

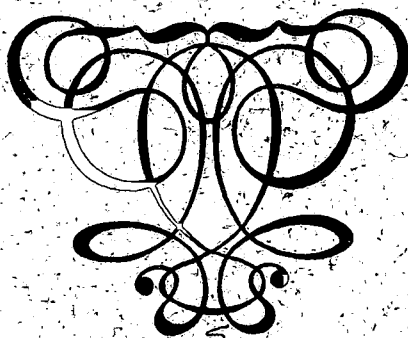
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

Axel Brusewitz, Vad menas med parlamentarism? Ett försök till typologisk bestämning. — Georg Landberg, Makten över utrikespolitiken i sengustaviansk författningsspekulation. — Bertil Nyström, Besparingssträvandena inom den officiella statistiken ur organisatorisk synpunkt. — Översikter och meddelanden: Professor Bircks "Trin"-teori. Av Otto Hallberg. — Litteraturgranskningar: Karin Kock, A study of interest rates. Anm. av E. Sommarin. — Günther Wiedemann, Auswanderung und Übervölkerungsproblem. Anm. av E. Sommarin. — Utredning över frågan om statsrådets ansvarighet. Herbert Tingsten, Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande. Herbert Tingsten, Studier rörande ministerstyrelse. Anm. av Bengt Hjelmqvist. — H. Tingsten, Amerikansk demokrati. Grunddragen av Förenta Staternas statsliv. Anm. av Bror Gösta Cederström.

ÅRG. 32

OKTOBER 1929

HAFT. 4

UND. STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50.

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT kommer att framgent 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 FR. LAGERROTH, 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), professor WICKSELL (statistik) och professor A. BRUSEWITZ, Uppsala (litteraturgranskningar).

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

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

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

Lund i oktober 1929.

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 pundtullskvittor 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 oavsättlighet. En redogörelse för svensk praxis. 1925. Pris kr. 5:—
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. Några nationalekonomiska synpunkter. 1925. Pris kr. 1:—
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4:50.
- VII. CURT RÖHTLIEB: Johan Fischerström. En studie i upplysningstidens tankeliv. 1926. Pris kr. 1:50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nådefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2:75.
- IX. FRÉDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8:—
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början och deras förberedelse i 1800-talets tidigare politiska tänkande. 1928. Pris kr. 12:—
- XI. FRÉDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10:—
- XII. GUNNAR BOMGREN: Sekreta utskottet 1723—1756. En rättshistorisk undersökning. 1928. Pris kr. 4:50.
- XIII. GUSTAF OLSSON: Den indiska författningskrisen. 1929. Pris kr. 10:—
- XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 3:—

VAD MENAS MED PARLAMENTARISM?

ETT FÖRSÖK TILL TYPOLOGISK BESTÄMNING.

AV

PROFESSOR AXEL BRÜSEWITZ.

Frågan kan icke anses alldeles omotiverad. Den som något följt med den diskussion om det parlamentariska styrelsesättets art och väsen, som i vårt land nu i mer än två decennier pågått, har fått ett livligt intryck av den skiftande, icke sällan mycket obestämda innebörd man inlägger i ordet parlamentarism. På senare tid har begreppsförvirringen snarare till- än avtagit, varom den i somras hos oss förda diskussionen i ämnet i sin mån bär vittne. Detsamma gäller för övrigt det utländska meningsutbytet i frågan, icke minst det vetenskapliga, där nya teorier och doktriner växla i överflödande mängd.

Grunden till denna ökade osäkerhet är ej svår att finna. Den ligger i parlamentarismens egen utveckling, i den rika och ytterst skiftande konkreta utgestaltung detta styrelsesätt erhållit, sedan det under 1900-talet i ett alltmer påskyndat tempo brett ut sig till de flesta av Europas stater. Den parlamentariska författningstypen företer i själva verket numera så många och från varandra så skiljaktiga varianter, att man väl kan fråga sig vad de ännu äga gemensamt, som kan sägas binda dem samman till en i det stora hela enhetlig typ. Tydligt är i varje fall, om det ej varit det förr, att den mer eller mindre klart fattade bild av engelsk parlamentarism, som länge schablonmässigt och med föga fog generellt fått tjäna som rättesnöre, när det gällt att bestämma vad det parlamentariska styrelsesättet egentligen är, icke mer duger för ändamålet. Det var mer en idealbild än en verklighetsbild, som

för resten numera icke ens i allo passar in på England, sedan utvecklingen även här passerat vad män av gammalt vant sig att betrakta som riktigt och stilenligt.

Vad menas då med parlamentarism i modern mening? Vill man finna ett kort svar på frågan och tillika en utgångspunkt för vidare analys, kan man lämpligen betjäna sig av en sats, som med ganska obetydliga variationer i formuleringen återfinnes i ett flertal av de nyare författningar, vilka med det parlamentariska styrelsesättet som bas sökt statsrättsligt fixera dettas grundprinciper. Satsen är ingalunda ny. Den kan återgivas sålunda: *Med ett parlamentariskt styrelsesätt förstås ett sådant, där regeringen för sin ämbetsutövning måste äga parlamentets förtroende.* Tagen i största allmänhet säger denna sats kanske icke så mycket, och den kan ingalunda göra anspråk på att giva ett uttömmande svar på den uppställda frågan. Men den ger uttryck åt det väsentliga i all parlamentarism, nämligen kravet på samstämmighet mellan regering och parlament. Den innebär alltså, att dualismen mellan statsmakterna är hävd eller, med andra ord, att det parlamentariska förtroendet är det ensamt avgörande för regeringens existens. Statschefens, monarkens eller presidentens, förtroende är härvidlag icke tillfyllest, och denne har över huvud skjutits undan som en självständigt bestämmande faktor i statslivet. Därmed ha vi en klar skiljelinje uppdragen mellan å ena sidan det parlamentariska styrelsesättet, å andra sidan den konstitutionella monarkien av gammalt tyskt eller svenskt snitt ävensom den amerikanska presidentstyrelsen.

För att regeringen skall kunna motsvara parlamentets förtroende måste den tydligen företräda ett visst program, en viss politisk åskådning, som gillas av detta eller i varje fall icke ogillas. Regeringen måste med andra ord till sin sammansättning uppvisa en viss grad av politisk homogenitet, vilket i praktiken betyder, att den utgår ur parlamentet, består av ledande partimän inom detta. Det är visserligen icke nödvändigt, att den alltigenom består av parlamentariker. Jämte sådana kunna till visst antal andra medlemmar utanför folkrepresentationen ingå i regeringen, men dennas ledning och anda måste vara politisk, d. v. s. på visst sätt partipolitiskt färgad. Denna egenskap förtjänar betonas, då det

i stater med parlamentarisk regim ingalunda är ovanligt, att s. k. expeditiönsministärer, bestående huvudsakligen av ämbetsmannaelement, tid efter annan tillsättas. Visserligen äro även dessa ministärer till sin existens helt beroende av parlamentet, något principiellt underkännande av parlamentarismen innebär deras förekomst icke, men som parlamentariska ministärer kunna de på grund av sin opolitiska sammansättning icke betecknas. Deras frekvens är emellertid ett tecken bland andra på den kris parlamentarismen för närvarande genomgår. Stundom framträda för övrigt ministärer, som genom sin obestämda karaktär snarast äro att betrakta som ett slags övergångstyper mellan en expeditiönsministär och en parlamentarisk ministär.

En omedelbar konsekvens av satsen, att regeringen måste äga parlamentets förtroende, är, att en regering, som förlorat detta förtroende, måste avgå. Härom torde i princip full enighet råda. Däremot kan någon tvekan uppstå om vad det i verkligheten innebär, att en regering skall anses ha förlorat parlamentets förtroende. I vilka fall föreligger verklig förpliktelse för regeringen att avgå?

För att besvara denna fråga bör lämpligen skiljas på två slag av avgångsanledningar: dels avslag å regeringspropositioner, dels uttryckliga misstroendevota. I senare fallet är saken klar. Har parlamentet genom för ändamålet särskilt anordnad votering uttalat, att det ogillar regeringens politik i allmänhet eller i någon speciell fråga, så är oöverensstämmelsen mellan regering och parlament uppenbar. Parlamentet har sagt ifrån, att det ej vill veta av regeringen, och denna har då intet annat att göra än avgå, så vitt den ej föredrar att vädja till valmännen i förhoppning om att därigenom skaffa sig ett annat och bättre parlamentariskt stöd. Något annorlunda ställer sig saken, då fråga är om avslag å regeringspropositioner. Ett dylikt avslag behöver icke alltid vara uttryck för misstroende från parlamentets sida; allra minst gäller detta ett voteringsnederlag rörande vilket obetydligt regeringsförslag som helst. Är det åter fråga om avslag å en viktig proposition, helst en som berör regeringens arbetsprogram, blir läget ömtåligare. En saklig oöverensstämmelse mellan regeringens och parlamentets politiska hållning är därmed blottad, som kan ge den förra fullgiltig anledning att avgå. En hel del kommer det dock härvidlag

an på omständigheterna. Mycket beror på hur pass betydelsefull den ifrågavarande propositionen anses vara, mycket också på huruvida nederlaget verkligen är att uppfatta som en önskan från parlamentets sida att fälla regeringen. Läget kan vara sådant, att andra viktiga politiska frågor återstå, där ett både drägligt och fruktbart samarbete mellan regering och parlament betraktas som möjligt. Det blir i sådant fall en omdömessak för regeringen, om den skall gå eller — visserligen alltid med något minskad prestige — stanna kvar för att pröva på ett fortsatt samarbets möjligheter. Som bekant har praxis i nu omhandlade fall både hos oss och de flesta andra parlamentariskt styrda stater tillåtit stor handlingsfrihet för regeringen, en handlingsfrihet som medfört en förtunning av den parlamentariska ansvarigheten, vilken stundom kommer bristningsgränsen ganska nära.

En förtunning eller, kanske rättare sagt, en uttänjning av parlamentarismens begrepp kan också iakttagas, om vi något närmare skärskåda de positiva förutsättningarna för en parlamentarisk regerings existens. Det är gott och väl, att den skall äga parlamentets förtroende; men det finns även här skäl att gå vidare och fråga vad detta förtroende i verkligheten innebär. Vilka äro de fordringar, som uppställas på ett parlamentariskt regeringsunderlag?

Vanligen torde på denna centrala fråga svaras, att regeringen måste stödja sig på parlamentets majoritet, varmed då ofta underförstås, att den enligt klassiskt engelskt mönster utgår och bildas ur ett enhetligt majoritetsparti i representationens nedre kammare. Tydligt är ju också, att därmed allan rättfärdighet är uppfylld. Kravet på parlamentarisk homogenitet behöver dock icke drivas så långt, att det ovillkorligen måste vara en enhetlig majoritetsregering, stödd på ett enhetligt majoritetsparti. Även en koalitionsregering, som stöder sig på ett majoritetsblock av två eller flera partier, motsvarar alla rimliga fordringar på parlamentariskt förtroende. Visserligen är majoriteten i detta fall icke så fast, som då ett enda majoritetsparti förefinnes. Men har ett block bildats, så betyder det, att enighet vunnits om ett handlingsprogram, som binder regeringen samman och vid vars genomförande den bör kunna räkna på parlamentsmajoritetens stöd.

I båda de nu nämnda fallen är sålunda det oundgängliga förtroendekravet fullt tillgodosett. Men hur förhåller det sig med en regering, som endast har en minoritet bakom sig? Kan även en sådan regering göra skäl för namnet parlamentarisk? Man skulle närmast vara böjd att utan vidare besvara denna sista fråga nekande. En minoritet som underlag, det må nu vara en enhetlig partiminoritet eller en minoritetskoalition, synes icke vara tillräcklig för att fylla kravet på politisk samstämmighet mellan regering och parlament. Här synes det brista i själva de elementära förutsättningarna för ett förtroendeförhållande. Ställer man kravet så, att förtroendet skall vara konstant och på förhand garanterat genom en formligen eller faktiskt konstaterad överensstämmelse i politiska mål och åsikter, kan den s. k. minoritetsparlamentarismen svårligen erkännas som regelrätt parlamentarism. Jämkar man emellertid något på detta krav, som i all sin stränghet icke kan betraktas som absolut oavvisligt, så skall man måhända dock, med vederbörligt hänsynstagande till minoritetsparlamentarisomens alla livsbetingelser, finna den mindre självmotsägande än vad det till en början kan förefalla.

Det ligger i sakens natur, att en minoritetsregering, liksom varje parlamentarisk regering, för genomförande av sin politik måste erhålla stöd av en majoritet i parlamentet, även om denna majoritet icke kan beräknas vara fast utan allt efter omständigheterna av mer eller mindre växlande slag. Det ligger också i sakens natur, att en minoritetsregering, som på ett otvetydigt sätt undandrages ett sådant stöd eller blir föremål för ett misstroendevotum, lämnar sin plats. Någon kampregering är det givetvis icke fråga om, utan dess existens är helt beroende av parlamentet. Om den också inte kan räkna på att uppbäras av parlamentsmajoritetens positiva gillande, så lever den dock på den förutsättningen, att den icke direkt ogillas. Den tolereras, och så länge den tolereras kan den förbli sittande. Det måste medges, att en parlamentarisk grundval av detta slag är tämligen smal. Att helt underkänna den som sådan vore likväl oriktigt. Även en minoritetsregering kan åtminstone så tillvida sägas uppfylla parlamentarismens fordringar, som den grundar sig på ett slags negativt förtroende från parlamentets sida. Dess mest framträdande parla-

mentariska kriterium är kanske avgångsplikten, och om denna också inte direkt ger garantier för ett samarbete med parlamentet, behöva sådana icke alldeles fattas. Härmed är naturligtvis icke sagt, att den i praxis icke blott i vårt land utan även annorstädes alltmer vanliga minoritetsparlamentarismen som samarbetsform är likvärdig med majoritetsparlamentarismen. Så är i allmänhet långt ifrån fallet, och det är icke utan en viss överansträngning av parlamentarismens idé, som den över huvud kan sägas vara förenlig med denna.

Med det parlamentariska partiunderlaget som utgångspunkt kunna sammanfattningsvis följande arter och underarter av parlamentarism uppställas:

- I. *Majoritetsparlamentarism* (positiv parlamentarism).
 - a) Enhetlig majoritetsparlamentarism (då parlamentsmajoriteten utgöres av ett parti).
 - b) Koalitionsparlamentarism (då parlamentsmajoriteten är sammansatt ur två eller flera partier).
- II. *Minoritetsparlamentarism* (negativ parlamentarism).
 - a) Enhetlig minoritetsparlamentarism (då regeringsminoriteten utgöres av ett parti).
 - b) Koalitionsparlamentarism (då regeringsminoriteten utgöres av två eller flera partier).

Hittills har det parlamentariska systemet väsentligen betraktats så att säga underifrån, från partiunderlagets synpunkt. Det är nödvändigt, för att bilden skall bliva fullständig, att också betrakta det ovanifrån, från regeringssynpunkt.

Från denna senare synpunkt blir parlamentarismen ett regeringssystem, vanligen och på goda grunder fattad som ett medel till organiserad samverkan mellan regering och parlament under den förras ledning. Emellertid förhåller det sig som bekant ingalunda alltid så, att ledningen stannat i regeringens händer. Tvärtom, det vanliga är snarare, att den i mer eller mindre grad ligger hos parlamentet självt. Initiativet i statsarbetet har glidit över till detta, och regeringsauktoriteten har betänkligt undergrävts. Tyngdpunkten i den parlamentariska samverkan har med andra ord i fler-

talet länder kommit att förläggas till representationen i stället för att ligga hos regeringskabinettet. Utan tvivel betecknar denna utveckling en urartning av det parlamentariska systemet, vilken icke stämmer samman med den grundläggande förtroendepincipen, för såvitt som denna måste anses betyda icke blott ett beroende för regeringsmakten av parlamentet utan även ett förtroendefullt överlämnande från dettas sida av arbetsledningen åt den ansvariga regeringen. Utgår man emellertid från förhållandena, sådana de äro, kan man ur synpunkten av det sätt, på vilket regeringsproblemet funnit sin lösning, urskilja två styrelsetyper eller, om man så vill, två slag av parlamentarism:

I. *Kabinettsstyrelse* (eller kabinettsparlamentarism), då ledningen i övervägande grad ligger hos regeringen (kabinettet).

II. *Fraktionsstyrelse* (eller fraktionsparlamentarism), då ledningen i övervägande grad ligger hos den vanligen i ett flertal partifraktioner splittrade representationen. Håller man sig till de representationsorgan, där avgörandena företrädesvis träffas, d. v. s. utskotten, skulle också benämningen utskottsstyrelse (eller utskottsparlamentarism) kunna användas.

Det ligger i sakens natur, att mellan den rena kabinettsstyrelsen, som autokratiskt leder parlamentets arbete, och den rena fraktionsstyrelsen eller, såsom termen hos oss vanligen lyder, den regerande riksdagen, många förmedlande nyanser skola finnas. Stundom kan det ställa sig svårt nog att bestämma arten av det system, som egentligen råder. Vi förstå emellertid bättre förutsättningarna för de här ifrågakvarande styrelsetyperna, om vi ställa dem i relation till den i det föregående, med utgångspunkt från olika slag av partiunderlag, gjorda indelningen av parlamentarismen.

Som den givna förutsättningen för en stark kabinettsledning framstår då framför allt den enhetliga majoritetsparlamentarismen. Då regeringens och regeringspartiets livsvillkor äro på det intimaste förknippade, då den förra helt förkroppsligar det senares mål och strävanden, då dessa mål och strävanden tillika uppbäras av parlamentets majoritet, är det naturligt, om dennas förtroendemän i regeringen behärska och dirigera parlamentets verksamhet. Majoritetens homogenitet och varaktiga maktinnehav äro även ägnade att skänka regeringsbildningen en hög grad av stabilitet. Det klassiska

exemplet på kabinetsstyrelse erbjuder som bekant England under tvåpartisystemet. Även om det ligger någon överdrift i påståendet, att parlamentets väsentliga uppgift var att tjänstgöra som inregistreringsapparat för regeringens bud och befallningar, torde detta påstående, åtminstone för vissa tider, komma sanningen ganska nära. Utskottsväsendets svaga utbildning i England ända till på senaste tid har även starkt bidragit till att skjuta fram kabinettet som parlamentets enda verkligt dominerande arbetscentral. Andra exempel på kabinetsstyrelse på enhetlig majoritetsgrund kunna, från tiden före världskriget, hämtas från Belgien och Norge, även Spanien och Rumänien. I intet land har dock kabinettet på långt när nått fram till den dominerande ställning som i England. Vad de två sistnämnda länderna beträffar, är för övrigt att märka, att hela det representativa systemet haft en rent fiktiv karaktär.

Sämre ställa sig möjligheterna för uppkomsten av en ledande regeringsmakt på grundval av en partikoalition, även då denna omfattar en majoritet. Det är ett misstag att tro, att uppfyllandet av själva majoritetsbetingelsen härvidlag skulle vara tillfyllest. I och för sig innebär den ingen starkare garanti, och på majoritetskoalitionens grund är såväl kabinets- som fraktionsstyrelse möjlig; den senare torde till och med vara den vanligast förekommande. Allt kommer här i själva verket an på hur koalitionen är sammansatt, i vilken politisk situation och för vilket ändamål den tillkommit. Består koalitionen ej av alltför många partier, sammanhållas dessa av en viss naturlig gemenskap i intressen, en viss släktskap i åskådningen, så finnas förutsättningar för kabinetsstyrelse. Än mer är detta fallet, om koalitionen bildats i ett kritiskt läge, i synnerhet under en utrikespolitisk kris, som kräver en särskild anspänning av de nationella krafterna och som ställer fram en bestämd, jämförelsevis klart fixerad uppgift till gemensam lösning. Exempel på kabinetsstyrelse av detta slag kunna hämtas från Frankrike både under världskriget (ministären Clemenceau) och senare (Poincarés' ministärbildningar under 1920-talet). Från vårt land kan nämnas koalitionsministären Edén.

Emellertid höra de fasta koalitionsbildningarna snarare till undantagen än regeln. Räknas England som kabinetsparlamentaris- mens hemland, kan Frankrike sägas vara fraktionsparlamenta-

rismens. Och med allt fog. Normalt utmärker sig den franska regeringsbildningen för en ytterlig labilitet. En ministär har knappast hunnit konstatera — genom det i Frankrike sedvanliga inledande förtroendevotum — att den besitter majoritet, förrän det händer, att denna majoritet börjar vackla. Dess korta existens är ofta fylld av en fortsatt inre kamp för sammanhållningen till skydd mot hotande avfall från något eller några av de samverkande partiernas sida. Mellan dessa äger ett ständigt kompromissande rum, som får sitt uttryck i utskottsuppgörelser, varvid regeringspropositionerna icke sällan till oigekännlighet omformas.

Nya experimentalfält för fraktionsparlamentarismen finna vi i efterkrigsstaterna, där den kan studeras i sina mest primitiva former. I åtskilliga av dessa, såsom de baltiska republikerna och Tjeckoslovakien, ävensom i viss mån Tyska riket, är det liksom i Frankrike vanligt att man principiellt strävar efter att få majoritetskoalitioner till stånd, vilket även ofta, för att inte säga i flertalet fall, lyckas. Regeringsbildningen försiggår dock i regel med den största svårighet under ett minutiöst övervakande från de samverkande partiernas sida, att deras behöriga intressen tillvaratagas både i regeringens program och sammansättning. För denna senare ligger ofta ett slags ministeriell proportionalism till grund, så att varje parti är representerat i regeringen till ett antal, som motsvarar dess numerära styrka. Hela detta övervakningssystem gör sig sedan, liksom i Frankrike, även fortsättningsvis starkt gällande, förmedlat som det är genom den kontakt, som hela tiden uppehålls mellan partierna och deras, regeringsrepresentanter, vilka senare stå i ett mycket nära beroendeförhållande till sina uppdragsgivare. Allt parlamentariskt arbete baseras sålunda på undan för undan träffade partiöverenskommelser, där de latent, aldrig helt överbyggda partimotsatserna från fall till fall jämkas ihop¹. Känner sig ett parti besviket på överenskommelsen, vilket lätt inträffar, kan det plötsligt säga upp kontraktet, d. v. s. sin

¹ Till belysning av de fast reglerade former, varunder partiinflytandet stundom framträder, kan nämnas, att i Tjeckoslovakien tidvis inrättats ett interfraktionellt utskott, bestående av representanter för regeringskoalitionens olika partier, med vilket utskott regeringen träffar uppgörelse i alla förekommande viktigare frågor.

medverkan i koalitionen, vilket icke sällan sker därigenom, att det formligen beslutar återkalla sina representanter i regeringen; konsekvensen blir vanligen att denna avgår. De olägenheter, som följa med de täta regeringsombytena, motverkas dock i viss mån därav, att i de flesta stater en fast, jämförelsevis begränsad stab av politiker uppstått (jämför »les ministrables» i Frankrike), mellan vilka ministerposterna växelvis fördelas. Medan ministärerna skifta, upprätthålles sålunda ändock en viss, på sitt sätt betydelsefull personlig kontinuitet i innehavet av regeringsmakten.

Om majoritetsparlamentarismen på koalitionsgrundval i allmänhet måste sägas utgöra en mycket osäker förutsättning för regeringsmaktens koncentration i kabinettets händer, så gäller detta i ännu mycket högre grad om minoritetsparlamentarismen. Skälet ligger i öppen dag. Regeringen har här icke blott att hålla sina egna anhängare samlade, vilket under vissa förhållanden — då stödet utgöres av en minoritetskoalition — redan kan vara besvärligt nog; den måste dessutom ständigt vara beredd på eftergifter åt något eller några av de utanför regeringsbildningen stående partierna för att få sina förslag igenom. Sitt egentliga politiska program kan den sålunda endast i mer eller mindre beskuret skick genomföra under förhandlingar med fientliga eller ljumt sinnade parlamentsgrupper, vilka äro föga böjda att pruta av på sina fordringar. Det är icke alls ägnat att förvåna, om den därunder tappar ledningen och nödgas hålla till godo med vad som framgår av parti- och utskottskonferensernas köpslagan. Med minoritetsparlamentarismen följer, att fraktionsstyrelsen gärna får en skärpt, mera hänsynslöst betonad karaktär.

Under vissa omständigheter kan dock ett relativt fruktbarande samarbete etableras även mellan en minoritetsregering och parlamentet, nämligen då regeringen genom sin politiska inriktning har utsikt att förvärva något så när pålitliga bundsförvanter utanför sin egen krets. Stundom kan den av en sådan bundsförvant på förhand utverka löfte om välvillig hållning, varigenom denne inträder som ett slags stödparti vid regeringspartiets sida. Faktiskt, om också ej formligen, uppstår på detta sätt en allians, som ifråga om effektivitet kan komma en majoritetskoalition rätt nära. Är regeringspartiet det dominerande, kanske riksdagens största parti,

kan under sådana förhållanden utveckla sig en regeringsledning, som åtminstone närmar sig kabinettsstyrelsen. Exempel härför äro i Sverige Staaffs båda ministärer; även i dansk parlamentarism ha dylika konstellationer framträtt. I det stora hela uppvisa emellertid alla de nordiska staterna under senare tid en typisk minoritetsparlamentarism med ty åtföljande fraktionsstyrelse. Att denna parlamentariska typ ej är ovanlig även i andra länder har redan anmärkts. Som dess följd företeelse kan räknas expeditonsministären, vilken måste tillgripas, då partierna stå alldeles vanmäktiga inför regeringsproblemets lösning. Att denna företeelse samtidigt erkännes som en abnormitet minskar icke dess egenskap av ett karakteristiskt tecken på det kristillstånd, vari den moderna parlamentarismen befinner sig¹.

* * *

*

Det behöver knappast betonas, att föregående korta, helt schematiskt hållna framställning ej gör anspråk på att giva en uttömmande bild av det parlamentariska styrelsesättet. Därtill hade krävts icke blott en utredning av dess från stat till stat skiftande inre historiska förutsättningar utan även en fördjupad och nyanserad analys av dess utgestaltning i det moderna statslivet. Båda delarna ha här lämnats åsido, och en del nog så viktiga problem, såsom tvåkammerssystemets och upplösningens betydelse för parlamentarismen, ha ej ens omnämnts. Med full avsikt har framställningen starkt koncentrerats, och meningen har här endast varit att skissera ett utkast till systematisk indelning och bestämning av den nutida parlamentarismens huvudtyper.

Det må även till slut understrykas, utöver vad redan skett, att grunden och utgångspunkten för denna indelning och bestämning varit den växlande faktiska utformning parlamentarismen erhållit i samtidens politiska liv. Synpunkten har alltså närmast varit ana-

¹ Det är i viss mån betecknande, att parlamentarismen i Sverige efter 15 års strider kan sägas ha fått sitt första principiella erkännande som det normala styrelsesättet genom expeditonsministären De Geers programförklaring 1920. Det säges här med tydliga ordalag, att ministären betraktar sig som ett provisorium, tills en parlamentarisk regering efter nya val kan komma till stånd.

lytiskt deskriptiv, ej dogmatiskt konstruktiv. Därmed förbises ej vikten och intresset av konstruktiva undersökningar på här ifrågasvarande område. Sådana saknas som nämnt ingalunda. Det synes dock i första hand angeläget att tränga in i och komma till rätta med verkligheten sådan den är. Utan denna utgångspunkt saknar diskussionen om den äkta och riktiga parlamentarismen förfäste och förfelar därmed sitt egentliga ändamål.

MAKTEN ÖVER UTRIKESPOLITIKEN I SENGUSTAVIANSK FÖRFATTNINGS- SPEKULATION.¹

AV

DOCENTEN GEORG LANDBERG.

I samma mån som vi arbetat oss ut ur det romantiska dogmatiserandet om den autonoma nationella utvecklingen, har den författningshistoriska forskningen börjat erkänna tillvaron av s. k. »utländskt inflytande» inom vissa områden, där tanken på sådant tidigare energiskt trängdes tillbaka. Men man har gått ännu längre och kommit till insikt om att överhuvudtaget den stränga sidoordningen av inhemskt och utländskt leder till ofruktbara problemställningar. — Inhemskt material sammanfogas icke sällan till byggnader, vilkas resning i stort delvis återgår till utländskt tänkande och utländska erfarenheter — naturligtvis inte utan att verkligt betydelsefulla anknytningar till reala aktuella behov och till den tidigare inhemska utvecklingen förefinnas. Utländska impulser kunna också kraftigt medverka till att *visst* inhemskt material kommer att dragas i förgrunden, medan *annat*, som står i motsats därtill, tränges undan. Och ser man närmare från det använda s. k. inhemska materialet visar detta sig ofta vila på »fri grund till slutet». Å andra sidan har ofta internationellt gängse tankar sedan länge vunnit burskap i ett land, när epoken för deras största direkta inflytande börjar. — Kort sagt: man har kommit till allt mer fördjupad insikt om att en organisk utveckling är en mera sammansatt företeelse än att den helt kan bindas och begränsas av natio-

¹ Föreliggande uppsats är en provföreläsning, som hölls vid Uppsala universitet d. 12 april 1929. Noterna ha tillagts och de inledande synpunkterna utvidgats.

nernas mer eller mindre glesa och — som bekant — även flyttbara gränspålar.

Den internationella växelverkan på författningens område kan givetvis vara olika starkt framträdande under olika perioder. En *relativt* originell och slutet nationell utveckling under en tidsperiod är varken otänkbar eller ovanlig. Men särskilt de stora brytningsperioderna i hela statssystemets historia bli alltid skådeplatsen för en intensiv konfrontation mellan avlägset eller nära besläktade erfarenheter och tankar, och det försiggår starkt forceerade omvandlings- eller kanske snarare omsmältningssprocesser i de enskilda staternas inre liv, som på ett alldeles särskilt påtagligt sätt för den alltid på djupet gående växelverkan i dagen.

Den stora franska revolutionens och Napoleons tid utgjorde en sådan brytningsperiod i eminent mening, och även svenskarna sökte då på ett långt mer än vanligt intensivt sätt anpassa utländsk erfarenhet och utländsk spekulation till svenska problem, enkannerligen dem som rörde författningens liv. Det är välbekant, att det råder en verklig brist på mera fylliga källor till belysningen av utvecklingen i det tankearbete, som sålunda rörde sig på djupet i vårt land under sengustaviansk tid, och att orsaken till detta förhållande främst är att söka i de tryckfrihetsförhållanden, som här voro rådande fram till 1809. Även enskilda och icke offentliggjorda uttalanden få därför stort symptomatiskt intresse, om de härstamma från en representativ personlighet. — Utan att göra anspråk på att ha företagit någon uttömmande eller allsidig forskning, vore det min avsikt att utifrån en källsamling av denna art söka belysa några drag av sengustaviansk författningsspekulation på ett någorlunda avgränsningsbart och relativt litet bearbetat område, nämligen det som sammanhänger med *befogenheten att bestämma över utrikespolitiken*. Det är endast helt naturligt, att världshändelsernas gång härvidlag skulle särskilt osökt göra sig gällande, och några proportionsvis ganska utförliga anmärkningar om revolutionstidens allmänna tankegångar på området äro därför på sin plats.

En analys av den utrikespolitiska befogenhetens ställning i 1700-talets internationellt gängse maktfördelningsläror vore i och för

sig påkallad. Men då en sådan för den följande framställningen huvudsakligen skulle få negativ och avgränsande betydelse, skall jag ifråga om detta nöja mig med några — till formen kanske alltför koncentrerade — påpekningar.

Locke hade i sina *Two Treatises of Government*¹ vid sidan av den lagstiftande och den exekutiva makten ställt *den federativa*, som innefattade just befogenheten att direkt bestämma över statens förhållande utåt. Strängt tidsteoretiskt blev även denna senare för honom en slags exekutiv makt, nämligen en sådan som hade att verkställa de lagar, vilka gällde mellan de i det blott naturliga rättstillståndet stående statsindividerna. Ehuru den federativa makten sålunda ansågs artskild från den exekutiva, ville Locke av praktiska skäl sammanföra båda i en hand, så att inte de nära sammanhängande omsorgerna om medborgarnas säkerhet utåt och inåt bleve tillagda olika personer. Han anslöt sig uppenbarligen helt enkelt till de faktiska förhållandena i England; vilka ju f. ö. sedermera blevo mer eller mindre verksamt förebildliga i stora delar av Europa under hela 1700-talet. Men då Locke ifråga om den federativa maktens placering blott anlade lämplighetssynpunkter och f. ö. utifrån sin naturrättsliga grundsyn framdeducerade en rättsligt sett bestämt *överordnad* ställning för lagstiftande makten i förhållande till exekutiven — precis så som man i anslutning till Locke gjorde i Sverige under frihetstiden — fanns egentligen intet hinder för att man trots utgångspunkt i detta tänkande skulle kunna kräva avvikande anordningar rörande makten över utrikespolitiken. Man bör också komma ihåg, att dessa indelningar av »makter» eller befogenheter ingalunda täcka den statliga verksamheten; det är ju endast fråga om tidsbetingande, ganska tånjbara tankeschabloner.

Detta senare förhållande framträder i den hjärtaste dager, särskilt då man studerar Montesquieus kapitel om Englands författning i Lagarnas anda². Montesquieus hela tänkande hade ju klart realistisk inriktning och skilde sig vitt från Lockes spekulation med hänsyn både till grundinställningen och till de speciella författningskraven i den stiliserade teckningen av det engelska stats-

¹ Book II chap. XII.

² Montesquieu, *Œuvres complètes* (ed. Laboulaye) II, s. 7 ff.

skicket. Någon överordning av den lagstiftande makten var det ju nu ej fråga om, och kravet på makternas fördelning blev därför obetingat. Detta hindrar inte, att även Montesquieu först sökte använda schabloner, som stå nära Lockes. Han ställde vid den *lagstiftande* maktens sida *två exekutiver*, den ena hänförande sig till *den civila rätten*, den andra till *folkrätten*. Därmed hade han emellertid tydligen råkat göra den förra exekutiven något trängre än Lockes exekutiva makt och därmed ökat indelningens brist på överensstämmelse med verkligheten. Med den borne realists obekymrade logik gick han därför vidare och sökte kompensera detta. Han använde därvid dubbelbetydelsen i ordet *exécuteur* [1) praktiskt verkställa ett redan fattat beslut 2) tillämpa en allmän regel] och efter endast någon sidas utläggning har han kommit fram till att göra den exekutiva makt, som hänförde sig till den civila rätten, till blott *dömande (tillämpande) makt*. Den andra exekutiven, som hänförde sig till folkrätten, har bortelimerats och som *ny exekutivmakt* — ungefär avsedd att beteckna en regerings befogenhet — har i st. införts »*makten att verkställa de offentliga besluten* (les résolutions publiques)». I fortsättningen utgick Montesquieu helt enkelt från att makten över utrikespolitiken hörde denna exekutivmakt till, utan att detta på något sätt logiskt framgick av det föregående. De engelska förhållandena normerade på detta sätt Montesquieus ologiska försök att indela befogenheterna.

Det har ett säreget intresse att se, hur denna oklarhet medförde fullkömlig förbistring, då man under den franska revolutionen vid de berömda debatterna i nationalförsamlingen 16—22 maj 1790 första gången på allvar diskuterade frågan, om nationen skulle delegera makten över utrikespolitiken till exekutiven (konungen) eller till lagstiftande makten (representationen). Båda partierna ville stödja sig på maktfördelningstanken, men var och en tryckte efter behag på olika betydelseskiftningar i ordet *exécuteur*. Den ena parten framhöll, att lagen vore viljetryttringen, och det offentliga till allas väl syftande beslutet, exekutionen vore blott det praktiska verkställandet av beslutet. De utrikespolitiska avgörandena borde alltså tillkomma lagstiftande makten, medan konungen hade att verkställa besluten. Den motsatta par-

ten framhöll, att lagen vore den allmänna regeln, medan tillämpningen i det konkreta fallet vore exekutivens sak. Då man nu inbillade sig att i anslutning till folkrätten kunna uppställa materiella normer för utrikespolitiken, blev konsekvensen av den senare ståndpunkten, att avgörandet i de konkreta fallen (alltså *besluten*) skulle tillkomma den exekutiva maktens representant konungen. Ingen kunde direkt överbevisa den andra, och alla drevos att söka andra argument än dem som man kunde finna hos Montesquieu¹. — Överhuvudtaget kom vid denna tid överallt den konstitutionella diskussionen om utrikespolitiken gärna att framträda som ett relativt slutet *kapitel för sig*.

Vilka åskådningar eller skäl kunde man nu här ha att gripa till? Synnerligen starkt företrädd även i nationalförsamlingen var den gamla nedärvda uppfattningen om nödvändigheten av en hemlig diplomati och stark koncentration av avgörandena, som kunde förläna snabbhet och effektivitet åt statens handlande utåt. Det var en uppfattning som speciellt utbildats i de autokratiskt styrda staterna. Gentemot detta ställdes nu fram upplysningstidens pacifism, som innebar en reaktion mot det gamla systemet och bl. a. gick ut på ett hävdande av den åsikten, att de maktlystna och ärelystna furstarna buro skulden för de ständiga krigen. En sådan uppfattning medförde lätt en fordran, att ej ens i en konstitutionellt styrd stat regeringschefen skulle ha bestämmanderätten över utrikespolitiken. En någotsånär genomförd teoretisk motivering för en sådan fordran fanns icke. Rousseau med sitt anti-despotiska patos låg väl bakom, men han hade icke direkt givit sig in på denna specialfråga i *Contrat social*, och senare t. o. m. bestämt hävdad, att det vore lämpligast att folkviljans mandatär regeringen skötte utrikespolitiken². Mably däremot hade proklamerat, att den till sin betydelse genomgripande krigsförklaringsrätten var oskiljaktlig från nationen — och därmed också från dess representation. En särskild utrikeskonselj omkring monarken borde

¹ Jag har använt de referat av debatterna, som finnas i *Le Moniteur*. Även i fortsättningen grundar sig framställningen delvis på dessa referat.

² *Lettres de la Montagne*. — Se Georg, E., *Le contrôle du Peuple sur la politique extérieure*, s. 10.

dock ha rätten att sluta förbund men vara skyldig att omedelbart ansvara för sina åtgöranden inför representationen¹.

Huvudargumentet för de demokratiska pacifisterna i nationalförsamlingen blev emellertid, att folket eller dess representanter, som direkt skulle bära krigens börda, också skulle ha avgörandet om krig i sin hand. Först då skulle man få den verkliga garantien för att kriget blevo rättmätiga, alltså att de enligt tidens naturrättsliga föreställning fördes blott till omedelbart försvar, för att hjälpa en bundsförvant eller som repressalie gentemot lagligt definierbar s. k. oförrätt. Ju flera stater, som anslöto sig till dessa principer, dess större utsikter funnes för det snara realiserandet av en hela mänskligheten omfattande varaktig fred. — Motståndarna invände, med upprepad hänvisning till de beklagliga förhållandena i *Polen* och *Sverige*, att en folkförsamling varken vore mindre krigslysten eller omutlig än en regeringsmyndighet. Vidare framhölls, att representationens självklara skattebevillningsrätt och de kungliga rådgivarnas ansvarighet utgjorde fullt tillräcklig garanti mot en regerings orättmätiga krigiska förlöpningar. Slutligen betonades, att man inte borde lägga en blott yttre förenklad strategisk synpunkt på frågan om anfall och försvar, särskilt med hänsyn till Frankrikes reala ställning som kolonialmakt, och att överhuvudtaget utrikespolitiska frågor vore alltför ömtåliga och komplicerade för att de skulle offentligt kunna bedömas av en stor församling. — Häremot invände återigen den demokratiserande riktningens män, att det rätta alltid tålde offentlighetens ljus, och att om landet redan vore invecklat i krig, det faktiskt vore så gott som omöjligt med hänsyn till landets ära och bestånd att vägra skattebevillningen. Rådgivarnes lagliga ansvar kunde, när det gällde utrikespolitiken, lätt krånglas bort; bleve det utkrävt, vore detta i alla fall en klen tröst, om olyckan redan skett. Besluten borde därför tillkomma representationen; ansvar borde drabba ministerrarna eller exekutivmaktens personliga redskap, om de orättmätigt framprovocerat krigiska förvecklingar. — Diskussionen — under vilken ingendera parten förmådde att söka stöd i landets äldre författningshistoria ända till frankisk tid — gav en rik utbildning åt båda huvudståndpunkterna och även åt vissa kompromisslinjer,

¹ Mably, *Droits et devoirs du citoyen*, Œuvres XI, s. 490 ff. (ed. 1794—95).

som avsågo att vid utrikespolitiska avgöranden ersätta representationen med ett utskott.

Det författningsdekret, som man till sist stannade för och som också ägde giltighet enligt 1791 års författning, innebar en kompromiss. Ledningen av utrikespolitiken förlades hos konungen, och dennes initiativ och medgivande fordrades för krigsförklaring. Men representationen skulle besluta om och utfärda en sådan förklaring, och vidare ägde den att ratificera alla av konungen ingångna traktater. Ministrarna skulle anklagas för högförräderi, om de befunnos skyldiga till orättmätigt framdrivande av redan före krigsförklaringen utbrutna fientligheter. F. ö. proklamerades, som bekant, att Frankrike för all framtid avstod från att börja erövringskrig. Rättmätiga orsaker till krig vore påbörjade eller hotande fientligheter, skyldigheten att understödja en allierad eller att försvara en s. k. rättighet¹. Det var den lag i anslutning till den »naturliga lagen», som man avsåg som regulator för en ny, bättre utrikespolitik men som nu såväl som senare skulle visa sig som en ypperlig täckmantel för hävdandet av de egoistiska intressena. — I anslutning till förslag, som under de tidigare diskussionerna framkommit, tillsatte sedermera den lagstiftande församlingen en permanent kommitté för de diplomatiska frågorna. Den kom faktiskt att stå ej blott som kontrollerande utan även som dirigerande vid regeringens sida².

De motsatta synpunkter, som sålunda redan 1790 kommit till uttryck i Frankrike, blevo i grunden och till sin art icke förändrade under den tid vi här avse. Men de som i början en smula legat under, trängde sig alltmera i förgrunden och drevos slutligen till sin spets. Under den kombinerade försvars-arronderings- och erövringspolitik, som Frankrike sedan bedrev, kom, rent författningspolitiskt sett, sekretessen och utrikespolitikens koncentration hos regeringen steg för steg och i olika variationer att åter framträda med kulmination under konsulatet och kejsartiden³. Jag frånser då å ena sidan den långt drivna demokratisk-pacifistiska ideologien

¹ Hélie, *Les Constitutions de la France* I; 2. s. 115.

² Brusewitz' hist. utredning i »Förslag till grundlagsändringar — — avgivet 15 mars 1919.» Jfr Sorel, *L'Europe et la révolution française*.

³ Jfr Duguit et Monnier, *Les Constitutions de la France*, och Brusewitz' a. a.

i 1793 års aldrig tillämpade författning och därmed sammanhängande förslag, å andra sidan den mera oreflekterat diktatoriskt ledda utrikespolitiken under skräckväldestiden.

Till detta bör nu också fogas den anmärkningen, att även en upplysningsmässig politisk pacifism mycket väl kunde förenas med den utrikespolitiska maktens koncentration hos regeringen. Själva den upplysta despotismen framträdde med ett pacifistiskt program, vare sig den var rent allmänt begrundad i tilltro till de upplysta furstarnas goda vilja eller vilade på fysiokratiska spekulationer¹. Och i den mån den demokratiserande pacifismen gjorde bankrutt, vunno givetvis alla motsatta synpunkter förnyat gehör och förberedde den mentalitet, som härskade under den s. k. heliga alliansens tid. — Å andra sidan kunde en ganska stor skepticism gentemot alltför högtflygande upplysningsmässiga pacifistiska förhoppningar förenas med ett fasthållande av tanken, att avgörandet om krig i *fredens intresse* borde förläggas till folkrepresentationen. Till belysning härav, kan jag påminna om Kants 1795 utgivna av samtiden oerhört uppmärksammade skrift: »Zum ewigen Frieden».

Låt oss fasthålla denna genomgående *dubbelhet* i synpunkterna, men också den allmänna slutliga utvecklingen återigen övervägande till förmån för sekretess och bestämmanderättens koncentration hos regeringen, när vi ta de svenska förhållandena i betraktande!

Utan att taga ställning till problemet om den ursprungliga frihetstida grundlagstiftningens resning i stort, och den ännu icke fullt utredda förknippningen av *ohistorisk* restaurationstanke och samtida internationellt gängse författningsspekulation, anser jag det uppenbart, att de *speciella* bestämmelserna i 1719 och 1720 års RF:r om utrikespolitiken helt enkelt söka anslutning till äldre svenska regler om folkets eller ständernas inflytande på området och närmast till Gustaf II Adolfs försäkran om rådets och ständernas medverkan vid beslut om krig, fred och förbund. I stort sett kan man säga, att det svenska författningslivet under föregående sekel ingalunda lämnat ständerna förstahandsinflytande över de verkligt reala utrikespolitiska avgörandena. Nu var det tillfällig krigsledda och stark rädsla för nya skatter som drev fram de makt-

¹ G ü n t z b e r g, Die Gesellschafts und Staatslehre der Physiokraten, s. 89 f. Jfr en diss. i Lund under Lagerbring »De pace perpetua» 1778.

ägande ständernas krav att under riksdagarna bli hörda, innan traktater avslutades, och att eljest få utöva efterhandskontroll över förbundspolitiken liksom annan verksamhet av det ansvariga rådet. Det är också denna krigsleda, som förklarar den påfallande skärpan i stadgandet om att konungen icke utan ständernas samtycke finge »angripa dess i frid sittande nabor med krig eller örlig».

Naturligtvis har hela denna inställning en viss släktskap med de beskyllningar som i Europa nu och ännu mera systematiskt senare riktades mot de krigiska furstarna. Men det finns *ur den synpunkten* här i Sverige icke spår till generalisering eller doktrinärism. Och när det gällde själva den utrikespolitiska sekretessen som sådan, gjorde man under större delen av frihetstiden en djup och fullt tidsenlig reverens, även om man var arg motståndare till denna i en aktuell situation¹.

Det är ju välbekant, att under den tid ständerna i egenskap av högsta lagstiftande makt övervakade eller ledde utrikespolitiken, förbundspolitiken blev en ständig draglina mellan ständer och omröstande regering. Under riksdagarna koncentrerades utrikespolitiken till sekreta utskottet eller en ännu mer intim krets. Men när det gällde beslut om krig, var det vid ett tillfälle, 1741, faktiskt en diktatorisk klick som genomdrev avgörandet under nödortfittig författningsmässig maskering. 1757 inte blott uttänjdes författningen till det yttersta utan t. o. m. sprängdes till förmån för krigsbeslutets förläggande hos regeringen, vilka fiktioner om Westfaliska fredens förpliktelser eller riksdagens testamente man än därvid använde. — De yngre mössorna kommo med skärpta krav på fredens bevarande och sekretessens sönderrivande. Men de höllo fast vid författningen i dess grunddrag och sökte därvid stöd var de kunde. I ett arbete som Anders Nordencrantz' »Tankar om krig» kommer det fram satsar om den fara för freden, som låg innesluten i ledarpersonligheternas ärelystnad². Satserna rikta sig även mot krigspolitik under kunglig ledning och ha direkt och uppenbar anknytning även till europeisk demokratisk pacifism, men de ha i första rummet sin syftning blott på Sveriges läge och en för detta lands vidkommande genomförd fredspolitik.

¹ Jfr R. o. Adels prot. 1740—41. Bil. s. 23.

² Jfr Lagerroth, Frihetstidens författning, s. 532 ff.

Inte omedelbart ur fredssynpunkt men väl författningspolitiskt sett i motsats härtill framträder hovets önsknings under den senare frihetstiden. Under den hemliga författningsdiskussionen 1768—69 krävde hovet, företrätt av kronprins Gustaf, obetingad rätt för konungen personligen att bestämma över utrikespolitiken, och endast en aktuell nödvändighet att kompromissa medförde reträtter från dess sida¹. Man har också grundad anledning tro, att Gustaf III endast av opportunitetsskäl i regeringsformen 1772 insatt den arkaiserande bestämmelsen »Ej må konunger krig och örlog göra utan rikens ständers ja och samtycke» och att han ansett denna tämligen betydelselös, då han i samma regeringsform, under uttrycklig hänvisning till den hemliga diplomatiens nödvändighet, tillagt sig rätt att sluta såväl offensiva som defensiva förbund efter hörande av ett råd, som blott inför honom själv var ansvarigt och i en dylik fråga endast enhälligt kunde överrösta honom. Betydelsefullt i detta sammanhang var också, att konungen behärskade statsreglering och vägar till utrikes lån och subsidier samt att han tillagts rätt att med alla medel möta ett anfall på riket och i sådant fall först *efter* krigets slut behövde inkalla ständerna. — Efter liksom före 1772 års revolution krävde Sveriges läge oavvisligt fred, och Gustaf III älskade nu också att framträda som den upplyste fredsfursten. Men det dröjde inte länge, förrän den epok börjar, då konungen med en bisarr blandning av orolig ärelystnad och maktsträvan samt berättigad åtrå efter att äntligen göra slut på det kvävande hotet från Danmark och Ryssland bedriver en krigspolitik, som till sist för fram till det maskerade anfallet på Ryssland 1788. De följande kända händelserna, Anjalamyteriet och den hotande adelsoppositionen, framdriva den mycket följdriktiga åtgärden, att konungen i Förenings- och säkerhetsakten helt tillägnar sig den omedelbara bestämmanderätten över Sveriges utrikespolitik och därtill borteliminerar det gamla rådet.

Under tiden 1719—89 hade svenskt författningsliv på ifrågasättande område alltså faktiskt genomgått en utveckling i det yttre som i flera väsentliga stycken är parallell med den, som revolutionen skulle uppvisa från utbrottet och fram till Napoleon. Behovet av sekretess och koncentration i de avgörande besluten bröt sig igenom

¹ Modènes desesch 25 jan. 1769. Malmströms avskrifter från Paris. R. A.

i hastigare eller långsammare takt under händelsernas tryck. — Men ser man på motivkretsarna, har det sitt intresse att konstatera, att ingen enda bland den oppositionella adeln begagnar sig av gängse europeisk antiroyalistisk-pacifistisk argumentation vid de debatter, som fördes om säkerhetsakten just samtidigt med att de uppseendeväckande valen till generalständerna i det snart revolutionerade Frankrike pågingo. De oppositionella hänvisade blott till äldre svensk rätt och betonade, att ständernas inflytande över utrikespolitiken, särskilt vid krigsförklaring, vore ett väsentligt moment i den politiska friheten, framför allt därför att skattebevillningsrätten eljes lätt bleve illusorisk ¹.

Det är tack vare Stavenows forskningar känt, att den verksamme och erfarne diplomaten och kunnige författningsteoretikern *P. O. von Asp* 1789 sökt moderera konungens politik, och det även när det gäller de förhållanden, som här i första rummet intressera oss ². Asp har inte som de flesta samtida helt stirrat sig blind på konungens aktuella författningsbrott vid utbrottet av det senaste kriget (i sig ingalunda större än motsvarande författningsbrott under frihetstiden) utan han har före avgörandet om säkerhetsakten tillstyrkt rätt för konungen att oberoende av ständerna utfärda krigsförklaring och därvid framhållit, att hemligt hot från en annan makt kunde motivera en krigsförklaring, som innerst syftade till landets försvar, och att avgörandet i dylika fall ej lämpade sig för »populaire sammankomster». Men han har dock gjort det förbehållet, att rådets tankar först skriftligen skulle inhämtas och att dess *pluralitet* borde ha tillstyrkt krigsföretaget. Betecknande för situationen har han också framhållit, att konungen ej härav behövde känna sig mycket hindrad, då rådet ej tillsattes av ständerna och ej var ansvarigt inför dem. Någon ändring av R.F:s vidsträckta befogenheter för konungen att sluta traktater hade *v.* Asp inte heller föreslagit.

Detta var uppenbarligen ett opportunitetsprogram, som *v.* Asp utan vidare ansåg sig kunna underställa Gustaf III:s bedömande. Att författaren även haft andra möjligheter för ögonen framgår av ett ungefär samtidigt författat projekt till Förenings- och säkerhets-

¹ R. o. Adels prot. 1789.

² Stavenow, Bidrag till den gustavianska tidens författningshistoria II.

akt, även det otvivelaktigt ett opportunitetsprogram, men troligen närmare i överensstämmelse med v. Asps innersta önskan. Här föreslås, att traktater skulle slutas av konungen med råds råde på det sättet att omröstning skulle verkställas om saken och konungen hade att följa pluraliteten. Krigsförklaringar ägde konungen att utfärda, dock med råds råde. En noggrann sammanställning av ordalagen i *hela* projektet ger vid handen att även i detta fall omröstning skulle försiggå¹. Rådet tillsattes efter periodvis uppriktade förslag från ständernas sida — med undantag för utrikesministern, som konungen ensam tillsatte —, och i frågor, där omröstning förekom, voro råden inför ständerna ansvariga.

v. Asp framträder här såsom till en viss grad beroende av de motsatta svenska principerna, frihetstidens och Gustaf III:s, men samtidigt *fri* gentemot båda och i stort sett verkligt realistiskt inriktad. Det har ett betydande intresse att se hur just denne man — en ytterst intresserad iakttagare av den franska revolutionen — sedan reagerade inför nationalförsamlingens offentliggjorda diskussioner om makten över utrikespolitiken.

År 1790, troligen i mitten av juli månad, har v. Asp författat en skrift, förvarad bland hans papper i Uppsala universitetsbibliotek, i vilken han bl. a. tar upp problemet om krig och fred i tydlig anslutning till de två månader tidigare i Paris förda debatterna². — Han har i denna skrift accepterat en god del av den där framförda argumentationen och betonar nu ännu starkare än förut, att endast försvarssynpunkten innerst borde leda de utrikespolitiska åtgärderna. Rätten att möta ett direkt anfall eller fullgöra bestämmelserna i defensiva förbund tillerkänner han utan vidare exekutiven. Men kombinerade offensiv- och defensivförbund med generell syftning utdömer han helt och hållet, och han önskar, att fol-

¹ Se särskilt sidan 50 i a. a., där förslaget är avtryckt.

² P. O. v. Asps skrifter äro efter hans död ordnade och registrerade av Rosenhane d. y., som därvid haft ledning av författarens egna register. Den nu ifrågavarande skriften är upptagen i F 812 j. som nr 6 och är enligt registret »författad år 1790; tillökad i London 1798». Överst i kanten på första bladet av första arket står med författarens stil skrivet: »1. 15 Jul. 90». Partiet om »Rättmätiga anledningar att börja krig», omfattande knappt fyra ark, kommer sist men är utan tvivel skrivet även det 1790. Hela skriften bär prägeln av att vara avfattad i en följd. Den omtalade tillökningen avser troligen åtskilliga anteckningar i marginalerna.

kets fullmäktige skulle ratificera alla traktater, ehuru det medges, att sällsynta tillfällen kunde givas, då absolut sekretess vore nödvändig för rikets säkerhet. Vidare önskar han, att representationen skulle höras, innan beslut fattades om sådana krig, som hade till syfte att hjälpa en annan icke förbunden makt med tanke på framtida egen säkerhet. Detta krav ställdes också, om det gällde att genom krig utkräva gottgörelse för liden »oförrätt», ett företag, som v. Asp tydligen anser särdeles suspekt.

Huvudintresset ägnar författaren helt naturligt åt frågan om rätten att anfalla för att förekomma ett blott hotande anfall. Som utgångspunkt för bedömandet accepterar han tanken, att särskilt härvidlag ett återhållande band på den exekutiva makten vore »huvudsakeligen angeläget för fria staters säkerhet och människosläktets lugn». Här är en särskilt tydlig återklang av den allmänna demokratisk-pacifistiska doktrinen. Och v. Asp fortsätter med ett påpekande, att det naturligaste kunde synes vara, att medverkan av folkets fullmäktige fordrades för varje offensivt steg och att, om denna bestämmelse förbigicks, den exekutiva maktens chef »avsagt sig dess höga plats» och de medverkande utan vidare dömdes »skyldiga till det svåraste av alla statsbrått». Men sedan kommer författarens gamla avoghet mot krigsbeslutets förläggande till representationen fram. Han ställer kravet, att man bör överväga bestämmelserna med hänsyn till varje stats säregna läge, och menar, att starka och folkrika stater kunde taga riskerna av dylika långtgående retarderande bestämmelser. Däremot kunde icke svagare stater i grannskapet av »en överlägsen styrka» gå lika långt ifråga om återhållande band på exekutiven. Ett sådant band vore dock nödvändigt, och man borde f. ö. betänka, att små stater, som följde »sanna neutralitetsgrunder», ej läto göra sig till redskap i någon stormakts händer, -ej sträckte sig över förmåga och vidare höllo sitt försvarsverk i gott skick, löpte små risker att antastas. — Ehuru icke utan tidigare motsvarigheter t. ex. i de yngre mössornas tankevärld (Nordencrantz) torde det senare uttalandet vara ett ganska anmärkningsvärt uttryck för en fullt genomförd neutralitetsgrundsats framställd som generellt rättesnöre för Sveriges politik. Just den sengustavianska epoken uppvisar som bekant en särskilt intressant brytning mellan neutralitetspolitik och allians-

politik i äldre stil, som ej ur principhistorisk synpunkt ännu är klarlagd. — Alltnog, utifrån dessa varandra motsatta synpunkter, anser v. Asp, att en god medelväg vore, att chefen för exekutiva makten i samråd med ett mindre antal folkets fullmäktige eller med sitt råd finge »urskilja de sällsynta tillfällen, då till utseendet offensiva steg kunna till sin natur vara oundgängliga försvarsmått, då i möjligaste tysthet göra alla tillredelser, som försvaret fordrar och verkställa det av egen myndighet, som för folkets väl nödigt provas». Särskilt med hänsyn till denna sak, vore det viktigt att en sådan rådkammare eller sådana fullmäktige hade den »återhållande kraft» som kunde ligga däri att de för sina »yttranden och tillstyrkanden» vore underkastade ansvar inför samhället och att allt sedermera skulle läggas samtliga folkets fullmäktige för ögonen¹. Överhuvudtaget borde, sedan de avgörande stegen tagits, den största öppenhet visas gentmot representationen, som omedelbart efter krigsutbrottet borde inkallas för att bevilja nödiga medel för krigets fullföljande. Däremot skulle militären icke under några omständigheter få pröva rättmätigheten av tagna steg.

Det vore helt visst lika principiellt oriktigt som ofruktbart att i denna skrift urskilja och särskilja utländska och inländska moment. Synpunkter och krav ha gått samman till ett. v. Asp är tydligt influerad av den demokratiska pacifismen och utvecklar ytterligare de garantier mot exekutivens befarade missbruk, som han redan tidigare velat hävda. Det är också tydligt, att kravet på all slags omröstning i rådet vid avgörande i dessa frågor nu uppgivits och detta väl icke helt utan anknytningspunkter i förfrihetstida svenska förhållanden men samtidigt och i första rummet under intrycket av en kraftig impuls utifrån. Tyngdpunkten har i stället lagts på den garanti, som kunde ligga i rådgivareansvarigheten. Men dennas karaktär är dock nu icke närmare utförd. — Asp har med ett ord fått nya idéer, som han på ett självständigt sätt förmår sätta i förbindelse med sitt tidigare tänkande. Han har dock ännu icke smält idémassan och arbetat sig fram till en fullt enhetlig ståndpunkt.

Vi skola strax följa författaren ännu ett viktigt steg på hans

¹ I en ändring — från 1798? — talas ej om ett mindre antal fullmäktige som eventualitet utan blott om »Ministèrens föreställningar och deras som utgöra rådkammaren».

utvecklingsbana men först ett ögonblick jämföra hans tankar med dem som i dessa frågor lancerades av den kände oppositionsmannen Jacob v. Engeström i ett (troligen 1791 uppsatt) författningsprojekt, vilket tidigare av Stavenow analyserats. Utkastet har med rätta i dess helhet karakteriserats som sterilt doktrinärt i frihetstida anda¹. Detta omdöme synes träffa något väsentligt, även om det konfronteras med de speciella stipulationer rörande utrikespolitiken, som v. Engeström föreslagit². De äro ej så utförliga eller motiverade på ett sådant sätt, att en mera ingående analys är möjlig, men de röja i varje fall en i mycket stela, nästan otympliga former tänkande person som upphovsman. Han kräver, att konungen genom försiktigt och vist bemötande emot främmande makter skall med dem underhålla »all den vänskap som med rikets självständighet, ära och båtnad förenas kan». Misstänktes någon främmande makt för fientliga avsikter borde tjänliga försvarsanstalter vidtagas, och om anfall skedde, våld mötas med våld. Författaren har alltså först gjort mycket vittgående reservationer med hänsyn till den vänskap som borde upprätthållas med främmande makter (rikets »ära» och »båtnad») men menar uppenbarligen samtidigt, att endast formligt anfall i rent yttre militär mening skulle berättiga till överskridande av rena försvarsåtgärder. Liksom om det vore glömt vid första avfattningen av bestämmelserna står det i marginalen antecknat: »Något krig må konungen icke ådraga Riket eller hörja utan R:s St.». »Svenska folket» — som det eljest heter — borde under alla omständigheter kallas till sammankomst vid krigsutbrott, och folket borde likaledes *alltid* uttala sig om traktater, innan dessa slutligt avhandlades. Det var alltså ej fråga om ratifikation av traktater utan omedelbar obligatorisk medverkan vid själva förhandlingarna om dylika³. De två senare kraven gå delvis utöver de frihetstida bestämmelserna om riksdagens inflytande på utrikespolitiken och få kanske tillskrivas några flyktiga intryck av de franska diskussionerna. — Hela paragrafen framträder, kort sagt, som ett uttryck för: den oerfarne doktrinärens försök att

¹ Stavenow, Jacob v. Engeströms förslag till regeringsform och kungamördarnas författningsprogram.

² Ur kanslirådet Jacob v. Engeströms papper, utg. af L. Stavenow, s. 6.

³ I en marginalanteckning förutsattes dock möjligheten av förbund i enlighet med »de föreskrifter svenska folket efter sig lämnat».

genom frihetstida brillor betrakta problemet om utrikespolitikens ledning och samtidigt ge den uppsnyggade frihetstidsförfattningen en mycket ytlig pacifistisk påmålning i tidens stil.

Det är en helt annan mentalitet, en mycket större smidighet i intellektet som återspeglas i v. Asps utläggningar, och dessa ha också, om man tänker på den kommande utvecklingen, det största intresset. Asp var oavlåttligt sysselsatt med författningsteoretiskt privat skriftställarskap, och han har under 1800-talets första decennium sammanskrivit ett omfattande arbete, som han kallat: »*Politisk Dröm eller Theoretisk Avhandling uti Constitutionsämnen exemplifierad medels tillämpning till Sverige 1806*», enligt Rosenhanes register författat 1802 och omarbetat 1805 och 1806¹. Arbetet utgör i sin helhet ett ytterst intresseväckande försök att anpassa de moderna maktfördelningsläror till svenska förhållanden, och det förebådar i flera icke oväsentliga hänseenden på ett märkligt sätt 1809 års författning. Att omarbetningen skett just 1805 och 1806 blir ur vår här anlagda synpunkt av särskilt intresse, då just 1805 betecknar ett viktigt utrikespolitiskt avgörande. Det är ju då som Gustaf IV Adolf frångår neutraliteten och ansluter sig till Napoleons fiender i den tredje koalitionen. — I form av ett tillägg², kanske härrörande från ett sent stadium, framlägger v. Asp en resonerande utläggning om utrikespolitiken ur konstitutionell synpunkt. Han erkänner, att han i detta hänseende inte definitivt kunnat »stadga sina tankar», men utgår alltjämt positivt från principen att »ingenting kan vara av mera vikt för ett folkslag än det att icke störta i krig blott för en regents ärelystnad». Han erinrar vidare om att »Teorien» därför säger, att aldrig anfallskrig borde få förekomma utan folkets fullmäktiges solenna bifall. Men mot denna konsekvens av den förra satsen komma sedan invändningarna mer utpräglade och generaliserande än förut. Det påpekas, att faran för inblandning utifrån och korruption i en stor församling är större än i en rådsrets, att det är omöjligt att exakt skilja på anfall och försvar³ och att regenten

¹ Första gången uppmärksammat och i korthet omnämnt av Stavenow i o. a. Bidrag — — II s. 7.

² Nu infogat efter kapitel 5.

³ Det har en viss betydelse att observera, hurusom man under 1700-talet och även senare i allmänhet icke inlade hela den mening som nutiden gör i hävdandet,

lätt kan driva sin vilja igenom genom att förvända skälen för folkets representanter. Hur man vände sig måste tydligen några risker tagas och möjligen vore den minsta risken förhanden, om det överlämnades till konung och råd att bestämma såväl över krigsförklaring som ingående av förbund. Detta borde icke hindra, att regeringen visade den största öppenhet mot folkets valda fullmäktige så skyndsamligen omständigheterna det medgåve.

Den positiva författningsbestämmelse, som motsvarar denna motivering, finnes ej i tillägget utan i själva avhandlingen¹ och lyder: Konungen äger rätt att »efter eget gottfinnande avgöra om utrikesärendernes förvaltning i gemenskapen med andra nationer och makter: — samt att därvid allt efter som han nödigt kräver för hemlighetens bevarande under négociationernes lopp, endast lämna del av sådant åt den av rådsledamöterna som där egentligen ansvarar för slikt, nämligen konungens förste statsminister i dessa ämnen, Cantzlipresidenten. — Dock ej ingå förbund och samhället rörande förbindelser eller förklara krig, utan att därom i allmän rådskammaresammankomst blivit prövat, och varje ledamot påkallad att till protokollet yttra sin tanke»².

att man ej strängt kan skilja på anfall och försvar. Därmed menades nästan alltid blott, att ett formellt anfall kunde utgöra ett reallt försvar, om det vore riktat mot hotande rustningar eller kända anfallsplaner. Numera kommer, åtminstone ofta, den rent objektiva synpunkten till: ett krig utbryter på grund av djupt ingripande intressekonflikter, vilka *ömsesidigt* föranleda fruktan, hot, provokation och stundom planer på förvärv till »säkerhet» eller »ersättning».

¹ 7 kap. sekt. 4.

² Enligt Asps författningsprojekt skulle den oansvarige konungen vara omgiven av en rådkammare eller ministär. I spetsen för denna skulle stå en förste statsminister för utrikesärenden och en förste statsminister i justitieärenden. Vid ministrarnas sida skulle stå fyra statssekreterare. Rådgivarna hade som egentlig uppgift att »vaka för Regementsförfattningens orubbade bibehållande och lagarnas noga iakttagande»; de borde äga »mycken förvarande och tillbakahållande kraft men ingen att självmyndigt besluta och verkställa». Ingen omröstning skulle förekomma i konseljerna utom när det gällde frågor rörande de »allmänna medlen». (Kap. 8). I en not på blank sida sätter författaren här i fråga om man ändå inte skulle vara nödsakad att stipulera om omröstning även när det gällde så genomgripande beslut som om krig och förbund för att förhindra ett förhastande och motverka »*en endas personliga animositet, eller ett utländskt intresse att förleda honom*». — Det kan väl inte råda något tvivel om att denna tveksamma anmärkning tillkommit vid 1805—6 års omarbetning och under intrycket av Gustaf IV Adolfs beslut att frångå neutraliteten och sluta sig till tredje

Författaren har nu uppgivit alla försök att klassificera och indela krig och krigsbeslut. Han kunde ha god anledning till en dylik resignation blott i en betraktelse av Sveriges tidigare historia, men det är tydligen de hela statssystemet omspannande händelserna, revolutionskrigen och de begynnande Napoleonskrigen, som definitivt gjort klart för honom, att verkligheten var alltför komplicerad för att en hållbar klassificering skulle kunna uppgöras. Allt har nu fått gå in under en bestämmelse. Med intressant precisering återkommer den ena av de stipulationer, som v. Asp 1790 föreslagit såsom lämpliga vid *sådan* krigsförklaring, som hade till syfte att avvärja hotande anfall. Tanken på riksdagens ratifikation av traktater är uppgiven, och regeln om konungens beslut i en till- eller avstyrkande fulltalig rådsförsamling får också innefatta beslut om förbund. Den enhetliga lösning, som v. Asp föreslagit efter 1790, har nu nåtts.

Men man frågar sig: varför nämner författaren *här* ingenting om ansvarighet för rådgivarna? Tidigare hade han ju särskilt starkt tryckt på just detta garantikrav i samband med diskussionen om de utrikespolitiska avgörandena. Förklaringen kan knappast vara någon annan än den, att det förkrossande intrycket av det mellanliggande decenniets många förbund och krig — alla med det föregivna syftet att rättmätigt hävda freden, varje stats självständighet, säkerhet och rättigheter — till sist gjort honom skeptisk ifråga om möjligheterna att ur juridisk aspekt kräva ansvar för de utrikespolitiska avgörandenas materiella sida. Och angående frågan om dessa avgörandens förhållande till andra punkter i författningen eller landets lagar har han till synes ej reflekterat. Han hävdar emellertid rent allmänt, bestämt, att om ministrarna tillstyrkt eller underlåtit att avstyrka klart påvisbara olagligheter, skulle riksdagen anställa åtal inför riksrett¹. Asp har också åtminstone ett embryo till formligt stadgad politisk ansvarighet, då han på ett ställe föreslår, att riksdagen under vissa former skulle ha rätt att kräva *förklaring* av konungens rådgivare. Det framgår av hans följande utläggning, att därmed avses även förklaringar rörande

koalitionen. Anteckningen kan måhända i sin mån bidra till att belysa, vad man i omdömesgilla diplomatiska kretsar i Sverige tänkte om 1805 års avgörande.

¹ Kap. 6 o. 8. Jfr innehållsförteckningen.

åtgärder, som för det hela ansetts »nyttiga och angelägna» men som ur intressesynpunkt kunna diskuteras. På ännu ett annat ställe¹ har författaren låtit konungen få rätt att mot utnämning till hederliga reträttplatsér göra sig av med honom särskilt misshagliga rådgivare, även om dessa i princip som ämbetsmän skulle vara oavsättliga utom efter laga dom². — Det krävdes ju blott en direkt kombination och utveckling av dessa bestämmelser för att en formlig politisk ansvarighet, tillämplig även på de utrikespolitiska avgörandena, skulle vara skapad. Detta blev ju som bekant sedan i vårt land fallet.

För att ställa v. Asps åsikter om makten över utrikespolitiken i en viss relief, skall jag till sist i korthet erinra om motsvarande bestämmelser i 1809 års regeringsform. Jag framhåller dock därvid, att jag inte alls vill överbetona släktskapen eller överhuvudtaget spekulera över det personliga inflytande — genom muntliga samtal eller dylikt — som v. Asp eventuellt kan ha utövat under sina förbindelser med båda de politiska huvudlägren, gustavianerna och oppositionen³. Däremot vet man f. n. intet; som symptom ha Asps åsikter i varje fall sitt intresse. Själv dog han jämt ett år före revolutionen, och han fick sålunda ej tillfälle att spela någon direkt roll vid den nya författningens tillkomst. Det kan dock inte råda minsta tvivel om att han blivit en författningsspolitisk förgrundsfigur, om han med bibehållen hälsa upplevat Gustaf IV Adolfs avsättning.

¹ Kap. 5.

² Kap. 8.

³ Det är ju välbekant, att Hans Järta 1793 i brev till Benjamin Höijer (tryckt i Crusenstolpe, Karakteristiker, 1851; ur Ericsbergs arkiv) betecknar v. Asp som »en av de största tänkare som finnas och halv republikan». Det senare ledet i omödmotet kan rätt förstås blott om man ingående studerar v. Asps tidigare författarskap och undersöker vad han menar med »republikansk princip». I själva verket innebär denna alls ingen långtgående radikalism; ej heller tyder den på en doktrinär inställning till problemen. Mellan Järta och v. Asp förelåg en utpräglad divergens ifråga om temperamentet. Men, när det gällde intresse för revolutionen, den kritiska men mottagliga inställningen till denna, tankeskärpa och realism voro de båda nära släkt. Detta kommer — tror jag — att bli klart, när man får källkritiskt utrett vad Järta skrivit och icke skrivit under ungdomsåren och när hans uttalanden blivit bedömda utifrån en historisk analys och ej utifrån samtidas föreställningar och kommentarer. Förf. har förhoppning om att senare få tillfälle att lämna bidrag till utredning av dessa spörsmål.

Om man frånser rätten att sluta förbund, om vilken jag strax skall tala, är det ju påtagligt, att bestämmelsen i R.F. § 13 om det utomordentliga statsrådet vid krigsförklaring och fredsslut är direkt förebådad i Politisk dröm. Och om man ser på själva motiveringen till konungens krigsförklaringsrätt i konstitutionsutskottets memorial¹ är det tydligt, att den har huvudinställningen gemensam med v. Asp. Även här betonas, att försvarssynpunkten skall vara den avgörande, att Sverige är omgivet av »slagfärdiga envåldsmonarkier», icke av »små fredliga republiker», och att man därför icke kan taga riskerna av alltför retarderande bestämmelser eller strikt skilja på anfall och försvar. Men det betonas också, att band på konungen behöves, och man hänvisar därvidlag till bestämmelsen om statsrådets hörande. Därjämte påpekas, att ständerna måste kallas, innan konungen får lyfta det stora kreditivet »varmed kriget till en början kan utföras». Överhuvudtaget äro 1809 års bestämmelser om riksdagens finansmakt långt mera utförda med syftning på utrikespolitiken än motsvarande förslag hos v. Asp., som dock å sin sida kräver skattebeviljande riksdag varje år. Det är f. ö. värt att lägga märke till, att det i motiveringen till 1809 års författning icke finnes något som helst uttalande om hithörande bestämmelsers betydelse för statssystemet i dess helhet och den allmänna freden. Världsläget inbjöd knappast till sådana principförklaringar. Sverige kämpade nu helt enkelt för sitt liv, och först dessa år beteckna i hela Europa epoken för den djupaste pessimismen mellan de första revolutionsårens ljusa demo-

¹ Enligt obestyrkt uppgift i Forssells samling av Järtas skrifter har det parti av konstitutionsutskottets memorial 1809, som handlar om utrikespolitiken, ej författats av Järta utan av utskottets vice sekreterare J. D. Valerius. Enligt vad jag kunnat konstatera, återgår Forssells uppgift på en anteckning av Järtasamlaren, justitierådet Södergren (Vf 127: 3 K. B.), som i sin tur stöder sig på en skriftlig promemoria av en informator till Hans Järtas sonsöner, magister Meijerberg. Hans Järta skulle själv ha meddelat denne Meijerberg, att Valerius skrev om utrikespolitiken »under den natt, då Järta författade det övriga av memorialet». — Det är många led i uppgiftskedjan, men man har dock ingen direkt anledning att betvivla dess hållfasthet. Naturligtvis kan man ej av Valerius' författarskap sluta sig till något om Järtas ställning i själva sakfrågan. Vare sig Järta gillat ifrågakvarande bestämmelser eller ej, är den enda naturliga förklaringen till uppdelningen, att vice sekreteraren under brådskan på »natten» fick sig tilldelat ett parti, som ansågs avgränsningsbart.

kratiska förhoppningar och »den heliga alliansens» hårda och resoluta koncentrationspacifism.

Den intressantaste skillnaden mellan vår författningsteoretikers önskningsar och 1809 års R.F. är emellertid följande: Asp har lämnat konungen fullständig frihet att fatta beslut i de löpande ministeriella ärendena och därvid blott förslagsvis ställt utrikesstatsministern vid hans sida *men* däremot jämställt beslutet om förbund med beslutet om krig och förlagt båda till allmän rådssammankomst. 1809 får visserligen konungen på egen hand *bereda* de ministeriella ärendena, men det tillskapas för själva besluten en särskild ministeriell konselj med starkt beskuren omedelbar ansvarighet och bestående blott av utrikesstatsministern och hovkanslern. I denna konselj får konungen också enligt § 12 fatta beslut om förbund med främmande makter. Man måste erkänna, att v. Asp här är mest konsekvent. Om man betänker vilka möjligheter denna speciella förbundssekretess innebar, förefaller det som R.F. § 12 icke stod i fullt genomtänkt organisk förbindelse med de övriga bestämmelserna. Motiveringen på denna punkt har sitt intresse: »Sådan är vårt fäderneslands närvarande ställning, att det icke med egna krafter allena synes kunna upprätthålla sin självständighet. Denna beror då av de förbund med andra makter, som en klok styrelse kan vinna, men vilka aldrig i den stund de slutas kunna underkastas den offentliga prövningen och de långa betänkligheterna av en lagstiftande eller också blott av en talrik rådgivande corps». — Det är tydligen ingen neutralitetsgrundsats som här kommer fram. Sverige kunde icke acceptera en sådan i det läge det befann sig just 1809. Det måste begagna sig av alla vägar ur det svåra läget som bjödos. Men bestämmelserna i § 12 stå inte blott i relation till den överhängande faran detta år och därmed sammanhängande revanschplaner, som genom förbundssekretessen skulle underlättas, utan de visa också framåt mot 1812—13 års allianser, anfallet mot Danmark och erövringen av Norge.

Det har ibland väckt en viss förvåning, att man 1809 gav konungen så stor makt över utrikespolitiken och speciellt att krigsförklaringsrätten tillades honom utan restriktion vare sig i någon form av omröstning i statsrådet eller i krav på ständernas hörande, — och detta trots den starka svenska traditionen i motsatt riktning

och trots de revolutionsidéer, som kunde understödja denna. Att det kritiska läget 1809 gynnade den lösning som gavs är allom uppenbart. Men ser man ännu djupare, träda också tendenserna mot förnyad sekretess och koncentration fram med stark och klar markering både i svenskt och utländskt författningsliv. Och det har sitt stora intresse att se, hur denna tendens kommer till uttryck hos en svensk man, som tänkte självständigt och realistiskt och samtidigt ägde fin känslighet för vad som rörde sig i tiden både inom och utom landets gränser. Hans tänkande pekar fram mot 1809 års författning, men också utöver denna mot en tid, då under helt ändrade förhållanden i ett annat historiskt läge nya internationella krav skulle resas om representationens direkta inflytande på utrikespolitiken.

BESPARINGSSTRÄVANDENA INOM DEN OFFICIELLA STATISTIKEN UR ORGA- NISATORISK SYNPUNKT.¹

AV

BYRÅCHEFEN D:R BERTIL NYSTRÖM.

1. Översiktens syftemål.

Utgångspunkten för denna översikt utgöres av de tre nu på riksdagens bord liggande kungl. propositionerna ang. anslag till Statistiska centralbyrån (n:r 168), till Kommerskollegium (n:r 161) samt till Socialstyrelsen (n:r 206), alla grundade på förslag av 1926 års besparingssakkunniga. Inräknas det handelsstatistiska arbete, som utföres inom Generaltullstyrelsen och även varit föremål för besparingssakkunnigas granskning, är det ungefär två tredjedelar av vår officiella statistik, som här ligger i stöpsleven, vare sig man räknar efter antalet tjänstemän eller efter kostnaden.

Alla med dessa propositioner sammanhängande problem skola dock ej här upptagas till skärskådande utan blott de, som kunna anses ha större betydelse ur organisatorisk synpunkt. Sålunda förbigås en hel del detaljer, som kunna vara nog så betydelsefulla ur annan synvinkel, och vidare lämnas å sido besparingssträvandenas återverkan på de enskilda tjänstemännen. Statistiska föreningen har ju knappast att bevaka dylika intressen utan att efter förmåga söka främja statistikens utveckling såsom förvaltningsgren och såsom vetenskap. Ur föreningens synpunkt intresserar då först och främst, hur de föreliggande reformförslagen te sig som arbetsform för huvuddelen av den officiella statistiken.

¹ Utgör en översättning av ett föredrag, hållet inför Statistiska föreningen i Stockholm den 10 april 1929.

Innebär denna läggning i och för sig en begränsning av ämnet, så framkallas en utvidgning genom nödvändigheten att skissera en allmän bakgrund för förslagen. Man har här att göra med resultat av besparingssträvanden, som sträcka sig tio år tillbaka i tiden, och av reformaktioner ur andra synpunkter, som gå ytterligare halvtannat decennium tillbaka, kanske än längre. Vidare ge dessa strävanden ej blott uttryck för inhemska förhållanden på samhällslivets och förvaltningens område utan även åt konjunkturer och synpunkter, som på statistikens område allmänt gjort sig gällande i främmande länder.

2. Organisationstendenser i främmande länder.

Börja vi med de internationella strävandena, kunna dessa sammanfattas under huvudsynpunkten av statistikens centralisation eller decentralisation. Vanligen menar man härmed, att den officiella statistikens viktigaste grenar äro, resp. icke äro samlade i ett centralverk, men termerna kunna också betyda, att statistikens bearbetning sker i en, resp. flera instanser. I det av de stora länderna, som plägar betecknas som centralisationens mönsterland, nämligen *Tyskland*, utarbetas den allra mesta riksstatistiken i Statistisches Reichsamts — dock utgives åtskillig statistik av Reichsarbeitsministerium o. a. sociala verk, Reichsbahngesellschaft m. fl. — men, med bistånd (t. ex. vid genomförandet av 1925 års folk-, yrkes- och företagsräkning) av delstaternas och storstädernas statistiska verk, vilka därtill ha viktiga egna uppgifter. Emellertid anse de tyska statistikerna sin statistik ha förtjänsten att vara »ausgelöst» ur administrationen och kritisera ur denna synpunkt bl. a. Nationernas förbunds statistik, som är inordnad i de särskilda förvaltningsavdelningarna (Internationella arbetsbyrån, N. F:s finansiella och hygieniska avd.), och närmast organiserad efter engelskt-amerikanskt mönster.

I *England* framlade 1920 en av Royal Statistical Society tillsatt kommitté en skarp kritik av den officiella statistiken, som uppgavs meddela en hel del onödiga detaljer och upprepningar men likväl ej förmådde ge någon verklig bild av nationens hela liv och verksamhet, varför kommittén påyrkade tillskapande av »a Central Statistical Office». En av regeringen tillsatt kabinettskommitté fram-

höll däremot, att den officiella statistiken aldrig åsyftat att ge någon helhetsbild utan vore den en produkt av en långvarig utveckling, varvid den administrativa statistiken efterhand utökats med informativ d. v. s. kulturell och vetenskaplig statistik. Ett statistiskt centralverk innebure knappast någon fördel åtminstone ur ekonomisk synpunkt, varemot man rekommenderade tillkallandet av en konsultativ statistisk kommitté, bestående av representanter för det 20-tal verk, som i större utsträckning sysslade med statistik. En dylik tillsattes också 1921, och dess första uppgift blev att utge en »Guide to current official statistics», vilken fr. o. m. 1922 utkommit varje år. Även eljest har ett visst förenhetligande ägt rum; för att orientera sig i det brittiska imperiets statistik behöver man sålunda nu blott tre »statistical abstracts» medan tidigare erfordrades inemot ett dussin olika handböcker.

I *Förenta staterna* ligger i motsats till Tyskland det statistiska arbetet huvudsakligen på de federala myndigheterna — delstaternas statistik är mest lagkontrollerande socialstatistik och kommunalstatistiska kontor saknas nästan alldeles — och utarbetas inom inemot trettio olika verk. Som ett led i strävandena att nedskära den under krigsförhållandenas tryck starkt ansvällda förvaltningsapparaten genomgick Unionsregeringens permanenta rationaliseringsorgan, Bureau of efficiency, på kongressens begäran den federala statistiken och framlade 1923 en rapport, som framhöll dubbelarbetet och bristen på system och föreslog, att all icke-administrativ statistik skulle sammanföras i ett på censusbyrån baserat centralverk. Detta förslag synes dock ha väckt föga anklag, dels på grund av otympligheten hos ett dylikt jätteverk, dels enär ett rent statistiskt verk icke ansågs verka lockande för de främsta specialisterna inom olika områden — en synpunkt som framhölls bl. a. i en undersökning av den federala statistiken, verkställd av Institute for Government research, ett led i den kedja av genom enskilda upprätthållna utredningsinstitutioner, som utgör ett så betydelsefullt element i den för det moderna Amerika karakteristiska »better government»-rörelsen. F. n. tyckes lösen knappast längre vara centralisation utan koordination — och det icke blott inom den officiella statistiken utan även mellan denna och den i Amerika högt utvecklade privatstatistiken — varför möj-

ligen ett lämpligt organ kan finnas i samband med president Hoovers tilltänkta förvaltningsreform.

Frankrikes statistik har sedan länge varit uppdelad på ett flertal verk, men har på senaste tiden en tendens framträtt att ge det centrala verket, *Statistique générale*, en viss överuppsikt över den annorstädes utarbetade statistiken. Mera avancerade äro liknande planer i *Italien*, vars av gammalt framstående men i enlighet med landets struktur olikformiga statistik sedan 1926 centraliserats direkt under »il Capo del Governo» medelst ett statistiskt institut (president prof. C. Gini) och ett »Consiglio Superiore» med rätt att ge direktiv icke blott åt de olika grenarna av den statliga statistiken utan enligt fascismens grundsatser även åt den provinsiella, kommunala och privata statistiken.

Övergår man därefter till de mindre staterna, finner man liknande skiftningar beträffande centralisation och decentralisation i det statistiska arbetet. Till de förut angivna faktorer, som härvidlag inverka på valet, komma de personliga krafterna, som ha lättare att trycka sin prägel på administrationen i ett mindre land än i ett stort.

För att välja några exempel har den tyska statistiken i mycket varit mönster för *Tjeckoslovakien* och *Schweiz*, men medan i det förra landet centralisationen synes vara tämligen fullständig, har i det senare till den med förbundsorfattningen sammanhängande vertikala decentralisationen även kommit en horisontal sådan (särskilt av social och ekonomisk statistik). *Belgien* ansågs i medlet av 1800-talet som ett statistiskt mönsterland, bl. a. enär en centralkommission av verkchefer ansågs väl sörja för nödig enhetlighet i dess decentraliserade statistik. Numera riktas blicken snarare till *Holland* med dess på sistone under medverkan av framstående krafter i ett centralverk rätt fullständigt samlade statistik.

Det samma gäller om *Danmark*, där det Statistiske Departement av gammalt svarat för all officiell statistik, utom sundhetsstyrelsens och de affärsdrivande verkens. En liknande utveckling har under de senaste åren ägt rum i *Norge*, särskilt sedan 1922 års förenkling- och besparingskommitté förordat statistikens fullständiga centralisering hos det Statistiske Centralbyrå. Byrån ansågs besitta moderna tekniska hjälpmedel och skolad personal samt bäst

kunna avväga de intressen, som knyta sig till de särskilda arbetena, så att ingen publikation finge svälla ut över hövan. — I *Finland*, vars statistik i mycket varit organiserad som den svenska, igångsattes en liknande aktion 1923 av den s. k. ämbetsverkskommittén, men resultaten inskränkte sig i huvudsak till överflyttning till Statistiska centralbyrån av skolstatistiken och socialstatistiken, vilken sistnämnda dock 1928 återflyttades till Socialministeriet. I mycket berodde motvinden mot centralisation på ett utlåtande från en speciell statistikkommitté, som starkt hävdade betydelsen av teknisk sakkunskap vid uppgörande av jordbruks-, sjöfarts- och industristatistik etc.

Denna knapphändiga internationella exkurs ger vid handen, att det icke finnes någon allmänt vedertagen organisationsform för den officiella statistiken, utan att man i de särskilda länderna sökt finna någon för resp. lands förhållanden anpassad tillämpning av antingen centralisations- eller decentralisationsprincipen. Dessa motsatta principer — vilka man visserligen på sina håll sökt kombinera — återspegla de båda huvudkrav, som pläga ställas på en statistiker, nämligen å ena sidan att besitta realkunskaper rörande det samhällsområde statistiken skall skildra, å den andra att äga tillräcklig inblick i den alldeles speciella teknik det statistiska arbetet erfordrar och som på sista tiden växt ut till en egen, matematiskt betonad vetenskap.

Fattas ordet vetenskap i formell bemärkelse såsom metodisk tillämpning av vissa grundläggande principer, främjas den nog bäst genom en centralisation av det statistiska arbetet. Men ser man saken reellt och likställer vetenskap med fri forskning, mäktig att finna nya synpunkter och uppslag, när det gäller att undersöka och uttyda tillståndet och utvecklingen på ett visst verklighetsområde, ställer sig saken mera tveksam. Organisationsformen blir då mera en bisak och personligheten huvudsak. Många exempel finnas på, att forskarpersonligheter funnit sig väl till rätta inom en decentraliserad statistik, och denna organisationsform har visat sig tilldragande för förmågor av konkret läggning och med praktiska intressen, vilka lätt stötas tillbaka av det formella och verklighetsfrämmande, som lätt kan komma att vidlåda ett stort statistiskt centralverk.

Vill man anlägga ekonomiska synpunkter, kan ett dylikt verk, utrustat med moderna maskinella hjälpmedel, i regel billigare bearbeta ett visst statistiskt material. Men härav följer ej utan vidare, att man genom ett centralverk billigast tillgodoser förvaltningens och allmänhetens behov av statistik i ett visst land. För att kunna göra det, skulle nästan krävas allvishet av verkets ledning. Det kan därför ofta vara klokt att upplösa detta svåra generalproblem i ett antal specialproblem och låta dessa solveras av de verk och myndigheter, som i allmänhet ha att svara för de särskilda förvaltningsområdena.

3. Den svenska statistikens tidigare organisationsformer.

Söker man mot nu angivna bakgrund inpassa den svenska statistiken, måste den betecknas som i rätt hög grad decentraliserad. Den utgör en tämligen spontant uppvuxen ämbetsverksstatistik, präglad av de svenska verkens osedvanligt höga grad av självständighet. Dock har av gammalt funnits en samlingspunkt i den 1756 upprättade Statistiska tabellkommissionen, vilken omhändertog befolkningsstatistiken, men på grund av denna statistiks grundläggande betydelse för hela den övriga samhällsstatistiken ej kunde undgå att även ägna uppmärksamhet åt denna. Befolkningsstatistiken har i Sverige äldre traditioner än i något annat land, och tabellkommissionen anses med viss rätt som det första statistiska ämbetsverket i världen. Men man bör ej förbise, att även övrig ämbetsverksstatistik har hög ålder, såsom delvis ledande sitt ursprung från verkens riksdagsrelationer under frihetstiden. Godtar man ej denna delvis avbrutna tradition, förtjänar det dock noteras, att av Kommerskollegium (och Bergskollegium) från omkring 1831 regelbundet utgivits berättelser om bergshantering, fabriker och hantverk samat om in- och utrikes handel och sjöfart.

Mot mitten av 1800-talet började man dock finna, att den svenska statistiken var väl vildvuxen och olikformig för att tillfredsställa de krav, som man då ansåg sig kunna och bära ställa på en riksstatistik. Så tillsattes 1854 års statistiska kommitté med Fr. Th. Berg som ledande man. Denna föreslog en omorganisation närmast efter mönster av den då för tiden mycket beundrade bel-

giska statistiken. Ämbetsverken skulle som förut utgiva sina statistiska berättelser, men för utarbetande av befolkningsstatistiken och sådana nya statistiska grenar, som skulle upptagas och ej tillhörde annat ämbetsverk, borde upprättas en statistisk centralbyrå. Enhetligheten skulle säkerställas genom en »statistisk beredning», bestående av åtta representanter för statistikutgivande verk m. fl. under ordförandeskap av civilministern. Beredningen erhöi ingen instruktion, men fick i uppdrag att utarbeta en allmän plan för den officiella statistiken.

Denna plan hade ej kommit till stånd, då Statistiska beredningen år 1886 omlades till Statistiska tabellkommissionen, vilken bestod av representanter för det tiotal verk, som då utarbafade berättelser i den 1858 upplagda serien Bidrag till Sveriges officiella statistik. Kommissionen, där chefen för Statistiska centralbyrån förde ordet, tillades genom sin instruktion en viss uppsiktsrätt, men har i verkligheten i än mindre grad än beredningen haft betydelse för den svenska statistikens utveckling. Denna karakteriseras därigenom, att av de talrika samhällsområden, som efter hand lades under statistisk observation, flertalet tillades vederbörande förvaltningsmyndigheter och blott ett fåtal Statistiska centralbyrån. De viktigaste av dessa senare voro jordbruksstatistiken (1865) och den kommunala finansstatistiken (1874), vilka kommo att bilda kärnan till var sin avdelning inom centralbyrån.

Emellertid sågs ej denna utveckling över allt med belåtenhet, och 1903 års riksdag beslöt med anledning av motion av hrr Ernst Carlson och J. F. Nyström skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om utredning i syfte att erhålla en förbättrad statistik, varvid man bl. a. pekade på möjligheten att ge Statistiska tabellkommissionen mera fackmässig sammansättning och större arbetsduglighet. Med anledning härav tillsattes 1905 den *statistiska kommittén*, bestående av hrr A. Lagerheim, ordf., A. Eklund, P. Fahlbeck, W. Flach, Hj. Gullberg, K. Key-Åberg och L. Widell med E. Heckscher och G. Bagge som sekreterare. I sitt år 1910 avgivna slutbetänkande förordade kommittén upprättandet av ett statistiskt centralverk, som skulle utarbeta så gott som hela den officiella statistiken; de viktigaste undantagen voro kommunikationsverkens statistik och — tillsvicare — socialstatistiken. Cheferna för dessa

grenar skulle tillika med ett antal representanter för vetenskapen och näringslivet ingå i ett statistiskt råd om c:a femton medlemmar, vilket tänktes som en rådpläggande myndighet för hela den officiella statistiken.

Samtidigt med denna kommitté arbetade emellertid de s. k. *departementalkommitterade*, vilka även upptogo statistikens organisationsproblem, men från helt andra synpunkter. De ansågo, att statistiken borde decentraliseras och uppdelas på kontor i varje särskilt statsdepartement. Statistiska centralbyrån borde inordnas i det föreslagna justitie- och kyrkodepartementet såsom ett kontor för utarbetande av befolknings- och rättsstatistik m. m. Enhetligheten inom den officiella statistiken skulle tillgodoses genom en kommission, bestående av cheferna för samtliga statistiska kontor och några representanter för den vetenskapliga statistiken m. fl.

Vid sådant förhållande förefaller det mindre underligt, att lika befruktande som statistiska kommitténs förslag verkade på särskilda statistiska grenar och för den statistiska tjänstens effektivitet — bl. a. genom inordnandet av byråchefsposter som ett ordinarie led även i den statistiska tjänstemannakarriären —, lika ringa betydelse fick dess förslag om den officiella statistikens centrala organisation. Såsom enhetlighetens formella representant kvarstod alltjämt Tabellkommissionen, vars bl. a. på grund av frånvaron av avlönade arbetskrafter ringa arbetsduglighet ingalunda upphjälptes genom medlemsantalets utökning till att omfatta representanter för det tjugotal verk och myndigheter, som voro medarbetare i den nyupplagda serien Sveriges officiella statistik. Viktigast av de nytillkomna var Socialstyrelsen, som fr. o. m. 1913 organiserats som ett särskilt ämbetsverk. Anmärkas må, att i detta samband tillkom ett statistiskt råd för en viss statistikgren, nämligen Sociala rådets sektion för socialstatistik.

4. 1920 års statistiksakkunniga.

Snart framkommo emellertid nya utredningskrav, och dessa motiverades ej som de föregående enbart av önskan att erhålla en bättre statistik utan även och framför allt av strävanden att åvägabringa en minskning av kostnaderna för densamma. En

skrivelse till Kungl. Maj:t i detta syfte avläts av 1915 års riksdag med anledning av en av hr Hage i andra kammaren väckt motion. Rörande denna skrivelse inhämtades först yttranden av Statistiska centralbyrån, Kommerskollegium och Socialstyrelsen. Verken voro emellertid av rätt olika meningar rörande vad som i saken borde åtgöras, framför allt beträffande den allmänna uppsikten över den officiella statistiken, vilken centralbyrån ansåg påkalla tillskapandet av ett statistiskt centralverk, medan de båda övriga verken höllo före, att det vore nog med en reformerad tabellkommission.

Emellertid föredrogs saken i statsrådet den 31 dec. 1919, varvid chefen för Finansdepartementet gjorde ett uttalande, som i stor utsträckning blev normgivande för det följande årtiondets reformarbete inom den officiella statistiken. Härvid framhölls värdet ur olika synpunkter av en noggrant insamlad, omsorgsfullt bearbetad och med omdöme publicerad statistik från olika samhällslivets områden samt erkändes, att statistikens omfattning i det hela måste växa med samhällets egen utveckling, som alltmer påkallade ingående kännedom om företeelser av skilda slag. Emellertid skulle, därest förändringarna i det statistiska arbetet inskränkte sig till tid efter annan skeende utvidgningar, å ena sidan kostnaderna för det allmänna kunna bli betungande nog, och å andra sidan resultaten av arbetet genom själva den växande omfattningen bli svåröverskådliga. Det vore därför erforderligt att undersöka, huruvida icke en sovring kunde ske, varigenom kostnaderna begränsades, utan att det samlade arbetsresultatet förlorade i brukbarhet. Det syntes vara åtminstone mycket sannolikt, att en närmare granskning skulle ådagalägga, att statistisk materialinsamling bedreves i vissa avseenden utan att motsvara något aktuellt eller sannolikt framtida behov. Än mera troligt vore, att publicering av material förekommit i en utsträckning, som icke kunde motiveras av materialets betydelse. Tämmligen säkert förefölle det slutligen vara, att besparingar skulle kunna ernås genom förändringar i avseende på papperskvaliteter och tryckningsförhållanden.

För tillgodoseende av sistnämnda spørsmål föreslogs inrättande av en statens tryckeriexpedition, vilken även kom till stånd år 1921. För att få undersökt huruvida publicering av statistiskt material

skedde i större utsträckning eller oftare, än som motsvarade värdet av att bringa resultaten till offentligheten genom tryckta publikationer, ansågs en särskild utredning böra verkställas. Denna uppdrogs den 20 febr. 1920 åt tre sakkunniga, nämligen hrr A. Schotte, ordf., E. Hage och G. Sederholm med hr S. D. Wicksell som sekreterare. Nämnda statistiksakkunniga hade i första hand att verkställa en sovring i de statistiska publikationerna. Det borde dock även göras till föremål för övervägande, huruvida någon framtida kontrollanordning lämpligen kunde åstadkommas, varigenom sovringsarbetet bleve fortsatt. Departementschefen höll dock före att utredningen icke borde taga närmare befattning med den principiella frågan om centralisation eller decentralisation av det statistiska arbetet. Statsmakterna torde med all sannolikhet framdeles som hittills komma att bedöma frågan om det statistiska arbetets förläggning inom förvaltningen som en lämplighetsfråga.

Statistiksakkunniga avgåvo sitt befänkande den 1 juni 1922. I enlighet med det dem givna uppdraget hade de sakkunniga begränsat sitt arbete till att avse det statistiska materialets publicering. De föreslogo inskränkningar och ändrad uppställning m. m. beträffande ett stort antal statistiska berättelser, varvid tillämpades vissa principiella ståndpunkter, som sedermera spelat stor roll vid besparingsarbetet inom statistiken. Sålunda sökte man skilja mellan ämbetsberättelser, vilka såsom ej tillgodoseende något mera allmänt intresse kunde nöja sig med en lägre grad av publicitet, och egentlig statistik. Denna borde dock aldrig publiceras i form av listor över individualuppgifter utan blott i summarisk form. Vidare kunde de talrika statistiska årsberättelserna med fördel utbytas mot sådana för tre eller fem år, åtminstone för textavdelningens vidkommande.

Emellertid hade statistiksakkunniga blicken öppen för, att det ej gick att blott skära ned statistiken. De uttalade som sin mening, att vi på flera områden måste utvidga statistiken och under periodiskt återkommande behandling lägga nya viktiga samhällsföreteelser. Såsom sådana nämndes inom befolkningsstatistiken en utvidgad yrkes- och familjestatistik, vidare en utvidgning av skogsstatistiken till att avse även enskilda skogar och en moderniserad vägstatistik; inom socialstatistiken erfordrades en rationellare löne-

statistik och statistik över producentpriser. Vidare kunde man tänka på aktiebolagsstatistik, redovisning av egnahemsverksamhetens ekonomiska och sociala resultat samt individualiserad statistik över rusdrycksförbrukningen. Men ville man tillgodose dylika behov, vore det nödvändigt att åstadkomma begränsningar i nuvarande statistik.

Vid sidan av detaljgranskningen av de statistiska publikationerna hade de sakkunniga upptagit frågan om åstadkommande av permanent kontroll företrädesvis ur ekonomisk synpunkt över det statistiska arbetet. I sådant hänseende hade föreslagits upprättande av en statistisk nämnd, genom vilken man åsyftade att erhålla en handlingskraftig och arbetsduglig övervakande myndighet för hela den officiella statistiken. Nämnden skulle bestå av sju ledamöter, av vilka fyra skulle representera den statistiska och ekonomiska vetenskapen och näringslivet samt tre de egentliga statistikutgivande ämbetsverken. Härtill skulle komma en särskild föredragande och chef för nämndens expedition i byråchefs ställning. Nämndens uppgift skulle vara att utöva en fortlöpande kontroll över hela den officiella statistiken, företrädesvis i besparingssyfte, varvid nämnden skulle äga rätt att till vederbörandes efterrättelse fatta beslut.

Över statistiksakkunnigas betänkande avgåvos yttranden av ett stort antal verk, myndigheter och organisationer. Härvid ställde man sig i stor utsträckning sympatisk till de sakkunnigas förslag rörande särskilda publikationer, helst dessa ej sällan sammanföll med tilltänkta eller vidtagna besparingsåtgärder, som under tidsförhållandenas tryck framkommit i vederbörande ämbetsverk. Det är genom en dylik växelverkan i samförståndets tecken och blott i mindre grad genom särskilda Kungl. Maj:ts ålägganden, som flertalet statistiska publikationer under tiden efter år 1920 så kraftigt reducerats i volym, merendels utan större skada vad innehållet angår.

Däremot ställde sig myndigheterna i allmänhet oförstående till den föreslagna statistiska nämnden. Statistiska tabellkommissionen ansåg den innebära en centralisering i ganska olycklig form, som lämnade alltför liten självständighet övrig åt de statistikutgivande verken. Statistiska centralbyrån instämde häruti, men i en reserva-

tion hävdade byråchefen E. Höijer, att enligt hans mening statistiksakkunnigas förslag innehöle åtskilliga värdefulla uppslag, särskilt beredande av tillgång till fast anställd arbetskraft och därigenom möjlighet till ej blott formell utan även reell kontroll över den svenska statistikens olika grenar.

I sitt nyssnämnda yttrande hade tabellkommissionen hävdad, att en tillfredsställande lösning av frågan kunde åstadkommas genom en omorganisation av kommissionen, och förklarade sig beredd att inkomma med förslag härtill. Efter anmodan av Kungl. Maj:t avgav kommissionen den 1 sept. 1924 sitt förslag. Enligt detta skulle tabellkommissionen utgöras av chefen för Statistiska centralbyrån såsom ordförande och fem ledamöter med ingående kunskaper och erfarenhet på det statistiska och nationalekonomiska området, därav tre representanter för de större statistikutgivande verken. Kommissionen skulle äga en sekreterare, avlönad med 150 kr. i månaden »utan dyrtidstillägg». Kommissionen skulle ha till uppgift att årligen genomgå statistisk årsbok och i allmänhet följa statistikens utveckling samt att ge yttranden och råd till Kungl. Maj:t, verk, myndigheter och kommittéer. Den skulle vidare äga att fastställa bestämmelser rörande det statistiska tryckets yttre anordning, försäljningspris o. d.

5. 1923 års besparingskommitté.

Vid denna tid hade emellertid den officiella statistiken lagts i stöpsleven av 1923 års besparingskommitté, som bestod av hrr S. Linnér, ordf., G. Dillner, C. Kuylenstierna, C. Ramström, P. Södermark och A. Örne med G. H. Eriksson som sekreterare. Redan den 10 dec. 1923 framlade kommittén vissa såsom provisoriska betecknade förslag, vilkas genomförande medförde rätt betydande besparingar av rättsstatistiken, fiskeristatistiken, industriregistret m. m. Kommittén hade för avsikt att sedermera ingå på frågan om ändrade metoder för det statistiska arbetet överhuvud. I detta syfte tillkallades i oktober 1924 såsom sakkunnig byråchefen Bertil Nyström.

I början av år 1925 avgav kommittén utlåtanden rörande vissa besparingsmöjligheter inom handels- och järnvägsstatistiken, varvid

särskilt ifrågasattes produktionskostnadernas nedbringande genom utsträckt användning av maskinella bearbetningsmetoder, närmast helautomatiska statistikmaskiner efter Holleriths och Powers' system. Den inom kommittén påbörjade utredningen rörande det statistiska arbetet hade emellertid ej slutförts, då kommittén i skrivelse till Kungl. Maj:t den 13 juni 1925 anhöll om befrielse från sitt uppdrag.

Samtidigt överlämnades till regeringen en inom kommittén utarbetad promemoria, innefattande vissa riktlinjer, vilka ansågos böra läggas till grund för en fortsatt utredning rörande den officiella statistiken. Här framhölls, att totalkostnaden för denna nedgått från c:a 3 milj. kr. 1919 till omkring 2,1 milj. 1924, men att denna nedgång övervägande vore att tillskriva minskade avlönings- och tryckningskostnader. Enligt kommitténs mening hade statistiken alltför stor omfattning och publicerade mycket, som ägde intresse blott för ett fåtal fackmän. Vad som intresserade ur allmän synpunkt vore närmast själva utvecklingsriktningen, och gällde det att företrädesvis ge en bild av den, kunde mången gång detaljrika årsberättelser koncentreras till tabeller i en statistisk årsbok eller uppsatser i en statistisk tidskrift. Även de kostsamma specialundersökningarna kunde förbilligas genom utsträckt användning av den representativa metoden och anlåtande av det stora statistiska material, som finnes samlat hos kommunala och enskilda institutioner. För att tillse att god ekonomi iakttages och moderna arbetsmetoder komma till användning, borde enligt kommitténs mening ett statistiskt och ekonomiskt högt kvalificerat och tillika opartiskt omdöme sättas in på den punkt, där det slutliga avgörandet ligger. Bäst ansågs detta syftemål vinnas genom att som föredragande hos Kungl. Maj:t i finansdepartementet anställa en »statistiksakkunnig», möjligen med några rådgivare vid sin sida. Vidare tänkte sig kommittén en viss centralisation av det statistiska arbetet i syfte att erhålla bättre användning av de mest kvalificerade befattningshavarna och större möjlighet att utföra massarbetet medelst maskiner.

6. 1926 års besparingssakkunniga.

Besparingsarbetet inom statistiken övergick så till 1926 års besparingssakkunniga, nämligen hrr A. E. M. Ericsson, ordf., J. Döss och N. A. Nilsson i Kabbarp med hr G. H. Eriksson som sekreterare. I ett den 20 nov. 1926 dagtecknat betänkande föreslogo dessa vissa ändrade anordningar beträffande det handelsstatistiska primärmaterialets bearbetning inom tullverket, närmast förläggning av primäruppgifternas extrahering från Generaltullstyrelsens statistiska avdelning till de lokala tullförvaltningarna. En försöksundersökning i detta syfte under år 1927 gav emellertid vid handen, att de föreslagna metoderna varken formellt eller reellt gävo tillfredsställande resultat.

I och för den fortsatta utredning av den officiella statistiken, som borde bedrivas i anslutning till det pågående besparingsarbetet inom centralförvaltningen, ansågs det nödigt att förstärka de sakkunniga med en person med särskild sakkunskap på det statistiska området. Den 20 maj 1927 förordnades professor Nils Wohlin att delta i den del av besparingsarbetet, som angick Statistiska centralbyrån, Kommerskollegium och Socialstyrelsen, ävensom den därmed sammanhängande frågan om Statistiska tabellkommissionen och dess organisation. I detta avseende uttalade departementschefen, att även om han i likhet med sina företrädare höll före, att spörsmålet om det statistiska arbetets förläggning inom förvaltningen fortsättningsvis liksom hittills borde bedömas som en lämplighetsfråga, syntes det dock vid den nu förestående undersökningen bliva nödvändigt att taga under omprövning, huruvida den nuvarande avvägningen mellan centralisation och decentralisation av det statistiska arbetet vore med hänsyn till rådande förhållanden den ur olika synpunkter ändamålsenligaste.

Under medverkan av professor Wohlin genomgingo besparingssakkunniga Kommerskollegii och Socialstyrelsens statistik, men utredningen rörande Statistiska centralbyrån och Tabellkommissionen var ej avslutad, då hr Wohlin i oktober 1928 ingick i regeringen. I stället inträdde bland de sakkunniga professor S. D. Wicksell, dock med sitt uppdrag begränsat till att avse endast Statistiska centralbyrån. När de sakkunniga den 5 jan. 1929 avgåvo

sitt yttrande rörande detta ämbetsverk, framhöllo de också, att spörsmålet om centralisation eller decentralisation inom statistiken samt om en övervakande myndighet för denna blivit ställt på framtiden. När Statistiska centralbyrån den 26 jan. avgav utlåtande över besparingssakkunnigas förslag, underströk byrån önskvärdheten av att nämnda spörsmål snarast måtte upptagas till fortsatt behandling, men framhöll tillika, att besparingssakkunnigas förslag om arbetsuppgifter och organisation för de tre statistikverken utgjorde en god grund för vidare dryftande av frågan om en ev. statistisk överlednings organiserande i lämplig och effektiv form. Vid propositionens föredragning i statsrådet ansåg departementschefen, att frågan om Statistiska tabellkommissionens fortvaro och inrättande av en övervakande myndighet ej borde upptas till behandling i detta sammanhang.

Riktat man uppmärksamheten på besparingssakkunnigas förslag om de särskilda verken, finner man, att organisationstankarna vila på förutsättningen, att verkens arbetsområden tillsvidare skulle bestå i stort sett orubbade.

Beträffande *Statistiska centralbyrån*¹ ingå de sakkunniga ej på frågan om anordnandet av 1930 års folkräkning, varom särskilt förslag vore att motse från byrån. De uttala, att befolkningsstatistiken är ej blott centralbyråns utan hela den officiella statistikens centrala och viktigaste uppgift såsom utgörande bakgrunden och förutsättningen för all övrig samhällsstatistik. Med utgångspunkt härifrån hävdas betydelsen och berättigandet av högre och mera specialiserade kompetensvillkor för statistisk tjänst, närmast i form av universitetsbetyg i statistik. Dylåka krav på bättre teoretisk förberedelse för statistisk verksamhet, vilka i princip gillades även av Statistiska centralbyrån och departementschefen, måste tillmätas betydelse jämväl för de övriga statistiska verken, då decentralisationen och den intima gemenskapen med administrationen lätt medför ett underskattande av betydelsen av den speciella statistiska tekniken. Betydelsen av denna framgår dock klart av de sakkunnigas uttalande, att statistiken vid sidan av sitt praktiska

¹ Förslaget till organisation av Statistiska centralbyrån har här behandlats mera knapphändig med hänsyn till att redogörelse härför förut meddelats i *Statsvetenskaplig tidskrift* (år 1929, häft. 1).

syfte även har ett vetenskapligt, ehuru det egentliga vetenskapliga arbetet plägar börja först när stoffet lämnat den officiella statistikens verkstäder.

Vad i övrigt beträffar befolkningsstatistiken framhålla besparingssakkunniga, att folkräkningen bör sammanföras under samma ledning som statistiken över befolkningsrörelsen, ty först därigenom torde man till fullo kunna utnyttja den tämligen enastående fördel, som ligger däri, att i vårt land dessa statistikgrenar i stort sett grunda sig på enahanda material. Däremot håller man före, att rättsstatistiken kan och bör lösas ur sitt nuvarande formella samband med befolkningsstatistiken. I fråga om jordbruksstatistiken föreslå icke de sakkunniga någon ändring, och beträffande fattigvårdsstatistiken uttala de sitt erkännande av, att den i enlighet med statistiksakkunnigas önskan fr. o. m. 1922 omlagts i mera socialt betonad riktning. Däremot rikta besparingssakkunniga åtskillig kritik mot den kommunala finansstatistiken, vilken enligt deras uppfattning icke lyckats förverkliga det år 1912 uppgjorda och av riksdagen kraftigt understrukna programmet att under ledning av den då nytillsatte byråchefen utbyggas till en allmän statistik över alla de offentliga hushållens finanser. De sakkunniga gå ännu längre och sätta i fråga, huruvida den del av den nuvarande kommunala finansstatistiken, som bygger på landskommunernas ofta skäligen bristfälliga bokföring, verkligen ger ett resultat, som i tillförlitlighet och värde kan anses motsvara de härför nedlagda kostnaderna. — Besparingssakkunnigas förslag att inskränka finansstatistiken till att i sin nuvarande detaljerade form avse blott städer, köpingar och landsting avstyrktes emellertid ej blott av Statistiska centralbyrån under påvisande av de särskilda orsaker, som ditintills förhindrat finansstatistikens avsedda utveckling, utan även av Landskommunernas förbund, som framhöll kommunalstatistikens betydelse ur praktiska synpunkter. I propositionen förklarar sig även departementschefen icke beredd att f. n. taga ställning till detta reduktionsförslag. Han uttalar sig ej heller om en från Statistiska centralbyrån gjord hemställan att nu, då arbetsbalansen inom finansstatistiken avarbetats, få i uppdrag att inkomma med plan för en allmän finansstatistik, vars värde under

nuvarande konjunkturer väl ej borde sättas lägre än för halvtannat årtionde sedan.

I fråga om centralbyråns organisation må erinras om, att sedan omkring 1880 förekommit en uppdelning på tre avdelningar med resp. befolknings-, jordbruks- och finansstatistik som huvudföremål. Statistiska kommittén ville bevara dessa avdelningar men omvandla cheferna från förste aktuarier till byråchefer i syfte att göra befattningarna mera lockande för män av framstående duglighet — en viktig synpunkt för en statistik sådan som den svenska, vilken ju har att konkurrera om förmågorna i direkt tävlan med den övriga administrationen. Byråindelningen förverkligades dock först 1918, medan man under åren 1912—1918 fått reda sig med ett provisorium, varvid överdirektören själv förestod befolkningsstatistiken, en nytillsatt byråchef, som nämnt, finansstatistiken och en förste aktuarie jordbruksstatistiken. Det innebar i viss mån ett tillbakagripande på denna anordning, när Statistiska centralbyråns aktuarier i skrivelse till besparingssakkunniga den 6 febr. 1928 föreslog, att byrån skulle uppdelas på åtta likställda avdelningar, var och en under en förste aktuarie, närmast i överensstämmelse med organisationen av vissa vetenskapliga institutioner. Besparingssakkunniga funno åtskilligt ligga i detta decentralisationsförslag, men höllo före, att vissa statistikgrenar vore av så omfattande och maktpåliggande natur, att de borde förestås av byråchefer. Detta gällde främst om befolkningsstatistiken, men även om jordbruksstatistiken, speciellt om den som ditintills kombinerades med mejeri-, fiskeri-, fattigvårds- och sparbanksstatistik. Rättsstatistiken ansågs emellertid lämpligen kunna förestås av en förste aktuarie med föredragningskyldighet och samma anordning föreslogs för finansstatistiken. Mot denna nedflyttning av den finansstatistiske byråchefen gjordes dock starka invändningar av Statistiska centralbyrån, som i övrigt fann besparingssakkunnigas organisationsförslag väl avpassat. Propositionen anslöt sig emellertid i detta avseende helt till de sakkunnigas uppfattning.

Såsom förut nämnts, går *Kommerskollegii* industri-, handels- och sjöfartsstatistik c:a 100 år tillbaka i tiden. Ursprungligen utarbetades den i kollegii kammarkontor, och först 1892 upprättades en särskild statistisk avdelning (med en förste aktuarie som chef),

vilken 1912 ombildades till en byrå för näringsstatistik. I sitt den 19 okt. 1928 avgivna betänkande angående kommerskollegium uttalade besparingssakkunniga, att några delade meningar angående statistiska byråns behövlighet knappast lära förekomma, så länge Kommerskollegium är den centrala statsmyndigheten på näringsstatistikens område. Byrån hade ju också efter hand tillagts nya uppgifter, såsom redigerande av Kommersiella meddelanden och Ekonomisk översikt samt utarbetande av en officiell index över partipriser. I tidigare skrivelser av 11 aug. 1927 och 15 mars 1928 hade emellertid de sakkunniga avgivit vissa förslag till inskränkningar i de näringsstatistiska berättelserna, av vilka det betydelsefullaste gick ut på, att de i kollegii bergverks- och industristatistik förekommande uppgifterna om produkternas värden skulle upphöra utom i de fall, då uppgifter om produkternas kvantitet icke kunde erhållas. I ett häröver den 27 juni 1928 avgivet yttrande hävdade emellertid Kommerskollegium dessa värdeuppgifters betydelse ur åtskilliga synpunkter samt påvisade, hurusom de utvecklingslinjer, som nationellt och internationellt kunna skönjas inom industristatistiken och särskilt beträffande produktvärdernas redovisning, näppeligen talade för dylik inskränkning. Någon sådan har ej heller blivit vidtagen, varemot vissa andra omläggningar i de näringsstatistiska berättelserna blivit i besparings syfte genomförda av Kollegium i enlighet med Kungl. Maj:ts beslut den 9 november 1928.

Det mest aktuella omorganisationsproblemet inom näringsstatistikens område torde, som förut antytts, vara, huruvida ifråga om handelsstatistiken den hittillsvarande arbetsfördelningen mellan Generaltullstyrelsen och Kommerskollegium skall bibehållas eller om arbetet i sin helhet skall förläggas till det ena eller andra ämbetsverket. Efter övervägande av skilda alternativ ha besparingssakkunniga stannat vid, att det löpande handelsstatistiska arbetet bör liksom hittills till väsentlig del utföras genom Generaltullstyrelsens statistiska avdelning. De ha emellertid hållit före, att inom Kommerskollegium den kvalificerade ordinarie personal, som enligt gällande organisation är avsedd för handelsstatistiken, kunde minskas med en aktuarie. Detta förslag, mot vilket kollegium ej gjort någon invändning, har även upptagits i den kungl. propositionen.

Medan Kommerskollegium ursprungligen varit ett förvaltande och utredande verk, som efter hand tillagts allt mer betydelsefulla statistiska uppgifter, tillkom *Socialstyrelsen* närmast för fullgörande av vissa statistiska arbetsuppgifter, ehuru dessa efter hand kompletterats med administrativa sysslor av betydande räckvidd. När Kommerskollegii avdelning för arbetsstatistik organiserades omkring sekelskiftet, låg dess huvuduppgift i åstadkommandet av socialstatistiska industrimonografier, vilkas väsentliga innehåll utgjordes av en lönestatistik, som i enlighet med dåtidens uppfattning fattades mycket vidsträckt och jämväl inbegrep uppgifter om arbetarnas bostäder och kostnaderna för deras uppehälle m. m. Även sedan lönestatistiken, levnadskostnadsstatistiken och bostadsstatistiken efter hand utvecklats till särskilda forskningsgrenar med egna undersökningsmetoder och delvis fortlöpande redovisning, hava specialundersökningarna till väsentlig del bibehållit sin dominerande ställning inom det sociala utredningsväsendet i vårt land. I mån av det sociala kartläggningsarbetets fortskridande ha emellertid dessa undersökningar så småningom omvandlats från mera allsidiga utredningar av förhållandena inom en hel näringsgren eller arbetargrupp till på vissa spörsmål speciellt inriktade undersökningar, vare sig nu dessa avse att fastställa verkningarna av lagar eller åtgärder av social natur eller att utröna förutsättningarna för ett eventuellt ingripande från statens sida inom ett visst samhällsområde.

För anordnande av dylika undersökningar på ett sakkunnigt och tillika ekonomiskt sätt erfordras särskilt utbildad och tränad personal, såväl i ledande som i biträdande ställning. När Socialstyrelsen fr. o. m. 1913 organiserades som ett eget ämbetsverk, ansågs emellertid hela det statistiska arbetet kunna sammanföras i en enda byrå, vilken sålunda hade att svara för, förutom nyssnämnda forskningsarbete, hela den omfattande fortlöpande redovisningen av arbetsmarknadens olika faktorer — arbetstillgång, arbetslöshet, arbetsförmedling, arbetsinställelser, kollektivavtal etc. — ävensom att ombesörja redigeringen av Sociala meddelanden. Detta visade sig omedelbart vara ett väl stort arbetsområde för en byråchef, och redan påföljande år upprättades inom Socialstyrelsen en särskild avdelning för socialstatistiska specialundersökningar. Denna uppgick år 1919 i styrelsens då upprättade femte byrå, som

dock därutöver tillades åtskilliga andra arbetsuppgifter, bl. a. att utföra den på riksdagens initiativ år 1911 tillkomna lantarbetarstatistiken samt den på föranledande av finansminister F. V. Thorsson år 1918 upplagda årliga lönestatistiken för industri, handel och samfärdsel.

Tidsförhållandena medförde samtidigt en nybildning, i det år 1919 tillkom en särskild avdelning för pris- och kooperationsstatistik med en adjungerad ledamot som chef. Dennes huvuduppgift blev att ansvara för beräkningarna av dyrtids- och dyrortsindices, vilka hade synnerligen stor icke blott statistisk utan även ekonomisk betydelse, då desamma ju utgjorde en integrerande del icke blott i det statliga lönesystemet utan även i många kommunala och enskilda lönereglementen och kollektivavtal. I den mån prisförhållandena stabiliserades och de rörliga lönetilläggen började inarbetas i de fasta lönerna, minskades avdelningens betydelse ur praktisk synpunkt. När dess chef i dec. 1928 tillträdde annan befattning, inordnades avdelningen i Socialstyrelsens fjärde byrå, där indexberäkningarna t. v. handhavas av en extra förste aktuarie, medan den förutvarande avdelningschefen kvarstår som expert.

Socialstyrelsen är ju i första rummet ett utredande verk, och det inom verket bedrivna statistiska arbetet har i hög grad påverkats därav. Det sociala forskningsarbetet bedrivs i stor utsträckning även efter andra linjer än rent statistiska — t. ex. efter den monografiska metoden med analys av enskilda typiska fall — och arbetskrafterna å de s. k. statistiska byråerna tagas också i avsevärd grad i anspråk för uppgifter av administrativ natur. I viss mån kunna cheferna för dessa byråer betraktas som sociala experter med statistisk skolning, liksom styrelsen även förfogar över experter med juridisk och teknisk träning etc.

Besparings-sakkunnigas utlåtande (av den 30 jan. 1929) ger vid handen, att de haft blicken öppen för berättigandet och betydelsen av den egenartade anordningen av Socialstyrelsens statistiska arbete. De sakkunniga ha uttalat, att efter erfarenheten att döma socialstatistiska utredningsuppdrag ej lära komma att tryta. De ha ej heller föreslagit någon begränsning av den krets av ämnen, som f. n. är föremål för socialstatistisk observation, utan bespa-

ringssträvandena ha, till stor del med fullföljande av tankegångar från 1920 års statistiksakkunniga, gått ut på dels att inskränka eller slopa vissa av Socialstyrelsen utgivna ämbetsberättelser av i huvudsak icke-statistisk natur, dels att bortskära de nominativa tabeller, som ingå i de nuvarande årsredogörelserna för arbetsinställelser, kollektivavtal, kooperativa föreningar m. m. I sitt yttrande över besparingssakkunnigas förslag hade Socialstyrelsen framhållit, att innehållandet av dessa individuitabeller blott skulle medföra en obetydlig besparing i tryckningskostnader, vilken merutgift kunde anses väl uppvägas dels genom det gagn man i den sociala förvaltningen och det sociala arbetet hade av de individuella uppgifterna, dels genom de möjligheter dessas offentliga framläggande erbjödo för en kritisk sovring av materialet. Kungl. Maj:t förordnade emellertid den 9 nov. 1928, att i publikationerna skulle vidtagas i huvudsak de förändringar besparingssakkunniga föreslagit.

I fråga om Socialstyrelsens lönestatistik ha de sakkunniga uttalat, att här liksom på andra håll inom den officiella statistiken torde besparingsarbetet böra bedrivas på sådant sätt, att statistiken beskäres i vad den avser mindre viktiga områden, där densamma på grund av skilda förhållanden blir mindre tillförlitlig eller mindre vägledande, medan bemödandena böra gå ut på, att under iakttagande av god sparsamhet förbättra mera centrala och för det ekonomiska och sociala arbetet inom landet mera betydelsefulla grenar av statistiken. Ur dessa synpunkter ha besparingssakkunniga föreslagit en viss inskränkning av statistiken över jordbrukslönerna, vilka jämväl borde grundas på uppgifter icke såsom hittills från kommunalstämmoordförandena utan från hushållningssällskapens häradsombud eller motsvarande personer. Däremot ha de uttalat sig för, att statistiken rörande de industriella löneförhållandena framdeles bör, i den mån detta låter förena sig med sparsamhets-synpunkterna, utvecklas till en mera representativ och även i övriga avseenden mera tillfredsställande statistik. Vad de sakkunniga sålunda föreslagit, har bifallits av Kungl. Maj:t och åt Socialstyrelsen har uppdragits att verkställa utredning, huruvida och i vad mån den av ämbetsverket för närvarande utarbetade statistiken rörande de industriella arbetslönerna må kunna så utvecklas, att

den inom de olika grenarna av industrien representerar ett större antal företag än för närvarande eller åtminstone ett sådant urval av företag, att materialet blir mera representativt för lönenivån inom vederbörande industribranscher än vad nu är fallet, ävensom ytterligare, i vad mån en något större differentiering mellan olika kategorier av arbetare inom de särskilda branscherna kan genomföras.

Konsekvenserna i personalorganisatoriskt avseende av nu berörda förändringar i socialstatistiken ha dragits i kungl. propositionen n:r 206. Departementschefen uttalar här, att han i likhet med besparingssakkunniga är av den uppfattningen, att någon sammanslagning av Socialstyrelsens båda statistiska byråer icke lämpligen bör äga rum och att det statistiska arbetet å vardera av byråerna är av den omfattning och betydelse, att ledningen av det samma bör omhänderhavas av en ordinarie byråchef. Vad angår personalen i övrigt, ansluter sig departementschefen till de sakkunnigas förslag, att den biträdande personal, som erfordras för styrelsens större socialstatistiska specialundersökningar av tillfällig natur (c:a $\frac{1}{4}$ av femte byråns personal), icke borde erhålla permanent anställning utan anställas särskilt för varje undersökning och avlönas av därför anvisade medel. Denna anordning skulle medföra bl. a. den fördelen, att kostnaderna för varje sådan undersökning låte sig mera exakt beräkna. Socialstyrelsen hade däremot i sitt yttrande över besparingssakkunnigas förslag (den 16 febr. 1929) framhållit, att då dylika specialundersökningar under en lång följd av år haft den omfattning, att icke blott den därför avsedda fast anställda personalen varit fullt sysselsatt utan även extra personal oavbrutet påkallats, det syntes mest rationellt att icke i större utsträckning än redan skett överflytta kontinuerligt förefintliga arbetsuppgifter från en mera tränad fast personal till extra befattningshavare.

7. Det nuvarande läget och önskemål för framtiden.

Redogörelse har nu lämnats för de kungl. propositioner, som ligga på riksdagens bord. Huruvida de till alla delar skola vinna riksdagens bifall må lämnas osagt, ehuru i riksdagskretsar utsik-

terna anses vara goda¹. Visserligen har ett antal ändringsförslag väckts, men de avse i regel bibehållande eller höjd lönegradsplacering av enstaka tjänster och falla alltså utom ramen för denna framställning. Större betydelse ur organisatorisk synpunkt har egentligen blott en motion, nämligen den som av hrr Åkerberg och Thorberg väckts i första kammaren (n:r 264) och i liklydande form även framförts i andra kammaren. Häri hemställes, att riksdagen, med avslag på propositionen om anslag till Statistiska centralbyrån, ville anhålla, att Kungl. Maj:t måtte låta verkställa den i statsrådsprotokollet den 20 maj 1927 (jfr ovan) anbefallda utredningen rörande frågan om centralisation eller decentralisation i förläggningen av det statistiska arbetet och angående spörsmålet om den officiella statistikens överledning och för nästa riksdag framlägga de förslag, vartill utredningen kan föranleda.

I motiveringen uttalas sympatier för samlandet och spridandet från en riksinnrättning av så mycken statistik, som lämpligen där kan centraliseras, vilket borde mynna ut i standardisering och förbättring av statistiken, tillåta sammansläendet av frågeformulär och undersökningar, mera intensiv användning av maskiner och mera ekonomisk sysselsättning av hela personalen samt åstadkommande av en centralinrättning, till vilken allmänheten kunde vända sig för största delen av den statistiska upplysning, som samlas i riket. Då motionärerna icke yrkat avslag på propositionerna om Kommerskollegium och Socialstyrelsen, synas de dock knappast tänkt sig någon mera fullständig centralisering av den officiella statistiken. Vid sådant förhållande förefaller det, som ej heller ett bifall till propositionen om Statistiska centralbyrån borde föregripa den utredning om statistikens överledning, vilken nog flertalet för vår statistik intresserade anse böra komma till stånd under den närmaste framtiden.

I motiveringen riktas även en del anmärkningar mot besparingssakkunnigas utredningsarbete. När de sakkunniga uttalat, att

¹ Propositionerna rörande Statistiska centralbyrån och Kommerskollegium biföllos av 1929 års riksdag. Däremot uppskötts behandlingen av förslaget rörande Socialstyrelsen, vartill huvudanledningen var, att riksdagen önskade utredning om möjligheten att med ämbetsverket införliva den nu Socialdepartementet direkt underställda Fattigvårds- och barnavårdsinspektionen.

det vetenskapliga arbetet vidtager först när stoffet lämnat den officiella statistikens verkstäder, anmärka motionärerna, att vetenskapen måste vara bestämmande alltifrån första spadtaget, framför allt vid de allt oftare förekommande representativa eller, som de i motionen benämnas, företrädareundersökningarna. Detta exempel synes utvisa, att vetenskapligheten här fattas mera formellt, såsom iakttagandet av vissa statistisk-tekniska regler för materialets sovring och bearbetning. Men i så fall föreligger intet motsatsförhållande till besparingssakkunniga, ty de ha velat nå samma mål genom sina krav på skärpta kompetensvillkor för de statistiska synes utvisa, att vetenskapligheten här fattas mera formellt, såsom likabetydande med fri forskning och nybrytning, finnes det visserligen i och för sig ej mycken plats för sådan inom den officiella statistiken, ty dess organisation är tillskuren efter den grundsatsen, att blott sådana arbetsuppgifter skola utföras, som kunna beräknas ge resultat i förhållande till nedlagda kostnader och arbete. Men det kan vetenskapen mera sällan garantera, ty nya landvinningar kunna merendels erövrats först efter mycket experimentarbete, och läropengarna ställa sig särskilt höga inom statistiken med dess behov av talrika medhjälpare och tekniska biträden. Det måste dock medges, att ingen organisation, hur mycket man än kostar på den, i och för sig kan framskapa produktivt vetenskapligt arbete, ty förmågan av sådant är ju i eminent mening en personlig kvalifikation. I den mån verkliga forskarbegävningar framträda inom den officiella statistiken, bör man sträva efter att bereda dem utrymme och arbetsmöjligheter i annan ordning.

I motionen säges vidare, att 1926 års besparingssakkunnigas arbete nu liksom deras föregångares vanligen varit inriktat på nedskärning av verkens utgifter utan vidare hänsynstagande till om dessa verk ens före den avsedda nedskärningen fylla de uppgifter, som de skäligen böra tillgodose. Den redogörelse, som lämnats i det föregående, torde emellertid utvisat, att allt ifrån 1920 års statistiksakkunniga riktpunkten mindre varit beskärning än sovring i betydelsen av vägning mot varandra inom en viss kostnadsram av olika arbetsuppgifter, gamla och nya, mindre och mera betydelsefulla. Men givetvis har den omständigheten, att organisationsarbetet på den officiella statistikens område stått under be-

spåringssträvandenas bann, medfört, att de ur dessa framgångna organisationsförslagen tillmåtts i allra knappaste laget med hänsyn till statistikens föreliggande och förestående arbetsuppgifter. Till en del torde dock detta uppvägas genom dess ökade säkerhet för vad man har att räkna med och därav följande arbetsro, som kan förväntas följa med det årtiondelånga ovisshets- och vakanstillståndets avveckling, därest det nu föreliggande förslaget antages av årets riksdag. Svävande omorganisationsplaner i begränsningens tecken måste ju hos ämbetsverkens personal, högre som lägre, framkalla oro och spänning, som alltid blir till skada för tjänstens behöriga skötsel.

Otvivelaktigt erfordras arbetslugn och arbetslust, om de statistiska verken skola på ett tillfredsställande sätt kunna bemästra de stora arbetsuppgifter, som nu ligga framför dem. Statistiska centralbyrån har i främsta rummet att planlägga 1930 års folkräkning på ett sätt, som inom ramen av god sparsamhet tillgodoser de många olika krav, som från skilda håll förts fram med avseende på denna nationalinventering. Verket torde väl även böra få tillfälle att framlägga den plan till en allmän finansstatistik, vilken det, som förut nämnts, erbjudit sig att utarbeta, ty det synes väl knappast önskvärt, att denna viktiga gren av den ekonomiska statistiken skall hållas tillbaka i en tid, då eljest över allt de praktisk-ekonomiska synpunkterna sitta i högsätet. Kommerskollegium har en liknande uppgift i den stora företagsräkning, varom verket nyligen avgivit förslag till Kungl. Maj:t. Därigenom skulle ju fyllas den betydande lucka i vår kunskap om Sveriges ekonomiska struktur, som ligger däri, att vi nu äro praktiskt sett utan detaljerad kännedom om hela denna massa av företag inom småindustri och hantverk, handel och samfärdsel, vilka fått allt större betydelse i en tid, då den rationaliserade storindustrien blott i minskad grad kan upptaga landets befolkningstillskott. Och vad angår Socialstyrelsen, har verket genom besparingssakkunnigas initiativ ställts inför den vanskliga uppgiften att åstadkomma en utvidgad och fördjupad lönestatistik, som på en gång tillfredsställer det praktiska behovet och sparsamhetens fordringar.

Men dessa statistiska ämbetsverk ha ej blott sina enskilda bekymmer utan även gemensamma, vilka de även dela med de när-

mare tjugo andra verk och myndigheter, som jämväl ha ett visst ansvar för Sveriges officiella statistik. Det är den allmänna frågan om en sammanhållande, direktivgivande och övervakande uppsiktsinstitution för hela den officiella statistiken, vilken visserligen undanskjutits i det nu framlagda organisationsförslaget men därför ej mist sin aktualitet. I sitt yttrande över besparingskommitténs förslag har, som förut nämnts, Statistiska centralbyrån uttalat, att det föreliggande förslaget till arbetsuppgifter och organisation för de tre stora statistikverken synes väl ägnat att lägga en god grund för vidare dryftande av frågan om en ev. statistisk överledningsorganiserande i lämplig och effektiv form. Det torde ej vara lämpligt att i detta sammanhang ingå på en dylik diskussion. När jag icke desto mindre tillåter mig att anföra några synpunkter, sker det närmast, emedan jag på det sättet får tillfälle att sammanfatta en del av de tankar och iakttagelser, som framförts i det föregående.

Den svenska statistiken har av ålder åtnjutit ett gott anseende och torde så göra än i dag. Särskilt synes man uppskatta dess sakliga vederhäftighet i alla detaljer. Otvivelaktigt beror detta till väsentlig del på statistikens nära gemenskap med förvaltningen på vederbörande områden. Men med decentralisationen har även följt en betydande ojämnhet, som framträder däri, att medan vissa statistikgrenar torde stå på höjden av vad som överhuvud presteras, måste andra betecknas som i ganska hög grad försummade och efterblivna. För att lyfta dem upp på ett högre plan skulle nog i många fall erfordras en sakkunnig och inflytelserik institution utom och över resp. verk.

Att statistiken i våra dagar utan eller med endast ringa ökning av arbetskrafterna förmår behärska och bearbeta ett ofta mångdubbelt större primärmaterial än för ett eller ett par årtionden sedan, beror i huvudsak på två omständigheter, nämligen dels en rationellare och särskilt till arbetsfördelningens princip mera hänsynstagande anordning av det manuella arbetet och speciellt granskningen av primärmaterialet, dels ett allt större utnyttjande av arbetsbesparande maskiner. Tyvärr har den svenska statistikens starkt decentraliserade förläggning dragit relativt snäva gränser för användningen av de modernaste och effektivaste av dessa statistik-

maskiner, nämligen de helautomatiska sorterings- och tabelleringsmaskinerna av Holleriths och Powers' system. På grund av den höga kostnaden torde dessa merendels blott kunna med full ekonomisk fördel utnyttjas av sådana statistikgrenar, som röra sig med ett mycket stort primärmaterial, såsom folkräkningen samt befolkningsrörelse-, järnvägs- och kanske även tullstatistiken. I princip föreligga dock, särskilt i ett land med en relativt hög lönenivå som vårt, inga hinder att vidare utsträcka detta ekonomiska arbetssätt till åtskilliga andra statistikgrenar, om de för detta syfte kunna sammanföras till större enheter. För några år sedan erinrade dr O. A. Åkesson i Statsvetenskaplig tidskrift¹ om den privata »statistikbyrå», som på initiativ av vissa livförsäkringsbolag upprättats i sådant syfte och att detta måhända vore ett efterföljansvärt exempel för statistikverken. Kanske skulle en dylik halvstatlig maskincentral vara något att reflektera på, i synnerhet som en sådan skulle ha större frihet att tillämpa andra och för denna speciella arbetsuppgift lämpligare och effektivare anställnings- och avlöningsformer än de för statsverken gällande. Men en dylik central skulle för visso kräva en styrelse, och dennas uppgifter kunde bli delikata nog, såsom t. ex. när det gällde att ge förtur åt det ena av ett par verk, som samtidigt ville ha sitt material bearbetat.

Vad slutligen personfrågan beträffar, har otvivelaktigt den svenska statistiken genom sin nära gemenskap med administrationen dragit till sig förmågor, som knappast skulle reflekterat på anställning i ett renodlat statistiskt verk. Denna förbindelse har också möjliggjort för statistiker att avancera inom den högre administrationen och tillföra statsförvaltningen en realkunskap och ett realitetssinne, som utgjort ett värdefullt komplement till den mera formellt-juridiska syn på förvaltningens mål och uppgifter, vilken merendels utmärker det flertal högre ämbetsmän, som rekryterats från nedre justitierevisionen och hovrätterna. Emellertid medför statistikens inlemmande i förvaltningen alltid en viss fara för, att av de båda egenskaper, som tillhoppa göra en god statistiker, nämligen realkunskaper på resp. samhällsområde och insikter i den statistiska vetenskapen — eller åtminstone konsten —, den förra kvali-

¹ Årg. 1927, häft. 5.

teten värdesättes högre än den senare, framför allt, då de bestämmande själva äro personer utan statistisk utbildning. Såsom korrektiv häremot vore det önskvärt att ha tillgång till ett slags statistisk befodringskommission. Denna borde även ha till uppgift att söka mildra de olikformigheter i befodringshänseende, som tillfälligheternas spel plägar framkalla i de relativt små statistiska avdelningarna, ävensom genom ett lämpligt passagesystem råda bot på den alltför utpräglade och framför allt alltför tidiga specialiseringen bland de statistiska tjänstemännen — en ensidighet i utbildningen, som Statistiska föreningen sökt efter förmåga motverka.

Vad nu anförts talar otvivelaktigt om icke för centralisation så dock för effektivare koordination och Kooperation inom den svenska statistiken, i första rummet den statliga, där det närmast gäller att skapa lämpliga former för den faktiska samverkan, som redan nu äger rum mellan de ledande tjänstemännen inom olika branscher. Men så vitt möjligt bör samarbetet efter hand utsträckas till att omfatta även storstädernas och de stora enskilda organisationernas statistik. Angående formerna för den åsyftade samverkan skall här intet annat uttalande göras än en hänvisning till de förslag, som i detta avseende framställts under det senaste årtiondet och för vilka förut redogjorts.

Dessa förslag synas tillhöra tvenne huvudtyper. Den ena utmärkes av att man i huvudsak vill nöja sig med en överledning med uteslutande formella befogenheter, d. v. s. att, såsom den nuvarande men sedan år 1924 ej sammankallade Statistiska tabellkommissionen borde göra, vaka över det statistiska tryckets yttre anordning o. d. Den andra riktningen vill däremot ge den övervakande institutionen ett visst inflytande även på statistikens innehåll och omfattning och kräver därför upprättandet av en institution med häremot svarande större befogenheter och bättre arbetskrafter. Givetvis behöver man ej som 1920 års statistiksakkunniga föreslog, utrusta denna överledning med en beslutanderätt, som nog passar rätt illa i den svenska förvaltningsorganisationen med dess självständiga och självverksamma ämbetsverk. Erfarenheten från det senaste årtiondets besparingsarbete synes visa, att man kommer ganska långt på övertygelsens och samförståndets väg. Och

är den så i något fall ej framkomlig, återstår alltid Kungl. Maj:t, som ju anses förfoga över en högre grad av vishet.

Om jag till sist skullé anföra en något kättersk tanke, särskilt vanvördig i en framställning, som helt rört sig om organisationsproblem, så går den ut på, att när allt kommer omkring den yttre formen är av mindre betydelse än de personligheter, som därinom skola leva och verka. Icke blott i det enskilda näringslivet utan även inom den offentliga förvaltningen torde det gälla, att det är den personliga förmågan och insatsen, varpå det i sista hand kommer an.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

Professor Bircks "Trin"-teori.

Professor Birck har i ett nyligen utkommet arbete¹ givit en intressant, om än måhända i vissa avseenden något överdrivet kritisk skildring av det moderna samhällets struktur. Skildringen av storföretagens bildande och organisation, deras högt utbildade teknik o. s. v. har säkerligen stort värde för den europeiska nationalekonomien, för vilken arbetet lär komma att göras tillgängligt genom utgivning på engelska och tyska. Relativt föga har man nämligen på denna sidan Atlanten intresserat sig för produktionslivet i hela dess moderna gestaltning och i hela dess bredd.

Undersökningen av det moderna ekonomiska livets egenarter har fört professor Birck till att kritisera den ekonomiska teorien, speciellt kapitalläran. De talrika avvikelser från de ekonomiska lagarna, som han stött på vid undersökning av de faktiska förhållandena, ha föranlett honom att övergiva sin tidigare gränsnytte-teoretiska ståndpunkt och gjort honom till en skoningslös kritiker av de äldre nationalekonomernas resultat.

Kritiken mot gränsproduktivitetsläran, som i det omkring 1100 sidor omfattande arbetet tilldrar sig en särskild uppmärksamhet, riktar sig dels mot uppställandet av själva begreppet gränsproduktivitet, dels mot överensstämmelsen mellan produktionsfaktorernas gränsproduktiviteter och deras andelar av produktionsresultatet. Professor Birck påvisar, att begreppet gränsproduktivitet i flera fall blir mångtydigt. Därmed är ju dock icke bevisat, att icke något av de begrepp, som gränsproduktiviteten följaktligen bör upplösas i, kan användas av den ekonomiska vetenskapen.

Professor Bircks andra invändning mot gränsproduktivitetsläran är, att överensstämmelse saknas mellan gränsproduktivitet och lön, på grund av att det finns möjlighet till inkomst utan produktiva insatser. Då dessa inkomster väntas bli varaktiga, kapitaliseras de, och på så sätt uppstår vid sidan av realkapitalet ett större privatkapital, som dels består av de materiella godenas »bytesvärden» dels av kapitaliserade rättigheter, monopol o. s. v.

¹ L. V. Birck: *Den økonomiske virksomhed, produktionsprocessens organisation, forløb og midler under højkapitalismen (1927—1929)*. — Häfte 1—11; pris Kr. 33: — (G. E. C. Gads forlag, Köpenhamn).

Såvitt denna invändning riktar sig mot fördelningsläran, är den naturligtvis riktig. Visserligen överskattar professor Birck kanske något dessa icke-produktiva inkomster, då han påstår, att de utgöra över hälften av samhällets hela inkomst, men hans över-skattning beror snarare på den originella kollektiva värdesynpunkt, som han anlägger på produktionen, än på felaktig kalkylering. Till inkomsterna av monopol, patent m. m. lägger han sålunda den naturliga lönen och räntan vid framställning av lyxartiklar och andra socialt måhända oviktiga ting, som emellertid faktiskt motsvaras av lika stort behov och lika stor efterfrågan som nödvändighetsvaror. Att en mycket stor del av inkomstsommen i samhället icke är lön för produktiva insatser, är dock otvivelaktigt riktigt. Men fördelningen är en sak, och produktionens organisation är en annan. En hel del av de icke-produktiva inkomstkällorna ha ytterst ringa betydelse för produktionsfaktorernas användning och produktionens övriga former. Som exempel kan två av professor Bircks egna tjäna, nämligen mannen, som har lov att taga upp avgifter på en bro, eller en sakkörare, som har monopol på sin verksamhet. Många avgifter, som tagas upp mitt i produktionsprocesserna, ha samma karaktär. Troligt är, att det huvudsakliga inflytandet från inkomsterna av rättigheter och monopol är relativt obetydliga förskjutningar uti de i olika tillverkningar använda mängderna jord, arbete och kapital och naturligtvis någon minskning i den produktivt insatta arbetsmängden.

För att motivera förkastandet av gränsproduktivitetläran ford-ras icke endast påvisande av, att den icke ger en uttömmande förklaring av alla faktiska inkomster — det har varit känt länge, och det ha för resten gränsproduktivitetsteoretikerna icke givit sig ut för att kunna — utan därjämte måste bevisas, att den varken lämpar sig som grundval för en mera noggrann undersökning av produktion och fördelning eller kan tjänstgöra som arbetshypotes för bestämmandet av produktionens former. Gränsproduktivitetläran har aldrig varit något annat än en första approximation, och som sådan torde den vara oanfäktbar.

Professor Birck riktar en tredje invändning mot gränsproduktivitetläran och de gängse värdeteorierna, för att dessa icke ta hänsyn till de dynamiska förändringarna. Enligt hans uppfattning är den antagna överensstämmelsen mellan kostnad och resultat vid produktion oriktig, på grund av att de båda räknas vid olika tidpunkter, och mellan dessa ske betydande förändringar, som förhindra jämförelse. Vad speciellt kapitalet angår, så har professor Bircks resonemang lett honom till att förkasta sambandet mellan kapitalets värde och de arbetsinvesteringars, som skapat kapitalet, i den mån det förefinnes betydlig tidsskillnad mellan den existerande kapitalstocken och presterandet av det i densamma immanenta arbetet. Även denna invändning är i princip riktig — värdet, såväl det reala (enligt professor Bircks etiska betraktelse-sätt; sociala) som privata, av de kapitalbildande insatserna, av det

färdiga kapitalet och av det slutliga resultatet äro icke fullständigt lika. Men att, såsom professor Birck gör, hänföra nutidsvärdena till framtiden och nutiden själv och bestämt avskära förbindelserna med »fortiden», är felaktigt, åtminstone ur praktisk synpunkt. Det är ju icke framtidens verkliga resultat, som bestämmer nutidsvärdena, utan förväntningarna om framtida resultat. Det uppstår därför också nödvändigtvis en de svikna eller övermåttan uppfyllda förväntningarnas diskrepans. Men å andra sidan tillhör nutiden »fortidens» framtid. De, vid investeringarna av arbetskraft och kapitaldisposition, gjorda beräkningarna angående nutidsvärdena avvika på samma sätt från nutidens verkliga, som framtidens från nutidens förväntningar. Det finns knappast något skäl, varför de ena avvikelserna skulle vara större än de andra, genomsnittligt beräknat. Inget skäl finnes sålunda att taga mindre hänsyn till »fortidsvärdena» än till framtidsvärdena vid *teoretiska* icke-kausalistiska värdebestämningar.

Professor Bircks kritik riktar sig speciellt mot Böhm-Bawerks kapitalteori, ehuru den indirekt träffar flertalet av 1800-talets teoretiker, som forskat inom produktions- och fördelningsläran. Orsaken, till att Böhm-Bawerk så gott som ensam gjorts till föremålet för professor Bircks angrepp på den teoretiska nationalökonomien, torde vara, att Böhm-Bawerk i sin abstrakta framställning av kapitalets natur icke exakt och samlat angivit förutsättningarna, för att inga avvikelser från hans lagar skulle förefinnas i verkligheten. Detta gör, att man vid en ytlig genomläsning av hans skrifter icke blir klar över, om han känner till dessa avvikelser eller ej. Mycket av kritiken mot Böhm-Bawerks arbeten kan föras tillbaka till denna brist, som dock endast är skenbar. För att klargöra på vilken basis professor Bircks kritik mot Böhm-Bawerks kapitalteori vilar, är det enklast att schematiskt framställa Böhm-Bawerks idealiserande förutsättningar. De äro följande:

- 1) den årligen presterade arbetsmängden en summa av lika stora och likadana enheter (ej strängt nödvändig);
- 2) en för olika arbetsmängder likformig produktionskala d. v. s. att totalprodukten är vid alla samhällets tillverkningar = arbetsmängden \times en öfver hela samhället lika funktion av väntetiden, innan resultatet utmognar (arbetsmängden insättes kontinuerligt öfver hela väntetiden);
- 3) kapitalränta och arbetslön samhällets enda inkomstkällor;
- 4) varje arbetare och kapitalist strävar både som producent och konsument efter största möjliga nytta för egen del och vet, hur han skall kunna uppnå den;
- 5) fri konkurrens mellan arbetarna och kapitalisterna inbördes;
- 6) friktionsverkningarna efter förändringar av de totala mängderna av kapital och arbete begränsade till korta perioder.

Böhm-Bawerk grundar sin bestämning av kapitalmängdens storlek och dess betydelse som subsistensfond på dessa förutsätt-

ningar och på påvisandet av, att det finns möjlighet att vinna större produktionsresultat genom användande av mera tidskrävande produktionsomvägar. Kapitalmängden blir under de givna förutsättningarna produkten av det insatta arbetet och genomsnittliga väntetiden, innan resultatet av arbetet mognar ut. Kapitalmängden, eventuellt förstärkt med förråd av konsumtionsmedel, bestämmer å andra sidan gränsen för de, vid nutida investeringar, valda väntetiderna enligt samma formel.

Böhm-Bawerks ränteförklaring innehåller däremot knappast något idealiserande moment, och därför kan en kritik av densamma endast vara riktig, om den är rent metodologisk.

Professor Bircks kritik riktar sig å ena sidan mot diskrepansen mellan Böhm-Bawerks samhälle och det verkliga, vilket Birck finner väsentligen baserat på monopolism och dynamiska förändringar. Dessa allmänna invändningar ha redan behandlats.

Professor Birck anmärker vidare på att Böhm-Bawerk icke tar någon hänsyn till jordens produkttillskott och jordräntan, samt på att han låter kapitalräntan inkluderas i produktivitetsskalan, men icke desto mindre bestämmer räntans höjd med användning av densamma. Den första invändningen har Wicksell långt förut uppställt och själv bemött genom att påvisa, hur jorden utan avsevärdare fel kan sättas synonym med arbetet i kapitalekvationerna och kapitalet, såsom han definierar det, antagas bestå av såväl förskotterad arbetslön som förskotterad jordränta. Den andra svårigheten, som Wicksell kringgått genom antagandet att investeringarna och utmognandet, var för sig, ske vid samma tidpunkt, har Åkerman däremot löst på matematisk väg. Bägge grunda sin framställning på Böhm-Bawerks.

Den del av Böhm-Bawerks teori, som rönt mest motstånd, är det, åtminstone formellt, grundläggande teoremet om de tidsförväntade produktionsomvägarnas större resultat. Mot denna sats riktar också Birck den skarpaste kritiken. Birck förnekar, att det överhuvudtaget finnes någon relation mellan produktionstid och produktionsresultat. Han motiverar detta med, att det endast är naturkrafterna och det mänskliga arbetet som äro produktiva. Tiden är icke produktiv, den är ett dynamiskt fenomen (ett ofta upprepat citat av Schumpeter)¹.

Det är tydligt att det föreligger en ganska stor begreppsförvirring inom detta område av den nationalekonomiska diskussionen. Först och främst sammanblandas två betydelse av ordet tiden, nämligen tiden i abstrakt mening, »fjärde dimensionen», och de speciella konkreta tidsperioder, som här avses (produktionstider eller väntetider). Schumpeter menar förmodligen, att dessa sistnämnda ingå i det dynamiska sammanhanget i det moderna samhället. Professor Birck riktar sin principiellt riktiga kritik mot, att

¹ Schumpeter har numera helt uppgivit sin kritik mot Böhm-Bawerk (se *Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart* I). Professor Bircks citat förefaller därför ganska antikverat.

den abstrakta tiden är produktiv (något som Böhm-Bawerk aldrig avsett), men förbiser dock, att den »abstrakta» tidens begrepp är inneslutet i så väl begreppet naturkraft som begreppet mänsklig arbetskraft.

Frågan är följande: Om företagare sättas i stånd att öka produktionstiderna och därmed väntetidernas längd utan annan förändring, men med fritt val av de nya produktionsmetoderna inom den kända teknikens område, erhålles då i sinom tid någon ökning av produktionsresultatet på grund av denna större förmåga att vänta?

Kan det behov efter väntande, som, enligt vad den praktiska erfarenheten visar, finnes åtminstone på några håll i samhället, obegränsat tillfredsställas? Trots alla konjunktursvängningar finns det en tendens att upprätthålla levnadsstandarden med lika årlig behovstillfredsställelse, som hindrar det obegränsade väntandet. Och å andra sidan kunna icke ens Böhm-Bawerks argaste motståndare förneka, att lika visst, som vi icke ha de bästa tänkbara organisationsförhållanden inom produktionen och handeln, eller allmän kännedom om de bästa produktionsmetoderna o. s. v., så finnes det därjämte också gränser som hindra utsträckandet av produktionstiderna till optimum i varje särskild produktionsgren, gränser som bero på motståndet mot minskningen av nutidens behovstillfredsställelse till förmån för framtidens. Det existerar en knapphet på väntande, på underhållsmedel som utmognar under den närmaste tiden, en knapphet, som icke kan vara alltför olika i olika produktionsgrenar på grund av kapitalets rörlighet och kapitalisternas strävan att uppnå största möjliga vinst. Men, finns det en sådan knapphet på väntande, måste ju ökad förmåga att vänta, att förlänga produktions- och utmognadstiderna leda till ökat produktionsresultat.

Men med en faktors produktivitet menas å andra sidan faktorns egenskap att öka produktionsresultatet, när större mängd av faktorn ställes till producenternas förfogande. Att vänteförmåga och väntetid ha denna egenskap följer ju omedelbart av att det i samhället existerar knapphet på väntande. Detta sätt att bemöta kritiken mot de tidstagande omvägarnas produktivitet innebär ju visserligen ett upp- och nervändande av Böhm-Bawerks egen bevisföring, men den riktning i vilken bevisningen går är i detta fall fullt formell, på grund av att det är själva sammanhanget, som det gäller att komma åt.

Professor Bircks kritik av Böhm-Bawerks tre räntegrunder behöves knappast behandlas. Forskarna tycks numera börja enas om att föra tillbaka de olika ränteteorier till de ursprungliga abstinens- och produktivitetsteorierna eller kombinationer av dessa bägge. Fattar man dessa teorier som gränsekvationer, så äro de fullt användbara ännu i dag. Böhm-Bawerks kombinationsteori har den numera allmänt erkända förtjänsten att den är den mest allmänna och grundligast genomtänkta.

Professor Bircks främsta positiva teoretiska insats torde vara »Trin»-teorin, en i sitt slag tämligen enastående bestämning av realkapitalets mängd och roll i det nutida samhället.

Han utgår därvid — liksom Böhm-Bawerk — från en redskapslös produktion och påvisar att resultatet av denna i allmänhet ökas vid, vad han i detta sammanhang kallar för »Trinindskyddning», nämligen införandet av en omvägsprocess jämte arbetsdelning. För att denna sats skall vara riktig fordras det emellertid en viss organisation och en viss mentalitet bland arbetarna.

Om produktionens varu- eller arbetscirkulationer skola indelas i avsnitt, »Trin», kan man välja många olika indelningsgrunder. Professor Birck tycks ha valt att kombinera en hel rad indelningsgrunder, under det idealiserande antagandet att de ge samma resultat. Man finner begreppet »Trin» använt i följande betydelse i hans arbete:

- 1) arbetarna, som efter varandra bearbeta varan eller, med andra ord, utöka de i varan kombinerade arbetsinsköten med ännu ett;
- 2) maskinerna, som efter varandra bearbeta varuembryot och därvid tillsläppa slitning, d. v. s. delar av äldre arbetsinskött (vid maskintillverkningen insatta) till dem, som redan äro kombinerade i varan;
- 3) delprocesserna, som varuembryot genomgår inuti maskinerna;
- 4) växlingarna i varans form, konsistens o. s. v.;
- 5) driftsenheterna, som varan passerar;
- 6) de olika varucirkulationer, som arbetsinsköttet genomlöper, t. ex. första »Trin», råvaran av vilken en maskin göres och den färdiga maskinen såväl som alla mellanprodukter; andra »Trin», en ny råvara, som framställs med hjälp av maskinen, och som i färdigt skick användes till någon del av en fabriksbyggnad; tredje de i fabriken producerade varorna;
- 7) de efter varandra följande ägarna till varan och arbetsinsköten.

Professor Birck tycks hava fäst mest avseende vid 4, men denna indelningsgrund har det felet, att den godtyckligt tillåter en o begränsad indelning av produktionsprocessen, på grund av att varorna under flera faser av densamma förändra form eller konsistens i varje ögonblick.

Liksom för Böhm-Bawerks bestämning av kapitalmängden, måste också för Bircks en hel rad förutsättningar införas. Själv uppräknar han följande:

- 1) en delvis redskapslös arbetsmetod;
- 2) samma arbetsinskött i varje trin;
- 3) varje trin tager en dag.

Man saknar därvid förutsättningarna: samma »Trin»-tal i hela företagets, industriens eller samhällets produktion, vilketdera är föremål för undersökningen; vidare arbetets homogenitet, an-

talet företag på varje trin o. s. v. För att Böhm-Bawerks bestämning av kapitalmängden skall vara giltig, behöves strängt taget endast de tre första av de ovannämnda (se början på denna recension) — en ganska betydande skillnad! Bägge bestämningarna giva endast arbets-realvärdena, icke de faktiska värdena. Professor Bircks teori har dock endast giltighet, när de under en viss produktionsprocess använda redskapen tillverkas och omedelbart förbrukas i samma process.

Professor Birck antager, att antalet arbetsdagar per »Trin» är n , »Trin»-antalet är t , och tiden, varan befinner sig i varje trin = en dag.

Produktionen sker i överensstämmelse med verkligheten simultant-successivt (som Birck uttrycker det). Detta betyder att företagen, som lämnat ifrån sig halvfabrikat, läggas icke ned för att vänta på att slutprodukterna bli färdiga hos de efterföljande företagen, utan sätta omedelbart i gång med att bearbeta nya råvaror eller halvfabrikat. En oavbruten ström av råvaror, halvfabrikat och färdiga varor genomgår följaktligen samhället och i varje ögonblick finnas varor av alla möjliga färdighetsgrader tillstädes i produktionsprocessen. Professor Birck tycks emellertid icke ha fullt förstått att det finns varor av olika färdighetsgrad icke endast inom samhället eller den speciella industrien utan även inom samma »Trin».

Professor Birck får kapitalmängden i »Trin I» till n , i »Trin II» till $2n$, i »Trin III» till $3n$, o. s. v., den ökas allt efter som mer arbete är använt på halvfabrikaten och »utlösandet» av dem blir »dyrare» för producenterna. Den totala kapitalmängden får professor Birck sålunda till

$$\frac{nt(1+n)}{2}$$

Förvånande nog är detta uttryck nästan precis detsamma som Böhm-Bawerks formel: arbetareantalet \times hälften av det första arbetsinskottets utmognadstid. Antalet arbetare blir, vid full sysselsättning för arbetarna, n dividerat med tiden för varje »Trin» (1 dag). Väntetiden, sedan det första arbetsinskottet insatts, blir t

dagar och hela kapitalmängden $\frac{nt^2}{2}$. Varför professor Birck har faktorn $t + 1$ i stället för t skall senare förklaras — i det anförda exemplet är det ju av ringa betydelse, eftersom en »Trintid» av en dag förutsätter ett mycket stort »Trinantal» baserat på en mycket vid »Trin»-definition.

Det är ju icke heller underligt, om resultatet blir detsamma när man, som professor Birck, sätter tiden proportionell mot »Trinantalet». Vare sig »Trin»-teorien eller tidsteorien är riktig, måste man alltid få överensstämmelse mellan bägge under en dylik förutsättning. För att bägge teoriernas bärvidder skola kunna jämföras, måste man upphäva proportionaliteten, genom att låta tids längden av de olika »Trinen» variera.

Antag till exempel, att ett av »Trinen» varar två dagar i stället för en. Då räcker den förut existerande kapitalstocken i »Trinet» endast till för att utlösa den varumängd, som strömmar in den första dagen — denna mängd är ju fortfarande lika stor — och de, den andra dagen, från föregående »Trin» kommande varorna hopas på detta ställe i produktionsprocessen utan att komma till användning. Skall hela den framströmmande varumängden bearbetas, och det är ju det enda rimliga, måste »Trinets» bearbetningsförmåga fördubblas, antingen genom att företagets antal fördubblas, eller genom att företagets inre struktur ändras, så att de kunna ta emot dubbelt så mycket som förr. Förblir arbetsintensiteten konstant, måste man hur man än bär sig åt begagna en dubbelt så stor kapitalmängd. På samma sätt måste kapitalmängden fördubblas, om »Trinet» är en delprocess inom ett företag, ehuru utlösandet därvid är fullkomligt fiktivt — företagets kapital är dock bundet i varorna till ett motsvarande belopp, som om varorna försålts vid varje övergång från ett »Trin» till ett annat.

Om en av »Trin»-tiderna varit tre gånger så stor som de övriga, hade kapitalet måst vara tre gånger så stort i detta »Trin» som i det ursprungliga fallet o. s. v. Man kommer på denna väg till den allmängiltiga satsen, att kapitalmängden i ett visst »Trin» är proportionell mot den tid, varustyckena tillbringa i »Trinet» (under de givna förutsättningarna). Birck säger själv, »jo kortere Varen er i hvert Trin, des mindre bliver Fondens Bundflade og des mindre Kapitalen». Det förefaller emellertid, som om han inte tänkt på att tillämpa detta på »Trinen» i samma process, och därigenom på hela kapitalmängden, när »Trin»-tiderna växla.

Redan detta antyder ju, att tidsteorien ger ett allmännare uttryck för kapitalets storlek än »Trin»-teorien, men för att direkt kunna demonstrera detsamma, måste man bestämma, hur den totala kapitalmängden förhåller sig, då »Trinen» väljes olika långa.

Antag att trinen I, II, III, . . . t äro avsnitt ur produktionsprocessen med en längd av resp. $T_1, T_2, T_3, \dots T_t$ dagar.

För arbetsinskottens fördelning på trinen finnes två huvudmöjligheter. Antingen äro arbetsinskotten proportionella mot tidsavsnittens längder, eller äro de desamma för varje »Trin» oberoende av »Trin»-tidernas olikformighet. I det förra fallet äro arbetarna flera i de »Trin», som varorna stanna längre i, än i de övriga. I verkligheten beror det på, hur man väljer »Trinens» definition, om man bör använda det första antagandet eller en kombination av bägge. Men för att vinna fullständig klarhet och säkerhet, kan man enklast undersöka bägge huvudmöjligheterna var för sig.

A. Arbetsinskotten per trin proportionella mot »Trintiden».

»Trintalet»	Arbetsinskottet i »Trinet»	Kapitalmängden i »Trinet»
I	nT_1	nT_1^2
II	nT_2	$n(T_1T_2 + T_2^2)$
III	nT_3	$n(T_1T_3 + T_2T_3 + T_3^2)$
⋮	⋮	⋮
t	nT_t	$n(T_1T_t + T_2T_t + \dots + T_{t-1}T_t + T_t^2)$
Summa	$n(T_1 + T_2 + T_3 + \dots + T_t) = nT$	$n \frac{(T_1 + T_2 + T_3 + \dots + T_t)^2}{2} + n \frac{T_1^2 + T_2^2 + \dots + T_t^2}{2}$

n är här liksom förut arbetsinskottet i ett »endagstrin».
 Totala kapitalmängden vid tvåtrinsproduktion $= n(T_1^2 + T_1T_2 + T_2^2) = n \cdot \frac{(T_1 + T_2)^2}{2} + n \cdot \frac{T_1^2 + T_2^2}{2}$.

Totala kapitalmängden vid tretrinsproduktion $= n \cdot \frac{(T_1 + T_2 + T_3)^2}{2} + n \cdot \frac{T_1^2 + T_2^2 + T_3^2}{2}$.

Totala kapitalmängden vid t -trinsproduktion $= n \cdot \frac{(T_1 + T_2 + \dots + T_t)^2}{2} + n \cdot \frac{T_1^2 + T_2^2 + \dots + T_t^2}{2}$.

Nu är summan av trintiderna = hela produktionsprocessens längd (T), eftersom produktionen försiggår simultan-successivt, och i den första termen återfinner man, om man insätter T och använder sig av att hela samhällets arbetareantal är nT , det Böhm-Bawerkska uttrycket, arbetareantalet \times halva väntetiden för det första arbetsinskottet. Den andra termen blir mindre ju fler trin produktionsprocessen är uppdelad i.

Gäller för en dylik trindelad produktion Böhm-Bawerks huvudsats, att kapitalmängden är arbetareantalet \times den genomsnittliga väntetiden för de insatta arbetsinskott, vars resultat ännu icke utmognat? Det är lätt att övertyga sig därom genom att bestämma den genomsnittliga väntetiden för varje »Trins» arbetstillskott för sig och multiplicera detta uttryck med arbetsinskottet ifråga. Är Böhm-Bawerks sats giltig under de givna förutsättningarna, skall summan av de så erhållna produkterna ge den totala kapitalmängden. Gör man denna beräkning, finner man, att satsens giltighet beror på, om man bestämmer arbetsinskottens genomsnittliga utmognadstid från »Trinens» början eller från deras mitt. I förra fallet får man

hela det ovanstående uttrycket. I senare fallet får man endast den första termen. Förklaringen till detta skall lämnas längre fram.

B. Arbetsinskotten per trin konstanta.

Trintalet	Trintiden	Kapitalmängden i trinet
I	T_1	nT_1
II	T_2	$2nT_2$
III	T_3	$3nT_3$
⋮	⋮	⋮
t	T_t	tnT_t
Summa	$T_1 + T_2 + T_3 \dots = T$	$nT_1 + 2nT_2 + 3nT_3 + \dots tnT_t$

För detta fall få vi kapitalmängden i hela samhället på samma sätt som i det förra. Summerar man de olika trinens kapitalmängder erhålles uttrycket: $nT_1 + 2nT_2 + tnT_t$. Då förutsättningarna ändrats, erhålles givetvis icke samma uttryck som Böhm-Bawerk (han antager ju en jämn ström av arbetsinskott), men lagen om förhållandet mellan väntetid och kapitalmängd gäller fortfarande under förutsättning av, att den genomsnittliga väntetiden räknas från »Trinets» början. Man finner detta lättast om man summerar de olika »Trinens» väntetider nedifrån (från den sista och till den första) och delar summan med »Trinantalet» t .

* * *

Ovanstående gäller oberoende av, om vi röra oss med samhällen eller med enskilda företag eller med ännu mindre enheter. De för bägge fallen bestämda kapitalmängderna kunna betraktas som subsistensfonder (under vissa förutsättningar), och deras storlekar utgöra mått på, hur långt man kan utsträcka väntetiden under de givna tekniska förutsättningarna. Det föregående visar sålunda också riktigheten av subsistensfondsteorien vid trindelning av produktionen. Å andra sidan behövs det betydligt mera djupgående omändring av verkligheten för att subsistensfondslagen skall vara exakt giltig, än för att detsamma skall gälla om bestämningen av den existerande kapitalmängden.

Som var att vänta, influerar det faktum, att produktionsprocessen kan indelas i mer eller mindre bestämt avskilda avsnitt, icke i någon nämnvärd grad på den ekonomiska teoriens resultat.

Även om »Trinet» kan vara tekniskt viktigt, betyder det ur ekonomisk synpunkt icke mer än vilken som helst godtycklig indelning av produktionstiden.

Faktorn $t + 1$ i professor Bircks schema, korrektionstermen vid min första bestämning (A) av den samhällliga kapitalmängden och den obetydliga förändring av den genomsnittliga väntetiden, som blev nödvändig, för att Böhm-Bawerks huvudsatser skulle gälla exakt, ha alla en gemensam mycket enkel orsak. Den efter professor Bircks föredöme upptagna kapitalmängden per »Trin» i den sista kolumnen är nämligen ett maximalvärde. Mot slutet av varje »Trin» behöver företaget, som behandlar varan, mer kapital än vid början. Företaget betalar ju ständigt ut arbetslöner etc., som utgöra likvid för ökningen av varans värde. När bearbetningen av varan i »Trinet» är fullbordad, innehålla varustyckena mera ackumulerat arbete, än när det kommer in i »Trinet».

Är produktionen i det stora hela simultan-successiv, medan det enskilda företaget arbetar jämnlöpande, så kan detsamma mot slutet av »Trinet» låna av det företag, som befinna sig i tidigare faser av »Trinen» (via bankerna), och slippa att lägga upp förråd av underhållsmedel, representerade av penningkassar, vid försäljning av deras färdiga varor. Sker produktionen inom företaget simultan-successivt, så utjämnas ju de olika kapitalmängderna automatiskt genom användandet av de inströmmande betalningarna för företagets färdiga varor till betalning av arbetslönerna. Kapitalmängderna per »Trin» böra därför beräknas som genomsnitt av kapitalmängderna under »Trinets» olika faser. Sker bearbetandet av varan jämnt och kontinuerligt inom »Trinet», kan man lämpligen ta genomsnittet av kapitalmängden vid »Trinets» början och kapitalmängden vid dess slut vid successiv produktion inom företaget. Insätter man den så erhållna kapitalmängden i Bircks schema reduceras faktorn $t + 1$ till t . Och på samma sätt försvinner korrektionstermen i schemat A och Böhm-Bawerks huvudsatser få exakt giltighet även för »Trindelad» produktion (under de givna förutsättningarna).

Böhm-Bawerk har själv visat upp i den sista av sina »Exkurse», hur »Staffelung» av produktionsprocessen nödvändiggör en större kapitalmängd och subsistensfond än fullt kontinuerlig produktion. Den korrektion han inför, kan erhållas ur den ovan nämnda korrektionstermen genom en enkel reducering.

Är det brister i produktionens simultanitet, får professor Bircks formel en viss giltighet. Äro tidsavsnitten tillräckligt små, lönar det sig inte att överföra kapitalföretagen emellan, och korrektionstermen ger i så fall ett uttryck för tillskotten i företagens kassar på grund av trindelningen. Praktiskt har denna korrektionsterm ingen betydelse, emedan den endast utgör en mycket ringa del av allt det flytande kapitalet i samhället, och teoretiskt är det synnerligen tvivelaktigt, om den bör räknas med till realkapitalet. Större betydelse får korrektionen i en agrarstat, emedan man i en sådan

arbetar i ettåriga »Trin», som börja och sluta på samma gång över hela samhället. Av flera skäl kan man emellertid icke direkt använda Bircks korrektionsfaktor eller korrektionstermen på åkerbruksförhållandena.

Det förefaller sålunda, som om professor Bircks »Trin»-teori skulle kunna helt och hållet reduceras till Böhm-Bawerks tidsteori. Bägge teorierna leda till samma slutresultat. Därav kan man icke draga någon slutsats, om vilkendera man bör föredraga. Men den Birckska teoriens giltighetsområde är mer begränsat än tidsteoriens, på grund av att han måste införa flera förutsättningar, och därmed avlägsnar sig längre från verkligheten. Sålunda gäller »Trin»-teorin endast för en redskapslös produktion. Detta betyder dels, att den starkt automatiska produktionen undandrar sig, och å andra sidan att teorien endast är användbar, så länge arbetsinskotten kvarstanna i den materia, de ursprungligen investerats i. Professor Birck kan med sin metod endast undersöka en billig råvaras bearbetning förhand — Böhm-Bawerk kunde på grund av sin metod överskåda den mänskliga prestationens väg från människans hand till hennes mun, från det först insatta arbetet, till dess att arbetets resultat föreligger som färdig konsumtionsvara.

Därmed är inte sagt, att professor Bircks kapitalteori är utan värde. Felet är endast att professor Birck trott sig kunna använda den till att förgöra Böhm-Bawerks grundläggande teori, i stället för att använda den som komplettering av denna senare.

En svaghet hos både »Trin»-teorien och den Böhm-Bawerkska tidsteorien är, att de icke ta hänsyn till, att för större delen av de moderna samhällenas realkapital är användningstiden mycket längre än produktionstiden, och den förra utgör på den grund den dominerande delen av hela väntetiden. Större delen av samhällets väntande är ackumulerat i maskiner, anläggningar av olika slag, bostadshus m. m. Åkerman har på denna punkt kompletterat Böhm-Bawerks teori. I fall ränteförhållandena icke medtagas, ha Böhm-Bawerks huvudsatser samma giltighet för »varaktigt» realkapital. För »Trin»-teorien bleve denna utdragning av användningen av realkapitalet dödsstöten, i fall det vore absolut nödvändigt att medtaga den i teorien.

Utrymmet har icke tillåtit, att jag gått in på hela professor Bircks kritik av Böhm-Bawerks teori. Särskilt de punkter av densamma, vilkas tillkomst beror på rena missförstånd, har jag med vilje utelämnat, emedan jag tvivlar på, att professor Birck låter övertyga sig om att Böhm-Bawerk haft samma åsikt som han själv (om produktionens simultansuccessivitet, skillnaden mellan realkapital och privatkapital o. s. v.).

Intressant hade varit att jämföra professor Bircks prestation med den äldre kritiken mot Böhm-Bawerk från Fetter, Lexis, Fischer, Cassel, Schumpeter m. fl. Större delen av Bircks kritik har redan framförts av dessa författare. Även Bircks förbindelse, eller

åtminstone överensstämmelse, med den moderna amerikanska empiriska strömningen hade varit av stort intresse att studera.

Emellertid får jag nöja mig med att konstatera, att även om den kritiska delen av professor Bircks arbete i det stora hela varit förfelad, så ha hans positiva insatser, den stränga skillnaden mellan det materiellt-tekniska realkapitalet och det »juridiska» kapitalet, privatkapitalet, hans behandling av de privatekonomiska problemen, det stora antal nya begrepp och nya termer han skapat, varit av stort värde, och allt vittnar om en betydande skarpsinnighet. Arbetets stilistiska talangfullhet behöver knappast påpekas för dem, som läst någon av hans uppsatser.

Otto Hallberg.

LITTERATURGRANSKNINGAR.

KARIN KOCK: *A study of interest rates (1929)*. — X + 252 sid. — 10 s. 6 d.

Såsom första arbetet i en serie av ekonomiska studier, som skola utgivas från Stockholms Högskola, presenteras ovannämnda skrift, vilken tillika utgör författarinnans doktorsspecimen. Skillnaderna i räntesatserna på olika bankräkningar ha tilldragit sig författarinnans uppmärksamhet i hennes praktiska bankarbete¹ och till dylika skillnader i den svenska penning- och lånemarknaden överhuvud har hon sökt motsvarigheterna i utlandet samt därvid letts till närmare studium av bankväsendet i England och Förenta staterna. En översikt över de engelska, amerikanska och svenska penningmarknadernas organisation och organ innehålles också i ett Appendix I (s. 205—239), vars innehåll tydligen läsaren av avhandlingen förutsättes ha sig bekant eller kunna falla tillbaka på vid studiet av de specialredogörelser för ränteförhållanden m. m. i de olika länderna, på vilka resonemangen i avhandlingen stödjas. Denna börjar med en inledning om motiven till att lämna och taga lån m. m. (kap. I, s. 1—24) och om räntor på korta och långa lån (kap. II, s. 25—37) samt om säkerheter (kap. III, s. 38—51). Låntagare äro ju företrädesvis företagarna inom produktion och transport — konsumtionslån kunna lämnas ur räkningen, emedan de äga ringa betydelse i lånemarknaden² — och produktionens läggning, läge och gång inom företaget bestämma varje företagares lånebehov, medan långivare se till säkerheten och därefter månånda gärna till tidpunkten, då de kunna behöva återbetalning. Ur bägge dessa sistnämnda synpunkter kunna långivare tänkas föredraga en långivning mot lägre ränta framför en mot högre, vilket torde av författarinnan räknas till de säregenheter vid prisbildningen på lånemarknaden, vilka icke hindrat henne att behandla räntepro-

¹ Sveriges bankmatrikel 1927 upptar (s. 330) bland tjänstemännen vid Skandinaviska kreditaktiebolagets huvudkontor i Stockholm: Karin Kock f. ... 1891; student 1910, anställd å Stockholms stads statistiska kontor 1911—15, fil. kand. 1918; inträdde i bolagets tjänst s. å.; studier vid London School of economics 1919—20 och 1925—26, tjänstgjort vid Barclays bank, Foreign branch 1920, fil. lic. 1925; tjänstgör å statistiska avdelningen.

² Se dock nedanför om avbetalningskrediter.

blemen såsom rena prisbildningsproblem. Lånemarknaden tages emellertid på särskilt sätt i anspråk även av låntagare, som uppta lån för att göra lönande kapitalinvesteringar, t. ex. genom aktieköp. Om de vänta en stark och relativt snabb stegring av aktiekurserna, gör den väntade kursvinsten dem skäligen likgiltiga för en än så hög låneränta (s. 20). I en kris är det heller icke ovanligt, att låntagare söka lån till varje pris, men möjliga långivare icke vilja bevilja lån till något pris. Vartill författarinnan vill komma med dessa resonemanger, vilka bilda ett uppslag, som ställer höga förväntningar, blir knappast rätt klart. I andra kapitlet söker hon analysera prisbestämmande faktorer på lånemarknaden med dess särskilda gebit för efterfrågan och utbud vid lån av olika slag. Det verkligen avgörande, risken (och chanserna), d. v. s. säkerheten, råkar därvid bra mycket i skymundan för biomständigheter vid »prisbildningen» på lån, t. ex. utsikterna till allmän räntestegring eller omvänt till fall i räntan samt besvären med tätare förnyelser av kortare lån, vilket allt tydligen skall bidra till att förklara ränteskillnader vid olika slag av transaktioner, liksom tredje kapitlet hänför skillnaderna till olika slag av papper, därvid säkerhetssynpunkten åter kommer till rätta. Eftersom gängse räntesatser och ränteskillnader torde framgå ur utjämning mellan olika långivares (och låntagares) uppskattningar av risker (och chanser), förstår man icke den vikt, som lägges vid olika individers möjliga under- och övervärderingar av risker. För en bankstatistiker tycker man måhända det kunde varit lämpligare att med utgångspunkt i det statistiska materialet ge sig mera direkt in på avhandlingens egentliga ämne, den genom bankverksamheten organiserade penning- och lånemarknadens räntesatser för insättningar och lån av olika slag. Den engelska, svenska och amerikanska marknadens räntesatser behandlas sålunda i jämförelse med varandra (kap. IV, s. 52—89), men resultatet av jämförelsen blir tyvärr, att räntesättningarna och ränteskillnaderna till det mesta äro inkomparabla, emedan varje land har sin säregna marknadsorganisation. Om dessa säregenheter lämnas i arbetet många beaktansvärda uppgifter och de få där även intressanta förklaringar i olikheterna mellan de tre ländernas organ och organisation för lånemarknaden. Men om inkomparabiliteten mellan tillämpade ränteskillnader för olika in- och utlåningsräkningar — mera eller mindre över och under vederbörande centralbanks officiella diskonto — känner sig läsaren så mycket mindre övertygad, som de brukliga intervallerna på de mest betydande räkningarna anges såsom sedvanemässigt fasta (s. 62, 63). Det alltför negativa resultatet av undersökningen på denna ojämförligt viktigaste punkt torde därför få tillskrivas undersökningsmetoden, vilken t. o. m. för Sverige, för vilket land en hållpunkt för undersökningen av förhållandet mellan in- och utlåningsräkningarnas olika räntesatser föreligger, är allmänt resonerande, i stället för att bygga på de faktiska siffrorna för räntesatserna på de olika räkning-

arna, som meddelas i Appendix II (s. 240—252) med dess tabeller och diagram, — avhandlingens viktigaste material — och söka utröna och angiva mått för de olika räkningarnas relativa betydelse i bankernas omslutning, varom upplysningar framkomma endast sporadiskt. Månadspublikationerna från och för bankerna och annat bankstatistiskt material torde icke endast för Sverige, utan även för England och Förenta staterna möjliggöra en tämligen god kvalificering och kvantificering av förhållandena i de skilda länderna och även vid olika tidpunkter. Materialets insamling och bearbetning bleve givetvis både mera tidskrävande, än sammanställningen av tabellerna i Appendix II, och kanske förenade med allehanda svårigheter, men att de skulle ge resultat, därom är intet tvivel, och de främsta bankmän måste väntas intresserade av resultatet och villiga att främja dess utvinnande. Författarinnan har gått förbi detta grundläggande och metodiska arbete för en vetenskaplig undersökning i avhandlingens huvudämne med en icke godtagbar ursäkt, när hon skriver: »The method of averages, based on actual business done at different rates¹, which has been used by Professor Sommarin², may(!) lead to false conclusions if used for comparisons between different countries or periods of time, because of changes in the character of banking business. The whole problem must be tackled in another way. It must be studied in its connection with the monetary policy of the central bank and cannot be solved only(!) on the basis of technical relationships, even if these are of great importance to the effectiveness of that policy»¹ (s. 85 f). Vilken »way to tackle the whole problem» åsyftas med dessa fraser? Kan man undersöka förhållandet mellan olika räntesatser, utan att känna avstånden mellan dem och den åtminstone ungefärliga omfattning, i vilken envar tillämpas av bankerna? Inte har någon tänkt sig att vid undersökningen bortse från det vid varje tid gällande diskontot, vilket tvärtom toges till utgångspunkt för den citerade svenska undersökningen. Men ur denna undersökning citeras i avhandlingen (s. 59) de svenska privatbankernas viktigaste utlåningssatser vid utgången av juni 1918, utan att då gällande diskontosats nämnes (och utan att sammanställas med inlåningssatserna). Författarinnans alla uppgifter om skiljaktigheterna i engelsk, amerikansk och svensk bankteknik och marknadsorganisation borde väl icke vara självändamål — ty litteraturen överflödar av sådana beskrivningar — utan hänföras till undersökningens huvudsyfte genom att det på varje punkt söktes klargjort, i vilken mån dylika skiljaktigheter förklara skiljaktigheten i eljest jämförliga räntesatser, vilka i sådan mån korrigerade rimligtvis böra bli komparabla. En dylik metod kommer ställvis till användning (t. ex. s. 84), men

¹ Spärrat här.

² Marginalen emellan privatbankernas ut- och inlåningsräntor (1919).

föres icke heller då till slutet och har icke utnyttjats konsekvent i det verkliga syfte, som här antytts.

Ehuru bankrörelsen i egentlig mening givetvis utgör bakgrunden för en undersökning, vid vilken bankröntorna spela huvudrollen, vägrar författarinnan att definiera bankrörelse, ty visserligen »finns det några få väsentliga funktioner, vilka äro gemensamma för bankerna i alla länder, men vid sidan av och utöver dem» fylla de också andra uppgifter (s. 52 not 1)¹. Till det väsentliga i bankrörelse räknar författarinnan icke endast in- och utlåning på »räkning, som av bank allmänligen begagnas», utan även fondkommissionsrörelse och »ett slags försäkringsrörelse» (s. 53), vilken »kan antaga olika former» (s. 86), t. ex. genom acceptering av växlar, vilkas betalning banken då garanterar, eller genom övertagande av ett obligationslån, vars försäljning då blir bankens sak. Som man finner, har författarinnan icke förmått utskilja denna tredje funktion från de båda första, och av dem båda kunde hon rimligen hållit sig till den första preliminärt och behandlat den andra subsidiärt, ty »the most common feature of banking in all countries is . . . short term lending in different forms» (s. 55).

De olika räntesatserna vid denna egentliga bankrörelse skulle det då varit möjligt att få ett tämligen fast grepp på och materialet i Appendix II skulle framträtt i texten lika klart som i diagrammen.

En organiserad bankrörelse bereder givetvis insättare och låntagare bekvämligheter och fördelar, vilka icke kunna överskattas vare sig av dem, som ha pengar att låna ut, och ofta bekvämligast insätta dem i banker (eller sparbanker), eller av dem som behöva låna. Men, såsom författarinnan flerstädes betonar, drar bankrörelsen dryga kostnader, vilka måste betalas av bankernas kunder. För dessa äro bankerna ovärderliga, när det gäller placeringar och lån på kort tid (s. 56). Vid dylika placeringar och lån är det mycket möjligt, att bankerna både kunna bereda insättarna bättre förräntning och låntagarna billigare lån, än de i allmänhet och på det hela taget skulle kunnat påräkna, om de varit hänvisade på varandra utan banker såsom mellanhänder, men detta har säkerligen sin förklaring i den bättre riskfördelning, som bankerna kunna räkna med, bl. a. såsom på en gång låntagare och långivare (s. 60), och synes böra leda till slutsatsen, att bankerna ingalunda för sin väsentliga verksamhet behöva räkna med ända till 3 procents marginal i genomsnitt, t. ex. genom att ge 4 % och ta 7 %.

Vid en diskussion om marginalen mellan in- och utlånings-

¹ Att vissa banker driva gruvdrift och sågverksrörelse, bevisar väl ändå inte, att bankrörelse omfattar de nämnda båda näringsgrenarna, men det är tydligen en dylik mångsidighet i bankernas verksamhet, som föranlett författarinnan att uppge tron på möjligheten att komma till resultat med försök att definiera bankrörelse, — och denna skepsis och dess motivering förefaller typisk för hela arbets- och framställningssättet i avhandlingen, i vilken författarinnan icke endast underlåter att försöka komma till klara huvudlinjer, utan tvärtom ständigt bemödar sig att avvisa alla preciseringsförsök.

räntesatserna bör det, såsom författarinnan betonar (s. 74), beaktas, att låntagarna ofta få betala mera än räntan (porton för avisering o. d., stämpelavgift m. m.), och att bankerna göra den allmänhet, från vilken de få insättningar, vissa tjänster gratis. Den faktiska marginalen låter emellertid bevisligen beräkna sig, och den borde författarinnan ha något intresserat sig för, utan att hon därför behövt ingå på, huruvida den faktiska marginalen varit för bred eller för smal, vilket dock är en viktig fråga i den praktiska bank- och näringspolitiken. Säkerligen äro motiverade omdömen möjliga även därutinnan, utan en sådan »individuell prövning», som författarinnan tyckes förutsätta, då hon talar om »the impossibility of estimating risks and costs for different kinds of loan». Denna omöjlighet hör i detta sammanhang knappast hemma i en vetenskaplig undersökning, utan bör hänvisas till konversationerna i banksalongerna.

Den breda marginalen i Sverige har ofta motiverats med det svenska bankväsendets risker i svensk industri, vars finansiering bankerna bestritt på ett icke bankmässigt sätt, om bankrörelse uppfattas, såsom författarinnan angivit dess väsentliga uppgifter. Att avvälta de företagarförluster, som bankerna därvid lida eller riskera, på den bankmässiga in- och utlåningen, är icke försvarligt. Denna synpunkt har blivit förbisedd i avhandlingen.

Den synpunkten kunde eljest funnit anknytning till inledningskapitlet, där det framhålles, att en producent, som på olika stadier av produktionen och vid växlande omfattning av sin rörelse skulle hålla sig med eget driftskapital, tillräckligt för rörelsens maximalbehov, tidtals måste finna större eller mindre del av sitt kapital överflödigt, varföre det är fördelaktigare för honom att nöja sig med eget kapital för driftens normala behov och skaffa tillskott genom lån, när det tillfälligtvis behöves (s. 4). Emedan behovet av dylika tillskott infaller vid olika tider inom skilda näringsgrenar och företag och bankerna medge lån och återbetalningar för alla vid tider och på tider, som passa envar, får bankrörelsen en betydelse för kapitalets rörliga utnyttjande i folkhushållet, som det kunde varit skäl att framhålla. Det är emellertid tydligt, att denna den egentliga bankrörelsens viktiga uppgift inte kan fyllas tillfredsställande, om bankerna i allt för stor utsträckning binda kapital i industriella och andra företag på lång tid och därigenom undandraga bankmedlen deras nyttigaste användning, på samma gång som de komma finansierade industrier att hålla för litet eget kapital. För ränteförhållandena på lånemarknaden kunna sådana missriktningar icke vara betydelselösa, och de hade säkerligen förtjänat övervägande, om författarinnan överhuvud tillåtit sig medtagande av kritiska synpunkter på bankpolitiken.

Själva kärnan i det, som avhandlingen rör sig om, har tyvärr förlätt mig till något större utförlighet, än som rimligen kan ägnas avhandlingens alla kapitel i en recension, som är avsedd endast att hos tidskriftens läsare fästa uppmärksamheten vid avhand-

lingen. Inverkningarna på räntesatserna i olika länder av kapital-export och import låta sig med större fördel behandlas resone-mangsvis (kap. V, s. 90—105). Att både Sverige och än mera För-enta staterna under och efter världskriget övergått från att vara kapitalimporterande till att bli kapitalexporterande, måste ha på-verkat ränteförhållandena, men det torde icke varit lätt att påvisa påverkningarna av övergången å räntesatserna av de olika slagen, vilka, såsom det i andra sammanhang framhålles, stå i inbördes samband och växelverkan. Med stort intresse läser man författa-rinnans väl genomtänkta framställning av hindren för internatio-nella kapitalrörelser, vilka även i vår tid äro andra än för kapital-rörelsen inom ett och samma land. Man kan kalla skillnaden en gradskillnad, men markerar den riktigare såsom en artskillnad, vilket ju även överensstämmer med klassisk uppfattning. Säsong-fluktuationerna (kap. VI, s. 106—114) ge författarinnan anledning att beröra den gamla stridsfrågan, huruvida bankerna endast upp-samla och placera kapital eller genom sin kreditgivning skapa kapital. Den senare uppfattningen, som omtalas såsom den nu-mera moderna, är författarinnan nog klok att ställa sig reserverad mot, såsom erfarna bankmän ju i allmänhet göra. De kräva också för sina krediter säkerhet, reel eller personlig, även om de ge vissa personer krediter in blanco emedan man ifråga om sådana personer kan bortse från formaliteterna. Den nu såsom omodern betecknade uppfattningen går i själva verket endast ut på, att kredit förutsätter ett verkligt underlag. Under varje svår depression finna dagens profeter den uppfattningen gammalmodig och se i en friare kreditgivning primus motor till nytt uppsving. Enligt den klassiska uppfattningen, som överlevat många senare till en tid av kreti och pleti allmänt hyllade motståndares, förutsätter upp-svinget tekniska och kommersiella framsteg, vilkas sannolika bä-righet blott behöver bli insedd för att de skola finna kredit. Att inse bärigheten och göra det i tid är den store bankledarens sak, och om han är situationen vuxen, kan genom honom mången möjlighet bli verklighet, som eljest skulle stannat vid lösa projekter i brist på kredit. Olikheter i grundsyn ger olika synpunkter på detaljfrågor om elasticiteten i bankernas utlåningsmöjligheter m. m. Obligations- m. fl. lång-tids-räntor med deras relativa stabi-litet vid någorlunda stabilt penningvärde i jämförelse med de hastigare och starkare fluktuerande räntorna på kortare bankkre-diter samt förskjutningarna från och till obligationsmarknaden under hög- och lågkonjunktur behandlas utförligare (kap. VII, s. 115—139). Ture Larssons uppsats i denna tidskrift (1927, s. 303 ff.) om de effektiva räntorna på den svenska obligations-marknaden sedan 1921 har icke observerats. Fruktlösa äro försö-ken att så att säga frigöra penning- och lånemarknaden från dess intima beroende av den reala kapitalmarknaden, vilka endast leda till motsägelser (s. 10 o. 11) och icke kunna upprätthållas vid un-dersökningen (s. 92, not 1).

I avhandlingens tredje och sista avdelning (kap. VIII, s. 140—175, och IX, s. 176—198) behandlas diskontots effektivitet, d. v. s. centralbankens förmåga att göra den officiella räntesats, som den tillämpar vid diskontering av prima växlar, gällande även i privatbankernas ut- (och in-)låningssatser och i den fria penningmarknad, som är så betydande i England och i Förenta staterna¹. Skildringen av diskontopolitiken i de tre länderna 1919—1927 är mycket utförlig, men resultaten av iakttagelserna bestyrka endast kända förhållanden, nämligen att diskontot lättare göres effektivt i uppgångs- än i nedgångstider, fr. o. m. en viss gräns, samt att dess effektivitet i hög grad beror av, att diskontoändringarna företagas i tid. Det kunde tillagts, att bankmässig rutin alltjämt förhärskar inom centralbankerna, även inom Federal reserve board, enligt auktoritativa uttalanden från dess ledning, varföre föga beaktande ägnas teoretiska synpunkter på de diskontopolitiska hjälpmedlen. Med tillfredsställelse kan man hoppas, att skildringen av vår riksbanks politik och ställning observeras i utlandet, ehuru riksbankens rätt att ge ränta å depositioner sedan 1920 icke fått en riktig och fullständig förklaring. Även här gäller det ju emellertid tillsvidare något teoretiskt.

En mycket aktningvärd prestation utgör i varje fall arbetet, betraktat såsom bankmannaspecimen.

För en akademisk behandling hör ämnet icke till de lätta, för så vitt icke begränsning iakttages och sträng metodiskhet, med sikte på vad undersökningen verkligen vill klargöra.

Skillnaden mellan Sverige, England och Förenta staterna i fråga om penning- och lånemarknadens organisation och organ behöver i själva verket belysning ur de tre ländernas olika naturliga resurser, näringsliv och ekonomiska historia. På dylika förklaringar har författarinnan, begripligt nog, icke velat ge sig in, och ehuru hon flerstädes nämner den genomgripande betydelse de statsfinansiella behoven och åtgärderna och sätten för deras fyllande haft för penning- och lånemarknaden under och efter världskriget², räknar hon icke egentligen med dem vid bedömandet av räntefluktuationerna. Att penningvärdet i de tre länderna förblivit relativt stabilt, är en icke alldeles hållbar förutsättning vid undersökningen av räntesatserna, vilka under och efter världskriget på mångfaldigt sätt måste ha influerats av förändringar i penningvärdet, vilkas omfång för Sveriges del antydes av förskjutningar i prisnivån från 100 till 360 mellan 1913 och 1920 och tillbaka till 160 före utgången av år 1922. I så måtto har tidpunkten för undersökningen varit mindre lyckligt vald, om skedet 1919—1927 än i andra hänseenden varit intressant. Tyvärr ha de sista 20 månaderna, räknat bakåt från i dag, knappast kommit med, ehuru de

¹ E. Petersen, Markedet for dagslån i New York, i Statsøkonomisk tidsskrift 1928, h. 6, s. 273—302, stödjer sig på källor, som till större del äro andra än avhandlingens, ehuru denna innehåller mycket utförlig litteraturförteckning.

² T. ex. s. 178—181.

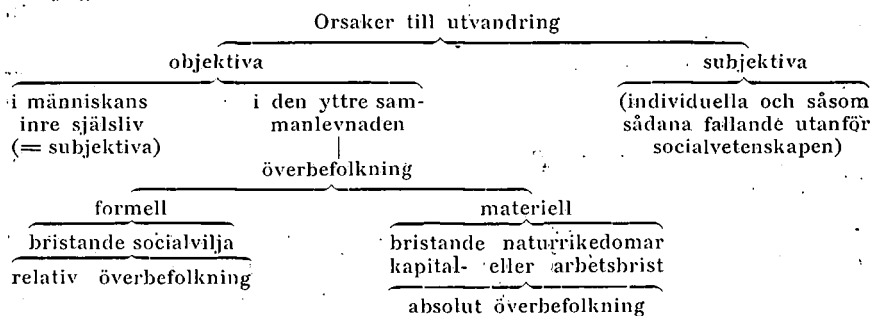
mera än andra ägt intresse för diskontopolitik och överhuvud räntefrågor, liksom skedet 1929—30 lovar bli spännande.

En begränsning till avhandlingens egentliga ämne, vilket författarinnan, som sagt, synes ha tappat bort vid sina vidlyftiga och dock tämligen litet fruktbara beskrivningar av de tre lånemarknaderna, skulle måhända bäst främjats, genom att hon begränsat sig till Sverige och England, vilket givetvis skulle möjliggjort större grundlighet i undersökningen och otvivelaktigt även fastställandet av en vittgående komparabilitet mellan ränteskillnaderna för olika placeringar och lån i dessa båda länder. Bankväsendet i Förenta staterna företedde t. o. m. 1913 en mycket brokig provkarta på offentliga, halvoftentliga och privata penning- och kreditinrättningar, och den omfattande plan till att åstadkomma reda och sammanhang, som börjat iverksättas med Federal reserve bankerna, är långt ifrån genomförd ens 1929. Då därtill komma så exceptionella konjunkturförhållanden, som Förenta staterna genomgått under och efter världskriget, torde knappast ränteförhållandena på den amerikanska lånemarknaden under detta skede ägna sig att ingå såsom led i en generaliserande undersökning rörande ränteskillnader. Därtill kommer, att skedet företer den oerhörda expansionen av avbetalningskrediter samt att de sista åren med tillkomsten av allehanda finansieringsfirmor företett en vidgning av aktiemarknaden, på vilken man ännu icke sett änden. Medtagandet av Amerika utgör måhända förklaringen till författarinnans felslut om inkomparabiliteten av ränteskillnader, för vilket en beskrivning av förhållanden på den amerikanska lånemarknaden förvisso ger ett skenbart stöd, emedan komparabiliteten med de enklare förhållandena i Sverige för ifrågavarande skede är svårutredbar eller för lånemarknaden i dess helhet outredbar. Den riktiga slutsatsen hade då varit att avstå från undersökningen för detta land tillsvidare. Komparabilitetens logiskt nödvändiga tillvaro, även då den icke kan tillfredsställande påvisas, förutsattes i själva verket i arbetets inledningskapitel, vilkas generella synpunkter väl tillmätas giltighet även för lån i Förenta staterna.

En kort revy över penning- och lånemarknadens olika näringspolitiska och historiska miljö i Sverige och England, med hänsyn även till ländernas olika ställning under och efter världskriget samt inflytelser på ränteläget av penningvärdets fluktuationer, kunde då med fördel ha ersatt inledningskapitlet med deras tvivelaktiga reflexioner om långivar-, låntagar- och företagarspsykologi. Utifrån uppfattningen om räntan som ett pris på kapitaldisposition m. m. kan författarinnan inte förebrås, att hon följer sin berömde lärare.

E. F. K. S—n.

Dr phil. GÜNTHER WIEDEMANN: *Auswanderung und Übervölkerungsproblem*, eine sozialwissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der schwedischen Auswanderungsfrage (57 sidor), som tillställts redaktionen av denna tidskrift med begäran om ett omnämmande, utgör en sammanställning i särtryck av en serie artiklar i »Deutsch-Nordische Zeitschrift», årg. 1—2. På sidorna 32—53 ges en framställning av emigrationen i Sverige samt dess orsaker och möjliga botemedel med stöd av den 1907—1913 verkställda emigrationsutredningen, ur vilken författaren citerar en mängd uppgifter och uttalanden, de sistnämnda företrädesvis av Sundbärg, Kempe och Adrian Molin. Med hänvisning till landets »slumrande millioner» finner författaren den svenska utvandringen ha varit och alltjämt vara meningslös samt för framtiden obehörlig — icke med hänvisning till den under senaste årtionden sjunkande nativiteten, vilken icke beröres i arbetet, utan — under förutsättning av en nationell uppräckning. Det som saknats och saknas svenska folket — och dess styrande överklass — är nämligen den goda viljan att målmedvetet utnyttja landets resurser, och den viljan kan ingjutas i ett folk endast med Guds hjälp. — Betraktelsesättet motiveras på sidorna 1—31 i anslutning till Stammler, *Wirtschaft und Recht* (1896), med en kritik av nationalekonomiens ensidiga betonande av sammanhanget mellan aktuella försörjningsmöjligheter å ena sidan och å den andra folktalet (med gängse levnadsstandard), en kritik som utmynnar i följande mera uttömmande schema över möjliga



De båda nedersta termerna, vilka i svensk befolkningslära fått den hävdvunna betydelsen av folköverskott i förhållande till de aktuella resurserna, vilkas utnyttjande skulle medföra högre välstånd med avtagande folköverskott; och folköverskott som absolut icke kan finna försörjning på grund av utsinade näringskällor (uthuggna skogar o. d.), ha i detta schema, såsom man finner, tillagts en annan innebörd.

Slutsidorna 54—57 innehålla kraftiga meningar till tyska folket att lösa sin befolkningsfråga utan utvandring.

Skriften bör såsom inlägg i debatten i befolkningsfrågan vara

av intresse, utöver vad författaren avsett, när han velat ge en allsidig och allmängiltig bas för bedömandet av en överbefolknings innebörd och art.

Skriften vittnar också om vänliga känslor mot svenska folket, ehuru dettas efterblivenhet inom företagslivets olika områden betonas med påtaglig överdrift, möjligen i bristande kännedom om vår officiella statistik.

Med beklagande märker man, huru svårt en främling har att undgå misstag vid studiet av svenska källor, t. ex. då »storskiftet», varmed författaren avser 1800-talets enskiften och laga skiften, göres till en huvudorsak till flykten från landsbygden, utan att författaren beaktar dess betydelse för nyodlingen, eller då saknaden av jordbrukskassor framställes såsom en anledning till kreditnöd för jordbrukarna, utan att tillvaron av sparbanker ens nämnes. Det svenska skogsbruket på bondeskogarna har visserligen varit och är alltjämt underhålligt — liksom betesskötseln, vilken ej beröres — men 1923 års skogslagstiftning har förblivit författaren obekant, liksom rikstaxeringen och pappersmasseindustriens utomordentliga uppsving.

Författaren — och den tidskrift, i vilken hans arbete publicerats — skulle säkerligen varit betjänt med, att skriften granskats av svensk sakkunskap, innan den tryckts.

E. F. K. S—n.

Utredning över frågan om statsrådets ansvarighet. Stockholm 1927. 84 sid.

HERBERT TINGSTEN: *Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande. Några spörsmål i anslutning till senare praxis.* Uppsala 1928. 134 sid.

HERBERT TINGSTEN: *Studier rörande ministerstyrelse.* Uddevalla 1928. 140 sid.

Frågan om dechargeförfarandets reformering har på sistone erhållit ny aktualitet. Den långvariga striden mellan å ena sidan den generella anmärkningens och å den andra detaljanmärkningens anhängare hade mot slutet av 1800-talet omsider resulterat i de senares seger. Första kammaren, som dittills framför allt av konstitutionella skäl motsatt sig detaljanmärkningsförfarandet, hade då äntligen uppgivit sitt motstånd, som likväl var starkt nog att stjälpas ett av M. P. Dahn vid 1898 års riksdag framställt förslag att legalisera praxis. Dahns förslag var tillkommet i uttryckligt syfte att lösa tvistefrågorna, att bringa konstitution och praxis i överensstämmelse med varandra och om möjligt stävja den fortgående utvecklingen genom att binda den i grundlagsenliga former. Konstitutionsutskottet, som tillstyrkte motionen, föreslog tre olika grundlagsändringar, av vilka den viktigaste avsåg att ge

utskottet rätt »att på grund av den verkställda granskningen anmäla vad utskottet i övrigt med avseende å rikets styrelse funnit påkalla framställning till konungen». Vid 1924 års riksdag har frågan ånyo förts på tal av Arthur Engberg, som i en motion upptagit 1898 års konstitutionsutskotts förslag i stort sett oförändrat. Syftet är emellertid ett annat: det är inte längre fråga om att bilägga konstitutionella tvister utan att skapa en anmärkningsform utan personlig udd, en möjlighet att påverka administrativ praxis utan att behöva tillgripa förfarande enligt de gällande ansvarsbestämmelserna i § 107. Förslaget föll i båda kamrarna, men 1927 års konstitutionsutskott beslöt en utredning i frågan, vars första resultat föreligger i form av en undersökning rörande statsrådets ansvarighet, som utkom av trycket år 1927. Till vissa delar har denna utarbetats av Herbert Tingsten, som senare i tvenne olika skrifter — »Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande» samt »Studier rörande ministerstyrelse» — ytterligare belyst denna och närliggande frågor.

»Utredning över frågan om statsrådets ansvarighet» är till stora delar ett sammandrag av Tynells år 1918 utgivna gradualavhandling »Studier angående det svenska statsrådets politiska ansvarighet». De ur forskningens synpunkt mest givande kapitlen bli därför de fjärde och femte — det fjärde, som behandlar praxis efter 1900, och det femte, som redogör för de efter 1866 väckta förslagen till ändring av ansvarighetsbestämmelserna. Till det nya i utredningen höra vidare vissa intressanta paralleller med den norska statsförfattningen, till vilka Tynells avhandling saknar motsvarighet, liksom den värdefulla tabellen över konstitutionsutskottets dechargebetänkanden 1866—1927 (s. 63—67).

På ett par punkter har utredningen en från Tynell avvikande mening. Tynell hävdar (s. 131 f.), att anmärkningsanledningar enligt 1809—10 års grundlagar »ej kunde riktas mot olagliga åtgärder utan blott mot sådana som förmenades kunna leda till allmän personanmärkning enligt § 107». Grundlagsändringarna i samband med representationsreformen 1866 ge visserligen ett visst vitsord åt detaljanmärkningen även på detta stadium, men, fortsätter Tynell, »alltjämt talar formuleringen emot anmärkningsanledningar åsyftande ansvarighet enligt § 106». Utredningen (s. 5) har härvidlag en rakt motsatt åsikt. Praxis har visat, att anmärkningsanledningar framställts mot såväl olagliga som landskadliga rådslag. »Det är också otvivelaktigt», heter det, »att denna praxis står i överensstämmelse med lagens bokstav och anda, ty, ehuru stadgandet om anmärkningsanledning återfinnes i § 107 mom. 2 regeringsformen, som avhandlar statsrådets politiska ansvarighet och börjar med orden 'frågor uti detta ämne', kan detta uttryck ej tolkas på annat sätt, än att därmed förstås frågor om att ställa statsrådet till ansvar: juridiskt eller politiskt.» »Det kan således aldrig bliva tal om, att detta stadgande, trots den plats det erhållit, skulle kunna sägas innefatta en motionsrättens

begränsning endast till att gälla § 107 regeringsformen.» Det synes mig troligt, att Tynells tolkning är den riktiga. Härför talar icke blott stadgandets plats utan även dess formulering — bestämmelserna tala uteslutande om sådana frågor, som kunna av riksens ständer avgöras, med andra ord frågor enligt § 107. Att, som utredningen (s. 5) framhåller, den enskilde riksdagsmannen blott äger fasta konstitutionsutskottets uppmärksamhet på statsrådets förhållande i ämbetet men ej väcka förslag om åtgärds vidtagande, är härvidlag ej avgörande. Snarare torde man 1809 eller rättare 1810, då det sistnämnda stadgandet tillkom, ha förutsatt, att konstitutionsutskottet vid sin granskning av statsrådsprotokollen icke kunde undgå att konstatera direkta lagöverträdelser. Det enskilda riksdagsmannainitiativet borde följaktligen i konsekvens härmed vara inskränkt till att omfatta sådana fall, där statsrådet icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta. Det är då inte längre fråga om ett juridiskt konstaterande utan om ett politiskt bedömande, som inte bör vara förbehållet konstitutionsutskottet ensamt¹.

Utredningens sista kapitel, vilket som redan nämnts redogör för »förslag om ändring av bestämmelserna rörande statsrådets ansvarighet efter 1866», går delvis ordagrant igen i det första av Tingstens ovannämnda arbeten, »Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande», vars sista avdelning behandlar dechargeförfarandets reformering. Förutom en redogörelse för de av mig inledningsvis vidrörda motionerna av år 1898 och 1924 lämnar Tingsten därvid en intressant utredning rörande den praxis, som är utgångspunkten för de ifrågavarande reformsträvandena, speciellt frågan om anmälan utan anmärkning. Efter detaljanmärkningsteoriens seger mot slutet av 1800-talet kan man konstatera en tydlig tendens hos konstitutionsutskottet att låta personanmärkningen bli sakanmärkning, att vilja påverka administrativ praxis. Vid 1923 års riksdag tog sig denna strävan uttryck i en direkt förklaring från utskottets sida, att den anmärkning, som framställdes mot vederbörande statsråd, inte hade någon personlig udd utan endast åsyftade rättelse i följd praxis. Tidigare hade utskottet vid ett par tillfällen — senast 1880 — för detta ändamål tillgripit formen anmälan utan anmärkning, men efter den kritik som sistnämnda år riktades mot utskottets förfarande hade anmärk-

¹ Ytterligare en avvikelse från Tynell kan anföras: Vid de fem sista riksdagarna under 1890-talet hade konstitutionsutskottet icke framlagt några anmärkningar, beroende på första-kammarhalvans ovan berörda principiella motstånd mot detaljkritiken. Med det nya seklet inträdde emellertid en omsvängning härutinnan, sedan motståndet omsider uppgivits. Tynell låter med all rätt (s. 269) vändpunkten betecknas av riksdagen 1900, där en anmärkning av ganska stor politisk räckvidd framställdes, medan utredningen (s. 41, 44) i sitt eljest nära nog ordagranna återgivande av Tynells främställning ändrat ett 1899 till 1900, varigenom den senare riksdagen kommit att räknas till den tidigare perioden, då anmärkningarna riktades »så gott som uteslutande mot politiskt oväsentliga detaljspörsmål». — I annat sammanhang (s. 49) överger utredningen sin självständighet och följer även på denna punkt Tynell.

ningarna ända till år 1922 städse till det yttre haft formen av personanmärkning. Vid 1922 års riksdag uppträdde emellertid en ny form av anmärkning, ingressanmärkningen, som sedan återkom vid riksdagarna 1923, 1925 och 1927. Tingsten vill göra gällande, att denna form intet annat är än ett återupplivande av anmälan utan anmärkning, och menar, att den tillgripits i sådana fall, »då de påtalade oegentligheterna varit jämförelsevis obetydliga». »Utskottet har», säger han (s. 109), »velat genom en erinran åstadkomma rättelse, men har velat undvika varje sken av att anmälan vore att fatta såsom en kritik av vederbörande statsråd. Trots att systemet med detaljanmärkningar fullständigt slagit igenom, har man tydligen haft en känsla av att § 107 helst icke borde åberopas rörande rena bagateller, i varje fall icke då något reellt ansvar icke kunnat anses åvila den eller de formellt ansvariga statsråden. 'Anmälan utan anmärkning' har blivit en form av erinran i sådana fall, då de kritiserade förhållanden ansetts för obetydliga även för en detaljanmärkning.» Då enligt Tingstens förmenande någon möjlighet att hävda en konstitutionell åtskillnad mellan »formella» och »sakliga» anmärkningar icke finnes, finner han en inkonsekvens i konstitutionsutskottets förfarande 1923, då det samtidigt med ovan omnämnda anmärkning enligt § 107, där det uttryckligen förklarades, att anmärkningen i fråga inte gällde person utan sak, framställde en dylik ingressanmärkning. Mot denna uppfattning torde flera invändningar kunna göras. Med ett enda undantag, varom mera nedan, ha samtliga ingressanmärkningar haft avseende på protokollens uppställning och avfattning. De ha använts för påpekanden inte rörande statsrådets rådgivande verksamhet utan beträffande de aktstycken, som grundlagsenligt ligga till grund för konstitutionsutskottets granskning av denna. Utskottet har därvid näppeligen »haft en känsla av att § 107 helst icke borde åberopas rörande rena bagateller» och låtit ingressanmärkningen bli »en form av erinran i sådana fall, då de kritiserade förhållanden ansetts för obetydliga även för en detaljanmärkning». Skillnaden mellan de olika anmärkningsformerna är från utskottets synpunkt inte kvantitativ utan kvalitativ. Det är givet, att i konstitutionellt hänseende någon åtskillnad inte är möjlig att hävda mellan formella och sakliga anmärkningar, men däremot torde en sådan kunna upprätthållas mellan anmärkningar, som grunda sig på statsrådsprotokollens materiella innehåll, på de protokollförda regeringsbesluten, och anmälningar i anledning av protokollens, d. v. s. granskningsunderlagets, yttre form¹. Reuterskiöld synes icke vilja fränkänna konstitutionsutskottet grundlagsenlig rätt att göra dylika anmälningar (Sveriges grundlag s. 472), medan Tingsten finner förfarandet icke stå i överensstämmelse med grundlagens bud (s. 110) och därtill sällsamt oformligt; en vanlig skrivelse från utskottet till regeringen synes honom vara den enklaste

¹ Jfr uttalanden, vid 1923 års riksdag.

och lämpligaste utvägen (s. 104). Med den här ovan hävdade skillnaden mellan ingressanmälningar — således ej »anmälningar utan anmärkning» i egentlig mening — och anmärkningar enligt § 107, torde Reuterskiölds åsikt vara den riktiga¹.

Det nämnda undantaget från ingressanmälningarnas allmänna karaktär utgöres av en anmärkning vid 1925 års riksdag, då konstitutionsutskottet påpekade (b), att vissa arbetsordningar och instruktioner icke blivit i Svensk Författningssamling publicerade, och tillfogade: »då ett fortsättande på den inslagna vägen kan leda till betänkliga följder, har utskottet ansett sig här böra rikta uppmärksamheten på detta förhållande.» Här är det inte fråga om anmärkningar mot statsrådsprotokollens yttre form utan en verklig anmälan utan anmärkning i syfte att påverka viss tidigare följd praxis. Förfarandet har senare icke upprepats och ger icke i och för sig tillräckligt stöd åt Tingstens ovan återgivna omdöme om ingressanmärkningarnas allmänna karaktär. Ännu mindre styrker det hans beskyllning för inkonsekvens mot konstitutionsutskottet två år tidigare. Snarare torde anmärkningen böra ses i samband med Engbergs inledningsvis omnämnda motion år 1924 och således utgöra en aldrig fortsatt början till en ny praxis.

I »Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande» har Tingsten upptagit ytterligare två intressanta frågor till närmare skärskådande. Den första av dessa berör spørsmålet om den konstitutionella ansvarighetens begränsning. Den statsvetenskapliga doktrinen kan på denna punkt uppvisa de mest skilda uppfattningar: å ena sidan hävdar man, att ansvarighetsbestämmelserna endast ha avseende på rådslag eller underlåtenhet att föredraga ärende inför Kungl. Maj:t (Theorell m. fl.), och å den andra, att samtliga eft statsråds ämbetsåtgärder kunna göras till föremål för anmärkning åtminstone enligt § 107 (Reuterskiöld m. fl.). Praxis inom konstitutionsutskottet visar härvidlag tendens till en allt friare tillämpning av ansvarighetsbestämmelserna, och både vid 1926 och 1927 års riksdag har utskottet påtalat åtgärder inom den legala ministerstyrelsens ram (justitieministerns i tryckfrihetsförordningen stadgade befogenheter). Att utskottet tidigare icke ansett sig äga rätt härtill; visar uttalanden i anledning av en 1906 väckt motion om utvidgning av ansvarighetsbestämmelsernas räckvidd.

Med utgångspunkt från doktrin och praxis diskuterar Tingsten ingående frågan om ansvarighetens omfattning. Till en början konstaterar han då (s. 35 f.), att i fråga om den konstitutionella ansvarighetens begränsning någon skillnad inte förefinnes mellan stadgandena i § 106 och i § 107. En motsatt uppfattning² anser

¹ Gentemot ingressanmälningar torde man icke kunna åberopa § 90, då dessa icke grunda sig på regeringsbeslut. Jfr Bergmansons reservation till konstitutionsutskottets memorial n:r 3 vid 1880 års riksdag.

² En bestämd skillnad hävdas exempelvis av Hagman i Sveriges grund-

han icke vara hållbar. Att § 106 uttryckligen föreskriver, att anmärkningarna skola grunda sig på protokollen — »finner utskottet av dessa protokoll» — och att denna bestämmelse inte upprepas i § 107, beror uteslutande på formella skäl. »Det lär med säkerhet kunna påstås», heter det, »att denna skiljaktighet är av rent redaktionell natur . . . Om en uppfattning, som i här berörda hänseende gör skillnad mellan § 106 och § 107, skall kunna accepteras, måste man fordra, att klara grundlagsbestämmelser skola kunna åberopas för densamma.»

Det förefaller mig, som om en sådan fordran måhända skulle kunna uppfyllas. Förutom den redan påpekade olikheten mellan de båda paragrafernas ordalydelse, vilken i betraktande av bestämmelsen i RF § 84 inte utan vidare kan lämnas åsido, kan även den omständigheten åberopas, att bestämmelserna om anmärkningsanledningar fått sin plats i § 107. Att dessa bestämmelser icke ha avseende på § 106, har jag ovan sökt visa; då å andra sidan dessa anmärkningsanledningar icke kunna grunda sig å statsrådsprotokollen, synes det mig otvetydigt, att grundlagen verkligen ger ansvarigheten enligt § 107 en vidare omfattning. För riktigheten av denna tolkning talar även vissa formella olikheter mellan de båda paragrafernas uppställning: i § 106 specificeras rådgivaråtgärderna alltefter de sätt, på vilka de komma till synes i protokollen; i § 107 talas det åter mera allmänt om »deras rådslag» och föredragandes sätt att utöva sitt förtroendeämbete. Att § 106 med andra ord föreskriver detaljanmärkning, medan § 107 ger den allmänna personanmärkningen vitsord, innebär ytterligare ett stöd för den tolkning, som inte ser en blott tillfällighet i det faktum, att § 107 saknar uttrycklig föreskrift om protokollsunderlag.

Tingsten fastslår emellertid (s. 36), att orden »finner utskottet av dessa protokoll» i lika hög grad gälla § 106 som § 107. Då han sedan går att närmare fastställa omfattningen av statsrådets ansvarighet, kommer han till det mycket riktiga resultatet, att »om orden 'av dessa protokoll' utströkes ur ingressen, skulle det knappast rimligen kunna bliva föremål för tvivel; att konstitutionsutskottet ägde rätt att påtala åtgärder av här ifrågavarande beskaffenhet (åtgärder inom ramen för den legala ministerstyrelsen samt åtgärder för beredning och expediering av regeringsärenden); protokollsgranskningen skulle då endast framstå som det viktigaste medlet för utkrävande av ansvar» (s. 39 f.). Han medger visserligen, att man med Malmgren med visst fog kan göra gällande, »att paragrafens ordalag — under jämförelse med § 84 regeringsformen — bör anses inskränka den konstitutionella ansvarigheten till sådana åtgärder, beträffande vilka i någon form upplysning kan vinnas av protokollen», men pekar i gengäld på att »orden 'finner utskottet av dessa protokoll' i § 106 utan svårighet kunna för-

lagar s. 261. Jfr även av Tingsten (s. 15 ff.) refererade uttalanden av Theorell, Naumann, Malmgren och Reuterskiöld.

klaras tillkomna på den grund, att de utgöra en naturlig stilistisk övergång från § 105 till de egentliga ansvarsbestämmelserna». »Någon anledning att anta», tillägger han, »att man med dessa ord medvetet åsyftat en begränsning av ansvarigheten, synes under dessa förhållanden ej föreligga» (s. 40). Han kommer följaktligen till slutsatsen, »att en mera liberal uppfattning om ansvarighetens omfång ur grundlagens synpunkt väl kan försvaras, såvida man vid tolkningen främst fäster avseende vid vederbörande bestämmelsers allmänna innehåll och härur söker utläsa en konsekvent och rimlig mening», och att således »samtliga ett statsråds åtgärder, som av konstitutionsutskottet med ledning av tillgängligt material kunna bedömas, måste anses kunna bli föremål för åtal, respektive anmärkning» (s. 45).

Även en flyktig granskare torde inte kunna undgå att lägga märke till den inkonsekvens, som vidlåder Tingstens argumentering på denna punkt. Han jämför först de båda paragraferna med hänsyn till omfattningen av ansvarigheten under hänvisning till att orden »finner utskottet av dessa protokoll» ha avseende även på § 107 — »den grundläggande bestämmelsen om statsrådsprotokollen såsom föremål för den konstitutionella granskningen gives i § 105 regeringsformen och det synes uppenbart, att denna lika väl gäller § 106 som § 107» (s. 35). I nästa andedrag förklarar han de omskrivna orden endast utgöra »en naturlig stilistisk övergång från § 105 till de egentliga ansvarsbestämmelserna» och följaktligen ej innebära en medveten begränsning av statsrådets ansvarighet. Samtliga ett statsråds åtgärder, blir slutsatsen, kunna bli föremål för åtal, respektive anmärkning.

Det torde inte vara uteslutet, att den riktiga slutsatsen är en annan, och inte ens Tingsten vill trots sina många argument i motsatt riktning helt förneka möjligheten av densamma. Omedelbart efter det han dragit den nyss citerade slutsatsen, »att en mera liberal uppfattning om ansvarighetens omfång ur grundlagens synpunkt väl kan försvaras», tillägger han: »Utgår man från en rent verbal grundlagstolkning blir slutsatsen en annan; det kan då hävdas, att orden 'finner utskottet av dessa protokoll' i § 106 regeringsformen utesluta juridisk ansvarighet i fråga om ej vid protokollsgranskningen konstaterbara åtgärder och möjligen även att å andra sidan § 107, där dessa ord icke upprepas, kan tillämpas i fråga om alla ett statsråds ämbetshandlingar» (s. 45). Denna senare uppfattning är icke blott grundlagsenlig; den är även — synes det mig — rimlig och konsekvent. Den del av ett statsråds ämbetsförvaltning, som kan kontrolleras med tillhjälp av statsrådsprotokollen, blir då juridiskt åtalbar enligt § 106; den del, som faller utanför denna ram, d. v. s. huvudsakligen den s. k. legala ministerstyrelsen, undandraget sig däremot konstitutionsutskottets åtalsrätt. Den lucka i ansvarsbestämmelserna, som genom en sådan tolkning kan synas uppstå, täckes, om man i likhet med Reuterskiöld tillerkänner

Kungl. Maj:t åtalsrätt i sistnämnda fall, där det är fråga om statsrådets verksamhet som ämbetsmän under Kungl. Maj:t och icke såsom rådgivare åt konungen¹. Enligt § 107 åter kunna alla ett statsråds åtgärder göras till föremål för anmärkning, i den mån nämligen de kunna tagas till intäkt för att vederbörande rådgivare i sina rådslag icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta eller föredragande icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroende-ämbete utövat. Till grund för *riksdagens* beslut ligga därvidlag ytterst subjektiva uppfattningar om vad rikets väl kräver, medan sådana synpunkter grundlagsenligt icke få vara bestämmande vid *konstitutionsutskottets* avgörande om åtal enligt § 106. Det är följaktligen, som jag ovan påpekat, konsekvent, då bestämmelserna om framställande av anmärkningsanledningar blivit förda till § 107 och icke ha avseende på § 106; dessa stadganden ge en enskild person möjlighet att göra sina synpunkter gällande i sådana frågor, där subjektiva åsikter enligt grundlagen äro tänkbara, d. v. s. frågor om visst eller vissa statsråds lämplighet. Den redan tidigare påpekade omständigheten, att något protokollsunderlag i regel icke kan tänkas föreligga vid framställande av anmärkningsanledningar och icke heller är nödvändigt för att konstitutionsutskottet skall kunna upptaga anmärkningen som sin, styrker ytterligare den här hävdade uppfattningen, att alla ett statsråds åtgärder äro möjliga att påtala enligt § 107.

I själva verket står också denna uppfattning i god överensstämmelse med praxis. De anmärkningar, som konstitutionsutskottet framställt utan att åberopa sig på något statsrådsprotokoll, ha alla haft formen av anmärkningar enligt § 107. Den här förebragta utredningen ger således i visst hänseende samma resultat som Tingsten velat åvägabringa, i det den konstaterar överensstämmelse mellan konstitution och praxis. Och — för att citera Tingstens ord i ett annat sammanhang — »det synes obestriddligt, att en tolkning, som, utan att göra våld på grundlagens ord, leder till rimligare slutsatser, i och för sig har ett bestämt företräde» (s. 41).

Om således Tingsten på denna punkt söker försvara konstitutionsutskottets förfarande, så ser han i ett annat fall mera kritiskt

¹ Då det i ansvarighetslagen (§ 8) heter: »Dock må varken föredragande eller statsrådsledamot i och för ämbetets skuld, i annan ordning, än regeringsformen utstakar, och således ej av enskild man, kunna tilltalas», behöva orden »än regeringsformen utstakar» icke antagas ha uteslutande syftning på § 106. Enligt § 27 åligger det justitiekanslern att å konungens vägnar beivra fel, som av ämbetsmän bliva begångna. Jfr även att ansvarighetslagen i ingressen föreskriver, att statsråden »äro ej allenast såsom medborgare och för sina personer underkastade vad allmän lag och laga stadgar bjuda, utan skola ock för sina rådslag och gärningar, i och för deras ämbeten, vara *konungen* och rikens ständer ansvarige, på sätt regeringsformen utstakar». Man observere distinktionen mellan »rådslag» och »gärningar i och för deras ämbeten».

på utskottets handlingsätt. Det är i den andra och längsta av de tre uppsatser, som ingå i »Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande». Han upptar där till behandling spörsmålet om konstitutionsutskottets befogenhet i fråga om infordrande av handlingar utanför statsrådsprotokollen, speciellt i anslutning till en anmärkning vid 1925 års riksdag.

De handlingar, som här i främsta rummet komma ifråga, äro sådana, som äro undantagna från tryckfrihetsförordningens offentlighetsgrundsats. Allt efter sitt förhållande till statsrådsprotokollen kunna de vara av tre slag: antingen såsom bilagor eller anorledes ingående i dessa eller till dem anknutna såsom ägnade att belysa i protokollen förekommande ärenden eller slutligen helt fristående. Beträffande det första slaget av handlingar synes det otvivelaktigt, att dessa falla under utskottets granskningsrätt, ehuru något direkt grundlagsstadgande därom icke förefinnes. Beträffande de båda andra slagen förnekar doktrinen i allmänhet en ovillkorlig sådan rätt och likställer utskottet i avseende på dess möjligheter att utbekomma dylika handlingar med varje annan enskild person. Häremot gör Tingsten gällande, att utskottet får anses ha rätt att fordra även sådana handlingar, som äro blott anknutna till protokollen, och åberopar därvid ett 1896 gjort tillägg till tryckfrihetsförordningen.

Enligt detta skulle handlingar rörande försvarsverket, vilkas kungörande kunde medföra våda för rikets säkerhet och om vilka konungen förordnat, att de skulle hållas hemliga, icke få utlämnas eller i tryck offentliggöras, »dock att härigenom konstitutionsutskottets, statsutskottets och statsrevisorernas rätt ej inskränkes». Angående innebörden av de citerade orden, som av riksdagen tillades efter ett till konstitutionsutskottets betänkande reservationsvis framställt yrkande, ha Tynell och Tingsten olika meningar. Tynell gör gällande, att satsen endast innebär, »att bestämmelserna i fråga ej få medföra någon inskränkning i den rätt, som KU, SU och statsrevisorerna enligt andra grundlagsbud kunna äga» (a. a. s. 40). »Vad KU angår», tillägger han, »innebär satsen alltså endast, att den rätt, som utskottet enligt § 105 har att i vissa fall utfå kommandomålsprotokoll ej går förlorad enbart på den grund, att dessa innehålla handlingar av nu nämnd natur eller att sådana handlingar äro fogade som bilagor till protokollen.» Häremot genmäler Tingsten (s. 59), att stadgandet i fråga visserligen ej stipulerar en rätt för KU etc. att oberoende av vederbörande kontrollorgans granskningsplikt utbekomma hemliga handlingar, men att å andra sidan den av Tynell gjorda tolkningen är uppenbart förnuftsvidrig. »Man har svårt att antaga», säger han (s. 57 f.), »att en så självklar sak» — att en befogenhet, som uttryckligen garanteras konstitutionsutskottet i regeringsformen, ej skulle gå förlorad genom bestämmelse i tryckfrihetsförordningen — »skulle föranlett särskilt grundlagsstadgande och meningsskiljaktigheter inom utskottet och kammare. En hänvisning till den första undan-

tagsbestämmelsen i § 2:4, där utan reservation alla de protokoll, som utgöra det primära objektet för konstitutionsutskottets granskningsrätt, förklaras hemliga, borde ha varit tillräcklig för att hindra antagandet av ett dylikt meningslöst författningsstadgande.» I andrakammardebatten, tillägger han, talades det »icke om utskottets rätt i fråga om protokollet, utan om dess rätt beträffande handlingar i övrigt», och därtill kommer, att de av Tynell åsyftade handlingarna — i kommandomålsprotokoll innehållna eller dem bilagda handlingar — icke beröras av det 1897 beslutade stadgandet, då de såsom hörande till statsrådets handlingar redan förut voro hemligförklarade. I stället avser bestämmelsen att garantera, »att de rättigheter, som enligt praxis och rådande uppfattning tillkomme konstitutionsutskottet och statsrevisorerna, ej skulle inskränkas, även om klara grundlagsstadganden icke kunde åberopas till förmån för dessa rättigheter» (s. 61). Om innehållet av denna rätt, som man sålunda ansåg tillkomma konstitutionsutskottet etc., behöver man, säger Tingsten, icke sväva i tvivelsmål. »Det ansågs tydligen ostridigt, att konstitutionsutskottets granskningsrätt omfattade förutom de vanliga statsrådsprotokollen och i särskilda fall infordrade utrikes- och kommandomålsprotokoll, jämväl till sådana protokoll anknutna, d. v. s. i faktiskt sammanhang med protokollen stående handlingar, vare sig hemliga eller ej. Då en ny sekretessbestämmelse, som i fråga om utskottets granskningsarbete kunde vara av betydelse, infördes i tryckfrihetsförordningen, ville man fastslå, att denna praxis fortfarande skulle äga bestånd» (s. 61 f.).

Tingsten bygger i stor utsträckning sitt resonemang på antagandet, att ett grundlagsbud a priori måste vara i o g i s k t i förhållande till andra bestämmelser av grundlags karaktär, vilket i föreliggande fall torde bli så mycket svårare att upprätthålla som det är fråga om ett tilläggsstadgande av sent datum. Den omständigheten, att någon reservation för konstitutionsutskottets rätt icke innehålles i den första undantagsbestämmelsen i tryckfrihetsförordningen § 2:4, där samtliga statsrådets protokoll och handlingar förklaras hemliga, utgör inte tillräcklig grund för ett avvisande av den tynellska tolkningen. Inte heller äventyras denna därav, att den låter de tillagda orden garantera en självklar sak, som enligt Tingsten rimligen inte borde föranlett vare sig grundlagsstadgande eller meningsskiljaktigheter inom utskott och kammar; meningsskiljaktigheterna i fråga bestodo ju just däri, att bestämmelsen på sina håll ansågs överflödig. Man behöver inte antaga, att den rätt, som avses, är den rätt, som enligt praxis och rådande uppfattning kunde anses tillkomma de olika kontrollorganen; detta framgår än tydligare, om man tar statsutskottets rättigheter till utgångspunkt: de militära handlingar, varom 1896 års tillägg stadgar, tillhöra otvivelaktigt de »statsverkets handlingar», vilka enligt RO § 39. skola vara tillgängliga för statsutskottet. Tingsten förnekar inte detta (s. 61), men drar inte ut

konsekvenserna utan nöjer sig med att konstatera, att reservationen för statsutskottets rätt tillkommit under kammarbehandlingen, och tillfogar, att det ej synes osannolikt, »att reservanterna inom utskottet på denna punkt ansett en garantibestämmelse i tryckfrihetsförordningen obehörlig». Att en dylik åsikt även förefunnits beträffande de båda andra punkterna, framgår med all önskvärd tydlighet av konstitutionsutskottets — av Tingsten f. ö. citerade — sammanjämningsmemorial, där det hette, att utskottet »ansett det vara saft utom allt tvivel, att utskottets och statsrevisorernas *grundlagsenliga*¹ rätt genom det ifrågasatta lagförslaget icke kunde varda inskränkt, men då andra kammaren funnit nödigt att en uttrycklig bestämmelse därom bleve införd, har utskottet, för undanröjande av all tvekan därom, ansett lämpligt sammanjämka kamrarnas olika beslut härutinnan på det sätt, att andra kammarens beslut i förevarande hänseende i sammanjämningsförslaget upptages»²

Det torde sålunda vara oriktigt att i den ifrågavarande bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen se ett stöd för antagandet av en rätt för konstitutionsutskottet att infordra till protokollen anknutna försvarshandlingar av hemlig natur. Än mindre konstituerar stadgandet, som Tingsten likaledes vill göra gällande (s. 90), en dylik rätt beträffande hemliga *utrikeshandlingar*. Tingsten delar härutinnan den uppfattning, som vid framställandet av den ovan berörda anmärkningen vid 1925 års riksdag företrädades av huvudreservanterna inom konstitutionsutskottet; gentemot majoriteten, som gick ännu längre och tillerkände utskottet rätt att kräva även fristående handlingar av hemlig karaktär, polemiserar han med rätta. Hans argumentering är likväl ej fullt konsekvent, då han å ena sidan förnekar, att alla uppgifter, som kunna vara av betydelse vid utskottets dechargegranskning, måste kunna infordras (s. 86 f.), och å den andra ansluter sig till reservanterna, som ge utskottet rätt att kräva handlingar, som stå i sammanhang med statsrådsprotokoll »antingen såsom formliga bilagor eller såsom nödiga komplement för uppfattningen av i protokollet upptaget ärende» (s. 76)³.

I »Studier rörande ministerstyrelse» har Tingsten utvidgat och omarbetat en provföreläsning över förelagt ämne vid Lunds universitet år 1928. Redan i den tidigare skriften hade han tillfälle

¹ Kurs. av, mig.

² KU 1896 n:r 15, s. 3.

³ Det kan ifrågasättas, om Tingsten har rätt, då han (s. 76 f.) förmodar, att Ivan Pauli i sin reservation vid utskottsbetänkandet ifråga »mähända oavsiktligt» dragit en snävare gräns för konstitutionsutskottets rätt än huvudreservanterna. Reservationen ger i klara ordalag uttryck åt den här hävdade uppfattningen: reservanten ansåg ej klarlagt, »att konstitutionsutskottet äger en på regeringsformen grundad, ovillkorlig rätt att utbekomma sådana inom departementet befintliga ministeriella handlingar, som varken kunna betraktas såsom integrerande delar av eller bilagor till i statsrådet förda protokoll».

att taga befattning med ministerstyrelsens problem — i kapitlet om den konstitutionella ansvarighetens begränsning. Här upptar han till behandling ministerstyrelsens begrepp, former och utövning, undersöker dess förhållande till regeringsformen samt redogör för i ämnet efter år 1809 väckta förslag.

Ordet ministerstyrelse har i vetenskapligt och politiskt språkbruk en mångfald skiftande användningar. Dels begagnas det för att beteckna ett faktiskt maktförhållande, som saknar stöd i gällande författningar och är resultatet av en maktutvidgning från statsrådets eller enskild statsrådsledamots sida antingen på konungens, ämbetsverkens eller kollegernas bekostnad. Dels användes det om vissa befogenheter, som lagligen tillkomma statsråden i deras egenskaper av departementschefer — denna senare betydelse är enligt Tingsten (s. 8) den i vanligt vetenskapligt språkbruk mest förekommande. I denna användning förekommer också ordet i »Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande» (s. 15, 22). I den föreliggande skriften har Tingsten emellertid givit begreppet en vidsträcktare innebörd. »Starka skäl synas tala», säger han (s. 8), »för att använda benämningen ministerstyrelse jämväl i fråga om statsrådets befogenhet att vidtaga berednings- och verkställighetsåtgärder; även i dessa fall föreligger en självständig beslutanderätt, låt vara att denna endast utgör ett komplement till statsrådets rådgivareställning». Som ministerstyrelse i vidsträckt mening räknar han följaktligen »statsrådets befogenhet att självständigt träffa till efterföljd förbindande beslut, oavsett om dessa innebära egentliga ärendesavgöranden eller ej». Ministerstyrelse i inskränkt mening innefattar då »statsrådets befogenhet att enligt särskilda bestämmelser avgöra ärenden».

Gentemot denna uppfattning torde man med fog kunna invända, att regeringsformen näppeligen tillerkänner statsråden någon sådan *självständig* beslutanderätt i berednings- och verkställighetsfrågor, som låter förena sig med begreppet »styrelse». Då det i RF § 10 talas om nödiga upplysningar och vederbörande ämbetsverk, innebär detta icke, som Tingsten gör gällande (s. 35), någon fri bestämmanderätt för statsråden utan endast en rätt att konstatera, vad som i varje fall är »nödigt» och »vederbörande». Därmed är inte sagt, att inte också här en *faktisk* ministerstyrelse kan uppkomma, men den är i så fall illegal och rymmes följaktligen ej under någon av Tingstens definitioner. Vad beträffar statsrådets i § 38 stadgade befogenhet att expediera verkställighetsföreskrifter, framhåller Tingsten själv (s. 45), att stadgandet icke möjliggör »någon saklig beslutanderätt» utan endast har avseende på rent expeditionella åtgärder. Något »till efterföljd förbindande beslut» kan det ej här vara fråga om; expeditionsåtgärden som sådan har ingen laglig effekt utan endast det expedierade beslutet.

Det kan sålunda för det första konstateras, att det begrepp, »ministerstyrelse i vidsträckt mening», som av Tingsten avsetts att omfatta statsrådets befogenheter i fråga om berednings- och

verkställighetsärenden, i själva verket enligt den av honom givna definitionen icke har avseende på någondera av dessa utan i realiteten sammanfaller med begreppet »ministerstyrelse i inskränkt mening». Det gäller då närmast att undersöka, huruvida definitionen av detta senare begrepp täcker, vad som rimligen bör förstås under ordet »ministerstyrelse».

En dylik undersökning måste enligt min mening lämna ett negativt resultat. Då Tingsten karakteriserar »ministerstyrelse i inskränkt mening» såsom innefattande »statsrådets befogenhet att enligt särskilda bestämmelser avgöra ärenden» och i 'enlighet därmed i problemet om ministerstyrelse ser ett problem om statsråden som ämbetsmän, bortser han från ett moment, som är och måste vara konstitutivt för all ministerstyrelse och som ställer denna i en särklass gentemot övriga former av ämbetsförvaltning: den *definitiva* karaktären hos de avgöranden, som statsråden träffa. Är denna slutgiltiga innebörd fastslagen i lagar och förordningar, kan man tala om *legal ministerstyrelse*; saknar den detta legala underlag, uppkommer *faktisk ministerstyrelse*.

Tingsten har inte närmare uppehållit sig vid denna sida av saken. Det framgår emellertid flerstädes av hans framställning, att han i orden »avgöra ärenden» icke inlägger den här åsyftade slutgiltiga betydelsen. I annat sammanhang (s. 64) fastslår han, att i princip samma regler måste anses gälla beträffande möjligheten att överlåta beslutanderätten till statsråden som beträffande överlåttande av beslutanderätt till andra administrativa verk och myndigheter, och sidan innan framhåller han, att »intet hindrar, att bestämmelser om besvär rätt meddelas i fråga om av departementschef beslutade avgöranden»¹.

Det är givetvis icke görligt att med matematisk stringens bevisa innebörden hos ett uttryck, som i likhet med ministerstyrelse kan uppvisa så skiftande användningar. Den av mig antydda definitionen synes mig emellertid ha ett företräde framför Tingstens därutinnan, att den har plats även för den *faktiska* ministerstyrelsen, som man i detta sammanhang icke helt torde kunna bortse från. Definitionen ger också en rimlig förklaring till det av Tingsten (s. 20) påpekade förhållandet, att ordet ministerstyrelse fått en utpräglat polemisk betoning: man har icke så mycket utgått från att »statsskicket står främmande för ministeriell beslutanderätt» som fastmera från att det står främmande för dylik beslutanderätt i sista instans. Det betänkliga ligger icke i att statsråden i likhet med andra ämbetsmän deltaga i förvaltningsarbetet utan däri att de ministeriella besluten äro definitiva och samtidigt undandragna riksdagens kontroll.

Det är givet, att de resultat beträffande ministerstyrelsens förhållande till regeringsformen, som Tingsten framlägger i kap. 3,

¹ I de fall, då besvär rätt saknas, blir däremot beslutanderätten enligt Tingsten definitiv. Jag återkommer härtill senare.

sakna tillämpning på den här givna definitionen. Då det i § 4 stadgas, att konungen äger att allena styra riket, innebär detta ett otvetydigt förbud mot att överlåta *definitiv* beslutanderätt i administrativa ärenden till andra personer och myndigheter. Detta understrykes ytterligare i ansvarighetslagen, när det heter, att statsråden skola »endast konungen råd giva, *men ej jämte honom regera*». Den form av ministerstyrelse, för vilken jag ovan använt beteckningen legal, blir således ur denna synpunkt illegal.

Då Tingsten däremot konstaterar (s. 64), att »regeringsformen icke innehåller något direkt eller indirekt förbud mot ministerstyrelse», torde detta med hans utgångspunkt till en del vara riktigt. Emellertid framhåller han i annat sammanhang (s. 93), att någon besvär rätt i fråga om av departementschef fattade beslut i regel icke är stadgad, och tillägger: »Då en departementschef enligt ett i laga ordning givet bemyndigande fattat ett beslut, har härigenom en rättsförändring uppstått, som, då besvär rätt saknas, måste anses definitiv.» Är denna uppfattning riktig, skulle således i regel de av departementschef träffade avgörandena även enligt den av mig begagnade terminologien hemfalla under begreppet ministerstyrelse och följaktligen icke stå i samklang med regeringsformens bestämmelser.

De sist citerade orden anföras endast för att belysa den brist på konsekvens, som Tingsten här ådagalägger. I själva verket torde man icke kunna tala om en definitiv rättsförändring, så länge Kungl. Maj:t när som helst kan återkalla ett givet bemyndigande, och det har också gjorts gällande, att en klagande genom en till Kungl. Maj:t ställd framställning skulle kunna åstadkomma samma resultat som genom besvär (se Tingsten s. 116). Härav skulle följden bli, att vad jag ovan kallat »legal» ministerstyrelse överhuvud icke kan förekomma, då beslutanderätt överlåtits på statsråd genom beslut av Kungl. Maj:t. Däremot kan givetvis faktisk ministerstyrelse förekomma, i den mån som besvär rätt och klagorätt är illusorisk.

I kapitel 4 lämnar Tingsten en uttömmande och intressant redogörelse för de olika fall, då statsråd tillerkänts avgöranderätt enligt grundlag, lag och beslut av Kungl. Maj:t. Slutkapitlet åter är ägnat åt en framställning rörande efter år 1809 väckta förslag beträffande överlåtande av dylik avgöranderätt till departementscheferna. Den häri framlagda tolkningen av innebörden i 1812 års proposition om ändringar i departementalorganisationen synes mig icke fullt övertygande. Då Tingsten (s. 100) förklarar, att de föreslagna statsministrarna »såsom redan ministerbenämningen ger vid handen, avsåges skola utöva ledning av vederbörande förvaltningsgrenar», och samtidigt förnekar (s. 101 f.), att förslaget innebär en rätt för dessa att självständigt besluta i ett antal mindre mål, brister han, synes det mig, i konsekvens. Detta kommer flagrant till synes, då han i en not (s. 101) anmärker: »I propositionen talas om 'ministrar, vilka ensamma skola svara för de till deras befattning hörande

ärenden, och därjämte hava inseende över de särskilda publika verk, vilka närmast därav bero' men ej ett ord fälles om självständig beslutanderätt för dessa ministrar.»

Bengt Hjelmqvist.

H. TINGSTEN: *Amerikansk demokrati. Grunddragen av Förenta Staternas statsliv. Natur och Kultur, Sthlm 1929.*

En utförligare framställning av statskick och statsliv i den nordamerikanska republiken, yngre än Tocquevilles berömda skildring av folkväldet i Amerika, vars första del utkom i svensk översättning för nittio år sedan, har icke funnits på svenskt språk. Man torde därför kunna säga, att doc. Tingstens föreliggande arbete om amerikansk demokrati fyller ett länge känt behov. Det ger inom det knappa utrymmet av icke fullt tvåhundra sidor en allsidig bild av amerikansk författning och politisk praxis nutilldags, tillika med en översikt av statskickets historiska utveckling och de viktigaste historiska fakta vid författningens tillkomst.

I ett inledningskapitel, som på ett förmånligt sätt kontrasterar mot vad gemenligen plägar vara fallet med så kallade inledningar, i det det förbereder hela den efterföljande framställningen, redogör förf. för förutsättningarna för författningsarbetet av 1787, skildrar författningskonventets arbete, författningens slutliga antagande och genomgår därefter dennas grundbestämmelser. Kapitlet avslutas med en historik över partiväsandets utveckling fram till tiden för inbördeskriget. I tre följande kapitel upptages till ingående behandling presidentmakten, kongressen och domstolarnas ställning som konstitutionella kontrollorgan. Presidentmakten har som det viktigaste statsorganet fått det största utrymmet: särskilt detaljerat behandlas presidentens utrikespolitiska och legislativa befogenheter samt hans utnämningsrätt; presidenturens historia berättas i korta drag och den hithörande framställningen inledes med en redogörelse för tillvägagångssättet vid nominering av presidentkandidater och val av presidenter. Avdelningen om kongressen har kanske blivit lidande på den föregåendes utförlighet. Men en bredare behandling av kongressens organisation och lagstiftningsmetoder torde, för att ge utbyte, krävt sådan plats, att den sprängt ramen för förf. framställning. Han lämnar i sammanträngd form de viktigaste upplysningarna om kamrarnas sammansättning, arbetssätt, befogenheter och om förhållandet mellan de båda husen. Några drag ur kongressens historia för att avrunda detta kapitel i likhet med förestående och efterföljande kunde dock ha varit motiverade.

»Om någon frågar mig, varest jag skulle vilja finna någon aristokrati uti Amerika, skulle jag utan tvekan svara, att den all-

deles icke är att söka hos de rika, emedan dessa icke hava någon gemensam föreningspunkt. Den amerikanska aristokratien sitter på advokaternas bänkar och domarnas säten. Ju mer man begrundar det som tilldrager sig uti Förenta Staterna, desto mer övertygas man, att lagkarlarna utgöra den mäktigaste, ja, nästan enda motvikten mot folkväldet» — så karakteriserar Tocqueville domarmaktens ställning och betydelse i Amerika omkring 1830. Efter hans tid har dess betydelse icke förminskats, ej heller har dess skaplynne förändrats. Domstolarnas ställning i statslivet är ett av den amerikanska författningens egendomligaste och intressantaste drag. Doc. Tingsten har i sin framställning av saken icke blott lämnat en allmän redogörelse, han tar upp och analyserar de viktigaste domstolsutslag, i vilka unionens högsta domstol utövat sina konstitutionella befogenheter. Han ger därigenom en utomordentligt klar bild av institutets verkningssätt och tendens.

Vill man skapa sig ett begrepp om amerikansk demokrati, är det ej i unionsförfattningen man främst skall söka uttrycken för densamma, utan i delstaternas författningar. Så var förhållandet, när unionen skapades, och även med de förändringar i demokratisk riktning den sedermera undergått, framstår unionsförfattningen alltjämt som konservativ i förhållande till staternas. Man måste därför beklaga, att förf. icke kunnat bereda större utrymme åt en skildring av dessa staternas författningar i deras nuvarande utseende. Han meddelar endast det oundgängligaste antalet sakuppgifter men anför knappast tillräckligt, för att läsaren skall kunna forma en konkret bild av deras nutida utgestältning. Till gengäld återger han det viktigaste av den delstatliga författningsutvecklingen och redogör utförligt för de sista femtio årens stora demokratiseringsprocess.

Få demokratier ställa så stora krav på folkets voteringskapacitet som den amerikanska. Folkets förmåga att motsvara sina av författningen ålagda skyldigheter kan endast möjliggöras genom ett effektivt partiväsen, som organiserar väljarkåren för uppfyllandet av sina valplikter. Partiväsendet är det av författningen betingade organisatoriska mellanledet, genom vilket denna bringas i verkställighet. Därtill kommer en annan omständighet, som medverkande bidragit till det amerikanska partiväsendets uppkomst. Unionen byggdes som bekant på folksuveränitetens grund under tillämpande av maktfördelningsprincipen. Denna rekommenderade sig s. a. s. av sig själv åt de tretton stater, som sökte lösa problemet att tillskapa en statsauktoritet över sig och samtidigt så vitt möjligt för sig bibehålla var sin egen suveränitet. I misstänksamhet mot federativsmyndigheten utlämnade man icke makten hel och odelad utan söndrade den på skilda händer i medveten avsikt att de så belånade organen skulle uppväga och retardera varandra. Med de uppgifter utvecklingen sedermera pålade federativsmyndigheten skulle denna bragts till fullständig ineffektivitet, om ej medel funnits att överbygga maktsöndringen. Det förnämsta av dessa har

varit partiväsendet. En skildring av amerikansk demokrati bleve därför ofullständig och oförståelig, om den ej inneslöte en redogörelse för partier och partiförhållanden. I bokens sista avdelning lämnar förf. en sådan, och anknyttande till historiken i första kapitlet för han framställningen upp till tiden för senaste presidentval. Det egenartade med amerikanskt unionellt partiväsen, dess utomordentliga effektivitet som valmaskin och dess fullständiga ineffektivitet som politisk opinionsbildare betonas. Förf. nämner också de försök till partibildning på idépolitisk grund, som gjorts, de partier i europeisk mening, som verkat och verka i staterna och sökt öva inflytande på unionspolitiken, och de möjligheter de ha att göra sig gällande inom ramen av det härskande tvåpartisystemet.

Det har icke varit förf:s avsikt att teckna mera än de yttre dragen av Förenade Staternas författning och författningens politiska utveckling; ändock har det lyckats honom att i de särskilda kapitlen inrymma mycket av mera djupgående analys av orsakerna till, att händelseförloppet format sig som skett. Emellertid måste man ställa sig frågande till lämpligheten av att, som förf. gör i sin inledning, referera ett av den amerikanska vetenskapens sista forskningsresultat i fråga om det närmare sammanhanget vid författningens tillkomst. Det har ådagalagts, att dennas främsta tillskyndare varit direkt ekonomiskt intresserade i uppkomsten av en federativ statsmyndighet, och att detta förhållande troligtvis övat inflytande på författningens utformning i viss riktning. För att göra saken fattbar och för att giva läsaren möjlighet att värdesätta betydelsen av det ådagalagda förhållandet fordras här en grundligare orientering över utgångsläget, än förf. av utrymmes- skäl kan bereda plats för, och likaledes en vidlyftigare dokumentation av själva framställningen, än som kan låta sig göra i ett arbete av denna art. Förf. tvingas att återgiva de omtalade forskningsresultaten i så stark förkortning, att det närmast ter sig, som vore författningens tillkomst att tillskriva en kupp av de omnämnda innehavarna av statspapper. Vad som för övrigt lämnats utan förklaring är, hur det varit möjligt för denna minoritet av obligationsägande federalister att påtvinga en motsträvig, stundom direkt fientlig majoritet sin vilja. —

Mot ett par av förf:s omdömen känner man sig uppfordrad att göra gensägelser. På tal om domstolarnas prövningsrätt säger förf. (sid. 115): »Å andra sidan är det emellertid klart, att hela det resonemang, som leder till antagandet av en judiciell prövningsrätt, och som klargöres av Hamiltons och Marshalls uttalanden, i grunden bygger på en fiktion. Man utgår från, att i författningen folkets suveräna vilja är uttryckt och att just därför författningen äger en högre grad av giltighet än andra bestämmelser. Det är den mystiska, rent naturrättsliga föreställningen om författningen som ett för alla tider bindande samhällskontrakt, som här gör sig

gällande. Då t. ex. högsta domstolen med utgångspunkt från folksoveränitetsteorien förklarar den år 1787 antagna författningen — i vars tillkomst folket för övrigt hade mycket ring del — äga större bindande kraft än en under 1900-talet genomförd, av en stor majoritet bland folket önskad lag, belyses skarpt svagheten i grunderna för den judiciella prövningsrätten.» På närmast föregående sidor (113 och 114) refererar förf. Hamiltons och Marshalls bevisföring. Vad Marshalls resonemang beträffar, arbetar denne med tvenne tankegångar, som leda honom till samma resultat: dels, att den skrivna författningen, som förlämnar de olika statsorganen begränsade befogenheter, med nödvändighet för med sig en judiciell prövningsrätt, dels, att domstolarnas skyldighet att i varje särskilt fall fastställa vad som är gällande lag medför samma konsekvens. Vi kunna tillsvidare bortse från den förra takegången och endast hålla oss till den senare, då denna i och för sig är tillräcklig för att motivera den judiciella prövningsrätten. »Det är de lagskipande organens plikt att klargöra vad som är lag. Om därför en lag strider mot författningen, eller både lagen och författningen äro tillämpliga i ett speciellt fall, så att domstolen antingen måste avgöra fallet i enlighet med lagen och utan hänsyn till författningen, eller i överensstämmelse med författningen och utan hänsyn till lagen, måste domstolen avgöra, vilken av dessa stridiga regler, som skall bliva utslagsgivande.» Avgörandet måste alltid utfalla till förmån för författningen, därför att denna är kringgärdad med försvarande ändringsbestämmelser och en lag, som på någon punkt förändrar författningen, alltså i själva verket visar sig icke vara någon lag. Emellertid är därmed icke bevisat, att domstolen äger en sådan prövningsrätt. Då en i formellt avseende oantastlig lag föreligger, synes intet skäl hindra domstolen att tillämpa denna lag, såvida icke genom uttrycklig föreskrift eller genom domstolspraxis en vidsträcktare prövningsrätt tillkommer domstolen. Bristen i Marshalls bevisföring i denna del ligger i, att han förutsätter vad han vill bevisa: han stöder sig alltså på ett faktum, som han anser föreligga, icke på en fiktion. Gäller denna förutsättning, föreligger detta faktum, lämnar han en förklaring på, huru domstolen skall in concreto förfara. Frågan blir då, — om man med denna begränsning vill hävda det Marshallska »bevisets» giltighet — närmast att fastställa förhandenvaron av en sådan domstolspraxis, eftersom uttrycklig författningsföreskrift saknas. Bryce¹ anser, att så är förhållandet, och anför det berömda precedensfallet från Rhode-Island 1786 men antyder, att doktrinen fastslagits i tre tidigare domstolsutslag, som han uppräknar. Dicey² supplerar de av Bryce anförda med ett par senare från North Carolina och Virginia. Lambert³, som

¹ American commonwealth, kap. XXII.

² Law of the constitution, kap. III. sid. 161.

³ Le gouvernement des juges, sid. 30.

tydligt ingående studerat den amerikanska litteraturen i frågan, anser sig kunna datera uppkomsten av denna praxis från fallet Marbury mot Madison, det fall, som just gav anledningen till Marshalls uttalande; det egendomliga är emellertid, att han därvid följer samma auktoritet, Thayer, som Dicey anför som stöd för sin motsatta uppfattning¹. Vilken mening som är den riktiga, är tydligt för den i litteraturen oinvidgade omöjligt att avgöra, men så mycket torde kunna sägas, att de åberopade enstaka precedensfallen knappast äro tillräckliga för att konstituera en fastslagen praxis, även med hänsyn tagen till prejudikatens stora betydelse i engelsk-amerikansk rätt².

Vi återknyta nu till Marshalls första tankegång: »Legislaturens befogenheter äro klaggjorda och begränsade; för att dessa gränser icke skola missförstås eller glömmas, har författningen blivit skriven. Uppfattningen, att författningen innebär ett hinder för varje lagstiftningsakt, som står i strid mot densamma, är alltför självklart riktig för att kunna bestridas; i annat fall skulle legislaturen kunna ändra författningen genom en vanlig lag. Författningen är antingen en högre fundamentallag, som ej kan förändras på vanligt sätt, eller också står den på samma nivå som vanliga lagstiftningsakter och kan, såsom dessa, ändras av legislaturen, när denna finner för gott. — — —» Mot resonemangets riktighet i och för sig synes ingenting vara att invända, men det lämnar alltjämt intet bevis för, att kontrollen över, att de i författningen stadgade kompetensgränserna icke överskridas, uppdragits åt domstolarna³, det förutsätter att domstolarna ha denna rättighet att ingå i en realprövning vid fastställandet av vad som är lag. Vore Marshalls bevisföring riktig, skulle den gälla alla länder med rigid författning. Bryce⁴ och Dicey⁵ anse också, att konsekvensen skulle bli densamma för Englands del, om England hade en rigid för-

¹ Dicey a. a. sid. 161 not 3.

² Det torde icke vara svårt att historiskt förklara, huru en allmän uppfattning om en domstolarnas tillkommande kontroll över lagars förenlighet med författningen kunnat uppkomma. En lag, som antagits av en koloniallegislatur, kan av varje domstol över hela det engelska imperiet, som eljest är behörig, ogiltigförklaras såsom stridande mot imperielagstiftningen, alltså även av domstolen inom den koloni, från vars legislatur lagen ifråga härflyter; detta gällde även de amerikanska kolonierna före skilsmässan. I den allmänna uppfattningen bortskymmes lätt den verkliga orsaken till ogiltigförklaring, imperielagstiftningens företrädare framför koloniernas egen lagstiftning, och saken får då just det utseendet, som skulle domstolarna vara befogade att pröva lagars överensstämmelse med vederbörande kolonis egen författning.

³ Egendomligt nog omnämnes icke domstolskontrollen med ett ord i de nummer av *The Federalist* [XLVIII-LI], som behandla problemet om garantier för upprätthållandet av författningens maktfördelningssystem, och detta är så mycket egendomligare, som Hamilton anses vara författare till tre av artiklarna [XLIX-LI].

⁴ Bryce a. a. kap. XXII.

⁵ Dicey a. a. kap. III.

fattning, och detta måste bero på, att de utgå från en för bägge länderna gemensam domstolspraxis, som under lika förutsättningar skulle giva samma resultat. Emellertid hava de flesta andra länder, därav samtliga kontinental-europeiska, under kortare eller längre tidrymder haft och hava fortfarande skrivna, mer eller mindre rigida författningar, utan att någon domstolskontroll därför uppkommit; någon empirisk nödvändighet för, att det ena skulle draga det andra med sig, föreligger alltså icke; skillnaden kan icke bero på något annat än säregenheter i engelsk lagskipning jämförd med kontinentaleuropeisk.

När förf. i sitt ovan citerade omdöme talar om, att »det är den mystiska, rent naturrättsliga föreställningen om författningen som ett för alla tider bindande samhällskontrakt, som här gör sig gällande», är detta givetvis riktigt vad Hamilton beträffar, och spår av samma uppfattning kunna påträffas även hos senaste amerikanska författare. Men omdömet gäller icke gent emot Marshall; han talar visserligen också om författningen såsom en högre fundamentallag, men sluter sig till detta ur dess egen bestämmelse, att den ej kan på vanligt sätt förändras. — Förf. konstaterar, likaledes i sammanhang med den judiciella prövningsrätten, att domstolarna i jämförelse med andra statsorgan representera konservatismen: »Redan det förhållande, att domarna tillsättas på livstid, under det att innehavarna av den verkställande och lagstiftande makten endast fungera under kortare perioder, blir i detta hänseende avgörande. Härtill kommer, att domstolarna helt naturligt huvudsakligen rekryteras ur de samhällslager, som äro bärare av konservativa intressen.» Den viktigaste orsaken till, att domstolarna komma att verka i antydd riktning är, även om de av förf. anförda omständigheterna bidra härtill, en annan. Författningen lämnar åtskilliga föreskrifter för vad en lag får innehålla eller, vilket är detsamma i negativ riktning, meddelar ett flertal förbud för vad den ej får innehålla. Även om hithörande bestämmelser ofta äro svagt formulerade, äro de i många fall tillräckligt tydliga för att ej kunna kringgå. Erinrar man sig nu den amerikanska författningens mycket svårföränderliga karaktär, blir det klart, varför domstolens prövning av en nystiftad lags förenlighet med författningen genom sin blotta förefintlighet måste verka i konservativ riktning. Att majoriteten av domstolens ledamöter påverkad av flera förhållanden, bl. a. möjligen även samhällsställning, omfattat en konservativ tolkning av författningsparagrafer de haft att tillämpa, skall ej bestridas.

Amerikanska forskare hava under det sista decenniet gjort europeisk vetenskap och europeisk undervisning stora tjänster genom en rad ypperliga, kortfattade monografier över skilda länders författningar och politiska förhållanden, byggda på självsyn och litteraturstudier. Jag vet ej, om förf. haft någon av dessa till förebild,

säkert är, att han väl uthärdar jämförelsen med dem. Han överträffar sina föregångare i korthet och liknar dem i sakrikiedom och förmåga av konkret framställning. Sträng saklighet, koncentration på det väsentliga och klarhet äro egenskaper, som utmärka förf:s stil. I förening med ämnets rikedom och omväxling göra de läsningen av hans bok till ett nöje.

Bror Gösta Cederström.

Till red. insända skrifter.

- Affärsekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.* Meddelande N:r 1: Undersökning av järnhandels kostnader 1928. Sthlm 1929.
- Det svenska samhället och arbetslösheten 1914—1924.* Berättelse avgiven av Statens Arbetslöshetskommission. Sthlm 1929.
- Ekonomiska Samfundets Tidskrift.* Ny serie. H. 16. Hfors 1929.
- Finsk Kommunaltidskrift.* 1929. N:r 5—7. Hfors 1929.
- Finsk Tidskrift för vitterhet, vetenskap, konst och politik.* T. CVII. H. I—III. Hfors 1929.
- Förhandlingar vid Svenska Kriminalistföreningens ordinarie årsmöte i Stockholm den 6 oktober 1928.* Utg. av föreningens styrelse. Sthlm 1929. C. E. Fritzes Bokförlags A.-B. (i distribution).
- Historisk Tidskrift.* 1929. H. 3. Sthlm 1929.
- Industria.* Arg. XXV. N:r 17—21. Sthlm 1929.
- Institut International d'Agriculture, Rome.* Revue Internationale d'Agriculture. 1929. No 8—9. Rome 1929.
- International labour review.* Vol. XX. N:o 2—4. Genève 1929.
- Kommersiella Meddelanden.* Arg. 16. N:r 15—18. Sthlm 1929.
- Meddelanden från Skattebetalarnas Förening.* 1929. N:r 13. Sthlm 1929.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringslif. Arg. XXIV. N:r 32—41. Hfors 1929.
- Nationalekonomisk Tidsskrift.* 1929. H. 4—5. Kbhvn 1929.
- Nordisk Försäkringstidskrift.* 1929. N:r 4. Sthlm 1929.
- Samling av anmälningar till sjukkasseregistret.* 1928. N:r 5. Sthlm 1929.
- Samling av anmälningar till understödsföreningsregistret.* 1928. N:r 5. Sthlm 1929.
- Skandinaviska Kreditaktiebolaget.* Kvartalsskrift. 1929. N:r 4. Sthlm 1929.
- Social Tidskrift.* 1929. N:r 8. Hfors 1929.
- Sociala Meddelanden.* 1929. N:r 8—9. Sthlm 1929.
- Statistisk Månadsskrift.* Arg. 24. N:r 7—8. Sthlm 1929.
- Statistisk Årsbok för Göteborg.* 1929. Gtbg 1929.
- Sunt Förnuft.* Arg. IX. N:r 5—6. Sthlm 1929.
- Svensk Finanstidning.* Arg. VII. N:r 46—52. Arg. VIII. N:r 1—2. Sthlm 1929.
- Svensk Juristtidning.* 1929. H. 5. Sthlm 1929.
- Svensk Tidskrift.* 1929. H. 6. Sthlm 1929.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* 1929. H. 5—6. Sthlm 1929.
- Sveriges officiella statistik.* Olycksfall i arbete år 1926. Av Riksförsäkringsanstalten. Sthlm 1929.
- Tiden.* 1929. N:r 5. Sthlm 1929.
- Tidsskrift för Retsvidenskap.* 1929. H. 3. Oslo 1929.
- Tirfing.* 1929. H. 6—7. Norrtälje 1929.
- Weltwirtschaftliches Archiv.* Band 30. H. 2. Hamburg 1929.
- FOGELKLOU, EMILIA,* Samarbetets psykologi och förvärvslivet. Sthlm 1929. Kooperativa förbundets bokförlag.
- HEDBERG, ANDERS,* Dansk bondekooperation. Sthlm 1929. Kooperativa förbundets bokförlag.
- WICKSELL, KNUT,* Föreläsningar i nationalekonomi. Del I. Häft. H. Tredje upplagan. Lund 1929. C. W. K. Gleerups Förlag.

Försäkringsaktiebolagen "Skåne" och "Malmö"

Huvudkontor i Malmö

Brand=
Liv=
Olycksfalls=
Automobil=
och andra
Försäkringar

Den 1 januari 1929 ansvarade »Skåne» för

Brandförsäkringar c:a	2.500.000.000 kronor
Kapitalförsäkringar c:a	190.000.000 kronor
Ränteförsäkringar c:a (årligen)	1.000.000 kronor

Den 1 januari 1929 utgjorde »Skånes»

Samtliga fonder c:a	70.000.000 kronor
(incl. garantifondförbindelser)	9.300.000 kronor