedel, vilken alltså rättsligen är lika med ett blankt papper, skall den anses vara »annat än en valsedel» eller en felaktig valsedel? Huru skall saken bedömas, om det är tveksamt om väljarbeteckningarna och alla namn äro strukna? Om ett papper allenast innehåller ett namn, med eller utan adress, eller allenast en ditskriven parti-beteckning och kanske alltså blott varit något slags minnesanteckning för väljaren, är fallet då att hänföra under b) eller c)? Det synes följaktligen, som om det vore naturligtast att inlägga allt felaktigt valkuvertsinnehåll samt tomma valkuvert i specialkuvert och dessa i sin tur i omslag, eller m. a. o. som om proceduren kunde förenklas genom att b) och c) sammanfördes till ett stycke. Någon större våda av eventuella felaktigheter med avseende å valsedlars godkännande eller kasserande synes icke föreligga, då valmaterialet ju vid den definitiva sammanräkningen blir föremål för en noggrannare prövning hos KB. Valförrättarnes felaktigheter skulle säkerligen med en dylik förenkling av den nuvarande, åtminstone delvis meningslösa skillnaden mellan b) och c) icke bliva flera än för närvarande.

De sedlar, vilka vid preliminärsammanräkningen godkännas, ordnas av valförrättaren efter sina väljarbeteckningar, d. v. s. efter både kartell-, parti- och eventuell fraktionsbeteckning. Man hade vid förslaget utarbetande vissa betänkligheter häremot, då man fruktade, att hänsynstagande till annat än första beteckning skulle medföra avsevärd tidsutdräkt. Dessa betänkligheter torde vid årets val hava visat sig onödiga. Det tager föga längre tid att ordna sedlarna efter alla, än efter en beteckning; det är ju ändock den sista beteckningen, som blir den avgörande för sorteringen. Vid Stockholmsvalet visade det sig till och med möjligt att taga hänsyn till valsedlarnas namn, i det de liberala sedlarna redan vid preliminärsammanräkningen på telegrambyråns hemställen uppsorterades på namnen Löfgren och Carleson, så att resultatet av dessa kandidaters med stort intresse åsedda tävlan omedelbart

blev känt. Dyligt hänsynstagande till namnen kan givetvis dock endast under särskilda förhållanden äga rum.

Valmaterialets granskning inför valförrättaren betecknas såsom en preliminärsammanräkning, dock ej av lagtexten, som undviker att använda någon term för denna del av valförrättningen: Emellertid bör observeras, att valförrättarens beslut på några punkter ej är preliminärt utan definitivt. Så har redan förut varit förhållandet med granskning av ytterkuvert till valsedelförsändelse, när efter kuvertets brytande och innerkuvertets nedläggande i valurnan sambandet mellan ytter- och innerkuvert brutits och ej kan återkonstrueras. Numera är jämväl godkännandet av innerkuvertet och alla andra valkuvert, som valförrättaren anser innehålla en riktig eller felaktig, valsedel definitivt, när dessa kuvert omedelbart bortkastas. Härom innehöll propositionen en bestämmelse, som ströks av konstitutionsutskottet — detta ådagalägger, som synes, ej alls samma varsamhet vid ändrande av kungl. lagförslag, som exempelvis präglar lagutskottens verksamhet.

H. S.

Finlands nya Riksdagsordning Finlands grundlagar hava att uppvisa en mycket säregen utveckling.

Gustav III:s regeringsform av 1772, i vissa delar ändrad genom Förenings- och Säkerhetsakten år 1789, fortbestod ju under hela det ryska väldet såsom Finlands främsta grundlag och dess mest betydande rättsliga värn mot de ryska angreppen. Denna ålderdomliga författning bestod under en följd av år jämsides med 1906 års lantdagsordning, vilken såsom känt i stället för fyrståndsrepresentationen införde enkammerssystemet, men vilken icke berörde maktfördelningen mellan monarken och lantdagen. Det var först 1919 som de gustavianska grundlagarna fingo ge vika för den nu gällande republikansk-demokratiska författningen. Nu visade sig åter med vilken spänstighet förändringar i den offentliga rätten avlöste varandra; ehuru väl vissa uttryck i lantdagsordningen, sådana som »Kejsaren-Storfursten», voro antikverade, fungerade sagda lantdagsordning även härefter på ett så tillfredsställande sätt, att det icke var någon tvingande nödvändighet att snarast möjligt ersätta den med en ny. Ja, det må härjämte tilläggas, att man med tillämpning av ett i Finland även vid grundlagsrevision vanligen tillämpat förfarande strängt taget väl kunnat åtnöja sig med en partiell revision av 1906 års lantdagsordning, sålunda att, förutom ändringar av rent formell natur, som påkallades av den stora omvälvning, som ägt rum i Finlands statsrättsliga ställning, endast enstaka ändringar av saklig innebörd hade vidtagits. Redan med hänsyn till att den nya grundlagen avsåg en självständig finsk stat samt att även namnet på densamma på svenska var ett annat

— riksdagsordning, i stället för lantdagsordning — var det emellertid riktigast att stifta en fullständig ny grundlag.

Emellertid gingo meningarna och strävandena i fråga om den nya grundlagens innebörd i icke oväsentlig grad isär. Visserligen kunde icke frågor om maktfördelningen mellan statsorganen härvid spela någon nämnvärd roll, eftersom dessa frågor redan i all huvudsak erhållit sin lösning genom den nya regeringsformen, såframt de icke redan därförinnan förverkligats genom partiella reformer, införda i L.O.¹ Däremot kunde det bli och blev i själva verket fråga om en ytterligare »demokratisering», närmast av rösträtten och valbarheten, särskilt en nedsättning av åldersgränsen till 21 år, samt en del andra detaljer. Ändringar av detta slag påyrkades eftertryckligt från vänsterhåll, medan man inom »högern» utgick från grundsatsen, att man borde införa endast sådana ändringar som betingades av riksdagens normala funktioner och skatta åt demokratiseringstendenser endast i den mån detta var en direkt följd av regeringsformens grundsatser.

Lösningen utföll i all huvudsak i överensstämmelse med sistnämnda synpunkter, något som kan förklaras därmed att hela reformen i annat fall hade strandat. För ändring av grundlag gäller nämligen i Finland utan undantag den regeln, att två tredjedelars majoritet kräves. Ett sådant flertal hade det icke varit möjligt att uppbringa, därest icke ett slags kompromiss kommit till stånd beträffande arten och omfånget av de ändringar, som nu borde vidtagas. Det gällde att inskränka sig till det, som med hänsyn till själva riksdagsarbetet allmänt erkändes såsom behövt; härvid förekommo givetvis vissa eftergifter såväl från det ena som det andra hållet.

Om det alltså blev möjligt att slutligen uppnå den erforderliga enigheten, så krävde detta emellertid en avsevärd tid. Reformen har i själva verket haft att genomgå många växlande öden, som här blott i korthet skola antydast. Den första regeringspropositionen angående ny riksdagsordning överlämnades till riksdagen redan år 1921. I oktober 1927 antogs slutligen den nya grundlagen av riksdagen, visserligen först efter att hava varit vilandé alltsedan 1925; den har tillämpats från och med detta års riksdag.

Genomgår man de allmänna grunder som ingå i R.O:s första kapitel, så skall man finna, att i fråga om den endast några obetydliga ändringar tillkommit.

I 1 § möter oss nu liksom förr satsen: riksdagen representerar finska folket; med riksdagen avses härmed, såsom den finskspråkiga texten tydligt vidhandengiver, riksdagen i konkret form, riksdagen endast då den är församlad till möte.

Uti 3 § gives lösningen på en fråga, som tidigare framkallat vissa meningsskiljaktigheter. I fråga om den normala treårsperioden för vilken riksdags-(tidigare lantdags-)männen väljas, hette

¹ L.O. = lantdagsordning(en), R.O. = riksdagsordning(en).

det nämligen uttryckligen att lantdags- (riksdags-) mans uppdrag vidtager så snart han förklarats vald och fortfar intill dess nästa val förrättats. Samma regel var icke föreskriven för den händelse att riksdagen enligt andra momentet i samma § bleve upplöst. En åsikt gjorde visserligen gällande, att lagen det oaktat borde tolkas sålunda, att lantdags-(riksdags-)upplösning icke upphävde representanternas uppdrag; denna uppfattning kunde icke finna stöd i lagens stadganden, men själva frågan förblev i någon mån omvistad. Den nya R.O. har nu infört en ny grundsats: fullmakterna förbli gällande, till dess nyval förrättats, jämväl i det fall att valen föregåtts av riksdagsupplösning.

Vad rösträtt, valbarhet och valsätt beträffar, ha endast vissa förändringar av relativt underordnad betydelse införts. Åldersstrecket är detsamma som tidigare, 24 år, såväl för rösträtt som för valbarhet. I fråga om de allmänna diskvalifikationsgrunderna ha endast några smärre förändringar införts. Stadgandet, att den som av annan orsak än medellöshet underlåtit att erlägga kronoskatt för nästföregående två år, har strukits, verkan av åtnjutet fattigunderstöd har inskränkts till åtnjuten full fattigvård; f. ö. äro ändringarna av ringa bärvidd och kunna här förbigås; i stället må erinras om att den som står i aktiv militärtjänst nu såsom tillföre saknar rösträtt.

I 7 § återges i oförändrad form stadgandet i L.O. 6 §, att varje valberättigad person även kan fungera såsom riksdagsman, men 9 § bryter, visserligen inom mycket begränsat omfång, med denna grundsats, i det att däri stadgas: »Justitiekansler, medlem av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen och riksdagens justitieombudsman må icke *vara riksdagsman*. Kallas riksdagsman att bekläda något av förenämnda ämbeten eller utses till riksdagens justitieombudsman, upphör hans riksdagsmannaupdrag.» Vägande skäl av dels principiell, dels praktisk art — och av i någon mån olika styrka för de olika ämbetenas vidkommande — ha motiverat detta undantag icke direkt från själva valbarheten, men från behörigheten att vara riksdagsman.

Det må i förbigående framhållas att då i Finland varken lag eller praxis kräver, att regeringsmedlemmarna skola utses bland riksdagsmän, så följer av sagda stadgande icke, att ifrågavarande ämbetsmän vore obehöriga att utses till ministrar; däremot är det, såsom en indirekt följd därav, sannolikt, att de blott i undantagsfall komma att tagas i anspråk för ifrågavarande poster.

Valsättet har förblivit oförändrat. Under de år då förslaget till ny R.O. var föremål för riksdagens prövning, behandlades även ett förslag till ny vallag, avseende en noggrannare tillämpning av den proportionella representationsmetoden, men då denna reform icke legat i de stora partiernas intresse, har dess förverkligande åtminstone tillsvidare förfallit.

Riksdagsmannaarvodets belopp är icke mera, såsom ursprungligen var fallet, föreskrivet i själva R.O. utan skall fastställas genom

lag, för vars antagande erfordras två tredjedelar av de avgivna rösterna (16 o. 70 §§); förslaget kan icke lämnas att vila.

Andra kapitlet, som handlar om riksdagens början, avslutning och upplösning, överensstämmer i all huvudsak med den tidigare L.O:s stadganden. En iögonenfallande, icke utan bestämd avsikt att understryka riksdagens prioritet vidtagen ändring består däri, att riksdagens öppnande och avslutande icke, såsom tidigare, skall äga rum i rikssalen («tronsalen») i presidentens slott, utan i riksdags- huset; den främste bäraren av statens verkställande myndighet skall hedra det med avseende å sina maktbefogenheter förnämsta organet, riksdagen, och förty infinna sig till det rum, där riksdagen residerar.

Här må f. ö. nämnas, att såväl i detta kapitel som i fråga om tillsättande av utskott införts sista stadganden, avseende att påskynda igångsättandet av effektivt arbete efter det riksdagen sammanträtt.

Lantdagens, sedermera riksdagens, initiativrätt har länge burit prägeln av äldre, något ålderdomliga förhållanden. Ännu enligt 1906 års L.O. var denna befogenhet i fråga om lagstiftningsangelägenheter i så måtto kringskuren, att frågor om grundlägsändring samt lant- och sjöförsvaret föllo utanför riksdagens rätt till lagstiftningsinitiativ i egentlig mening; denna brist utfylldes visserligen i någon mån genom den av ålder erkända petitionsrätten, som därjämte, ehuru i avsevärt annat syfte, kom till användning även i anslagsfrågor. Inskränkningarna i lantdagens motionsrätt upphävdes 1918, men den gamla dualismen mellan motioner och petitioner fortbestod, till dess den nya R.O. införde enhetlighet på detta område. Begreppet »petition» har helt och hållet utmönstrats och uttrycket »motion» tillämpas numera icke blott på lagstiftningsinitiativ i ordets mest omfattande bemärkelse («lagmotioner»), utan även på förslag rörande anslagsfrågor («finansmotioner»), motsvarande tidigare petitioner ang. anslag och alltså innefattande förslag om upptagande av anslag i statsförslaget för följande finansår. Slutligen hava de s. k. hemställningsmotionerna ersatt de tidigare petitionerna i ordets ursprungliga och egentliga mening, nämligen i betydelsen av förslag, avseende att riksdagen måtte hos regeringen hemställa om någon åtgärd, som det ankommer å regeringen själv att vidtaga.

Beträffande den initiativrätt som tillkommer kyrkomötet samt Ålands landsting hänvisas (31 o. 33 §§) till vad härom är särskilt stadgat.

Regeringens rätt, resp. skyldighet, att till riksdagen överlämna proposition har givetvis förblivit oförändrad. I överensstämmelse med vad som även härförrinnan rätteligen bör anses hava varit gällande, ehuru uttrycklig föreskrift saknats, utsäges nu (28 §), att en regeringsproposition kan, då skäl därtill föreligger, av regeringen återtagas. Uttryckligt stadgande (§ 29) beträffande regeringens skyldighet att till riksdagen avgiva berättelse om i anledning av riks-

dagens beslut vidtagna åtgärder ävensom om viktigare tilldragelser i rikets styrelse eller dess förhållande till utländska makter har i riksdagsordningen införts. Vad terminologin beträffar, må det framhållas, att benämningen »proposition» användes om varje till riksdagens antagande överlämnat *förslag*, samt även om hänvändningar, genom vilka regeringen äskar riksdagens utlåtande (34 §). I övriga fall användes uttrycket berättelse (även relation).

I syfte att lagfästa det parlamentariska styrelsesättet infördes 1917 i 32 § L.O., som f. ö. handlar om interpellationsinstitutet, ett stadgande beträffande regeringsmedlemmarnas individuella och kollektiva (politiska) ansvarighet inför riksdagen — ett stadgande som i systematiskt avseende naturligtvis icke hade sin rätta plats i L.O. men icke heller lämpligen kunde införas i den då ännu gällande gamla R.F. av 1772. I den nya regeringsformen intogos sedan i någon mån reviderade föreskrifter härom, och därför har det icke varit behövt att i den nya riksdagsordningen bibehålla sagda föreskrift. Interpellationsinstitutet har däremot förblivit i huvudsak oförändrat; det må emellertid nämnas, att ett nytt stadgande införts därom, att svar på interpellationer, resp. motiverad vägran att avgiva svar, bör från regeringens sida avges inom femton dagar. I syfte att utbilda den parlamentariska mekanismen har införts ett stadgande rörande regeringens befogenhet att påkalla ett uttalande, som genom sin innebörd anger, huruvida densamma åtnjuter riksdagens förtroende eller ej. Tidigare har frågan härom kunnat omedelbart releveras blott i interpellationsväg. 36 § R.O. tillåter ett sådant förfarande, att statsrådet till riksdagen avger upplysning eller meddelande i något ärende, som angår rikets styrelse eller dess förhållande till främmande makter. Sedan överläggning ägt rum, sker enkel eller ock motiverad övergång till dagordningen, antingen utan att ärendet i det senare fallet därförinnan hänskjutits till utskott eller ock efter det dess slutliga innehåll av utskott föreslagits. I noggrann anslutning till interpellationsinstitutets gestaltning har alltså här införts ett förfarande, som gör det för regeringen möjligt att vinna klarhet beträffande riksdagens ställning till densamma. Enligt grundlagens otvetydiga mening skall här alltid föreligga en sakfråga, icke direkt frågan om förtroende eller misstroende. Meningen är icke, att regeringen helt enkelt skall uppställa frågan om riksdagens förtroende eller misstroende, utan detta framgår på samma sätt som vid interpellationer av det gillande eller ogillande, som från riksdagens sida kommer regeringens ståndpunkt eller en av denna vidtagen åtgärd till del. Däremot är det givetvis numera möjligt, att en ministär, vanligen i början av sin maktutövning, framställer sitt program och uppfattar riksdagens ställningstagande till detsamma såsom ett utslag av förtroende eller misstroende. Ordalydelsen vidhandenger vidare, att endast *statsrådet*, regeringen som sådan, kan på antytt sätt upptaga en fråga; en enskild minister har icke denna befogenhet.

Ifråga om utskottsväsendet ha vissa förändringar införts. Medan

av de ordinarie utskotten, grundlagsutskottet, lagutskottet, statsutskottet och utskottet för utrikesärendena tidigare skulle bestå av minst sexton medlemmar, utgör högsta antalet numera sjuutton, med undantag för bankoutskottet där det är minst elva (tidigare tolv) samt statsutskottet med minst 21 medlemmar. Stora utskottet skall bestå av *minst* fyrtiofem medlemmar.

De förra justerings- och expeditonsutskotten ha avskaffats och ersatts med fem justeringsmän, under uppsikt av vilka riksdagens kansli uppsätter och expedierar riksdagens skrivelser och riksdagsbeslutet.

Beträffande de förberedande utskottens verksamhet har härförinnan enbart beträffande statsutskottet (allt sedan 1918) varit gällande att detsamma, *om riksdagen så besluter*, kunnat vara i verksamhet även under avbrott i riksdagens sammanträden eller efter riksdagens avslutande. Numera gäller även (43 § 2 mom.) beträffande utskottet för utrikesärenden, vars uppgifter i den nya R.O. fixerats, att utskottet, *på kallelse av regeringen*, må sammanträda jämväl under angivna uppehåll i riksdagsarbetet, en anordning som står i nära samband med den i 48 § i noggrant preciserad form fastslagna grundsatsen, att utskottet, så ofta omständigheterna det påkallar, skall av regeringen erhålla redogörelse för rikets förhållande till utländska makter; utskottet kan i anledning härav avgiva yttrande.

Stadganden rörande de olika utskottens kompetens ha i stort sett förblivit oförändrade; endast vissa närmare detaljbestämmelser, till stor del grundade på tidigare tolkning eller praxis, ha i respektive §§ införts. I fråga om regeringens förhållande till utskottsarbetet stadgas i R.O. (52 §), att statsrådets medlemmar må delta i utskottens sammanträden och överläggningar, därest icke något utskott i visst fall annorlunda besluter.

I fråga om ärendenas behandling i plenum och i stora utskottet, återfinnas i huvudsak de tidigare bestämmelserna.

Behandlingen av lagförslag är i stort sett oförändrad. Tidigare förelåg den möjligheten, att ett förslag, efter att mellan första och andra läsningen ha undergått den obligatoriska prövningen i stora utskottet, kunde redan vid andra behandlingen förkastas; numera stadgas (66 §), att om stora utskottets betänkande *innehåller lagförslag*, så må dettas förkastande icke vid andra, utan först vid tredje behandlingen föreslås.

Nu såsom tidigare kan ett vanligt lagförslag vid tredje behandlingen lämnas att vila till första lagtima riksdag efter nyval, men medan tidigare beslut härom skulle fattas, förrän någon omröstning angående själva lagförslaget antagande eller förkastande kunde företagas, gäller det nu, att förslag om sådant uppskov visserligen hör väckas före omröstningen i själva huvudsaken, men att

förslaget i fråga icke hindrar sådan omröstning. Härmed vinnes den fördel, att om lagförslaget härvid förkastas, så har även förslaget om att med avgörande måtte anstå till efter nyval, *eo ipso* förfallit. Blott om lagförslaget godkänts, inträder verkan av nämnda, till proceduren hörande förslag.

Då man beaktar, att ett lagförslag skall lämnas att vila, därest en tredjedel av riksdagens samtliga medlemmar det yrkar, så finner man lätt att den vidtagna förändringen är ägnad att avskära möjligheten, att ett otillräckligt uppburet lagförslag s. a. s. på konstlat sätt får sin livskraft förlängd.

Jämväl de speciella former, som i vissa avseenden gälla för behandlingen av lagförslag innebärande stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av *grundlag*, äro desamma som förr; likväl har i det ifrågakommande lagrummet (f. n. 67 §) införts en omredigering av det sakligt motsvarande, men logiskt felaktiga och mindre väl avfattade stadgandet i L.O. Även framgent gäller förty i detta ämne, att det lagförslag, som av riksdagen antagits, *skall* lämnas att vila till första lagtima riksdag efter nyval, såfram det icke med fem sjättedelars majoritet förklarats brådskande.

Varje skattelag och varje förslag om upptagande av statslån skall i likhet med vad även tidigare varit fallet, behandlas såsom särskilt ärende, oaktat det samtidigt beaktas vid uppgörandet av statsförslaget. Sådana förslag behandlas i huvudsak i den för lagstiftningsärenden i allmänhet gällande ordningen, likvisst med vissa olikheter. Den nya R.O. (68 §) har, med bibehållande i allt väsentligt av vad som även tidigare varit gällande, infört en del ändringar, närmast avseende att, i händelse av olika åsikter, bättre anpassa avgörandet efter olika möjligheter samt att i sådant avseende påkalla en förnyad prövning av statsutskottet, förrän riksdagen fattar slutligt beslut. Då erfarenheten ådagalagt, att frågor om nytt eller förhöjt anslag ofta blivit föremål för alldeles otillräcklig beredning, i det att ett i sådant avseende under själva budgetbehandlingen väckt förslag kunnat utan utskottsbehandling av riksdagen godkännas, har den nya grundlagen (75 §) föreskrivit att därest medlem av riksdagen önskar, att ett nytt, i beräkningarna för statsförslaget icke upptaget anslag måtte i budgeten införas, så kan förslag härom framställas endast genom finansmotion; denna bör, förrän riksdagen fattar sitt beslut, hava förelegat till granskning i statsutskottet samt vid behov jämväl förberedelsevis i det specialutskott, vars uppgifter ärendet närmast berör. En grundligare prövning av varje ny anslagsfråga har härigenom tryggats.

Samma syfte: en grundlig prövning av budgetens innehåll, avses jämväl med stadgandet i 76 §, att därest riksdagen vid handläggning av statsutskottets förslag till statsförslag icke godkänt dess betänkande oförändrat, skall förslaget återförvisas till utskottet, som äger uttala sig angående de av riksdagen vidtagna ändringarna. Av utskottet eventuellt föreslagna ändringar i riksdagens beslut bli

därefter föremål för riksdagens slutliga godkännande eller förkastande.

Av särskilt intresse är det nya utförliga stadgandet rörande behandling av olika slags statsfördrag. 69 § är i sin helhet av följande lydelse:

»Förslag angående godkännande av sådana i fördrag mellan Finland och utländsk makt ingående bestämmelser, som höra till området för lagstiftningen, handlägges, evad bestämmelserna ingå i fredsfördrag eller annat statsfördrag, enligt 66 § samt, för såvitt ärendet rör grundlag, med iakttagande av vad i 67 § 1 mom. är stadgat. Likväl må lagförslag i dessa fall icke lämnas vilande.

Förslag, att riksdagen måtte godkänna sådan i statsfördrag ingående bestämmelse, vari riket förbinder sig att upprätthålla gällande lagstadganden under viss tid, så ock förslag angående godkännande av sådant statsfördrag eller sådan i statsfördrag ingående bestämmelse, som, utan att beröra området för lagstiftningen, enligt konstitutionen erfordrar riksdagens samtycke, eller vartill regeringen eljest sådant samtycke äskar, handlägges utan iakttagande av den i 66 § stadgade ordning, och ärendet avgöres med flertalet röster. Förslag angående sådan ändring av rikets gränser, som innefattar minskning av rikets område, anses riksdagen dock hava godkänt endast där detsamma omfattas av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.»

Härav framträder först den grundsats, som redan vunnit burkskap i finsk riksdagspraxis, nämligen att då ett fördrag innehåller bestämmelser hörande till den allmänna lagstiftningens område, så godkännes en lag, vanligen en blankettlag, som avser att införliva fördragets stadganden med den inom staten gällande rättsordningen. Härvid är det icke nödigt, att riksdagen tillika godkänner *själva fördraget*, med mindre detta, såsom fallet är med fredsfördrag (regeringsformen 33 §), direkt kräves av ett grundlagsstadgande.

Behandlingen av dylika fördragslagar är densamma som för vanliga lagförslag, resp. förslag berörande grundlag, dock med den av lätt insedda praktiska skäl betingade olikheten, att lagförslaget uti nu ifrågavarande fall varken kan eller skall lämnas att vila.

Andra momentet avser tvenne olika fall. Det kan för det första inträffa, att ett statsfördrag icke påkallar ändring av gällande lag, men väl avser att »binda» lagstiftningen (detta kan vara fallet särskilt med en av internationella arbetsorganisationen antagen konvention). I detta fall har det icke ansetts nödigt, att ärendet överhuvud behandlas enligt 66 §, d. v. s.: såsom lagstiftningsfråga, utan det blir enligt R.O:s allmänna grundsatser föremål antingen för två behandlingar eller ock en enda.

Samma förfarande iakttages i de fall, då ett visst fördrag oaktat detsamma alls icke eller blott i vissa avseenden berör lagstiftningens område, likväl i sin helhet erfordrar riksdagens godkännande. Detta kan vara fallet särskilt med fredsfördrag (regeringsformen 33 §), fördrag som beröra statens område (regerings-

formen 3 §) samt fördrag som medföra utgifter för staten. Då varje förslag som avser rikets gränser kan anses materiellt beröra grundlagsbudet om statsområdets orubblighet och då frågan i och för sig är av stor betydelse, har för förslagens antagande föreskrivits två tredjedelars majoritet.

Enligt regeringsformen 19 § erhåller ett lagförslag, som av republikens president förvägrats sanktion, det oaktat gällande kraft, därest riksdagen efter nyval antar detsamma i oförändrad form; beslut härom fattas med enkel majoritet även då det är fråga om grundlag. Stadgandet ifråga har, vad den praktiska tillämpningen angår, av riksdagen tolkats sålunda, att ett icke sanktionerat lagförslag *automatiskt* ånyo blir föremål för riksdagens prövning efter nyval, utan att något nytt initiativ är behövt. I överensstämmelse med denna praxis stadgas nu i R.O. 73 §, att ett sådant lagförslag skall upptagas till behandling vid första efter nyval sammanträdande lagtima riksdag för att då i oförändrad form antagas eller förkastas. Samma förfarande tillämpas på ett lagförslag, som lämnats att vila, det må sedan vara ett vanligt lagförslag eller ett förslag berörande grundlag¹. Beträffande *omröstningar* stadgas numera i riksdagens arbetsordning; här må blott i korthet nämnas, att de verkställas antingen med omröstningsapparat eller genom uppställning, i vissa fall genom öppen omröstning med sedlar.

Stadgandet att vid riksdagens förhandlingar användes finska eller svenska språket, ingår numera i 8 kapitlet »Särskilda stadganden» (88 §). Det tidigare stadgandet har förfullständigats med uttrycklig föreskrift därom, att utskottens betänkanden och utlåtanden, så ock talmanskonferensens och kanslikommissionens skriftliga förslag och likaså regeringens skriftliga meddelanden skola avges på vardera språket. Enligt arbetsordningen gäller nu såsom tidigare, att den finska texten lägges till grund för behandlingen i riksdagen. Riksdagens justeringsmän äga med riksdagens rätt besluta om den slutliga ordalydelsen av den svenska texten. Av riksdagens diskussionsprotokoll utges i tryck ett svenskt sammandrag.

Den nya R.O. är på samma sätt som dess föregångare en ganska diger lag, bestående av 94 paragrafer fördelade på 8 kapitel. Detta beror dels därpå, att regeringsformen, jämlikt tidigare förebilder, icke innehåller några detaljerade stadganden angående riksdagens verksamhet, dels på att i R.O. ingå en mängd stadganden, vilka i de flesta länder fått sin plats i parlamentets arbetsordning. Det oaktat har en sådan arbetsordning självfallet även här varit erforderlig; i samband med R.O. har tillkommit även en ny arbetsordning, ävensom bestämmelser för val inom riksdagen enligt proportionellt valsätt. Det skulle emellertid föra för långt att i denna korta översikt av den nya grundlagen beröra nämnda stadgar, vilka

¹ Ifråga om vanliga lagförslag gällde enligt 1906 års L.O. att ett vilande förslag behandlades såsom nytt förslag.

även de nära ansluta sig till vad som även härförinnan varit gällande; några i arbetsordningen intagna stadganden hava i själva verket ovan i korthet berörts. Det kan vara skäl att här omnämna, att det i samband med revisionen var fråga om att antaga stadganden möjliggörande en begränsning av diskussionerna och riksdagsmännens andraganden. Denna plan fick emellertid förfalla, och det kan dess bättre i själva verket fastslås, att ansatser till obstruktionspolitik endast i ringa mån förekommit i Finlands parlament.

R. Erich.

LITTERATURGRANSKNINGAR.

A. CAZÉJUS: *La constitution de la Lettonie* (documents et commentaires). Bibliothèque de l'institut de législation comparée de Toulouse. Série de Constitutions, II. 207 sid. Toulouse 1925.

A. ROUZIER: *La constitution de la Lithuanie et le statut de Memel* (textes et commentaires). Bibliothèque de l'institut de législation comparée de Toulouse. Série de Constitutions, IV. XV + 287 sid. Toulouse 1926.

E. MADDISON und O. ANGELUS: *Das Grundgesetz des Freistaats Estland von 15 juni 1920*. Übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister. 94 sid. Berlin 1928.

H. ROLNIK: *Die baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland und ihr Verfassungsrecht*. Abhandlungen des Instituts für politische Auslandskunde an der Universität Leipzig, Heft. 2. XI + 148 sid. Leipzig 1927.

För den, som är hänvisad att skaffa sig kunskap om de baltiska staternas författningar genom litteratur, utgiven på annat språk än ländernas eget, torde ovan uppräknade fyra arbeten kunna tjäna som ett något så när representativt urval. De äro det även i det avseendet, att de giva prov på olika framställningsmetoder och fullfölja olika syften och synpunkter. De båda första äro monografiska framställningar, det tredje är en grundlagskommentar, medan det fjärde är en komparativ undersökning, som sammanfattar likheter och olikheter i de tre nybildade republikernas politiska och konstitutionella utveckling.

Monografierna över Lettland och Litauen innehålla mera än vad som direkt framgår av boktitlarna. De inledas med geografiska översikter, som i korthet skildra resp. länders fysiska, etnografiska och ekonomiska förhållanden, varefter de fredsfördrag, som fastställa dessa länders gränser, refereras. I ett därpå följande kapitel lämnas en resumé av deras historiska öden, börjande från äldsta tider och slutande med statsgrundläggningen och de nya författningarnas tillkomst under och efter världskriget.

Därefter följa jämförelsevis vidlyftiga skildringar av de sociala förhållandena med tyngdpunkten lagd på de för de baltiska staterna så utomordentligt betydelsefulla, genast från början genomförda omfattande agrarreformerna. Till slut komma så, jämte publikation av själva författningstexterna, systematiska framställningar av statsskicket i anslutning till dessa samt gällande valagar och parlamentariska arbetsordningar. Rörande statslivet — konstitutionell praxis och partiväsen — förekomma endast mycket knapphändiga notiser.

Det är alltså samma, något schablonmässiga plan, som ligger till grund för båda arbetena och för övrigt även för andra i denna av juridiska fakulteten i Toulouse utgivna serie. I ett förord till den första i serien utkommande volymen, vilken liksom de övriga handlar om Europas nyaste stater¹, redogör företagens ledare, den bekante statsrättsläraren Maurice Hauriou, för dess uppränting och ändamål. Det är här fråga om en samling av doktorstesar, tillkomna ursprungligen som seminariearbeten under ledning av Hauriou, som tydligt uppgjort den för alla gemensamma planen. Han säger om denna samling: »Il importe de ne pas la surfaire et aussi de ne pas la sous-estimer: sa valeur exacte sera celle d'une collection de thèses qui constituent en même temps des travaux de Séminaire». Och han fortsätter med några ord, som förtjäna anföras både på grund av de intressanta upplysningar de giva om de här ifrågavarande doktorsavhandlingarnas tillkomst och de betingelser över huvud, varunder den högre akademiska undervisningen i Frankrike på sina håll arbetar. »Ou bien nous n'aurons jamais de travaux de Séminaire, ou bien il faut nous résigner à utiliser dans ce but nos thèses de doctorat. Les conditions de la vie moderne sont telles que nous ne saurions demander à nos étudiants des travaux complètement désintéressés: La thèse de Doctorat peut être dirigée. Sans doute, cette direction crée une situation délicate, puisqu'ensuite ce travail doit être jugé en vue de la collation d'un grade; mais, dans les situations les plus délicates, une ligne de conduite satisfaisante peut être trouvée et, d'ailleurs, les Facultés de Droit ne sont-elles pas déjà habituées à préparer leurs propres étudiants à leurs examens, dans une certaine mesure, s'entend. C'est d'une question de mesure qu'il s'agit ici encore, et en voici des conséquences qu'il faut savoir accepter franchement.» Det ligger i dessa ord ett slags ursäktande förklaring som ytterligare markeras i följande tillägg: »Il ne s'agit pas, notons-le, d'une entreprise de doctrine, mais d'information, pour laquelle la qualité des contributions personnelles présente moins d'importance. L'information est, dans une large mesure, quantitative, il y a service rendu, même si elle n'épuise pas le sujet, pourvu que ce qui est donné soit exact.»

¹ Charles Crozat, Les constitutions de Pologne, de Dantzic, d' Esthonie et de Finlande (1925).

De båda monografierna framträda alltså — det kan tydligen av det anförda utläsas — icke med större vetenskapliga anspråk. De äro refererande framställningar, alltigenom deskriptivt hållna, och redan mängden av det behandlade stoffet bidrar att förlåna dem en viss prägel av ytlighet. Men de böra, som Hauriou i sitt förord framhåller, varken över- eller underskattas. De ha sitt värde som informationskällor, på vilka man i det stora hela torde kunna lita, kanske med någon reservation för de meddelade statistiska data. De fylla sålunda sin uppgift såsom orienterande handböcker, desto mera välbehöfliga som ännu relativt litet publicerats speciellt rörande de baltiska republikernas författningar¹.

Att här gå in på detaljer motiverar intetdera av de båda arbetena, och jag skall i förbigående endast vidröra en punkt, nämligen de försök som göras till bestämning av de här ifrågavarande författningarnas allmänna karaktär. Det sker på alldeles likartat sätt, tydligen med stöd av de anvisningar, som i Hauriou's nyssnämnda förord lämnas rörande den moderna demokratiens huvudtyper. Fyra sådana angivas: 1. le gouvernement parlementaire; 2. le gouvernement présidentiel américain; 3. le gouvernement conventionel; 4. le gouvernement directorial suisse. Man observerar den åtskillnad, som här fastslås mellan det parlamentariska styrelsesättet och vad som i anknytning till franska revolutionsförebilder kallas konventstyre. Som sådant karakteriseras nu den regim, som råder i Lettland och Litauen. Dess väsensdrag äro enkammarssystem, utskottsvälde, presidentens subordination under parlamentet, över huvud detta senares fullständiga preponderans i statslivet. Allt detta passar otvivelaktigt in såväl på lettiska som litauiska förhållanden (vad dessa sistnämnda beträffar dock endast på tiden före statskuppen i dec. 1926). Men det blir missvisande att sammanföra dessa drag under termen

¹ Korta översikter av Lettlands författning och politiska förhållanden finnas av M. Laserson (Jahrb. d. öffentl. Rechts 1922 och 1923—24); A. Bihlman's, Die politischen und wirtschaftlichen Grundlagen der baltischen Republik Lettland, Riga 1926; K. Dischler's (inledning till en i samlingen Lettland-Bücherei, Bd 6, på flere språk utgiven översättning av den lettiska författningen, Riga 1925); A. Salts, Die politischen Parteien Lettlands, Riga 1926. En allmän handbok, utförlig särskilt i de historiska och agrarpolitiska partierna, är det av f. d. lettiska ministern i Stockholm K. Duzman's utgivna arbetet, Lettland förr och nu, Sthm 1926. En värdefull framställning av den lettiska statens tillkomst och grundläggning föreligger i det utförliga, delvis starkt polemiskt hållna arbetet av den lettiske politikern och diplomaten M. Walters, Lettland, seine Entwicklung zum Staat und die baltischen Fragen (1923). Vad Litauen beträffar har angående statsgrundläggningen en upplysande, med inledning försedd aktsamling utgivits av P. Klima's, Der Werdegang des litauischen Staates von 1915 bis zur Bildung der provisorischen Regierung im November 1918, Berlin 1919, samt rörande den senare författningsutvecklingen en redogörelse av J. Robinson (Jahrb. d. öffentl. Rechts 1928). Nämnas må i detta samband även ett amerikanskt arbete av M. W. Graham, New governments of eastern Europe, Newyork 1927, innehållande bl. a. goda översikter över de baltiska staterna, av värde icke minst genom de skildringar de giva av dessa staters parlamentariska liv fram till år 1927.

konventstyre till åtskillnad från parlamentarismen för att därmed markera, att detta sistnämnda styrelsesätt icke skulle existera i de baltiska staterna. Det förhåller sig snarare så, att parlamentarismen funnit en ganska ortodox utformning i dessa stater¹, visserligen mycket olik den engelska kabinettsparlamentarismen, men desto mer väsensbesläktad med den allmänna kontinentala typen, exempelvis den franska. Det saknas därför över huvud verkligt fog för att draga upp en bestämd gränsskillnad mellan konventstyre i nu använd bemärkelse och parlamentarism. I så fall skulle endast den engelska parlamentarismen kunna göra skäl för namnet, vilket dock ingalunda synes vara meningen. Vill man emellertid bibehålla benämningen konventstyre, så låter sig detta naturligtvis göra, och rent av med en viss fördel, om man blott fasthåller, att denna styrelsetyp är en art av den parlamentariska, inordnad under, men ej vid sidan av denna. Riktigast torde då vara att använda beteckningen konventsparlamentarism eller, kanske ännu hellre, fraktionsparlamentarism för att därmed karakterisera den parlamentariska typ, där makten och ledningen vilar hos parlamentet och dess partifraktioner. Denna beteckning ger ett tämligen adekvat uttryck för de verkliga förhållandena icke blott i de baltiska utan även åtskilliga andra europeiska stater.

I litteraturen om de baltiska staternas författningar utgör den estniska grundlagskommentaren i denna sin egenskap ett enastående, för övrigt högst värdefullt inslag. Den ger, särskilt för en främling, studiet av den estniska konstitutionen ett helt annat och säkrare fotfäste än vad fallet än så länge är ifråga om studiet av grannländernas konstitutioner. Kommentarens författare, vilka båda äro högre ämbetsmän i det estniska inrikesministeriet, ha tydligen ägt de bästa förutsättningar för ett sådant verk — åtminstone den ene av dem, E. Maddison, har tidigare gjort sig känd som auktoritet i konstitutionella frågor. De ha också synnerligen väl lyckats att inom det knappt tillmätta utrymmet icke blott ge distinkta tolkningar av de skilda grundlagsparagraferna utan även, genom den mängd av klaggörande upplysningar som samlats och ordnats under dessa, att få fram en god totalbild av den estniska författningens i många avseenden ganska originella struktur.

Kommentaren har i hög grad en vad man skulle kunna kalla motivhistorisk läggning. Då författningen i form av förslag i maj 1920 förelades den konstituerande nationalförsamlingen, var den icke försedd med några sammanfattande motiv. I stället hade det särskilda författningsutskott, som utarbetat den, utsett dels en huvudreferent, dels specialreferenter för de olika kapitlen och

¹ Jämf. min artikel, *Parlamentarismens legala utformning i Lettland*, ovan s. 478 ff.

avdelningarna, och det är framför allt till dessa referenters uttalanden man har att gå för att söka motiven. I mycket bygger kommentaren på dem och anför därur i viktigare punkter belysande utdrag. Man får sålunda god kännedom om lagstiftarens mening, vilken ifråga om en så ny författning som den estniska givetvis ger verkligt auktoritativa uttryck åt dennas innebörd. Författarna försumma ej heller att påpeka de förebilder, varifrån den estniska författningen hämtat tankar och uppslag. Visserligen betonas, att den icke är ett teoretiskt verk, utan att den är att betrakta som en skapelse av folket självt, avpassad efter dess behov. Men samtidigt erkännes dess för övrigt fullt skönjbara beroende av främmande konstitutioner, framför allt Tyska rikets, Schweiz' och Förenta staternas. Vidare nämnes Georgiens första författning, vilken utarbetades ungefär samtidigt med den estniska. Vad inflytelserna från den tyska riksförfattningen beträffar, märkas dessa kanske mest ifråga om det huvudstycke som handlar om medborgarnes grundrättigheter. Schweizisk påverkan är tydlig ifråga om receptionen av folkomröstningsinstitutet, men även i den efter direktorialprincipen utformade regeringsorganisationen, låt vara att denna förenats med det parlamentariska systemet. Amerikanska grundtankar ha i synnerhet upplagits i den domstolarna tillerkända rätten att pröva icke blott förordningars överensslämmelse med lag utan lagars förenlighet med grundlagen. Kommentatorerna hävda med mycken skärpa denna rätt under hänvisning till grundlagens uttryckliga ordalag (§ 86) och förklara, att samma uppfattning allmänt (på ett undantag när) gjorts gällande i estnisk doktrin. I vad mån denna uppfattning med alla dess vittgående konsekvenser i praxis också verkligen slagit igenom synes icke rätt klart. Av intresse är emellertid, att statsdomstolen i ett utslag 1926 oförbehållsamt uttalat sig för densamma. Kommentarens användbarhet ökas genom den hänsyn, som även togs till konstitutionella stadgar av olika slag (vallagen, arbetsordningen m. fl.), vilka på vederbörliga ställen uppmärksammas genom hänvisningar eller kortare referat¹.

En komparativ behandling av de baltiska republikerna erbjuder sig av åtskilliga skäl tämligen osökt. Deras historiska utveckling har i många avseenden varit likartad, de ha alla slutligen av-

¹ Rörande Estlands statsskick och politiska liv hänvisas till framställningar av E. Berendts (Jahrb. d. öffentl. Rechts 1923—24); A. Piip, The constitution of the republic of Esthonia (Constitutional review 1925); A. Anderkopp (huvudreferent rör. författningen i nationalförsamlingen 1920), Estlands statsskick (i samlingsverket Det nya Estland, Sthm 1928); M. Martna, De politiska partierna (ibid.); samme förf., Estland, die Esten und die estnische Frage, Olten s. a.; S. v. Csekey, Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918—1928 (Jahrb. d. öffentl. Rechts 1928). En källa av värde rörande statens grundläggning och speciellt de utrikespolitiska förhållandena är den fr. o. m. 1919 officiellt utgivna Bulletin de l'Esthonie.

söndrats från den ryska stormakten och vunnit sin självständighet under i det stora hela samma politiska förutsättningar, deras sociala struktur är väsentligen densamma, och de ha utformat sina konstitutioner under inflytande av samma demokratiska ideal, varur framgått en tämligen ensartad författningstyp. Med allt detta finner man naturligtvis även en hel del skiljaktigheter, bottnande i olika ras, religion och folklynnen. På sistone har för övrigt författningsutvecklingen i de tre länderna börjat förete högst anmärkningsvärda divergenser. Medan Estland och Lettland stå kvar på den från början lagda demokratiska grundvalen, frestar Litauen sedan statskuppen i dec. 1926 en färd mot diktaturen.

Det här ifrågakarande komparativa arbetet av H. Rolnik söker behandla det rika och omfattande ämnet ur alla nyss antydda synpunkter: historiska, utrikespolitiska, sociala och statsrättsliga. Huvudparten av framställningen ägnas emellertid åt statsskicket, och studiet härav underlättas genom bilagor, innehållande de tre ländernas författningar i översättning. Med rätta betonas i detta arbete, liksom i alla andra rörande de baltiska staterna, betydelsen av de sociala och ekonomiska omvälvningar, varur dessa stater framgått. Avskaffandet av det gamla latifundieväsendet och införandet av en ny jorddelning var i själva verket den nödvändiga betingelsen för dessa bondedemokratiers grundläggning och befästande, icke blott som uppfyllelse av ett sedan länge yrkat socialt krav utan som en saneringsåtgärd av högsta vikt mot bolsjeviksmittan från öster. Den sociala revolutionen går sålunda hand i hand med den politiska, och det är betecknande, att den första och angelägnaste stora uppgift, som inställer sig för de tre ländernas konstituerande nationalförsamlingar, är genomförandet av den allmänt åtrådade agrarreformen. Först i andra hand kommer själva författningsarbetets slutförande. Vad detta senare angår framhäves såväl ifråga om dess allmänna läggning som detaljer den parallell som råder mellan de tre länderna. Dessa behandlas icke först i avdelningar var för sig, utan framställningen är hela tiden systematiskt inriktad på jämförelse. Man får sålunda i olika kapitel redogörelser för den demokratiska statstankens realiserande i konstitutionerna, dessas allmänna byggnad, de skilda statsorganen: folk, parlament, statschef och regering, samt jurisdiktionen, varefter till slut följer en analys av de medborgerliga rättigheterna. Likheter och olikheter uppvisas med mycken pregnans och åskådlighet. Författaren, som till börden är litauer, stöder sig både beträffande hemlandet och de två andra länderna i ganska stor utsträckning på primärmaterial, framför allt parlamentsförhandlingar. En hel del nytt meddelas härur, av intresse särskilt rörande regeringsmaktens organisation, vilken fråga över allt visade sig vara den mest omstridda och svårösta.

Det ligger i sakens natur, att ett arbete av den jämförelsevis ringa omfattning som detta icke avser att uttömma det stora ämnet. Det har närmast karaktären av en studie, som tar sikte

på huvudpunkterna, och med tonvikten lagd på den komparativa grundsynens konsekventa genomförande. Håri har det sin styrka. Som generalvy över de baltiska statsproblemen, på samma gång instruktiv och koncentrerad, är boken i hög grad att rekommendera.

A. B-z.

C. E. HUGHES: *The supreme court of the United States, its foundation, methods and achievements*. Columbia University press, New York 1928. (242 s.).

De amerikanska domstolarna ha under senare tid i alldeles speciell grad tilldragit sig statsvetenskapens intresse. Det flitiga utnyttjandet av lagprövningsrätten, den ställning som politiska kontrollorgan, som domstolarna i samband härmed i realiteten erhållit, och den kritik av den judiciella vetorätten, som allt starkare framträtt från radikalt håll, äro tydligen orsakerna till detta förhållande. Bland de mera sammanfattande framställningar, som utgivits, kunna särskilt nämnas Warrens båda arbeten »The supreme court in United States history» och »Congress, the constitution, and the supreme court», som i stort sett kunna sägas innefatta en apologi från konservativ ståndpunkt för domstolarnas lagprövningsrätt. Ett i viss mån liknande syfte har sannolikt det föreliggande arbetet, även om det till större delen består av objektivt hållna redogörelser för den högsta domstolens organisation, arbetssätt och praxis.

Arbetet får särskilt intresse genom att författaren under en längre tid tillhört den högsta domstolen. Hughes, som tidigare var guvernör i New York, utnämndes 1910 till medlem av högsta domstolen och innehade denna post till på sommaren 1916, då han nominerades till republikansk presidentkandidat. Så vitt bekant är det första gången, som en förutvarande medlem av högsta domstolen givit en sammanfattande framställning av domstolens verksamhet.

Personliga reminiscenser från arbetet inom domstolen förekomma emellertid endast på ett par punkter i Hughes' arbete. Särskilt hans framställning av domstolens arbetssätt får dock ett särskilt värde genom den intima kännedom om olika detaljer, som deltagandet i domstolens arbete medfört. Författaren betonar, att arbetsmetoderna på olika sätt rationaliserats för att domstolen skall kunna medhinna sin ständigt växande arbetsbörd. 1914 års lagstiftning, varigenom mellandomstolarna (the circuit courts of appeals) blivit sista instans i fråga om vissa grupper av mål, har icke kunnat minska domstolens arbetsbelastning, då samtidigt appellrätten utökades i fråga om mål, vari lagstiftningsåtgärders grundlagsenlighet sättes ifråga. På senare tid har det visat sig nödvändigt att starkt begränsa den tid, under vilken en part får taga domstolen i anspråk för sina förklaringar.

Huvuddelen av Hughes' arbete innefattar en klar och koncis redogörelse för högsta domstolens praxis i avseende på tolkning av olika författningsbestämmelser, med övervägande hänsyn tagen till dess användning av lagprövningsrätten. Sålunda behandlas i ett kapitel domstolens arbete för att »befästa unionen»; särskilt få härvid en rad av Marshall's banbrytande utslag under förra delen av 1800-talet passera revy. I ett följande kapitel skärskådas stater-nas förhållande till unionen med utgångspunkt från högsta domstolens praxis, och slutligen lämnas i två kapitel på nära hundra sidor en framställning av domstolens verksamhet för bevarande av »frihet, egendom och social rättvisa»; i dessa kapitel är det framför allt domstolens praxis vid prövning av statslagar, särskilt med stöd av den fjortonde författningsändringen, som analyseras och i några omstridda punkter försvaras. Avslutningsvis går författaren på ett par punkter in på den kritik som riktats mot högsta domstolens praxis och på förslagen om en begränsning av lagprövningsrätten. Han ställer sig härvid helt naturligt på en klart konservativ ståndpunkt och förklarar den judiciella kontrollen utgöra ett av de mest värdefulla dragen i amerikanskt statsliv.

L. ROGERS: *The American senate*. A. Knopf, New York 1926. (256 s.).

P. DE WITT HASBROUCK: *Party government in the house of representatives*. The Macmillan company, New York 1927. (265 s.).

Under de sista decennierna har det amerikanska representationssystemet, fränsett vidtagna författningsändringar — om direkt val av senatorer 1913 och om rösträtt för kvinnor 1920 — i olika avseenden undergått en betydelsefull utveckling, särskilt vad de båda husens arbetsformer beträffar. Föreliggande båda arbeten giva tillsammans en god bild av detta system, sådant det för närvarande funktionerar.

Rogers arbete om den amerikanska senaten avser framför allt att giva en bild av denna kammars allmänna konstitutionella ställning och att härvid understryka vissa enligt författarens mening icke tillräckligt uppmärksammade faktorer. Boken är alltså, såsom i företålet uttryckligen framhålles, i viss mån tendentiös, så till vida nämligen, som den med medveten ensidighet vill fästa uppmärksamheten på vissa huvuddrag i senatens karaktär. Författaren vill visa, att senaten för närvarande intager en dominerande ställning i amerikanskt statsliv och att detta förhållande strider mot statsskickets grundprinciper, eftersom senatens sammansättning är odemokratisk; samtidigt gör han emellertid gällande, att senatens utomordentliga befogenheter äro nödvändiga för att denna kammare skall kunna utgöra en motvikt mot exekutivmakten och med framgång bekämpa dess växande anspråk.

Efter några inledande anmärkningar och en kort redogörelse för senatens tillkomsthistoria går författaren in på en framställning av senatens »exekutiva» befogenheter, dess medverkan vid utnämning och avskedande av ämbetsmän och avslutande av fördrag. Han framhåller, under särskilt hänsynstagande till exempel från senare år, att senaten sökt att till det yttersta utnyttja sina konstitutionella befogenheter; bl. a. erinras om senatens vägran att godkänna utnämningen av en kabinettsmedlem år 1925 — ett förhållande, som tidigare icke förekommit sedan 1868 — och dess uppträdande i fråga om vissa viktiga traktater, såsom föredragen om nationernas förbund och om den fasta mellanfolkliga domstolen. På en punkt är hans redogörelse redan föråldrad; boken skrevs nämligen före det utslag av högsta domstolen, vari klaggjordes, att kongressen icke genom lagstiftning kan begränsa presidentens befogenhet att avskeda ämbetsmän (jfr denna tidskrift 1927, sid. 49 ff.).

I det följande behandlas i två kapitel senatens legislativa funktioner och skillnaden i vissa avseenden mellan de båda husens arbets sätt. I fråga om senatens sammansättning betonas i detta sammanhang, att staternas lika representation ger jordbruksintressena en privilegierad ställning och att de radikala minoritetsgrupperna därför under senare tid varit starkare representerade i senaten än i representanthuset. Genom en rad exempel påvisas, att senatens andel i lagstiftningsmakten i realiteten är mer betydande än det lägre husets och att detta även gäller finansfrågor, trots husets prioritetsrätt i dessa spörsmål. En av de främsta orsakerna till senatens starkare ställning utgör enligt författarens mening den i praktiken nära nog obegränsade debattfriheten, som starkt kontrasterar mot representanthusets ständiga användning av closure; även i senaten finnes visserligen sedan 1917 en closurebestämmelse, men denna fordrar för sin tillämpning två tredjedels majoritet och har endast vid ett par tillfällen använts.

I de tre sista kapitlen behandlas senatens ställning såsom kontrollorgan gentemot exekutivmakten. Särskilt beröras de viktiga undersökningar genom senatskommittéer, som under de senare åren vidtagits, såsom t. ex. undersökningen beträffande korrupsionsskandalerna under Hardings administration. I en redogörelse för »presidentens propaganda och senaten» meddelas en del intressanta upplysningar rörande det högsta exekutivorganets särskilt under Coolidge's tid högt utvecklade reklammetoder. Slutkapitlets titel, enligt vilken senaten är »forum of the nation and critic of the executive», sammanfattar författarens allmänna uppfattning rörande senatens ställning till presidenturen.

De Witt Hasbrouck's arbete om representanthuset har ett mera begränsat syfte än Rogers' arbete om senaten. Undersökningen gäller, såsom titeln angiver, främst frågan om det sätt, på vilket ledningen av husets arbete utövas genom partiorganisationerna,

Spörsmål berörande husets allmänna konstitutionella ställning, särskilt i förhållande till senaten, beröras visserligen även, men på någon mera ingående undersökning har förf. i dessa punkter icke ingått.

I ett inledningskapitel redogöres för de genomgripande förändringar, som beslötos i husets arbetsordning 1910—1911 och som framför allt avsågo att begränsa talmannens befogenhet. Tidigare hade, som bekant, särskilt under den långa republikanska regimen efter 1895, talmannen kommit att intaga en alltmer dominerande ställning, särskilt genom sin befogenhet att utse ledamöter i utskotten, sitt ordförandeskap i den viktiga Rules-committee och sin diskretionära myndighet vid utdelandet av ordet. Genom samverkan mellan demokrater och dissenterande republikaner blevo dessa befogenheter fräntagna talmannen och denne har sedermera icke framträtt som ledare av husets arbete. För att huset skall vara arbetsdugligt är emellertid en viss maktkoncentration nödvändig och för ernående av denna ha andra medel måst tillgripas; behandlingen av dessa frågor upptager huvudparten av arbetet. Partimajoriteternas makt att binda minoriteten inom resp. partier har strängt uppehållits; inom det republikanska partiet fordras enkel, inom det demokratiska två tredjedels majoritet för att åstadkomma för alla medlemmar bindande beslut. Till stor del överlämnas bestämmanderätten inom partierna dels till deras »floor leaders», dels till särskilda »steering committees». Formellt väljas utskotten av huset, men i realiteten är valet överlämnat till vissa partiorgan; de republikanska utskottsmedlemmarna utses av partiets committee on committees, som består av en medlem från varje stat med republikansk representation, de demokratiska av partiets medlemmar i committee on ways and means, som i sin tur väljas av partiets caucus. Möjligheten att erhålla ordet är likaledes realiter inskränkt genom partiledningarnas starka kontroll över medlemmarna.

Utskottsväsendet behandlas jämförelsevis utförligt. Av intresse äro förf:s påpekanden rörande betydelsen av utskottens befogenhet att icke avgiva utlåtanden rörande hänvisade motioner. Denna belyses med en rad siffror från de senaste åren, som visa, att under denna tid bortåt sjuttio procent av alla motioner ha »dödats i utskotten». Att det i själva verket är omöjligt att till realbehandling i huset upptaga alla förslag, klargöres av erinringarna om antalet vid de sista kongresserna väckta motioner, som för varje två-årsperiod rör sig mellan tio- och tjugotusen; under perioden 1925—1927 väckte i genomsnitt varje representant fyrtiotvå förslag. Författaren betonar emellertid behovet av en anordning, som begränsar utskottens maktbefogenhet i detta hänseende utan att i allt för hög grad öka husets arbetsbörda; olika möjligheter härutinnan ha visserligen prövats, men hittills har icke någon användbar metod uttänkts. Vad beträffar valet av utskottsledamöter betonar förf., att anciennitetsregeln numera är än mera förhärskande än tidigare. Det vanliga är att, då huset konstituerats för en två-årsperiod, de

medlemmar, som icke tillhört huset under närmast föregående session, vid fördelningen av utskottsplatserna räknas som nykomlingar, även om de tidigare under flera perioder tillhört kongressen. En följd härav blir, att en oproportionerlig del av de viktigaste platserna besättes med representanter från vissa stater, nämligen de stater, där ett av de båda partierna permanent intager majoritetsställning. De uppenbara olägenheter, som i detta och andra hänseenden anciennitetsprincipen tillhör, finner emellertid författaren till stor del uppvägda därigenom, att tvistigheter inom partierna vid utskottsvalen på detta sätt i regel undvikas.

Ett av bokens senare kapitel behandlar representanthusets sammansättning ur synpunkten av valresultaten under senare år. Det betonas bl. a., att i ett mycket stort antal distrikt ett av de båda partierna ständigt hemför segern; sålunda ha sedan 1914 122 kongressdistrikt ständigt röstat demokratiskt och 148 republikanskt och i det hela ha alltså under denna period bortåt två tredjedelar av samtliga distrikt behärskats av ett och samma parti. I detta sammanhang erinras även om att omval numera är mera vanligt än tidigare; under tiden efter 1914 ha i genomsnitt vid varje val nära 80 procent av husets medlemmar blivit omvalda. De uttalanden, som t. ex. Bryce faller på denna punkt, äro alltså numera avgjort föråldrade.

I ett avslutande kapitel diskuteras några allmänna spörsmål, särskilt husets förhållande till senaten. I stort sett instämmer härvid författaren i Rogers' uttalanden, ehuru han kanske är något mindre benägen att framhålla senatens starka ställning. Det betonas kraftigt, att en stark koncentration av den reella makten i representanhuset är nödvändig för att den principiella likställigheten mellan de båda husen någorlunda skall kunna uppehållas.

I det hela torde arbetet utgöra den bästa framställning av representanthusets arbetssätt, som utkommit efter 1910—1911 års reformer; för tidigare skeden kan särskilt hänvisas till Follett's arbete *The speaker of the house of representatives, 1896*.

H. T—n.

FREDRIK LAGERROTH: *Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning*. Lund (Malmö) 1927. Gleerup. 250 s. Kr. 8,00. Skrifter utgivna av Fahlbeckska stiftelsen IX.

Den, som aldrig varit med om annat än fullt genomförd penninghushållning, kan nog icke ens i fantasien riktigt föreställa sig, vad det innebar, då skatterna huvudsakligen utgingo i olika slag av varor och endast till en mycket ringa del i penningar; då penningen icke utgjorde någon särskilt önskvärd »skattepartzedel», underkas-

tad ständiga — avsiktliga och oavsiktliga — värdeförändringar som den var; och då för övrigt den ringa tillgången på fullgott mynt i landet *omöjliggjorde* såväl skatternas erläggande i pengar som de influtna skiftande skattepersedlarnas försäljning. Hade nämligen penningtillgången i landet medgivit, att Kronan försålde varorna, hade ju skattebetalarna lika väl och med mindre kostnad för det allmänna kunnat göra detta. Hela statshushållningen måste därför vara inriktad på att direkt utnyttja de skiftande naturaprestationerna. Detta skedde dels, så långt det var möjligt, genom att ämbets- och tjänstemän avlönades in natura — till att börja med genom förläningar och sedan genom vårt svenska indelningssystem, vars visserligen ej sista men dock mest kända kvarleva var det år 1901 avskaffade militära indelningsväsendet — dels genom »förbytningen» av för Kronan mindre användbara varor i de stora lättast transporterbara och mest hållbara standardartiklarna: spannmål, smör, gryn, malt, humle, kött, fläsk, talg, torkad och salt fisk, skinnvaror, hudar, järn och koppar; och dels slutligen genom distribution av överskottet i en landsända till hovet, till de kungliga slotten, till flottan, till krigsskådeplatserna, till bergverken och till de delar av landet, som på grund av missväxt eller av annan anledning icke själva kunde producera sitt fulla behov av livsmedel. Endast den, som av en eller annan anledning kommit att genomgå statens räkenskaper och fogdarnas minutiöst noggranna redovisningar från 1500- och 1600-talen, kan — tror jag — fullt förstå, vilken omfattande organisation, som krävdes icke blott för att tillvarataga den ändlösa raden av olika varor utan även för varudistribueringen och varuutbytet samt — icke minst — för kontrollen av fogdarna. Det *var* även en imponerande om ock med nödvändighet invecklad, svåröverskådlig och tungrodd förvaltningsapparat, som skapades av Gustav Vasa och hans söner, och som sedan kom att behärska den svenska finans- och förvaltningsrätten ända fram till vår tid. Visserligen gjordes ju som bekant av Gustav Adolf och under drottning Kristinas regering kraftiga försök att frigöra statsfinanserna från naturahushållningen och att övergå till en smidigare för krigen utom Sveriges gränser mera lämpad penninghushållning. Både Gustav Adolf och Axel Oxenstierna strävade därför målmedvetet efter att få till stånd ett livligare handelsutbyte såväl de enskilda medborgarna emellan som med utlandet samt gynnade och uppmuntrade fördenskill på allt sätt — ofta på jordbrukets bekostnad — städer, handel, sjöfart och bergsbruk samt sökte även i samma syfte efter utländskt mönster genom förpaktning av kronans ränta få denna förbytt i pengar. Hade det lyckats dem att genomföra sin avsikt, skulle kronans inkomster till större delen influtit i kontanter och staten befriats såväl från varudistribueringen som från det besvärliga och svårkontrollerade varuutbytet i fögderierna. Att ersätta ämbets- och tjänstemännens på olika sätt in natura utgående avlöning med penninglöner har däremot med säkerhet aldrig varit vare sig Gustav Adolfs eller Axel Oxenstiernas tanke. Därtill var tiden icke mogen. Deras

önskan var endast att i stället för de för krigföringen tämligen värdelösa naturaprestationerna hemma i Sverige få kontanta pengar, med vilka krigen kunde finansieras.

Försöket misslyckades emellertid, som känt. Till en del berodde detta på allmogens motstånd och ovilja mot det nya arrendesystemet, som gjorde det omöjligt att helt genomföra och upprätthålla utarrenderingen av kronans inkomster, men framför allt får man söka grunden därtill i att penningmängden i landet alltjämt var för ringa och det cirkulerande myntet i för hög grad underkastat värdeförändringar för att i stort sett medgiva och uppmuntra till annan handel än byteshandel. Om detta var oundvikligt på grund av brist på ädla metaller i landet eller om det berodde på bristande insikt hos de styrande om grundbetingelsen för den hushållningsform de själva ville framtvunga: *fullgoda betalningsmedel i tillräcklig mängd*, skall här lämnas osagt. I detta sammanhang är det tillräckligt konstatera, att de bevarade räkenskaperna redan från början av Kristinas regering visa, huru arrendena undan för undan upphörde, och skatterna som en följd därav så småningom åter började att huvudsakligen utgå in natura, och genom Karl XI:s indelningssystem, som var en naturlig följd av att försöket att övergå till penninghushållning misslyckats, fastlöstes vår svenska statshushållning för århundraden framåt vid den gamla, tungrodda och särskilt för krigen utom landets gränser så olämpliga förvaltningsapparaten, vars ändamål ju var att i statens tjänst direkt utnyttja jordens avkastning och dess brukares arbetskraft.

I och med det svenska samhällets ekonomiska utveckling under 1700-talet, som framför allt tog sig uttryck i att den rena byteshandeln mer och mer upphörde, och att pengar kommo i omlopp, blev emellertid statens naturahushållning allt onaturligare. Så småningom tvungos därför statsmakterna undan för undan medgiva, att den ena skattetiteln, den ena indelta räntan efter den andra fick lösas med pengar efter markegång eller rent av skulle utgå med visst för alltid fastställt penningbelopp, tills slutligen vid mitten av 1800-talet även i statsförvaltningen naturahushållningen i huvudsak ersatts med penninghushållning, som samhället i övrigt långt dessförinnan övergått till. Alltjämt voro dock skatterna orubbliga, »ett slags inteckning i landets jord» avsedd att i ond och god tid för samhället säkerställa »den del av jordens avkastning till vilken kronan ägde rätt». En hel del av de skatter, vilka hade karaktär av önera och besvär d. v. s. bestodo av varu- och arbetsprestationer, som staten alltjämt omedelbart hade behov av för egen räkning, vågade man dock ännu ej låta utgå i pengar. Den envisa striden under 1800-talets senare hälft, som föregick jordens slutliga frigörande från såväl de i pengar som in natura utgående grundskatterna, vittnar även om rådslan för att göra sig av med de under alla förhållanden fixa skatter, man en gång var i besittning av, och att lita till andra skattekällor än jorden (s. 93) — ett förhållande, som osökt påminner om det envisa fasthållandet vid fastigheternas

särställning i kommunalskattehänseende i våra dagar. Givetvis får man dock icke förbise det motstånd, som jordbruksfastigheternas »oförtjänta värdestegring» genom en avskrivning av grundskatterna måste framkalla och framkallade mot skattereformen hos övriga samhällsklasser.

Det säger sig självt, som redan framhållits, att ett så genomgripande systemskifte icke kunde ske på engång utan gått så småningom och föranlett en oändlig mängd av utredningar och beslut av Konung, riksdag och myndigheter. Författarens avsikt med föreliggande arbete har nu varit att »i en kortfattad och överskådlig handbok» sammanföra statsmakternas beslut i hithörande frågor, vilka nu äro »spridda i ett otal offentliga aktstycken». Härutöver lämnas emellertid en kort redogörelse för och historik över vart och ett av alla de »otaliga, inkrånglade institut, som sammanhänge med det gamla indelnings- och grundskatteväsendet, vilka den intresserade hittills ofta med stor möda måst söka i vår äldre långt ifrån tillförlitliga kamerala litteratur eller i Riks- och Kammararkiven, samt som avslutning en kort sammanfattande översikt över vad som ännu återstår av det gamla systemet.

För att göra arbetet mera överskådligt och underlätta dess användning som uppslagsbok har författaren på ett till synes lyckligt sätt dels uppdelat detsamma i fyra underavdelningar och dels sammanfört de olika instituten i huvudgrupper. I första avdelningen, som bär titeln *grundskatternas* (här kurs.)-fixering i pengar, behandlas i skilda kapitel skatter till staten och till kyrkan, markegångsinstitutet samt — överraskande nog utan någon motivering — även arrendavgifterna för kronans utarrenderade jordegendömar. I andra avdelningen redogöres i fyra kapitel för »indragning av indelta räntor och boställen» till statsverket mot ersättning medelst statsanslag i penningar. De olika instituten ha i denna avdelning sammanförts kapitelvis i följande olika huvudgrupper: indelta räntor, militära och civila boställen, ecklesiastika boställen och donationsjordar samt anslagna skogar, varefter varje institut inom de olika huvudgrupperna behandlats för sig. I tredje avdelningen är författaren framme vid den slutliga avskrivningen av jorden påvilande skatter och besvär. Även i denna avdelning ha på ett mycket överskådligt sätt likartade onera sammanförts i skilda kapitel, i vilka varje pålagas avveckling fått sin underavdelning. Den givna konsekvensen av indelnings- och grundskatteväsendets avveckling, upphävandet av jorden medföljande offentliga rättigheter, får sin behandling i fjärde avdelningen, vars kapitelrubriker: politisk rösträtt efter mantal, rösträtt efter mantal vid prästval samt inom kommunal- och rättsväsen och patronatsrätt visa, att författaren icke inkränkt sig till en redogörelse enbart för de skyldigheter, som voro knutna till jorden utan även medtagit avvecklingen av de rättigheter, som utgjorde dessa skyldigheters naturliga komplement.

Som redan nämnts, är föreliggande arbete endast avsett att vara en uppslagsbok. Författaren har därför avsiktligt och som det synes

undertecknad med full rätt inskränkt sig till att vara rent deskriptiv, att begränsa sig till yttre rent objektiva fakta och »underlåtitt att diskutera den stora omvälvningens allmänna betydelse». Av samma skäl bygger författaren framställningen av de olika institutens tillkomst och utveckling fram till vår tid huvudsakligen på redan befintlig speciallitteratur och på offentligt uppdrag utarbetade utredningar och icke på egna källforskningar. Först beträffande de sista avvecklingsbesluten har han använt sig av tillgängliga urkunder: »Riksdagens skrivelser och kungliga brev och förordningar». Så omfattande och svårtillgänglig, som vår hittillsvarande kamerala litteratur är, och så spridda som urkunderna äro, skulle det dock i hög grad förhöjt bokens värde för den, som av någon anledning behöver närmare sätta sig in i någon av hithörande frågor, om redogörelsen för vart och ett av de olika instituten mera än vad nu skett försetts med detaljerade litteraturhänvisningar till använda såväl tryckta som otryckta källor: Visserligen avslutas ju arbetet med en ganska fullständig bibliografi över hithörande tryckt litteratur, men denna gör dock icke den, vilken önskar använda arbetet i fråga som utgångspunkt för ingående studier av någon del av ämnet, samma nytta som fullständiga litteraturhänvisningar i anslutning till själva texten. En annan sak som, enligt undertecknads mening, om ej förringar, så dock i hög grad försvårar bokens användning som uppslagsbok är saknaden av ett alfabetiskt sakregister, vilket den detaljerade innehållsförteckningen ej helt kan ersätta — åtminstone icke för den i hithörande frågor obevandrade, för vilken det alltid måste bli svårt att veta, under vilket kapitel han skall söka ett för honom okänt institut.

I stort sett har dock författaren på ett synnerligen lyckligt sätt löst sin uppgift att skapa en praktisk och lätt använd uppslagsbok beträffande våra äldre kamerala förhållanden. Man kan helt instämma i att arbetet »kommer att fylla en lucka i vår statsrättsliga litteratur». Ja, jag skulle vilja gå ett steg längre och säga, att det med säkerhet kommer att bli en *ovärderlig* uppslagsbok såväl för ämbetsmannen och den praktiske juristen som för vetenskapsmannen.

Gösta Boëthius.

Till red. insända skrifter.

- Der Krieger. Politische Monatschrift.* Herausgeber: Dr. HEINRICH KANNER. 1928. Nr. 1—12. Berlin 1928.
- Ekonomisk Tidskrift.* 1928. H. 6—9. Uppsala 1928.
- Finsk Kommunaltidskrift.* 1928. Nr. 6—7. Hfors. 1928.
- Finsk Tidskrift för vittnerhet, vetenskap, konst och politik.* T. CV. H. IV—V. Hfors 1928.
- Forschungen und Fortschritte.* Korrespondenzblatt der deutschen Wissenschaft und Technik, herausgegeben von KARL KERKHOF. 1928. Nr. 1—34. Berlin 1928.
- Helsingfors stads statistik.* II—III. Utrikes handel och sjöfart 1927. — IV. Stadens tekniska verk 1927. — V. Stadens räkenskaper och bokslut 1927. — VI. Undervisningsväsen 1924—1927. Hfors 1928.
- Industria.* Årg. XXIV. Nr. 22—25. Sthlm 1928.
- Institut International d'Agriculture, Rom.* Bulletin de statistique agricole et commerciale. 1928. No 10—11. — Revue Internationale d'Agriculture. 1928. No 9—11. Rome. 1928.
- International labour review.* Vol. XVIII. No 4—6. Genève 1928.
- Kommersiella Meddelanden.* Årg. 15. Nr. 20—21. Sthlm 1928.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. XXIII. Nr. 42—49. Hfors 1928.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri.* 1928. H. 7. Sthlm 1928.
- Riksgäldskontoret budgetåret 1927—28.* Årsbok utarbetad inom Riksgäldskontorets kamedialbyrå. Sthlm 1928.
- Samling av anmälningar till sjukkasseregistret.* 1928. Nr. 3. Sthlm 1928.
- Samling av anmälningar till understödsföreningsregistret.* 1928. Nr. 3. Sthlm 1928.
- Sociala Meddelanden.* 1928. Nr. 10—11. Sthlm 1928.
- Statistisk Månadsskrift.* Årg. XXIII. No 9—10. Sthlm 1928.
- Statsökonomisk Tidskrift.* 1928. H. 5. Oslo.
- Sunt Förnuft.* Årg. VIII. Nr. 7—8. Sthlm 1928.
- Svensk Finanstidning.* Årg. VII. Nr. 4—11. Sthlm 1928.
- Svensk Juristtidning.* 1928. H. 6. Sthlm 1928.
- Svensk Kommunalkalender 1929.* Sthlm 1928. Landskommunernas Blankett- & Bokförlag.
- Svensk Tidskrift.* 1928. H. 7—8. Sthlm 1928.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* 1928. H. 7—8. Sthlm 1928.
- Sveriges officiella statistik.* Arbetartillgång, arbetstid och arbetslön inom Sveriges jordbruk år 1927. Av K. Socialstyrelsen. — Arbetsinställelser och kollektivavtal samt förlikningsmännens verksamhet år 1927. Av K. Socialstyrelsen. — Bergshantering år 1927. Av Kommerskollegium. — Olycksfall i arbete år 1925. Av Riksförsäkringsanstalten. Sthlm 1928.
- Tiden.* 1928. Nr. 6. Sthlm 1928.
- Tidskrift for Retsvidenskap.* 1928. H. 3—4. Oslo.
- Turfsing.* 1928. H. 8—9. Tranås 1928.
- CASSEL, GUSTAV, Socialism eller framåtskridande. Sthlm 1928. P. Å. Norstedt & Söners Förlag.
- MÜLLER, AUGUST, Die unmittelbaren Beziehungen zwischen den Genossenschaften der Landwirte und der Verbraucher. Kritische Betrachtungen über Beschlüsse der Weltwirtschaftskonferenz in Genf. (Kieler Vorträge 28). Jena 1928.
- SIVERT, E., Kommunalskattelagen. Sthlm 1928. Landskommunernas Blankett- & Bokförlag.
- TIMELIN, ERIK, Ministären Lindman och representationsreformen 1907—1909. Akademisk avhandling. Karlskrona 1928. J. A. Krooks Bokhandel (i distribution).
- WILLGREN, KARL, Finlands sjöfarts- och tullrätt. Hfors 1928. Söderström & C:o Förlagsaktiebolag.
- ÅRESSON, ELOF, Idéernas brottning. Sthlm 1928. Svenska kyrkans Diakonistyrelses bokförlag.

Försäkringsbolagen
"Skåne" och "Malmö"

Huvudkontor i Malmö

Brand-
Liv-
Olycksfalls-
Automobil-
och andra
Försäkringar

Den 1 januari 1928 ansvarade »Skåne» för

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

Den 1 januari 1928 utgjorde »Skånes»

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