# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

## POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL



ÅRG. 32 DECEMBER 1929 HÄFT. 5

LUND · STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION · LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 4:50.

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

Tidskriftens redaktion handhäves, under överinseende av Fahlbeckska Stiftelsens kollegium (professorerna FR. LAGERROTH, R. MALMGREN, S. WICKSELL, E. SOMMARIN, L. WEIBULL, G. CARLSSON och M. P:N NILSSON), närmast av professor MALMGREN som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, under medverkan av professor SOMMARIN (nationalekonomi), 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».



Lund i december 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 pundtullskvittón 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 ROHTLIEB: Johan Fischerström. En studie i upplysningstidens tankeliv. 1926. Pris kr. 1:50.
VIII. BIRGER WEDBERG: Nådefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2:75.
IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8:—.
X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början och deras förberedelse i 1800-talets tidigare politiska tänkande. 1928. Pris kr. 12:—.
XI. FREDRIK 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:—.

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

NY FÖLJD

UTGIVEN AV

**FAHLBECKSKA STIFTELSEN**

*TRETTIOANDRA ÅRGÅNGEN*
*(NY FÖLJD 11:TE ÅRG.)*

1929


LUND - STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION - LUND

REDAKTION:

FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE:

ROBERT MALMGREN

LUND
HÅKAN OHLSSONS BOKTRYCKERI
1929

# INNEHÅLL.

## UPPSATSER.



## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

LITTERATURGRANSKNINGAR.

# FOLKFÖRBUNDSSEKRETARIATETS REKRYTERING.

Av

DOCENTEN GUNNAR HESSLÉN.

Det skulle säkerligen vara av ytterligt stort intresse, om en undersökning kunde verkställas av vad Folkförbundets sekretariat i realiteten betyder för förbundets verksamhet. Sekretariatet är ju det enda permanenta av dess organ med en stor stab av skolade tjänstemän, som ha som enda uppgift att verka i dess tjänst och till dess bästa, under det att de två andra enligt pakten upprättade organen äro av mera tillfällig karaktär och formellt och tekniskt-parlamentariskt sett tämligen otympliga och bristfälligt organiserade. Ehuru sekretariatet varken har initiativ- eller beslutanderätt, skulle en dylik undersökning — som säkerligen skulle erbjuda synnerligen stora svårigheter att övervinna — otvivelaktigt giva vid handen, att en mycket stor del av de initiativ på skilda områden, som tagits av rådet eller församlingen, i verkligheten emanera från sekretariatets olika avdelningar, och att många av de beslut, rekommendationer och direktiv, som antagits av de med beslutanderätt utrustade Folkförbundsorganen, direkt härstamma från sekretariatet. I många fall torde nog också sekretariatet på egen hand de facto träffa en mängd avgöranden, man behöver t. ex. bara erinra om förbundets speciella administrativa uppgifter (exempelvis Danzig), där sekretariatets avdelning för dessa frågor mången gång under hand i akuta lägen ger anvisningar, som i realiteten få karaktär av bindande direktiv. Exempel av liknande innebörd skulle även kunna givas från andra områden av sekretariatets verksamhet.

Då nu sekretariatet sålunda synes vara av yttersta vikt för hela Folkförbundets liv och verksamhet, så är det givetvis också av största betydelse, att detta sekretariat fungerar oklanderligt och åtnjuter förtroende från staternas-medlemmarnas sida. De viktigaste frågorna därvid torde då vara spörsmålen om dess tillfredsställande rekrytering och organisation. Särskilt frågan om rekryteringen är givetvis i ett fall som detta, där det gäller en internationell organisation, synnerligen komplicerad, och den har också vid flera tillfällen livligt uppmärksammats, ehuru knappast ännu någon i praktiken tillfredsställande lösning av detta problem givits. Den följande framställningen vill vara en översikt av spörsmålets hittillsvarande behandling och nuvarande läge, varvid dock huvudsakligen dess politiska sida uppmärksammats.

Förbundspakten stadgar, att vid förbundsförsamlingens och rådets sida skall finnas ett ständigt sekretariat (art. 2), vilket skall bestå av en generalsekreterare som chef jämte erforderliga sekreterare och annan nödig personal. Generalsekreterareposten skall, i händelse den blir ledig, tillsättas av rådet med bifall av förbundsförsamlingens majoritet. Sekreterare samt övrig personal skola utses av generalsekreteraren med rådets bifall (art. 6). Dessa bestämmelser om sekretariatets organisation och rekrytering äro de enda, som återfinnas i förbundsakten.

Enligt reglementariska föreskrifter för sekretariatet (Staff regulations art. 9) har dock generalsekreteraren rätt att utan rådets medverkan tillsätta den lägre personalen (privatsekreterare, maskinskriverskor, vaktmästare o. dyl.). Vid sin sida har generalsekreteraren likväl (enl. art. 10 ibd.) i alla frågor om tillsättande, befordrande eller avskedande av tjänstemän en »appointments committee» som en slags rådgivande myndighet. Den skall så vitt möjligt bestå av skilda nationaliteter och utses av generalsekreteraren. Dess sammansättning växlar från fall till fall men undergeneralsekreteraren för personalärenden är alltid medlem. Förbundsrådet som sådant torde dock ej — trots aktens stadganden — spela någon större roll vid tillsättandet ens av de högre posterna, utan detta synes vara en affär under hand mellan generalsekreteraren och vissa tongivande staters ombud. Rådet har nämligen hittills aldrig under sina sessioner vägrat att godkänna

generalsekreterarens förslag, det torde ej ens ha kommit till omröstning i en dylik fråga. (Fullt klart är ej heller om enhällighet inom rådet fordras vid dylika frågor.)

Redan under själva fredskonferensen tillsattes en niomannakommitté för sekretariatets organisation, men man kan säga, att det praktiskt taget var den designerade chefen, som var den, som utformade bestämmelserna. Han erhöll nämligen tämligen fria händer att förfara efter eget skön [1].

Tvenne olika alternativ beträffande principerna för sekretariatets organisation och rekryteringen hade framkommit. Dels hade nämligen ifrågasatts, att dess personal skulle utgöras av formliga representanter antingen endast för de i rådet sittande staterna eller för samtliga stater, som tillhörde N.F. Dels hölls gent häremot före, att det vore lämpligast med en obunden internationell stab, så att generalsekreteraren skulle få rätt att fritt utse funktionärerna i sekretariatet bland medborgarna i alla de stater, som tillhörde Folkförbundet.

Sir Eric Drummond, den redan i ett bihang till förbundspakten utnämnde generalsekreteraren, har i princip sökt tillämpa det senare tillvägagångssättet och organiserade sitt nya ämbetsverk med den engelska civil service som mönster, från vilken han ju såsom f. d. tjänsteman i foreign office hade rik erfarenhet. Han uppdelade sekretariatet i sektioner efter olika ämnesområden (en politisk, en ekonomisk, en administrativ etc.) men uraktlät att göra någon indelning därav efter de olika staterna. Dessa erhöllo alltså ej några speciella diplomatiska representanter inom sekretariatet, utan man strävade efter att giva detta en internationell, praktiskt arbetsduglig organisation från början. Den nödiga personalen valde han ut bland undersåtar i de stater, som väntades i en nära framtid bliva medlemmar av Folkförbundet, och inskränkte därvid ej rekryteringsområdet till enbart de allierade huvudmakternas medborgare, även om engelsmän och fransmän av rätt naturliga skäl till en början kommo att utgöra huvudparten av personalen.

---

[1] Se Krabbe, L.: Le Secrétariat Général de la Société des Nations et son activité (i L'Origine et l'œuvre de la Société des Nations), sid. 266 f.

De principer, generalsekreteraren följt vid utväljandet av de första befattningshavarna inom sekretariatet, framgår av en rapport, som han i maj 1920 avgav till rådets sammanträde i Rom och som blev av rådet gillad. Däri heter det bl. a., att hans ledmotiv vid dessa tillsättningar varit att skaffa de mest lämpliga männen och kvinnorna för de olika posterna samtidigt som tillbörlig hänsyn tagits och — så långt möjligt är — kommer att tagas till, att personer av skilda nationaliteter bliva utvalda (»... due regard has been and will be paid, so far as possible, to the selection of persons of different nationalities») [1]. Vid samma tillfälle förklarade den engelske delegeraden A. J. Balfour [2], vilken utsetts till rapportör inför rådet beträffande vissa frågor rörande sekretariatet, att ingen stat eller grupp av stater hade rätt till monopol vid utseendet av personal till denna internationella institution. »Jag betonar särskilt», fortsatte han, »ordet internationell, emedan medlemmarna av sekretariatet ej längre, sedan de anställts såsom sådana, äro i det lands tjänst, i vilket de äro medborgare, utan bliva under anställningstiden endast Nationernas förbunds tjänare. Deras plikter äro ej längre nationella utan internationella.» Vidare framhöll han samtidigt, att tjänstemännen borde tillsättas på viss tid, 5 år. Vid utgången av en dylik 5-årsperiod torde, menade han, ett avsevärt antal av de i sekretariatet anställda bliva på nytt engagerade och även, utan tvivel, befordrade till högre poster, och detta vore säkerligen nödvändigt för att bevara kontinuiteten i det administrativa arbetet. Men samtidigt vore det mycket önskvärt, att vid slutet av ett quinquennium även nytt blod tillfördes, så att faran för att sekretariatet skulle bli »a separate bureaucratic caste» måtte kunna undvikas. Och dessutom skulle denna cirkulation möjliggöra, att medborgare i sådana stater, som för tillfället ej voro representerade i sekretariatet, i sin tur genom anställning därstädes måtte få möjlighet att erhålla en intimare inblick i förbundets arbete, en inblick, som ej blott kunde bli ovärderlig för förbundet i sin helhet utan även för dess skilda medlemmar.

Denna Balfour's rapport med bl. a. förslag om 5-årsperiod för anställningarna inom sekretariatet godkändes av rådet och då för-

[1] Document de l'assemblée n:o 32.
[2] Document de l'assemblée n:o 103.

bundsförsamlingen första gången sammanträdde i november-december 1920 föreslogs från budgetkommissionens sida ett bekräftande av den sålunda av rådet intagna positionen. Rapportören inför församlingen, ny-zeeländaren Sir James Allen, gjorde sig till tolk för denna uppfattning och förklarade, att det vore nödvändigt att anställa sekretariatspersonalen på endast 5 år, ty den tanken finge ej slå rot, att den tillsattes på livstid; förbundet måste kunna göra sig kvitt en oduglig tjänsteman [1], men samtidigt framhöll han — delvis i polemik mot kommissionsförslaget — möjligheten och även lämpligheten av förnyande av de dugliga tjänstemännens anställning.

Den engelske representanten Mr G. N. Barnes opponerade under debatten mot kommissionens och även mot Sir James' förslag om 5-årsperiod. Vad skulle bliva följden av ett sådant arrangemang, frågade han. Jo, så fort en person börjat sitt arbete i Folkförbundets tjänst, så måste han börja tänka på att bliva placerad efter de 5 årens slut. Följden komme att bliva, att vederbörande under hela denna sin anställning strävade efter att ställa det så för sig, att han med fördel kunde återvända i sitt eget lands tjänst vid anställningsperiodens utgång. Han skulle därför under sitt arbete i Folkförbundet hela tiden mera tänka på att gagna sitt eget lands intressen än förbundets.

Resultatet av förhandlingarna i denna fråga på första förbundsförsamlingens möte blev, att punkten om anställningstiden utelämnades i det kommissionsförslag, som antogs, och saken hänsköts till en expertkommitté på 5 personer, den s. k. Noblemaire-kommittén, vilken fick i uppdrag att avgiva ett förslag om sekretariatets organisation.

Denna kommitté, som avgav sitt betänkande i maj 1921 [2], förklarade, att personalen borde anställas endast med hänsyn tagen till vederbörandes kvalifikationer, ådagalagda genom en öppen konkurrens av något slag utan att nationalitet eller personliga relationer finge spela någon roll. Vidare utgick den ifrån, att det

---

[1] Actes de la 1:ère assemblée, séances plénières, 1920, sid. 653 ff.

[2] Organisation of the Secretariat and of the international Labour Office; Report of the Commission of Experts appointed in accordance with the Resolution adopted by the League of Nations at its meeting of December 17:th, 1920.

vore lämpligast, att anställningarna endast skedde för en bestämd tidsperiod, ehuru den medgav, att det vore nödvändigt för arbetets behöriga gång, att befattningshavarna kände sig något så när säkra i sin position, och att de ej heller voro beroende av avancemang i sitt hemlands ämbetsmannakår. Mr Barnes ovannämnda synpunkter ha tydligen i någon mån beaktats. Kommittén föreslog därför, att personal av olika grader, som ej innehade chefsställning, skulle kunna anställas på tämligen lång tid, men cheferna, avdelningschefer och högre, skulle endast engageras på kortare tid.

Sekretariatspersonalen hade nämligen blivit indelad i olika rangklasser, och denna indelning ter sig *numera* i stort sett på följande sätt: 1) Avdelningschefer och högre: generalsekreterare, undergeneralsekreterare, direktörer, »chiefs of sections» (de sistnämnda ett slags avdelningschefer med lägre lön än direktörer). 2) »Members of section» (delas i members A och members B, motsvarar ungefär svenska sekreteraretjänster och högre, upp till byråchefer). För anställning som »member» fordras i regel universitetsutbildning. 3) Den »intermediära» gruppen (manliga och kvinnliga privatsekreterare o. dyl. åt »members» och högre grader). Även bland dessa tjänstemän finnas många med akademiska studier. Denna grupp har tillkommit senare. Samtliga dessa 3 grupper rekryteras internationellt, varvid dock är att märka, att tolkar och en del privatsekreterare o. dyl. på grund av språkbestämmelserna måste tagas från fransk- och engelsktalande länder. 4) Den lokalt rekryterade personalen (maskinskriverskor, vaktmästare o. dyl.).

Kategori 4 av ovanstående skulle enl. kommittén anställas på 7 år och kunna få sina kontrakt förnyade tre gånger, d. v. s. maximitiden för dess anställning skulle bliva 28 år; kategori 2 (och 3, som tillkommit senare) skulle också engageras per 7-årsperiod men med 21 år som maximum. Kategori 1 däremot skulle endast få fungera under en 7-årsperiod, och detta motiverades på följande sätt. Ett slags rotationssystem på dessa poster ansågs nämligen vara på sin plats, på det att de olika staternas-medlemmarnas legitima önskan att taga aktiv del i förbundets arbete måtte kunna tillfredsställas, genom att personer från olika länder och i besittning av resp.

folkopinioners förtroende måtte kunna placeras på dessa poster och därmed stärka intresset för och anseendet hos förbundet. »This principle of frequent changes in the higher Staff is essential to make the League a living force among the nations.» Allt för hastiga ombyten äro dock naturligtvis ej önskvärda, varför kommittén — som nämnts — föreslog anställningsperioden för denna kategori till 7 år.

Det utarbetade kommitteförslaget remitterades vid förbundsförsamlingens möte 1921 till dennas fjärde kommission (budgetutskottet), som granskade och i stort sett gillade experternas uttalanden. Beträffande anställningstiden gillades sålunda de föreslagna tidsperioderna, ehuru kommissionen efter en stunds diskussion uttalade i något svävande ordalag, att de på sju år anställda (direktörer o. likn.) i undantagsfall skulle kunna bliva reengagerade. Även satsen, att personalen borde anställas endast efter öppen konkurrens de sökande emellan utan hänsyn till nationalitet, modifierades i ett ganska betydelsefullt avseende i anslutning till synpunkter, som på olika sätt framförts i fjärde kommissionen.

Där hade nämligen rests kritik mot att en alldeles oproportionerligt stor andel av sekretariatets tjänstemän tagits ur kretsen av medborgarna i vissa länder, framför allt England, Frankrike och Schweiz. Sir William Meyer (Indien) hade i en motion till kommissionen särskilt bringat saken på tal. Genom en tabell visade han, att ovannämnda stater voro ofantligt överrepresenterade[1], under det att andra hade ingen medborgare bland sekretariatets personal, och med utgångspunkt härifrån föreslog han för att råda bot på detta, att förbundsförsamlingen skulle besluta, att intet land skulle procentuellt få hava större andel i sekretariatets personal eller i Internationella arbetsbyråns än som motsvarade två gånger det procenttal, med vilket ett land bidrager till förbundets utgifter. Motionens huvudsyfte, ett förhindrande av att sekreterarestabens poster i stor utsträckning reserverades för vissa

[1] »United Kingdom» hade ungefär 38 % av hela staben men betalade endast 9 % av dess budget; Frankrike 20 % resp. 9 %; Schweiz 17 % resp. 1 % etc.; varvid dock bör märkas att i dessa siffror äro alla befattningshavare (även vaktmästare o. likn.) medräknade.

härskande ententländers medborgare, vann naturligt nog tämligen allmän, om dock här och där något skruvad, anslutning, t. o. m. generalsekreteraren instämde på sätt och vis häri samtidigt som han och flera andra påvisade den framlagda tabellens brister och det ofrånkomliga i att engelsk- och fransktalande, på grund av språkbestämmelserna, användes till tolkar o. dyl. Sir Williams förslag modifierades därför högst väsentligt, så att kommissionen enhälligt föreslog ett uttalande om att förbundssekretariatet, speciellt de högre posterna, skulle *så vitt möjligt* rekryteras i lika proportion från de olika medlemsstaterna.

Den sålunda antagna principen kopplades nu ihop med expertkommitténs förslag om öppen och fri konkurrens vid platsernas besättande, så att en dylik tävlan skulle äga rum, sedan nödig hänsyn tagits till de olika nationaliteternas vederbörliga representation. Experternas ursprungliga synpunkter blevo, som synes, genom dessa kompromisser, vilka vunno församlingens bifall, åtskilligt modifierade.

Även ett annat förslag från expertkommittén och dettas slutliga öde förtjänar i detta sammanhang att uppmärksammas. Man hade föreslagit av sparsamhetsskäl, att den ena av de båda undergeneralsekreterareposterna skulle indragas, och detta projekt gick fjärde kommissionen till en början med på utan motstånd. Men denna omorganisation kom att stöta på motstånd, ej på grund av administrativa eller andra praktiska betänkligheter utan på grund av nationalistiska.

Det förhöll sig nämligen så, att de dåvarande fyra permanenta medlemmarna i rådet, stormakterna, hade var sin »representant» på de fyra främsta sekretariatstjänsterna (generalsekreteraren var engelsman, generalsekreterareadjointen var fransman och de båda undergeneralsekreterareposterna innehades av en japan och en italienare). Nu hade emellertid italienaren Anzilotti, som var en av undergeneralsekreterarna, blivit utsedd till domare i Haagdomstolen. Han skulle alltså lämna sin plats, och man hade då, som nämnts, ansett det lämpligt att indraga denna chefsbefattning. Men därigenom skulle ju Italien bli sämre »representerat» i sekretariatets ledning än de andra stormakterna, något som det tydligen ej kunde finna sig uti. Frågan togs därför upp ånyo i fjärde kom-

missionen, vilken dock till en början vidhöll sitt tidigare beslut, men då den tredje gången bringades under överläggning, gav kommissionens majoritet vika. Det var egentligen endast Panamas representant i kommissionen, som opponerade sig, men detta skedde desto kraftigare. De övriga kommissionsmedlemmarna hade funnit sig i att nödtorftigt maskera sitt återtåg på så sätt, att den under ifrågavarande förbundsförsamling föreslagna och beslutade speciella avrustningssektionen inom sekretariatet förklarades böra få en undergeneralsekreterare till chef. (Rapportören i frågan inför kommissionen, M. Noblemaire, säger helt öppenhjärtigt i församlingen [1]: »We then had the excellent idea attributing of the title of Under-Secretary-General to this special functionary» ... »An admirable opportunity offered itself».) För att övertyga församlingen om nödvändigheten att bibehålla den hotade posten förklaras, att sekretariatet ej ännu är färdigorganiserat, och att under dess uppbyggnadsperiod behövs det nu som hittills två undergeneralsekreterare. Expertkommitténs och fjärde kommissionens förslag om den enas indragning förutsatte, framhölls det, att sekretariatet hade hunnit färdigorganiseras, vilket dock ännu ej kunde sägas vara fallet. Det kunde förutses, menade man, att detta skulle dröja ännu tre år. Och vidare var det nödvändigt att uppsätta en särskild avrustningssektion, och det kunde då vara lämpligt, att en undergeneralsekreterare övertoge chefskapet för denna. Slutet blev naturligtvis, att sekretariatet fick behålla båda sina undergeneralsekreterare. Behöver det sägas, att Anzilotti fick en landsman (Attolico) till efterträdare?

Genom de tvenne första förbundsförsamlingarnas förhandlingar ha i stort sett de alltjämt bestående *principerna* för sekretariatets rekrytering fastslagits, även om därunder stundom kompromissats och förhandlats på ett sätt, som ej enbart lovade gott för framtiden.

Det är tydligt, att det redan från början är två synpunkter beträffande sekretariatets rekrytering, som strida om herraväldet: skall sekretariatspersonalen vara en helt och hållet internationell ämbetsmannakår, som helt eliminerat nationella hänsyn och som

[1] Enligt den engelska texten, som här hela tiden följts.

uteslutande förrättar sitt arbete ur förbundets, internationalismens, synvinkel, eller skall sekretariatet blott och bart innesluta de skilda medlemmarnas diplomatiska representationer. Generalsekreteraren valde den förra och hans val till internationalismens förmån vann gillande av förbundets representativa organ, men, som av ovan lämnade redogörelse framgått, likväl kunde man — och detta av för övrigt tämligen giltiga naturliga skäl — ej helt bortse från de nationella hänsynen. De olika medlemmarna, de olika staterna, borde vara »representerade» i sekretariatet, det fordrade ej blott det nationella prestige-begäret [1] utan även rent praktiska hänsyn. Men skulle ledningen för sekretariatet, d. v. s. generalsekreteraren och rådet, likväl trots allt mäkta hävda internationalismens princip vid dess rekrytering och arbete?

Vad sekretariatets arbete beträffar torde hittills ej några mera graverande anklagelser för partiskhet och ensidig nationalism ha framställts, även om då och då mer eller mindre befogade anmärkningar på enstaka punkter framkommit, så t. ex. av Branting redan 1921 i den s. k. generaldebatten.

Mot rekryteringen har däremot riktats en skarp och allvarlig kritik, speciellt vid 1928 års förbundsförsamlings möte [2]. Innan 1928 års vidräkning upptages till närmare behandling, kan det dock vara lämpligt att med ledning av den årligen publicerade förteckningen över sekretariatsstaben i någon mån undersöka, efter vilka principer denna och speciellt dess högre poster blivit besatta.

Börja vi då med kategorien generalsekreterare-undergeneralsekreterare, finna vi, att det fördelningssätt, som Italien redan 1921 — som ovan nämnts — lyckades på omvägar hävda, allt fort tillämpas. Då fransmannen Monnet 1923 avgick såsom generalsekreterareadjoint, fick han till efterträdare en annan fransman

---

[1] Redan under den ovannämnda debatten om sekretariatets organisation under första förbundsförsamlingens möte 1920 uppträdde den främste närvarande indiske representanten Sir Ali Iman och beklagade, att ingen enda indier vunnit anställning i sekretariatet (Actes de la 1ère assemblée, séances plénières, sid. 659). Dylika klagomål har sedan återkommit vid flera tillfällen, Indien klagade 1928 över att för få indier anställts etc.

[2] Även dessförinnan har då och då smärre klagomål mot rekryteringen framförts, vanligen gående ut på att flera platser borde beredas den klagandes landsmän o. dyl.

(Avenol). På den ursprungligen av en italienare innehavda undergeneralsekreterareposten har det hittills varit två ombyten, men båda de nya männen ha varit italienare, detsamma gäller om den andra av dessa befattningar, där personbyte skett en gång, så att tjänsten övergått från en japan till en annan av samma nationalitet. När Tyskland 1926 tog sitt inträde i förbundet, fordrade det ej blott, att det skulle få en permanent rådsplats vid de övriga stormakternas sida, utan även att det skulle få besätta en undergeneralsekreterarepost. Med anledning härav inrättades också en — enligt mångas mening (jfr besluten 1921, se ovan!) fullkomligt obehövlig — tredje undergeneralsekreteraretjänst, som sedan dess innehafts av en tysk.

De fem stormakter, som äro permanenta i rådet, ha alltså de facto skaffat sig permanent rättighet till de fem högsta tjänsterna inom sekretariatet också, och detta intryck av verkliga stormaktsrepresentantskap inom den internationella organisationens ram förstärkes ytterligare, om man tar i betraktande sammansättningen av de kansliavdelningar, som omge dessa fem. Generalsekreterarens personliga kansli består, enligt de officiella uppgifterna i nov. 1928, av 4 engelsmän och 1 ny-zeeländare; generalsekreterareadjointens av 5 fransmän; den italienske undergeneralsekreteraren, som är personalchef och har uppsikt över den inre tjänsten inom sekretariatet, har till närmaste personliga medhjälpare fyra italienare samt 1 kvinnlig schweizisk stenograf (vilka dock ej utgöra personalavdelningens tjänstemän); den tyske undergeneralsekreteraren, som är chef för sekretariatets avdelning för intellektuellt samarbete o. dyl., har ett personligt kansli på 3 tyskar (ej att förblanda med hela denna avdelnings personal); den japanske undergeneralsekreteraren slutligen, vilken är chef för den politiska avdelningen, håller sig med ett personligt kansli, bestående av 1 japan och 1 kvinnlig belgisk stenograf (vilka givetvis ej utgöra den politiska avdelningens personal) [1].

Gå vi så ett steg längre ned på rangskalan till avdelningscheferna, de s. k. direktörerna och de med avseende på lön något under direktörerna stående sektionscheferna (chief of section), så

[1] De ovannämnda personliga kansliernas sammansättning har växlat något, men helhetsintrycket kan sägas vara detsamma även för tidigare år.

finna vi ej heller där — trots de ovannämnda uttalandena av år 1921 — någon större omsättning eller något mera iögonenfallande hänsynstagande till de utanför stormaktssocieteten stående nationaliteterna.

I juni 1921 fanns det 8 dylika poster. Av dessa innehades 2 av fransmän, 1 av en engelsman, 1 av en canadensare, 1 av en norrman, 1 av en holländare, 1 av en schweizare och 1 av en italienare. Det skulle bli allt för omständligt att år för år i detalj följa, hur dessa poster vid vakanser besatts, helst som själva organisationen undergått en del förändringar, men så mycket kan konstateras, att av personalen från 1921 har canadensaren avgått och ersatts med en annan från Englands dominions, med en sydafrikan; italienarens avdelning försvann till en tid som självständig sektion (direktören var Attolico, som blev undergeneralsekreterare, jfr ovan), men när schweizaren avgick, remplacerades han av en ny italienare; engelsmannen var en längre tid tjänstledig och hade då en landsman till ställföreträdare. Den ene fransmannens avdelning övertogs av en av undergeneralsekreterarna och holländarens lämnades vakant några år, men då den återbesattes, fick den till chef en uruguayare. Tre nya avdelningar ha tillkommit under årens lopp och en har återuppstått. Dessa ha till chefer fått resp. en polack, en engelsk dam, en fransman (alltså soulagement för den enligt ovanstående försvunna) och en spanjor. Då den sistnämnde avgick, ersattes han av en landsman (ehuru ej på samma post, ty den ovannämnde norske direktören bytte i samband med den uppkomna vakansen avdelning). Enligt den hittills sist publicerade personallistan av november 1928, vilken för övrigt under tiden fram till sept. 1929, då detta skrives, undergått ytterst små och för detta sammanhang betydelselösa förändringar, finns det alltså 10 avdelningschefer (av något skiftande benämning och avlöning) förutom de två undergeneralsekreterarna, som samtidigt äro avdelningschefer. Av dessa tio äro fortfarande 2 fransmän, 1 norrman, 1 italienare, ehuru den ene fransmannen och italienaren ej längre äro samma personer som 1921. Däremot finnes det nu 2 engelsmän (den ena en dam), 1 polack, 1 spanjor, 1 sydafrikan och 1 uruguayare. Dessutom har fr. o. m. nyåret 1929 den stora ekonomiska sektionen fått tvenne »chiefs

of sections» såsom souschefer närmast under direktören. Av dessa båda är den ene av engelsk, den andre av italiensk nationalitet.

Räkna vi Polen och Spanien såsom en slags stormakter av lägre grad inom förbundet (obs! deras »halvpermanenta» medlemsskap i rådet), finna vi alltså, att vid besättandet av de 17 främsta tjänsterna inom sekretariatet (5 generalsekreterare, 8 direktörer, 4 chiefs of section, varav 2 nytillkomna 1/1 1929) man endast i två eller, om man så vill, i tre fall gått utanför stormaktskretsen (en norrman, en uruguayare och en sydafrikan) [1], och den av expertkommittén såsom hälsosam rekommenderade rotationen mellan länderna på dessa poster, vilka ju därför också endast tillsättas (nominellt) på 7 år, märker man ej heller mycket av.

Utsträcka vi vår undersökning även till Internationella arbetsbyrån, så finna vi också där ungefär samma förhållanden. Chefskapet innehaves allt sedan starten av en fransman, och dennes närmaste man och ställföreträdare är en engelsman. Enligt 1928 års förteckning äro de därnäst främsta posterna, »chief of division», besatta med en irländare, en fransman, en italienare samt, såsom innehavare av en sedan 1 jan. 1929 nyupprättad tjänst, en tysk [2], och de närmast under dessa stående »chiefs of section» (16 stycken) äro fördelade på följande sätt: 4 fransmän, 3 belgare, 3 engelsmän, 3 tyskar, 2 italienare och 1 canadensare.

---

[1] Räkna vi dessutom, som sig bör, kanslichefsbefattningen vid förbundets domstol i Haag till direktörsposterna, kommer ytterligare en dylik tjänst utanför stormaktskretsen, i det att denna post innehaves av en svensk. I förbigående kan det dessutom nämnas, att det med bestämdhet uppgives i Genève, att svenskar utanför sekretariatet vid ett par tillfällen blivit erbjudna direktörsposter i sekretariatet men vägrat mottaga platserna. (Jfr Å. Thulstrups uppsats i Tiden nov. (n:r 9) 1928.)

[2] I arbetsbyrån brukar — enligt uppgift på ort och ställe — cheferna, d. v. s. direktören, vicedirektören och samtliga chiefs of division dagligen samlas till en konferens för rådslående om arbetets bedrivande etc. I denna konferens hade tydligen Tyskland ingen »representant» och därför genomdrev den tyska delegationen vid 1928 års församling — ehuru ganska starkt motstånd restes från vissa håll — att ytterligare en »chief of division»-tjänst inrättades, vars innehavare förutsattes skola bliva av tysk nationalitet, vilket naturligtvis också blev fallet. Denna nya divisionschefsbefattning var av allt att döma fullkomligt obehövlig, men likväl inrättades den, för att Tyskland skulle få en deltagare i ovannämnda konferens!

Med dylika förhållanden för ögonen är det knappast underligt, att kritiken inställde sig. Den lär redan vid 1927 års förbundsförsamling ha varit påtänkt från norsk sida, ehuru den då av någon anledning ej framfördes. Den närmaste yttre anledningen till att den framkom 1928 i stället synes ha varit vissa omständigheter, förknippade med den spanske direktören för avrustningsavdelningen inom sekretariatet Madariagas avgång och ersättande samt, inte minst, att Madariaga själv i ett par mycket uppmärksammade tidningsartiklar i Times (den 4 och 5 sept. 1928) framträdde och kritiserade vissa förhållanden inom sekretariatet.

Madariagas avgång är i detta sammanhang av mindre intresse, men det väckte en viss missräkning — inte minst inom sekretariatet — att man utsåg en annan spanjor och därtill en helt utanför folkförbundsarbetet stående spansk diplomat till att fylla den inom direktörsgraden uppkomna vakansen [1]. Några avancemang inom sekretariatet var det tydligen ej att tänka på — åtminstone ej för personer utan medborgarrätt inom »stormaktssocieteten» [2].

Av de båda ovannämnda Times-artiklarna utgör den första, som betitlades »A world civil service. The founders' purpose», huvudsakligen en klargörande redogörelse för sekretariatets organisation och arbetsuppgifter, varvid betonas, huru dess organisatör, Sir Eric Drummond, sökt giva det »a strictly international character». I den senare artikeln går författaren de verkliga förhållandena mera in på livet. Han betitlar också denna sin framställning betecknande nog: »Nationality and merit. An encroaching evil». Här säger han nu, att det gjort sig gällande en tendens »to transform the Secretariat into the sum arithmetic of national secretarial delegations, which would reproduce in the inner organisation of the League Office the play of national forces at work

[1] Det bör i detta sammanhang erinras om att Spanien, som 1926 anmält sitt utträde fr. o. m. sommaren 1928, förmåddes, just vid den tidpunkt, då denna vakans skulle fyllas, genom en del eftergifter och uppmärksamheter speciellt från råds-makternas sida, att återtaga sin utträdesanmälan samt att kvarstanna i N. F.

[2] Enligt »Staff regulations», art. 16, kunna sekretariatstjänstemän utses till direktörs- och likn. poster, varvid de dock ha att utstå konkurrens från utomstående och utan att äga något företräde i egenskap av redan i sekretariatet anställda.

abroad». Om man ej noga ser upp härmed, är det fara värt, att sekretariatet övergår till att bli »a miniature replica of the so-called 'Concert of Europe'. Its *rôle,* as the machinery through which the international spirit makes itself felt on the several national spirits, would then be at an end. And the League... would become a farce». Artikelförfattaren anser, att dessa för sekretariatets opartiska internationalitet skadliga tendenser visade sig redan vid starten, i det att de fem stormakterna och tilltänkta permanenta rådsmedlemmarna lade beslag på var sin generalsekreterare- eller undergeneralsekreterarepost. När det så blev klart, att U. S. A. ej skulle komma att inträda i förbundet, så avgick den amerikanske undergeneralsekreteraren, och hans plats indrogs. Redan denna händelse, menar Madariaga, gav på visst sätt officiell bekräftelse åt den åsikten, att förbundsmedlemmarna ha en slags äganderätt till sekretariatposterna och att stormakterna under åberopande av denna rätt kunna göra anspråk på de högsta posterna. Och man gick sedan vidare på den inslagna vägen, påpekas det, ty Italien fann sig ej i, att det berövades innehavet av en undergeneralsekreterarepost, och Tyskland gjorde anspråk på en ny vid sitt inträde i förbundet, såsom ovan redan utförligare berörts. Men även beträffande de lägre gradernas besättande anser författaren, att ett otillbörligt inflytande gjort sig gällande. Främst utpekas här Italien och Tyskland såsom varande länder, vilka förstått att få »representanter» placerade, långt utöver behovet, inom sekretariatet.

Men hand i hand med denna nationalistiska strävan från vissa länders sida går också en annan företeelse, som Madariaga anser vara en ännu större olycka. Då Sir Eric nyorganiserade sekretariatet, utvalde han till sina medarbetare till största delen personer, som stodo fullständigt obundna gent emot sina resp. hemlands administrativa och politiska ledning. Men rekryteringen av i dag sker ej inom dylika kategorier. Nu dominera diplomater och andra »official element». Av de ursprungliga undergeneralsekreterarna var ingen diplomat, nu hava tre av fyra denna proveniens, påpekar artikelförfattaren. Och den italienska regeringen har helt enkelt utfärdat ett dekret, varigenom alla italienska medborgare, som äro medlemmar av en internationell organisation, ställas i

strängt beroende av den italienska regeringen[1]. Ehuru ju denna bestämmelse uppenbarligen strider mot de för sekretariatets organisation en gång fastslagna reglerna[2], har dock ej folkförbundsrådet protesterat, konstaterar Madariaga med en viss förtrytelse.

Att dessa förhållanden svårligen kunna stå i överensstämmelse med sekretariatets uppgift att vara strikt internationellt, torde vara lätt insett. Och man kan t. ex. fråga sig, säger han, hur sekretariatet skall kunna vinna moralisk auktoritet vid handläggandet av den kinesiska frågan, då chefen för dess politiska avdelning är en framstående f. d. ämbetsman inom den japanska diplomatien. Sekretariatet borde likna Cæsars hustru!

Artikelförfattaren skyndar sig vid flera tillfällen under sin kritik av systemet att försäkra, att ännu har likväl inga olyckor hänt på grund av de ledande personernas inom sekretariatet och för övrigt hela personalens upphöjda sinnelag och stora duglighet etc., och man vill ju gärna tro honom i dessa försäkringar. Han slutar dock sin framställning med en kraftig vädjan om undersökning och upprensning av rekryteringsförhållandena samtidigt som han förehåller förbundsförsamlingens budgetutskott, fjärde kommissionen, att helt ändra politik och höja sekretariatets löner i stället för att pruta på dem, ty han menar, att följden av de relativt blygsamma lönerna, den ovissa ställningen och den synnerligen minimala utsikten till befordran är, att vederbörande sekretariatsämbetsman anser sig böra hålla reträtten till hemlandets ämbetskader fri för att trygga sin framtid; en tankegång som ju — som vi sett — redan expertkommittén 1921 haft klar för sig och vars följder man varit angelägen att undvika, ehuru det tydligen ej lyckats. Det tycks tvärt om vara så, att vissa länder konsekvent tillämpa den metoden att behålla och senare befordra inom hemlandets ämbetsmannakader de personer, som erhålla anställning i Genève. Detta synes i främsta rummet gälla om de tyska och italienska befattningshavarna.

---

[1] Utfärdat i april 1927.

[2] Jfr artikel 1 i nu gällande Staff regulations: »The officials of the Secretariat — — — are — — — responsible — — — to the Secretarie-General alone. They may not seek or receive instructions from any other authority.»

Madariagas artiklar väckte stort uppseende och kommenterades med instämmanden på flera håll. Times ägnade saken en ledare (den 5 sept. 1928, alltså samma dag som Madariagas sista artikel var införd). Däri gör skribenten Madariagas åskådning helt till sin och förklarar rent ut, att »a Secretariat composed of men thinking of their own national interests would make the League unworkable». Det finnes, sägs det vidare i den redaktionella kommentaren, ett tillåtet och ett otillåtet sätt att göra nationella synpunkter gällande inom folkförbundet. Det tillåtna är med hjälp av de officiella nationella representanterna i råd och församling, det otillåtna är genom sekretariatstjänstemän [1]. Ej minst välvilligt upptogs Madariagas kritik i den i Folkförbundets egen stad allmänt ansedda och lästa Journal de Genève [2]. Hans vädjan till fjärde kommissionen förklingade ej heller ohörd, även om kommissionen ej ansåg sig böra följa hans positiva anvisningar till ett mera rundhänt förfogande över förbundets penningmedel.

Den ovannämnda presskritiken hade publicerats just i de dagar, då den nionde förbundsförsamlingen i sept. 1928 sammanträdde, och redan i den s. k. generaldebatten uppmärksammades frågan av ett par talare. Förste delegeraden för Norge, stats- och utrikesminister Mowinckel, förklarade i sitt anförande inför församlingen [3], att det på sista tiden tämligen allmänt hade uppstått en förnimmelse av, att vissa stater betraktade de personer av deras egen nationalitet, vilka voro i sekretariatets tjänst, såsom representanter för deras speciella intressen och befrämjare av deras politiska avsikter. Detta vore ett oroande symptom, och sekretariatet gjorde klokt i att söka stävja utvecklingen i denna riktning.

---

[1] Även Manchester Guardian och en del tidningar utanför England uppmärksammade frågan. Den norske stortingspresidenten Hambro, som varit en av de främsta kritikerna av ifrågavarande och hithörande förhållanden inom Folkförbundet och som i flera år tillhört den norska delegationen vid förbundsförsamlingarna, offentliggjorde tre artiklar i skandinavisk press (se t. ex. N. D. A. d. $^{30}/_{10}$, $^{1}/_{11}$, $^{6}/_{11}$ 1928) däri bl. a. dessa förhållanden skarpt påtalades. Delvis samma innehåll hade också en framställning av samme författare i Times den $^{4}/_{9}$ 1929.

[2] Journal de Genève den 7 sept. 1928. J. de G. säger sig redan tidigare vid flera tillfällen ha uppmärksammat dessa frågor.

[3] Fifth plenary meeting.

Även förste delegeraden för Irland, finansminister Blythe, uppehöll sig vid detta problem[1] och kritiserade de nu rådande förhållandena samt rekommenderade som ett botemedel mot att vissa stater ansågo sig ha uteslutande rätt till vissa platser, att den regeln antogs, att, när en högre ämbetsman inom sekretariatet lämnade sin tjänst, hans plats alltid skulle besättas med en person från ett annat land[2].

För ett rätt bedömande av dessa anförandens betydelse bör det måhända i förbigående påpekas, att det, som säges under generaldebatten — framför allt av förste delegeraden — måste anses vara uttryck för vederbörande regerings åsikt och i förväg noga övervägt. Den kritik, som här kom till tals, var alltså ej att betrakta som privata funderingar från ett par missnöjda personer utan vida mer betydelsefull.

Det egentliga meningsutbytet i frågan kom dock att ske inför fjärde kommissionen (budgetutskottet). Vid dess femte sammanträde, då sekretariatets budget togs under behandling, inleddes debatten av den norske delegeraden, stortingspresidenten Hambro, som började med att hänvisa till den förda pressdiskussionen, främst till Madariagas inlägg, för vilket han i korthet redogjorde och ytterligare exemplifierade. Han återkallade i minnet lord Balfours ovannämnda yttrande av år 1920 och de principer, som expertkommittén och förbundsförsamlingen 1921 antagit, och frågade, om någon skulle vilja påstå, att man verkligen hållit fast vid dessa, samt föreslog, att man skulle besluta en revision av Staff regulations och reglerna för sekretariatets rekrytering.

Omedelbart därpå erhöll den nederländska medlemmen av fjärde kommissionen, professor van Eysinga, ordet. Han fortsatte och preciserade i viss mån Hambros kritik. De fem generalsekreterareposternas rekrytering och de personliga kanslier, som omgåvo dem, liknade, sade han bl. a., lika många ambassader, en från varje stormakt. Han travesterade Hamlets ord och menade, att »something might become rotten in the state of the League of Nations» och att det var nödvändigt att finna ett botemedel härför. Han

[1] Tenth plenary meeting.
[2] Något formligt förslag i denna riktning framställdes dock aldrig.

slutade med att understödja Hambros revisionsförslag men framlade dessutom ett resolutionsförslag, i vilket det erinrades om 1920 års rekryteringsprinciper etc. och underströks det lämpliga i dessas upprätthållande. Någon ytterligare kritiker uppträdde ej, men ett par kommissionsmedlemmar (särskilt Tjeckoslovakiens och Schweiz' representanter) uttryckte sin tacksamhet och glädje över vad som sagts av de första talarna. Frankrikes och Italiens representanter torde varit i någon mån besvärade under diskussionens gång men uppträdde likväl och erkände, att mycket, som sagts till kritik, var berättigat, samtidigt som de sökte i vissa punkter försvara och lägga till rätta [1]. Tyskland iakttog en vältalig tystnad.

Naturligtvis ingick Sir Eric Drummond i svaromål — ett svaromål, där säkerligen minst lika mycket kunde läsas mellan raderna som på. Det hade anmärkts, att det var påfallande, att av befattningshavarna i närmaste grad under direktörer och sektionschefer det var så många, som just voro medborgare i en stormakt bland dem, som befunno sig i den högst betalade löneklassen. Denna omständighet beror ej, påpekade Sir Eric, på att dessa nationaliteter skaffat sig något slags monopol på dessa väl avlönade poster, utan helt enkelt på att man före och vid sekretariatets organisation till en början av praktiska skäl anställde just personer, tillhörande dessa stormakter. En stor del av dem stå fortfarande kvar i sekretariatets tjänst, ha alltså varit anställda längre än de flesta andra motsvarande befattningshavare och ha alltså hunnit få flera ålderstillägg än de senare antagna av andra nationaliteter. Även i ett par andra tämligen betydelselösa fall sökte han visa, att kritiken kanske på sina håll i någon mån skjutit över målet. Beträffande det klandrade förhållandet, att vissa högre poster (undergeneralsekreterarnas) voro reserverade för vissa stater, så hade han endast haft att finna sig i den vid fredskonferensen tillsatta organisationskommitténs meddelande, att han skulle taga dessa posters innehavare från Frankrike, Italien, Japan resp., »he had been faced with a situation of which he had to make the best». Och senare

[1] Fascistorganet Popolo d'Italia tog ej saken på samma smidiga sätt utan meddelade, att denna kritik var ett led i den antifascistiska propagandan, ehuru den i detta fall inskränkte sig till en manifestation av maktlös avundsjuka och hämnd mot Italien (enl. referat i Journal de Genève d. 15/9 1928).

hade det upprättats ytterligare en undergeneralsekreteraretjänst, men det var fjärde kommissionen själv, som hade tillskapat denna i fullt medvetande om, att den skulle komma att besättas med en tysk. Han svor sig tydligen fri från ansvar för dessa förhållanden, samtidigt som man märker, att han själv ansåg dem stridande i princip mot sekretariatets uppgift, ehuru han begripligtvis ej sade det rent ut. För övrigt erkände han uttryckligen, att de ovannämnda kritiska anförandena varit av stort intresse och synbarligen framsprungna av samma uppfattning som hans egen om de fundamentala principer, som borde inspirera — och hade inspirerat — varje medlem av sekretariatet. De av Hambro och van Eysinga väckta resolutionsförslagen understödde han »not only willingly but with enthusiasm», då de syntes vara framställda för att hjälpa honom och de övriga sekretariatstjänstemännen att om möjligt än mer än hittills fullfölja vissa principer, som voro de ledande för hela sekretariatet. Han förklarade sig med glädje hälsa allt, som kunde stärka den internationella andan.

Det torde inte vara allt för djärvt att påstå, att generalsekreteraren personligen med tämligen stor tillfredsställelse såg, att kritik offentligen framfördes mot vissa staters nationalistiska maktsträvanden, så att hans möjligheter att motstå dessa stärktes och att han därigenom fick hjälp i att genomföra sina ursprungliga intentioner. Det var säkert heller ingen av de anfallande, som realiter riktade sina hugg mot honom, de syftade säkerligen åt annat håll.

Efter några förhållandevis betydelselösa ändringar och jämkningar gingo de föreslagna resolutionerna igenom i fjärde kommissionen utan motstånd och antogos sedan i förbundsförsamlingen utan ett ords diskussion. 1928 års församling hade alltså anslutit sig till 1920—1921 års principer och därmed offentligen ogillat vissa nationalistiska försök samt begärt till nästa år ett förslag till reviderade rekryteringsföreskrifter. Vidare begärdes också att rådet till förbundsmedlemmarna skulle i god tid före nästa förbundsförsamlings sammanträdande överlämna en lista på nytillsättningar, befordringar, avsked m. m. inom sekretariatet under året, för att på så sätt tillförsäkra församlingen och därmed fjärde

kommissionen en mera i detalj gående kontroll över generalsekreterarens och rådets gemensamma handhavande av sekretariatet[1].

Omedelbart efter sedan församlingen antagit ovannämnda resolutioner, tillsatte generalsekreteraren i enlighet därmed en kommitté på 5 personer för att utreda vilka åtgärder, som skulle vidtagas — särskilt beträffande »Staff regulations» — för att för framtiden göra sekretariatets arbete så effektivt som möjligt. Detta åtgörande meddelades personalen, som samtidigt inbjöds att till kommittén inlämna sina påminnelser. Denna tillsatte med anledning härav också en kommitté bestående av 9 personer (3 från varje kategori inom sekretariatet) och denna 9-mannakommitté avgav i juli 1929 ett betänkande[2]. Häri förklaras, att det är en inom alla kategorier av anställda utbredd mening, att det är »l'abscence de stabilité dans sa carrière et de securité quant à son avenir», som är den fundamentala orsaken till de missförhållanden, som under de senare åren yppat sig inom sekretariatet. För att nu råda bot på detta föreslår kommittén, att kontrakten skola gälla på livstid, d. v. s. till uppnådda 60 års ålder, så att de anställda kunna känna sig trygga för sin framtid; vidare bör staben rekryteras genom antagande av unga personer, som få börja nedifrån och som sedan skola kunna avancera uppåt, så att de bästa bland dem till slut kunna nå toppen av sekretariatets ämbetsstege. Kommittén förklarar nämligen med stort eftertryck, att »om N. F. önskar för framtiden disponera över ett sekretariat, som fullt motsvarar sin uppgift, och som är verkligt internationellt, opartiskt och oavhängigt, så är det nödvändigt, att förbundet erbjuder sin personal en säker (sûre et stable) ställning». Kommittén är dock ej blind

[1] En författare i Svensk tidskrift 1928, sid. 482, har synbarligen missförstått ändamålet med denna begäran om en förteckning. Han tror nämligen, att denna införes för att *rådet* skall kunna utöva en speciell uppsikt över *generalsekreteraren,* vars goda vilja misstänkes. Denna uppfattning är formellt sett omöjlig, dels emedan ju redan enl. förbundsaktens art. 6 rådet och generalsekreteraren gemensamt är chefsmyndighet över sekretariatet, dels emedan det, om sagda författare haft rätt, vore meningslöst, att rådet skulle uppsätta och *till förbundsmedlemmarna* i god tid överlämna nämnda kontroll-lista; politiskt sett blir tankegången än omöjligare, då det ju var stormakternas, d. v. s. rådets, goda vilja som misstänktes av fjärde kommissionen, varför denna ansåg sig böra skaffa sig möjlighet till kontroll över rådet.

[2] Betänkandet föreligger endast i maskinskrift.

för, att detta system så småningom skulle kunna isolera sekretariatet i förhållande till förbundets medlemmar och de kulturella, tekniska och nationella strömningar, som hos dem uppstå. Därför föreslås, att utöver den fasta staben skall det anställas temporära befattningshavare (inom den icke lokalt rekryterade delen av staben), vilkas anställningstid ej skall vara mindre än 2 och ej mer än 7 år. De skola i främsta rummet tagas ur de olika nationella administrationerna [1]. Dessa tillfälligt anställdas antal skall belöpa sig på $^1/_5$ eller högst $^1/_4$ av personalen (frånräknat den lokalt rekryterade). Principen om att personalen skall rekryteras i någon mån proportionellt från de olika staterna-medlemmarna skall gälla både den fast anställda och den temporära personalen. Beträffande de högsta posterna, direktörer och däröver, vill kommittén rekommendera dels i första hand att dessa rekryteras både ur den fasta och den temporära personalen — i varje fall åtminstone en del ur den fasta gruppen — dels i andra hand att deras ämbetsperiod begränsas.

Detta kommittébetänkande, som för övrigt sysselsätter sig med en hel del för personalen betydelsefulla frågor, vilka vi ej i detta sammanhang ha anledning att gå in på, överlämnades till 5-mannakommittén och till generalsekreteraren, men denna 5-mannakommitté har ej kunnat enas om ett gemensamt yttrande, utan divergerande förslag ha därstädes framförts [2], ehuru det ej är känt.

---

[1] Jfr liknande planer hos 1920 års expertkommitté.

[2] Enligt uppgift inhämtad i Sekretariatet; jfr ock Hambros framställning av läget i Times den 4 sept. 1929. Generalsekreteraren fann sig föranlåten att under fjärde kommissionens behandling 1929 av sekretariatets budget och organisation lämna en redogörelse för frågans läge. Han meddelade endast, att det den 4 juni 1929 blev möjligt för femmannakommittén, sedan den under en längre tid arbetat under ledning av generalsekreteraren, »to present to the Supervisory Commission a complete study of what was believed by the Secretariat to be the best scheme for organisation and reform. The Secretary-General maintained this report unreservedly.» (4:e kommissionens 6:te sammanträde, den 16 sept. 1929.) The Supervisory Commission meddelar i sin rapport (A. 5 (a), 1929, X.) i denna sak till förbundsförsamlingen endast: »The problem with which they [femmannakommitténs medlemmar] were faced being very complicated, they were unable to submit the results of their examination to the Supervisory Commission in time to allow it to study them in detail. The Commission was therefore obliged to content itself with preliminary conversations between its members and with competent officials.» The Supervisory Commission

kring vilka frågor oenigheten uppstått. Dennas betänkande underställdes likväl, i enlighet med ovannämnda resolutioner av 1928 års förbundsförsamling, Folkförbundets budgetkontrollkommitté (»the supervisory commission») för yttrande, men något sådant har ej avgivits. Det förefaller, som om the supervisory commission ej skulle önska taga ställning till de i 5-mannakommittén omtvistade frågorna utan i stället vilja skjuta avgörandet ifrån sig till den av 1929 års församling nyvalda supervisory commission [1].

Under sådana omständigheter var det uppenbart, att förbundsförsamlingen ej — trots dess föregående år uttalade önskan — till 1929 års möte kunde vänta ett utarbetat reformförslag beträffande sekretariatet. Men frågan väcktes dock härunder till liv, och initiativet kom ifrån ett ganska oväntat håll. I sitt stora tal under detta års generaldebatt berörde nämligen den brittiske utrikesministern Henderson [2] sekretariatets ställning under poängterande av sakens stora betydelse både för närvarande och framtiden. Han förklarade, att hans regering ämnade föreslå en fullständig revision — genom en särskilt tillsatt kommitté — av sekretariatets reglemente, så att personalen skulle få långt säkrare anställningsvillkor och bättre befordringsmöjligheter m. m.

Frågan var nu återigen aktualiserad och den italienska delegationens främste talesman, Professor Scialoja, fann det tydligtvis opportunt att också visa sitt intresse för frågan. Han förklarade under generaldebatten [3], att han delade Hendersons uppfattning, att en revision genom en särskild kommitté borde förberedas, men detta var ej blott, som Henderson menat, en administrativ reform, utan det var en konstitutionell, som därför krävde att bli studerad med alldeles särskild uppmärksamhet. Vidare varnade han för att skapa en internationell byråkrati etc. Man märker på allt i

---

utlovar dock att fortsätta sina studier i ämnet och underställa 1930 års förbundsförsamling resultatet härav. Dessa båda officiella uppgifter om ärendets gång tala visserligen ej om någon meningsdifferens inom femmannakommittén, men det finnes dock intet i dessa, som direkt motsäger de från flera håll inom sekretariatet erhållna samstämmiga uppgifter, som ovan återgivits.

[1] Denna kommission har tidigare valts av rådet men skall från och med 1929 väljas av församlingen.

[2] Församlingens 7:de sammanträde.

[3] Församlingens 9:de sammanträde.

hans anförande, hur ovilligt Italien, trots allt, är att medverka till genomförandet av sådana genomgripande förändringar, som den brittiska delegationen föreslagit. Det bör dock antecknas, att han slutade med en förklaring, att hans regering i likhet med många andra var synnerligen angelägen om, att sekretariatets internationella karaktär bevarades och att de ledande befattningarna därinom delades lika mellan de olika staterna.

Diskussionen i frågan fortsattes i fjärde kommissionen, där de brittiska och italienska representanterna framlade var sitt resolutionsförslag. Det förstnämnda gick ut på att församlingen skulle föreslå rådet att snarast möjligt tillsätta en kommitté på 5 personer, varav 2 borde tillhöra the supervisory commission, för att verkställa undersökningen samt att församlingen skulle redan nu antaga vissa principer beträffande personalens anställnings- och befordringsförhållanden, gående ut på en för framtiden tryggad ställning och möjlighet att uppnå även de högsta posterna. Man skulle kunna säga, att huvudinnehållet i den ovannämnda niomannakommitténs betänkande återfanns i det brittiska förslaget med undantag av, att kommitténs föreslagna temporära befattningshavare ej nämndes.

Den italienska resolutionen innehöll samma krav på en femmannakommitté som den brittiska, men gjorde intet förhandsuttalande om personalens ställning utan åberopade endast 1928 års uttalanden, d. v. s. det italienska förslaget innebar egentligen endast ett återupprepande av 1928 års beslut i ärendet med undantag av att nu en särskild av rådet tillsatt kommitté skulle få frågan om hand.

Under diskussionen i fjärde kommissionen framfördes på nytt av det italienska ombudet, senator S. Cavazzoni, varningarna för att skapa en internationell byråkrati, d. v. s. Italien försökte på allt sätt tränga undan det brittiska förslaget, och på samma sida synes dr Kaas, Tysklands representant i kommissionen, ha ställt sig om ock i ytterligt försiktiga ordalag, under det att M. Botella, Spanien, uttryckligt avvisade de engelska direktiven för kommitténundersökningen. Det skulle föra för långt att närmare ingå på meningsutbytet i budgetutskottet, ytterligare må blott påpekas, att flera småstatsrepresentanter, bl. a. naturligtvis Hambro, yrkade, att den

föreslagna kommittén skulle utses av församlingen och ej, som förslagsställarna menat, av rådet. Detta krav från småstaternas sida antogs också både av utskottet och församlingen.

Efter en del förberedelser enades fjärde kommissionen om att föreslå församlingen att antaga en resolution, i vilken det först redogjordes för både det brittiska och det italienska förslaget, men där sedan församlingens själva uttalande inskränkte sig till en förklaring, att en undersökningskommitté skulle tillsättas av församlingen »to examine what steps could be taken to ensure ... the best possible administrative results for the Secretariat ...»[1] och att dennas rapport skulle vara färdig att underställas nästkommande års förbundsförsamling. Denna resolution vann sedan givetvis även församlingens bifall.

I stort sett var det tydligen den italienska ståndpunkten, som avgick med segern; de av den brittiska delegationen framförda positiva kraven gjorde församlingen på intet sätt till sina, även om de ej direkt avvisades. Därtill kom, att medlemsantalet i kommittén, vilket ju ursprungligen satts till fem, ökades — synbarligen på stormakternas bidrivande och i deras intresse men under ivriga protester från flera småstatsrepresentanter — först till nio och sedan efter en del manövrer till tretton. Tydligtvis voro samtliga stormakter ytterst måna om att bliva representerade i denna undersökningskommitté, och därför drevs dess medlemsantal i höjden. Dess slutliga sammansättning bar också tydligt vittne härom. Samtliga de fem permanenta rådsmedlemmarna jämte de »halvpermanenta» Polen och Spanien lyckades nämligen placera ombud däri, dessutom bereddes, såsom redan från början ämnats, plats för två medlemmar av the supervisory commission, herrar Osusky (Tjeckoslovakien) och Parra-Pérez (Venezuela). Ännu en sydamerikansk stat (Columbia) blev representerad och därtill de tre besvärligaste bland oppositionen, Norge (genom Hambro), Nederländerna och Indien[2]. Det bestämdes vidare, att varje kommittémedlem skulle få rätt att utse sin egen ersättare, d. v. s. de i kommittén företrädda

[1] Även Internationella arbetsbyrån och Haagdomstolens kansli skulle innefattas i undersökningen.

[2] Indien har framför andra fört sparsamhetens talan, när det gällt budgetbehandlingen.

staterna få praktiskt taget rätt att sända vilka befullmäktigade ombud, de finna för gott. Inte minst denna sistnämnda bestämmelse visar, hur fullkomligt denna kommitté ändrat karaktär. Från att ursprungligen ha varit avsedd som ett litet utskott av i frågan verkligt initierade *personer,* har den övergått till att bli nära nog en diplomatisk konferens mellan vissa stater.

Att denna förändring knappast kan vara till fördel för frågans snabba och rationella lösning, torde vara tämligen uppenbart. Något egentligt inskridande mot stormaktshegemonien inom sekretariatet innebär tydligen ej 1929 års beslut, även om frågan om sekretariatets förhållanden i övrigt, framför allt frågan om personalens anställningsvillkor, *måhända* kan sägas ha kommit i ett bättre läge än 1928, då ju enligt 1929 års beslut en av församlingen tillsatt kommitté fått den om hand.

* *
*

Det är lika naturligt och lättförklarligt som för folkförbundets framgång ödesdigert, att de olika staternas utrikesledningar vilja ha inflytande på sekretariatets arbete, ty det är ju där som både en stor del av förbundets verksamhet utformas och de fattade besluten verkställas. Ehuru sekretariatet ej är att likna vid ett vanligt ämbetsverk i så måtto, att det har självständig beslutanderätt, utan formellt sett endast är ett beredande och verkställande organ, så torde det dock — såsom förut framhållits — vara så, att det de facto i många fall är det verkligt beslutande organet inom Folkförbundet och därför av synnerligen stor betydelse för detta och för den nya internationella samlevnaden. Men under sådana förhållanden är det för folkförbundsidéns verkliga framgång så mycket mera nödvändigt, att sekretariatet i möjligaste mån hålles ovan stridsvimlet.

Därtill fordras dock även att de inom detsamma verkande personerna äro besjälade av »the spirit of Geneva». Det förefaller sannolikt, att män och kvinnor, som i den andan tagit anställning inom sekretariatet, skola komma att besvikna draga sig undan ytterligare verksamhet därstädes, om de finna, att folkförbundets upphöjda principer allt mer skjutas åt sidan och ersättas av täv-

lande nationalistiska prestige- och makttvister. Därmed skulle sekretariatet till sin innersta nerv lida obotlig skada, en skada som i så fall såsom ett korollarium skulle följa av den otillfredsställande rekryteringspolitik, som främst vissa stormakter inaugurerat.

Man måste dock fråga sig: är skadan botad, svårigheten löst genom att 1928 och 1929 års kritiker få sina resolutioner antagna och till äventyrs — tillämpade? Uppenbarligen är hela denna rekryteringsfråga ytterligt komplicerad. De olika staterna-medlemmarna önska givetvis med all rätt se en eller flera av sina resp. medborgare placerade inom sekretariatet. Men hur lätt förväxlas ej denne eller dessa i hemlandet med dess »representant» i Genève? Söka vederbörande uppträda oavhängigt gent emot påtryckningar hemifrån, kunna de lätt bliva personae ingratae inför sitt lands regering och ha då icke längre regeringens i sitt hemland öra, vilket stundom kan bliva till skada för Folkförbundet och dess uppgift, under det att en person, som har sitt lands förtroende kan — om han fritt uttalar sin mening från Folkförbundets synpunkt sett — förmånligt inverka på sin regering. Som synes, saken är komplicerad och svårbemästrad, så länge ej den goda viljan till osjälviskt eller åtminstone fullt lojalt samarbete finnes hos förbundsmedlemmarna.

Men också nu rådande och av vissa stormakter omhuldade praktiskt-ekonomiska förhållanden bidraga såsom från olika håll framhållits, att försvåra en effektiv förbättring av läget, då ju de i sekretariatet anställda, främst de formellt sett på endast 7 år engagerade chefstjänstemännen måste — som ovan påpekats — ha ryggen fri för anständiga reträttplatser i hemlandet. Man har nämligen alltid — åtminstone i teorien — varit angelägen om begränsade anställningsperioder, ty man har ständigt, som ovan visats, under diskussionerna om sekretariatets rekrytering inom ledande folkförbundskretsar visat sig vara ytterligt rädd för att skapa en »internationell byråkrati» i Genève, varför ju också det engelska förslaget 1929 misstänkliggjordes för att ej säga omintetgjordes. Är dock ej detta, den permanenta ämbetsmannakåren i Genève, ett mindre ont än den otillbörliga avhängighet av vissa stormaktsregeringar, som vissa delar av sekretariatet ha råkat ut för — eller åtminstone kunna råka ut för?

---

# TILL FRÅGAN OM STATSRÅDSBEREDNINGENS UPPKOMST.

AV

FIL. KAND. GUNNAR HECKSCHER.

Det statsråd, som tillskapades genom 1809 års regeringsform, befanns mycket snart vara i många avseenden opraktiskt organiserat. Statssekreterarna, vilka till namnet endast hade att bereda och föredraga ärendena, intogo särskilt under de första åren även politiskt sett en tämligen underordnad ställning [1], medan statsråden, rikets högsta ämbetsmän, som också gentemot konungen måste ha stor personlig auktoritet, i regel voro ganska obevandrade i de ämnen, som förehades. Härav följde dels brist på sammanhållning inom konseljen, dels också, att statsrådens rådslag blevo obestämda och ofta av tvivelaktigt värde i sakligt avseende [2].

Redan tidigt började man därför använda konseljledamöternas medverkan på förberedande stadier för att sålunda giva dem större

Föreliggande uppsats, som grundar sig på studier i det tidigare 1800-talets statsrådsprotokoll, memoarer och brevsamlingar, avser ingalunda att giva någon uttömmande framställning av den svenska statsrådsberedningens tidigare historia. De resultat, som här framläggas, ha uppnåtts under arbetet med en annan undersökning och torde därför förefalla tämligen lösryckta. Förf. har emellertid ansett dem förtjänta av att på detta sätt offentliggöras, i avvaktan på den fullständiga redogörelse för statsrådsberedningens utveckling, som ställts i utsikt av N. Forssell i en uppsats, betitlad Statsrådsberedningens uppkomst (Sv. D. 12/11 1925).

[1] »H. K. Höghet lär utan tvivel begära StatsRådets och i synnerhet Hans Excellens Kanslerens yttrande, och därefter som vid andra tillfällen decidera sig. Min plikt är att vara en opartisk föredragande.» N. v. Rosenstein t. V. Faxe 12/7 1811, L.U.B. (Stavningen är här, liksom i följande citat, normaliserad).

[2] Jfr Blom, Det svenska statsrådets organisation 1809—1840. Uppsala 1881, sid. 31 ff.

kännedom om de frågor, som skulle behandlas. Ofta skedde detta helt enkelt så, att statsråd insattes som medlemmar eller ordförande i de kommittéer, som hade den första utredningen om hand[1]. Men även andra beredningsinstanser förekommo. Regeringsformen stadgade, att ärendena innan de föredrogos i statsrådet skulle behandlas i rikets allmänna ärenders beredning. Här voro statsråden icke medlemmar ex officio, och tack vare bestämmelsen om att de icke fingo innehava annat civilt ämbete har ingen under hela perioden 1809—1840 samtidigt tillhört rikets allmänna ärenders beredning och statsrådet. Följden blev emellertid också, att långt ifrån alla ärenden kommo till föredragning i beredningen; vilka som hänvisades dit berodde närmast på vederbörande statssekreterares godtycke, men praxis synes ha utvecklats därhän, att huvudsakligen frågor av mer eller mindre juridisk natur, som ej hörde under justitiestatsexpeditionens föredragning, alltså besvärsmål och andra dylika ärenden, upptogos därstädes. Man kan sålunda nästan säga, att beredningen genom sin förberedande behandling i viss mån ersatte den nuvarande regeringsrätten[2]. Någon möjlighet att avhjälpa statsrådsorganisationens brister hade den emellertid alls icke.

Det fanns även en beredning, som i likhet med den nyssnämnda icke räknade några statsråd bland sina medlemmar, och där icke ens statssekreteraren var föredragande, nämligen ecklesiastikberedningen[3]. Denna hade tillskapats av Gustav III och bestod av en lekman jämte ett något växlande antal präster. Den behandlade i första hand prästerliga befordringsfrågor men var enligt instruktionen avsedd »till hela Ecklesiastike Verkets förmån och styrka»

[1] Hesslén, Det svenska kommittéväsendet, Uppsala 1927, sid. 223 ff.; Clason, Statsrådsmedlemmar såsom kommittéledamöter, Festskrift till P. Fahlbeck, Lund 1915, sid. 150 ff.

[2] Förf:s uppfattning av vilka frågor som kommo under allmänna beredningens handläggning grundar sig huvudsakligen på en tämligen fullständig genomgång av finans-, ecklesiastik- och kammarexpeditionernas statsrådsprotokoll och beredningsprotokoll 1809—1840. Jfr Hesslén, a. a. sid. 101; Biografiskt Lexicon öfver namnkunnige svenske män, XXII, Örebro 1855, sid. 264.

[3] Wallquist, Ecclésiastique samlingar, VIII, Linköping 1795, sid. 542 ff.; Hesslén, a. a. sid. 99. Ecklesiastikberedningens papper finnas bland »Comitéer rörande Ecclesiastik-Ärender 1775—1839», R. A., och ha där förvarats i ett med den sista lekmannamedlemmens, justitierådet Palmsvärd, sigill förseglat kuvert. Enligt lista utanpå kuvertet funnos inga protokoll, utan endast vissa lösa handlingar.

och tänktes kanske i viss mån som en motsvarighet till Gustav II Adolfs påtänkta Consistorium generale [1]. Av medlemmarna var ingen närmare förbunden med den ordinarie beredningen av ärendena, och ecklesiastikberedningen är även närmast att betrakta såsom ett ämbetsverk [2]. Dess ställning efter 1809 är över huvud taget tämligen oklar, och den upphävdes 1818.

Som fortsättning på den gamla statskommissionen förekom under den gustavianska tiden en statsberedning eller statsutredning, som åtminstone i första hand hade till uppgift att framlägga förslag till riksstat. Hildebrand uppger [3], att denna fortlevde till 1809, då den upphörde. Så synes emellertid ha varit fallet endast i bokstavlig mening. 1809 upphörde visserligen den gamla statsberedningen, men genom kungl. beslut den 9 maj 1810 [4] »förordnades» en statsberedning, bestående av presidenten i statskontoret (Lagerheim) som ordförande samt som medlemmar statsråden Adlercreutz och Rosenblad, statssekreterarna Järta och Carpelan, vicepresidenten Tersmeden, överamiralen Lagerbjelke och statskommissarierna Wirsén och Widegren. Av dessa hade Lagerheim och Widegren tillhört den gamla statsberedningen.

Bland medlemmarna befunno sig som synes två statsråd och två statssekreterare, för finans- och krigsärenden [5]. Innehavarna av de båda sistnämnda befattningarna tillhörde sedermera alltid statsberedningen; av statsråden kvarstod Rosenblad till slutet, sedan 1815 som ordförande, och Adlercreutz till sin död samma år. Något nytt

---

[1] Gustav Adolf åberopas i instruktionen, R. A.

[2] Wallquist, a. a., sid. 546.

[3] Hildebrand, Svenska statsförfattningens historiska utveckling, Stockholm 1896, sid. 561, 568.

[4] Statsrådsprot. i finansärenden 9/5 1810, R. A. Instruktionen (av den 16 maj) finnes av obekant anledning ej i finansexpeditionens registratur men däremot i original bland Kungl. bref och remisser 1810—12, Statskommissionens m. fl. arkiv, R. A., Östermalm.

[5] Den följande framställningen grundar sig i huvudsak på statsberedningens papper (Statskommissionens m. fl. arkiv, R. A., Östermalm). Bland dessa märkas främst protokoll 30/6 1810—21/2 1821 (65 st.), samtliga koncept med undantag för det första och möjligen det andra, ingående diarier 1812—15, 1816—19, koncepter 1810—20, kungl. brev och remisser 1810—20. Dessutom finnas i R. A. ett tjugotal buntar statsberedningens skrivelser till K. M:t. Protokoll saknas 14/7 1810—18/2 1813. Beredningens tillvaro finnes omnämnd i en P. M. av L. M. Bååth, R. A., där dock ingen närmare redogörelse för dess verksamhet givits.

statsråd insattes icke i beredningen efter honom, men justitiekanslern Turdfjæll synes ha varit medlem under en kort tid år 1817.

Under åren närmast efter sin tillkomst var statsberedningen synnerligen verksam. Dess huvuduppgift var ju att uppgöra förslag till riksstat och tilläggsstater, och däråt ägnade den sig givetvis också i första hand; men därjämte remitterades dit en mängd frågor rörande statens utgifter, varom såväl statsrådsprotokollen som beredningens egna protokoll och diarier bära vittne. Däremot synes den icke på eget initiativ ha upptagit några ärenden utanför själva arbetet med staterna, ehuru utlåtanden över vissa uppgivna mål stundom infordrades från ämbetsverken, särskilt kammarkollegium. Beredningen var i sitt arbete bunden av en särskild instruktion och hade alltså en bestämt avgränsad uppgift, som omfattade några bland de viktigaste finansärendena. Dess utlåtanden avgåvos till K. M:t. I betraktande av verksamhetsfältet var det naturligt, att den uppehöll ett intimt samarbete med statskontoret, som företräddes av tre medlemmar (presidenten och två statskommissarier), och sekreteraren synes ständigt ha varit en tjänsteman där. Som sekreterare fungerade från början kamreraren i statskontoret, sedermera statskommissarien och ledamoten av statsberedningen L. A. Lunnius, därefter sekreteraren i statskontoret, sedermera statskommissarien C. Tunelius (af Tuneld). Något särskilt kansli synes beredningen icke ha haft, utan förmodligen fingo statskontorets tjänstemän vid behov gå densamma till handa. Medlemmarna bibehöllos vid sina ordinarie ämbeten, såvitt man kan se utan att erhålla någon ersättning för detta extraarbete [1].

Men det var icke blott med statskontoret, som sambandet uppehölls. Även de fyra (efter 1815 tre) statsrådsledamöterna ha av protokollen att döma deltagit ganska flitigt i beredningens arbete. Följden härav synes ha blivit, att dennas auktoritet inför statsrådet blev mycket stor, och ytterst sällan gjordes vid den slutliga behand-

[1] Att döma av koncepten till beredningens expeditioner framställde den aldrig begäran till K. M:t om att erhålla något eget kansli. Ej heller är statsberedningen nämnd i memorial- eller huvudböckerna från denna tid. Statskommissionens m. fl. arkiv; Statskontorets arkiv, R. A., Östermalm. — Jfr även Hesslén, a. a., sid. 131. Statsberedningen erbjuder av allt att döma mycket stora likheter med denna tids kommittéer.

lingen några ändringar i dess tillstyrkanden [1]. — 1821 avskaffades statsberedningen, efter att i ett par år ha fört en tynande tillvaro [2].

Om alla dessa beredningar gäller, att deras samband med statsrådet var antingen obefintligt eller förhållandevis lösligt. Något verkligt botemedel mot de olägenheter, som dettas organisation medförde, kunde de dock icke ge. Annorlunda var förhållandet med krigsberedningen [3]. Denna, som bestod av generaladjutanterna för armén och flottan samt dessutom från början ett, sedermera alla de militära statsråden, jämte statssekreteraren för krigsärenden, beredde en stor del av de frågor, som på krigsexpeditionens föredragning avgjordes i statsrådet. Den inrättades 1813 och var utan tvivel fastare organiserad än vare sig stats- eller ecklesiastikberedningen, varjämte dess samband med statsrådet ju var ytterst starkt [4].

Vi finna alltså i dessa specialberedningar, som man skulle kunna kalla dem, ett växlande samband med statsrådet. I allmänna beredningen och ecklesiastikberedningen är detsamma synnerligen svagt; i statsberedningen något större, och i krigsberedningen så gott som tillfredsställande för att, låt vara inom ett begränsat område, avhjälpa bristerna i statsrådets organisation. Man kan också föreställa sig, att krigsexpeditionen måste ha varit föremål för åtskillig avund från de övrigas sida, och det ligger nära till hands att antaga, att dessa önskat efterbilda den inom sina resp. områden. Resultatet

---

[1] Jfr ordföranden Rosenblads ord i sina minnen: »Denna Beredning har gjort många Riket gagneliga Förslag. Planen till den nya FångFörningsFörfattningen är uppgjord av Statsberedningen. Salig Presidenten Friherre Lagerheim och efter dess död, Presidenten Friherre Wirsén tillhör förtjänsten av Stats-Beredningens göromål: Den sökte förekomma alla onödiga utgifter, men däremot aldrig sparade, då fråga var om gagneliga förslag. Man läse dess Betänkande om anslag till Undervisningsverkens förbättring.» F 647 m, U. U. B.

[2] Statsrådsprot. i finansär. $^{7}/_{2}$ 1821; Finansexpeditionens registratur $^{24}/_{1}$ 1821, n:o 58 $\frac{1}{3}$, R. A. Beredningens uppgifter tillföllo statskontoret.

[3] Om krigsberedningen se Tingsten, Huvuddragen av Sveriges yttre politik krigsförberedelser m. m. 1809—1813, Stockholm 1923, sid. 80 ff.

[4] Jfr dock Järtas uttalande om statsrådsberedningen: »Krigsberedningen är något annat, emedan den består av andra ledamöter än statsrådet.» H. Järta till A. G. Mörner $^{6}/_{4}$ 1816, Esplunda; i avskrift meddelat av professor Axel Brusewitz, Uppsala. — Krigsberedningens protokoll äro bifogade statsrådsprotokollen över krigsärenden.

blev också den beredning, vars inrättande Forssell upptäckt, och som i sig bär fröet till vår nuvarande statsrådsberedning [1].

Forssell vill göra gällande, att denna statsrådsberedning uppkommit som en ren motsvarighet till krigsberedningen. Detta synes även framgå av statsrådsprotokollet, där krigsärendena direkt åberopas. De civila statsråden framstodo såsom direkta motsvarigheter till de militära i krigsberedningen, och av statsrådets övriga medlemmar önskade K. M:t att statsministrarna och hovkanslern »deltoge, så ofta deras övriga göromål det medgåve», medan de militära statsråden endast »ägde rätt biträda» [2]. Dessutom undantogos från den nya beredningens verksamhetsområde utrikes- och justitieärenden samt befordrings-, pensions- och civila nådefrågor.

Sambandet med krigsberedningen kan alltså anses vara tämligen klart ådagalagt, och det är icke heller meningen att här bestrida detta samband. Det existerade otvivelaktigt och var av största betydelse för det nya institutets formella tillkomst. Men det finnes ett annat faktum, som härvid måste påpekas. Tanken på förberedande sammanträden av statsråden, statsministrarna och hovkanslern med vederbörande statssekreterare var icke ny 1816; sådana hade även tidigare förekommit. Redan 1813, alltså samma år som krigsberedningen inrättades, finnes ett sådant sammanträde för första gången omnämnt [3]. Det måste emellertid betonas, att denna sammankomst tydligen var helt och hållet oformell; men detta förhindrar knappast, att vi här — om icke kanske ännu tidigare — ha att söka det första ursprunget till statsrådsberedningen. 1814 förekommo flera

[1] Forssell, Statsrådsberedningens uppkomst, Sv. D. 12/11 1925; Statsrådsprotokoll i kammarärenden 26/3 1816; expeditionen av beslutet, hovkanslerens skrivelse, expeditioner för åren 1815, 1816 och 1817, Hofkanslärens arkiv, R. A. P. Fahlbeck, Regeringsformen i historisk belysning, Stockholm 1910, sid. 57, anger även 1816 som årtal för statsrådsberedningens uppkomst, dock utan att anföra källa. Jfr Skjöldebrand, Memoarer, V, Stockholm 1904, sid. 228 f.

[2] Skjöldebrands uppgift om att han för sin egen samvetsfrids skull åstadkommit hela beredningen förefaller i belysning härav mycket osannolik, ehuru han ju nog annars kunde tänkas ha påverkat kronprinsen.

[3] »Ce matin Mes:srs les Conseillers d'État se rassemblirent chez moi pour faire la lecture de tout ce qui regardait (la désobeissance) du Baron de Döbeln. . . . Je communiquais en meme temps à ces Mes:srs la dernière que V. A. R. a écrite à l'Empereur de Russie . . .» L. von Engeström till kronprins Karl Johan, 29/5 1813, F 859 b, U. U. B.

sådana sammanträden. I slutet av januari samlades statsrådet vid flera tillfällen för att diskutera den norska frågan och adjungerade därvid också den tilltänkte riksståthållaren v. Essen [1]. Den 4 maj omtalas i själva statsrådsprotokollet ett sådant sammanträde [2], och i brev från såväl juli som augusti nämnas liknande konklaver [3]. Det finnes t. o. m. en uppgift, som gör det troligt, att man redan 1814 under kronprinsens frånvaro begagnade samma metod som senare under Karl Johanstiden, nämligen att förelägga konungen ett i förväg av statsrådet utarbetat rådslag i en eller annan form. Någon fullkomlig säkerhet härom har man dock icke [4].

Även under år 1815 finnas liknande förberedande sammankomster omnämnda i statsrådsprotokollen [5]. Det är alltså klart, att sådana vid åtskilliga tillfällen förekommit, även i tämligen betydelsefulla frågor. Detta berövar emellertid på intet sätt det kungl. beslutet 1816 dess betydelse. Man hade tydligen funnit, att dessa förberedande diskussioner, som tillfälligtvis anordnats, då så av en eller annan anledning ansågs lämpligt, borde å ena sidan göras mera regelbundna, å den andra få ett visst bestämt verksamhetsområde. Och de gränser, som uppdrogos för detta, äro märkliga. Särskilt påfallande är, att såväl statsberedningens som allmänna beredningens ärenden skulle underkastas ny behandling i statsrådsberedningen, medan krigsberedningen ställdes på jämlik fot med denna. (Att ecklesiastikberedningens viktigaste frågor, de prästerliga befordringsmålen, undantogos, berodde troligen på att de ansågos i särskilt hög grad tillhöra konungens personliga maktområde.)

---

[1] L. v. Engeström till A. Adlersparre $^{20}/_{11}$ 1814, F 859 h, U.U.B.

[2] »Kommerskollegii underdåniga utlåtande angående nödställt Svenskt Sjöfolks hemförskaffande till Riket. — Hans Kongl. Maj:t befallte i Nåder att Stats-Rådets Ledamöter särskilt skulle sammanträda för att närmare över detta Mål rådpläga; Och ägde de att därvid tillkalla sådana män som de, för upplysnings bättre vinnande, ansåge lämplige.» Statsrådsprot. i finansär. $^{4}/_{5}$ 1814, R. A. Den sista meningen är av särskilt intresse, då den visar på en motsvarighet till förhållandena i våra dagar, då ju allehanda sakkunniga uppkallas i statsrådsberedningen.

[3] C. G. v. Brinkman t. kronprinsen Karl Johan $^{15}/_{7}$ 1814, F 859 b, U.U.B.; F. Gyllenborg t. L. v. Engeström $^{4}/_{8}$ 1814, F 859 f, U.U.B.

[4] ». . . (les affaires) se traitent par un exposé suivi d'un opinion motivé que S. M. adopte ordinairement . . .» L. v. Engeström t. kronprinsen Karl Johan, $^{11}/_{3}$ 1814, F 859 b, U.U.B.

[5] Statsrådsprot. i finansärenden $^{26}/_{4}$ 1815, $^{6}/_{9}$ 1815, R. A.

Härmed reducerades båda de förstnämnda beredningarna till ämbetsverk, som hade att till K. M:t avge begärda yttranden men icke hade någon självständig rådgivareställning — något som i varje fall knappast avsetts med allmänna beredningen.

Om allmänna beredningens onödighet blev man också tidigt ganska allmänt övertygad. Dess avskaffande föreslogs 1823 av styrelseverkskommittén, särskilda utskottet och K.U. samt godkändes av samtliga stånd [1]. I konstitutionsutskottet uttalade sig dock Munck af Rosenschöld, Thyselius, Wallin, Liljewalch, Westin och Cederschiöld för bibehållande därav, den sistnämnde med den motiveringen, att han trodde införandet av protokoll i statsrådsberedningen komma att stöta på alltför stora svårigheter [2]. Likaledes anfördes 1829 av L. A. Mannerheim i K.U. (mot Geijer) den åsikten, att allmänna beredningen borde återfå sitt inflytande och statsrådsberedningen avskaffas [3].

Å andra sidan måste man även taga sig noga i akt för att sätta likhetstecken mellan statsrådsberedningen sådan den var år 1816 och statsrådsberedningen i våra dagar. Medan den nu är centrum för hela den svenska regeringsmakten, var den då ännu i åtskilliga avseenden jämförlig med övriga förefintliga beredningar och innebar alltså föga mer än ett försök bland många andra att råda bot på svagheterna i statsrådets organisation. Även dess arbetssätt var i många avseenden ett annat än nu; härom är det visserligen svårt att vinna full klarhet, men åtskilliga bestämda olikheter kunna dock utan vidare konstateras.

Det förhåller sig nämligen så, att man under beredningens första tid, på våren 1816, innan formerna för dess verksamhet ännu stadgats, förde protokoll vid dess sammanträden. Då dessa protokoll ej veterligen tidigare varit kända, kan en närmare redogörelse för deras förekomst vara berättigad. Den 3 april utfärdades hovkanslerns skrivelse till statssekreterarna om beredningens inrättande, och det första protokollet över ecklesiastikärenden i statsrådsbered-

---

[1] Bih. t. r. st. prot. 1823 I: 1, sid. 539; Hartmansdorff, Förslag till inrättningen av Sveriges statsförvaltning, Stockholm 1823, I, sid. 215; bih. t. r. st. prot. VI, sid. 114; III, sid. 297.

[2] Konstitutionsutsk. prot. 28/10, 30/10 1823, fol. 668 f., 671 ff., Riksdagsbibl.

[3] Konstitutionsutsk. prot. 6/5 1829, fol. 554 f., Riksdagsbibl.

ningen är daterat den 5 april [1]. Ytterligare finnas beredningsprotokoll i ecklesiastikärenden för den 18 april och den 10 maj.

Förf. har gjort resultatlösa försök att finna några flera protokoll än dessa fyra. Bland statsrådsprotokollen i kammar-, ecklesiastik- och finansärenden för år 1816 finnas inga flera protokoll från statsrådsberedningen; men däremot nämnes flerstädes, att statsrådets ledamöter förut tagit kännedom om vissa mål [2] eller anhöllo att få ett visst ärende uppskjutet för enskild behandling [3]. I riksarkivets »sump» efter ordnandet av protokoll och diarier finnas icke några sådana protokoll, ej heller bland protokollskoncepten för åren till början av 1820-talet, ej heller bland föredragningslistor i finans- eller ecklesiastikärenden. Riksarkivets »dublettsamling» synes icke innehålla några statsrådsprotokoll eller likartade handlingar.

Av denna undersökning kan man nu givetvis icke draga den slut-

---

[1] Som bilagor till denna uppsats avtryckas samtliga de fyra protokoll förf. funnit. Det första är enligt påskrift »hållet i StatsRådet den 5 April 1816». Som närvarande nämnas tre av de fyra civila statsråden (jfr det av Forssell avtryckta beslutet!), Rosenblad, Lagerbring och Mörner, samt tillförordnade statssekreteraren v. Rosenstein. Protokollet innehåller endast statsrådets tillstyrkanden, icke några beslut, och någon expedition eller justering finnes icke antecknad å detsamma. Det är underskrivet av protokollssekreteraren B. L. Santesson. Ett till formen fullt identiskt protokoll finnes för den 18 april. — Att man här har att göra med protokoll i statsrådsberedningen och icke med några dubletter eller konceptprotokoll, framgår tydligast därav, att de i de båda ovannämnda protokollen behandlade ärendena föredrogos i statsrådet den 24 april, varvid särskilt anmärktes, att statsrådets ledamöter förut tagit kännedom om dessa mål. (Statsrådsprotokoll i ecklesiastikärenden $^{24}/_{4}$ 1816, R. A.) De två ovannämnda beredningsprotokollen äro efter den allmänna inbindningen inhäftade bland statsrådsprotokollen i ecklesiastikärenden såsom fol. 278 a–b och c.

Endast ytterligare två protokoll, även i ecklesiastikärenden, ha kunnat upptäckas. Dessa härröra båda från den 10 maj 1816 och äro löst inlagda bland statsrådsprotokollen efter fol. 354. Det första är defekt men är skrivet med samma hand som det senare, vilket är undertecknat av protokollssekreteraren F. A. Wrangel. Det senare rör i motsats till det förra ärenden, vilka tidigare behandlats i rikets allmänna ärenders beredning. Rubriken är för dessa båda senare protokoll »Ecclesiastique Ärender hvilka blifvit föredragne inför Stats-Rådet Fredagen den 10:de Maji 1816». Även dessa ärenden återkomma i statsrådsprotokollet med påpekande av att statsrådets ledamöter förut tagit kännedom om dem. Statsrådsprotokoll i ecklesiastikärenden $^{22}/_{5}$ 1816, R. A. Protokollsförande voro både $^{24}/_{4}$ och $^{22}/_{5}$ desamma i statsrådet som i beredningen.

[2] Så t. ex. i statsrådsprotokoll över kammarärenden $^{27}/_{8}$, $^{3}/_{3}$ 1816; statsrådsprotokoll över finansärenden $^{24}/_{4}$ 1816, R. A.

[3] Statsrådsprotokoll över kammarärenden $^{26}/_{3}$, $^{27}/_{8}$ 1816.

satsen, att inga ytterligare protokoll av denna art ha förts. Så kan mycket väl ha skett, ehuru protokollen sedermera förkommit, eller också finnas de måhända felinbundna någonstädes. Härom kan icke nu fällas något omdöme.

Men man måste å andra sidan också akta sig för att av dessa fyra protokolls tillvaro draga några mera vittgående slutsatser om protokollsföring i statsrådsberedningen. Det kan tänkas, att ecklesiastikexpeditionens tjänstemän i osäkerhet om hur den nya anordningen skulle tillämpas började föra protokoll, så att säga för säkerhets skull, men att de snart på sin chefs eller eget initiativ upphörde därmed. Åtskilliga skäl tala också för, att så varit fallet. Alla fyra protokollen röra ecklesiastikärenden, och från de övriga berörda expeditionerna, kammar- och finans-, finnas inga tecken till protokoll, medan däremot statsrådsprotokollen bära vittne om att beredningen fungerat även här. Det är fullkomligt tänkbart, att några protokoll på dessa expeditioner aldrig förts, och att den tredje expeditionen inom kort rättade sig härefter. Ett annat faktum, som pekar i samma riktning, är att intet av de fyra funna protokollen är justerat (om det defekta från den 10 maj kan detta ju ej med visshet sägas, men det förefaller dock även här troligt). Som jämförelse bör nämnas, att de i statsrådsprotokollen omnämnda besluten icke voro verkställbara, innan justering och expedition påtecknats, för så vitt icke motsatsen uttryckligen infördes i beslutet. Å andra sidan skulle statsrådsberedningens protokoll icke omedelbart ligga till grund för några praktiska åtgärder, vadan justering kunde vara mindre behövlig; men detta skäl motsäges i sin tur av att såväl allmänna beredningens som krigsberedningens protokoll voro underkastade sådan granskning. Slutligen måste även påpekas ett anförande av G. F. Åkerhielm i debatten om departementalreformen och allmänna beredningens avskaffande 1834, som i varje fall vid första påseende synes giva vid handen, att protokoll ännu vid denna tid fördes i statsrådsberedningen. Emellertid är detta knappast ensamt tillräckligt som bevis. Dels kan det, som även påpekats, tänkas, att Åkerhielm med »prot.» endast avsåg sådana kortfattade anteckningar, som i varje fall efter år 1818, då riksarkivets serier av föredragningslistor börja, stodo att finna i dessa; dels är det även möjligt, att han hänsyftade på statsrådets, icke beredningens proto-

koll, och att endast ett oklart uttryckssätt möjliggjort den senare tolkningen [1].

Det torde alltså vara omöjligt att säga, om dessa protokoll äro ensamstående eller ej; endast ett tillfälligt fynd eller en grundlig upprensning i kanslihusets skrymslen kan bringa något slags visshet härom. Här måste emellertid betonas, att fyndet av de nämnda fyra protokollen huvudsakligen har kuriositetsintresse. Materialets omfång och de behandlade ärendenas sakliga betydelse äro för små, för att man skulle kunna draga några slutsatser av större vikt. Hade protokollsförandet fortsatt på allvar, skulle däremot statsrådsberedningens betydelse säkerligen ha blivit en annan och förmodligen mindre än nu är fallet. Av mycket stort intresse i detta sammanhang är Järtas uttalande, då han mottagit underrättelse om den nya anordningen: »Den nya anstalten att Statsrådets ledamöter taga en fullständig kännedom av de mål som skola inför Konungen föredragas, anser jag ganska nyttig, och skulle jag gärna hava sett den vidtagen under min förvaltningstid. Men jag tror att formen borde förändras från en ÖverBeredning till blott enskilda Statsråds-Konferenser samt följaktligen synbart protokoll därvid icke föras och vid Statsrådets bifogas. Saken blir densamma, men jag fruktar, att Lastarena, som man gärna vill egga mot StatsrådsAristokraterna, skulle få anledning säga, att Statsrådet ryckt till sig Konungamakten, om det såsom en officiell Beredning i förväg prövade målen. Däremot kunde det icke anses annorlunda än väl, att Statsrådets ledamöter toge i förhand kännedom av de ärenden, som skulle Konungen föredragas. (Krigsberedningen är något annat emedan den består av andra Ledamöter än StatsRådets. Dess överläggningar måste därför anses officiella och förvaras i protokoll.) Jag har ansett

[1] »Jag har redan vid ett föregående tillfälle framställt skälen, varföre jag, med erkännande av Allm. Beredn:s nytta i övrigt, anser den, såsom utgörande en tillökning i instansernas antal, hava ett menligt inflytande på ärendernas skyndsamma gång, och jag får nu blott tillägga, att den s. k. Statsrådsberedningen icke heller är annat än ett sätt att bereda målen till föredragning i Conseillen. De anmärkningar, som där göras och godkännas, intagas i ett prot., däri ofta förekommer detsamma som i Beredn:s prot., flera upplysningar infordras o. s. v., vadan jag icke med den siste talaren kan finna, att denna Statsrådsberedning är grundlagsvidrig, utan blott en sammankomst av Statsrådets ledamöter för målens beredning, vilken, efter min tanka, bör kunna göra Allm. Beredn. överflödig.» Riddersk. och ad. prot. 1834—35, XIV, sid. 199; Blom, a. a., sid. 59.

mig böra meddela dig dessa mina reflexioner, som jag underkastar din vidare granskning.» [1] Det kan ingalunda anses omöjligt att Järtas uppfattning kommit att utöva ett avgörande inflytande på frågans lösning. Som en rest av den gamla anordningen kvarstod emellertid, om vi få tro C. I. Heurlin, ända till 1840 det förhållandet, att den protokollsförande i konseljen fick vara med i statsrådsberedningen för att bilda sig en uppfattning om vad han sedermera skulle protokollföra [2].

Men även om det sakliga värdet av protokollsfynden alltså icke är särdeles stort, äro de icke heller alldeles betydelselösa. Protokollen visa, att man i varje fall i början tillämpade 1816 års kungl. beslut helt och hållet; statsrådsberedningen bestod av de civila statsråden samt vederbörande statssekreterare som föredragande. Ehuru såväl justitieministern som hovkanslern under dessa månader i regel deltogo i konseljerna, infunno de sig icke i statsrådsberedningen. Även de mål, som behandlats, äro av den art, som det kungl. beslutet anger som tillhörande beredningens verksamhetsområde.

Huru länge beslutet på detta sätt efterlevdes, är omöjligt att på grundval av befintligt material säga; protokollen täcka ju tillsammans endast en tid av något över en månad. Namnet *statsrådsberedning,* som icke nämnes i beslutet och knappast tidigare använts, har förf. funnit första gången den 8 juli 1816 [3]. Och redan den 15 juli samma år synes beredningen, om också närmast i form av en överenskommelse, ha upptagit en prästerlig befordringsfråga till

---

[1] H. Järta till A. G. Mörner 6/4 1816, Esplunda; i avskrift meddelat av prof. A. Brusewitz, Uppsala.

[2] Heurlins memoar, L.U.B., även i avskrift, F 859 s, U.U.B. Memoaren, som av allt att döma är dikterad något av åren 1855 eller 1856, i varje fall ej tidigare, bygger enligt uppgift »delvis» på samtida anteckningar men är i stort sett icke alltför tillförlitlig. Sam. Heurlin t. H. Reuterdahl 25/11 1868, L.U.B. Vid skildringen av 1850—51 års riksdag skriver Heurlin: »Därom minnes jag ej mycket. Besynnerligt nog vaknar minnet från barndom och ungdom livligast. Hugkomsten av mannaåren har icke heller förbleknat. Däremot förglömmer jag lätt vad som hänt, när ålderdomen nalkas. Också har jag under de senare åren försummat att göra anteckningar.»

[3] »— — — min skrivelse, som i anseende till Audiens, konferenser och Stats-RådsBeredning blivit lika ofta avbruten och påskyndad». A. G. Mörner till L. v. Engeström 8/7 1816, K. B.

behandling, ehuru sådana mål uttryckligen undantagits från dess kompetens [1].

Under de följande åtta åren undergår beredningen mycket stora förändringar. Härvid kan först nämnas ett förhållande, där man började närma sig våra dagars praxis, nämligen inkallandet av andra än statsrådsledamöter i beredningen. Ovan har nämnts, att så var fallet vid flera tillfällen redan 1814 [2], och ehuru detta icke bevisar, att förhållandet var detsamma även 1815, ligger å andra sidan heller ingen omöjlighet häri. I det kungliga beslutet av år 1816 nämnes emellertid intet om tillkallande av utomstående personer, något som knappast heller var Karl Johan särdeles behagligt. Men snart togo sig statsråden denna rätt; så skedde med Wirsén, som var lika oumbärlig för konseljen som rakryggad och målmedveten i sitt motstånd mot åtskilliga av Karl Johans planer. Icke desto mindre var konungen åtminstone vid ett tillfälle delaktig i Wirséns inkallande [3]. Huru ofta utomstående på detta sätt blivit tagna till råds, är svårt att säga; det torde knappast ha skett alltför ofta och i varje fall så gott som uteslutande med högre ämbetsmän [4].

Nästa fråga rör medlemskapet i beredningen. Enligt 1816 års bestämmelser skulle de civila statsråden vara beredningens enda fasta medlemmar, och vi ha sett, att så även var fallet under den första månaden av dess tillvaro. Men redan två år senare var det tydligen vanligt, att hela statsrådet sammanträdde, åtminstone då

---

[1] Frågan rörde Felingsbro pastorat. A. G. Mörner till L. v. Engeström 15/7 1816, K. B.

[2] L. v. Engeström t. A. Adlersparre 20/1 1814, F 859 h; C. G. v. Brinkman t. kronprinsen Karl Johan 15/7 1814, F 859 b; Fr. Gyllenborg t. L. v. Engeström 4/8 1814, F 859 f, U.U.B.; statsrådsprot. i finansär. 4/5 1814, R. A.

[3] »Jag har varit uppe hos Konungen, som uppdrog mig bedja dig, nu komma upp i StatsRådsBeredningen, samlad i RiksMarskalksrummen, för att överlägga om de mésurer, som böra vidtagas i avseende på Schwartze & Rettichs konkurs.» G. af Wetterstedt t. presidenten G. F. Wirsén, odat., F 859 f, U.U.B.

[4] Utomstående inkallades även under en långt senare period. Så heter det i föredragandens yttrande vid förslaget till stadga angående decimalsystemets införande i mått och vikt: »Detta senare förslag har sedermera varit föremål för granskning och överläggning i StatsRådet, varvid bemälde ÖverDirektör (i lantmäteridirektionen), för erforderliga upplysningars meddelande, varit personligen tillkallad.» Statsrådsprot. i civilär. 31/1 1855, R.A.

viktigare mål behandlades[1]. Den senare praxis har efter allt att döma även tillämpats under hela den följande tiden långt in i våra dagar. Nu göres ju skillnad mellan allmän beredning och departementsberedning; förf. anser sig på intet sätt kunna avgöra, när denna anordning började, men säkert är, att ännu i slutet av 1840-talet de flesta statsråden ansågos böra vara närvarande vid beredningens sammanträden, även då sådana höllos ett par gånger i veckan[2]. Försöket att inskränka den allmänna beredningen till att omfatta blott en del av statsrådet hade man redan efter ett par år måst uppge.

I samma mån som antalet medlemmar i statsrådsberedningen växte, blev även frågan om ordförandeskapet av större betydelse; det behövdes en enande kraft, som kunde leda förhandlingarna och fungera som sammankallande ledamot. 1816 års beslut var härvid lätt att tyda: det var de olika statssekreterarna, som skulle sammankalla beredningen, då så blev nödvändigt. Så kunde det icke fortsätta i längden. Problemet kunde nu lösas på tre sätt. Antingen kunde hovkanslern, som med någon schematisering kan betecknas såsom konseljens tekniskt sammanhållande kraft, taga den nya institutionen om hand och ordna dess sammanträden; eller också kunde justitiestatsministern, vilkens ledning — eller i varje fall anspråk på ledning — inom konseljen så småningom började i viss mån framträda, övertaga ordförandeskapet; eller kunde slutligen kronprinsen själv fungera som ordförande. Man kan säga att alla dessa lösningar vid olika tillfällen kommo till användning. Redan 1817 omnämndes statsrådssammanträden »hos kronprinsen» på ett sätt, som osökt för tanken på statsrådsberedningen; och därvid var hov-

[1] »Som inga ärender av vikt lära i dag förekomma i StatsRådsBeredningen, så torde mitt uteblivande därifrån av Eders Excellens och de övriga mina herrar Kolleger ursäktas.» G. af Wetterstedt till Fr. Gyllenborg $^{2}/_{10}$ 1818, F 652, U.U.B.

[2] »Det har icke lyckats mig att få någon StatsRådsBeredn. tillsammans. Exc. Sparre skall övervara sin dotters skriftermål. Gripenstedt skall resa till Södertälje. Fåhræus är hindrad av göromål. Sandströmer skulle blott kunna komma för en liten stund. Vid dessa förhållanden ansåg Günther, som även åberopade andra göromål för dagen, icke värt att vi sammanträda. Vi få väl därför i stället bliva desto mera tillsammans nästa vecka.» N. F. Wallensteen till P. Genberg $^{11}/_{5}$ 1849, L.U.B. Jfr Kihlberg, Den svenska ministären, Uppsala 1922, sid. XXXIII.

kanslern sammankallande [1]. Sedan övergick ledningen till synes till justitiestatsministern; det var hos honom, som statsrådsmedlemmarna anmälde, att de icke ämnade infinna sig [2], och även i övrigt synes Gyllenborg ha haft ett visst primat [3]. Härom kan dock på grundval av föreliggande material intet med visshet sägas. Åtskilligt talar för, att justitiestatsministern fungerade som ordförande i statsrådsberedningen; intet kan ännu sägas tala däremot; men någon bevisning föreligger icke heller. Först år 1824 ha vi den tidigaste fullkomligt säkra uppgiften om statsrådsberedningens arbetssätt. Detta år inträdde nämligen kronprins Oskar för första gången i densamma [4]. Att han därvid var ordförande, torde väl få anses som ganska givet, även om det icke direkt uttalats [5]. En annan sak är däremot, att det kanske med skäl kan frågas, vilket inflytande han utövade. Han var vid denna tid 25 år, och naturligtvis måste

[1] »Vi måste inkalla dig till i afton kl: 8 då StatsRådet skall samlas hos KronPrinsen, för att avgöra den stora affären om Malmö Diskont.» G. af Wetterstedt till G. F. Wirsén 27/9 1817, F 859 f, U.U.B. Konselj hölls kl. 7. Statsrådsprot. i finansär. 27/9 1817, R. A. »Statsrådet är sammankallat hos kronprinsen i eftermiddag klockan 6, då H.K.H. önskar att du även uppkommer.» G. af Wetterstedt t. G. F. Wirsén 30/9 1817, F 859 f, U.U.B. Denna dag hölls även konselj, varvid dock kronprinsen icke var närvarande. Statsrådsprot. i krigsär. 30/9 1816, R. A.

[2] G. af Wetterstedt t. Fr. Gyllenborg 2/10 1818, F 652, U.U.B.

[3] Gyllenborg meddelar officiellt Järta diskussionen i en fråga, som rör dennes län, Fr. Gyllenborg t. H. Järta 1/4 1819, F 857 e, U.U.B.; begär ett dokument för att visa i beredningen, dens. t. L. v. Engeström, odat. (bland 1820), K. B.; diskuterar med utrikesstatsministern, när beredning bör hållas, dens. t. dens. 21/1 1821, K. B.; har »ej påtänkt någon konselj» (*obs*: icke beredning), D. v. Schulzenheim t. L. v. Engeström 24/7 1823, K. B.; meddelar utrikesstatsministern, när beredning skall hållas, Fr. Gyllenborg till L. v. Engeström 24/7 1823, K. B.

[4] »Vad som är mera viktigt och tillfredsställande är, att kronprinsen givit oss tillkänna att han ämnade bivista Statsrådets beredningar. Det blir nyttigt för honom emedan han där bättre än i konseljen lär sig känna sakernas beskaffenhet, och det blir intressant för oss att höra hans sätt att se saken.» A. G. Mörner t. C. G. Mörner 6/1 1824, Esplunda. »Kronprinsen var i går för första gången i Beredningen och har även varit där i dag samt ger därigenom åt dessa överläggningar ett betydel:n ökat intresse. H:s K. H:t följer sakerna med uppmärksamhet och yttrar sig däröver riktigt och väl.» Dens. t. dens. 13/1 1824, Esplunda. Dessa båda brev, liksom alla nedan citerade från A. G. Mörner till fadern, ha i avskrift meddelats mig av prof. A. Brusewitz, Uppsala.

[5] »Kronprinsen, som i morgon Kl: 10 börjar StadsRådsBeredningarna, önskar att du ville komma dit.» G. af Wetterstedt till G. F. Wirsén 25/10 1824, F 859 f, U.U.B. Under år 1824 nämnes kronprinsens närvaro i beredningen ytterligare i två brev från A. G. Mörner till fadern C. G. Mörner 13/1, 9/3, Esplunda (Brusewitz).

det för en så pass ung man vara tämligen svårt att spela någon roll under diskussionen med grånade ämbetsmän och erfarna politiker sådana som Gyllenborg, Wetterstedt, Mörner och Rosenblad. Men även om hans rent personliga inflytande alltså icke får överskattas, ligger det nära till hands att antaga, att han som bärare av de kungliga åsikterna lade en viss hämsko på statsrådsberedningens maktsträvanden [1].

Under de följande åren bevistade kronprinsen flitigt beredningens sammanträden. Huruvida han alltid var närvarande, är svårt att säga. De källor, vilka kommit till användning i denna sak, äro för 1820-talet huvudsakligen Mörners brev till fadern och för trettiotalet Hartmansdorffs dagböcker. Hans närvaro omnämnes här en eller ett par gånger varje år ända fram till 1838 [2], men förekom troligen betydligt oftare. Hartmansdorffs anteckningar äro ytterst svårtolkade, då han ofta använder uttrycken »föredragning» och »inför statsrådet», utan att ange, om statsrådsberedning eller konselj avses och tydligen i båda bemärkelserna. En noggrann undersökning skulle säkert visa, att kronprinsens närvaro ännu mycket oftare nämnes; här ha endast medtagits absolut otvivelaktiga fall. Även Brahe angives ofta som närvarande i beredningen. Men även andra dokument finnas, som åtminstone för år 1838 tyda på, att kronprins Oskar då *icke* alltid var närvarande, utan endast vid behandlingen av särskilt viktiga frågor och ibland på konungens initiativ [3]. Slut-

[1] ». . . Rosenblad och Gyllenborg talade med yärme för saken som egentel:n icke fann motsägelse av någon mera än H:s K. H. Kronprinsen, som visst icke hade något emot G. eller Silfversparren men som i anseende därtill att han flera gånger varit vittne till de löften Ljungqvist fått av konungen ansåg sig icke kunna undgå att yrka deras fullbordande . . .» A. G. Mörner t. C. G. Mörner $^{11}/_{1}$ 1825, Esplunda (Brusewitz).

[2] A. G. Mörner t. C. G. Mörner $^{4}/_{4}$ 1826, $^{6}/_{8}$ 1828, Esplunda (Brusewitz). D. v. Schulzenheim t. Fr. Gyllenborg $^{16}/_{8}$ 1828, F 652, U.U.B. (». . . Kronprinsen, som ej bivistat veckans beredningar . . .»); Hartmansdorffs dagbok $^{13}/_{7}$, $^{20}/_{7}$, $^{3}/_{8}$, $^{10}/_{8}$, $^{17}/_{8}$ 1831, $^{21}/_{3}$, $^{5}/_{10}$, $^{17}/_{10}$ 1832, $^{4}/_{6}$, $^{22}/_{8}$ (»Kronprinsen förde ordet»), $^{13}/_{12}$ 1834; $^{3}/_{12}$ 1835, $^{13}/_{1}$ 1836, $^{3}/_{5}$, $^{29}/_{8}$ 1837; $^{24}/_{10}$ 1838, Hartmansdorffs samling 15, R. A.

[3] »H. K. H. kommer upp i S. R. Bered:n nästa vecka, under föredrag. av Karolinska Instr. . . .», G. F. Åkerhielm t. A. v. Hartmansdorff $^{29}/_{3}$ (1838), Hartmansdorffs samling 96. »Tillåt mig ödkl:n fråga, om den olycksaliga Jude-Författ:n skall förekomma i StatsRådsBeredning i morgon och huru dags? — Du erinrar Dig väl, att H:s M:t yttrade i Conseljen, det KronPrinsen skulle övervara frågan.» S. A. Munthe t. A. v. Hartmansdorff $^{29}/_{9}$ (1838), Hartmansdorffs samling 95, R. A.

ligen finnes en uppgift om att kronprinsen skulle ha fört ordet vid de beredningar, där propositionerna till 1840 års riksdag förberedes [1], och även om denna till sitt eget källvärde är något tvivelaktig, ligger dock i betraktande av den föregående utvecklingen intet osannolikt häri.

Som sammanfattning kan man alltså säga, att kronprins Oskar år 1824 för första gången inträdde som ordförande i statsrådsberedningen, vars förhandlingar han under de närmaste åren ledde. Så småningom torde han ha tröttnat på att deltaga vid behandlingen av alla mål, men kom i stället till sammanträdena; då någon särskilt intressant fråga var före eller då konungen så önskade. Detta förhållande fortsatte till tiden närmast före 1840 års reform; för de följande åren finnes intet, som tyder på kronprinsens närvaro — något som var tämligen naturligt i betraktande av det mindre goda förhållandet mellan honom och fadern. Att deltagande i statsrådsberedningen för kronprins Karl var något alldeles okänt, kan knappast betvivlas [2].

Men beredningens karaktär av allmän statsrådssammankomst torde icke ha undergått någon förändring genom att kronprinsen lämnade den. I hans frånvaro fortsatte beredningarna på samma sätt som förut, men nu under ordförandeskap av justitiestatsministern eller kanske ibland alldeles utan ordförande [3]. Själva beredningen

---

[1] Heurlins memoar, L.U.B.

[2] I Genbergs dagbok, L.U.B., där av allt att döma varje beredningssammankomst Genberg under sin statsrådstid (1848—1852) bevistade finnes omnämnd, talas ingenstädes om kronprinsens närvaro, men väl om enskilda konferenser med denne. Från Kristiania skriver Karl: »Så mycket kan jag säga att vi begynna i statsrådet *privat*! Jag arbetar med dem, eller går opp i departementen från 10 till 3 — är uppe kl. 1/2 7 och hinner således med mycket! Jag får bekänna att många av deras ämbetsverksformer äro vida bättre än våra tröga!» Kronprins Karl t. H. Reuterdahl 6/6 1856, L.U.B.

[3] I sammanhang med skildringen av huru han blev justitiestatsminister skriver Rosenblad: »Jag fick nu ökade och viktiga göromål: Ordförandet i H. Domstolen, och Ordförandet i StatsRådsBeredningen.» Rosenblads memoar, F 647 m, U.U.B. Huruvida Rosenblads uppgift hänför sig just till 1829, då han utnämndes, är naturligtvis osäkert, men det torde ej vara alltför orimligt att antaga, att den avser *någon* del av hans justitiestatsministertid, i synnerhet som denna del av memoaren är daterad 1840. Forssell (Statsministerämbetets genesis, Statsv. Tidskr. 1918, sid. 133 f.) synes vilja göra gällande, att någon ordförande åtminstone vid vissa tider alls ej funnits. Hans framställning avser egentligen början av 1870-talet. Emel-

hade redan före hans inträde blivit fullkomligt nödvändig, i synnerhet i betraktande av de språkliga svårigheterna.

Under början av Karl Johans regering, ävensom under Karl XIII:s, spelade dessa en mindre roll. Statsministrar, statsråd och statssekreterare hade då ännu tillräckligt mycket kvar av den gustavianska bildningen för att om ock med någon svårighet kunna både skriva och tala franska. Mycket ofta skrevo de sina brev till varandra på detta språk, kanske för att de skulle kunna visas för kronprinsen [1], men ibland också helt enkelt av vana eller böjelse [2]. Vissa möjligheter till en verklig diskussion i konseljen funnos då, även om kronprinsen i regel måste vara överlägsen. Med tiden blev förhållandet ett annat. Den senare Karl Johanstidens statsrådsmedlemmar hade ingen möjlighet att göra sig gällande under ett meningsutbyte på främmande språk, och man måste då tillgripa andra metoder [3]. Nu kom statsrådsberedningen väl till pass. Där kunde statsråden diskutera frågorna på sitt eget modersmål, ensamma med den föredragande eller i d.v. kronprinsens närvaro; där utkristalliserades antingen en gemensam mening eller ett fåtal olika uppfattningar, som sedan kunde föreläggas konungen. Och sedan statsrådsmedlemmarna väl bestämt sig för en viss uppfattning, kunde de låta konungens långa franska haranger gå förbi, utan att behöva vare sig förstå dem eller rätta sina vota därefter.

När detta system utbildades, är omöjligt att exakt bestämma, men det torde ha skett mycket tidigt. Ovan har visats, att statsrådsberedningen redan i juli 1816 började överskrida de i hovkans-

---

lertid rör åtminstone ett uttalande i den debatt han citerar en avsevärt tidigare period. O. I. Fåhræus förklarade nämligen, att någon permanent ordförande aldrig varit behövlig. (F.K. Prot. 1876 I: 4 sid. 12.) Å andra sidan torde detta yttrande trettio år sedan talaren lämnat statsrådet kanske icke böra tillmätas särskilt stor betydelse. Henning Hamiltons anförande saknar av allt att döma intresse i detta sammanhang.

[1] Se Engeströms, Rosenblads och Wetterstedts samlingar, K. B., t. ex. Mörners och Schulzenheims brev.

[2] Schulzenheims brev till sin mor och sin fästmö, F 647 n, U.U.B.

[3] »— — — särdeles på slutet av C. Joh:s Regg. då en del St. Råd icke voro nog mäktiga Frans. språket —». Heurlins memoar, L.U.B. Heurlins försök att avböja statssekreterareplatsen med hänvisning till sina bristande språkkunskaper avvisades omedelbart av Hartmansdorff; konungen vore på intet sätt bortskämd härmed.

lerns brev av den 3 april utstakade gränserna för sin verksamhet, och denna förändring torde mycket snart ha fullständigt genomförts. Härmed är icke meningen att säga, att från början alla ärenden upptogos till behandling i beredningen [1]. Så var helt säkert icke förhållandet; men det kungl. beslutets gränser spelade å andra sidan också en mycket obetydlig roll. Redan 1818, då riksarkivets första serie av föredragningslistor börjar, förekommo tydligen alla slags frågor i beredningen. Det torde kanske icke heller vara alltför djärvt att som en möjlighet förutsätta, att ecklesiastikberedningens upphörande nämnda år hade ett visst samband med det faktum, att statsrådsberedningen numera regelbundet handlade de prästerliga befordringsmålen. I beslutet om den förras upphörande talas om, att den blivit onödig genom *statsrådets* tillvaro [2]; men det förefaller något egendomligt, att dettas betydelse i ecklesiastikärenden icke kommit att stå klar för vederbörande förrän 1818. Å andra sidan är det naturligtvis också tänkbart, att Karl XIII haft personliga förbindelser till ecklesiastikberedningens medlemmar, som gjorde det svårt att avskaffa densamma under hans livstid.

Man arbetade vid denna tid i stort sett efter samma schema, som sedan följdes hela Karl Johanstiden igenom. Efter den förberedande behandlingen inom expeditionen uppsatte den föredragande på svenska en lista över de ärenden, som skulle behandlas i statsrådsberedningen, och skötte med ledning härav sin föredragning där. I beredningen fördes en mer eller mindre otvungen och ofta ganska het [3] diskussion mellan statsrådsledamöterna eller mellan dessa och kronprinsen, varefter det ålåg den föredragande [4] att på den franska föredragningslistan sammanfatta de olika meningarna i statsrådsberedningen för konungen med angivande av, vilka ledamöter som

[1] Jfr Hartmansdorffs uttalande i debatten om styrelseverkskommitténs förslag, Riddersk. och ad. prot. 1823, XI: 1, sid. 103 ff.

[2] Hesslén, a. a., sid. 99.

[3] »Föredr. i StatsRådsBeredningen. Jag och Allm. Beredns. pluralitet beskyllda för mutor angde Potatistionde.» Hartmansdorffs dagbok 23/5 1832, Hartmansdorffs samling 14, R. A.

[4] »Jag skulle med särdeles tacksamhet emottaga en bekräftelse eller rättelse, i avseende på uppfattningen av StatsRådets pluralitets tanke i den fördömda jude-frågan, om Du täcktes meddela mig en sådan genom några rader, avlämnade i Expedit:nen innan *kl: 1*». S. A. Munthe t. Aug. v. Hartmansdorff 20/9 1838, Hartmansdorffs samling 95, R. A.

stodo för varje särskild åsikt. Därefter hade han att med ledning av denna lista föredraga frågan i »sängkammaren» inför konungen. Här fördes en diskussion mellan dessa båda, som slutade med att Karl Johan själv eller genom Erik Lewenhaupt antecknade sitt beslut på föredragningslistan. Ibland godkändes utan vidare vad statsrådet eller någon del därav tillstyrkt; ofta uppsköts frågan; någon gång skulle den diskuteras i konseljen [1].

Detta sätt att behandla regeringsärendena medför för forskningen den fördelen, att förhandlingarna i statsrådsberedningen bli mycket lätta att följa. Ehuru som nämnt några formliga protokoll i varje fall än så länge icke upptäckts för tiden efter maj 1816, har man genom föredragningslistorna för vissa expeditioner under större delen av Karl Johanstiden något, som närmast kan betecknas som statsrådsberedningens beslutsprotokoll med reservationer; och det är till en början lätt att konstatera, att skiljaktigheterna i beredningen äro väsentligt flera än de, som komma till uttryck i statsrådsprotokollen.

Huru länge fortsatte detta tredubbla föredragningssätt med statsrådsberedning, enskild föredragning och konselj? Härom är det givetvis svårt att fälla något bestämt omdöme. Såväl Heurlin som C. W. Liljecrona [2] uppge, att man i samband med departementalreformen 1840 ville upphöra med både statsrådsberedningen och enskilda föredragningen men snart fick återgå till bådadera. Att

---

[1] Någon detaljerad dokumentation av föredragningssättet i Karl Johans statsråd finnes ingen anledning att här lämna. Vissa delar av förf:s skildring sammanfalla med vad som redan framhållits av Forssell, Banérarne och patronatsrätten till Danderyd, i: Djursholms forntid och framtid, Djursholm 1925, sid. 85, samt i en P. M. av Forssell om behandlingen av ecklesiastikärenden, R. A. I övrigt bygger framställningen på de i R. A. förvarade svenska och franska föredragningslistorna i finansärenden från 1818 framåt, i ecklesiastikärenden 1824—31, samt svenska och franska föredragningslistor i ecklesiastikärenden med Hartmansdorffs anteckningar 1831—38, Hartmansdorffs samling 128—135, R. A. Även Hartmansdorffs dagböcker, Hartmansdorffs samling 14—15, R. A., lämna upplysningar av intresse. Skildringen i Heurlins memoar, L.U.B., är i huvudsak, om också icke i detaljer, tämligen tillförlitlig. Jfr även C. I. Heurlin t. C. F. af Wingård 10/12 1838, G 323 f, U.U.B., ävensom Ulfsparre, Från Karl XIV Johans dagar, Stockholm 1907, sid. 169.

[2] Heurlins memoar, L.U.B. Liljecrona, Bakom riksdagens kulisser, utg. av Aldén, Stockholm 1917, sid. 132. Jfr Tynell, Det svenska statsrådets politiska ansvarighet, Lund 1918, sid. 111.

statsrådsberedningen icke tidigare upphört, är i varje fall tämligen påtagligt. Statsrådets kollektiva avskedsansökan i början av 1840 vittnar om frambrytande parlamentariska tendenser eller åtminstone om en viss böjelse för eftergift, och statsrådets sammanhållning var nu tydligen ganska stark. Beredningens betydelse kan här icke förbises, och det är alldeles ej osannolikt, att densamma vid avskedsansökningens tillkomst fått giva den yttre ramen åt det sammanträde, där ansökningen beslöts [1]. Kanske har just denna meningsyttring förmått Karl Johan att söka avskaffa beredningen. Säkert är, att ännu A. M. Posse ibland daterade sina brev från statsrådsberedningen [2] och även stämde möte med utomstående därstädes [3]. För den senare Karl Johanstiden äro uppgifterna mera sparsamma, ävenså från Oskar I:s första år. Med 1848 års ministerkris faller emellertid nytt ljus över statsrådsberedningen. Det var icke nog med, att den tillträdande Sparreska regeringen i förväg samlades för att utarbeta sitt förslag i representationsfrågan [4]. Den avgående regeringens medlemmar, av vilka i varje fall icke alla voro beredda på att utan vidare få försvinna, påstås med bestämdhet ha skrivit sina avskedsansökningar i statsrådsberedningen före den konselj, där de beviljades [5], utan att i förväg ha varit medvetna om att ministerkris skulle inträda; alltså ett förhållande, som i vissa avseenden är tämligen analogt med det, som Ulfsparre anför från år 1840. Statsrådsberedningen synes alltså nu ha fungerat fullt normalt. För den Sparreska regeringens vidkommande får man genom Genbergs dagbok ett klart intryck av beredningens arbetssätt. Statsrådsberedningar höllos ofta

[1] Att så varit fallet, påstås bestämt av Ulfsparre, a. a. sid. 241.

[2] A. M. Posse t. C. I. Heurlin 23/4 (1840) L.U.B.

[3] A. M. Posse t. Aug. v. Hartmansdorff, 6/5 (1840), Hartmansdorffs samling 101, R. A.

[4] G. A. Sparre t. P. Genberg 7/4 1848; Genbergs dagbok 7/4 1848, L.U.B.

[5] Frågan om den andra Posseska konseljens avgång är ytterst oklar. Å ena sidan torde uppgiften hos Kihlberg, a. a., sid. 39, att ingen av statsrådsmedlemmarna var medveten därom i förväg, icke vara fullt riktig; å andra sidan synes även påståendet av A. Faxe t. O. I. Fåhræus 26/10 1848, G 71, U.U.B., att avgången skedde under fullt samförstånd mellan konungen och statsråden, vara något felaktig. En mellanståndpunkt framträder i Günthers i och för sig icke alltför vittnesgilla memoarelement, Genbergs dagbok 16/10 1850, L.U.B. Någon utredning av sakfrågan är givetvis i detta sammanhang icke på sin plats; det enda, som här är av intresse, är det faktum, att det slutliga beslutet om avgången, med eller utan påtryckning, fattades i sittande statsrådsberedning.

flera gånger i veckan [1], och där fördes synnerligen omfattande och grundliga diskussioner, som sedan lågo till grund för behandlingen i konseljen [2]. Men medan under Karl Johanstiden den regelbundna enskilda föredragningen gjorde, att de flesta ärenden voro avgjorda före det formliga konseljsammanträdet och detta därför i regel kunde vara helt kort [3], förekom under Oskar I:s regering enskild föredragning endast undantagsvis, varför konseljerna ofta voro både långvariga och täta samt ytterst påkostande för statsråden [4]. Då härtill kom, att som ovan nämnts ingen departementsberedning utan för alla frågor endast allmän beredning hölls, även om icke varje statsråd nödvändigt måste vara närvarande [5], har man svårt att förstå, hur departementschefer och konsultativa över huvud taget kunde stå ut med sin arbetsbörda, och detta t. o. m. i betraktande av att förvaltningsarbetet då ställde avsevärt mindre krav på dem än vad som nu är fallet.

---

Den svenska statsrådsberedningens historia sammanhänger på det allra intimaste med hela regeringssystemets utveckling i vårt land. Ur denna synpunkt är det också av stort intresse, hur den uppkommit. Var den från början en sammanslutning av statsråd och föredragande, i syfte att åstadkomma en samlad front mot den personliga konungamakten; uppkom den på kungligt initiativ för att bereda ökat inflytande åt statsråden mot de mera sakkunniga och självständiga föredragande; eller är dess ursprung helt enkelt en rent praktisk åtgärd, tillkommen utan politiskt syfte endast för att regeringsmaskineriet skulle arbeta lättare?

Det förefaller från början ganska klart, att ingen av dessa teorier helt täcker det verkliga förhållandet. Den politiska avsikten

[1] Genbergs dagbok 16/4, 17/4, 20/4 1848; N. F. Wallensteen t. P. Genberg 11/5 1849, L.U.B.

[2] Genbergs dagbok, passim, t. ex. 23/9 1850, L.U.B.

[3] Heurlins memoar, L.U.B.; C. I. Heurlin t. C. F. af Wingård 10/12 1838, G 323 f, U.U.B. Se vidare Hartmansdorffs dagböcker, Hartmansdorffs samling 14—15, R. A. — Naturligtvis förekommo långvariga konseljer även under Karl Johanstiden, om också mindre ofta än under Oskar I.

[4] Genbergs dagbok 17/4 1848 (»Conselj 12—3/4 5»); L. A. Anjou t. H. Reuterdahl 23/11 1855, L.U.B.

[5] Genbergs dagbok 3/10 1850, L.U.B.

var säkert från början ganska obestämd och ställdes länge i skuggan av den praktiskt-administrativa. Å andra sidan kan man icke helt bortse därifrån. Såväl statsråd som konungamakt ha tidigt sökt underlägga sig det nya institutet och utnyttja det för sina ändamål. Att här prestera någon tillnärmelsevis fullständig utredning av deras växelverkan är omöjligt, ävensom att ingå på någon verklig avvägning av de olika synpunkter, som gjort sig gällande. Det må i stället vara nog att i anslutning till den föregående undersökningen framföra ett par reflexioner, vilka snarare avse att framkasta en hypotetisk förklaring av ett egenartat sammanhang än de giva uttryck för någon genomtänkt uppfattning av statsrådsberedningens konstitutionella bakgrund.

Då statsråd och föredragande under åren 1813 och 1814 först började hålla förberedande sammankomster, var det tydligen helt och hållet på egen hand. Något kungligt inflytande var här otänkbart, icke minst därför, att kronprinsen befann sig utomlands. Å andra sidan gjorde just denna Karl Johans utlandsvistelse det fullkomligt nödvändigt att på något sätt organisera landets regering i den ledande mannens frånvaro. Man skulle med ett expressivt, om också ur rent statsrättslig synpunkt i detta sammanhang något stötande uttryck kunna beteckna de tidigaste beredningarna som ett slags interimsregering i det verkliga statsöverhuvudets frånvaro; och institutets uppkomst underlättades av Karl XIII:s svaghet på ett sätt, som erinrar om det engelska kabinettets framväxt under intryck av den förste hannoveranarens bristande statsmannaegenskaper.

Vid sin återkomst till Sverige möttes så Karl Johan av en visserligen outvecklad, men dock faktiskt förefintlig institution, med vilken han ej förut haft att göra. Om han kunde föreställa sig, att denna hade möjligheter att bli en svår konkurrent till den personliga konungamakten, är ytterst osäkert, om än ej fullkomligt omöjligt. I varje fall kom han snart nog att bidraga till att giva den en fast organisation, göra den permanent från att ha varit tillfällig. Häri hade han helt säkert stöd av de civila statsråden, som med glädje upptogo denna möjlighet att öka sitt inflytande. Så tillkom 1816 års kungl. beslut och började omedelbart tillämpas. Men detaljerna i den nya anordningen hade icke fastställts; de båda utvecklingsmöjligheter, »överberedning» och »enskild statsrådskonferens», som här

förelågo, ha funnit ett klart uttryck i Järtas ovan citerade uttalande. I kronprinsens intresse låg det dock helt säkert att inrätta en överberedning, icke en privat statsrådskonferens.

Ty Karl Johanstidens statsråd var en betydligt mindre lätthanterlig församling än man i allmänhet föreställer sig. Den gängse uppfattningen är ju att det bestod av ämbetsmän, som voro utsedda av konungen och icke hade något annat stöd än hans förtroende, och därför endast med största svårighet och sällan, om ens någonsin, kunde göra sin vilja gällande gentemot konungamakten. Emellertid förefaller konklusionen något förhastad. Den svenska ämbetsmannatradition, som nu började utbildas, innebar visserligen föga av initiativrikedom, och någon genomförd politik kunde man knappast förvänta av statsrådsledamöterna; men å andra sidan hade det icke heller varit överensstämmande med denna tradition, om ämbetsmännen böjt sitt omdöme till obetingad lydnad under konungens önskningar, utan att göra några ansträngningar för att påverka hans beslut. Även om fullkomlig lojalitet iakttogs vid utförandet av konungens befallningar, framträdde dock ofta en viss självständighet inom konseljen, kanske t. o. m. särskilt hos dess mest byråkratiska medlemmar, såsom G. F. Wirsén, M. G. Danckwardt och Aug. v. Hartmansdorff. Härmed är nu visserligen icke meningen att beskylla densamma för parlamentariska tendenser. Fullkomligt främmande härför voro kanske ej alla dess ledamöter [1]; men i allmänhet avvisades på det kraftigaste alla inviter i denna riktning, vare sig de kommo från liberaler som Schwerin eller från reformkonservativa som G. Löwenhielm.

För dessa gryende självständighetssträvanden inom statsrådet måste det vara av den största betydelse att möjlighet bereddes till förhandsöverenskommelse om ett enhälligt votum, med vilket man kunde framträda inför konungen och kronprinsen. Det blev då nödvändigt att före konseljen hålla ett mer eller mindre formlöst sammanträde, där motsatserna kunde utjämnas, och härtill användes naturligen statsrådsberedningen. Kanske har tanken härpå före-

[1] »Näst efter en sammanhängande Ministère anser jag oss, för vår räddning, behöva en opposition i Engelsk bemärkelse.» H. Järta till G. F. Wirsén 23/2 1817, F 859 j, U.U.B; Wallengren, Hans Järta som politisk teoretiker, I, Lund 1906, sid. 121.

svävat kronprinsen och motiverat inskränkningarna i beredningens kompetens; utnämningsfrågorna voro ofta de mest omstridda, och just dessa undantogos. I så fall misslyckades han dock fullständigt. Ingen kunde hindra statsråden att vid sina sammanträden diskutera vad de önskade och inskränkningen blev nästan genast bortglömd. Härmed var ett slags statsrådsberedning i modern mening redan utvecklad, och dess nya karaktär tog sig uttryck i de skriftliga rådslagen i franska föredragningslistan, ävensom i ett ökat antal enhälliga reservationer till statsrådets protokoll.

Något parlamentariskt kabinett kan man emellertid alldeles icke tala om. Statsrådsberedningen möttes med misstro även av vissa statsråd [1], och dess politiska betydelse får icke överskattas. Men å andra sidan får det heller icke bortses från, att den stärkte statsrådets ställning och måste ha oroat Karl Johan. Denne tillgrep då ett nytt medel för att hålla rådgivarnas självständighet nere: han införde i statsrådsberedningen ett kungligt element genom kronprins Oskar [2]. Härigenom skulle konungen dels kunna göra sina åsikter gällande redan på det förberedande stadiet, dels hålla en viss kontroll över vad som där försiggick. Men även detta misslyckades tydligen. Med åren upphörde denne att uttrycka sin faders åsikter, och fråga är väl, om han ens någonsin velat göra tjänst som kunglig kontrollant. Statsrådets självständighet blev trots allt större och större, och under de sista åren före 1840 vittnar antalet enhälliga reservationer till statsrådsprotokollen om en växande motsättning mellan konung och rådgivare. Att den allt fastare organisationen av statsrådsberedningen här spelat den allra största roll, kan knappast betvivlas, och alla kungliga försök att beröva institutet dess politiska betydelse måste redan nu anses ha slutgiltigt misslyckats.

---

[1] »Jag skall inskränka mig till att yttra den övertygelse, att icke någon Stats-Råds-beredning bör i Grundlagen nämnas. Jag har själv sett, huru liten nytta den kan åstadkomma, utan att nämna den oformlighet den förorsakar i målens behandling.» C. A. Löwenhielm i debatten om styrelseverksreformen 1823, Riddersk. och ad. prot. XI: 1, sid. 197 ff. Löwenhielm blev statsråd 1822.

[2] Betecknande för huru främmande man inom ansvariga kretsar var för tanken på att förvandla statsrådsberedningen till ett parlamentariskt kabinett, är Mörners ovan citerade yttrande, att kronprinsen genom sin närvaro gav beredningen »ett betydel:n ökat intresse». A. G. Mörner t. C. G. Mörner $^{9}/_{1}$ 1824, Esplunda (Brusewitz).

# BILAGA.

## Statsrådsberedningens protokoll i ecklesiastikärenden 5 och 18 april samt 10 maj 1816.

### 1.

Protocoll öfver Ecclesiastique Ärender hållet i StatsRådet den 5. April 1816 [1].

Närvarande:
En af Rikets Herrar, StatsRådet
Herr Grefve Rosenblad
En af Rikets Herrar, StatsRådet
Herr Friherre Lagerbring
StatsRådet Grefve Mörner
Tillförordnade StatsSecreteraren
Landshöfdingen von Rosenstein [2].

Landshöfdingen von Rosenstein anmälte:

1:o Kongl Maj:ts Befallningshafvandes i åtskillige Län, i anledning af Kongl Maj:ts genom den Föredragande den 26. Julii nästledit år Landshöfdingarne i Riket meddeldte Nådiga Befallning, afgifne yttranden, jemte vederbörande Barnhus och FattigFörsörjnings Directioners förslag, ang:de Controll och redovisning af den för Spelkorttillverkningen i Riket utgående Bevillning, hvilken enligt Riksens Ständers Beslut bör tillfalla Barnhusen, och der sådane icke finnas, FattigWården [3].

StatsRådet tillstyrkte i underdånighet, att i de Städer, der Barnhus eller FattigWård kommer enligt Riksens Ständers Beslut att åtnjuta hälften af Kort Stämpelafgiften, en Ledamot af dessa Inrättningars Styrelse alltid vid Stämplingen blir närvarande, samt att Stämpeln derefter förseglas med Magistratens och vederbörande Styrelses Sigill och såsom hittills af Magistraten förvaras. De inflytande medel insättas i LandtRänteriet och i Norrköping i Sjumanskammaren, samt lyftas efter å hvarje ort behörigen skedd öfverenskommelse; Och skulle Commerce Collegium äga att då nya Kort-Fabriquer anläggas, derom lemna Landshöfdingen i orten underrättelse; Om hvilket allt Kongl Majt torde i Nåder täckas låta utfärda en allmän Kungörelse [4].

2:o Landshöfdingens i Carlstads Län i und. Skrifvelse den 26.

---

[1] Tvärs över båda spalterna.

[2] Närvarolistan står i högra spalten.

[3] Detta stycke står i vänstra spalten.

[4] Statsrådets tillstyrkande står i högra spalten.

nästlidne Mars gjorde hemställan om medel till utvidgande af Arbets- och CorrectionsHuset i Carlstad [1].

StatsRådet hemstälde i underdånighet att Landshöfdingen i Carlstad må anbefallas inkomma med så fullständig uppgift som ske kan, i hvad afseende utvidgning af CorrectionsHuset blifvit föreslagen, samt kostnaden dervid.

In fidem protocolli
B L Santesson [2].

2.

Protocoll öfver Ecclesiastique Ärender
hållet i StatsRådet den 18. April 1816 [3].

Närvarande:
En af Rikets Herrar, StatsRådet
Herr Grefve Rosenblad
En af Rikets Herrar, StatsRådet
Herr Friherre Lagerbring
StatsRådet Grefve Mörner
Tillförordnade Stats Secreteraren,
Landshöfdingen v. Rosenstein [4].

Landshöfdingen von Rosenstein anmälte

1:o Förslag till Kungörelse angående Föreningars uprättande mellan Pastorer och Åhörare om Preträttigheter [1];

till hvilket förslag StatsRådet i underdånighet tillstyrkte Kongl Maj:ts Nådiga bifall [4].

2:o Comitéens till utgifvande af en ny Evangelii Bok underdåniga hemställan, att till tryckningen af detta arbete erhålla understöd af de under Bibel Commissionens disposition varande medel [1].

Härå tillstyrktes i underdånighet Nådigt bifall [4].

3:o Canzli Styrelsens och ÖfverPostDirectionens underdåniga utlåtanden, i anledning af Expeditions Secreteraren Schoerbings ansökan att erhålla portofrihet för en af honom författad Journal öfver Svensk Statistik och allmän Hushållning [1].

Uppå de af Canzli Styrelsen och ÖfverPostDirectionen anförde skäl, ansåg StatsRådet sig icke kunna tillstyrka Nådigt bifall till den gjorda ansökningen.

In fidem protocolli
B L Santesson [4].

---

[1] Vänstra spalten.

[2] Högra spalten. — B. L. Santesson, f. 1789, d: 1853. Protokollssekreterare i ecklesiastikexpeditionen 1814. Generalauditör vid Livbrigaden. Rysk undersåte 1819. Språklärare vid en kadettskola i Petersburg. (Swalin, Kongl. Maj:ts kanslis personalhistoria, Stockholm 1892, sid. 238).

[3] Båda spalterna.

[4] Högra spalten.

3.

Ecclesiastique Ärender
hwilka blifwit föredragne inför Stats-Rådet Fredagen den 10:de Maji 1816 [1]. —

Närwarande:
Deras Excellencer StatsRåden
Herr Grefwe Rosenblad. —
Herr Friherre Fleming. —
Herr Friherre Lagerbring —
StatsRådet Grefwe Mörner
Tillförordnade Stats-Secreteraren
Landshöfdingen von Rosenstein [2].

Tillförordnade Stats-Secreteraren Landshöfdingen von Rosenstein föredrog:

1:o

Kammar Collegii underd: Utlåtande om Jus Patronatus i Swedala Socken af Malmöhus Län [3]. —

StatsRådet fann, lika med Kammar-Collegium, att ifrågawarande Jus Patronatus egentligen blifwit för Kyrkans tillbyggnad, genom Kongl: Maj:ts Nådiga Resolution af den 7:de Junii 1785, i Nåder bewilljad, och att ändamålet för den underdåniga ansökningen derom och Kongl: Maj:ts dertill lemnade Nådiga Bifall således hade warit, att Sökanden, Landshöfdingen Grefwe Thott och dess Arfwingar skulle såsom ersättning derföre denna Kongl: Nåd åtnjuta; Med anledning hwaraf Stats Rådet trodde sig böra i underdånighet tillstyrka, det täcktes Kongl: Maj:t i Nåder förklara, att detta Jus Patronatus icke endast wore en Grefwe Thott personelt tillagd rättighet utan äfwen sträckte sig till dess arfwingar; Äfwensom StatsRådet ansåg ingen betänkelighet möta derwid, att samma Jus, som hittills ansetts fästad wid Lindholms Säteri, finge åtfölja Roslätts äfwen innom Swedala Socken belägne Egendom, hwilken utgör en del af det Fidei-Commiss Grefwe Thott upprättat [2].

2:o

Biskoppen D:r Almquists underd: hemställan om inköpande af ett Hus i Hernösand till Biskoppshus [3]. —

Sedan beskaffenheten och wärdet af den till BiskoppsBoställe i Hernösand föreslagne Gård blifwit upplyst, hemställde Stats-Rådet

[1] Båda spalterna.
[2] Högra spalten.
[3] Vänstra spalten.

i underd.: om icke Kongl. Maj:t skulle täckas tillåta det må samma Gård inköpas för den uppgifna Summan och af de i underdånighet föreslagne Medel. Enligt Biskoppen Doctor Almquists anbud torde han få bestrida takets reparation och om hwad som till ny Assurance erfordras gå i förskott. — Hwad åter beträffade ersättning derföre äfwensom hwad Biskoppen föreslagit om Fond till årliga reparationer, derom torde Kongl: Maj:t täckas taga Dess Nådiga Beslut sedan genom den Föredragande flere härtill nödiga upplysningar blifwit inhämtade [1]. —

3:o

Lunds Academiæ Cantzlers underd: utlåtande öfwer Magister Schlyters sökte lika förmoner och Privilegier, som inrikes promoverade Magistrar [2]. —

Som Magister Schlyter genom sitt Specimen wid Lunds Academie aflagt prof af berömlig skicklighet, trodde Stats-Rådet sig, i anseende dertill samt de skäl, på hwilka han redan förut till ett sådant Præsidium erhållit Nådigt tillstånd, böra tillstyrka Nådigt Bifall till ifrågawarande Ansökning [1]. —

4:o

Seraphimer Ordens Gillet om tillökning i det understöd som Loka Brunns Lazarett hittils åtnjutit af Allmänna Hospitals och Barnhus Fonden [2]. —

Tillstyrktes i underdånighet [1].

5:o

Sedan Kongl: Maj:t i Nåder tillåtit att Dess, under den 31:ste sistl:ne Januarii, utfärdade Nådiga Reglemente för den wid Dess Spectacler stiftade Pensions Inrättning skulle genom Ecclesiastique Expeditionens försorg till tryck befordras; hemställte den Föredragande, uppå skäl som anfördes, om icke detta Reglemente borde närmare granskas [2]. —

StatsRådet fann denna Konungens egna Spectacler rörande Pensions-Inrättning wara af den beskaffenhet, att den icke wore ett ämne för Kongl: Maj:ts höga pröfning i StatsRådet; utom hwad 13:de § angick hwilken Stats-Rådet ansåg wara både för widsträckt och owillkorlig och syntes [3]

---

[1] Högra spalten.

[2] Vänstra spalten.

[3] Högra spalten. — Slutet av protokollet har ej kunnat återfinnas. Handstilen är densamma som i det följande.

4.

Ecclesiastique Ärender
hwilka blifwit föredragne inför Stats-Rådet Fredagen den 10:de Maji 1816 [1]. —

Närwarande:
Deras Excellencer Stats-Råden
Herr Grefwe Rosenblad
Herr Friherre Fleming. —
Herr Friherre Lagerbring. —
StatsRådet Grefwe Mörner.
Förste Expeditions-Secreteraren von Schantz [2].

Förste Expeditions-Secreteraren von Schantz [3] anmälte följande af Rikets Allmänna Ärenders Beredning granskade ärender nl:

1:o Consistorium Ecclesiasticum i Lund och Landshöfdingen i Christianstad med upplysningar rörande Gyllenbjelkeska Hospitalets fordna förwaltning [4]. —

I likhet med hwad Allmänna Beredningen i underdånighet tillstyrkt fann StatsRådet att Handlingarne i detta Mål borde öfwerlemnas till Justitiæ Cantzlern, som ägde att inkomma med underdånigt Utlåtande huruwida någon laglig anledning till widare åtgärd i detta Mål wara kan i afseende på Hospitalets rätt [2]. —

2:o Consistorii i Carlstad underdåniga Utlåtande ang:de Nysunds Sockens Innevånares anförde underd: Beswär öfwer Klockare och Organist Walet derstädes [4]. —

Lika med Allmänna Beredningen fann Stats-Rådet dessa underd: Beswär icke förtjäna Kongl: Maj:ts Nådiga afseende [2]. —

3:o Consistorium Ecclesiasticum i Lund ang:de stadfästelse å ett Reglemente för en i Westra Göinge Härad warande Enke och Pupill-Cassæ Inrättning [4]. —

Stats-Rådet instämde med Allmänna Beredningen att i underdånighet tillstyrka Nådig Stadfästelse å Reglementet [2]. —

4:o Kammar Collegium och Stats-Contoiret angående Förlänings Spannmålen wid Falkenbergs Pastorat [4].

Härwid tillstyrkte StatsRådet Nådigt Bifall till Allmänna Beredningens underdåniga yttrande. —

In fidem.
Fredr: Ant: Wrangel [5].

---

[1] Båda spalterna.

[2] Högra spalten.

[3] G. v. Schantz, f. 1775, d. 1847. Förste expeditionssekreterare i ecklesiastikexpeditionen 1809. Kanslirråds n. h. o. v. 1818. (Swalin, a. a. sid. 231).

[4] Vänstra spalten.

[5] Högra spalten. — Fr. Ant. Wrangel, f. 1786, d. 1842. Protokollssekreterare i ecklesiastikexp. 1810. Kammarherre hos konungen 1816. Förste expeditionssekr. i ecklesiastikexp. 1817. Avsked 1837. (Swalin, a. a. sid. 231 f.)

# KOMMUNAL SKATTEUTJÄMNING OCH RÄTTSSÄKERHET.[1]

AV

KAMMARRÅDET ERIK SCHALLING.

Ett av våra mest brännande inrikespolitiska problem för närvarande är frågan om den kommunala skatteutjämningen. Den alltfort skeende utvecklingen av polis- och välfärdsstaten samt utvidgningen i dess anda av området för primärkommunernas arbetsuppgifter har drivit fram fordran på en uniformitet i förvaltningsstandarden, som var skäligen okänd för fäderna till 1862 års kommunallagstiftning. Men uppehållandet av denna av riksintresset påkallade uniformitet har visat sig i många kommuner kräva offer från skattebetalarna, som på grund av knappheten å skatteobjekt överstiga vad som kan anses skäligt. Vad som i en kommun, med rikliga skatteobjekt, liten areal och koncentrerad folkmängd samt därav underlättad rationalisering och ekonomisering av förvaltningsverksamheten medför relativt liten tunga, innebär för en annan med motsatta förutsättningar en orimligt tung belastning.

Det synes ovedersägligt att, då i en välordnad stat samhället erbjuder medborgarna ungefärligen likartade förvaltningsförmåner, den ock i görligaste mån bör sörja för, *att de offentliga bördorna fördelas något så när jämnt.*

Detta önskemål har emellertid hos oss — i trots av alla speciella (effektivitets)bidrag från staten för olika förvaltningsuppgifter samt de generella skatteutjämningsbidragen till särskilt skattetyngda

[1] Ämnet behandlas här väsentligen ur förvaltningspolitisk synpunkt. Givet är att problemet kan ses annorlunda, om huvudsakligen finansrättsliga och nationalekonomiska synpunkter läggas därå.

kommuner — så långt ifrån realiserats, att den för den enskilde skattebetalaren i allmänhet väsentligaste delen av de direkta skatterna, kommunalskatterna i vidsträckt mening (till kyrkliga och borgerliga primär- och sekundärkommuner samt till specialkommuner, väghållningsdistrikt, tingslag, landsting) tynga skattskyldiga med samma skattekraft mycket olika i olika delar av landet, flerdubbelt tyngre i de minst gynnade mot i de bäst ställda.

Där under en äldre tid, med dess mindre utvecklade förhållanden, en sådan ojämnhet förekom, kändes detta knappast som någon samhällelig orättvisa. Varje socken, varje stad var ett i huvudsak slutet samhälle för sig. Att man var skyldig bo på den ort, där man fick sitt uppehälle, var givet, och en utflyttning betraktades ännu under förra hälften av 1800-talet på många håll hart när som ett förräderi mot alla gamla band. Den oerhörda utvecklingen av kommunikationsmedlen och de ekonomiska förbindelserna under den sista epoken hava fullkomligt omkastat förhållandena. Det hör numera till de allmänt erkända rättigheterna att bo var det passar en bäst, oberoende av varifrån man får sitt levebröd. Men den intressegemenskap och de intressekonflikter, som den snabba cirkulationen skapat olika kommuner emellan, hava tillika mer och mer gjort kommungränserna till konventionella linjer och banat väg för en sammansmältning av landets olika delar — hos oss visserligen ännu långt ifrån fullständigt — som blivit tillräckligt stark för att frammana ett krav på jämnhet icke blott i den statliga utan ock i den kommunala beskattningen.

Det torde numera vara allmänt erkänt, att lösningen av frågan om en effektiv kommunal skatteutjämning icke kan eller bör uppskjutas[1]. Men problemet härvidlag är icke blott, *huruvida* utjämningen skall sträcka sig till alla utgifter eller blott avse vissa förvaltningskostnader, en fråga som i allmänhet löses bättre efter praktiska och historiska linjer än efter teoretiska, utan ock, *huru* en sådan utjämning skall kunna åstadkommas utan att förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen, *självansvaret*, undermineras eller annorledes sättas i fara. Det är givet, att den *finan-*

[1] Sedan detta skrivits, hava jäml. K. M:ts beslut den 22 okt. 1929 tillsatts kommitterade med uppdrag att utreda frågan om rationell utjämning av skattetrycket inom kommunerna.

*siellt* mest effektiva och enkla metoden vore upphävande av det nuvarande kommunalskattesystemet och dess ersättande med en utvidgning av statsbeskattningen. De för den kommunala förvaltningen erforderliga kostnaderna kunde allt efter behovet utportioneras på de olika kommunerna (förvaltningsdistrikten). Ett sådant system innebär emellertid realiter uppenbarligen ett upphävande av den lokala självstyrelsen. Med upphörande av beskattningsmakten mister varje sjävstyrelse sin kärna, blir ett sken. Röster saknas dock visserligen icke som vilja göra gällande, att denna lokala självstyrelse är ett hinder för ett effektivt framåtskridande i kulturellt och politiskt hänseende.

Det gemensamma målet för varje förvaltningsverksamhet bör vara *ett höjande av folkets ekonomiska och andliga nivå och därigenom ett ökande av samhällets inre och yttre styrka.* Mera preciserade syften kunna av naturliga skäl icke med anspråk på principiell giltighet uppställas, utan de skiftande behoven och deras utveckling måste alltid bliva bestämmande. Vid bedömandet av den statliga centralisationens och den lokala självstyrelsens ömsesidiga relationer gör man emellertid klokt att ej släppa angivna grundsats ur sikte. Att i samhällsverksamheten lägga vikt vid det moraliska elementet står ock i god överensstämmelse med vår kommunala självstyrelses historia, så intimt sammanvuxen med den kyrkliga organisationen och med den nordiska formen av religiöst liv. Å andra sidan har det kommunala arbetet betytt mycket för det religiösa livets gestaltning, ett förhållande som förtjänar ihågkommas av den rörelse, som strävar att begränsa kyrkokommunen (församlingen) till de »troende».

Man behöver emellertid icke anlita den samhällsfilosofiska spekulationen för att påvisa, att hos oss just denna lokala självstyrelse har en väsentlig del av förtjänsten av den relativt höga ställning, vi för närvarande intaga i samhällsorganisatoriskt hänseende. Icke minst värdefullt har varit att, under tider av snabb klassomsättning med till makten hastigt trängande nya samhällsskikt, den kommunala förvaltningen erbjudit en förskola för och elastisk förmedling av ledarepersonligheternas inträde i statsstyrelsen. Det är säkerligen i väsentlig grad denna förskola, vi ha att tacka för det relativt höga plan, som den svenska riksrepresentationen trots

allt tal om motsatsen sakligt sett intager. Tillgången till denna förskola är alltför dyrbar för att uppgivas, och dess försvinnande skulle, förutom en överbelastning av statsförvaltningen, varav beklagliga följder snart skulle visa sig, innebära en ur stabilitetssynpunkt oersättlig förlust.

Visserligen är den lokala självstyrelsens problem alltför komplicerat för att kunna avfärdas med några fraser om dess allmänna förträfflighet. Det är i viss mån avhängigt av befolkningsomsättningen och befolkningssammansättningen. Givet är, att i en modern storstads genom in- och utflyttningar raskt skiftande befolkning intresset för den kommunala självstyrelsen blir begränsat till ett relativt fåtal, i avseende å sina intressen till staden mera konstant bundna individer. Med det representativa systemet blir deltagandet i självstyrelsen begränsat till ett än mindre fåtal. För befolkningen som helhet blir självstyrelsen aldrig det dyrbara privilegium som den kan vara i en stationär och traditionsbunden jordbrukarkommun. En byråkratisering, som är motbjudande för en sådan kommun, är i viss mån ofrånkomlig för en storstad, där kommunalstyrelsens viktigaste frågor naturnödvändigt äro tekniska, kommunikations- och varuförmedlings-, ordnings- och hälsovårdsintressen, väsentligen inriktade på det ekonomiska livets trivsel och utveckling samt på undanröjande av de farligaste följderna av befolkningsanhopningen — i socialt och sanitärt hänseende —, problem relativt okända för den verkliga landsbygden.

De svenska kommunerna äro för täckande av sina utgifter till allra största delen hänvisade till *uttaxering* å egna skattskyldiga medlemmar[1]. Måhända är Sverige det av Europas länder, där kommunerna i minsta mån repliera på statsbidrag eller motsvarande inkomstkällor. År 1926 utgjorde *landskommunernas och köpingarnas* inkomster omkring 208 miljoner kronor, varav skatter c:a 110 miljoner och statsbidrag 62 miljoner inberäknat skatteutjämningsbidrag (c:a 4 miljoner). Motsvarande siffror för *städerna* utgjorde:

[1] Förf. utgår från status quo — gällande skattelagstiftning — i fråga om skattekällornas fördelning mellan olika kommunala enheter. I annat fall kunde måhända åtskilligt sägas om beskattningen av bolag (särskilt bank- och försäkringsbolag) samt juridiska personer över huvud såsom medel för en kommunal skatteutjämning.

inkomster c:a 459 miljoner, varav skatter 186 miljoner och statsbidrag 39 miljoner; för *municipalsamhällena:* inkomster c:a 5 miljoner, varav skatter c:a 2 miljoner; för *landstingen:* inkomster 76 miljoner, varav skatter c:a 48 miljoner och statsbidrag c:a 12 miljoner. Av samtliga inkomster för angivna grupper av kommunala bildningar 748 miljoner, utgjordes blott 113 miljoner eller 15,1 procent av statsbidrag. Därest *väghållningsdistrikten* medtagas i beräkningen, stiger procentsiffran till c:a 16,9%. Vägskatten och andra inkomster (ej statsbidrag) för 1926 års behov utgjorde sammanlagt c:a 27 miljoner och uppskattade kostnaden för fastigheters vägunderhåll in natura c:a 10 miljoner. Statsbidragen utgingo med c:a 24 miljoner kronor (inberäknat anslag av automobilskattemedel samt till väg- och brobyggnader). Då väghållningen ännu nämnda år utgjordes in natura i ett betydande antal distrikt, har ovan angivna kostnad för naturaunderhållet tillagts inkomsterna.

Enligt en innevarande år publicerad utländsk redogörelse[1] utgöra statsbidragen till kommunerna i *Österrike* 77½ %, i *Tyskland* 70%, i *Belgien* 65%, i *Frankrike* 56%, varemot *Holland* med 33%, *England* med 31% och *Estland* med 27,9% kunna sägas väsentligen grunda sin kommunala förvaltningsverksamhet på egna inkomster[2], vad angår länderna utom Europa äro kommunerna i *U. S. A.* blott till 6% av sina inkomster beroende på statsbidrag.

Det kan icke vara tal om att hos oss — såsom för några år sedan föreslagits i ett stort lagt förslag om uppdelning av de vidsträckta kommunerna i de två nordligaste länen[3] — den ena ekonomiskt bättre ställda kommunen skulle för genomförande av ett dylikt program få för framtiden ekonomiskt hjälpa den andra sämre rustade. En uraktlåtenhet hos de avsedda hjälparna att genom höjning av sina utgifter borteliminera förutsättningarna för en

---

[1] Rapport général sur l'organisation financière comparée des administrations locales dans les divers pays par F. M. Wibaut et Henri Sellier (Fjärde internationella kommunalkongressen i Sevilla och Barcelona 1929).

[2] För *Spanien* beräknas siffran till blott 20 %, men den spanska kommunalförvaltningen torde ännu befinna sig i ett tidigare stadium av utveckling.

[3] Domkapitlet i Luleå i und. skr. 8/5 1918 angående utredning, huruvida och i vilken omfattning staten kunde anses böra bidraga till åvägabringande av en mera tidsenlig kyrklig och kommunal indelning inom Norrbottens och Västerbottens län (jfr kammarkollegiets und. utl. 22/7 1921).

dylik hjälpverksamhet måste förutsätta en benägenhet för ekonomiskt självmord, vartill tendenser hittills lyckligtvis saknats. Ej heller kan det antagas, att man skulle kunna vinna avsevärda resultat i skatteutjämningssyfte genom att sammanslå bättre lottade kommuner med sämre ställda. Det förhåller sig nämligen så, att de olika ekonomiska kategorierna oftast förekomma i lokala grupper, så att säga knippvis. Geografiska faktorer (stora arealer) och folkegendomligheter (sinnessjukdomar t. ex.), jordbeskaffenheten, olika betingelser för skattekraftiga industrier verka privatekonomiskt och kommunalfinansiellt differentierande *traktvis*. Den vinst man ekonomiskt skulle göra genom att i större utsträckning sammanslå sämre ställda kommuner, skulle sannolikt ej uppväga olägenheten av att bryta gammal lokalpatriotism och förvaltningskontinuitet. Härmed förnekas icke, att i begränsad omfattning en sammanslagning av kommuner kan medföra ekonomiska fördelar, som uppväga nackdelarna.

En ytterligare effektivisering av den existerande kommunala skatteutjämningen till synnerligt skattetyngda kommuner, som ju f. n. disponerar över ett jämförelsevis ringa belopp, möter åtskilliga svårigheter. Det nuvarande skatteutjämningssystemet vilar på den motivering, som fått uttryck i en riksdagsskrivelse av år 1908 med begäran om »en undersökning rörande vilka kommuner som äga alltför ringa ekonomisk bärkraft i förhållande till sådana skyldigheter, vilka staten genom sin lagstiftning ålägger dem, och som således icke äro av uteslutande kommunal natur, utan tillika äro av beskaffenhet att tjäna statsändamål». Huruvida en uppgift skall anses tjäna väsentligen ett statligt eller ett kommunalt intresse varierar emellertid med olika åskådningar och kan därför icke utgöra någon lämplig norm för utjämningen. Systemet lider, förutom av bristande finansiell effektivitet, av andra väsentliga brister. I den mån totala utdebiteringen överstiger 10 kr. men ej 12 kr. per skattekrona (bevillningskrona), utgår av medel, som inflyta till statsverket genom utjämningsskatten, bidrag till skattebetalarna med 30% av de debiterade kommunalutskylderna; i den mån utdebiteringen överstiger 12 men ej 14 kronor utgår bidrag med 40% och, i den mån utdebiteringen överstiger 14 kronor, utgår bidraget med 50%. Följden härav kan bliva att *en kommun genom*

*att utföra visserligen nyttiga men ej nödiga kommunala företag kan lägga betydlig del av utgifterna på andra skattebetalare än de egna*[1]. Först erhåller t. ex. kommunen av skatteutjämningsmedel viss del av sina utgifter ersatta. Vidare kommer en god del av utgifterna i regel, genom arvoden och arbetslöner, kommunen själv till godo i form av ökade skatteobjekt för nästa år hos de egna skattebetalarna. Om en kommun, som själv uttaxerar 20 kronor per skattekrona, bygger ett sjukhus, falla från början 50% av utgifterna på allmänna medel. Genom tillkomsten av läkare och sjuksköterskor (med bidrag av stat eller landsting) kan kommunen skaffa sig en stabil tillökning i skatteunderlaget, vilken öknings kapitalvärde kanske t. o. m. närmar sig det belopp, som kommunen själv fått satsa av engångskostnaderna eller, om lyckan är god, överstiger detta. Härtill komma arbetslöner vid byggnadsarbeten, som åtminstone tillfälligt stärka den kommunala ekonomiska ställningen. För en ringa penning, stundom ingen alls, har så kommunen skapat sig ett plus i komfort som mindre påhittiga grannkommuner måste avvara. Att exemplet kan stimulera till efterliknande säger sig självt. Ur allmän samhällssynpunkt är det uppenbarligen värt föga uppmuntran.

Visserligen äro dylika ytterlighetsfall måhända sällsynta, och nog stadgar gällande författning, att ansökan om understöd av skatteutjämningsmedel må avslås eller ock understödet nedsättas till lägre belopp a) där det höga skattetrycket anses hava väsentligen förorsakats därav, att fastigheterna inom kommunområdet taxerats lägre än vad i allmänhet i sådant hänseende gäller, eller att vederbörande kommun, församling eller skoldistrikt under det löpande året eller något av de två nästföregående åren vidtagit med avsevärda utgifter förenade anstalter, vilka icke varit av trängande behov påkallade, eller beslutat uttaxering för täckande av utgifter, vilka enligt normal hushållning i stället bort bestridas med lånemedel eller eljest annorledes än med uttaxerade medel, b) där Kungl. Maj:t eljest finner särskilda skäl därtill föranleda. Det synes emellertid givet — och erfarenheten lärer bekräfta detta antagande — att för en händig kommunalförvaltning det icke

[1] N. b. ej mer än att utgifterna för de elementära utgifterna — för kyrko-, folkskole-, fattigvårds- och barnavårdsväsen — nedbringas till 5 kr. 50 öre pr skattekrona.

erbjuder oöverstigliga svårigheter att i skyddande förklädnader insvepa fakta, som kunna erhålla för kommunens ekonomiska intressen så obehagliga konsekvenser [1].

Olägenheter äro ock förenade med det automatiskt verkande systemet av statsbidrag till anstaltsvård åt sjuka (landstingen) samt till undervisningsväsendet (lärareavlöningen vid folkskolorna, fortsättningsskolor, kommunala mellanskolor, högre folkskolor och yrkesskolor). Praktiskt taget genom vederbörande kommunala enhets beslut att upprätta eller utvidga dylika skolor inträder omedelbart statens bidragsskyldighet. Enahanda är förhållandet med det ordinarie vägunderhållet å landsbygden (60 § väglagen). I viss mån likartat, i mån av tillgängliga medel, är förhållandet med anslagen för väg- och brobyggnader (väghållningsdistrikten) [2].

Ett dylikt tillstånd kan uppenbarligen icke undgå att utöva ett oförmånligt inflytande på *den offentliga moralen,* som icke utan men för samhället kan avsevärt avlägsna sig från de normer, som böra vara bestämmande för samlivet enskilda emellan. Det nu rådande tillståndet synes därför icke böra bibehållas, *såvida man icke gör statskontrollen verkligt effektiv,* och detta kan knappast ske utan en organisation av statsinspektörer eller revisorer, som genom systematiska undersökningar i orten förvissa sig om verkliga förhållandena, innan bidrag tilldelas vederbörande. Mot ett dylikt system kan, oavsett kostnaderna, som icke kunna undgå att bliva ganska betydande, ur kommunal självstyrelsesynpunkt måhända icke resas större betänkligheter än som kunna anföras mot det nuvarande systemet. Detta är emellertid, såsom redan nämnts, förenat med väsentliga olägenheter därför *att* det genom den finansiella ansvarsuppdelningen försvagar den enskilda kommunens känsla av ansvar för sitt ekonomiska läge, vilken känsla alltmer slappas ju högre skattebelastningen blir, *att* systemet ändock i normala fall icke medför effektiv bot för den oskäligt höga skattebelastningen och därmed följande hinder för den ekonomiska utvecklingen inom orten. En effektiv statskontroll kan till och med i missriktat nit onödigt driva

[1] Att märka är att Kungl. Maj:t, inom visst angivet maximibelopp för hela riket, kan på särskilda skäl bevilja högre anslag än ovan angivits.

[2] Ang. statsbidragens olika former se D:r Yngve Larsson i Sv. Stadsförb. tidskr. 1924, s. 330 ff.

upp den kommunala belastningen t. ex. genom framtvingande av onödigt många och alltför dyrbara inrättningar. Exempel från ett äldre skede saknas ju ej på folkundervisningens område.

*

Såsom ovan anförts synes det icke kunna bliva fråga att nämnvärt försvaga den självständighet de svenska kommunerna nu åtnjuta. Ett ytterligare befästande av denna frihet synes i stället vara ett samhällsintresse av hög valör. Men *är den nuvarande gränsbestämningen för den kommunala självstyrelsen* av den *beskaffenhet, att den är tjänlig för en sådan uppgift?* De senaste tre eller fyra årtiondena erbjuda skådespelet av en oerhört stark utveckling av det ekonomiska och sociala livet i Sverige. Detta liv har antagit en alltmer komplicerad karaktär, vilket gjort sig gällande icke minst på de områden, som tillhöra den kommunala självstyrelsen. Denna ligger i händerna på en representation, som *utåt,* i förhållande till andra enheter otvivelaktigt bör vara och är ett fullödigt organ för alla kommunmedlemmar och lager av sådana. Kan förhållandet sägas vara enahanda i förhållandet *inåt,* till de egna medlemmarna? Kommunalrepresentationens möjligheter att, ofta avgörande, ingripa i dessa enskildas ekonomiska och rättsliga välbefinnande är numera högst betydande (jfr t. ex. stadsplanemonopolet). I avseende såväl å samhällelig ordning och sundhet som annan bekvämlighet ger lagstiftningen de kommunala myndigheterna stor frihet att laga efter lägligheten, vilket vill säga att somliga skattedragare kunna gynnas, andra missgynnas eller rent utav beredas avsevärda olägenheter. Denna makt har ytterligare ökats genom demokratiseringen och politiseringen av den kommunala rösträtten, och det är givet att några fullt fixa normer för tillgodoseende av kravet på en fullt rättvis behandling av enskilda ej kunna uppställas. Emellertid har angivna utveckling medfört behov från den enskildes sida av *ökat rättsskydd.* Den i 1843 års sockenstämmoförordning (10 §) [1] legaliserade och ännu i 1862 års kommunalstyrelseförordning för

[1] »Alla utgifter varom sockenstämma beslutar, skola utgå efter den bestämda grunden för rösträtt i sockenstämma, såvida ej särskilt därom blivit stadgat eller särskild överenskommelse därom träffad».

landet (12 §) bibehållna fasta relationen mellan skatteplikt och rösträtt kunde nog, med den under 1800-talets senare hälft stigande folkupplysningen, hava utan större olägenhet så småningom givit rum för enmansrösträtten, förutsatt nämligen att samhällets ekonomiska och sociala struktur behållit sig tämligen oförändrad. Så har emellertid icke blivit förhållandet. Det nuvarande tillståndet innebär att i en kommun, vars fasta ekonomiska skatteunderlag huvudsakligen består i en eller flera företagares fasta egendom och rörelse, som av naturliga skäl icke kan utan vidare flyttas, det ekonomiska herraväldet helt och hållet ligger i händerna på kommunmedlemmar, som visserligen regelmässigt ha gemensamma intressen med företagarne, men ändock kunna brista i förmåga att inse det ekonomiska sammanhanget och företagarnes möjlighet att underkasta sig beskattning. Under för industrien tryckta tider skulle sålunda en dylik majoritet äga i sin hand makten att genom dyrbara kommunala anordningar så pressa företagen att dessa icke kunna ekonomiskt uppehållas. Konsekvensen, stegring av understödsbehovet hos en kommun, som berövats en stor del av sina skatteobjekt, får omedelbart en inverkan på den kommunala uttaxeringen och därmed måhända även på behovet av skatteutjämningsmedel.

Några medel att förebygga dylika ekonomiskt fördärvliga kommunalbeslut, erbjuder icke den nuvarande lagstiftningen. De i § 75 av K. F. L. och § 76 K. F. S. uppställda förutsättningarna för besvärsrätt och undanröjande av kommunala myndigheters beslut (att klagandes enskilda rätt kränkes, att beslut eljest vilar på orättvis grund, att det icke i laga ordning tillkommit, att det står i strid med allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet som fattat beslutet), lämna icke möjlighet för den administrativt-judiciella prövande myndigheten att rätta beslut av förvaltnings- eller finanspolitisk innebörd. Den före 1863 dylik myndighet tillkommande prövningsrätt omfattade även *lämpligheten* av ett kommunalt beslut[1]. Då i 1862 års lagstiftning överprövningen inskränktes till en *rättsprövning,* låg till grund för denna ändring ett teoretiskt resonemang, grundat i allmänna naturrättsliga satser, skäl som säkerligen icke under nu rådande förhållanden skulle ansetts vara tillfyllest.

[1] Jfr Herlitz, Svensk stadsförvaltning på 1830-talet. Sthlm 1924, s. 446 ff.

En återgång till det äldre systemet skulle, såvitt angår avvägningen av den kommunala finansmakten, i någon mån tillgodose det angivna önskemålet om rättsskydd för de enskilda, av särskild betydelse för företagarandan i landet, utan att menligt påverka den kommunala självstyrelsens livsnerv, ansvarskänslan. Det är givet att bevisbördan bör ligga på den klagande. Det synes ock böra övervägas, huruvida icke angivna önskemål kan och bör realiseras i sammanhang med lösningen av den stora ekonomiska frågan om den kommunala skatteutjämningen. För en dylik sammankoppling talar just, att ett noggrant avvägande av maktbalansen ej blott mellan staten och kommunen utan ock mellan kommunen och dess enskilda medlemmar bör förbindas med införande av ett verkligt effektivt utjämningssystem, som måste ställa betydligt ökade krav särskilt på de större skattebetalarna.

Vid detta reformarbete bör man söka undvika de brister och svårigheter, som visat sig vidlåda de hittills tillämpade utjämningsmetoderna. Först och främst böra de erforderliga medlen anskaffas genom en *särskild beskattning,* som uteslutande avses för detta ändamål. Vidare bör *metoden göras enkel och lätt tillämplig* på ett sådant sätt, att varje kommuns rätt till utjämningsmedel framgår av en enkel räkneoperation. Slutligen bör metoden så avpassas, att *kommunens ekonomiska ansvarskänsla icke avtrubbas* samt att det icke under några förhållanden kan bliva fördelaktigare att göra stora utgifter än att vara sparsam. Styrkan hos det lokala självstyrelsesystemet ligger ju i det stärkande och den utveckling av de samhälleliga instinkterna, som följa därmed. Att förvaltningsstandarden icke går under det skäliga tillgodoses säkerligen effektivt genom den kommunala demokratien och den inspektion, som kommunerna f. n. i flera viktiga hänseenden (skolväsen, fattig- och barnavård) äro underkastade från statens sida. Metoden bör förty utformas sålunda, att varje *anledning för staten att vid tilldelning av utjämningsanslag direkt utöva kontroll över kommunens skötsel av sina uppgifter i vidare mån än nu är fallet undvikes.* Varje fördel i tekniskt hänseende av en sådan inspektion köpes på bekostnad av den lokala ansvarskänslan. Härtill komma kostnaderna.

Det avsedda syftemålet synes kunna nås genom att för varje kommun, på andra grunder än dess egen utdebitering, fastställes

en kvot för dess andel i rikets skatteutjämningsmedel, vilken kvot står i direkt förhållande till kommunens *potentiella behov av inkomster för uppehållande av den kommunala förvaltningsverksamheten.* De kommunala utgifterna och därmed behovet av inkomster står i allmänhet i direkt proportion till storleken av vissa faktorer som påverka kostnaderna. Först och främst kommer härvid i beaktande *folkmängd och areal.* Ju större folkmängden är, ju större äro utgifterna för skolväsen, fattig- och barnavård, inklusive folkpensioneringsväsen. Kostnaderna för den egentliga förvaltningsorganisationen (fullmäktige, nämnder och råd samt tjänstemän, kommittéer o. dyl.) äro härvid av relativt underordnad betydelse. Arealen blir en utgiftsfaktor stegrande under en viss folkmängdstäthet i en grad som det emellertid är mycket vanskligt att fastställa.

Ytterligare faktorer, vartill hänsyn måhända måste tagas, äro *åldersklassernas fördelning,* som påverkar särskilt utgifterna för undervisningsväsen, fattigvård och barnavård, samt *levnadskostnaderna å orten.* Dessa påverka direkt kostnaderna för förvaltningsverksamheten, och synes den genom folkmängd och areal vunna kvoten kunna förhöjas eller sänkas med hänsyn till *levnadskostnadsindex'* ställning till riksmedeltalet.

Med angivna metod skulle *den vinst, som en kommun kunde bereda sig genom ökad sparsamhet och effektivitet i förvaltningen, icke minska dess utjämningsanslag* utan komma kommunen själv till godo. Å andra sidan skulle genom en *utvidgning av besvärsinstitutet korrektiv skapas mot uppenbar ekonomisk vanskötsel, som skulle kunna göra den antydda skatteutjämningen illusorisk.*

Ur synpunkten av en rationell indelning av rikets kommuner skulle en effektiv skatteutjämning av ovan angivna struktur medföra den fördelen att man *vid indelningsändringar bleve mindre beroende av hänsynen till ekonomiska konsekvenser* för de av ändringen berörda kommunerna än nu är fallet och alltså kunde *i större utsträckning än nu är fallet låta de tekniska förvaltningsskälen bliva bestämmande.*

*

Huruvida en plan sådan som den nu skisserade är praktiskt genomförbar i vårt i olika delar så olika beskaffade land torde icke kunna utrönas utan en brett lagd matematisk-statistisk undersökning. Att en ur den formella rättvisans synpunkt fullt tillfredsställande och exakt metod ej kan vinnas torde kunna tagas för givet. Huvudsaken är emellertid ej en dylik exakthet utan att en metod, som i stort sett ger ett praktiskt gott resultat, användes.

Den känsla av självständighet gent emot statsmakten, som med ett sådant system skulle bevaras och stärkas hos kommunerna, kan emellertid även den hava sina avigsidor. I större eller mindre kommuner har man sett beklagliga företeelser såsom följd av allt för liten kontroll och uppsikt, särskilt på finansförvaltningens område. Kommunallagstiftningen bör därför ock tillgodose behovet av en effektiv och sakkunnig *kommunal revision*, redan detta ett rättssäkerhetsintresse av vikt. Detta betyder icke att yrkesrevisorer alltid måste anlitas. Sådana äro visserligen önskvärda och nödvändiga vid varje mera komplicerat bokföringssystem, men den allmänna förfarenhet i kommunal förvaltning, som alltid måste vara representerad vid revisionen, kunna de mera sällan ersätta.

*

Av värde för bedömande av möjligheterna att genomföra en rationell kommunal skatteutjämning kan måhända vara en kortfattad redogörelse för de försök till problemets lösning, som gjorts i två länder med en högtstående och relativt oberoende lokal självstyrelse, *England* och *Holland*.

Den sista engelska kommunallagstiftningen *(Local Government Act, 1929)*[1], av den 27 mars i år, har gripit sig an med skatteutjämningen på ett helt nytt sätt. Den teoretiska grunden för utjämningen är att vissa uppgifter, som utföras av kommunala enheter,

[1] »An act to amend the law relating to the administration of poor relief, registration of births, deaths and marriages, highways, town planning and local government; to extend the application of the Rating and Valuation (Apportionment) Act 1928, to hereditaments in which no persons are employed; to grant complete or partial relief from rates in the case of the hereditaments to which that Act applies; to discontinue certain grants from the Exchequer and provide other grants in lieu thereof; and for purposes consequential on the matters aforesaid.»

rätteligen äro mer eller mindre statliga. Trots det hittills gällande invecklade och omfattande systemet med — i huvudsak med viss procent av de verkliga förvaltningsutgifterna utgående — statsbidrag till kommunala förvaltningsbehov, genom direkta anslag och anvisade särskilda skattekällor, hava kommunalskatterna varierat i olika väl ställda kommuner, från 7 till 34 s. per £ (de vanliga kommunalskatterna utgå i förhållande till fastigheters beräknade årsvärde). Det förutvarande systemet, som varit förbundet med en statlig kontroll av de kommunala finanserna, har ansetts oförmånligt påverka den önskvärda självständigheten och aktiviteten hos kommunalförvaltningen (the proper independence and vigour of the local government) och dessutom icke säkrat invånarne i olika enheter att erhålla likartade förmåner i förvaltningshänseende. Systemet ju högre uttaxering dess högre anslag, har ställt kommuner med fattigare befolkning oförmånligt i förhållande till rikare. En rationellare utjämning har därför varit i hög grad av behovet påkallad. Det nya systemet avser att ersätta alla förut existerande specialanslag med ett enda anslag *(block grant),* avsett att utgå i förhållande till varje kommunal enhets behov och förmåga att själv bestrida dessa behov.

Det nya utjämningsanslaget är först och främst avsett för kostnaderna för *folkundervisningens* uppehållande. Anslaget (the exchequer grant) till varje skolkommun (grevskap) beräknas på en viss antagen normal utgiftsstandard per skolbarn (36 s.). Den summa, som sålunda erhålles, ökad med vissa procent av kostnaden för lärarlöner, läkarinspektion och andra utgifter, maximerade på visst sätt, minskas med ett belopp som skulle erhållas om en skälig kommunalskatt (rate) med viss antagen uttaxeringskvot (7 d. per £) utginge. Resten utgör statsbidraget. Härigenom får man till stånd en differentiering, så att rika distrikt få mindre eller intet, fattiga mera, barnrika kommuner proportionellt mera än barnfattiga etc.

Till den *högre och tekniska undervisningen* utgår ett statsbidrag av 50 % av den (av vederbörande statsmyndighet) godkända nettoutgiftsstaten. I vissa fall kan detta bidrag ökas för särskilt behövande skoldistrikt. Vid begäran om statsbidrag insändas räkenskaperna till vederbörande myndighet för godkännande eller anmärkning, vilken senare föranleder sänkning av bidraget.

Utjämningsanslag till grevskapens *allmänna utgifter* beredas genom procentuella bidrag, i den mån inkomsterna, med beräkning av en viss summa per huvud av befolkningen, icke täcka utgifterna, alltså ett bidrag till underskottet i förhållande till en antagen inkomststandard.

I skatteutjämningssyfte har ock genomförts en sedan länge önskad och förberedd förvaltningsreform beträffande *fattigvårdsväsendet*. Från och med den 1 april 1930 överflyttas omsorgen om detta från städer, som ej utgöra egna grevskap *(non county boroughs)*, och de gamla *poor law unions* med deras ålderdomligt organiserade *boards of guardians* till större enheter, grevskapen och de städer som bilda egna grevskap. Härigenom vinnes en fördelning av kostnaderna på ett större antal skattdragande och därigenom en utjämning av skattetrycket. Det förut i grevskapet London tillämpade utjämningssystemet med en fattigvårdsskatt, som uttaxerades inom hela grevskapet i förhållande till skattekraften och fördelades mellan de särskilda metropolstäderna (metropolitan boroughs) [1] i förhållande till folkmängden, upphäves i samband härmed.

För att lätta skattebördorna för vissa slag av fastigheter, använda för jordbruks- och industriändamål, hava repartitionstalen för dessa skatteobjekt annullerats eller nedsatts (derating scheme). Särskilda ersättningsbidrag med anledning härav beredas de olika lokala enheterna ur utjämningsfonden.

I sammanhang med det nya systemets införande skall en allmän undersökning äga rum, huruvida en justering av indelningen inom de olika grevskapen (i städer, stads- och lantdistrikt samt socknar) erfordras, i vilket fall beslut härom meddelas av vederbörande minister. Sådant beslut skall underställas parlamentet.

Fördelarna med detta engelska system synas vara, att den *direkta relationen till utgifterna i huvudsak upphört* att bestämma anslagets storlek, samt att relativt större behov på grund av små skatteobjekt i förhållande till folkmängd, högt barnantal och stor arbetslöshet medföra större bidrag.

De anmärkningar, som ur förut angivna synpunkter kunna riktas mot det nya utjämningssystemet, äro: att erhållande av anslag ställes

[1] Ang. Londons kommunala indelning se Svenska landstingsförbundets tidskr. 1925, s. 1 ff.

i beroende av att de kommunala myndigheterna helt rätta sig efter statsmyndigheternas anvisningar. Ju mera effektiva bidragen bliva, desto mera ökas beroendet. Visserligen sägs det, att statsuppsikten aldrig har använts i syfte att minska de kommunala myndigheternas självständighet, att tvärt om statens allmänna hållning snarare syftat till att uppmuntra lokal ansvarskänsla än till att omintetgöra aktivitet i sådant hänseende, och att »the general atmosphere is one of helpfulness on the part of the State and does not in any sense savour of dictatorship». Att denna idyll dock ej härskar överallt, kan man konstatera i de tidskrifts- och tidningsartiklar med social- och förvaltningspolitiskt innehåll, varav den engelska periodiska litteraturen överflödar.

De *holländska generalstaterna* hava innevarande år att taga ståndpunkt till ett lagförslag angående finansiell utjämning mellan riket och kommunerna[1].

Enligt detta lagförslag skulle bildas en kassa, kallad kommunalfonden (gemeente fonds), vars årliga intäkter skulle fördelas mellan kommunerna i förhållande till folkmängden efter följande formel:

$$\frac{\frac{a}{b} \times \frac{c}{d} \times e}{f} \times g = x$$

a = beskattningsbara inkomsten i medeltal per invånare i hela riket finansåret 1927—1928,

b = motsvarande medelinkomst per invånare i vederbörande kommun 1927—1928,

c = totala nettoutgiften för vederbörande kommun för polisväsen, lägre undervisning, fattigvård inklusive åtgärder mot arbetslöshet enligt 1927 års räkenskaper, fördelad på antalet invånare den 31 december 1927,

d = totala utgiftsbeloppet för alla kommuner i riket för utgifter enligt c, fördelat på antalet invånare i riket sistnämnda dag,

e = vederbörande kommuns invånartal den 31 december 1927,

[1] »Herziening van de financieele verhouding tusschen het Rijk en de gemeenten en wijziging van eenige bepalingen der Gemeentewet».

Uppgiften hänför sig till juni månad, då denna uppsats skrevs.

f = totalsumman enligt formeln $\frac{a}{b} \times \frac{c}{d} \times e$ för alla kommuner,

g = utjämningsfondens genom uttaxering efter progressiv skala å de skattskyldiga inkomsterna under första året av dess verksamhet,

x = vederbörande kommuns utdelning från fonden under första året.

På motsvarande sätt skulle bidragen för följande år uträknas.

Holland, som i högre grad än England är ett i avseende å naturbetingelser föga differentierat land, har kunnat nöja sig med folkmängden såsom enda icke finansiella faktor i ekvationen och till följd härav fått ett automatiskt verkande och enkelt system, som icke kräver någon vidlyftig administration. Landets relativt ensartade beskaffenhet och de ringa avstånden har möjliggjort att låta utjämningen avse alla elementära förvaltningsutgifter. Starkare kan den interkommunala solidariteten ej uttryckas. Häri ligger ett erkännande, att uppdelningen i olika kommuner egentligen är föråldrad men ändock uppehålles av samhällspolitiska eller förvaltningsskäl. Svagheten i det föreslagna systemet skulle väl vara att, då kommunernas verkliga utgifter få oförändrade gå in i ekvationen, en frestelse måste föreligga för varje kommun att driva upp sina utgifter för att därigenom få en större andel i utjämningsmedlen. Då dessa äro begränsade, bleve det verkliga resultatet av en dylik tendens, som bleve allmän, att kommunernas finanser försämrades i stället för förbättrades. En viss garanti häremot torde emellertid ligga, förutom i begränsningen till de elementära uppgifterna, i den starka ställning, som intages av borgmästaren (de burgemeester), vilken, förordnad av kronan för sexårsperioder, är ordförande i varje kommuns representation och utövar en permanent finanskontroll. Borgmästaren har nämligen suspensivt veto mot varje beslut av representationen, vilket veto blir definitivt, om det inom viss tid (30 dagar) bekräftas av kronan.

# ANDERS CHYDENIUS SÅSOM NATIONALEKONOMISK SKRIFTSTÄLLARE.

## NÅGRA SYNPUNKTER MED ANLEDNING AV 200-ÅRS MINNET.

AV

BYRÅCHEFEN D:R LEO HARMAJA, HELSINGFORS.

---

Då Finland under en så lång tid varit förenat med Sverige, är det naturligt, att dessa länder hava talrika gemensamma historiska minnen. I vissa fall är det sålunda nästan omöjligt att avgöra, om en person eller en publikation mera är att hänföra till Sverige eller till Finland. Det har funnits politiker, krigare, präster m. fl., som varit födda och uppfostrade på ena sidan Bottenhavet och som likväl haft huvuddelen av sin verksamhet förlagd till den andra. I dylika fall kunna svenskarna och finnarna bägge ha rätt att räkna personerna i fråga bland de sina. Huru långt man härvid kan gå, visar det faktum, att överbibliotekarien Georg Schaumans avhandling »Studier i frihetstidens nationalekonomiska litteratur. Idéer och strömningar 1718—1740», vilken uteslutande behandlar rikssvenska skriftställares produktion under nämnda tid, ingått i Finska Vetenskapssocietetens publikationsserie »Bidrag till kännedom af Finlands natur och folk» (H. 73, N:r 1).

Till de märkesmän, som med fullt skäl kunna anses vara gemensamma för Finland och Sverige, hör den bekante nationalekonomiske skriftställaren och frihetskämpen Anders Chydenius. Han härstammade från en finsk prästsläkt, som hade antagit det latiniserade namnet efter en finsk by »Kytäniemi» i Åbotrakten. Han föddes år 1729 i Sotkamo socken öster om Kajana och tillbragte en del av sin tidigaste ungdom ännu nordligare, i Kuusamo socken. Sedan han blivit student, idkade han studier först vid

Åbo akademi, men sedan i Uppsala. Hans akademiska bana blev icke långvarig; sedan han avlagt filosofiekandidatexamen, sökte han docentur i fysik vid Åbo akademi, men kort därefter, år 1753, blev han prästvigd och verkade sedan till sin död, såsom präst i Österbotten, under mera än tre decennier såsom kyrkoherde i en och samma socken, Gamlakarleby församling. Men så förtjänstfull Chydenius' verksamhet än var, både i hans egenskap av förkunnare av ordet, såsom själasörjare och såsom nitisk lantbrukare samt till och med såsom läkare, har dock hans minne, som bekant, för eftervärlden bevarats av annan orsak. Redan i unga år började han skriftligt behandla ekonomiska ämnen, och sedan han vid 1765—66 års riksdag blivit riksdagsman, såsom ombud för kapellanerna i Österbotten, blev hans politiska och nationalekonomiska skriftställarverksamhet mycket betydande. De flesta och de märkligaste av Chydenius' skrifter författades i rikets huvudstad under riksdagstiden. Där trycktes de likaså, och där utövade de sitt huvudsakliga inflytande på ständerna och på allmänheten. Det är också att märka, att författaren om sig själv ofta använde benämningen svensk. Dessa skrifter kunna sålunda med gott skäl hänföras till rikssvensk nationalekonomisk litteratur.

Men ännu större anledning ha finnarna att räkna Anders Chydenius såsom en av de sina. För det första på grund därav, att han vistades nästan hela sitt liv i Finland; i Stockholm bodde han endast såsom riksdagsman, i egenskap av ombud för sin hemort. I sina skrifter dryftade Chydenius allmänna ekonomiska frågor, som voro av vikt för riket i dess helhet, men han behandlade också sådana spörsmål, som voro livsfrågor speciellt för Finlands invånare. Han kämpade för sina landsmäns rättigheter och han grundade sina yrkanden på erfarenheter, som voro gjorda inom de avlägsna, glest bebodda områdena i östra delen av riket.

Anders Chydenius' verksamhet och hans skrifter ha under de senaste årtiondena ofta blivit behandlade i litteraturen. Efter sin död hade denne politiker och skriftställare, som under sin livstid hade väckt så mycken uppmärksamhet, blivit nästan fullständigt glömd. De liberala strävanden, som i den nationalekonomiska litteraturen framkommo på 1800-talets förra hälft och under de närmaste årtiondena därefter, hade icke något samband med Chyde-

nius' uppträdande mot slutet av 1700-talet. Först sedan docenten J. A. Arnberg i sin förtjänstfulla bok »Anteckningar om frihetstidens politiska ekonomi I. Handeln och näringarna» år 1868 i korthet redogjort för hans skrifter och den finske historikern E. G. Palmén publicerat »Politiska skrifter av Anders Chydenius» samt redogjort för hans levnad, verksamhet och skrifter ävensom angivit hans plats i Finlands historia, blev han populär, i synnerhet i Finland. År 1882 behandlade Axel Lille i en i Helsingfors utgiven akademisk avhandling »Anders Chydenius i förhållande till samtida nationalekonomer». Vid sekelskiftet publicerade Heikki Renvall en finskspråkig avhandling om fysiokratiens inflytande på den svensk-finska nationalekonomiska litteraturen under senare hälften av 18:de århundradet, i vilken ingick en framställning av Chydenius' nationalekonomiska ståndpunkt, som enligt författarens åsikt var fysiokratisk. Denna avhandling gav anledning till en längre polemik i »Tidskrift, utgiven av Juridiska föreningen i Finland», däri Georg Schauman kritiserade författarens uppfattning om Chydenius. År 1908 publicerade Schauman ett omfattande arbete, som innehöll biografiska undersökningar om Anders Chydenius jämte otryckta skrifter av Chydenius, men däri berördes icke hans ekonomiskt-politiska skriftställarverksamhet ingående; endast i slutkapitlet anförde han sin åsikt om Chydenius såsom politisk och ekonomisk tänkare.

I Sverige har Karl Petander år 1912 granskat Chydenius' produktion i sin avhandling »De nationalekonomiska åskådningarna i Sverige sådana de framträda i litteraturen. I. 1718—1765.» Det kan här annoteras, att bland de skrifter, som författaren uppräknat i sin förteckning över anförd litteratur, ovannämnda avhandling av Lille icke ingick, och icke heller de polemiska uppsatserna av Schauman och Renvall i Juridiska föreningens tidskrift. Då de voro avfattade på svenska, hade icke språket varit något hinder för författaren att beröra också dessa personers åsikter.

Det bör ännu tilläggas, att den finske historieforskaren J. R. Danielson-Kalmari i en uppsats år 1917 behandlade en sådan sida av Chydenius' skrifter, vilken tidigare icke blivit tillräckligt beaktad, nämligen hans socialpolitiska tankar. Det kan även nämnas, att författaren till dessa rader i en undersökning rörande tull-

frågorna i Finlands nationalekonomiska litteratur, år 1925, berört Chydenius' åsikter om tullar.

Slutligen må anföras, att på grund av 200-årsdagen flera uppsatser om Anders Chydenius skrivits av olika författare, bland vilka professor Eli F. Heckscher med sin intressanta artikel i »Finsk Tidskrift» förtjänar särskild uppmärksamhet. Den uppfattning om Chydenius' nationalekonomiska skrifter, som han gör sig till tolk för, omfattas väl i de flesta punkter av alla, som blivit med dem förtrogna. Chydenius var enligt hans framställning »den mest lysande representanten för ekonomisk liberalism och socialt patos, som Sverige och Finland haft att uppvisa intill denna dag». Likaså anser prof. Heckscher, att Chydenius inom den ekonomiska och sociala politikens idékrets är »en av de märkligaste och en av de ännu i dag mest fängslande författarna på svenskt språk».

Vad Chydenius' nationalekonomiska åsikter i olika frågor beträffar, förekommer väl ingen väsentlig meningsolikhet bland dem, som studerat denne författare. I några hänseenden kunde dock den framställning, som prof. Heckscher givit om hans läror, kompletteras med en del synpunkter, som uti ifrågavarande uppsats kanske icke i tillräcklig mån beaktats. På samma gång beröras i det följande några av andra författare framförda åsikter i ämnet.

Prof. Heckscher uttalar i början av ovanangivna artikel den tanken, att Chydenius var »ett barn av sin tid mer än av sitt land». Därefter omnämnes hans härstamning från »prästaristokratien» i Finland och från köpmannasläkter i Stockholm och Åbo. Men författaren till uppsatsen anser, att »hans sätt att resonera» ej var bundet av lokala hänsyn.

Det råder väl intet tvivel om att Chydenius' sätt att uttrycka sig verkade allmängiltigt. Även då han tappert försvarade sin hemorts rättigheter, var det ingen lokalpatriot, som uppträdde i saken, utan en sanningens förkämpe. Chydenius' syn på tingen baserade sig i grund och botten på 1700-talets optimistiska tänkesätt. I det hänseendet var han ett barn av sin tid.

Men Chydenius var i många hänseenden också ett barn av sitt land. Den, som fördjupar sig i hans åskådliga skrifter i ekonomiska frågor, får ett mycket starkt intryck av att grundorsaken till

hans uppträdande voro de iakttagelser, han under sin långa vistelse i Österbotten gjort om allmogens svåra livsvillkor. Chydenius insåg, att de då gällande lagarna och författningarna, som till det yttersta inskränkte såväl den personliga friheten som den ekonomiska verksamheten, voro till stor skada. Med sina skrifter ville han bekämpa överhetens stränga förmynderskap, som utgjorde ett svårt hinder för folkets välfärd. Men han var övertygad om, att den naturliga frihet, han så varmt förordade åt nämnda landsända och folkklass, skulle lända till båtnad för hela samhället, icke endast åt dem, vilkas välgång han närmast åsyftade.

På anförda grunder kunde man säga, att det mellan Chydenius' skriftställarverksamhet och hans »lokala hänsyn» fanns ett visst sammanhang. Frihetsförkunnaren och -kämpen var också en son av sitt land och av dess vanlottade befolkning.

Om man tager hänsyn till grundmotivet till Chydenius' uppträdande, har man också lättare att förstå hans ståndpunkt i en del frågor, som givit anledning till olika förklaringar. Då han framställde de fördelar, friheten skulle medföra, var det — för att använda prof. Heckschers uttryck — »omedelbara praktiska resultat han ville se, icke en tankebyggnad», d. v. s. frihetens läror voro för honom intet självändamål, utan han önskade med deras tillhjälp främja medborgarnas framgång och skapa lyckligare förhållanden i samhället. I likhet med de äldre liberalisterna avsåg han med sina yrkanden att höja i synnerhet de lägre samhällsklassernas ställning.

Men på samma gång Chydenius ivrade för den naturliga frihetens idé, ansåg han, att för uppnåendet av samhällets välfärd stundom, åtminstone i undantagsfall, också andra åtgärder än avskaffandet av författningar från samhällets sida kunde komma i fråga. Att hans ståndpunkt icke var fullkomligt frihandelsvänlig — oaktat de mycket vägande argument, han i sina skrifter framfört såsom stöd för denna riktning — framgår redan därav, att han i sin framställning om hel- och halvfriheten i broschyren »Omständeligt svar» (§ 25) icke förkastade det tullskydd, som genom detta system tillerkändes den inhemska sjöfartsnäringen. På grund av olika uttalanden av honom har doktor Petander ansett, att »Chydenius icke kan sägas vara frihandlare i vår mening», men detta har i allmänhet förbisetts. — I detta sammanhang kunde man hänvisa till

det bekanta faktum, att också Adam Smith i sina tullpolitiska uttalanden gjorde vissa undantag från den liberalistiska grundregeln och att han det oaktat anses vara grundläggaren av frihandelsskolan.

Prof. Heckscher har i sin artikel ägnat uppmärksamhet också åt Chydenius' åsikter i befolkningsfrågan. Då Chydenius i sin ungdomsskrift behandlade tjänstefolkets fördelning genom lottkastning o. s. v., föreslog han bl. a., att man skulle uppmuntra dessa samhällsmedlemmar till giftermål, lämna dem frihet att bo i backstugor och »af Publicum» ge ett »soulagement» för vart barn de uppfostra.

För denna folkklass svåra livsvillkor intresserade sig Chydenius även senare, och år 1778 utgav han en broschyr »Tankar om husbönders och tienstehions naturliga rätt». Då han härvid kom in på frågan om dessa vanlottade människors giftermål, framhöll han uttryckligen (§ 12), att han icke ville rekommendera några premier för giftermål eller barn; han talade endast »för det lilla, men välsignade ordet *friheten*». Senare i samma skrift (§ 17) föreslog han vissa frihetsår för drängar och pigor och andra lösa arbetare, som trätt i äktenskap innan någondera av dem fyllt 30 år. Detta »giftermåls premium» ansåg han till en början kunna fastställas på 10 år.

Åberopande dessa förslag säger prof. Heckscher, att Chydenius »undantagslöst tar folkökningen till sin ledstjärna»; han framhåller, att det tydligen delvis är teologiska skäl som härvid medverka, men att på andra ställen förekomma andra skäl, och »det enda han alltid håller fast vid är strävan att öka folkstocken».

I Chydenius' skrifter förekomma nog i befolkningsfrågan flera yttranden, vilka gå i samma riktning som merkantilisternas åsikter. Och man kunde tillägga, att det för en varm fosterlandsvän också varit svårt att helt och hållet förbise den stora betydelse, som invånarantalet hade för landets försvar. Men Chydenius motiverade ovannämnda förslag icke på samma sätt som de populationistiska skriftställarna. Medan dessa, åtminstone i främsta rummet, avsågo främjandet av statens intressen, var det, av allt att döma, huvudsakligen den individuella lyckan vår frihetskämpe ivrade för. Enligt hans åsikt borde varje människa, också tjänstehjonen, hava både rätt och möjlighet att gifta sig och skaffa sig barn; detta var

ett viktigt villkor för deras välbefinnande. Redan i svaret på frågan om »orsaken, at sådan myckenhet svenskt folk årligen flytter utur landet» (§ 20) framhöll han, att »böjelsen till giftermål är så naturlig som af allmagten i skapelsen inplantad», och han tillade: »Hinder deruti är alltså ett tvång emot naturen, som gör folket ledset, hindrar folkmängdens tillväxt och statens deraf flytande styrka». I ovannämnda »Tankar om husbönders och tienstehions naturliga rätt» (§ 6) frågade Chydenius, »om den lag kan vara grundad i naturlig billighet, som lägger hinder i vägen för naturens ömmaste och verlden upprätthållande böjelse?» Om man ännu påminner sig, vad han vid behandlingen av orsakerna till utflyttningen från Sverige (§§ 2 och 3) uttalade om »lycksalighetens» betydelse för människan, har den ovan framförda uppfattningen om grundmotivet till hans ståndpunkt goda skäl för sig. Och det motsäges ingalunda av vad Chydenius yttrade om »folkmängdens tillväxt och statens deraf flytande styrka». Rikets allmänna välfärd syntes på detta område fordra detsamma som de enskilda medborgarnas trevnad. Då han yrkade på avskaffandet av då gällande hinder i giftermål, var det lika naturligt som taktiskt sett klokt, att han i motiveringen i synnerhet framhöll sådana synpunkter, som kunde beveka lagstiftaren, och i detta hänseende var väl befordrandet av statens egen styrka av största vikt. Sålunda kom Chydenius att skriva i samma riktning som merkantilisterna. Men det är föga sannolikt, att han, såsom prof. Heckscher förmodar, »utan starkare eftertanke» skulle övertagit sin ståndpunkt i befolkningsfrågan från sina föregångare; Chydenius' syn på saken var i väsentlig mån en annan än deras, d. v. s. mera individualistisk.

Detta sakförhållande framgår också av motiveringen till förslaget om vissa förmåner åt drängar och pigor m. fl., vilka gift sig före 30 års ålder. Chydenius sade uttryckligen, att han därigenom ville »så mycket snarare utrota gamla fördomar om lösa arbetares dårskap att gifta sig». Slutmålet var att uppnå likställighet på ifrågavarande område, och i detta syfte kunde vissa undantagsförmåner för nämnda folkklass tillsvidare vara önskvärda. Denna bristande följdriktighet i hans i allmänhet konsekvent liberala tänkesätt synes sålunda vara lätt förklarlig.

Prof. Heckscher säger om Chydenius' åsikter i befolkningsfrå-

gan, att hans »patos för höjning av arbetarnas ställning borde, kunde man tycka, ha bragt honom in på tankar om barnbegränsning» — — »eller åtminstone ha hindrat honom från att omfatta det vanliga merkantilistiska idealet, största möjliga folkökning». Han framhåller, att Chydenius därvid i verkligheten är »nästan lika merkantilistisk som någon» och att »det är omöjligt att få full klarhet i orsaken till denna ståndpunkt». En närmare granskning av Chydenius' skrifter synes dock visa, att hans ideal på detta område — åtminstone sedan han uttryckligen avstått ifrån det tidigare förslaget om barnpremiering — icke var »största möjliga folkökning»; hans huvudsyfte var att för de lägsta folkklasserna bereda möjlighet att gifta sig och att genom familjelivet främja deras välgång.

På grund av de förslag, som Chydenius i sina skrifter gjort till förbättrande av de lägre samhällsklassernas ställning, har prof. Danielson-Kalmari i tidigare nämnda uppsats givit honom ett stort erkännande såsom banbrytare på socialpolitikens område. Enligt hans åsikt innehålla vissa uttalanden i dessa skrifter i grund och botten samma tanke som den senare så beryktade tesen, att avtalsfriheten, som sådan, för så vitt den icke begränsas av etiska synpunkter eller av statsmaktens mellankomst, betyder frihet att dö svältdöden; i denna tanke döljer sig fröet till vår tids sociala reformrörelse, särskilt till den, som avser höjandet av industriarbetarnas ställning. Den anförde historikern avslutade uppsatsen med uttalandet, att Chydenius i denna rörelses historia liksom i fråga om de underhavandes i landsbygden ställning har betydelsen och äran av att ha varit den, som angivit riktningen, och att hans plats i Finlands och Sveriges socialpolitiska annaler, så vitt han förstår, är högre upp än forskarna hittills antagit.

Med dessa ord korrespondera de berömmande yttranden prof. Heckscher fällt om Chydenius' insats inom den ekonomiska och sociala politikens idékrets. Och för var och en, som fördjupar sig i Chydenius' uttalanden i samhällsfrågor, är det klart, att de besjälas av en mycket stark social känsla och att de på ett lysande sätt försvara de sämre lottade samhällsmedlemmarnas ekonomiska och sociala rättigheter med tillämpande av nya lärosatser på dessa frågor.

Men det måste också i detta sammanhang omnämnas, att Chydenius i sina bemödanden icke rönte stor framgång på det sociala området. Det har dock räknats honom till förtjänst, att han genom sina inlägg hindrade ytterligare inskränkningar i tjänstehjonens anspråkslösa medborgerliga rättigheter. Däremot hade Chydenius, såsom känt, mera lycka, då han kämpade för utvidgandet av seglationsfriheten och för införandet av religionsfrihet; likaså är det skäl att påpeka, att den av honom i skriften »Rikets hjälp genom en naturlig finance-system» framställda planen till ordnandet av penningförhållandena, vilken först mottogs med största missnöje, senare ju blev i huvudsak förverkligad genom 1776 års myntrealisation.

För en var, som forskar i Chydenius' skrifter, vore det av stor vikt att få klarhet i frågan, i vilken mån hans ekonomiska och sociala tankar äro av honom självständigt utbildade och i vilken grad han utnyttjat den redan då förefintliga litteraturen på området. Det är att märka, att han nog citerade en mängd författare, ända från gamla tiden, men han nämnde nästan ingen av de ekonomiska skriftställare, som under 18:de århundradet uppträdde i stora världen. Egentligen hade endast Montesquieu betydelse i detta hänseende. Då avsikten med Chydenius' uppträdande i dagens aktuella ekonomiska frågor var att inverka på den allmänna opinionen, är det högst sannolikt, att han skulle ha åberopat också de nyaste auktoriteterna, om han hade vetat, att han kunde få stöd i deras läror. Det finnes ingen orsak att misstänka, att han lånat sina idéer av utländska författare och framställt dem för allmänheten såsom sina egna upptäckter. Vad de svenska nationalekonomiska skriftställarna beträffar, har han själv berättat, att han gjort bekantskap med Nordencrantz' skrifter och likaså med Edvard Runebergs åsikter; han nämnde också några andra. Men det var Chydenius själv, som skapade en helhet av ekonomiska tankar, och när han skrev sin utmärkta broschyr »Den nationale vinsten», var han medveten om, att han uppfunnit »en ny visare», som »träffar knappt in med någon i Europa».

Prof. Heckscher har sagt om Chydenius, att på det rent ekonomiska området, inom ekonomisk teori, voro »ej blott alla de le-

dande utländska samtida honom överlägsna, utan också bland landsmännen funnos sådana som hade tänkt längre och mer konsekvent än han, framför allt bröderna Runeberg och P. N. Christiernin». Men härvid är det kanske skäl att framhålla, att dessa författare i sina skrifter endast berörde vissa delar av det ekonomiska livet utan att av dem bilda en sådan helhet, som förefinnes i Chydenius' läror, och att denne tidigare än någon annan uttalade många av den senare liberalistiska nationalekonomiens huvudtankar. Då han påstod, att var enskild självmant söker upp det ställe och den näring, där han bäst ökar den nationella vinsten, om författningarna inte »stänga honom därifrån», kom han fram med en ny sanning, som i samband med dess tillämpning på olika ekonomiska frågor betydde ett väldigt steg framåt i det ekonomiska tänkandet. Prof. Heckscher säger, att Chydenius »med enastående klarhet» såg den omedelbara verkan av de ekonomiska krafternas ohämmade spel, vad vi nu skulle kalla prisbildningens sätt att fungera i sin elementära form och vad Adam Smith få år efteråt skulle komma att kalla »den osynliga handen». Prof. Heckscher framhåller även, att originellast var kanske hans tillämpning av prisbildningsläran på det område, där den över huvud har haft svårast att tränga igenom, nämligen på arbetslönens område.

Anders Chydenius grundade icke ett enhetligt system av sina tankar, ännu mindre en skola, men hans skrifter kunna i alla fall anses vara hörnstenar i Finlands och Sveriges nationalekonomiska och socialpolitiska litteratur. Om man ännu tager i betraktande de anspråkslösa förutsättningar, som han, åtminstone i sin avlägsna kapellförsamling, hade för detta skriftställeri, är vår beundran och tacksamhet desto större. I rikshuvudstaden voro förhållandena visserligen litet gynnsammare, då han kunde utbyta tankar med riksdagsmän och andra av dessa frågor intresserade, men till forskningsarbete hade han icke heller där något tillfälle, detta redan därför, att han vanligen i största brådska nedskrev sina avhandlingar och uppsatser. Chydenius, som icke var en egentlig vetenskapsman — lika litet som många andra märkesmän inom nationalekonomiens gebit — ville endast kämpa för de vanlottade och förtryckta i samhället, och sålunda bildades de nya lärorna och den nya »visaren» för det ekonomiska framåtskridandet.

Finska folket har på många sätt givit uttryck för sitt erkännande av Anders Chydenius' betydande livsverk. På 100-årsdagen efter hans död restes i Gamlakarleby en minnesstod över honom, och 200-årsdagen efter hans födelse gav anledning till präglandet av en minnesmedalj samt till firandet av en fest i Helsingfors universitet. Chydenius' skrifter äro, med vissa undantag, nu också översatta till finska, så att den skarpsinnige tänkaren och varmhjärtade fosterlandsvännen numera förkunnar frihetens eviga läror för eftervärlden icke endast på svenska, utan även på det språk, som flertalet i hans fosterland talar.

---

# ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

**Den engelska kommunalreformen.** Mr Neville Chamberlain, hälsovårdsminister i Baldwins senaste ministär, offentliggjorde den 29 juni 1928 ett s. k. white paper, däri han drog upp konturerna till en reform av den engelska lokalförvaltningen och i samband därmed angav riktlinjerna för en nyordning av de ekonomiska relationerna mellan stat och kommun. På grundval av detta aktstycke och de yttranden, som olika kommunala myndigheter däröver avgivit, framlade regeringen i november samma år ett lagförslag i ämnet. Av oppositionen betecknades detta allmänt som ett oformligt monstrum, vars bestämmelser voro så invecklade, att de endast av ett fåtal kunde begripas. Socialisterna voro ingalunda tillfreds med den föreslagna fattigvårdslagstiftningen, som enligt deras mening inte löste svårigheterna, eller skattelindringen, som inte träffade alla lika, andra vädrade byråkrati, och till och med på konservativt håll var man betänksam. I ett glänsande anförande försvarade emellertid Chamberlain sitt verk, och sedan de lokala intressena på flera punkter blivit bättre tillgodosedda antogs förslaget definitivt ett stycke in på det nya året. Den 27 mars 1929 utfärdades lagen, vars officiella benämning blev Local government act, 1929, och den 1 april 1930 träder huvudparten av dess bestämmelser i kraft. Den 10 maj följdes den av en motsvarande akt för Skottland; dess bestämmelser, som på flera punkter än kraftigare ingrepo i den bestående förvaltningsorganisationen, kommer jag här icke att närmare vidröra.

En reform av den kommunala förvaltningen och det kommunala finansväsendet hade länge stått på dagordningen i England. Flera kungliga kommissioner hade arbetat med problemet; den senaste hade tillsatts 1923 och avgav 1925 en första rapport, som ledde till Local government (county boroughs and adjustments) act, 1926. En andra rapport följde 1928 och ligger i huvudsak till grund för bestämmelserna rörande vägväsende, hälsovård m. m. i 1929 års akt. Den nya fattigvårdslagstiftningen går åter tillbaka på det betänkande, som 1918 framlagts av en kunglig kommission under ordförandeskap av sir Donald Maclean; på grundval av detta hade Chamberlain redan 1925 offentliggjort ett preliminärt reformförslag, däri han även förordat det statsbidragssystem, som nu blivit verklighet. — Principiellt sett innebär Local government act, 1929,

intet nytt; den torde snarare vara att anse som en naturlig följd av en sedan decennier fortgående utveckling. Den siktar uteslutande på en jämnare och rättvisare fördelning av de kommunala bördorna å ena sidan mellan de olika kommunerna inbördes, å den andra mellan de skattskyldiga inom samma kommun. För detta ändamål genomför den dels en ekonomisk delokalisation, en revision av de olika förvaltningsområdena och en ny plan för statsbidragens beräkning och fördelning, dels en kommunal skattelindring för särskilt hårt tyngda näringsgrenar.

I sitt slutliga skick innehåller akten icke mindre än 138 klausuler och 12 bilagor. Här kan givetvis inte vara platsen för en redogörelse i detalj; endast de viktigare av aktens bestämmelser komma i det följande att refereras, varvid lagtextens uppställning i stort sett följes. För mera ingående studium hänvisas dels till akten själv, tryckt i The law reports, The statutes, 1929, c. 17, dels till den nya upplagan av Wright and Hobhouse, An outline of local government and local taxation in England and Wales, London 1929.

1. *Fattigvård.* Från och med den 1 april 1930 upphöra de gamla fattigvårdsnämnderna (boards of guardians) och de gamla fattigvårdsdistrikten (the poor law unions). De förras funktioner övertagas i stället av grevskapsråden och stadsråden i grevskapsstäderna (county borough councils), som för detta ändamål ha att utse s. k. public assistance committees, vilka antingen kunna utgöras av redan existerande kommittéer eller också utses särskilt och då till högst en tredjedel kunna bestå av personer utanför rådens krets (även kvinnor äro valbara). Under dessa kommittéer lyda i sin tur inom grevskapen lokala s. k. guardian committees, vilka utgöras dels av representanter för vederbörande distriktsråd, dels av de personer, som i grevskapsrådet representera distriktet, och dels av utanför grevskapsrådet stående men av detta valda särskilt kvalificerade personer (även kvinnor), företrädesvis förutvarande s. k. poor law guardians. Sistnämnda grupp får utgöra högst en tredjedel av kommitténs hela antal, som varierar mellan 12 och 36. Beträffande kompetensfördelningen mellan råden och de olika kommittéerna är att märka, att råden ha uteslutande befogenhet att uttaxera medel och upptaga lån samt att rätten att utse och entlediga tjänstemän icke kan delegeras på guardian committees. I stället för guardian committees utses av stadsråden i grevskapsstäderna subkommittéer och av grevskapsrådet i London s. k. local committees och subcommittees. Hälsovårdsministern har rätt att för fattigvårdsändamål sammanföra grevskap eller grevskap och grevskapsstäder till gemensamma distrikt. — De funktioner med avseende på inregistrering av födelser, giftermål och dödsfall, som hittills närmast av historiska skäl utövats av fattigvårdsnämnderna under the registration acts, överflyttas ävenledes på grevskapsråd och stadsråd, varvid grevskapen indelas i registration districts och registration subdistricts med egna avlönade tjänstemän (organisationen härav skall vara genomförd senast den 1 april 1932).

2. *Vägväsendet.* Genom 1888 års Local government act ställdes de s. k. main roads under grevskapsrådens kontroll. Från och med den 1 april 1930 blir detsamma fallet med de allmänna landsvägar, för vilka underhållsskyldigheten tidigare ålegat de olika distriktsråden, vad stadsdistrikten beträffar dock med undantag av s. k. unclassified roads, d. v. s. rent lokala vägar. (Med avseende på de trafikleder, för vilka omkostnaderna förut bestritts av stadsråden i grevskapsstäderna, gör akten däremot ingen ändring.) För samtliga vägar, för vilka grevskapsråden på så sätt övertagit det ekonomiska ansvaret, införes benämningen grevskapsvägar (county roads). Från den allmänna regeln finnas emellertid vissa undantag såsom eftergifter åt de lokala intressena: stadsdistrikt med mer än 20,000 invånare äger rätt att övertaga vården av distriktets grevskapsvägar (däremot ej broar), varvid likväl kostnaderna bestridas av vederbörande grevskapsråd enligt av distriktsrådet uppgjord och av grevskapsrådet godkänd plan (en liknande rätt hade 1888 tillerkänts varje stadsdistrikt med avseende på main roads, oavsett om antalet invånare uppgick till 20,000 eller ej; denna upphör således den 31 mars 1930). Landsbygdsdistrikt samt stadsdistrikt med mindre än 20,000 invånare kunna vidare genom delegation från grevskapsrådets sida erhålla rätt att under dettas kontroll handlägga ärenden rörande vägväsendet inom distriktet (vad de förra angår, stadgar akten skyldighet för grevskapsrådet att meddela sådan delegation beträffande unclassified roads). Genom överenskommelse med grevskapsråden kunna slutligen även stadsdistrikt på dessa överlåta vården av unclassified roads. — I samband med väghållningsfrågan står frågan om uppgörandet av stadsplaner, vilket tidigare varit undandraget grevskapsrådens inflytande. Enligt de nya bestämmelserna kunna dessa i förening med de lokala myndigheterna utse stadsplanekommittéer med eller utan inskränkning i fråga om befogenheter eller också bli representerade i redan existerande stadsplanenämnder. Rätt att vidtaga åtgärder för åstadkommande av dylika gemensamma kommittéer tillkommer ävenledes hälsovårdsministern. Ett distriktsråd har slutligen möjlighet att med grevskapsrådet träffa överenskommelse om överlåtande på detta av sina befogenheter enligt stadsplaneakten av år 1925.

3. *Reglering av förvaltningsdistriktens områden.* Enligt akten åligger det varje grevskapsråd att före den 1 april 1932 och därefter med tio års mellanrum verkställa en systematisk revision av de till grevskapet hörande förvaltningsdistriktens områden. De förslag till sammanslagningar, delningar eller andra ändringar, som råden i anledning härav vilja göra, skola underställas hälsovårdsministern, som äger upptaga förslag även från andra än grevskapsråden. Gränserna mellan grevskapen inbördes eller mellan grevskap och grevskapsstad kunna även av ministern regleras efter gemensam framställning av vederbörande grevskapsråd, resp. grevskapsråd och stadsråd. — Det åligger likaledes grevskapsråden att före den 1 januari 1933 eller den senare dag, som i särskilda fall

kan bestämmas, till the secretary of state ha inkommit med förslag till reglering av de olika valdistriktens områden. En sådan reglering kan av the secretary of state företagas även efter förslag från andra än grevskapsråden.

4. *Bestämmelser rörande hälsovården m. m.* Även här förekommer en delokalisation: omkostnaderna för vatten- och avloppsledningar, vilka i regel bestridas av distriktsråden, kunna under vissa omständigheter övertagas av grevskapsråden, på vilka distriktsråden därjämte genom särskild överenskommelse kunna överlåta samtliga dem tillkommande befogenheter ifråga om hälsovården inom distriktet. Sådan överlåtelse kan även ske på föranstaltande av hälsovårdsministern, om denne nämligen anser vederbörande distriktsråd brista i sina skyldigheter. Vidare åligger det grevskapsråden att i enlighet med särskilda bestämmelser sörja för epidemivården, antingen genom att upprätta egna sjukhus eller träffa överenskommelse med vederbörande distriktsråd eller stadsråd i grevskapsstäderna om nyttjanderätt till redan befintliga. Grevskapsråden skola vidare sörja för att läkaredistrikten äro tillräckligt stora för att ge vederbörande distriktsläkare full sysselsättning. Beträffande de befogenheter däremot, som utövas under the maternity and child welfare act av år 1918, stadgar akten, att dessa kunna av ministern överlåtas på de lokala skolmyndigheterna. Likaså äger ministern att under vissa betingelser på ett distriktsråd överlåta den lokala barnmorskeinspektionen. — Under »miscellaneous» utsträckes vidare den befogenhet att i parlamentet petitionera för och emot privatlagar, som genom the borough funds acts av år 1872 och 1903 tillerkänts stadsdistrikten, även till landsbygdsdistrikten. Vad London beträffar, kan hälsovårdsministern efter vederbörandes hörande på metropolstädernas råd överlåta eller delegera sådana grevskapsrådet enligt akten tillkommande funktioner, som ej ha avseende på fattigvården.

5. *Den kommunala skattelindringen.* Någon ändring av grunderna för det engelska kommunalskatteväsendet genomför akten icke. För att utjämna de bestående orättvisorna tillgriper den i stället en utväg, som redan 1896 begagnades, då jordbruket befriades från att erlägga kommunalutskylder för viss del av egendomens årsvärde (slutligen tre fjärdedelar). En liknande lindring tillerkännes fr. o. m. den 1 okt. 1929 den produktiva industrien samt — mot sänkningar av fraktavgifterna — vissa transportföretag (järnvägar, dockor, kanaler), för vilka de beskattningsbara årsvärdena nedsättas till en fjärdedel. Samtidigt befrias jordbruket från varje skyldighet att erlägga kommunala skatter för agricultural land och agricultural buildings, vattenskatter o. d. undantagna. — I samband med dessa förändringar bortfalla de gränser för den kommunala lånerätten, som tidigare uppdragits med hänsyn till det beskattningsbara årsvärdet av inom kommunen befintlig fast egendom, varjämte bestämmelserna om vissa i proportion till denna beräknade kommunala utgiftsmaxima ändras därhän, att antalet

pence pr varje pund av den fasta egendomens årsvärde ökas med 33 $^1/_3$%.

6. *Nya former för statsbidrag till kommunerna.* I stället för det tidigare tillämpade systemet med anslag dels av särskilda för ändamålet anvisade statsinkomster (the assigned revenue grants), dels av medel, som utgå procentuellt i förhållande till kommunernas utgifter för vissa speciella ändamål (the percentage grants), inför akten s. k. block grants, klumpanslag utan närmare detaljföreskrifter för deras användning. Från och med den 1 april 1930 upphöra sålunda dels the assigned revenue grants, dels de ersättningar, som utgått på grund av jordbruket tidigare medgivna skattelindringar, och dels the percentage grants i vad de avse hälsovård och underhåll av vissa vägar (ej undervisning och polisväsen). Samtidigt skall det kommunala skattekontot i Bank of England (local taxation account) samt grevskapens olika statsbidragskonton (exchequer contribution accounts) avvecklas. Som ersättning för den minskning i statsbidrag och skatteinkomster, som kommunerna tack vare dessa indragningar och den i det föregående omnämnda skattelindringen måste vidkännas, utgår till grevskap och grevskapsstäder en *general exchequer contribution.* Denna utgöres till större delen av tvenne för all framtid fixerade belopp, det ena (omkring 24 miljoner pund) ersättning för förlorade skatteintäkter, det andra (omkring 16 miljoner pund) för indragna statsbidrag, båda beräknade med ledning av siffrorna för budgetåret 1928/29 (standardåret). Härtill kommer ett varierande tilläggsbelopp, som under de tre första åren uppgår till 5 miljoner pund, men sedan enligt vissa regler regleras till en början för en fyraårsperiod och därefter för fem år i sänder. Rörande den närmare fördelningen stadgar akten, att varje grevskap och varje grevskapsstad under de första sju åren efter aktens ikraftträdande äger uppbära ett belopp motsvarande 75% av grevskapets eller stadens förluster i skatter och statsbidrag; under de båda därpå följande femårsperioderna utgår beloppet efter resp. 50 och 25%. Återstoden av the general exchequer contribution fördelas på samma förvaltningsenheter — enligt den s. k. formulan — i proportion till den »vägda» folkmängden, d. v. s. med hänsyn till traktens eller ortens behov och dess förmåga att möta dessa, därvid bl. a. den fasta egendomens beskattningsbara årsvärde, antal barn under fem år, arbetslöshet och — för grevskapen — invånareantal pr vägmil komma i betraktande; efter sjutton år kommer sålunda bidraget att i sin helhet på detta sätt disponeras. Skulle de medel, som enligt dessa regler tillfalla ett grevskap, understiga dettas förluster i skatter och statsbidrag, ökade med en shilling pr invånare, skall skillnaden utgå i form av *additional exchequer grants.* Liknande bestämmelser gälla för grevskapsstäderna och London.

Ur grevskapets andel av the general exchequer contribution (the county apportionment) utgår i sin tur till de olika distriktsråden ett visst belopp pr invånare. För stadsdistrikten är detta belopp be-

stämt till hälften av den kvot, som uppkommer, om man delar summan av the county apportionments (Londons andel likväl frånräknad) med den verkliga folkmängden i samtliga grevskap utom London (för den första perioden beräknat till 12 sh. 6 pence). För landsbygdsdistrikten är beloppet fem gånger mindre (enligt samma beräkning således 2 sh. 6 pence). Utöver dessa belopp erhålla distriktsråden i särskilda fall vissa ersättningssummor och anslag. — Vad London beträffar, utgå särskilda summor till the common council och metropolstädernas råd.

Akten innehåller vidare bestämmelser till förhindrande av kommunal skattestegring till följd av densammas föreskrifter i det ena eller andra hänseendet. Enligt särskilda regler fastställes för detta ändamål för varje distrikt eller inom detsamma beläget område med eget skatteväsen, huruvida en tillämpning av aktens bestämmelser på 1928/29 års budget skulle för kommunen komma att resultera i vinst eller förlust i jämförelse med nämnda budget oförändrad. I det senare fallet skall till vederbörande distrikt eller område utanordnas ett belopp, vars ena hälft utgöres av medel, till vilka de kommuner inom grevskapet, där vinst kunnat fastställas, proportionsvis få bidraga, och vars andra hälft bestrides genom ett särskilt statsbidrag, *the supplementary exchequer grant*. Från och med det sjätte året minskas dessa summor årligen med en femtondel av de ursprungliga beloppen. Liknande bestämmelser gälla för grevskapsstäder, som innefatta två eller flera områden med eget skatteväsen; statsbidraget utgår dock under något annorlunda omständigheter.

Hälsovårdsministern äger generell befogenhet att reducera samtliga statsbidrag, om antingen ett råd brustit i sina omsorger om hälsovården, utgifterna varit oskäligt stora eller vägunderhållet enligt transportministerns uppfattning varit otillfredsställande. Dessutom äger han synnerligen vidsträckt befogenhet att lämna föreskrifter rörande aktens verkställighet.

Slutligen är att märka, att akten uttryckligen förklarar, att, för den händelse de lokala myndigheterna genom någon ny lag skulle erhålla nya förpliktelser, de för dessa nödiga medlen skola av parlamentet särskilt beviljas.

*B. Hj.*

---

**Det nya folkräkningsprogrammet.** I skrivelse den 19 november d. å. har Statistiska Centralbyrån till regeringen inkommit med förslag till plan för 1930 års folkräkning samt preliminära kostnadsberäkningar ävensom anslagsäskande för finansåret 1930—31.

Den i skrivelsen framlagda planen är resultatet av en omsorgsfull beredning och prövning, som av centralbyrån utförts i samråd med tillkallade sakkunniga (enl. K. Maj:ts bemyndigande den 5 april d. å.), inom vetenskap och administration m. m. De sakkunniga

hava varit för den allmänna folkräkningsplanen: professorerna Bagge och Forssner, Stockholm, samt Nelson och Wicksell, Lund, kronokamrer Sahlin, Örebro, kyrkoherdarna Wihlborg, Malmö, och Bergfors, Gideå, samt häradsskrivaren Zetterlöf, Stockholm. I egenskap av förslagsställare hava vid vissa sammanträden närvarit docenterna Edin, Stockholm, och Linders, Uppsala. Rörande enskilda problem hava överläggningar ägt rum med professor Wiklund, Uppsala, dövstumskoleinspektören Jungner, blindinspektören Ek, folkskoleinspektören Almkvist, rektorn vid betelseminariet Nordström och fattigvårdsinspektören, kanslirådet v. Kock, Stockholm, samt nomadskoleinspektören Bergström, Djursholm. Dessutom hava å ämbetets vägnar deltagit representanter för kommerskollegium, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, riksförsäkringsanstalten, pensionsstyrelsen, medicinalstyrelsen och riksräkenskapsverket ävensom representanter för pensionsförsäkringskommittén.

Skrivelsen giver, på samma gång som den redogör för den verkställda utredningen och de därunder framkomna förslagen, även slutligt svar å diverse till centralbyrån remitterade framställningar med förslag beträffande folkräkningen, nämligen följande inlagor: 1) från doc. Linders angående konfessionsstatistiken, 2) från lantbruksakademiens förvaltningskommitté angående mera ingående undersökning av det till jordbruket hörande folkmaterialets beskaffenhet, 3) från svenska nationalkommittén för befolkningsforskning och 4) från doc. Edin med vissa önskemål och förslag rörande planläggningen och bearbetningen, 5) från förste aktuarien Sanne med bl. a. förslag om en utförligare familjestatistik jämte kritik å vissa av doc. Edins förslag samt 6) från allmänna svenska prästföreningen rörande ersättning åt kyrkobokförarna för det av folkräkningen förorsakade extra skrivarbetet.

Ur *folkräkningsprogrammet* må här i korthet refereras följande, vilket utgör utvidgningar och nyheter i förhållande till 1920 års folkräkning.

Ökad uppmärksamhet ägnas åt *befolkningsagglomerationer,* vilka tillhöra stadsbygden i geografisk mening utan att räknas dit i administrativt hänseende (orter med hopträngd befolkning, med annan huvudnäring än jordbruk). Landets folkmängd redovisas jämväl på *naturliga regioner,* uppställda med hänsyn till ekonomisk-geografiska synpunkter (anslutande sig till den i jordbruksstatistiken använda uppdelningen, se en artikel av byråchefen Höijer i denna tidskrift 1921). Såsom grundval för vissa framtida demografiska undersökningar sammanföras dessutom *häraderna* inom varje län så vitt möjligt å *naturliga* områden enligt liknande synpunkter, men utan *delning* av de administrativa enheterna. Den administrativa landsbygdens församlingar föreslås slutligen rubricerade och indelade i fyra kategorier efter kommunens yrkeskaraktär och graden av agglomeration. Genom att bearbeta dessa kategorier efter åldersoch yrkesfördelningen skulle tillgodoses det av lantbruksakademien understrukna önskemålet att vinna fördjupad kännedom om jord-

bruksbefolkningens sammansättning och beskaffenhet. En lättare och mera givande anknytning av folkräkningen till befolkningsrörelsens data skulle också kunna vinnas.

Till erhållande av en bättre *omflyttningsstatistik* föreslås att *födelseortsstatistiken* kompletteras med uppgifter om moderns hemkommun vid nedkomsten (detta särskilt i betraktande av att ett så stort antal barn numera födas å barnbördshus i annan kommun än hemkommunen). Från och med år 1931 föreslås därför att i församlingsboken jämte den faktiska födelseorten anteckning skall föras över moderns hemkommun vid nedkomsten. — Då den bild av omflyttningen, som även en sålunda kompletterad födelseortsstatistik kan ge, måste bliva otillräcklig, har det tagits under övervägande ett förslag att redovisa befolkningen jämväl efter *sista omflyttning* (den tid, vid vilken och den ort, från vilken person inflyttat till den församling, där han vid folkräkningen är kyrkoskriven). Då fullständiga uppgifter därom icke utan stort besvär och omgång kunna vinnas ur kyrkoböckerna föreslås att pastor lämnar uppgift om sista omflyttning endast i den mån detta framgår ur den löpande församlingsboken. I övrigt tänkas uppgifterna ifråga kunna, i likhet med flera andra för instundande folkräkning ifrågasatta uppgifter, erhållas genom självdeklaration i samband med nästa mantalsskrivning.

I likhet med vad som skett i flera främmande länder föreslås en utförligare bearbetning av *hushållsstatistiken*. Materialet erhålles som förut ur församlingsboken, kompletterad med uppgift vid mantalsskrivningen, varvid denna gång större omsorg nedlägges på bestämmandet av familjeställning och ställning i hushållet. Den ojämförligt viktigaste nyheten på familjestatistikens område är emellertid förslaget om, att uppgifter skola inhämtas ej blott som hittills om hemmavarande barn utan därjämte även om frånvarande barn och om döda barn, med angivande av födelseår samt resp. vistelseort och dödsår. Då självdeklarationen är den enda väg, som kan beträdas för erhållande av dessa upplysningar, och då folkräkningarna i Sverige hittills huvudsakligen grundats på kyrkoböckernas officiella uppgifter, har statistik över barnantalet inom äktenskapet i Sverige hittills saknats. I diverse främmande länder, särskilt Danmark, Norge, Frankrike och Storbritannien, där folkräkningarna ägt rum genom infordrande av uppgifter direkt från befolkningen själv, har statistik över barnantalet i äktenskap insamlats och resultaten hava tilldragit sig det allra största intresse. Som jag flera gånger framhållit i dessa Översikter och Meddelanden har frånvaron av en dylik familjestatistik över födda och döda barn varit en av de beklagligaste luckorna i vår befolkningsstatistik och inneburit en av de svåraste olägenheterna hos vårt eljest förträffliga folkräkningssystem. Det förslag, som nu föreligger, tänker sig denna luckas utfyllande genom deklarerade uppgifter för vart vid folkräkningen *bestående äktenskap* å särskild därför avsedd plats å nästa års mantalsskrivningsblankett. Åtgärden får betraktas

som ett experiment, om än med stora förhoppningar på en lycklig utgång. Skulle dessa förhoppningar slå fel — t. ex. därför att kommunalombuden vid mantalsskrivningen icke räcka till för dylika uppgifters behöriga kontrollering och som hjälp åt dem, som icke själva förmå tillräckligt noggrant ifylla desamma — blir nog i framtiden ingen annan råd än att ersätta kommunalombuden med centralt anställda agenter, således i viss mån en utveckling i riktning mot det s. k. kontinentala systemet. Skulle experimentet, som man hoppas, slå väl ut, bleve detta i stället en seger för det svenska folkräkningssystemet, enär detta i och för sig medför betydligt större och säkrare möjligheter för kombinering av statistiken över barnantalet med för dennas studium viktiga data — t. ex. utom ålder och äktenskaps varaktighet med yrke, inkomst och social ställning. Skulle de uppgifter, som lämnas om frånvarande och döda barns födelseår, visa sig användbara, kan en skiktning av materialet bakåt i tiden ske, till erhållande av en synnerligen viktig belysning av den avtagande fruktsamhetens utvecklingsgång, en belysning, som av diverse skäl icke kan tillfyllest vinnas ensamt av den löpande nativitetsstatistiken. Den kan icke heller helt ersättas av den i och för sig synnerligen givande s. k. identifieringsmetoden (av doc. Edin använd för Stockholm, Göteborg och Borås för tiden omkring förra folkräkningen). Men tillsammans med identifieringsmetoden, vilken är särskilt lämpad efter vårt befolkningsstatistiska system, skulle den åsyftade statistiken över barnantalen i de bestående äktenskapen kunna giva en bild av fruktsamhetsförhållandena, vartill inga andra länder kunna uppvisa ett motstycke i avseende på fullständighet och intresse.

För *yrkes-, inkomst-* och *förmögenhetsstatistiken* bibehålles samma källor och metoder som vid förra folkräkningen, med de av då vunna erfarenheter betingade förbättringarna (utförligare och precisare uppgifter vid mantalsskrivningen samt åtskillnad mellan inkomst- och förmögenhetsdel i taxeringslängderna). Av mera fristående nyheter har förslag varit under omprövning rörande upptagande bland folkräkningsuppgifterna av uppgifter om senaste *yrkesväxling* samt om *faders yrke*. Det har emellertid icke ansetts möjligt här vinna något mera än en uppgift, huruvida uppgiftslämnaren år 1925 hade samma yrke och yrkesställning eller, om så ej var fallet, *vilket yrke och vilken ställning han hade år 1925*. Centralbyrån hyser emellertid tvekan om användbarheten även av dessa uppgifter och avser att uppskjuta varje beslut om deras bearbetning, tills en första överblick erhållits över materialets beskaffenhet.

*Statistiken över lyten och invaliditet* har denna gång varit föremål för särskilt ingående behandling vid beredningen. Vittgående önskemål hava också framställts i de remitterade inlagorna. Efter hörande av i frågan intresserade myndigheter och överläggningar med de sakkunniga har man emellertid funnit sig icke kunna komma längre beträffande egentliga lyten än att komplettera hittillsvarande uppgifter (sinnesslö, blind, dövstum och fallandesjuk) med

en ny kategori, yttre vanförhet. Till stöd för kyrkoboksuppgifterna upptagas dock dessa frågor även för besvarande å mantalsblanketten. — Såsom synnerligt önskvärt har det framstått att denna gång erhålla uppgifter jämväl om ekonomisk invaliditet. Man hade tänkt sig självdeklarerade uppgifter dels om varaktig arbetsoförmåga, dels angående förekommande understöd på grund av sådan arbetsoförmåga från socialförsäkringen, fattigvården eller annat håll. Då det emellertid befarats att sådana uppgifter skulle bli underhaltiga, har man stannat vid ett förslag att endast deklarera varaktig arbetsoförmåga, med angivande så vitt möjligt av orsaken.

En intressant nyhet i folkräkningsprogrammet utgöres av de ifrågasatta uppgifterna om *skolbildning,* vilka föreslås intagna å den förenade mantals- och folkräkningsblanketten nästa år. Uppgifterna böra gälla dels, ifråga om dem, som år 1930 gå i skola, å vilken anstalt de undervisas, dels, i fråga om övriga, den högsta utbildningsgrad resp. examen de uppnått. Även här är det givetvis fråga om ett experiment, som dock i lyckligt fall kan giva en intressant bild av svenska folket vid tiden för den nya skolordningens ikraftträdande. En upprepning efter 20 eller 30 år bör kunna giva anledning till intressanta jämförelser.

Med anledning av klagomål över den svenska *konfessionsstatistikens* bristfällighet (hittills har den redovisat allenast de rättsligt ur statskyrkan utträdda) föreslås nu införande av självdeklarerade uppgifter (avseende personer över 15 år) om det trossamfund en person faktiskt tillhör, vare sig han rättsligen utträtt ur svenska kyrkan eller ej, resp. uppgift om vederbörande anser sig konfessionslös.

Slutligen föreligger förslag rörande uppgifterna om *främmande stam och dylikt.* Utan att här närmare ingå på dessa ganska komplicerade frågor, må nämnas att särskilda undersökningar (specialräkningar) vid folkräkningen avses att utföras rörande den *lappska* befolkningen (efter ett konventionellt etnografiskt stambegrepp) och rörande den *finska* befolkningen (behandlad som språkgrupp). Särskilda agenter eller räknare torde här bli erforderliga. — En ifrågasatt, särskild utredning rörande återinflyttade *amerikasvenskar* har däremot fått skrinläggas.

För ytterligare fullkomnande och kontroll av nästa och kommande folkräkningar samt till ledning vid framtida fattigvårds-, arvs- och barnavårdsutredningar har centralbyrån för avsikt att vid folkräkningstidpunkten införskaffa nominativa uppgifter å de i obefintlighetsböckerna upptagna *obefintliga,* över vilka, efter granskning, ett centralt kortregister skall uppläggas.

Beträffande kostnaderna för 1930 års folkräkning gör centralbyrån en utförlig utredning utmynnande i följande preliminära kostnadsplan (jämförd med kostnaderna för 1920 års folkräkning):

| | 1920 | 1930 |
|---|---|---|
| Personalkostnader | 560,000 | 850,000 |
| Maskinell bearbetning | 84,500 | 195,000 |
| Tryckningskostnader, frakter, skrivmateriell m. m. | 60,000 | 90,000 |
| Arbetslokal | 85,000 | 85,000 |
| Mantalsblanketter | 120,000 | 45,000 |
| | 909,500 | 1,265,000 |

Härtill nya kostnader:

| | |
|---|---|
| Ersättning till kyrkobokförare | 190,000 |
| Specialräkning av lappar och finnar | 30,000 |
| | 1,485,000 |

I runt tal således 1 $^1/_2$ miljon kronor, eller c:a 24 öre per invånare, mot 15 à 16 öre år 1920. Trots ökningen blir emellertid kostnaden låg i förhållande till utlandets. I Norge kostade t. ex. 1920 års folkräkning 1,442,000 kr., eller 54 öre per individ.

Ökningen betingas givetvis huvudsakligen av programmets utökning. Omläggningar till mera genomgående maskinell bearbetning betingas av utvecklingen på detta område sedan förra folkräkningen. Jag återkommer eventuellt senare till frågan om bearbetningens plan och organisation. Ersättningen till kyrkobokförarna och för specialräkningen av finnar och lappar är något helt nytt. Beträffande den förra avses endast att ersätta de utgifter, pastor har för avskrivande av församlingsboken (med 3 kr. för varje hundratal nominativa uppgifter, alltså 3 öre per individ). Ingen ersättning utgår för det under folkräkningsåret så ofantligt ökade arbetet med kyrkoböckernas granskning och komplettering, utan blir detta ett åliggande i tjänsten för pastor i egenskap av svenska statens ämbetsman och civilregisterförare.

I organisatoriskt avseende bibehålles, som man finner, i huvudsak det gamla, speciellt svenska systemet att grunda folkräkningen på kyrkobokföringen. Den år 1910 inaugurerade och år 1920 vidare utvecklade metoden att taga mantalsskrivningen till hjälp för yrkesuppgifternas kompletterande och preciserande har nu vidare utvecklats och dessutom utvidgats till komplettering även i diverse andra avseenden av församlingsboken och uppgifterna till folkräkningen. Kommunalombuden, som denna gång föreslås utsedda efter förslag av pastor, vilken bör vara den lokala centralpunkten, skola envar inom sitt distrikt sörja för distribueringen av blanketterna, biträda allmänheten med deras ifyllande, åter insamla dem, enligt instruktion granska, rätta och fullständiga dem, närvara vid förskrivning och där biträda pastor och sedan på pastors kallelse närvara vid uppgifternas slutliga granskning mot församlingsboken. Användandet dessutom av skattedeklarationerna och taxeringslängderna för erhållande av en inkomst- och förmögenhetsstatistik samt

— ej minst viktigt — för kontroll å yrkesuppgifterna och uppgörande av social klassificering, blir i allt väsentligt detsamma som år 1920, dock att auspicierna denna gång äro lyckligare dels på grund av reformer i självdeklarationsförfarandet, dels på grund av att år 1930 i motsats till år 1920 av allt att döma blir ett normalår med stabilt penningvärde och lugna ekonomiska förhållanden. Förslag att mera deciderat övergå till det kontinentala räkningssystemet med s. k. levande folkräkning och en stab av särskilt anställda räknare har icke saknats, men statistiska centralbyrån har, däri stödd av sina tillkallade sakkunniga, ansett det svenska systemet innebära så stora fördelar i avseende på materialets tillförlitlighet på viktiga punkter, i avseende på kombinationsmöjligheter och i avseende på kostnadsbesparing, att dess övergivande icke bör komma i fråga. Det i enstaka punkter experimentella i de ifrågasatta kompletteringarna genom en kombinerad mantalsskrivnings- och folkräknings-blankett nästa höst, betecknar en strävan att söka, utan att i princip prisgiva det svenska systemet med dess påtagliga fördelar, förena dessa fördelar med dem, som vinnas genom en levande räkning. Lyckas detta, har det svenska systemet, såsom redan antytts, hävdat sig som överlägset det kontinentala icke blott i vissa avseenden utan i alla viktigare avseenden. Detta torde kvarstå, även om man finner, att man, vid nästa folkräkning igen, icke kan undvara en mera genomorganiserad stab av folkräkningsagenter, än vad kommunalombuden som sådana kunna bliva.

*S. D. W.*

---

# LITTERATURGRANSKNINGAR.

R. MALMGREN: *Sveriges Författning. En lärobok i svensk statsrätt.* I:1. Lund 1929.

Vår svenska rättslitteratur är icke rik på självständiga eller mera omfattande arbeten. Och den blir inte egentligen fattigare, om man därvid bortser från de arbeten, som härleda sig från författare utan juridisk skolning och inriktning, men väl träder behovet av ett rent juridiskt, icke-politiskt författarskap då än starkare i dagen. Den politiska vetenskapen är liksom historien en god bivetenskap och hjälpare till den juridiska statsrätten, men heller icke mera. Och strängt taget har den förra ej heller, mer än den senare, den uppgift, som är den juridiska statsrättens — att tolka lagen. När den politiske eller historiske författaren ger sig in på grundlagstolkning, är det ju alldeles visst, såsom förf. till ovan nämnda nya arbete betonat (sid. 4), att metoden måste vara den samma, som då juristen så gör, så vida uppgiften är helt den samma. Men när statskunskapen tager rättsnormerna själva till forskningsföremål, och inte blott rättsnormernas faktiska användning av och i politiken, är skillnaden den, att statskunskapen då antingen går utom sina råmärken och handlar som om den vore juridik, men utan juridiska förutsättningar eller använder politiska, icke juridiska riktlinjer vid tolkningen, d. v. s. gör denna ur statsintressets, ej ur rättssäkerhetens synpunkt. Eller med andra ord, statskunskapens forskningsobjekt utgöres aldrig med fog av rättsnormer såsom föremål för juridisk tolkning, ehuru alltför ofta motsatsen de facto inträffat med den beklagliga påföljd, att åtskilliga av de alltjämt gängse vanföreställningarna i och om svensk statsrätt fått en viss vetenskaplig hallstämpel, som försvårar både deras utrotande och deras kritiska genomskådande.

Så mycket angenämare är det, när man får i händerna ett juridiskt hållet och av en rättsvetenskapligt skolad och inriktad författare skrivet nytt arbete av det betydande värde, som prof. Malmgrens bok verkligen äger. Visst kan man i många stycken hysa andra meningar än författaren till detta verk framhåller och försvarar. Visst kunna även där finnas många punkter, där de statskunskapliga föreställningarna ännu äro i tysthet verksamma ehuru framförda i juridisk form med en realjuridisk argumentering, varvid

man icke är van. Dylika erinringar bliva därför av mycket underordnad betydelse, då man ser, huru allvarligt och på vilket förträffligt sätt författaren målmedvetet och energiskt strävar efter ett juridiskt utforskande och förklarande av det statsrättsliga normbeståndet, och då man finner, huru författaren just därför gång på gång kunnat rikta betraktelsen med nya och ofta riktiga, men alltid tankeväckande och tankeställande synpunkter. Som lärobok blir detta arbete, då man måste antaga, att fortsättningen håller vad begynnelsen lovat, synnerligen gott att hava genom både sin klarhet, sin koncentration och sin överskådlighet, med hänvisningar till litteraturen och med framhävande av tvistepunkter utan onödig diskussion, men under beaktande av det väsentliga och med bortseende från oväsentligheter. Men även som vetenskaplig insats riktar prof. Malmgrens bok vår rättslitteratur på ett tacknämligt sätt, först och främst genom dess korta, men fina inlägg i omtvistade frågor och punkter. Då förf. till dessa rader i sak skiljer sig från prof. Malmgren i icke så få punkter, under allt erkännande av det objektiva och vetenskapligt oantastliga sätt, varpå han framfört sina uppfattningar, kan en kort diskussion om vissa av dessa punkter kanske bättre än ett torrt referat ge en föreställning om arbetet och dess karaktär.

Förutskickas må blott, att det nu föreliggande häftet redogör, efter en inledning, för statsområdet och medborgarrätten, för konungadömets organisation med hänsyn till konungens person, till konungen såsom regerande och till regeringen genom annan än konungen, samt för högsta domstolen och regeringsrätten. Kapitelindelningen fullständigas genom uppdelning på olika avdelningar och stycken med egna rubriker och underrubriker, som gör det lätt att hitta i boken, helst den typografiska anordningen också är praktiskt gjord.

1.

Förf:s redogörelse för begreppet statsrätt i inledningen och dess särskiljande från statskunskapen är sådan, att den både belyser och riktigt belyser vad därvid bör beaktas. Även i den punkt, där skenbart en motsättning kunde tyckas vara för handen mellan den uppfattning förf. hävdar och den, åt vilken jag givit uttryck i en uppsats detta år i Tidsskrift for Retsvidenskap, torde överensstämmelsen vara rätt så stor: jag har ovan antytt denna punkt, då jag betonat, att rättsnormernas tolkning *icke* är en uppgift för statskunskapen som sådan, och om detta medgives, bortfaller förf:s antydan om möjligheten av förväxling av metod och forskningsobjekt. Huru rättsnormerna i politiken uppfattats och använts, därom har statskunskapen att ge upplysning, men om den samtidigt vill tala om, huru de rättsligen bort tolkas, måste den låna från juridiken — eller sätta sig i juridikens ställe och då naturligen med samma skyldigheter och metod som denna, men utan dess förutsättningar, något som gör uppgiftens lösning så vansklig, att jag icke kunnat

finna riktigt att erkänna uppgiftens existens såsom uppgift för statskunskapen, utan blott för juridiken.

Till statsrättens källor räknar förf. icke traktater med främmande makter. Och detta med fullt fog för vanliga fall. Däremot ställer sig saken, efter min mening, något annorlunda, när det gäller folkförbundsakten och sådana allmänt internationella, i detta ords egentliga mening, traktater, vilka reglera det europeiska statssystemets författning och däri ingående staters ställning som medlemmar, i den mån statens yttre och inre suveränitet därav begränsas på ett konstitutivt sätt. I själva verket har utvecklingen här betydligt närmat sig det förhållande, som råder inom en förbundsstat, där statsrätten omfattar både delstaternas och huvudstatens författning: för det moderna statssystemet med folkförbundet som faktiskt organ finnes också en författning, som berör även Sverige och som i viss mån återverkar på den svenska medlemsstatens egen inre författning. Men jag skall gärna medgiva, att vi ännu blott befinna oss i början av denna utveckling, ehuru det är allt skäl för statsrätten att taga sikte på förhållandet, då detta tenderar till att ersätta de gamla traktaterna med ett slags ny lagstiftning av internationell natur — den senaste s. k. generalakten i Genève, vilken Sverige genom konung och riksdag för sin del 1929 godkänt, är härpå ett nog så talande exempel.

Förf:s framställning av principerna för grundlagstolkning är mycket intressant och givande. Jag tror också, att han har rätt, då han erinrar, att RF § 84 egentligen förbjuder tolkning och blott talar om tillämpning, men jag har då svårt att förstå, huru samma paragraf över huvud kan anses giva några som helst tolkningsregler: vad förf. anför ur konstitutionsutskottets memorial nr 11 vid 1809—10 års riksdag avser heller icke tolkning, utan tillämpning in casu utan verkan för framtiden, och den autoritativa förklaring av andemeningen, som sker genom grundlagsförklaring, är lika litet tolkning, utan själv grundlagsstiftning. Om alltså RF § 84 blott avser tillämpningen in casu och för denna avvisar den doktrinella tolkningen, blir det icke möjligt att beträffande den senare, som, trots denna paragrafs andemening, blivit och är oundviklig, söka principerna i § 84 själv. På sin höjd kan man då säga att, med hänsyn till tillämpningsprincipens utformning i § 84, tolkningen, när den trots förbudet sker, måste ske objektivt, därför att detta bäst stämmer med den föreskrivna tillämpningen efter ordalydelsen, där ingen hänsyn får tagas till deras mening, som lagen gjorde.

2.

Statsområdet uppfattar förf. såsom »en rättsordnings lokala giltighetsområde» och menar, att territoriet såsom föremål för statsverksamhet icke betyder annat än »att staten innanför detta område äger lagstifta, döma, förvalta, med ett ord rättsligt reglera människors handlande». Jag nekar icke, att det ligger något bestickande i detta och att mycket däri är sant, men jag kan ändock icke

komma ifrån, att territoriet tillika är objekt i en annan mening, t. ex. när en stat till en annan avträder eller från annan förvärvar ett område: naturligtvis begränsas eller vidgas härigenom »det lokala giltighetsområdet», men det begränsas eller vidgas just med det stycke land, som överförts och som därigenom bliver ett verkligt objekt för avträdelseverksamhet. På samma sätt förhåller det sig, då staten förbehåller sig en regalrätt i fråga om viss del av sitt område: naturligtvis innebär detta en reglering av människors handlande med avseende å denna del, men det blir tillika ett utnyttjande och ekonomiskt eller annat tillgodogörande för statens räkning av just samma område som objekt.

Mot framställningen om det svenska statsområdet, om gränsförskjutningar och om servitutsliknande begränsningar av statsmakten är det intet väsentligt att erinra, annat än att uttrycket »Svea rike och thy underliggande länder» i själva verket antyder en dubbel användning av ordet »rike», nämligen Svea rike i inskränkt mening, eller det område för vilket regeringsformen gäller, och det svenska riket, som omfattar både Svea rike i sagda mening och dess underliggande länder. Huruvida sedan RF § 78 avser riket i den ena eller den andra betydelsen, kan vara omtvisteligt: för min del tror jag ej, att de överlåtelser, som av förf. åberopas från 1814, 1877 och 1903, kunna falla under detta lagrum, men ej därför att de icke minskat »rikets» område, utan därför att de icke inneburit kvasicivilrättsliga överlåtelser, utan politiska; även om därvid ersättningsbelopp ifrågakommit, har avträdelsen antingen icke i första rummet avsett erhållande av detta belopp, utan åsyftat andra mål, varvid den ej heller bort betecknas som försäljning, eller ock har den, om än med orätt, ansetts icke vara en statens angelägenhet.

Vad medborgarskapet angår, har förf. rätt i sin anmärkning därom att som »förvärv» av medborgarskap icke egentligen kan anses födseln, utan att här riktigare bör talas om medfött medborgarskap: förf. använder uttrycket »medborgarrätt», men lagen i motsats till den förut gällande 1894 års lag »medborgarskap» och detta fullt avsiktligt, då medborgarrätten avser innehållet i medborgarskapet, vilket kan växla för olika medborgare, t. ex. i fråga om rösträtten, under det att medborgarskapslagen reglerar icke innehållet i utan uppkomsten och förlusten av medborgarskapet i och för sig. Ej heller är det alldeles lämpligt, att, såsom förf., i anslutning till ett allmänt, men icke därför riktigt bruk, gör, tala om indispensabla och dispensabla naturalisationsvillkor: dispensen skulle ju i så fall ges av K. M:t åt K. M:t själv — det är här fråga om eftergivande av begränsningar i *K. M:ts* prövningsfrihet, men icke om tilläggande genom dispens åt den naturalisationssökande av någon som helst rätt eller befrielse från viss skyldighet.

3.

När författaren sedan övergår till läran om konungadömet, framhåller han inledningsvis att statens organisation omfattar olika slag

av organ, men att bland dessa två framstå som »huvudorgan» — konungen och riksdagen — utan att någotdera är det andra överordnat. Beteckningen »huvudorgan» är onekligen väl funnen, och måhända bättre än beteckningen suveräna organ, som ju dock i och för sig anses fylligare ange organens ställning: det kan emellertid vara förmånligt med ett neutralare namn och då är det här valda mycket användbart. När förf. i detta sammanhang betonar samverkan mellan båda huvudorganen såsom nödvändig på alla viktiga punkter, är däremot intet att erinra från svensk rätts synpunkt i princip, om än i vissa viktigare fall undantag funnits, såsom då ständerna ända till Oscar I:s tid själva i författningssamlingen kungjorde bevillningsbesluten utan att något kungligt medgivande om kungörandet syntes i samband därmed.

Men när förf. så kommer in på RF § 1 och därvid vänder sig mot uppfattningen, att konungadömet ej kan genom grundlagsändring upphävas, måste jag bestrida bevisningens kraft. Förf:s invändning är den, att dels varje rättslig institution måste ha en rättslig grund, dels denna grund såsom sedvanerätt upphör när skriven lag träder i stället, dels grundlag kan ändra även oskriven lag. Allt detta är riktigt, liksom det kunde tilläggas, att skriven grundlag kan väsentligt omdanas genom efterföljande oskriven lag. Men invändningen träffar icke det förhållande, varom här är fråga. Först och främst är RF § 1 blott deklarativ och ej konstitutiv: om den upphäves, såsom är i och för sig möjligt att göra, upphör icke därför kungadömet och något annat kan heller icke sättas i stället, så länge konungen fullgör sin plikt som konung, då han saknar *rätt* att abdikera [1]: först *sedan* konungadömet de facto avskaffats, kan grundlagen stadga nya organ. Däremot är det sant att de följande paragraferna i RF äro konstitutiva, d. v. s. utgöra rättsgrund för utformningen och funktionerandet på visst sätt av det faktiska kungadömet: upphävas dessa utan vidare, blir följden, att inga rättsliga former finnas för konungens utövning av sitt kall, utan denna återfaller då på prærogativet, d. v. s. blir oreglerad, men upphör icke. När 1912 motion väcktes om införande av förbud i grundlag mot förslag om kungadömets eller riksdagens avskaffande, avstyrktes denna motion även av minoriteten i konstitutionsutskottet, vilken ansåg ett sådant stadgande dels överflödigt, därför att regeln ändå gällde, dels skadligt, därför att dess införande kunde fördunkla denna regel och skapa missförstånd. I själva verket kunna både konungadöme och riksdag betecknas som rättsinstitut icke i fråga om sin existens, utan endast i den mån dess funktioner äro reglerade genom grundlagen eller sedvanerätten, men vad är grundlag

[1] Däremot kan man möjligen, med förf., anse prins befogad att avsäga sig sin ställning: dock måste satsens riktighet bero av det beroende vari prins alltid står till konungen, så att avsägelsen blir beroende av konungens medgivande. Förf:s framställning av konungs abdikation såsom ett rent faktiskt avhållande från regeringsutövning, men utan rätt härtill, finner jag fullkomligt träffande och fullt motsvarande den uppfattning, jag för egen del hyser.

och vad sedvanerätt om ej det i viss form åvägabragta uttrycket för — konungens och riksdagens samstämmiga vilja? Jag kan därför icke komma ifrån slutsatsen, att dessa båda faktorer existera helt oberoende av grundlagen och att deras *rättsliga* karaktär uppstår blott genom den *faktiska varaktighet* i deras maktställning, som enligt Hermanson är kriteriet på rättslig organställning. Naturligtvis kan i andra stater förhållandet vara annorlunda, men även där ställer sig saken så, att i allt fall åtminstone något huvudorgan äger existens oberoende av författningen — där så är förhållandet, bliva väl båda organen »huvudorgan», men ej båda suveräna. Och som bekant hävdas ju, att vid s. k. folksuveränitet regeringsorganet icke är suveränt. Skulle dessutom decisivt referendum vara genomfört såsom obligatoriskt i författningsfrågor, ja, då blir intetdera huvudorganet suveränt och då, men endast då kan författningen anses som rättsgrund även för dessa organs existens, ehuru icke för existensen av det organ, som utgöres av folket vid omröstning.

Beträffande frågan om riksdagsbeslut enligt RF §§ 91 och 92 synes någon verklig skiljaktighet mellan förf:s uppfattning och min knappast föreligga. Jag delar förf:s mening, att § 91 ej räknar med annat än avsiktligt kvarstannande utrikes, och jag medger för riksdagen en faktisk frihet att besluta om tronföljden; vad jag velat bestrida är därför blott, att denna frihet får anses annorlunda än som rent faktisk, att den sålunda icke utformats till en erkänd, konkret bestämd rättighet och att den förty endast med största försiktighet kan begagnas, om riksdagen skall undvika konflikt med grundlagens principer. Av annan mening i saken torde ej heller förf. vara. Någon uttrycklig avsättningsrätt omtalas ju ej i grundlagen.

Frågan om konungens personliga rättsställning behandlar förf. på ett sätt, som väl framhäver de rent juridiska momenten till välgörande avbrott mot vad eljest är vanligt. I en punkt kan jag dock ej värja mig för det intrycket, att förf. icke helt lyckats frigöra sig från det statskunskapliga betraktelsesättet, som i avseende å tolkningen av RF § 3 brukar hålla sig till det som för ögonen är, utan att närmare pröva det som möjligen rättsligt sett ligger bakom. För ögonen, d. v. s. omedelbart, synes ju RF § 3 förbjuda kriminellt åtal för konungens gärningar som person, därför att, såsom förf. säger, »åtal skulle innebära åsidosättande av respekten för konungens person». Emellertid kan jag ej finna, att RF § 3 i första hand avser annat än vad RF § 110 stadgar ang. riksdagsmän, d. v. s. frihet från åtal för gärningar i egenskap av organ: det är *konungens* gärningar såsom konung, varom här är fråga, och syftet är icke att göra honom »oansvarig» såsom saken i främmande författningar brukar uttryckas, utan tvärtom att betona, det hans ansvar visserligen finnes, men ej kan juridiskt göras gällande i rättegångsväg. Vill man sedan inlägga i paragrafen även en åtalsfrihet för personliga gärningar, och sålunda stödja denna på en formell paragraf, så låter det sig göra genom en extensiv tolkning.

som dock i och för sig ej stämmer väl med eljest använda tolknings-regler. För min del håller jag tvärtom före, att grundlagen över huvud förutsätter, att sådana gärningar, som skulle vara brott i strafflagens mening, icke kunna ens tänkas, när det gäller konungen, och att i intet fall någon bestämmelse härom ansetts mera nödvändig än beträffande konungs övriga personliga och förmögenhetsförhållanden: grundlagen reglerar blott organställningen.

Vad konungahuset angår, ställer sig förf. på den ståndpunkt, att medlemmarna av detta hus principiellt äro likställda med andra medborgare, där ej annorlunda uttryckligen lagstadgats. Mot uppfattningen, att straffskyldighet icke är, i eventuellt förekommande fall, förenlig med tronföljdsförmågan, anför förf., att den ej kan godtagas, eftersom konungens egen åtalsfrihet, »ehuru självklar, ansetts kräva ett uttryckligt grundlagsstadgande». Då denna tolkning av RF § 3, såsom ovan visats, torde vara felaktig, bortfaller invändningen, och man borde väl då kunna vänta, att vad som av förf. ansetts självklart beträffande konung, icke heller beträffande de tronföljdspliktige blir mindre självklart, helst om man med honom — såsom jag anser vara fullt riktigt och väl motiverat — anser sådan medlem av konungahuset i varje fall åtalsfri, när han i egenskap av regent eller förmyndare utövar konungamakten: samma regel bör väl ock gälla för prins, som är ordförande i tillförordnad regering. Vart skulle det leda, om t. ex. kronprinsens älste son skulle kunna för någon gärning åtalas och han vore regent just när rättegången skulle börja? Och även om den kunde uppskjutas, vore det rimligt att han mellan två regentskap vore åtalbar och straffbar? Jag vet väl, att motsatt mening i praxis gjort sig gällande, dock ej i fråga om prins, som kan vara regent, men denna mening blir ingalunda därför riktigare eller hållbarare. Och om den ej kan vidhållas ifråga om två medlemmar av kungahuset, oaktat lagstadgande saknas, varför skulle då ej grunden, som icke är den speciella förmågan att uppbära tillfälligt regentskap, utan den allmänna att äga tronföljdsrätt och plikt, räcka också för undantagande från åtal av alla tronföljdsberättigade?

Förf. anser vidare, att prins ej kan vara universitetskansler. Men det bevis för att även praxis numera står på denna ståndpunkt, som förf. anför, är ej hållbart. Förf. erinrar om fallet 1898, då statsminister Boström ej ansågs böra utnämnas ehuru vald, enär han ej kunde som statsminister utöva annat ämbete, vadan kanslersämbetet då måste ansetts som ett verkligt ämbete. Emellertid talar RF § 45 blott om »civilt ämbete», men RF § 34 numera om »annat ämbete» — det senare är vida mer omfattande än det förra och innefattar ej blott både militära och civila ämbeten, d. v. s. egentliga statsämbeten, utan också alla kyrkliga ämbeten, vilka förutsätta prästvigning — de övriga äro väsentligen civila i grundlagens mening — ävensom alla andra korporativa ämbeten eller självstyrande korporationers organbefattningar utan att dessa äro statsämbeten vare sig helt eller ens delvis, under det att uttrycket »civilt» ämbete

i RF § 45 avser alla icke-militära statsämbeten, men varken kyrkliga eller korporativa; att prins det oaktat icke kan bekläda kyrkligt ämbete blir en följd därav, att han aldrig förutsatts kunna komma att prästvigas och såsom tronföljdsberättigad med militär ställning heller icke skulle kunna kyrkorättsligt ingå i prästerligt stånd. Då kanslersämbetet väsentligen är ett korporativt universitetsämbete, grundat i universitetens valrätt såsom fria forskningsinstitutioner och likartat med deras rektorsämbeten, synes det mig, att alltfort prins bör kunna, såsom efter 1809 ej sällan varit fallet, beklädas med kanslersposten, ehuru varken justitie- eller regeringsråd kunna innehava den eller statsråd utöva den.

Förf. anser, att i fråga om medlemmar av konungahuset konungens beslutanderätt icke behöver annat än i vissa fall utövas i statsrådet, och att ärendet sålunda i regel icke är ett regeringsärende. Denna mening överensstämmer med praxis, men för min del kan jag ej finna annat än att i alla de fall, då grundlagen fordrat *konungens* samtycke, därmed avsetts konungens samtycke såsom konung eller m. a. o. K. M:ts i statsrådet givna samtycke.

4.

Därmed är förf. inne på frågan om regeringsärendena och vad dessa egentligen äro. Negativt anger förf. förhållandet så, att »vad som återstår av de grundlagsenligt konungen tillkommande befogenheterna, sedan ovan angivna personliga prerogativ» (= i fråga om domsrätt, besvärsmål, hovsaker, ordensväsen, högsta befäl och konungahuset) »frånräknats, bildar området för konungen såsom *regerande*». Regeringsärendena omfatta sålunda både styrelseåtgärder och lagstiftningsfrågor, och konungen kan, enligt förf., där ej lag eller grundlag hindrar, delegera beslutanderätt i dessa till ämbetsmyndighet, varigenom ärendet upphör att vara regeringsärende. Begreppet regeringsärende blir således för förf. ett rent formellt begrepp, och förf. betonar uttryckligen, att grundlagen ej ger anledning att skilja mellan regeringsärenden i formell och materiell mening. Denna uppfattning kan jag ej dela, ehuru de erinringar förf. gör visst icke sakna betydelse, även om det skulle föra för långt att här närmare ingå i diskussion om dem. Några allmänna synpunkter må dock framhållas.

*Om* RF § 7 avsåge regeringsärenden i formell och ej i materiell mening, bleve den närmast banal: detta lagrum skulle då intet annat uttala än den tautologiska satsen att alla regeringsärenden, d. v. s. sådana som skola avgöras av konungen i statsrådet, skola inför konungen i statsrådet föredragas och där avgöras! Jag betvivlar, att en sådan rättssats varit behövlig eller ens lämplig. Härtill kommer, att RF § 7 själv i sin ursprungliga lydelse stadgade, att »Konungen låte uti statsrådet sig föredragas och avgöre där alla regeringsärenden», vilket vida mera än den n. v. lydelsen hänvisar på ett materiellt begrepp »regeringsärenden», varjämte i denna ursprungliga lydelse två materiella undantag gjordes, nämligen i

fråga om regeringsärenden som voro dels ministeriella, dels kommandomål. Likaså talade RF § 26 i sin ursprungliga lydelse om justitieärendens föredragning i statsrådet, vilka också voro regeringsärenden. I samtliga dessa fall åsyftades vissa till sin beskaffenhet i praxis väl kända och rutinmässigt fixerade mål, vilka just på grund av denna sin beskaffenhet voro regeringsärenden, alldeles så som RF § 28 hänvisade i fråga om utnämningar och förslag till vad »hittills ägt rum». Det är därför visserligen riktigt, att grundlagen själv ej anger, vad med regeringsärenden i materiell mening skall förstås, utan låter detta bero av administrativ praxis, men själva begreppet »regeringsärende» är säkerligen materiellt och icke formellt, därest man ej vill medgiva, att grundlagen har båda begreppen. Om sedan det sätt, varpå jag för min del sökt fixera detta begrepps innebörd, icke är tillfredsställande, vilket jag gärna, i anledning av förf:s gjorda invändningar, vill medgiva, är detta en sak för sig, som icke kan ändra det faktum, att grundlagen dock rör sig med ett materiellt begrepp »regeringsärenden» och att med avseende å dessa materiella regeringsärendens behandling ett konstitutionellt ansvarssystem utvecklats i detalj av grundlagen själv på ett sätt, som vore oförklarligt, om det blott gällde formella regeringsärenden. I sak måste därför kriteriet på materiella regeringsärenden sökas i behovet av konstitutionellt ansvar för avgörandet i viss fråga.

Förf:s framställning av »konungen och statsrådet» är i all sin korthet och nästan kärvhet ett litet mästerverk av koncentrerad framställningskonst, som ger allt väsentligt i fullt riktig belysning, även om den lilla utvikningen om det inre psykologiska förloppet ej varit behövlig och om i stället kanske bort betonas något tydligare än som skett att grundlagen aldrig avsett annat än formerna för regeringsmaktens utövning, icke frågan, vem som reellt skall bestämma beslutens innehåll: det är ju den svenska grundlagens stora styrka att den är så elastisk i detta stycke som den verkligen är och att det enda den alltid fasthåller är den formella maktbalansen, som hindrar övergrepp från alla maktfaktorer, men lämnar ledningen till vilken det vara må av dessa, allt efter tiders och omständigheters omskiftning.

Ett par erinringar må dock göras. Den ena, att ett entledigande av statsråd på konungens eget ingripande visst icke ens numera behöver vara faktiskt uteslutet — 1914 visar, att även i Sverige ett sådant ingripande kan ske under förutsättning av nyvals påbjudande till andra kammaren. Och denna möjlighet föreligger också utan sådana nyval: sannolikt äro 1929 års junihändelser härför ett uttryck. Det vore i övrigt att beklaga, om så ej skulle kunna ske, då det lätt kan inträffa politiska situationer, där konungens aldrig försvunna ansvar för riket gör ett ingripande både befogat och önskligt.

Den andra erinringen avser ministerstyrelsen, som med förf:s efter min tanke felaktiga tolkning av RF § 7 blir möjlig, men med en riktig tolkning av sagda lagrum uteslutes i fråga om regerings-

ärenden, d. v. s. såsom politisk. Däremot sammanfaller i sak förf:s mening med min, då frågan blir om vad jag kallat administrativ ministerstyrelse och som jag närmare utvecklat i mitt arbete om »den svenska statsstyrelsens organisation».

När förf. härefter kommer till behörighetskraven för statsrådsämbete och kvinnors behörighet, ingår han även på frågan om RF § 28 och dess tolkning beträffande kvinnor och ämbeten, vilka i grundlagen omtalas såsom avsedda för män. Principiellt anser han grundlagshinder icke möta vare sig mot att låta kvinnor bekläda även dessa eller att reservera dem för män, och att, med den ordning, som nu gäller, de stå öppna för kvinnor, t. ex. justitierådsämbetena, men han erkänner, att denna tolknings riktighet fördunklas eller bortskymmes genom den uttryckliga ändring som skedde i grundlagen beträffande statsråd. Den kritik förf. ägnar prop. nr 262 till 1920 års riksdag är nog så träffande, men jag kan ej se annat än att därmed förf:s egen tolkning lider skeppsbrott, när han icke kan på något annat övertygande sätt förklara det uttryckliga ändrandet av kompetensregeln i RF § 4.

Med förf:s tolkning av uttrycket »civil beställning» i samband med behörigheten i fråga om konsultativa statsråd, är jag, så framt jag rätt förstått författaren, i sak tämligen ense, ehuru terminologiskt skiljaktig. Jag anser nämligen civil beställning även här betyda det samma som icke-militära statsämbeten, men jag kan däri ej inbegripa kyrkliga befattningar, som förutsätta prästvigning, eller korporativa ämbeten; om förf. här har annan mening är mig ej rätt klart.

Frågan, huruvida departementschef kan på eget initiativ förordna om upptagande av visst ärende, besvarar förf. jakande, men förf:s motivering är icke övertygande. »Ärendet skall vara berett, när det förelägges K. M:t till avgörande», säger förf., men detta är en sanning med modifikation: det, varom beslut då skall fattas, bör vara berett, det är sant; men detta behöver ej vara annat än att viss fråga bör utredas: huru skulle eljes förklaras K. M:ts bemyndiganden att tillkalla s. k. sakkunnige eller K. M:ts beslut om kommittéer etc.? Det ligger tvärtom i sakens natur, att då K. M:t utgör en kollektiv enhet av kung *och* statsråd ingendera på egen hand börjar en utredning, utan beslutet därom fattas i konselj.

Att förf. kvarstår på den vanliga ståndpunkten i fråga om konungen såsom själv föredragande i vissa fall, t. ex. enligt RF § 13 och § 39, verkar litet förvånande, så klart som han eljes uppfattar rättsföreteelserna. Måhända menar han dock här med föredragande intet annat än initiativtagare i viss fråga, men begreppet föredragande omfattar vida mera; och ingen av de skyldigheter, som RF § 10 ålägger föredragande, kan anses åligga konungen, ja konungen kan icke ens själv infordra nödiga upplysningar, vadan hela detta betraktelsesätt är, jag vore frestad säga statskunskapligt, men icke rättsvetenskapligt möjligt.

5.

Mot förf:s framställning av K. M:t i högsta domstolen och regeringsrätten har jag ingen annan erinran att göra än som följer av vad ovan sagts, t. ex. ang. kvinnors behörighet. Tvärtom har förf. på ett mycket lyckligt sätt fått fram ej blott det väsentliga, utan också en hel del detaljer, som ej äro vanliga att här finna, men som ge det hela en riktig och god belysning just ur juridisk synpunkt. Skulle jag uttala något önskemål, vore det, att förf. beträffande justitie- och regeringsråd hade åtminstone berört även spörsmålet om deras möjlighet att grundlagsenligt handlägga uppdrag, som icke ingå i visst ämbete. Förf. tangerar saken, då han framhåller, att de kunna nödgas avgå, om de »för någon längre tid» ej skulle kunna, i följd av sådant uppdrags fullgörande, utöva sitt egentliga ämbete. Efter min uppfattning är det grundlagsstridigt att överhuvud låta dem utföra kommitté- eller sakkunniguppdrag utan att avgå, liksom för dem att åtaga sig uppdrag av viss art, t. ex. såsom skiljemän. I detta sammanhang hade möjligen också en kort analys av riksdagens lönevillkor i sagda avseende varit lämplig, då härom skilda meningar råda. Likaså kunde den praxis förtjänat att omnämnas, enligt vilken före utnämning av justitieråd och numera även regeringsråd, högsta domstolen, resp. regeringsrätten under hand tillfrågas, om invändning från dess sida göres mot viss, till utnämning påtänkt person, helst denna praxis är rätt tvivelaktig till sin konstitutionella grund, i allt fall sedan justitiestatsministern upphörde att tillhöra högsta domstolen och därmed att personligen deltaga i domstolens arbeten.

Förf. anser, att kravet på tingstjänstgöring icke kan vidhållas vid tolkningen av grundlagens bud om domartjänstgöring såsom behörighetsvillkor för justitie- och regeringsråd, och hans motivering är riktig. Däremot uttalar han sig icke klart i frågan, om inte ändock detta krav måste gälla i avseende å justitieråden — för regeringsrådens del är det klart, att kravet icke gäller — på den grund att de måste i domarevärv vara högt kvalificerade och förty icke blott hava suttit i rådhusrätt, utan måhända mera allsidigt utövat sådana värv: för egen del är jag starkt benägen att ansluta mig till en sådan mening. Icke heller är förf:s ståndpunkt i fråga om föredragning i regeringsrätten alldeles klar: han synes sympatisera med tanken på föredragandenas inordnande under justitiedepartementet och riktar vissa anmärkningar mot avslaget å förslaget härom 1926. Jag tror dock, att, även om den ursprungliga tanken från 1909 måst uppgivas, andra och goda grunder finnas för bibehållandet av deras inordnande under resp. olika departement.

*

Sammanfattar jag de intryck, läsningen av prof. Malmgrens arbete ger, blir det först och sist, att däröver vilar en juridisk klarhet och ett juristens lugn, som utesluter varje misstanke om poli-

tiska meningars biinflytande eller politiska synpunkters inverkan. Förf. visar sig så ha trängt in i statsrättens sammanhang och juridiska principer, att hans framställning åt statsrättens företeelser förmått förläna ett rent juridiskt, icke politiskt intresse. Man brukar ofta i det politiska livet, där grundlagen skall tillämpas utan att tolkas, i förekommande fall visserligen göra en djup reverens för grundlagen och dess ärevördighet och helgd, men sedan handla som intressena bjuda och man för gott finner: har man, i likhet med mig, någon tid sett politiken på nära håll, blir man rätt så benägen att i fråga om statsrätten anse makten gå före rätten, när det gäller, och för rätten blir det då föga intresse över i detta ämne. Man håller exempelvis i politiken fast vid RF § 36, men man sätter den helt ur funktion genom avlöningsreglementen, förbehåll och andra påfund, som i grunden sakna giltighet, men för vilka domstolarna böja sig under hänvisning; vad den konstitutionella sidan angår, till konstitutionsutskottet, medan detta slår ifrån sig med båda händer och visar hän på domstolarna såsom rätt forum. Att man då lätt blir skeptisk beträffande statsrätten såsom praktisk rätt, är förklarligt. Men jag må bekänna, att prof. Malmgrens bok ej så litet rubbat denna skepsis. Ty den visar, att en, från politiska synpunkter och åskådningar kemiskt fri, verkligt rättsvetenskaplig undersökning ger ett förblivande resultat, därför att den ger läsaren, av vilken politisk riktning han än må vara, en stark och levande känsla därav, att en rent objektiv insikt om vad statsrätten är och avser såsom rätt och intet annat än rätt verkligen är möjlig. Och jag vågar både tro och hoppas, att, där denna känsla och denna insikt breder ut sig till allt vidare lager, där skall också det undret en gång bliva möjligt, att politikens praxis, i säker förvissning om tolkningens fulla objektivitet, börjar tillämpa grundlagen även i handling och icke blott i orden hålla den högt, understundom så högt, att den nödgas leva sitt liv blott i idéernas värld. Det undret kan inträffa, om statsrättens fortsatta vetenskapliga bearbetning sker i samma juridikens anda som den nu utgivna delen av prof. Malmgrens svenska författningsrätt.

*C. A. Reuterskiöld.*

---

ERIK ARRHÉN: *Den tyska parlamentarismens utveckling under kejsardöme och riksrepublik.* Akad. avh., Uppsala 1929. 283 sid. + XXIV sid.

Föreliggande avhandling, som berör synnerligen centrala och för den statsvetenskapliga forskningen intressanta problem, är — det ligger i det behandlade ämnets natur — en översikt, som spänner över ej blott långa tidrymder utan även vitt skilda problem av historisk, statsrättslig och praktisk-politisk karaktär. Det är följaktligen ingen lätt uppgift, författaren stått inför vid utarbetandet av denna avhandling.

Det synes dock, som om författaren i stort sett lyckats på ett ganska tillfredsställande sätt bemästra sin uppgift; särskilt torde detta omdöme gälla de avdelningar av framställningen, vilka röra historiskt-politiska problem.

Avhandlingens käll- och litteraturförteckning, mot vilkens uppställande — i förbigående sagt — en del detaljanmärkningar skulle kunna göras, redovisar bl. a. en del otryckta och veterligen ej tidigare i en vetenskaplig framställning använda inlägg och utkast från ett par av de allra främsta bland de medverkande vid tillkomsten av den nya riksförfattningen, B. A. Drews och Hugo Preuss. Vidare ha, så vitt recensenten kan bedöma, en tämligen fullständig samling av tryckta aktpublikationer, memoarer och samtidiga politiska skrifter utnyttjats, och även listan på citerade bearbetningar är mycket omfattande. Författaren synes sålunda i detta avseende ha skaffat sig en synnerligen försvarlig utrustning för sitt värv och ej skytt någon möda att spåra upp och sätta sig in i källor och litteratur berörande sitt ämne.

Däremot kan ej författarens sätt att använda detta sitt material undgå att på sina håll möta en del gensägelser. Han tillgriper nämligen stundom en tämligen olämplig dokumentering för sina påståenden och ibland finns det ingen — åtminstone ingen bärande — för dessa.

Förf. säger t. ex. (sid. 56 f.), att rikskansler Bethmann-Hollweg ej vågade gå med på det oinskränkta u-båtskriget av fruktan för att man därigenom kunde få U. S. A. till öppen fiende. För att bevisa detta påstående hänvisas till Prins Max' Erinnerungen sid. 25 ff. Men den sålunda utpekade framställningen handlar om Prins Max' samtal med tysk-amerikanaren Noeggerath och om hur denne varnar Max för u-båtskrigets inverkan på stämningen i U. S. A., varjämte också meddelas, att utrikesstatssekreteraren Zimmerman ofta lyssnade till Noeggerath och att tyske ministern i Washington Bernstorff gjorde sig till tolk för liknande synpunkter som ovannämnde tysk-amerikan. Men något om Bethmann och om hans ställning till dessa varnande röster (vilka naturligtvis nådde honom, även om detta ej säges i den citerade memoaren), det meddelas icke, ehuru det ju var just detta, som författaren genom en nothänvisning åtagit sig att skaffa belägg för.

Som ett annat exempel på bristande dokumentering kan anföras förf:s sätt att bevisa sitt nästan onödigt försiktigt framställda påstående att 1849 års i Frankfurt antagna författning var parlamentarisk. Han anför här (sid. 7, not 2) i första hand en uppsats i Handbuch der Politik av L. Bergsträsser, där det visserligen i detta sammanhang talas om »das parlamentarische System englischen Zuschnittes», men där B. för övrigt rör sig med ett synnerligen vittomfattande och tämligen suddigt parlamentariskt begrepp. Vidare anföras ett par ställen i Rexius' arbete om Stahl och ett i Andréns Huvudströmningar i tysk statsvetenskap, av vilka intet är direkt upplysande i berörda avseende. Det förefaller nog, som om mera

övertygande och representativa omdömen skulle ha kunnat framdragas beträffande karaktären av 1849 års författning än de, författaren här använt, även om man — som han i detta fall gjort — nöjer sig med andrahandsomdömen.

I några fall torde författaren ha missförstått de uppgifter, han citerat. Han gör t. ex. gällande (sid. 25), för att visa Bismarcks hänsynslösa sätt att behandla riksdagens medlemmar, att denne »ej dragit sig för att tillämpa metoden att bestraffa de riksdagsmedlemmar, som ej röstade till behag, med inskränkningar i rätten till fri färd på rikets järnvägslinjer». Vid granskning av författarens källa visar det sig dock, att där endast meddelas, att Bismarck drog in fribiljetterna för riksdagens medlemmar — alltså för alla och ej endast för dem, »som ej röstade till behag», vilket onekligen ställer järnkanslerns »metod» i något annan dager.

I not 1 å sid. 56 polemiserar förf. mot en uppgift i ett svenskt kommittébetänkande av år 1919, innehållande »förslag till grundlagsändringar åsyftande ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter». Dess framställning av förhållandena i detta avseende inom den tyska riksdagen anser förf. innehålla »delvis oriktiga uppgifter», i det han menar att däri förnekas »varje riksdagsmans rätt att åhöra debatterna» i det s. k. huvudutskottet. Genom hänvisning till ett par memoarer visar förf. däremot att »det stod ... varje riksdagsmedlem fritt att åhöra debatterna» i detta utskott. Det kritiserade kommittébetänkandet säger nu emellertid endast följande: »För att förhindra att meddelanden ... av förtrolig natur ... skulle komma ut ... höll utskottet redan 1916, utan att på förhand ha inhämtat riksdagens tillstånd härtill, hemliga sammanträden, stängda även för riksdagsmän, som ej voro medlemmar av utskottet». Hade betänkandets författare (docenten G. Andrén) inskjutit exempelvis ordet »stundom» framför »hemliga sammanträden» hade förmodligen kritiken uteblivit, men den är uppenbarligen oberättigad även gentemot betänkandets nuvarande avfattning.

Men trots dessa och liknande svagheter på en del punkter kan man dock vitsorda författarens samvetsgrannhet och påpasslighet vid behandlandet av hans stora och säkerligen ofta svårbemästrade material.

Framställningen inledes med ett kapitel behandlande de parlamentariserande tendenser, som förefunnits i Tyskland före världskriget. Författaren uppehåller sig härvid först vid Frankfurtförfattningen och de politiska idéer, som vid tiden för dess tillkomst härskade, och berör därefter i korthet förhållandena under den bismarckska tiden. Med den bülowska aeran blir skildringen något bredare. Den svårighet, som här främst förelegat, har varit nödvändigheten att begränsa framställningen och noga urskilja, vad som verkligen har sammanhang med avhandlingens huvudsyfte. Detta har författaren i stort sett lyckats genomföra på ett lovvärt sätt.

Den allbekanta Daily Telegraph-affären 1908 och dess följdverkningar i den tyska riksdagen upptages bl. a. till behandling, varvid påpekas (sid. 34), att denna episod ej utnyttjades för en parlamentarisk framstöt i den omfattning, som ofta gjorts gällande. I själva verket var det endast socialdemokraterna, som sökte begagna tillfället att parlamentarisera rikskanslerns ställning.

Men trots att begränsning varit nödvändig i detta kapitel, kan det frågas, om ej denna drivits allt för långt i ett visst avseende. Läsaren lämnas nämligen nästan helt utan någon närmare orientering om partiförhållandena i den tyska riksdagen både under perioden före och för tiden under världskriget, så att framställningen om Bülows och de — i kap. II behandlade — sista kejserliga rikskanslerernas politik ej får den nödiga partipolitiska bakgrund, som skulle varit önskvärd.

De följande kapitlen (kap. II, III, IV) behandla händelseutvecklingen både inom riksdagen och utanför denna, d. v. s. den fria diskussionen kring de allt mer aktuella konstitutionella reformkraven, allt ifrån »medborgarfreden» 1914 till »oktoberlagarnas» antagande 1918. Det är en mycket instruktiv och intresseväckande skildring, som här bjudes; i främsta rummet gäller detta om översikten (i kap. III) av Hugo Preuss', Max Webers med fleras i den utom-parlamentariska diskussionen framförda idéer och reformutkast. Skada bara att författaren ansett sig böra bryta sönder den av det kronologiska sammanhanget givna dispositionen, så att han i ett kapitel skildrat det yttre händelseförloppet beträffande kanslerernas politik och ställning till riskdag och kejsare och sedan i ett annat kapitel, skilt från detta av ovannämnda översikt, redogjort för de händelser i riksdagen, vilka ledde till de s. k. oktoberlagarnas antagande. Denna uppdelning har nämligen tyvärr till följd, att överskådligheten och sammanhanget i någon mån gå förlorade, en hel del uppgifter och synpunkter, som läsaren väntar att finna i en viss sammanställning, äro utbrutna och hopförda med andra. Det är lätt att förstå anledningen till denna uppdelning; författaren har — med rätta — velat ha de preusska o. a. författningsförslagen och reformidéerna som bakgrund till sin framställning av författningsutskottets arbete, men det kan starkt ifrågasättas, om ej detta mål kunnat uppnås på annat sätt än nu skett.

Med fullt skäl uppehåller sig författaren utförligt vid prins Max' kanslerskap. Hans framställning av dennes regeringstillträde förefaller väl avvägd och korrigerar en på sina håll gängse föreställning om prinsens uteslutande parlamentariska proveniens, men däremot har nog författaren av Max', åtta år efter sitt tillbakaträdande skrivna, memoarer låtit förleda sig till att överskatta dennes fortsatta beroende av kejsaren och att övervärdera hans fordran på kejsarförtroende som grund för kvarstannande i ämbetet (sid. 111 och 112). Betänker man, att den siste kejserlige rikskanslern gick med på att partierna delegerade in i »regeringen» representanter, så att han alltså förankrade sig och sin regering

i majoritetsblocket, och att han synes ha böjt sig inför dessa partirepresentanters vilja, och erinrar man sig vidare hans roll vid kejsarens abdikerande, så torde de spridda yttranden i prins Max' memoarer, som författaren stöder sitt ovannämnda omdöme på, reduceras något till sitt källvärde.

Det framhålles med rätta vid redogörelsen för kanslerernas politiska ställning under världskriget, att Oberste Heeresleitung (O. H. L.) under en stor del av krigsperioden tog ledningen i sin hand med förbigående av rikskansler, Bundesrat och riksdag. Det kunde då varit av ett visst intresse att se, hur detta formellt och politiskt lät sig göra, även om en sådan redogörelse kan sägas falla något utanför framställningens ram, och därför också här utelämnats. Man vore nästan frestad att säga, att det är en ödets ironi, att representanter för just den del av förvaltningen, för vilken riket som sådant saknade ett centralt organ, skulle komma att för en tid bli Tysklands verkliga regenter. Kejsaren personligen var, som bekant, överbefälhavare för rikets krigsmakt, och nominellt var därför Hindenburg och Ludendorff (O. H. L.) att anse såsom högste krigsherrens personliga rådgivare beträffande lantstridskrafterna, men något organisatoriskt samband med rikskanslern hade O. H. L. icke. Tirpitz däremot var ju statssekreterare för riksmarindepartementet och som sådan underordnad under rikskanslern, och dessutom fanns, sidoordnat med marindepartementet, ett marinkommando. Marinens ledning var alltså ej endast splittrad utan dessutom genom statssekreteraren inordnad i det politisktparlamentariska systemet, arméns ledning däremot var enhetlig och helt oberoende av detta. Dessa förhållanden jämte en omfattande fullmaktslagstiftning från riksdagen till Bundesrat och därmed till kejsaren (jfr Tingsten: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism, Malmö 1926) bildar den intresseväckande bakgrunden för den betydelsefulla och måhända ödesdigra militärdiktatur, som under en stor del av världskriget var Tysklands verkliga statsskick.

Sedan författaren fört fram skildringen till revolutionen 1918 och (i kap. V) redogjort för weimarförfattningens tillkomst, övergår han till en framställning av parlamentarismens utformning i denna samt för de högsta statsorganens funktion i enlighet härmed. Detta parti lider dock av åtskillig oklarhet. Sålunda förefaller det t. ex., som om författaren ej skulle helt ha satt sig in i konsekvenserna av den av honom (sid. 205, not 2) i anslutning till Wolgast deklarerade ståndpunkten, att en regering, som erhållit riksdagens misstroendevotum enligt R. V. § 54 ej har rätt att upplösa riksdagen. I vad mån upplösningsrätten med en sådan uppfattning verkligen blir en politisk realitet har dock författaren ej närmare diskuterat, ehuru han framhållit, att Preuss och andra, som haft inflytande på författningens utformning, varit angelägna om upplösningsrättens säkrande. Redslobs inflytande på exempel-

vis Preuss är nämligen direkt påvisbart[1]. Recensenten anser sig ej kunna taga definitiv ställning för eller emot författarens tolkning av § 54, men om nu författaren funnit anledning att ansluta sig till en viss uppfattning i en omstridd fråga, så borde också konsekvenserna av detta ståndpunktstagande uppmärksammats. Även utgångspunkten för diskussionen av presidentens ställning (sid. 205 ff.) har man anledning att ställa sig frågande inför.

Även om man har skäl att vara något skeptisk gent emot en del av författarens statsrättsliga deduktioner och spekulationer, bör det dock ej fördöljas, att han i detta kapitel också bjuder en svensk läsare åtskilligt värdefullt och nytt. I främsta rummet bör kanske härvid hans framställning av riksregeringens inre organisation och arbete framhållas.

Vidare påpekar han, att det i författningen föreskrivna allmänna förtroendeförhållandet mellan regering och parlament under republikens första tid ledde till att en ministär vid sitt ämbetstillträde fick ett regelrätt förtroendevotum. Men när med Fehrenbach 1920 minoritetsregeringarnas långa rad inleddes, blev det ej möjligt att åstadkomma något sådant. Man överenskom då att nöja sig med en enkel förklaring, att man gillade de allmänna riktlinjer, som regeringen uppdragit i sin avgivna programförklaring. Visserligen lämnar författaren inga verba formalia, så att läsaren får fullt klart för sig skillnaden mellan förtroendevotum och »förklaring», men en undersökning av tyska riksdagsacta ger vid handen, att författaren här påpekat och genom en kortfattad kasuistik uppvisat en ganska intressant skillnad i praxis vid olika tillfällen. Det heter nämligen till en början: »Die Nationalversammlung spricht der Regierung ihr Vertrauen aus» (Nat. Versamml. prot. d. 22 juni 1919 och d. 29 juli 1919), senare förändras uttrycken: »Der Reichstag hat die Erklärung der Reichsregierung ... zur Kenntnis genommen. Er erwartet von der Regierung, dass sie diesen Erklärung entsprechend die Politik des Reichs ... führen wird» (Verh. des Reichstags d. 27 juli 1920) eller »Der Reichstag billigt die Erklärung der Reichsregierung» (Verh. des Reichstags d. 26 okt. 1921). Riksdagens sätt att uttala sitt missnöje med regeringen, att fälla regeringen, har författaren däremot ej på samma sätt uppmärksammat. Det skulle t. ex.

[1] Det kan för övrigt i förbigående anmärkas, att författaren påpekar, att Redslobs spekulation om en »dualistisk parlamentarism», vilken »till synes delvis kopierats av Preuss» (sid. 179), går tillbaka på idéer, som företrätts av Prevost-Paradol, Duguit m. fl. Förf. redogör för P.-P:s åsikter och säger, att P.-P. föreslår en slags konstitutionell monarki med rätt för monarken till parlamentsupplösning utan medverkan av regeringen. Detta är visserligen riktigt, men i samband härmed kunde förf. gärna också ha talat om, att P.-P. även tänkte sig en annan och för detta sammanhang minst lika intressant upplösningsrätt, nämligen »upplösningen genom ett kabinett, som förlorat majoritet eller endast är i besittning av en otillräcklig sådan och av egen vilja önskar vinna ny styrka i opinionen» (sid. 92 i svenska uppl. av P.-P.). Denna upplösningsrätt är just den engelska och det torde vara den, som man sökte införa i den tyska författningen.

kunnat vara av intresse att undersöka hur ofta verkliga misstroendevota förelegat och hur ministärerna reagerat inför dessa.

Avhandlingen avslutas med en intressant och aktuell framställning av regeringar och regeringskriser under republikens första decennium samt med en redogörelse för de förslag till författningsreformer, som framkommit efter Weimar-konstitutionens antagande.

Författarens stil är ledig och lättläst, men det förekommer understundom olyckliga ordval och oskarpa uttryckssätt[1]. Detta sammanhänger kanske med att författaren, som lätt fattar en situation och skildrar ett historiskt händelseförlopp, ej har samma fallenhet för en inträngande analys av de sakförhållanden, han rör sig med.

I detta sammanhang bör med ett par ord beröras, att författaren kanske väl mycket schematiserar och förenklar begreppet »parlamentarism». I ett sådant arbete som föreliggande, där man har anledning att ständigt uppmärksamma de franska strömningarna inom den statsvetenskapliga spekulationen, synes det recensenten olämpligt, att, så oreserverat som författaren gör (sid. 179), åsätta parlamentarismen etiketten monism. »En 'dualistisk parlamentarism' sådan den konstruerats av Redslob ... strider mot parlamentarismens egen utvecklingshistoria», förklarar författaren under starkt avståndstagande från hela Redslobs betraktelsesätt (sid. 178). Vad nu denna utvecklingshistoria beträffar, så förhåller det sig ju tvärtom så, att parlamentarismen just utvecklat sig ur en dualism (det »konstitutionella» styrelsesättet), som ju också Benjamin Constant, Redslob m. fl. iakttagit, och det torde väl vara ganska svårt att säga, när och var dualismen upphör och monismen tar vid. Härmed har naturligtvis ej förnekats att det engelska statsskicket sedan länge karakteriserats av den senare.

Ehuru recensenten kanske väl mycket uppehållit sig vid ifrågavarande avhandlings svagheter har han dock även sökt framhålla dess förtjänster och det är honom angeläget att ytterligare betona, att sådana på många håll och på många sätt äro till finnandes. En hel del av intresse har dragits fram: de drewska papperens utnyttjande, den allsidigare och grundligare belysning av Preuss' betydelse för Weimar-författningens tillkomst, som författaren åstadkommit (jfr ock hans tidigare uppsatser i detta ämne i denna tidskrift), den aktuella och goda översikten över de sista 10 årens utveckling i tyskt politiskt liv m. m. Ej minst berömvärt är det stora, mödosamma och samvetsgranna arbete, som författaren uppenbarligen nedlagt på utarbetandet av denna avhandling och som på många håll kommer till synes, t. ex. i den stora, innehållsrika och upplysande tablån över ministärerna från von Hertlings 1917 till och med Müllers av den 28 juni 1928.

---

[1] Se t. ex. redogörelsen för Max Webers mening sid. 181 nederst och 182 överst; se ock sid. 205 not 2 m. fl. ställen.

Genom föreliggande arbete ha vi för första gången på svenska fått en på en gång lättillgänglig och vetenskapligt avvägd större framställning av modernt tyskt statsskick och politiskt liv, vilken säkerligen kan väcka intresse även utanför den trängre fackkretsen.

*Gunnar Hesslén.*

---

DAVID HUNTER MILLER: *The Peace Pact of Paris.* G. P. Putnam's Sons. New York—London.

David Hunter Miller beledsagade president Wilson under dennes Europabesök som juridisk rådgivare åt den amerikanska delegationen. Han blev därigenom i tillfälle att på nära håll följa fredskonferensens arbete, och i ett synnerligen digert arbete, *The Drafting of the Covenant,* har han ingående dröjt vid en sida därav, nämligen utarbetandet av Nationernas Förbunds akt. I föreliggande efter liknande metoder redigerade arbete har Hunter Miller belyst Freds(Kellogg-)paktens tillkomsthistoria.

»Briand-Kellogg-fördragets mening», förklarar Hunter Miller, »måste först och främst deduceras ur dess text; men denna text måste läsas i belysningen av den föregående diplomatiska korrespondensen». Denna förklaring torde vara riktig, och man har all anledning att vara författaren tacksam för att han i en lättillgänglig volym har gjort det möjligt för den, som så önskar, att orientera sig på denna punkt. Författaren har för övrigt inte bara ytterst ingående refererat och kommenterat den Fredspakten föregående diplomatiska korrespondensen, utan han har också in extenso tryckt av de fyrtiotre dokument, som konstituera denna korrespondens.

Här är inte platsen att i detalj erinra om de ursprungligen fransk-amerikanska och sedermera alltfler stater omfattande förhandlingar, som efter mer än ett år, närmare bestämt den 27 augusti 1928, utmynnade i femton staters undertecknande av den nu till universalitet syftande »Fredspakten». Man erinrar sig, hur det ursprungliga initiativet kom från Frankrike i form av ett erbjudande till Förenta Staterna av en »ständig vänskapspakt» — till firandet av tioårsminnet av denna stats inträdande i världskriget — i vilken de kontrakterande staterna för all framtid förklarade sig »condamner le recours à la guerre et y renoncer respectivement comme instrument de leur politique nationale réciproque». Man erinrar sig också, att Förenta Staternas regering dröjde ända från april till december med att besvara denna inbjudan och att man i detta svar fordrade, att samtliga stormakter skulle inbjudas att delta i paktens avslutande. Det är ju också bekant, hur sedan fransmännen gett vika på denna punkt de ursprungliga undertecknarnas antal ökades till femton och att övriga makter inbjödos att efteråt ansluta sig. Under alla de mellanliggande internationella

förhandlingarna bibehölls emellertid tämligen oförkränkt den ursprungliga franska text, som i sin slutliga engelska formulering har blivit oss familjär: de kontrakterande parterna avstå från krig »as an instrument of national policy» och förbinda sig att lösa alla uppkommande konflikter »by pacific means».

Förutom sitt givna värde som aktpublikation har emellertid Hunter Millers arbete ett mycket stort intresse genom det ljus, som författaren i egenskap av amerikanare är istånd att sprida över Fredspaktens amerikanska bakgrund. Han analyserar tämligen ingående de olika skiftningarna i Förenta Staternas attityd gentemot Europa och Nationernas Förbund alltfrån Wilsons dagar. Hunter Miller anser sig till att börja med kunna konstatera, hur »ett hövligt hänsyntagande till Nationernas Förbund har avlöst det fräna föraktet från president Hardings tid». Det är ju också påfallande, hur Förenta Staterna genom sin delaktighet i Dawesplanens utarbetande och sin visserligen med reservationer erbjudna anslutning till den permanenta internationella domstolen i Haag har kommit att spela en allt större roll i den europeiska efterkrigstidens rekonstruktions- och pacificeringssträvanden. Förenta Staternas medlemskap i Nationernas Förbund började betraktas snarare som någonting man »hade voterat om än som någonting i sig förkastligt». Kort sagt, man började i Förenta Staterna att alltmer känna behovet av att ånyo, efter sju års tystnad, låta höra sin stämma inom världspolitiken under formen av en »constructive proposal», och på officiellt håll förminskades ingalunda detta behov, då man tog 1928 års presidentval i ögonsikte. Det fanns nämligen i Förenta Staterna gott om folk, som skarpt ogillade den officiella negativa attityden gentemot Nationernas Förbund och i en i viss mån identisk riktning arbetade de, som hade »the outlawry of war» till käpphäst. Genom det franska förslaget öppnades nu ett tillfälle att avväpna alla dessa kritiker, till och med på ett sätt, som genom sin skenbara anslutning till »outlawry»-rörelsens önskemål fick ett utpräglat nationellt drag. Det påfallande intresse, med vilket utrikesminister Kellogg omfattar det franska förslaget, under förbehåll visserligen att det får bli upprinnelsen till en allmän fredspakt, är därför ingalunda ägnat att förvåna.

Ur det brittiska imperiets synpunkt måste den metod, som begagnades vid Fredspaktens tillkomst, sägas vara av stort intresse — den kommer möjligen att bli prejudikatbildande — och Hunter Miller anser sig därför jämförelsevis ingående böra dröja vid denna del av sitt ämne. Detta inte bara med hänsyn till det svar, som »His Majesty's Government in Great Britain» avgav till Kellogg på hans inbjudan om deltagande i Fredspaktens avslutande, och där som bekant den betydelsefulla reservationen om »certain regions» gjordes, beträffande vilka »His Majesty's Government in Great Britain» inte kunde tåla någon inblandning. Sedan Storbritannien, Tyskland, Japan och Italien hade avgett sina utlåtanden riktades inbjudan om deltagande också till de fem brittiska dominions

utom Newfounland samt Indien. Canada och Irländska Fristaten erhöllo sina inbjudningar genom där befintliga amerikanska envoyéer, övriga dominions däremot via den brittiska utrikesministern. Ur formell synpunkt ha de av de olika dominions avgivna svaren ett betydande intresse, i den mån de avspegla ett högst varierande hänsynstagande till imperiet. Hunter Miller påpekar något triumferande denna tydliga differens som belägg för oriktigheten av det gängse amerikanska påståendet, att Förenta Staternas medlemskap i Nationernas Förbund var en omöjlighet redan därigenom, att det brittiska imperiet, den reellt underlägsne konkurrenten, där »kommenderade sex eller sju röster». Det är visserligen sant, att Nya Zeeland i sitt svar på den amerikanska noten i hög grad pointerar sitt medlemskap i imperiet — det heter där, att »Hans Majestäts regering i Nya Zeeland välkomnar tillfället att, i samarbete med Hans Majestäts regeringar i andra delar av det Brittiska Imperiet, få förena sig med Förenta Staternas regering...» — men den irländska noten ignorerar å andra sidan varje som helst förening eller avhängighet av någon annan regering. Den Irländska Fristatens regering förklarar sig dela Mr. Kelloggs uppfattning, att »ingenting i fördragsutkastet strider mot Förbundsakten» och anmäler därför sin »oreserverade» anslutning till fördraget »tillsammans med andra stater som ha inviterats på samma sätt». Vad formen beträffar kunde denna not lika väl ha undertecknats av Frankrikes utrikesminister, förklarar Hunter Miller. Canada däremot beledsagar sin notificering av sin anslutning till pakten med att uttrycka sin tillfredsställelse över att i detta hänseende vara i samförstånd med »Hans Majestäts andra regeringar».

Slutligen kan anmärkas, att Hunter Miller på ett ytterst ingående sätt belyser den synnerligen diskuterade frågan om Fredspaktens förhållande till Förbundsakten och Locarnofördraget och därvid framlägger flera nya synpunkter av intresse.

*Åke Thulstrup.*

---

WESTERGAARD og NYBÖLLE: *Statistikens Teori i Grundrids.* Tredie fuldstændig omarbejdede Udgave. Köbenhavn 1927.

Ovanstående arbete utgör den 3:e upplagan av prof. Westergaards lärobok i statistik. Den 1:a utkom redan 1890, alltså på en tid, då statistiken mera sällan räknades till de egentliga examensämnena vid de europeiska universiteten, liksom någon systematisk framställning av ämnets teoretiska delar knappast förefanns. Prof. W:s lärobok, vars 2:a upplaga förelåg år 1915, torde på grund av sina stora vetenskapliga och pedagogiska förtjänster väsentligt bidragit till att den statistiska vetenskapen i sin helhet i våra dagar fått en självständig ställning, eller åtminstone en bättre ställning än vid seklets början, samt till att statistikens teori kommit att in-

taga en mera central ställning inom ämnet än förut. En ny upplaga av ifrågavarande lärobok har därför emotsetts med största intresse såväl av Nordens som av övriga länders statistici, för vilka senare den gjorts tillgänglig genom en samtidigt utkommande tysk edition.

Den 3:e upplagan, som är i vissa delar mycket utvidgad i förhållande till den 2:a och även i övrigt omarbetats, har tillkommit under samarbete med kontorschefen i Danmarks statistiska departement, lektor H. Nybölle, prof. W:s efterträdare som lärare i statistikens teori vid Köpenhamns universitet.

Arbetet intager, liksom i sina föregående upplagor, en särställning bland läroböcker i statistik. De olika partierna av framställningen förutsätta genomgående obetydliga matematiska förkunskaper, och likväl lyckas förff. på grund av sin pedagogiska skicklighet föra läsaren ganska långt in i den statistiska teorien, låt vara att framställningen ej sällan måste sluta på den punkt, där nutida problemställning börjar. En följd av de små matematiska förutsättningar, som fordras av läsaren, blir givetvis att matematisk stränghet i bevisföringen icke alltid kan iakttagas. I någon mån avhjälpes detta därav att vissa grundläggande teorem och mera invecklade praktiska tillämpningar behandlas på ett i stort sett invändningsfritt sätt i ett särskilt bihang, vars läsning förutsätter kännedom om elementen av differential- och integralkalkylen. Ur undervisningssynpunkt måste tillkomsten av en mängd väl valda övningsexempel anses som en synnerligen värdefull nyhet. Ännu mera förtjänstfullt är att teoriens olika delar, liksom förut, illustreras med exempel, som till större delen hämtats från den praktiska statistiken i olika länder, samt särskilt att svårigheter, uppkomna på grund av primärmaterialets brister, påpekas, liksom det ock i ett flertal fall angives, huru dylika svårigheter skola övervinnas eller huru kvarstående fel inverka på det resultat, man vill ernå. Läroboken kanske bättre lämpar sig för personer, vilka efter avslutade studier tjänstgöra i de statistiska ämbetsverken, än för dem, som vid universitetet börja studera ämnet; för de sistnämnda torde studiet av en mindre lärobok, t. ex. Jahn eller Secrist, vara nödvändigt, innan de gripa sig an med föreliggande bok.

En lärobok i statistikens teori måste givetvis börja med att angiva den statistiska vetenskapens arbetsområde. Förff. definiera statistiken såsom en teori för massiakttagelser och deras utnyttjande, med särskild orientering åt de massor, som förekomma i samhällslivet. I betraktande av den historiska utvecklingen torde också denna definition vara den f. n. lämpligaste. Men med nutidens rastlösa vetenskapliga arbete inom alla områden, som vanligen inräknas under statistiken, torde det enligt ref:s personliga mening icke dröja särdeles länge, innan namnet statistik måste reserveras för den allmänna metodlära, som gäller för alla slag av massiakttagelser, varemot speciell metodlära, redogörelse för observationsresultat och påvisande av de konsekvenser, som ur desamma kunna

dragas, lämpligen föras till de olika vetenskaper, inom vilka den allmänna metodläran kan komma till användning[1].

Efter ett inledningskapitel lämna förff. en framställning av statistikens historia, dock icke längre än ungefär till 1800-talets slut, eller rättare sagt knappast så långt. Denna ofullständighet, som förefanns redan i 2:a upplagan, kan ej sägas vara på sin plats i en omarbetad och utvidgad edition, så mycket mer som därigenom framställningen av statistikens historia efter Quetelet blivit i hög grad ojämn och delvis alldeles missvisande. Såsom exempel må anföras, att mer än 8 sidor ägnas åt kritisk granskning av Quetelets statistiska verksamhet, vilken, hur betydelsefull den för sin tid än må ha varit, numera äger endast sekundärt intresse; däremot ägnas åt den moderna statistiska teoriens landvinningar under innevarande århundrade knappast någonting, med det undantag att ett antal namn uppräknas. Om Lexis' grundläggande arbeten inom statistikens teori får läsaren ingen uppfattning, och ännu mindre om de bidrag, som lämnats t. ex. från Thiele och Tschuprow eller, bland ännu levande, från Charlier, Bortkiewicz och Pearson (många andra namn kunde naturligtvis nämnas i detta sammanhang). Detta synes så mycket mera svårförklarligt som förff. i andra delar av läroboken i stor utsträckning referera även till den nyaste statistiska litteraturen.

Framställningen av statistikens teori börjar med kap. II, som behandlar massiakttagelsernas verkställande och granskning samt event. korrigering. Att primärmaterialets brister ofta kunna avhjälpas med enkla medel visas i lärorika exempel. Önskvärt hade dock varit att någon uppmärksamhet ägnats åt statistikens teknik och speciellt åt olika slag av grafiska framställningar. Några anvisningar för sådana vore synnerligen välbehövliga, då fel eller mindre lämpligt förfaringssätt äro ganska vanliga (t. ex. oriktiga gränser mellan olika schatteringar i ett kartogram, olämpliga skalor för diagram, o. s. v.).

Sedan de grundläggande begreppen klarlagts, kommer det egentliga införandet i statistikens teori i kap. III, som har den något vilseledande överskriften Exponentiallagen. Förff. utgå från den iakttagna regelmässigheten i vissa statistiska fördelningar (hasardspelens), söka därefter genom en i ref:s tycke för långt driven heuristik deducera fram någon formel, som tillfredsställande beskriver dessa regelmässigheter, bevisa sedan sannolikhetskalkylens fundamentalsatser och angiva slutligen de storheter, som ur teore-

[1] Anses statistiken dels som en formell metod, dels som en konkret samhällsvetenskap, blir under nuvarande förhållanden ämnets omfattning orimligt stor, vilket torde framgå av gällande studieplaner för Uppsala universitet och Stockholms högskola. Än betänkligare är att examensämnet statistik kommer att omfatta, förutom allmän metodik, vissa delar av en mängd från varandra väsentligt skilda vetenskaper, nämligen de delar, inom vilka massiakttagelser anställas, men inga andra. En boskillnad mellan å ena sidan den allmänna statistiska metoden och å andra sidan demografien, nationalekonomien och till statistiken räknade delar av andra vetenskaper torde med tiden tvinga sig fram.

tisk synpunkt böra utväljas såsom karakteristikor för en statistisk fördelning [1]. I likhet med t. ex. von Mises ha förff. valt att definiera en sannolikhet såsom ett gränsvärde för en relativ frekvens, *vilket värdes existens postuleras*. För en elementär lärobok torde denna definition vara lämpligare än någon annan, i alla händelser bättre än den klassiska definitionen på apriorisk sannolikhet. Efter sannolikhetsbegreppets definition härledas sannolikhetskalkylens additions- och multiplikationsteorem, därefter binomiallagen och slutligen, »på empirisk väg», exponentiallagen, vilken i tillägget deduceras på vanligt sätt med hjälp av Stirlings formel för $\underline{|n}$. Då denna formel ej heller därstädes bevisas (och icke heller torde kunna bevisas utan kännedom om differentialkalkylens tillämpningar på oändliga serier och produkter), kunde beviset i bihanget lämpligen intagits i kap. III.

I samma kapitel återfinnes en klar framställning av teorien för en fördelnings moment och för sambandet mellan olika slag av sådana samt av teorien för fördelningar av 1 och 2 oberoende statistiska variabler. Särskilt korrelationsteorien torde i all sin korthet vara bättre framställd än i någon annan för ref. bekant lärobok, låt vara att man under de givna förutsättningarna i fråga om matematiska förkunskaper icke kan komma synnerligen långt. Korrelationskoefficienten införes i samband med momenten, utan att den sedvanliga omvägen över regressionslinjerna tages. Den närmare betydelsen av dessa linjer uppvisas emellertid först i ett senare kapitel. Regressionsmedias rent empiriska betydelse samt räta regressionslinjers användbarhet för approximativ bestämning av r borde kanske ha påpekats.

En terminologisk oegentlighet, som ofta förekommer i denna lärobok liksom i andra, är att den s. k. felteoriens uttryckssätt begagnas på områden, där det ej hör hemma. Särskilt användes termen medelfel, där medelavvikelse varit det korrekta uttrycket (t. ex. å sid. 148, där medel*felet* i antalet för en sällsynt förbrytelse dömda säges vara ungefär = 30, om detta antal i genomsnitt för några år utgör 900).

I kap. IV givas mycket belysande exempel på exponentiallagens tillämpningar inom olika områden, varvid särskilt framhålles nödvändigheten eller lämpligheten att, mer eller mindre försöksvis, uppdela materialet efter olika synpunkter, framför allt då fördelningen av det totala materialet icke följer normalkurvan. Förff. visa, att det ofta är möjligt att nå ganska långt med dylik delning. Man kan dock anmärka, att förff. ensidigt inrikta sig på exponentiallagen med undanskjutande av andra frekvensfunktioner, t. ex.

[1] För egen del har ref. i sin lärarverksamhet föredragit att utgå från begreppen empirisk frekvens och statistisk fördelning, därefter utan några särskilda antaganden införa de storheter, som ur praktisk lämplighetssynpunkt bäst karakterisera en fördelning genom angivande av dess centrum, variationsområde och form, och slutligen giva dessa storheter en ny belysning förmedelst sannolikhetskalkylens enklaste teorem.

»de små talens lag», liksom de — längre fram i boken — visa väl stor förkärlek för de beräknade tillfällenas metod på bekostnad av korrelationsteorien.

Kapitel V innehåller en elementär framställning av teorien för interpolation, utjämning och numerisk integration (»arealberegninger»), vilket sistnämnda område trots sin tillämplighet på konkreta statistiska problem fått en obetydlig plats eller alldeles saknas i andra läroböcker. Framställningen måste i det hela taget anses lyckad, särskilt vad den grafiska interpolations- och utjämningsmetoden angår. Beträffande hithörande numeriska metoder måste man fråga sig, varför endast en av Newtons interpolationsmetoder (den med nedstigande differenser) kommit till användning samt varför metoden huvudsakligen tillämpats på fördelningar med olikformiga argumentintervall. Inom de områden, där teorien i fråga bäst behövs, d. v. s. inom demografien, äro likformiga intervall långt vanligare, varför någon för dylika intervall avpassad centraldifferensformel (t. ex. Stirlings eller Everetts) borde medtagits. I tillägget gives ett värdefullt exempel på interpolation inom inkomststatistiken.

Av formler för numerisk integration anföres blott trapezformeln. Man kunde kanske gå något längre, t. ex. genom att medtaga Simpsons formel eller »$^3/_8$-regeln», vilka båda kunna på mycket enkelt sätt härledas ur trapezformeln, om man gör plausibla antaganden om vissa ordinators storlek.

I sista avsnittet av kap. V upptagas slutligen analytiska utjämningsmetoder. Utan användning av infinitesimalkalkyl måste framställningen på denna punkt, liksom när den i någon mån kommer in på kontinuerliga fördelningar, med nödvändighet bliva mycket ytlig. Härmed är icke förnekat, att avsnittet innehåller en hel del av intresse, t. ex. vad som anföres rörande s. k. statistiska lagar.

Kapitel VI, som behandlar den formella befolkningsteorien m. m., och kapitel VII, som särskilt redogör för standardmetoder och indextal, torde trots smärre brister vara de värdefullaste i läroboken. Särskilt må framhållas den viktiga teorien för stationär befolkning samt den klara och instruktiva tillämpningen av de beräknade tillfällenas metod inom ett flertal olika områden.

Det följande och sista kapitlet VIII innehåller de första grundbegreppen av försäkringsmatematiken, vilken, om den överhuvudtaget anses höra hemma i en lärobok i statistikens teori, torde böra framställas åtskilligt utförligare, om den skall bliva till något gagn för de studerande.

I ett mycket intressant slutkapitel framlägga förff. sina synpunkter på den statistiska vetenskapens nuvarande läge och på dess framtidsmöjligheter. Härvid komma de in på den till leda debatterade frågan om de matematiska, eller rättare sagt de teoretiskt-statistiska hjälpmedlens betydelse. Författarna anse härvid, att teoriens fullkomnande är av mindre vikt än att de redan förefintliga, fullt utexperimenterade hjälpmedlen, först och främst exponentiallagen, bli tillämpade på nya områden. Med tanke på nuvarande

förhållanden i Sverige frestas man onekligen till att i viss mån instämma med förff. De statistiska ämbetsverkens tryckta och otryckta material skulle naturligtvis kunna utnyttjas, både vetenskapligt och praktiskt, betydligt mera än nu, även om man inskränker sig på angivet sätt. Förff. ha visat, att det härigenom är möjligt att härleda nya och betydelsefulla resultat. Men principiellt kan ref. för sin del icke dela förf:s grundsyn. Oavsett att teorien inom vilken vetenskap som helst måste anses ha rätt att gå sina egna vägar, utan omedelbar hänsyn till användningsmöjligheter, så föreligger ett ytterligare skäl för att pointera teoriens betydelse inom statistiken, fattad såsom både metod och samhällsvetenskap. En blick på statistikens historia visar, att den officiella statistiken och därmed också den av enskilda forskare bedrivna tillämpade statistiken tagit större steg framåt så gott som uteslutande under de tider, då statistikens teori gjort nya landvinningar. Ser man till det nuvarande läget, så behöver den praktiska statistiken teoriens hjälp vid åtskilliga hittills ouppklarade problem, t. ex. vid frågan om representativundersökningar och vid frågan om mera komplicerade samband mellan statistiska variabler. Teoriens framsteg torde därför även ur den praktiska statistikerns synpunkt vara lika viktigt som en grundligare bearbetning av redan förefintligt material eller den tillämpade statistikens utsträckning till nya arbetsområden.

*F. J. Linders.*

# SAKKUNNIGUTLÅTANDEN

## AVGIVNA I OCH FÖR ÅTERBESÄTTANDE AV PROFESSUREN I STATSKUNSKAP MED STATISTIK VID GÖTEBORGS HÖGSKOLA.

---

### I. Professor Axel Brusewitz' utlåtande.

Till Göteborgs Högskolas Styrelse.

Till fullföljande av det mig anförtrodda uppdraget att som sakkunnig avgiva yttrande angående de sökande till det lediga professorsämbetet i statskunskap med statistik vid Högskolan får jag härmed vördsamt anföra följande.

Som sökande ha anmält sig jur. doktor, fil. licentiat Carl Gustaf Melander, docenten, fil. doktor Georg Andrén, lektorn, fil. doktor Helge Granfelt samt docenten, fil. doktor, jur. kand. Herbert Tingsten. Det bör anmärkas, att ingen av de sökande dokumenterat nämnvärd skicklighet i det i professuren ingående läroämnet statistik. Vilken betydelse detta förhållande bör tillmätas vid professurens återbesättande är en fråga som jag icke ansett mig ha anledning att taga ståndpunkt till.

Dr *C. G. Melanders* produktion omfattar huvudsakligen svensk statsrätt och är till sin läggning övervägande juridisk. Hans viktigaste arbeten äro de båda avhandlingarna *Svenska riksdagens justitieombudsman. En statsrättslig undersökning,* I: 1, på vilken han förvärvat juris doktorsgrad, och *R.F. § 90. En studie i svensk statsrätt,* I. Till dessa avhandlingar sluta sig, såsom i mer eller mindre mån produkter av förf:s forskningar över ifrågavarande ämnen, följande smärre skrifter: *Justitieombudsmannen och ämbetsmännen; Tillkomsten av bestämmelserna om granskningen av justitieombudsmannens ämbetsförvaltning; Ett och annat om åtal mot justitieråd; Några punkter om statsrådets ansvarighet; Till frågan om yttranderätten inom riksdagen; Sagan om § 90.*

Avhandlingen om justitieombudsmannen utgör, såsom redan på titelbladet tydligt angives, endast en första början till ett stort planlagt arbete. Någon fortsättning därpå har icke följt, och det är endast vissa mera periferiska sidor av det betydelsefulla ämnet,

som förf. i denna första del upptagit till behandling. Det är ett stort, med flit och omsorg hopsamlat material, han haft till förfogande, och de utredningar han på grundval härav lämnar innehålla en del detaljbidrag, som förtjäna beaktande. I det hela lämnar dock arbetet rum för allvarliga anmärkningar. Det brister i systematiskt avseende, och förf:s förmåga att i en sammanhängande, metodiskt genomförd framställning utveckla sina åsikter lämnar åtskilligt övrigt att önska. Överhuvud visar sig förf. mera behärskas av än behärska sitt material, ett drag som mer eller mindre starkt framträder i hela Melanders författarskap. Avhandlingen kan därför icke, trots förtjänster i detaljerna, tillerkännas något större vetenskapligt värde. — Det senare, likaledes ofullbordade arbetet om R.F. § 90 betecknar icke något framsteg framför det föregående, snarare tvärtom. Även om i stort sett den uppfattning av § 90 — vad man kan kalla den extensiva tolkningen — som Melander förfäktar, har goda skäl för sig, och om han till förmån för denna uppfattning gjort en del inlägg av värde, kan den av honom presterade bevisföringen icke anses tillfyllestgörande. Några mera betydelsefulla resultat framgå icke av hans undersökning. Brist på klarhet och reda i framställningen gör sig i detta arbete kanske mer än annars gällande.

De ovannämnda smärre skrifterna behandla dels vissa detaljspörsmål, dels giva de sammanfattningar av förf:s tidigare uttalade åsikter. Något vägande tillskott till hans vetenskapliga produktion i övrigt utgöra de icke. Det bör dock framhållas, att vissa av dem utvisa prov på bättre framställningsförmåga än hans större arbeten.

En ofta debatterad grundlagsfråga behandlar Melander i en maskinskriven avhandling, kallad *Till frågan om »ny eller fortsatt riksdag»*. Den består egentligen av tre uppsatser, av vilka den första, »Grundlagsprocedur och nyriksdagsteori» (43 sid. text + 28 sid. noter), är den viktigaste. Den andra, *Revisorsvalet* (13 sid. text + 3 sid. noter), är ofullbordad, och den tredje ger i form av en P. M. några korta anmärkningar över Kjelléns nyriksdagsmotion 1914 (4 sid.). Förf. drar i dessa undersökningar, liksom i ett par 1914 skrivna tidningsartiklar, med mycken energi i härnad för nyriksdagsteorien. Till försvar för denna även enligt min mening riktiga ståndpunkt har han framdragit och understrukit en del beaktansvärda skäl och synpunkter. De förtjänster, som denna avhandling i vissa avseenden har att uppvisa, försvagas dock genom bristen på överskådlighet, orsakad till ej ringa del av den polemiska iver, varmed förf. om vartannat tar upp och granskar både väsentligt och oväsentligt i motsidans argumentering.

I en mindre uppsats, *Montesquieu och regeringsformen 1809. Några grundlinjer* (maskinskrift, 18 sid.), söker förf. uppvisa ohållbarheten av den uppfattning rörande ifrågavarande problem, som bl. a. av undertecknad gjorts gällande. Frågan hör till de svårlösta, men har av förf. endast mycket ytligt behandlats.

Melanders senaste skrift, i förordet daterad juli 1928, är ett för

denna ansökan nyförfattat specimen med titeln *Interpellationen, särskilt i svensk rättsutveckling,* I (maskinskrift, 52 sid. text + 8 sid. litt.-förteckning + 19 sid. noter). De brister, man haft anledning anmärka på i förf:s tidigare skrifter, framträda även i denna avhandling, snarare förstorade än förminskade. De två kapitel, varav den består, utgöras av inledande diskussioner, huvudsakligen långt utdragna, i det hela tämligen ofruktbara polemiker dels mot vissa äldre tyska författare, dels mot C. A. Reuterskiöld. Utöver detta inledande stadium har avhandlingen icke kommit, och någon belysning av det egentliga ämnet, den svenska rättsutvecklingen, ger den icke, om man undantar en del notiser angående interpellationsansatser under ståndsrepresentationen. Avhandlingen är i det hela föga givande, och om den också intygar beläsenhet och kunskaper på området, kan den ej räknas som något väsentligt plus i förf:s vetenskapliga utrustning.

Melander har vidare författat en folkrättslig skrift, *Begreppet »krigskontraband»,* samt en förvaltningsrättslig avhandling, *En fattigvårdsrättslig principfråga* (32 sid. i tryck och 15 sid. text + 7 sid. noter i maskinskrift). Rörande dessa arbeten, som på sin höjd kunna hänföras till statskunskapens utmarker, saknar jag förutsättningar att avgiva ett självständigt omdöme.

Provföreläsningarna över *Den nordamerikanske presidentens statsrättsliga ställning* (förelagt ämne, ins. i maskinskrift, 11 sid.) samt *Första och andra kammarens »lika behörighet och myndighet»* (självvalt ämne, ins. i maskinskrift, 16 sid. + 9 sid. exkurs + 33 sid. noter) framfördes i det hela på ett tillfredsställande sätt. I sakligt hänseende försummar den förra väl mycket viktiga sidor av ämnet. I den senare lämnas en principutredning i ett ämne, som förf. tidigare berört i ett par tidningsartiklar. Av de begreppsdistinktioner, som i föredraget utvecklas, synes mig icke mycket av intresse vara att utvinna.

Melander har tidigare vid skilda tillfällen sökt professur i juridisk fakultet, dit inriktningen av hans författarskap närmast hänvisar honom. Han har vid dessa tillfällen icke av någon sakkunnig erhållit kompetensförklaring. Hans förutsättningar för en professur i statskunskap äro icke större. Under de 20 år hans författarskap omfattar har han tagit upp åtskilliga arbeten, men intet av dem, om man undantar en del smärre saker, har fullbordats. Han har därunder otvivelaktigt förvärvat ganska vidsträckta insikter, och det skall erkännas, att han riktat forskningen med strödda bidrag av värde. Det kan dock icke om något av hans arbeten sägas, att det vittnar om ett högre mått av vetenskaplig begåvning. Jag kan icke finna, att Melander styrkt sin kompetens till det sökta ämbetet.

Docent *Georg Andrén* har inom utländsk statskunskap huvudsakligen behandlat dels den tidigare tyska riksförfattningen, dels den engelska parlamentarismen under olika skeden. Han har vidare, i nära anknytning till sina tyska författningsstudier, författat en del

arbeten, som närmast kunna hänföras till den allmänna statslärans område. För forskningar i nu berörda ämnen har han företagit studieresor till Tyskland och England. Inom svensk statskunskap är hans författarskap icke synnerligen betydande.

Andréns första större arbete, gradualavhandlingen om *Federalismen i den tyska riksorganisationen 1871—1914, dess tillkomst och karaktär,* har jag tidigare yttrat mig om i en utförlig recension (Statsvet. tidskrift 1921), till vilken jag tillåter mig att här hänvisa. I en första huvudavdelning ger förf. en instruktiv och grundlig framställning av riksförfattningens historiska tillkomst med hänsyn till det federativa organets, förbundsrådets, utformning och byggnad. Tyngdpunkten ligger dock på den senare avdelningen, där en ingående »verklighetsanalys», för att använda förf:s eget uttryck, lämnas av förbundsrådets organisation, arbetssätt och ställning i statslivet. Arbetet vilar på vidsträckta litteraturstudier och noggrann genomforskning av ett omfattande källmaterial, som förf. visar sig förträffligt behärska. Reda och klarhet utmärka i allmänhet problemställningen. De grundläggande begreppen federalism, unitarism och partikularism kunde dock ha givits både en skarpare precision och fylligare analys. Vissa svagheter, om också icke alltför anmärkningsvärda, finnas också i kompositionen. Man har anledning att ställa sig något kritisk till förf:s visserligen självständigt motiverade, men i det stora hela tämligen reservationslösa anslutning till den äldre, traditionellt tyska uppfattningen av Bismarcks författningsverk, varigenom hans omdömen en och annan gång blivit väl ensidigt färgade. Dessa anmärkningar äro dock icke ägnade att i väsentlig mån förtaga värdet av detta solida, i det hela såväl ifråga om metod som resultat synnerligen förtjänstfulla arbete. Det är enligt min mening alltjämt den tyngst vägande produkten av Andréns författarskap.

Rörande den tidigare tyska riksförfattningen har Andrén ytterligare publicerat ett par smärre sakrika uppsatser, dels *Främmande grundlagar. Några anmärkningar,* egentligen en anmälan av första delen av den av Reuterskiöld-Rinander under denna titel utgivna grundlagseditionen, dels kapitlet *Tyska riket* i en redogörelse för utrikespolitiska ärendens handläggning i olika länder, ingående i en kommittéutredning 1919.

I nära samband med förf:s forskningar över den tyska riksförfattningen stå hans teoretiska studier över tysk statsvetenskap. Frukten härav föreligger framför allt i den stora avhandlingen *Huvudströmningar i tysk statsvetenskap.* Den har en övervägande metodologisk historiografisk läggning, vilket icke utesluter, att förf. här och var får anledning att gå in på de behandlade auktorernas statsåskådning. Med klar blick för det genetiska sammanhanget i den tyska statsvetenskapens utveckling under 1800-talet belyser förf. först dess förutsättningar i Hegels statsfilosofi, Rankes historieuppfattning och den historiska rättsskolans insatser, ävensom i äldre läror om rättsstaten. Huvudparten av framställningen är därför

ägnad den nya epok, som inledes med Tyska rikets grundläggning, och förf. skildrar därunder tre olika statsvetenskapliga huvudriktningar, en rättsdogmatisk, en historisk-realistisk och en politisk, vilka riktningars viktigaste företrädare monografiskt behandlas. Som avslutning följer en intressant sammanställning av författningsrätt och författningsliv under denna epok. Intresset knyter sig väsentligen till karakteristiken av de nämnda tre huvudriktningarna och den gränsskillnad förf. söker uppdraga mellan dem. Tydligast avgränsad framträder rättsdogmatiken, varemot den verkliga innebörden av de realistiska och politiska strömningarna icke framstår fullt klar. Härtill bidrar förf:s föga preciserade användning av de karakteriserande bestämningarna historisk, empirisk, realistisk och politisk, om vilkas inneboende mening man icke sällan svävar i ovisshet. Det skulle utan tvivel verkat klargörande, om förf. i någon mån ställt här ifrågavarande tyska strömningar i relation till den realistiska metod, som uppbär angloamerikansk statsvetenskap. Det ligger i sakens natur, att ett arbete som detta icke alltigenom kan vila på självständig grund, och förf. har haft god hjälp och ledning i äldre både allmänt sammanfattande verk och monografiska framställningar av skilda slag. Arbetets hela planläggning och de ofta träffande karakteristiker förf. ger av de skilda statsrättslärarna — som sådana skulle jag särskilt vilja framhäva framställningen både över Laband och Gierke — utgår emellertid från omfattande och grundliga förstahandsforskningar. Den intima kännedom om metodologiska problem och tankeriktningar i kejsartidens statsvetenskap, varom arbetet ger fullgoda vittnesbörd, gör det till ett mycket respektingivande lärdomsprov.

Med utgångspunkt från sina studier i tysk statsvetenskap har Andrén ytterligare upptagit en del teoretiska specialfrågor till behandling. En uppsats om *Suveränitetsbegreppet* (i maskinskrift, 20 sid.) förtjänar nämnas på grund av den klara och sammanträngda utredning den ger av detta redan i den stora avhandlingen diskuterade spörsmål. I en mindre avhandling, *Till belysning av några statsvetenskapliga principfrågor* (i maskinskrift, 68 sid.), söker förf. närmare bestämma »politikens» vetenskapliga särkaraktär, varvid han särskilt uppehåller sig vid dess ställning dels till historien, dels till statsrätten. I det förra avseendet synas mig de gjorda distinktionerna föga klara, i det senare däremot mera lyckade. Framställningen över denna senare fråga har sedermera delvis utbrutits och tryckts som uppsats under titeln »Tvenne huvudriktningar i modern statsvetenskap». — I detta samband må även nämnas den populärt hållna, överskådliga artikeln *Rättsfilosofien* (i vetenskaplig forskning 1920) samt den metodiskt instruktiva uppsatsen *Memoarkritikens psykologiska problem.*

Den engelska parlamentarismen och därmed sammanhängande ämnen har Andrén behandlat i flera både små och stora skrifter. Den första av dessa torde vara avhandlingsfragmentet *Den engelska parlamentarismens reception i de brittiska kolonierna* (i maskin-

skrift, 38 sid.). Detta fragment, vari framställningen ej når fram till det egentliga ämnet, innehåller, förutom en tämligen rapsodiskt hållen resonerande inledning, till huvudsaklig del en på litteraturstudier byggd översikt av äldre engelsk parlamentarism fram till 1700-talets mitt. Ett populärvetenskapligt *Bidrag till Bonniers världshistoria* (i maskinskrift, 57 sid.), berörande 1800-talets senare hälft, utvisar studier om denna tids engelska parlamentarism, vilket även gäller den på studier i drottning Victorias brev grundade, intresseväckande uppsatsen *Drottning Victoria och Englands författning.* — Parlamentarismens problem, ehuru i helt annan inställning än i de nu berörda arbetena, behandlas även i den aktuella studien *Marxism och parlamentarism.*

Det viktigaste resultatet av Andréns forskningar över engelsk parlamentarism föreligger emellertid i det voluminösa arbetet *Parlamentarism och partier i England under minoritetsregeringarnas tid 1846—1852* (i korrektur, sedermera tryckt, 709 sid.). Det är ett gott, hittills föga använt uppslag att specialbehandla en viss begränsad epok i den engelska parlamentarismens utveckling för att därigenom komma fram till en verkligt inträngande uppfattning om dess sätt att fungera, och det är en intressant, i olika avseenden mycket belysande brytningstid, som valts för ändamålet. Utförandet är dock icke lika gott som själva uppslaget. Förf. skildrar de tre ministärerna Peel (under dess sista år), Russel och Derby, varvid han dels undersöker ministärernas inre förhållanden och relationer till monarkien, dels deras ställning till parlamentet, en disposition, som naturligt framgår av ämnet. Källmaterialet utgöres väsentligen av den rikt flödande Life- and Letterslitteraturen och parlamentsförhandlingarna, som ytterst noggrant genomplöjts. Frågar man sig — vilket man ovillkorligen gör — hur det varit möjligt att skriva en så väldig volym över ett så jämförelsevis begränsat ämne, så ligger svaret i de minutiöst utförliga referat av källorna, som fylla större delen av boken. År för år återgivas sida efter sida i form av referat eller citat efter Hansard de parlamentariska debattinläggen i de förekommande större eller mindre frågorna, och på liknande sätt utnyttjas delvis det biografiska materialet. Man har svårt att inför denna ofta krönikeartat referatmässiga framställningsmetod, som i sådan skrymmande utsträckning ingalunda motiveras av ämnets natur, tillbakahålla en anmärkning, att produktion icke är detsamma som reproduktion. I stora delar synes mig arbetet väsentligen ha karaktären av materialsamling, och dess brist på koncentration och genomarbetning gör sig starkt märkbar. Därtill kommer att trots utförligheten en viktig sida av ämnet, nämligen partiväsendet, betänkligt försummats. Någon verkligt utredande undersökning härav, d. v. s. av själva det splittrade underlaget för denna tids minoritetsparlamentarism, förekommer icke, till men för den fulla förståelsen av denna parlamentarisms förutsättningar och egenart. Den problemdiskussion, som man väntar finna i ett arbete av detta slag och som skulle utgöra dess bärande

element, är alltför sparsam för att motsvara berättigade krav i detta avseende. En förtjänstfullt skriven »conclusion» på engelska finnes visserligen som slutkapitel (17 sid.), men den är inskränkt till själva minoritetsproblemet och synes mig icke gå tillräckligt på djupet. Det finns också på olika ställen i avhandlingen mindre sammanfattningar, men dessa äro mestadels innehållsresuméer, och man förvånar sig mången gång över att förf. försummar de analyserande reflexioner, som materialet direkt inbjuder till. Jag vill icke därmed påstå, att förf. icke sett de många intressanta och givande problem, hans ämne innesluter — åtskilliga antydningar och träffande anmärkningar visa motsatsen — men han underlåter i alltför hög grad att gripa dem och göra dem fruktbringande i en samlad behandling. De ganska allvarliga brister, som vidlåda detta arbete och som göra det statsvetenskapligt mindre givande än det kunnat bliva, få emellertid icke undanskymma de förtjänster, som det även inrymmer. Hit äro framför allt att räkna den utomordentliga grundlighet och forskarflit, som av arbetet skapat en säker fyndgruva för alla forskare över engelsk parlamentarism vid 1800-talets mitt. Om det också i de stora linjerna icke ger så mycket nytt, ökar det vår detaljkunskap högst väsentligt. Den brist på genomarbetning, som ovan anmärkts, gör sig icke, i varje fall icke i samma grad, gällande i alla partier av avhandlingen. Som exempel på givande och väl genomförda framställningar vill jag, utom det intressanta inledningskapitlet, framhålla vissa delar av kapitlet om Peels ministär samt större delen av behandlingen av den russelska ministärens tillkomst samt inre ställning och förhållande till monarkien. Med de brister och förtjänster arbetet uppvisar, blir intrycket därav mycket blandat, och i jämförelse med de föregående stora arbetena betecknar det kvalitativt en nedgång i Andréns produktion.

I svensk statskunskap har förf., om man bortser från en del, mer eller mindre, politiskt accentuerade artiklar, som visa hans intresse för och studier i olika frågor, egentligen att uppvisa endast ett arbete i tryck, den populärt översiktliga, förträffligt skrivna uppsatsen *Statsskicket* (i Sverige i våra dagar). Ett par smärre undersökningar av gammalt datum, *Talmannens propositionsvägran i A. K. den 31 mars 1900* och *Talmannens propositionsvägran i A. K. den 4 maj 1912* (i maskinskrift, tillsammans 26 sid.) visa skicklighet i behandlingen av grundlagsproblem. Slutligen föreligger en avhandling, *Författningsreformen 1918 och dess förhistoria. Några studier i den kommunala rösträttens historia* (i maskinskrift, 176 sid.), där förf. upptagit ett betydelsefullt nutidsämne till behandling. Mot denna avhandling kunna dock i ännu högre grad riktas samma anmärkningar om bristande genomarbetning som mot det stora arbetet om engelsk parlamentarism. Förtjänsterna ligga i uppslaget och vissa enstaka partier, det mesta är föga genomarbetade referat, och man har svårt att avgöra, i vad mån arbetet skall fattas som färdigt. Närmast skulle det kunna jämföras med en ordinär svensk

kommittéhistorik. I dess nu föreliggande skick synes det mig ha mer värde som kunskapsbevis än som vetenskaplig prestation i strängare mening.

Andrén har vidare författat ett stort antal recensioner (därav en och annan i maskinskrift), delvis synnerligen utförliga och innehållande värdefulla kritiska inlägg.

Provföreläsningen över »Nutida svensk parlamentarism» (förelagt ämne) stod såväl ifråga om form som innehåll på ett högt plan.

Andréns mycket omfattande produktion visar en forskare med mångsidiga intressen och ovanlig arbetsenergi, som ej ryggar tillbaka för stora uppgifter, med orientering huvudsakligast inom den utländska statskunskapens vidsträckta område samt statslära. Påfallande ringa är hans intresse för svensk statskunskap, inom vilket område han dock även dokumenterat beaktansvärda studier och kunskaper. Som av det föregående framgår, är hans författarskap ifråga om den vetenskapliga halten ganska ojämnt, och det måste räknas som en svaghet, att han företett en hel del av sin produktion i mer eller mindre färdigarbetade manuskript, av vilka flera numera uppnått ganska hög ålder. I det hela, med rättvist avseende fäst vid hans bästa arbeten, har man dock anledning att giva Andréns begåvning en hög värdesättning. Framträdande drag i hans författarpersonlighet äro en metodisk grundlighet, understödd av en utomordentlig beläsenhet, som sällan lämnar något av det vidkommande litteratur- och källmaterialet obeaktat, säkerhet i problemställningen samt stor förmåga att levandegöra ämnet. Rörande hans långa, väl vitsordade tjänstgöring som akademisk lärare hänvisar jag till meritförteckningen. Han har redan förut vid ansökan till professur i statskunskap 1923 av samtliga sakkunniga erhållit högt vitsordad kompetensförklaring. Jag har för min del endast att bekräfta, att Andrén väl styrkt sin kompetens till det nu sökta ämbetet.

Lektor *Helge Granfelts* produktion berör till övervägande delen Europas utrikespolitiska utveckling under det senaste halvseklet. Hit höra gradualavhandlingen om Trippelalliansen (nr XVIII i meritförteckningen) och dess partiella fortsättning (XXIV, i maskinskrift), ävensom en del andra skrifter, huvudsakligen behandlande allianspolitiken och därmed sammanhängande problem under nämnda tid (nr XV, XVII, XIX, XX, XXV). Denna del av hans produktion vittnar om hans allmänna historiska bildning och vetenskapliga skolning och kan såtillvida icke frånkännas en viss betydelse vid denna ansökan, men den faller icke inom statskunskapens utan inom den politiska historiens område (till en liten del inom den politiska geografiens, nr XV). Det kan visserligen i många fall vara svårt att draga upp en bestämd gränslinje mellan historia och statskunskap. I detta fall synes mig dock saken fullt klar. Diplomatisk historia, vilket ämne Granfelts här ifrågavarande skrifter väsentligen behandla, har mer än andra grenar av historien sin

hemortsrätt inom denna disciplin otvetydigt given. Att hänföra den till statskunskapen låter sig icke göra, för så vitt någon gränsskillnad mellan de båda disciplinerna över huvud skall upprätthållas, och det spelar härvidlag tydligen ingen roll vare sig från eller till, om de behandlade diplomatiska ämnena ligga närmare eller fjärmare vår egen tid. Med denna min uppfattning om arten av Granfelts nu berörda skrifter har jag ingen anledning att här upptaga dem till bedömande. Det må endast för fullständighetens skull tilläggas, att den rättsanalys av allianstraktaterna, som förf. i vissa skrifter givit (slutkapitlet i gradualavhandlingen och i den maskinskrivna uppsatsen »Om skulden till världskriget ur folkrättslig synpunkt»), icke synes mig i nämnvärd mån öka dessa skrifters värde som specimina i statskunskap.

Av Granfelts övriga produktion äro tvenne mer eller mindre direkt till statskunskapen hörande arbeten av populärvetenskaplig art. Det ena är en skrift om *Kyrkans skiljande från staten. Dess innebörd och konsekvenser,* som visar, att förf. bedrivit studier över denna fråga. Det andra är en översiktligt hållen bok om *Nationernas förbund. Vad det är och vad det uträttat.* Den ger en klar och översiktlig framställning av förbundets organisation och verksamhet samt vittnar om förf:s förtrogenhet med dithörande litteratur.

Granfelts för denna ansökan betydelsefullaste arbeten äro dels en större uppsats, *Om frihetsproblemet i 1809 års författning,* dels den ännu icke slutförda avhandlingen *Om konungens makt och riksdagens kontroll över utrikespolitiken i Sverige 1809—1909* (i maskinskrift, 180 kvartsid., sedermera till större delen tryckt). Det förra, som innehåller mera än vad som omedelbart framgår av titeln, utgör ett försök att från idéhistoriska synpunkter giva en analys av författningens allmänna karaktär och byggnad. Försöket kan knappast kallas lyckat. Det skall erkännas, att arbetet vittnar om studier och till en viss grad bedrivna källforskningar samt om stort intresse för uppgiften. Men det brister ifråga om vetenskaplig kritik. Förf:s iver att spåra abstrakta idéinflytelser i 1809 års grundlagsstiftning uppbäres icke av erforderlig urskillningsförmåga, och han behärskar endast ofullständigt såväl de statsfilosofiska läror, från vilka han utgår vid författningsverkets bedömande, som de historiska förutsättningarna för dettas tillkomst och gestaltning. Resultatet är därför i det hela föga tillfredsställande. Vissa uppslag förtjäna dock beaktande, exempelvis framställningen om konstitutionsutskottet, men här som annars hade större grundlighet i undersökningen varit önskvärd. — Samma slags anmärkningar som ifråga om förf:s 1809-årsstudie har man anledning rikta mot avhandlingen »Om konungens makt och riksdagens kontroll över utrikespolitiken». Ämnet är betydelsefullt och väl förtjänt av en specialbehandling. Denna har att uppvisa vissa förtjänster i de partier, som röra den faktiska utvecklingen av de utrikespolitiska ärendenas handläggning. Bristerna framträda framför allt vid behandlingen av de många och svårlösta grundlagsspörsmål, som förf. ställes inför.

Den lösning han ger av dessa är icke sällan väl lättvindig samt av tvivelaktig riktighet, och man har svårt att värja sig för intrycket, att han icke är synnerligen rustad för uppgifter av detta slag.

Provföreläsningarna voro i formellt avseende någorlunda tillfredsställande. Föreläsningen över det självvalda ämnet, »Striden om permanent lagutskott 1840—45», meddelade en del nya bidrag av intresse, grundade på studier i riksdagshandlingarna från denna tid. Den andra föreläsningen, om »Folksuveränitet och Nationernas förbund», var sakligt betydligt svagare.

Granfelts inom statskunskapen fallande produktion är så pass ringa, att man även, under förutsättning att den varit av mycket framstående beskaffenhet, skulle stannat i tvekan, om den räckt till för en kompetensförklaring. Av de anmärkningar jag haft anledning rikta mot densamma torde vara tydligt, att han enligt min mening icke styrkt sin skicklighet till det sökta ämbetet.

Rörade docenten *Herbert Tingsten* avgav jag föregående år vid hans ansökan om professur i statskunskap vid Lunds universitet följande yttrande.

»Docent Tingsten har inom den utländska statskunskapens område företrädesvis sysslat med frågor rörande folkomröstningsinstitutet och den konstitutionella fullmaktslagstiftningen; inom svensk statskunskap har han huvudsakligen behandlat vissa sidor av konstitutionsutskottets verksamhet. För de förra uppgifterna har han haft tillfälle samla material under vidsträckta utrikes resor; för den senare har han förvärvat speciella förutsättningar genom anställning som konstitutionsutskottets sekreterare under sex år.

Tingstens till omfång och innehåll mest betydande arbete är gradualavhandlingen, *Folkomröstningsinstitutet i Nordamerikas Förenta stater* (Folkomröstningskommitténs utredningar IV). Så vitt jag känner, är han den förste, som givit en mera omfattande, systematiskt utarbetad framställning av de amerikanska folkomröstningsformerna i deras totalitet, varvid dessa formers såväl historiska utveckling och nuvarande statsrättsliga byggnad som praktiskt politiska tillämpning upptagits till ingående behandling. Systematiken lämnar i vissa avseenden fog för anmärkningar, vilket särskilt gäller den statsrättsliga avdelningen, och man kunde önska, att de resonerande partierna, speciellt sammanfattningen av folkomröstningsinstitutets praktiska betydelse, varit fylligare. I det hela har dock författaren skilt sig från den icke minst för en ung forskare mycket krävande uppgiften på ett förträffligt sätt. Det ytterst rika materialet bemästrar han skickligt, och han meddelar nya viktiga forskningsresultat både rörande den historiska utvecklingen och framför allt politisk praxis, ifråga om vilket parti framställningen alltigenom grundar sig på egen förstahandsforskning. Det förtjänar framhävas, att författaren hela tiden ser folkomröstningsfrågan i dess sammanhang med de politiska och konstitutionella förhållandena i allmänhet, varigenom ämnet erhåller rik och allsidig belys-

ning. Avhandlingen, som utgör ett synnerligen förtjänstfullt bidrag till vår statsvetenskapliga litteratur, visar god förtrogenhet med amerikanskt statsliv över huvud.

Folkomröstningsinstitutet har Tingsten ytterligare behandlat i ett antal smärre monografier för olika europeiska stater (ingående i Folkomröstningskommitténs utredningar V: *Folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta Staterna)* samt i den likaledes för nämnda kommittés räkning särskilt för sig publicerade skriften *Olika metoder för »objektiv upplysning» vid folkomröstningar i Schweiz och Nordamerikas Förenta stater.* Dessa delvis på nytt källmaterial stödda skrifter lämna ytterligare bevis för sin författares ingående kännedom om hithörande problem. I detta samband kan också nämnas den lilla, en svensk referendumfråga berörande uppsatsen, *Är den konsultativa folkomröstningen grundlagsstridig?* beaktansvärd såsom det första vetenskapliga inlägget i detta hos oss på sin tid mycket omstridda ämne. Det resultat författaren kommer till är enligt min mening i själva principfrågan riktigt.

Tingstens intresse för och kunskaper i amerikanska författningsförhållanden ha tagit sig uttryck i en del mindre undersökningar: *Ett aktuellt författningsproblem i Förenta staterna; Due-processklausulen i det fjortonde tillägget till Förenta staternas författning* (provföreläsning över självvalt ämne, sedermera tryckt); *Ett utslag av Förenta staternas högsta domstol angående presidentens befogenhet att avskeda ämbetsmän.* De beröra alla den högaktuella frågan om domstolarnas rätt att pröva lagars grundlagsenlighet. Den första ger i all sin korthet en sakrik översikt av frågans allmänna läge, den andra en klar analys av den i detta sammanhang viktigaste författningsbestämmelsen samt dess tillämpning, den tredje redogör för ett av de intressantare domstolsutslagen på senare tid. I en serie tidningsartiklar över amerikansk politik har författaren visat prov på god politisk iakttagelseförmåga.

Den konstitutionella fullmaktslagstiftningen behandlar Tingsten i avhandlingen *Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism,* vilken kompletteras av en mindre uppsats, *Den konstitutionella fullmaktslagen i Belgien den 16 juli 1926.* För skildringen av här ifrågavarande märkliga tendenser i den moderna regeringsmaktens utveckling har författaren i avhandlingen utvalt följande fem länder: Tyskland, Frankrike, Österrike, Ungern och Tjeckoslovakien. Någon fullständighet i den komparativa framställningen har ej åsyftats, och meningen var ursprungligen, såsom i förordet anges, att publicera de olika studierna såsom fristående uppsatser. En viss godtycklighet vilar onekligen över urvalet av stater, och den behandling, som ägnas dem, är ytterst ojämn. Beträffande Tyskland och Frankrike ha företagits ingående undersökningar, vilka genom den precision, varmed problemen ställas och utredas, och den klara distinktionen av de avhandlade företeelsernas rättsliga och politiska innebörd väl kunna kallas mönstergilla. Även beträffande Österrike är behandlingen upplysande, medan den

ifråga om Ungern och Tjeckoslovakien inskränkts till några tämligen magra meddelanden, som föga säga vare sig om de här existerande fullmaktslagarnas ställning till författningen eller deras politiska betydelse. Möjligen är anledningen härtill att söka i bristande material, men i så fall kan lämpligheten av att över huvud alls medtaga dessa sistnämnda studier ifrågasättas. I ett avslutningskapitel har författaren klart och knappt sammanfattat det väsentliga av de synpunkter, som giva sig vid studiet av detta ämne. Man skulle dock här önskat mera både djup och bredd, eventuellt med stöd av föreliggande material från andra länder. Trots de anmärkningar, som sålunda i vissa avseenden kunna göras mot detta arbete, förtjänar det dock betecknas som en vägande vetenskaplig insats, självständigt tänkt och planlagt som det är och brytande mark på ett hittills föga bearbetat, synnerligen betydelsefullt område av det nutida statslivet.

I en bok kallad *Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande* har Tingsten sammanfört tre undersökningar i detta ämne, alla hänförande sig till senare praxis och behandlande olika sidor av denna. De två första ge ur materiell och formell synpunkt en utredning av objektet för utskottets granskningsverksamhet, den tredje behandlar den på de sista åren aktuella frågan om dechargeförfarandets reformering. Jag kan icke i allo biträda författarens mening, vilket särskilt gäller den första studien. De förtjäna emellertid alla stort erkännande genom den förening av skarpsinne och metodisk försiktighet, varmed författaren i regel bygger upp sina slutsatser, samt giva goda prov på hans skolning och intima kännedom om hithörande problem. — I svensk statskunskap har Tingsten ytterligare publicerat en omsorgsfullt gjord uppsats om *Öppen omröstning i den svenska riksdagen* samt i sin provföreläsning över förelagt ämne, *Ministerstyrelse i Sverige efter 1809* (inlämnad i maskinskrift), givit en innehållsrik exposé över detta ämne.

En del recensioner och andra smärre inlägg utvisa vidare författarens orientering i olika statsvetenskapliga spörsmål.

Docent Tingsten framstår som en rörlig forskarebegåvning, stadd i snabb utveckling och med utpräglat aktualitetsintresse. Hans arbetsfält är alltigenom det moderna statslivet, där han framgångsrikt upptagit en rad skilda spörsmål, politiska såväl som statsrättsliga, till behandling. Det kan anmärkas mot några av hans arbeten eller delar av dem, särskilt de syntetiskt hållna partierna, att de kunde varit mera genomarbetade, och det vill synas, som om han icke alltid gåve sig riktigt tid att göra det mesta möjliga av ämnet. Å andra sidan äger han träffsäker blick för det väsentliga i problemen, vilka framställas med logisk skärpa och klarhet. De aktningsbjudande forskningsresultat han redan vid så pass unga år åstadkommit äro talande vittnesbörd om hans vetenskapliga begåvning och arbetsförmåga samt inge rika framtidslöften. Rörande hans väl vitsordade akademiska tjänstgöring hänvisar jag till me-

ritförteckningen. Jag finner att Tingsten till fullo styrkt sin kompetens till det sökta ämbetet.»

Denna sin kompetens har Tingsten icke oväsentligt förstärkt genom en till denna ansökan ytterligare publicerad avhandling i svensk statskunskap, *Studier rörande ministerstyrelse*. Han lämnar här inledningsvis en klargörande utredning av det i svenskt språkbruk ytterst skiftande begreppet ministerstyrelse. I det följande behandlas frågan om ministerstyrelsens grundlagsenlighet samt dess former och utövning — i vidsträckt bemärkelse räknas med viss rätt hit även statsrådens beslutanderätt ifråga om beredning och verkställighet av regeringsärenden. Som avslutning följer en framställning av olika förslag om införande av ministerstyrelse efter 1809. Undersökningen visar i sin genomförda stringens ett säkert grepp om ett hittills i allmänhet tämligen vagt uppfattat och behandlat ämne, som väl behövde den upplysande monografiska utredning det nu fått. Avhandlingen är ett mönster av klar framställning och ett gott prov på sin förf:s mindre vanliga produktionsförmåga [1]. — Tingstens provföreläsning om »Den franska senaten» visade katedervana och god behärskning av ämnet. Jag har endast att ytterligare bekräfta, att han väl styrkt sin kompetens till det nu sökta ämbetet.

Uppgiften att träffa ett avgörande mellan docenterna Andrén och Tingsten synes mig ej lätt. Andréns produktion är visserligen kvantitativt Tingstens överlägsen, men kvalitativt uppvisar den större ojämnheter. Ifråga om forskaregenskaper framträder hos Andrén mera förmågan av inlevelse i ämnet i förening med vid utsikt över dess olika sidor, hos Tingsten mera skärpan och precisionen. Håller man sig till det bästa de åstadkommit, skulle jag vara böjd att i vetenskaplig begåvning likställa dessa var och en på sina specialområden framstående forskare. Utgår man från mångsidigheten i deras intressen, har man att till Andréns förmån anteckna hans betydande arbete inom statsläran, ett område som Tingsten icke alls bearbetat. Å andra sidan är dennes speciminering i svensk statskunskap vida starkare. Andrén är emellertid ingalunda obevandrad inom denna del av ämnet, och i det hela synes mig hans intressesfär mera omfattande. Han besitter också otvivelaktigt en vidsträcktare lärdom. Dessa i och för sig icke alltför tungt vägande skäl göra, att jag i förevarande konkurrensläge anser mig böra tillerkänna docenten Andrén något företräde.

Uppsala den 10 april 1929.

*Axel Brusewitz.*

---

[1] Som ytterligare bevis härpå — tillika som bekräftelse på vad jag ovan yttrat om de rika framtidslöften Tingstens författarskap inger — må utanför yttrandet omnämnas, att Tingsten efter specimenstidens utgång hunnit med att publicera ännu ett arbete, det i den populärvetenskapliga serien Natur och Kultur utgivna »Amerikansk demokrati. Grunddragen av Förenta staternas statsliv».

## II. Professor Otto Varenius' utlåtande.

Till Lärarerådet vid Göteborgs Högskola.

Till fullgörande av det mig lämnade uppdraget att såsom sakkunnig avgiva förberedande utlåtande över de sökande till professuren i statskunskap med statistik vid Göteborgs Högskola får jag efter tagen kännedom om ansökningshandlingarna vördsamt anföra följande.

Äldst av de sökande är *juris doktor, filosofie licentiat Gustaf Melander.* Upprepade gånger har jag i egenskap av sakkunnig haft att uttala mig över honom som sökande till professur, men innan jag upptager hans specimina till granskning, anser jag mig böra yttra några ord i en principfråga, som han själv väckt, och som är av en viss betydelse för bedömandet av såväl hans som några av hans medsökandes prestationer.

När Melander sökte professuren i statsrätt m. m. vid Stockholms Högskola, ingav han efter specimenstidens utgång en maskinskriven uppsats, vari han, under opposition mot tidigare yttranden av sakkunnige, bl. a. även av mig, plaiderade för maskinskrivna speciminas likvärdighet med trycktas. Den återfinnes nu som nr 16, bil. 34 på hans meritförteckning. Jag föranledes därav att upptaga det sålunda ånyo väckta spörsmålet till preliminär behandling från mera principiell synpunkt, och detta så mycket hellre, som bruket att inlämna maskinskrivna specimina på senare tid tagit en utsträckning, som både medför praktiska olägenheter och ökar svårigheterna vid bedömandet av de sökandes prestationer.

Melanders huvudargument för sin tes är, att manuskript bli genom användande av maskinskrift ungefär lika lättlästa, som om de vore tryckta. Detta är dock sanning med modifikation, beroende på, hur den maskinella avskriften genomförts. Jag har fått mottaga specimina, skrivna med maskin på tunnast möjliga papper, vilka, löst sammanhållna med små klämmare, voro synnerligen svårhanterliga och krångliga att komma till rätta med. Men jag vill genast tillägga, att mot Melanders ansökningshandlingar har jag från denna, från ordentlighetens synpunkt icke haft något att anmärka.

Det är emellertid icke här utan på helt annat håll, som frågans tyngdpunkt ligger. Genom publicering från trycket lägger en författare sitt verk under en mer eller mindre vidsträckt allmänhets

domvärjo, ikläder sig offentligt ansvar för dess innehåll, skiljer det på visst sätt ifrån sig. Vid användande av maskinskrift har han det däremot ännu kvar på manuskriptstadiet, behåller fortfarande herraväldet däröver, kan efter eget gottfinnande ändra, modifiera, ja helt undertrycka det. Inom min erfarenhet som sakkunnig ligga flera fall — och jag tänker härvid icke blott på Melander — då maskinskrivna specimina kommit igen från ett tidigare speciminationstillfälle till ett senare i samma ofullbordade skick, trots flera års mellanrum, och man måste ju räkna med möjligheten, att ett sådant specimen aldrig kommer utöver maskinskriftstadiet. Och så ännu en sak. Om maskinskrivna specimina betraktas som likvärdiga med tryckta, blir följden därav den, att *antingen* kommer den speciminant, som stödjer sig endast på fullt avslutade, från trycket utgivna eller tryckstadiet så nära stående arbeten, att de passerat det, innan de sakkunnige hunnit forma sina utlåtanden, i ett ogynnsammare läge än den, som använt sin genom det motsatta förfarandet vunna tid till att vidga sina specimina omfattning, *eller* drivas alla sökande att i större eller mindre utsträckning tillämpa den senare metoden, sannolikt till minskad båtnad för vetenskapen.

Av dessa skäl har jag alltid ansett mig endast i mycket begränsad utsträckning böra taga hänsyn till maskinskrivna specimina och ämnar så göra även denna gång.

När Melander senast sökte professur, lämnade jag i mitt utlåtande av $^4/_7$ 1927 en — delvis på egna tidigare utlåtanden byggd — sammanfattning av hans dittills företedda specimina. Då de av dessa, som då voro maskinskrivna, nu återkommit i samma skick, och då jag icke kan tillerkänna de invändningar mot min kritik, som han gjort i efterskriftsform, någon verklig beviskraft, saknar jag anledning att i något avseende frångå mitt senast över honom avgivna omdöme utan inskränker mig för denna del av hans speciminering till att åberopa detta numera i Statsvetenskaplig tidskrift tryckta utlåtande, varav ett särtryck bifogas, i vilket förstrukits det parti, som skall anses ingrediera även i detta utlåtande. Det börjar å s. 11 med orden »över en av de sökande» och slutar å s. 15 med orden »vetenskaplig hållning och ton».

Vad Melander sedan dess presterat, och som således utgör hans särskilt för denna professur avgivna specimen, begränsar sig — frånsett de båda provföreläsningarna — till en i maskinskrift inlämnad uppsats (52 ss text, 19 ss noter) om »Interpellationen, särskilt i svensk rättsutveckling», I. Den utmärkes av samma benägenhet för kritiska exkurser, som särskilt framträtt i hans senare produktion, om än kanske ingenstädes i så hög grad som i detta hans sista specimen. Han fyller sida efter sida med en minutiös polemik mot sina föregångare på området, och följden är den, att så gott som intet blivit till övers för en positiv utredning av ämnet. Något försök till en systematisk behandling av interpellationsinstitutet föreligger således icke här. Att ett så beskaffat specimen

skulle kunna bliva utslagsgivande till förmån för kompetens, anser jag uteslutet.

Till samma resultat kommer jag med avseende å provföreläsningarna. De voro svaga, särskilt den över det självvalda ämnet: »Första och andra kammarens lika behörighet och myndighet», vilken byggdes upp på en fullkomligt ohållbar tolkning av § 1 R. O. som huvudtes. Något bättre var föreläsningen över det förelagda ämnet: »Den Nordamerikanske presidentens statsrättsliga ställning», där föreläsaren hade stödet av en rikhaltig litteratur, som han dock icke på alla punkter visade sig fullt behärska. Hans uppgifter t. ex. om användningen av presidentens s. k. vetorätt torde sålunda icke alldeles överensstämma med verkligheten. Vidare kan anmärkas, att han från behandling uteslöt en så viktig del av ämnet som formen för presidentvalet. Någon större förmåga hos Melander av katedral framställning utvisade icke föreläsningarna. Så t. ex. var han vid föreläsningen över det självvalda ämnet helt bunden vid manuskriptet.

Mitt senast avgivna slutomdöme över Melander löd: Villigt må medgivas, att Melander har beläsenhet, kunskaper och en viss förmåga av analytisk forskning. Men när sedan ordningen kommer till syntesen, framträda svagheterna. Systematiken är bristfällig, den vetenskapliga objektiveringen likaså — särskilt i de senare arbetena —, och de resultat, som framläggas, äro i stort sett icke oomtvistliga eller av mer betydande värde.» Hans speciminering för den nu sökta professuren ger mig ingen anledning att frångå eller modifiera detta mitt uttalande, helst hans senaste specimen utgör ett ytterligare belägg på riktigheten av min kritik. Men på samma gång anser jag mig böra med några ord närmare angiva, vad jag avser med den lovordande delen av mitt omdöme. Då jag tillerkänt Melander »en viss förmåga av analytisk forskning», har jag därmed velat säga icke blott, att han har förmåga att uppsöka och taga reda på materialet för sitt ämne, utan även att han återger det med ordning och noggrannhet. M. a. o. man kan lita på de rena sakuppgifter han lämnar. Det är först, när han övergår till bearbetningen därav, som bristerna framträda.

Slutligen vill jag, då det är en professur i filosofisk fakultet, som Melander nu söker, framhålla, att såväl hans akademiska studier som hans författarskap och verksamhet i övrigt närmast peka åt den juridiska fakultetens håll. Det är bra många år sedan han avlade sin filosofie licentiatexamen. Och hans inom juridisk fakultet förvärvade examensmeriter ha för denna professur endast sekundär betydelse. Utan att fästa någon större vikt vid denna synpunkt har jag dock ansett mig för fullständighetens skull böra taga upp den. I varje fall kan jag för min del icke komma till annat slut, än att juris doktor Melander icke heller denna gång styrkt kompetens till den av honom sökta professuren.

Över ännu en av de sökande har jag förut haft att som sakkunnig uttala mig, nämligen *docenten Georg Andrén*. Det var för sex

år sedan, när han speciminerade för den Skytteanska professuren i statskunskap vid Uppsala universitet. Han erhöll då av samtliga sakkunnige synnerligen vackra vitsord, sattes visserligen icke av någon i första rummet men förklarades av alla kompetent, av undertecknad med väsentligt avseende fästat på den utmärkta beskaffenheten av hans stora gradualavhandling om »federalismen i den tyska riksorganisationen 1871—1914». Det fördelaktiga omdöme jag då avgav om denna hans avhandling vidhåller jag nu till alla delar, och detta så mycket hellre, som Andrén sedan dess av trycket utgivit ett vid det förstnämnda tillfället allenast i manuskript föreliggande arbete: »Huvudströmningar i tysk statsvetenskap», som handgripligen styrker, att han kunnat stödja sitt positivrättsliga arbete om 1871 års tyska riksförfattning på djupgående studier i de politiska idéernas utveckling hos den tyska vetenskapen under adertonhundratalet och vid tiden närmast efter sekelskiftet. De båda arbetena komplettera på ett utmärkt sätt varandra, och genom dem är förf. synnerligen väl dokumenterad som kännare inom denna viktiga gren av den utländska statskunskapen.

Med det nu anförda vill jag icke anses hava sagt, att Andréns senare arbete i fråga om originalitet och självständigt vunna resultat skulle kunna uthärda en jämförelse med det förra. Att så icke är och icke kan vara förhållandet, följer helt naturligt av skiljaktigheten i uppgifter. I »huvudströmningarna» har Andrén haft att klarlägga en utvecklingskedja, i vilken de olika riktningarnas företrädare bilda länkarna, och i stor utsträckning har han för sin redogörelse kunnat tillgodogöra sig undan för undan den enes kritik på den andre. Men hans skildring får sitt värde och sitt intresse genom den säkra blick för det väsentliga och för det inre sammanhanget, varom den överallt bär vittne. Genom denna sin avhandling har Andrén även styrkt sin förtrogenhet såväl med den allmänna statslärans huvudproblem som med den tyska statsvetenskap, som i sina glansdagar verkat befruktande icke minst på vårt lands vetenskap.

Ett annat huvudföremål för Andréns forskning är England. Här är han, om man räknar endast med från trycket utgivna skrifter, representerad framför allt av det c. 700 sidor starka arbetet »Parlamentarism och partier i England under minoritetsregeringarnas tid 1846—1852». Det första intrycket är en undran över disproportionen mellan den jämförelsevis korta tid, som skildringen avser, å ena sidan, arbetets omfång å den andra. Förklaringen torde vara den, att verket ytterst grundar sig på föreläsningar, som samtidigt skulle tillgodogöras för vetenskaplig speciminering. Av detta dubbla syfte bär arbetet med sin utförlighet, sin rikedom på citat och referat, sitt återupptagande från olika synpunkter av samma spörsmål en omisskännlig prägel. Men när man väl tagit närmare kännedom om detsamma, är det ett helt annat intryck, som dominerar. Andrén har en förträfflig stil, som även i detta arbete gör sig gällande. Framställningen blir, trots sin bredd,

aldrig tröttande utan är städse intresseväckande och fylld av slående iakttagelser. Andréns undersökning är icke direkt inriktad på den statsrättsliga analysen utan har övervägande karaktären av en historisk redogörelse. Denna ger emellertid en fyllig och levande bild såväl av de handlande personerna och den politik de förfäkta som av den engelska parlamentarismens sätt att funktionera och vittnar sålunda även, ehuru medelbarligen, om Andréns förtrogenhet med den engelska författningens rättsliga struktur. Den rika belysning han ger åt detta säregna skede i Englands historia, då varken Tories eller Whigs hade majoritet i underhuset utan för sina regeringsmöjligheter voro beroende av vissa delvis ur dem utbrutna mellangrupper, har sitt särskilda intresse för svenska läsare genom den slående parallellism med nutida svenska politiska förhållanden, som det utvisar. Andrén är fullt medveten härom men har med flit undvikit den komparativa framställningens form. Analogierna äro emellertid så tydliga, att man på åtskilliga ställen nästan känner sig frestad att utbyta de engelska namnen mot svenska. Andrén skulle dock väsentligt ökat sin boks användbarhet, om han låtit förse den med ett realregister, på sätt i engelska arbeten av detta slag är brukligt. Den form som valts, en historik med litet varstans inströdda statsrättsliga reflexioner, gör behovet av ett sådant orienteringsmedel särskilt kännbart.

Andréns meritförteckning upptager emellertid bland specimina på England även en i Svensk tidskrift intagen mindre uppsats om Drottning Viktoria och Englands författning, i belysning av hennes brev 1862—85, och en i maskinskrift bifogad essay om den engelska parlamentarismens reception i de brittiska kolonierna. Till denna senare, som företeddes även vid Andréns speciminering år 1923, har jag likväl av ovan antydda skäl ansett mig icke böra taga någon vidare hänsyn. Det behövs icke heller. Andréns insikter i engelsk rätt äro oberoende härav tillräckligt styrkta genom det stora arbetet om minoritetsregeringarna av 1846—52.

Det huvudparti av ämnet, där Andrén är minst meriterad, är egendomligt nog den rent svenska statskunskapen. Bland hans av trycket utgivna specimina finnes på denna viktiga del av ämnesområdet — förutom åtskilliga recensioner och mindre uppsatser i tidskrifter och tidningar — endast den i samlingsverket »Sverige i våra dagar» intagna översikten av statsskicket. Den är väl avvägd och har samma stilistiska förtjänster, som utmärka Andréns författarskap överhuvud. Villigt må ock medgivas, att en sådan populär framställning av vårt statsskick förutsätter grundliga insikter däri hos författaren, men som något mer vägande specimen kan den dock icke anses. För att finna ett sådant på denna del av ämnet får man gå till Andréns i maskinskrift ingivna specimina. Där finner man — vid sidan av några mindre, delvis redan 1923 föreliggande uppsatser — framför allt den rätt omfattande undersökningen av »författningsreformen 1918 och dess förhistoria».

Även denna skrift vilar på förut hållna föreläsningar, men här har förf. icke haft samma tillfälle till den sista avslipning, som kunnat motivera dess överlämnande till trycket. Särskilt bär avslutningen prägeln av något ofärdigt över sig och saknar vederbörlig avrundning. Men även i detta skick vittnar arbetet om Andréns förtrogenhet med ämnet samt om hans sedvanliga förmåga av översikt och säkra blick för det väsentliga.

Den provföreläsning, Andrén höll, gällde förelagt ämne och behandlade »Nutida svensk parlamentarism», rörde sig sålunda delvis på samma område som hans närmast här ovan behandlade specimen. Betraktad som rent katedral prestation, stod den synnerligen högt; den framfördes utan något som helst stöd av manuskript, men på samma gång flytande och med full behärskning av ämnet. Även från innehållssynpunkt sedd var framställningen god. Det enda jag för min del skulle vilja anmärka är, att föreläsaren kanske bort mera gå in på den betydelse, utvecklingen av de partipolitiska organisationerna inom valmanskåren haft såsom underlag för partibildningen i riksdagen.

Med stöd av det nu anförda uttalar jag som min mening, att docenten Andrén genom denna sin mångsidiga och värdefulla speciminering styrkt fullgod kompetens till den av honom sökta professuren.

*Lektor Helge Granfelt* är ny som sökande till professur. Det är denna omständighet ävensom beskaffenheten av hans författarskap, som föranlett mig att genom en mera utförd och detaljerad granskning av hans specimina motivera det resultat, vartill jag kommit med avseende å honom.

Av Granfelts från trycket utgivna arbeten är gradualavhandlingen »Das Dreibundsystem 1879—1916», »Band I: vom Zweibund bis zum Sturze Bismarcks» det ojämförligt mest vägande. Det vilar på ett vidlyftigt, från olika håll insamlat material och vittnar om ett betydande därpå nedlagt arbete, till vilket förf. även förberett sig genom upprepade utländska forskningsresor. Betraktat som specimen i diplomatisk historia, måste det också tillerkännas ett ganska högt värde. Granfelt visar sig väl förtrogen med de intressemotsättningar, som bestämde de europeiska makternas utrikespolitik under det skede han behandlar, och den skildring, han lämnar av den stora diplomatiska kraftmätningen, dess gång, mål och medel, är objektivt hållen, lugn och vederhäftig. De forskningsresultat han framlägger torde ock böra erkännas vara i sina huvuddrag välgrundade.

Men vid sidan av dessa förtjänster innehåller avhandlingen vissa svagheter. En sådan härflyter ur förf:ns väl ofta återkommande benägenhet att fylla texten med avtryck ur aktmaterialet i stället för att lämna en egen, huvudpunkterna framhävande bearbetning därav. En annan är hans bristande noggrannhet i detaljen. Så t. ex. har han på s. 44 vid behandlingen av påvens folkrättsliga ställning en uppgift om Kyrkostaten och dess omfatt-

ning vid olika tider, som hade kunnat rättas med tillhjälp av vanliga handböcker. Året 1866 har icke haft den betydelse för kyrkostatens territoriella gestaltning, som förf. tilldelar det; även om årtalet 1866 skulle kunna förklaras som tryckfel för 1860, blir icke framställningen därigenom riktig. Det område, över vilket påven härskade, när Viktor Emanuels trupper 1870 tågade mot Rom, var nämligen icke begränsat till »staden Rom» utan omfattade en icke obetydlig landsträcka utmed det Tyrrhenska havet både norr och söder om Rom, det s. k. patrimonium Petri. S. 118 finner man, vid förf:ns behandling av den bulgariska tronkandidaturfrågan, om furst Alexander av Battenberg den besynnerliga uppgiften, att han var »rysk tronföljare». Stället är naturligtvis korrupt och att tillskriva, icke okunnighet hos förf., utan ett egendomligt förbiseende vid korrekturläsningen. På s. 245 finnes nämligen samme man betecknad som »Neffe des Zaren» (Alexander II) och s. 249 som kusin (»Vetter») till den nye zaren Alexander III. Fullt riktig är endast den sista uppgiften. Alexander av Battenberg var nämligen brorson (»Neffe») icke till Alexander II utan till dennes gemål, Maria av Hessen-Darmstadt och följaktligen kusin till deras son Alexander III. Då förf., i full överensstämmelse med verkligheten, tillmäter dessa släktskapsförhållanden avsevärd politisk betydelse, borde han sökt få sina uppgifter korrekta. Alldeles detsamma gäller hans påstående ss. 74 och 77, att zar Alexander II skulle varit kusin till kejsar Wilhelm I. Han var nämligen dennes systerson. Listan på sådana inadvertenser i arbetet skulle kunna väsentligt ökas, men det anförda må vara nog. Den vetenskapliga undersökningens gång och värdet av de vunna resultaten påverkas visserligen icke av dylika misstag hos förf., men däremot äro de nog så karakteristiska för den grad av akribi, han nedlagt på utformningen av detaljerna i sin framställning.

Större vikt skulle jag därför vilja lägga vid vissa egendomligheter i avgränsningen av ämnet. Det är visserligen fullkomligt riktigt, när förf. inledningsvis söker klarlägga de historiska förutsättningarna för det allianssystem, vars tillblivelse han vill skildra, men icke behöver man för detta syftes vinnande gå tillbaka ända till tidpunkten för det gamla romerska rikets fall. De därav föranledda mellanfolkliga förhållandena, påvens ställning som internationell maktfaktor under medeltiden, tyskars och italienares då pågående kamp mot slaver och angränsande hedniska folk stå i väl avlägset samband med den av Bismarck skapade trippelalliansen för att kunna motivera de f. ö. delvis rätt oklara utläggningar härom, som förf. har s. 9 ff. Ungefär detsamma gäller hans upptagande av judefrågan. Åtminstone kan man icke i förf:ns behandling härav (ss. 26, 27) finna något verkligt kausalsammanhang påvisat mellan detta problem och den politiska kraftmätning, varur trippelalliansen framgick. Här som annorstädes i avhandlingen exemplifieras förf:ns benägenhet att upptaga historiska och sociala företeelser till en belysning, som visserligen vittnar om

beläsenhet och vittfamnande intresse men ock om bristande förmåga att sammansmälta det sålunda upptagna med undersökningens kärnparti till ett organiskt helt.

Icke minst äger detta sin tillämplighet på det folkrättsliga inslaget i avhandlingen. Undertiteln »eine historisch-völkerrechtliche Studie» gör den knappast skäl för, ty de bidrag till en vetenskaplig bearbetning av *folkrätten,* som den lämnar, äro icke många. Jämförelsevis bäst är redogörelsen (s. 6 ff.) för skillnaden mellan allianser och ententer, ehuru visserligen icke allt, som här anföres, har nyhetskaraktär. Vad som f. ö. presteras, är endast en skildring av det utrikespolitiska innehållet i en serie diplomatiska förhandlingar, förda i folkrättens vanliga former. Den må vara värderik som sådan, men bearbetning av folkrätt är den icke. Och avslutningskapitlet, som av rubrikerna att döma skulle ha specifikt folkrättslig karaktär, innehåller föga mer än en folkrättslig kasuistik, anslutande sig till den föregående historiken som — i stort sett — en rekapitulerande sammanfattning därav. Den underavdelning, som åsatts rubriken »die staatsrechtliche Seite», utvisar icke heller någon klarare uppfattning av den detta parti av folkrätten behärskande skillnaden mellan å ena sidan fördragets folkrättsliga natur och giltighet som sådant, å den andra villkoren för dess genomförande inom den egna staten. Och mot termen »staatsrechtlicher Vertrag» (å s. 366 f.) måste en bestämd gensaga göras. Den är vilseledande, trots att förf. kan stödja sig på ett Bismarckcitat. Han har varken gjort klart för sig fördragets rättsliga struktur eller vad Bismarck menat med sin korta term, nämligen ett (folkrättsligt) fördrag, som fått representationens samtycke, givet i av statsrätten bestämda former.

Sitt egentliga värde har således det Granfeltska arbetet i den rent diplomatiska framställningen. Då uppstår frågan, huruvida och i vad mån ett så beskaffat specimen kan anses utgöra en merit till en professur i statskunskap. Själv har jag en gång förut haft att som sakkunnig taga ställning till problemet, nämligen år 1915 vid återbesättandet av den Skytteanska professuren i Uppsala. Det gällde då professor Sam Clasons specimina, och det resultat, till vilket jag då kom, var, att historiska undersökningar *kunna* vara statsvetenskapligt meriterande, och att det i sista hand avgörande är icke en kronologisk gränslinje, knuten till ett mer eller mindre godtyckligt valt årtal, utan ämnets och undersökningens egen inre art. Jag ansåg mig sålunda kunna och böra tillgodoräkna Clason hans författnings- och förvaltningshistoriska undersökningar, även då de förlagts till äldre skeden, däremot icke hans arbeten om krisen under Gustaf IV Adolf eller om Sveriges ställning till de dansktyska förvecklingarna på 1860-talet, och jag yttrade avslutningsvis: »Hur värderika uppslag dessa arbeten än kunna anses innehålla, hur jämförelsevis nära där skildrade händelser än ligga vår tid, är dock själva undersökningen av rent historisk art; de vunna resultaten ha historisk men icke statsvetenskaplig betydelse». Jag har

ingen anledning att frångå min då uttalade uppfattning, och den tillämpning därav jag för min del måste göra på nu föreliggande fall torde vara klar.

Endast för fullständighetens skull vill jag tillägga, att Granfelt vid sidan av sitt diplomatiska huvudverk har några mindre samma ämne berörande tidskriftsuppsatser, av vilka särskilt den i Historisk tidskrift intagna om furst Bismarcks fall och utrikespolitiken synes mig förtjänstfull. I all sin korthet vittnar den om förf:ns förtrogenhet med tiden och framställningen har en hos Granfelt mindre vanlig pregnans. Slutligen har han i maskinskrift en liten torso till en fortsättning på sin gradualavhandling.

Återstår då att se till, vad av Granfelts övriga specimina kan anses falla inom den egentliga statskunskapens gebit. Dit anser jag mig kunna och böra räkna skriften Om Nationernas förbund, så mycket mer som även Sverige är medlem i detta. Här är förf. ostridigt inne på folkrätten, låt vara i den populariserande framställningens form. Den översikt, han här lämnar av förbundets organisation och verksamhetsresultat, är lättläst och rätt väl avpassad för sitt syfte att orientera en större allmänhet i ämnet. Av delvis folkrättslig natur är slutligen den lilla maskinskrivna uppsatsen om skulden till världskriget ur folkrättslig synpunkt. Något mer vägande bidrag till den invecklade frågans lösning torde den icke utgöra.

Vad Granfelt av trycket utgivit inom rent svensk statskunskap är mycket litet. Hans bok om Gustavsbergs barnhus och badort kan knappast betraktas som ett specimen i *stats*kunskap. Den är en historik över ett på enskild donation grundat och under en viss offentlig kontroll stående filantropiskt företag och vittnar om sin författares arbetsflit och intresse. Längre kan jag för min del icke sträcka dess betydelse för den nu sökta professuren. Därefter återstår endast den lilla populära ströskriften Om kyrkans skiljande från staten och en rätt konstruktiv uppsats om frihetsproblemet i 1809 års författning.

Vid sådant förhållande faller tydligen huvudvikten på Granfelts i maskinskrift inlämnade undersökning om konungens makt och riksdagens kontroll över utrikespolitiken i Sverige 1809—1909. Endast här har förf. i större utsträckning haft tillfälle att styrka sin förtrogenhet med svenskt statsskick och att pröva sina krafter på lösningen av en mera central uppgift inom svensk statskunskap.

Vid granskningen av de resultat, till vilka förf. kommit i detta sitt arbete bör emellertid ihågkommas, *dels* att det icke föreligger i slutgiltigt skick, *dels* att det tydligen utarbetats i en avlägsen landsortsstad fjärran från större bibliotek. Men även om billig hänsyn tages till dessa båda omständigheter, måste detta specimen ändock betecknas som förvånande svagt.

Först och främst är det fullt av sakfel även på synnerligen

elementära områden. Kap. I s. 31[1] finner man sålunda förf. sätta likhetstecken mellan 1720 och 1772 års regeringsformers bestämmelser om konungens rätt att i händelse av krig upptaga gärder och utskrivningar. En jämförelse mellan å ena sidan R.F. 1720 §§ 5 och 6, R.F. 1772 § 45 å den andra visar skillnaden. Och på enahanda sätt förhåller det sig med förf:ns uppgifter kap. III s. 15, att tullen var regale ända till 1809 års R.F. och först genom denna hänförts till bevillningar. R.F. 1720 § 5 upplyser om verkliga förhållandet. Genom R.F. 1772 § 45 blev emellertid stora sjötullen, efter att under frihetstiden ha tillhört ständerna, under den Gustavianska tiden åter regale.

Kap. II s. 13[1] säger förf. — på tal om vad norska grundlagen av 4/11 1814 innehöll om utrikespolitiken — följande: »ministeriella mål omnämndes ej alls, ej heller 'gesandter och konsuler' utan endast 'konsuler på utrikes orter' (§ 93)». Här tyckes förf. vara obekant med innehållet av § 22 N.G., i vilken återfinnas de av honom efterlysta orden 'gesandter och konsuler', men redan på följande sida omnämner han denna §, ävensom att den handlar »om utnämning av sändebud och konsuler». Ej heller detta är fullt riktigt. Konungens rätt att *utnämna* ämbetsmän behandlas ej här utan i § 21; i § 22 stadgas däremot hans rätt att utan föregående dom *avskeda* vissa ämbetsmän, bland dem gesandter och konsuler. Å samma sida 14 återkommer förf. — på tal om kompetensvillkoren för erhållande av ämbete — till det lagrum, från vilket han hämtat citatet »konsuler på utrikes orter (§ 93)», men nu förlägger han det till § 82 N.G. I verkligheten återfinnes det varken i § 93 eller i § 82 utan i § 92 N.G.

Vida viktigare än dessa inadvertenser är Granfelts misstag i fråga om de ministeriella målen. Här berör han en centralpunkt för denna del av den unionella rätten, och hans misstag här återverkar även på hans tolkning av § 5 R.A. För Granfelt står det klart, »att 'diplomatiske sager' (ministeriella mål)», sedan § 33 E.K. strukits, »icke längre omnämndes i N.G.». Han har således icke märkt, att Eidsvoldskonstitutionen i sin § 30 innehöll ett stadgande, som — efter Sveriges R.F. som förebild — undantog »diplomatiske og egentlige militaire commandosager» från behandling i statsråd, ej heller att denna § oförändrad intogs i N.G. som dess § 28. Strykningen av § 33 E.K. hade således en helt annan betydelse än den av Granfelt uppgivna, den nämligen att låta den enda § i E.K., som talade om en norsk utrikesminister och d:o departement, falla bort. Då vidare § 5 R.A., som innehöll reglerna för det s. k. sammansatta statsrådet, vid begränsningen av dettas kompetenssfär föreskrev icke blott, att de »ämnen», som där skulle »förehavas», skulle »angå bägge rikena», utan även — något som Granfelt förbigår, att de skulle vara av natur att enligt Sveriges

[1] Kap. I s. 31 = s. 36 tr. ed.; Kap. II s. 13 = s. 84 tr. ed.; jfr f. ö. nedan i utlåtandet avslutningen om Granfelt.

resp. Norges grundlagar höra under behandling i statsråd, och då under unionens tid båda rikenas grundlagar *undantogo ministeriella mål* från sådan behandling, är det tydligt, att ministeriella mål som allmän regel *icke* hörde under behandling jämlikt § 5 R.A.

Härav har ock blivit en följd, att hela den utredning av dessa frågor, som Granfelt, delvis under polemik mot prof. Reuterskiölds gradualavhandling, lämnar ss. 15 ff. (tr. ed. ss. 85 ff.), hänger fullständigt i luften. Han har intet grepp om eller öga för de olika spörsmål, som anknöto sig till såväl sammansättningen som kompetenssfären hos det i § 5 R.A. omförmälda statsrådet. När man erinrar sig den strid, som i början av 1880-talet uppstod kring S. A. Hedins motion om ministeriella måls förflyttning från ministeriell konselj till statsråd; vidare hurusom detta förslag tillbakavisades, emedan det statsråd, vari de skulle behandlats, i så fall skulle på grund av § 5 R.A. ha blivit ett unionellt; huru man i stället genom rent svensk grundlagsändring år 1885 reorganiserade såväl den ministeriella konseljen som handläggningen över huvud av ministeriella mål; och slutligen hurusom den av Hedin yrkade förflyttningen först 1909 efter unionens upplösning kunnat genomföras — ter det sig nog så egendomligt, att en person kunnat i ett vetenskapligt specimen skriva härom utan att visa sig äga kännedom ens om problemets elementer.

Liknande reflexioner framkallar Granfelts sätt att behandla § 4 R.A. I sin polemik mot Reuterskiöld åberopar han s. 20 (tr. ed. s. 89) detta lagrum och påstår, att där talas om »*vartdera rikets hela statsråd*» (kurs. av Granfelt), om »rikenas tillstånd» och om »bägge rikena». Däremot finnes icke, säger han, i R.A. något därtill i motsats stående uttryck, som betecknar enheten. I verkligheten är förhållandet följande. Intet av de tre uttryck, som Granfelt citerar ur § 4 R.A., finnes där; däremot finnes i R.A. ett uttryck, som betecknar enheten, och just i dess § 4. I dennas sista punkt stadgas nämligen konungens rätt att, efter att på i §:en föreskrivet sätt ha hört sina rådgivare, »fatta och utföra det beslut han anser för *staten* gagneligast». Däremot återfinnas alla de av Granfelt ur § 4 R.A. citerade uttrycken i § 21 av 1867 års aldrig antagna »*förslag* till föreningsakt mellan Sverige och Norge».

Icke bättre är Granfelts behandling s. 24 (tr. ed. s. 92) av § 43 R.F. Den betydelse för unionen, detta lagrum verkligen haft, och som klart framgår av den ändring däri, som vidtogs på 1844—45 års riksdag, förbigår han men tillägger det i stället en betydelse, som det icke hade. Man behöver blott kasta en blick på ordalydelsen i § 43 och därmed sammanhängande §§ i R.F. för att inse, hur förfelad Granfelts framställning är. Återigen är det hans misstag i fråga om de ministeriella målens undantagsställning i förhållande till statsrådet, som hämnar sig.

Ju mer man tränger in i detta parti av Granfelts undersökning, desto tydligare blir det för en, att hans litteraturkännedom är högst bristfällig, att han icke förstått att tillgodogöra sig den litteratur

han verkligen citerar och att han icke ens tillräckligt behärskar grundlagsmaterialet. Han påpekar som anmärkningsvärt, att Reuterskiöld i sin gradualavhandling visar sig intaga samma ståndpunkt som signaturen R. C. A. i uppsatsen om de ministeriella ärendena etc. Det allmänt bekanta faktum, att Reuterskiöld i detta sitt förstlingsarbete använde denna omkastning av sina initialer som signatur, har således undgått honom; en blick i en Uppsaliensisk universitetsmatrikel eller i Bygdéns anonymlexikon hade varit tillräcklig för en upplysning om verkliga förhållandet. Han skriver om sättet för riksaktens tillkomst utan att känna till Alins utredning därav i Historisk tidskrift 1887, åtminstone av hans framställning att döma; den blir också därefter. Han uttalar sig i fråga om den norske konungens sanktionsrätt vid grundlagsförslag på ett sätt, som visar, att han icke tagit kännedom om vare sig Aschehougs utredning av denna fråga eller den betydelse 1884 års prejudikat haft för densamma (se Aschehoug, Norges off. ret 2. opl. II, 345 ff.; Aschehoug, Den nordiske statsret, s. 482). Och därtill kommer, att han icke alls hade behövt yttra sig i dessa spörsmål, som helt ligga vid sidan av ämnet.

Granfelt inlåter sig även på frågan, huruvida likställigheten blivit antagen som generell princip för unionen eller icke, och besvarar den jakande, därmed intagande en för länge sedan inom den svenska vetenskapen övervunnen ståndpunkt. Här kan icke ifrågakomma att ingå på detta numera endast historiskt intresse ägande spörsmål i annan utsträckning, än som erfordras för att belysa arten av förf:ns bevisföring. Mot R. C. A., som fullkomligt riktigt hävdat, att likställigheten i unionsfördragen icke fastslagits som allmän regel utan erkänts endast för vissa särskilt angivna undantagsfall, invänder Granfelt s. 16 (tr. ed. s. 86) följande: »Häremot kan ställas första paragrafen i R.A., som uttryckligen fastslår:

'Konungarikena Sverige och Norge, av vilka vartdera förbliver ett fritt, odelbart och självständigt rike, skola vara oupplösligen förenade under en konung med inbördes jämlikhet och sidoordnad ställning, på sätt denna föreningsakt närmare bestämmer'». Punkt och slut på bevisföringen.

En var med riksakten icke närmare förtrogen läsare antager naturligtvis, att det, som av förf. återgives inom citationstecken, är § 1 R.A. i dess ordagranna lydelse. Första blick på detta lagrum visar, att så icke är förhållandet. Icke med ett ord talas där om *Sveriges* frihet, odelbarhet och självständighet, icke med ett ord om inbördes jämlikhet mellan rikena; det är endast *Norges* statsrättsliga ställning inom unionen, som denna § avser att i allmänna drag bestämma. Däremot befinnes den lagtext, Granfelt återgivit som § 1 R.A., ordagrant sammanfalla med § 1 av 1867 års ovan berörda förslag till föreningsakt. Någon ytterligare kommentar till en så beskaffad bevisföring torde icke vara erforderlig. Jag endast erinrar om, att i det arbete av min hand, som Granfelt upptager bland sina källor, »Nyare unionell litteratur och olika

unionella rättsåskådningar», finnes, s. 69 ff., hela denna fråga om likställigheten behandlad med hänsyn tagen även till § 1 R.A.

I kap. III behandlar förf. »sambandet mellan statsfördrag och riksdagens lagstiftnings- och bevillningsrätt». Jag inskränker mig till att konstatera, att hans framställning här visar samma oberördhet av den i den allmänna statsrätten så livligt debatterade frågan om relationen mellan villkoren för en traktats folkrättsliga giltighet och för dess statsrättsliga genomförande, som även utmärker slutkapitlet i hans gradualavhandling.

Vad som sedan återstår av detta Granfelts arbete utgöres — frånsett ett kortare statistiskt avsnitt med bifogade tabeller — av ett kapitel, betitlat »Konungens utrikespolitiska makt begränsad av riksdagens finansmakt». Det fylles till allra största delen av en redogörelse för skeppshandelsfrågan samt frågorna om förfoganderätten över besparingarna inom riksstatens huvudtitlar och om kabinettskassans skuld. Här framträder ännu tydligare än i gradualavhandlingen Granfelts bristande förmåga att avgränsa sitt ämne. Man skulle väntat att här få se utdraget så att säga det statsrättsliga facit av dessa frågor för det parti av vår konstitutionella rätt, som rubriken avser, men det lilla, som ges, har föga nyhetsvärde och undanskymmes av en bred historik över riksdagsgrälet och kraftmätningarna mellan riksdagsoppositionen och regeringen på Carl Johans tid, en historik som redan föreligger både fullständigare och bättre i de delar av det Bergman-Schinkelska verket, som författats av Hellstenius och Alin. Mot Granfelts behandling av frågan om förfoganderätten över besparingarna kan dessutom anmärkas, att han försummat att tillgodogöra sig Alins specialundersökning av 1894 i detta ämne (Vitterh.-ak:ns handl. 12, 3). Han hade haft åtskilligt att lära av den, särskilt från den statsrättsliga analysens synpunkt.

Slutligen kan anmärkas, att av de sju kapitel, som innehållsförteckningen upptager, saknas åtminstone i mitt exemplar kap. V—VII, det sistnämnda rubricerat »Den ministeriella konseljens successiva omorganisation». Som det nu är, saknas varje motivering till, att året 1909 satts som tidsgräns för undersökningen.

Granfelts föreläsning över förelagt ämne blev mindre tillfredsställande främst genom föreläsarens missuppfattning av uppgiften: »statssuveräniteten och nationernas förbund». Denna uppgift var att lämna en principutredning av den inverkan nationernas förbund genom sin överstatliga ställning utövar på sina medlemmars suveränitet. Vad som presterades blev i stället — frånsett några allmänna, föga givande anmärkningar mot den äldre uppfattningen av suveräniteten såsom oförenlig med nationernas förbund — en kasuistik över de olika fall, då nationernas förbund föranlett inskränkningar i den fria självstyrelsen inom vissa områden av större eller mindre omfattning. Även Ålandsfrågan upptogs till behandling, antagligen enligt förf:ns mening för fullständighetens skull, fastän det väl kan sättas i fråga, huruvida den alls hörde till ämnet.

Så som förf. tänkt sig detta, blev emellertid materialet så rikt, att föreläsaren hade svårt att hinna med det på timmen, och följden blev en forcerad uppläsning från papperet, något som ogynnsamt återverkade på föreläsningsprovet som sådant.

Mer tillfredsställande var föreläsningen över det självvalda ämnet: »Striden om permanent lagutskott 1840—45». Föreläsaren gav här en redig och klar, väl avvägd framställning, som utan att styrka någon anmärkningsvärdare katederförmåga dock motsvarade alla billiga anspråk på en föreläsning även då den gäller självvalt ämne.

Efter vad jag ovan anfört om sökandens båda huvudarbeten, torde det vara klart, att jag icke kan anse lektor Granfelt ha styrkt kompetens till den av honom sökta professuren. Detta mitt omdöme, som framför allt är grundat på min värdering av hans arbete om konungens och riksdagens ställning till utrikespolitiken, vidhåller jag även för det fall, att man skulle vilja göra gällande en annan uppfattning om hans gradualavhandlings betydelse som merit för en professur i statskunskap än den jag velat hävda.

Sedan detta, Granfelts specimina avseende parti av mitt utlåtande var färdigskrivet i koncept, har jag från honom mottagit en delvis något omgestaltad tryckt edition av hans undersökning om konungens makt över utrikespolitiken i Sverige. Jag har icke till denna kunnat taga hänsyn i vidare mån, än att jag i för båda editionerna gemensamma partier undersökt, huruvida de ställen i den förra, som jag nödgats göra till föremål för detaljkritik, ingått oförändrade i den senare, och har jag, då jag funnit så vara fallet, i mitt utlåtande infört därav betingade tillägg och sidhänvisningar.

Den yngste men ingalunda den minst meriterade av de sökande är *docenten Herbert Tingsten.* I betraktande av hans ungdom är det en ganska omfattande meritlista han har att uppvisa. Jag tänker då icke blott på hans författarskap utan också därpå, att han är — frånsett Melander — den ende av de sökande, som avlagt även juris kandidatexamen.

Tingstens hittillsvarande mest betydande vetenskapliga verk är gradualavhandlingen om folkomröstningsinstitutet i Nordamerikas förenta stater. Detta arbete vilar på ett synnerligen vidlyftigt material, till största delen insamlat under en forskningsresa till Förenta staterna, som Tingsten företagit med understöd av statsmedel. Hans bearbetning därav utmärkes av objektivitet och av en anmärkningsvärd förmåga att behärska ämnet och under ledande synpunkter gruppera de från de olika delstaterna hämtade uppgifterna. Framställningen är överallt klar och överskådlig; att den på enstaka punkter blivit en smula torr och enumerativ, samt att en del omsägningar förekomma, är mindre att undra på i betraktande av den mängd stater, inom vilka han haft att följa folkomröstningsinstitutet i dess utveckling genom olika skeden av politisk och rättslig gestaltning. Hans förmåga av träffsäker analys och av översikt är i varje fall fullt ut dokumenterad.

Vid sidan av detta sitt huvudarbete på området i fråga kan Tingsten åberopa även några mindre undersökningar, företagna såsom bidrag till folkomröstningskommitténs utredningar angående referendum i främmande länder, ävensom den våra svenska förhållanden berörande uppsatsen: »Är den fakultativa folkomröstningen grundlagsstridig?» Slutligen har han på den nordamerikanska unionsförfattningens område att uppvisa några tidskriftsuppsatser, av vilka den om due-processklausulen torde vara den mest betydande.

I dessa sina specimina rör sig Tingsten närmast inom den filosofiska fakultetens ämnesområde, är framför allt statskunskapsman; i sin senare forskning har han däremot inriktat sig på uppgifter av övervägande statsrättslig karaktär, där det juridiska inslaget i hans vetenskapliga utrustning kommer till synes. Särskilt gäller detta skriften om »Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism». Vad som emellertid genast faller i ögonen är, att den icke sammanarbetats till ett systematiskt helt utan framträder som en serie av undersökningar, avseende vissa fritt valda länder, ävensom att framställningen fått mycket olika omfattning i de olika delarna och växlar i värde därefter. Medan den för Ungern och Tjeckoslovakiet lämnar blott några korta huvuddrag, är den fullt utförd med avseende å Tyskland, Frankrike och i viss mån Österrike. Härtill har senare lagts en fristående, mindre uppsats om den belgiska fullmaktslagen av år 1926.

Det problem, som i dessa skrifter behandlas, är synnerligen aktuellt, och förf:ns framställning därav är både intressant och präglad av juridisk skärpa och stringens. Mest givande är kanske partiet om Frankrike, där han även haft förmånen att kunna stödja sig på en rikhaltig litteratur i ämnet. I den undersökning, som ägnas Tyskland, kommer Tingsten vid behandlingen av relationen mellan en lag av fullmaktslagens författningsändrande karaktär å ena sidan, författningen själv å den andra, även in på ett spörsmål, ägnat att belysa en viss skillnad mellan svensk och tysk rättsuppfattning, denna senare sådan den framträtt i praxis och inom doktrinen hävdats framför allt av Laband. Denne avled år 1918, och tydligt är då, att hans resonemang förts med 1871 års författning för ögonen. Det hela bottnar i frågan, huruvida en författningsändrande lag, själv tillkommen i den ordning § 78 av nämnda författning för sådant fall angiver, kan i sin tur ändras som vanlig lag utan iakttagande av i § 78 stadgade villkor. Laband gör svaret på frågan beroende av, huruvida den sistnämnda lagen i sin egen text upptagit sagda villkor eller ej. I senare fallet kan den enligt honom ändras som vanlig lag. Att ett dylikt resonemang är främmande för svensk rättsåskådning, medges villigt. Hos oss har grundlag obetingat vitsord emot vanlig lag (jfr § 83 R.F.). Från denna utgångspunkt kan man både förstå och instämma i den mening Tingsten hävdar i texten å s. 39. Men då han i noten å samma sida vill göra gällande, att den av Laband intagna stånd-

punkten skulle »lida av en viss inkonsekvens», kan jag icke följa honom. Labands premisser äro icke våra. För honom är lagen som sådan statsviljans högsta uttryck. En lag erhåller icke högre dignitet genom att antagas i av § 78 stadgade former. Dem alla gäller satsen »lex posterior derogat priori». Och med »Verfassung» i § 78 förstår Laband »nur die Verfassungsurkunde ... nicht der gesamte Verfassungszustande des Reiches» (II: 38). Den slutsats, som följer ur dessa premisser torde vara klar. Man kan anse betraktelsesättet formalistiskt men ologiskt är det icke.

På den svenska rättens område är Tingsten företrädd *dels* av några mindre uppsatser, såsom om »Öppen omröstning i den svenska riksdagen» och den i annat sammanhang redan berörda om den konsultativa folkomröstningen, *dels* och framför allt av de något mer omfattande skrifterna »Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande» och »Studier rörande ministerstyrelse». De stå i närmare samband med varandra, än vad själva rubriceringen synes antyda, behandlande båda en och samma institution, skildrande den ena verksamhetens inre art och formella gestaltning, den andra ett väsentligt moment i realisationen av ansvaret för dess utövning. Någon fullt genomförd systematik av institutionen som helhet kan under sådana förhållanden naturligtvis icke begäras, framför allt icke hos den förstnämnda uppsatsen, som utgör en sammanfattning av tre skilda undersökningar. Fastare byggd och mera enhetlig är däremot den senare. Båda vittna om ingående kunskap i ämnet, om träffsäker analys och om förmåga av klar och stringent framställning. Villigt erkänner jag också, att de innehålla många iakttagelser av värde, många detaljupplysningar i fråga om praxis, även om jag icke i allo kan ansluta mig till den totaluppfattning, som Tingsten söker göra gällande i »ministerstyrelse» kap. III och i »dechargeförfarande» ss. 35 ff. Ett skarpare beaktande av å ena sidan korrespondensen mellan §§ 7 och 105 R.F., å den andra det inre samband, som förenar principbestämmelsen i § 9 R.F. om ministrarnas ansvar för sina råd med dess korollarium protokollsgranskningen, inskärpt i § 106 R. F, skulle enligt min mening ha lett till ett annat slut än det, till vilket förf. kommit, med avseende å såväl protokollsgranskningens betydelse för ansvaret som ministerstyrelsens förhållande till regeringsformen.

Slutligen skulle jag i detta sammanhang vilja anmärka, att det uttalande, Tingsten har i »ministerstyrelse» s. 64 »beträffande möjligheten att överlåta beslutanderätten till statsråden», förefaller väl kortfattat, särskilt i betraktande av den behandling han i sin redogörelse för de franska fullmaktslagarna ägnat delegationsproblemet.

Den provföreläsning Tingsten höll över det förelagda ämnet »Den franska senaten» utvisade katedervana och behärskning av föreläsningstekniken, fyllde sålunda från formell synpunkt väl måttet. Även från innehållssynpunkt sedd var den fullt tillfredsställande. På ett eller annat parti skulle man kanske önskat

större fullständighet; så t. ex. kunde gärna vid redogörelsen för tillkomsten av den konstitutionella lagen om senatens organisation ha framhållits, vad det var, som till sist samlade nationalförsamlingens stridiga viljor och gjorde slag i saken, nämligen Wallons geniala kombination av livstidssenatorskap och egen invalsrätt. Men det kan ju på visst sätt också anses som en smak- och utrymmesfråga.

Genom denna sin speciminering, som i väl fördelad proportion spänner över statskunskapens båda huvudområden, har docenten Tingsten enligt min mening styrkt full kompetens till den av honom sökta professuren.

Innan jag går att avslutningsvis uttala mig om ordningsföljden mellan de två sökande, som jag för min del förklarat kompetenta, vill jag framhålla, att jag, trots att den ledigförklarade professurens officiella titel är statskunskap med statistik, ansett mig, då statskunskapen ostridigt är huvudämnet och ingen av de sökande speciminerat särskilt i statistik, kunna begränsa mitt utlåtande till att avse endast statskunskapen.

Docenterna Andrén och Tingsten äro båda väl meriterade vetenskapsmän, om än sinsemellan rätt olika till såväl läggning som meriter. Andrén är, ehuru ingalunda främmande för rättslig analys, dock framför allt humanist; i Tingstens författarskap — och särskilt i dess senare del — framträder den juridiska sidan allt starkare accentuerad. En förtjänst har Tingsten framför Andrén: han stödjer sig endast på avslutade från trycket utgivna arbeten. Inom den rent svenska statskunskapen är Tingsten med sina båda undersökningar om statsrådet och sina tidskriftsuppsatser om den fakultativa folkomröstningen och den öppna voteringen starkare meriterad än Andrén, som, frånsett en del recensioner och ströskrifter, här har att uppvisa endast ett av trycket utgivet arbete, den populära översikten »Statsskicket», och f. ö. kan åberopa blott maskinskrivna specimina, bland dessa framför allt undersökningen om den sista representationsreformen.

Men när jag sedan övergår till den utländska statskunskapen, finner jag förhållandena omkastade. Här är Andrén den överlägsne. Detta visar sig redan vid en jämförelse mellan de båda gradualavhandlingarna, vardera sökandens hittillsvarande starkaste produkt. Hur värderikt orienterande det Tingstenska arbetet än är, måste jag dock sätta Andréns högre såsom ett till ämnets alla delar lika utfört fullmoget specimen. Än tydligare framträder skillnaden på detta område emellan de sökande i deras senare produktion. Jag fäster mig då icke vid den stora övervikt i kvantitet Andrén förvärvat genom sina båda arbeten »Huvudströmningar» och »Parlamentarism och partier i England». Snarare kan man särskilt om den sistnämnda skriften säga, att den genom sitt omfång och sin breda anläggning frestar till en för Andrén mindre fördelaktig jämförelse med den fasta och koncentrerade framställningen i Tingstens »Konstitutionella fullmaktslagar». Men vad jag

fäster mig vid är, att de uppgifter Andrén valt äro vida mer omfattande och svårbehärskade än de Tingstenska. De ställa större krav på vetenskaplig orientering och öppna vidsträcktare perspektiv inom olika delar av statskunskapen och ge på så sätt större behållning än Tingstens specialundersökningar, hur förtjänstfulla dessa än äro som sådana.

I vetenskaplig skärpa synas mig båda sökandena jämställda, men Andréns begåvning, sådan den framträder i hans tre stora huvudarbeten, synes mig vara — om jag så får uttrycka mig — den rikast facetterade av de två; det är ock Andrén, som sitter inne med den större beläsenheten.

Med avseende å akademisk tjänstgöring har Andrén — helt naturligt såsom varande den äldre docenten — ett avsevärt försteg. Slutligen synes mig, såvitt jag av bådas provföreläsningar kan döma, Andrén ha ådagalagt den större förmågan av vetenskaplig undervisning.

Jag kommer sålunda, om allt detta sammanräknas, till det slut, att jag, med all uppskattning av Tingsten som en löftesrik och framåtgående forskarbegåvning, dock tillerkänner Andrén ett bestämt företräde.

Jag uppför alltså

i första rummet docenten Georg Andrén,
i andra rummet docenten Herbert Tingsten.

Stockholm den 8 april 1929.

*Otto Varenius.*

## III. Professor K. G. Westmans utlåtande.

Till Styrelsen för Göteborgs Högskola.

Till fullgörande av det uppdrag, som jag haft äran mottaga av styrelsen för Göteborgs Högskola, får jag härmed avgiva yttrande angående de sökande till professuren i statskunskap med statistik.

*Docenten Georg Andrén,* som redan förut i ett par smärre skrifter visat, att han inriktat sina studier på tyska författningsförhållanden, framlade i sin gradualavhandling *Federalismen i den tyska riksorganisationen, dess tillkomst och karaktär* (1920) ett synnerligen betydande resultat av sina forskningar på detta område. Till ledning för bedömandet av detta arbetes värde föreligga redan ett så stort antal uttalanden, att jag därom kan fatta mig jämförelsevis kort utan att behöva befara, att någon skall förbise, hur tungt detta bidrag till den tyska statsvetenskapen väger. Förf:s metod är genetiskt historisk. Till följd härav har undersökningen lagts på ett sådant plan, att dess problemställningar stå i överensstämmelse med det förhållande, att den författning, inom vilken avhandlingen rör sig, överflyttats till historien.

I den avdelning, där förf. skildrar den tyska riksförfattningens tillkomst framför allt med hänsyn till behandlingen av federalismen, har han bedömt Bismarcks verk efter samtida utgångslägen, faktorer och möjligheter. Hans framställning har därigenom blivit historiskt sluten på ett sätt, som överensstämmer med dess monografiska karaktär.

I avhandlingens huvuddel, som behandlar federalismen i den tyska riksorganisationen 1871—1914, har förf. gjort till sin uppgift att i främsta rummet lämna en författningspolitisk karakteristik av det tyska förbundsrådet. Den metod, som härvid tillämpats, är en annan än den samtidigt inom tysk statsvetenskap förhärskande. Förf. har icke utformat problemen genom rättsliga konstruktioner främst ur skriven rätt utan till dem fått uppslag genom »att låta den historiska diskussionen successivt kasta sitt — stundom kanske ojämna och förvanskande — ljus» över dem. Den spänning, som alltid måste bestå emellan den rättsliga regleringen och den ständigt föränderliga levande verklighet, som den omfattar, har blivit ett huvudföremål för framställningen. För en förf., som åsyftar att skildra det tyska rikets statsskick sådant det verkligen varit under det tidevarv, som ovan angivits, har härtill funnits en särskild anledning, då som bekant Bismarck vid dess byggande

medvetet räknade med motsatsen och olikvärdigheten av politiska och rättsliga faktorer och därför bl. a. inrymde rättsliga möjligheter åt den svagare i förvissning, att han av politiska skäl aldrig skulle använda dem.

Ett stort material har i arbetet noggrant insamlats och fått en förträfflig kritisk behandling och teknisk redovisning. Framställningen visar en förmåga att iakttaga politiska och rättsliga nyanser, som är förvånande hos en så ung och i såväl det politiska som rättsliga livet ännu oerfaren författare. Arbetet lämnar icke blott nya bidrag till förut mindre belysta sidor av Tysklands författningsliv under den period, som däri behandlas, därmed fyllande sin närmaste uppgift. Det kommer även helt säkert att kunna användas som en byggnadssten, när vetenskapen ur framtidens synpunkter skall värdesätta Bismarcks författningslösning som ett led i utvecklingen av det tyska rikets statsskick.

En del av arbetet, som hittills icke berörts, dess inledning, innehåller tydligen uppslaget till förf:s nästa större verk. Naturen hos det ämne, som är gradualavhandlingens föremål, tvingade förf. att i denna inledning söka skaffa sig klarhet rörande vissa statsrättsliga begrepp och taga ståndpunkt till de olika sätt att bestämma dem, som förekomma i den statsrättsliga litteraturen. Vid sina studier av de tyska statsrättslärarnas arbeten ställdes förf. inför en i mycket för honom främmande tankevärld. Under arbetet med gradualavhandlingen var det tydligen inte möjligt för honom att fullt intränga däri. Hos honom väcktes emellertid ett behov att kritiskt undersöka de ledande riktningarna inom den tyska statsvetenskapliga litteraturen för att med intellektuell trygghet kunna tillvarataga resultaten av de skarpsinniga tyska forskarnas tankearbete.

Den utredning, vartill han på detta sätt leddes, har han framlagt i verket *Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början och deras förberedelse i 1800-talets tidigare politiska tänkande* (1928). Det nära organiska sammanhang, vari detta arbete står till det föregående, framgår redan därav att förf. uppdrager sin redogörelse för Tysklands statsrättsliga teori och dess metoder »ur synpunkten av dess förmåga att giva en fullständig och sann bild av den författningspolitiska verkligheten». Genom att studera de tyska statsrättslärarnas arbeten icke ur rättsfilosofiens, icke ur juridikens, utan ur statskunskapens synpunkt har förf. vunnit en synbarligen lycklig angreppslinje till sitt ämne och har åstadkommit ett arbete, som är av högsta gagn för att hjälpa kommande forskare att finna sig teoretiskt till rätta inom samtliga de tre nämnda vetenskapernas områden och gränsområden. Ehuru förf. med fullt fog framhållit, att hans synpunkt icke är rättsfilosofiens, har han tydligen haft en god förutsättning för sin teoretiska undersökning i de filosofiska studier, som han idkat vid Göteborgs Högskola. Framställningen är byggd på mycket omfattande och noggranna studier av en litteratur, som ofta är svår att tillägna sig. De referat, som lämnas av de

olika tyska systembyggarnas läror och däri stundom inträffade förskjutningar, vittna om grundlighet och intellektuell smidighet. Visserligen har förf. vid detta arbete haft icke ringa hjälp av föregångare, men han har med energi i stort sett fasthållit den självständiga syn, som betingas av hans utgångsläge. Denna kommer särskilt till uttryck i de mångenstädes värdefulla egna kommentarer, som förf. fogar till redogörelsen och som i inledningen och avslutningskapitlet taga form av sammanhängande framställningar av stort intresse, till vissa delar prov på en lysande stilkonst. Förf:s skarpsinne, måttfullhet i omdömet och vidsynta bildning ställa det bidrag till statsläran, som han lämnat i detta arbete, på ett mycket högt plan.

Ett av de problem, som förf. haft anledning att överväga i de båda ovan omtalade arbetena, har han upptagit till särskild, ingående behandling i den maskinskrivna uppsatsen *Suveränitetsbegreppet i belysning av en tysk statsrättslig tvistefråga.* Den bär i sin mån vittnesbörd om förf:s lärdom i tysk statsrätt och intresse för de problem, som där uppställts.

Mera allmänt hållen är den studie över den politiska vetenskapens metod och avgränsning mot närliggande vetenskaper, som under rubriken *Till belysning av några statsvetenskapliga principfrågor* föreligger i maskinskrift. (Vissa mera populärt hållna delar ha sedermera lätt omarbetade offentliggjorts.) Uppsatsen vittnar i sin helhet betraktad fördelaktigt om förf:s önskan att för sig klargöra statsvetenskapens teori och innehåller flera tänkvärda uttalanden och sammanställningar.

Från de mera teoretiskt lagda undersökningar, vartill förf. kommit med utgångspunkt från sin gradualavhandling, har han återvänt till samma problemställning som i denna, men överflyttat dess tillämpning till ett annat politiskt centrum. I sitt stora arbete *Parlamentarism och partier i England under minoritetsregeringarnas tid 1846—1852* (bifogad ansökningshandlingarna i korr., tryckt 1929) har förf. liksom i gradualavhandlingen tagit till uppgift att med användande av en historisk-genetisk metod skildra ett statsskick i dess verklighet under analys av alla de krafter, som påverkat författningslivet. Det torde ej kunna förnekas, att förf. härvid i rätt stor utsträckning med utplånande av statskunskapens metodiska särdrag — sådana han själv tecknat dem — nalkats historiens gräns och stundom överskridit den. Det kan visserligen vara riktigt, som förf. framhåller, att det knappast varit möjligt att lämna en redogörelse för de olika statsorganens och partiernas förhållande till varandra utan att samtidigt behandla viktigare politiska sakfrågor och att vid en skildring av en period, då partiband lösas, även enskilda mera betydelsefulla politikers ståndpunkter måste uppmärksammas och förklaras. Emellertid torde man ej kunna undgå det intrycket, att förf. i en del fall utförligare än arbetets syfte strängt erfordrat, skildrat det historiska händelseförloppet i dess bredd, t. ex. då han låtit sina personhistoriska och estetiska

intressen föranleda, att han undersökt personliga förhållanden, som knappast bestämbart haft betydelse för statsskickets utveckling, eller då han analyserat politiska tal ur retoriska synpunkter. Den genetiska metod, som är så naturlig vid en framställning av Englands statsförfattningsliv, har förf. drivit mycket långt. Han har således vid viktigare händelser velat ej blott skildra de omständigheter, under vilka de offentliga avgörandena träffades, utan även utreda, när, hur och varför de handlande personerna intogo sina ståndpunkter och i vad mån de på detta tidiga stadium påverkade varandra. Om förf. med större energi som huvudsyfte eftersträvat att fastställa den rättsliga utbildningen av författningsreglerna, skulle han tydligen haft lättare att finna en måttstock för de grader av relevans, som borde tillmätas fakta i en statsvetenskaplig avhandling. Som det nu är, skymmer kanske det vidlyftiga historiska materialet i någon mån de statsvetenskapliga diskussionerna och sammanfattningarna. Å andra sidan erbjuder detta framställningssätt den stora fördelen, att man erhåller möjlighet att med hjälp av det framlagda rikhaltiga historiska materialet kontrollera förf:s statsvetenskapliga slutsatser. Onekligen bereder den metod, som följts, både förf. och läsaren en ökad trygghet för försiktighet och objektivitet. Den skänker tydligen större varaktighet och värde åt ett verk än som kan tillerkännas en abstrakt översikt byggd på ett mindre antal fakta, som efter en idé ursållats med ett grovt redsel.

Arbetet intygar, att förf. har en mycket stor beläsenhet i engelsk författningshistoria. Hans källkritiska behandling av det till trovärdigheten i hög grad växlande materialet är mönstergill. Givetvis kan man i fråga om värdesättningen av någon uppgift eller uppskattningen av en eller annan faktor hysa tvekan, om förf. träffat det rätta, men man måste skänka ett mycket högt erkännande åt hans mogna och väl genomtänkta omdömen och åt den gestaltningsförmåga, varom skildringen vittnar. Ämnet har tydligen legat förf. nära om hjärtat, och därav har framställningen fått liv och färg. Genom sin omsorgsfulla utmejsling har förf. lyckats ställa åtskilliga drag av händelseförloppet i ny och klarare belysning.

Till de lovord, som jag i det föregående ägnat förf:s framställningskonst, nödgas jag emellertid foga ett par förbehåll, som gälla alla hans tre huvudarbeten, ehuru i något olika grad. Om man vill ernå en god stilverkan, synes man böra undvika att i framställningen strö in citat på främmande språk så rikligt, som förf. gör. När man läser vissa sidor av förf:s arbeten i tysk statsvetenskap, kommer man rent av att tänka på inblandningen av främmande ord i stormaktstidens skriftspråk. Visserligen kan det vid en strävan att ernå fullkomlig noggrannhet vid behandlingen av det främmande vara nödvändigt att anföra vissa termer och formuleringar på originalspråket ej blott i noterna utan också i texten, men går man utöver det oundgängliga, kan detta tolkas så, att man under-

känner modersmålets kraft och klarhet. Då förf. behandlar det svenska språket utmärkt väl och på grund av sin mångsidiga bildning förfogar över ett ovanligt rikt ordförråd, har man emellertid helt säkert att söka den väsentliga förklaringen i en för långt driven försiktighet. Av samma anledning beror antagligen en viss böjelse för att här och var tillåta, att upprepningar insmyga sig bland materialmassan. Förf. har sannolikt varit något för angelägen att lämna en fullständig motivering för varje stadium av en handlings fortskridande. Man får likväl ej förbise, att härmed sammanhänger en god sida hos förf.: hans utomordentliga sinne för nyanser och hans kritiska iakttagelseförmåga.

Innan jag lämnar förf:s arbeten på utländsk botten, har jag att erinra om ett par skrifter, som ytterligare styrka hans förtrogenhet med brittiska förhållanden, hans intresseväckande föreläsningar i statskunskap om *Den engelska parlamentarismens reception i de brittiska kolonierna* (i maskinskrift) och den rent historiska översikten av *Englands historia mellan parlamentsreformerna 1867 och 1884/85,* för Bonniers världshistoria (i maskinskrift).

De skrifter, som föreligga till bedömande, visa, att förf. i alldeles övervägande grad ägnat sina krafter åt arbete med utländskt statsliv som föremål. Att svensk politik i hans unga år genom vissa av sina drag verkade frånstötande på förf., liksom på många av hans forskargeneration, framgår av de kritiska anmärkningar om de svenska partiernas verksamhetssätt, varmed han inleder sin första tryckta skrift, sin anmälan av *Främmande Grundlagar, bd V* (1918). När man därtill lägger förf:s välgrundade uppfattning, att en vetenskapsman, verksam inom den politiska vetenskapen, ej »kan ställa sig utanför sitt lands och sin tids politiska strävanden och undgå att taga intryck av dem» (*Huvudströmningar* s. 1) och att förf:s metodiska förebilder till största del voro utländska, är det förklarligt, att han vid sitt sökande efter intressanta ämnen, ägnade för en så vitt möjligt objektiv vetenskaplig behandling, i första rummet kom att vända sig till utlandet.

Att förf:s studier av utländsk statsrätt och politik varit till gagn för honom vid hans behandling av svenska frågor inom dessa områden, visar en del av hans skrifter i svenska ämnen. Så är särskilt fallet i fråga om den grundliga anmälan av F. Vegelows arbete, som han givit titeln *Den svenska talmansinstitutionen* (i maskinskrift, tryckt 1929). Kring samma institut gruppera sig även två väl genomtänkta uppsatser med anledning av två fall av talmannens propositionsvägran (i maskinskrift). Skickligt och sakkunnigt gjord är den kortfattade översikten *Statsskicket* (i »Sverige i våra dagar», 1927).

Som huvudspecimen ur kvantitativ synpunkt i svensk statskunskap framträder emellertid avhandlingen *Författningsreformen 1918 och dess förhistoria* (i maskinskrift). Avhandlingen, som är försedd med underrubriken »Efter föreläsningar vid Uppsala universitet», är refererande hållen och byggd på riksdagshandlingar,

offentliga uttalanden av ledande politiker och tidningars inlägg. Händelserna äro icke inställda i perspektiv av större intresse, och förf:s kommentar till den avgörande händelsen, högerns kapitulation vid 1918 års urtima riksdag, är icke slutgiltig, då förf. icke äger — detta sagt utan allt klander — kännedom om det inre, ännu hemliga, händelseförloppet.

Av det sagda framgår, att förf:s inlägg på svenskt område äro av långt mindre betydelse än hans verk på utländskt.

Bland förf:s övriga skrifter visa flera räckvidden av hans intressen. Ur denna synpunkt må särskilt nämnas uppsatsen *Memoarkritikens psykologiska problem* (1923). Den faller inom den allmänna historiska källkritikens område, vittnar om förf:s förtrogenhet med dess grundsatser, förmåga av deras tillämpning samt omfattande historiska beläsenhet.

Ur doc. Andréns vetenskapliga produktion framträder bilden av en framstående vetenskaplig forskare. Hans intelligens är fin och rörlig. Särskilt hans bok »Huvudströmningar i tysk statsvetenskap» utgör ett lyckligt genomgånget prov i abstrakt tänkande av ett smidigt och lätt arbetande intellekt. Hans logiska fallenhet för distinktioner motsvaras av hans intresse för att iakttaga nyanser i ett omsorgsfullt hopsamlat faktiskt material. Ett särskilt stöd för vetenskaplig hållning äger han i sin kunskapsteoretiska och metodiska skolning. Även om han helst arbetar med användande av historiskt genetisk metod, har han dock förmåga att fullt sätta sig in i en statsrättslig systembyggnad och i juridisk begreppsbildning. Måhända antyder det emellertid en begränsning i hans andliga självständiga rörelseförmåga, att han icke framlagt något arbete av konstruktiv läggning. Hans beläsenhet och lärdom inom vida områden, både sådana, som tillhöra den ledigförklarade professurens fält, och sådana, som lyda under tillgränsande vetenskaper, förtjäna höga vitsord. Redan förut förklarad kompetent till en likartad professur, har han genom sina skrifter styrkt sin skicklighet till den nu sökta professuren. Hans undervisningsskicklighet, som redan förut var tillfredsställande intygad, lades på mycket gott sätt i dagen vid hans provföreläsning. Han är därför enligt min mening kompetent till erhållande av här ifrågavarande professorsämbete.

*Docenten Herbert Tingsten* har under början av detta år såsom sökande till ett likartat professorsämbete, professuren i statskunskap vid Lunds universitet, varit föremål för bedömande från min sida. Över de lärdomsprov han då företedde avgav jag följande yttrande:

»*Docenten Herbert Tingsten* började sin författarverksamhet med att offentliggöra studier rörande folkomröstningsinstitutet. I sin första uppsats uppställde han frågan: *Är den konsultativa folkomröstningen grundlagsstridig?* (1920). Han besvarade denna mycket omtvistade fråga nekande, och om också icke alla medlemmar i folk-

omröstningskommittén delade denna dess sekreterares mening, blev den icke underkänd av 1921 års konstitutionsutskott. För folkomröstningskommitténs räkning utarbetade han sedermera flera mindre omfattande redogörelser rörande dels *Olika metoder för »objektiv upplysning» vid folkomröstningar i Schweiz och Nordamerikas Förenta stater* (1921) dels vissa europeiska länder: *Folk omröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta staterna* (1923). Medan dessa översikter äro av den beskaffenhet, som är vanlig vid dylika administrativa utredningar, ligger det större arbete, *Folkomröstningsinstitutet i Nordamerikas Förenta Stater* (1923), som författaren för kommitténs räkning utarbetade och som av honom användes till gradualavhandling, på ett vetenskapligt plan. Som avhandlingens förtjänster kan framhållas, att den bygger på ett omfattande studium av förstahandskällor och litteratur, att den är genomarbetad under beaktande av olika synpunkter och att den präglas av en väl balanserad omdömesförmåga. Konstitutionella problem, som trängde sig fram till lösning i det av världskriget skakade Europa, har författaren behandlat i de undersökningar, som han framlagt i sin bok *Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism* (1926) och av vilka en året förut offentliggjorts i Statsvetenskaplig Tidskrift. I samma tidskrift meddelade författaren sedermera en uppsats, som innehöll ett tillägg till den i boken införda samlingen: *Den konstitutionella fullmaktslagen i Belgien den 16 juli 1926* (1928). Ehuru dessa undersökningar icke sammanhållas av genomförda systematiska synpunkter, äro de likväl beaktansvärda bidrag till författarens kompetens, då de vittna om hans statsvetenskapliga bildning och förmåga att fördomsfritt empiriskt urskilja de faktorer, som i varje särskilt fall tillmätts betydelse.

Utom den förut omnämnda skriften har författaren till kännedomen om gällande svenskt statsskick lämnat två bidrag, vilka båda stå i samband med hans verksamhet som konstitutionsutskottets sekreterare. Det första, *Öppen omröstning i den svenska riksdagen* (1925), är en mindre uppsats, vari författaren lämnat en översiktlig framställning av de nyantagna omröstningsreglerna. Det andra, som är mera omfattande, utgöres av *Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande, några spörsmål i anknytning till senare praxis* (1928). Vid läsningen av dessa skrifter märker man givetvis den fördel, som författaren haft därav att han varit i tillfälle att på nära håll följa riksdagsarbetet. Skolningen i en ansvarsfull ställning i konstitutionsutskottets tjänst har tydligen i vissa avseenden varit till gagn för hans utbildning, och ämnen, som varit förberedda genom tidigare utredningsarbeten och diskussioner, ha så att säga av sig själva erbjudit sig för honom. Man saknar emellertid i viss mån det energiska grepp på ämnet, som ofta följer med den egna problemställningen, och den självständighet i uppfattningen, som lättare vinnes vid arbete på förut mindre brukad mark. Det är förklarligt, att författaren i den senare av de

båda skrifterna ansluter sig till den friare grundlagstolkningsmetod, som är nödvändig, om man icke vill förklara mycket av konstitutionell praxis för grundlagsstridig. Med allt erkännande för de svårigheter, som möta, skulle man emellertid måhända i vissa fall kunna önska, att författaren framlagt mera bindande bevis för sina tolkningar. Ett förbiseende av juridiska distinktioner föreligger, för att anföra ett exempel, när författaren drar den slutsatsen av utrikesministerns brev till konstitutionsutskottet 1905 (återgivet s. 68 f.), att »utrikesministern förutsatt, att i det ifrågavarande fallet Kungl. Maj:t varit *pliktig* (här kurs.) att utlämna» de av konstitutionsutskottet begärda handlingarna. Ur brevet kan man på sin höjd sluta, att utrikesministern haft för avsikt att, under förutsättning av bifall till en av honom framställd anhållan, tillstyrka, att handlingarna skulle utlämnas. Därav att en begäran anses böra bifallas kan man givetvis icke draga den slutsatsen, att en plikt att bifalla den ansetts föreligga. Utan att ingå på en närmare granskning av de båda skrifter, varom nu är fråga, synes man om dem kunna fälla det omdöme, att de intyga författarens goda insikter rörande vårt statsskick samt förmåga att med gott omdöme och på ett tillfredsställande sätt behandla frågor av den beskaffenhet, som i dem upptagits.

De övriga skrifter, som författaren fogat till meritförteckningen, äro av intresse, då de betyga utsträckningen av hans studier.

Docenten Tingstens avlagda undervisningsprov har jag ej haft tillfälle att åhöra. Om innehållet har jag emellertid haft möjlighet att på annat sätt taga kännedom. Då jag åhört andra vetenskapliga föreläsningar av docenten Tingsten, kan jag vitsorda hans goda framställningsförmåga som föreläsare. Med hänsyn tagen även till vad ansökningshandlingarna härom innehålla anser jag, att han tillfredsställande styrkt sin undervisningsskicklighet.

Då docenten Tingstens författarverksamhet intygar hans vetenskapliga begåvning, goda omdöme och omfattande insikter inom skilda delar av professurens läroområde och hans undervisningsskicklighet är styrkt, förklarar jag honom kompetent till den sökta professorsbefattningen.»

Doc. Tingsten har nu ingivit två skrifter utöver de, som förelågo, när detta utlåtande avfattades. I den ena av dem *Due-processklausulen i det fjortonde tillägget till Förenta Staternas författning* (1928) återges den provföreläsning över självvalt ämne, som förf. höll vid specimineringen för professuren i Lund. Den behandlar ett spörsmål, för vilket förf. även förut intresserat sig, frågan om domstolarnas rätt att pröva lagars grundlagsenlighet. I denna skrift, som ytterligare styrker förf:s ingående kännedom om amerikanska författningsförhållanden, lämnas en klar redogörelse för den författningsbestämmelse, som angives i titeln och för den ändring av dess tillämpning, som medfört en »omvandling av dess innehåll».

Även den andra skriften, *Studier rörande ministerstyrelse* (1928), står i samband med den nyssnämnda specimineringen. Dess utgångspunkt är nämligen att söka i en provföreläsning, som därvid hölls över förelagt ämne. I denna skrift har förf. framlagt ett nytt vägande bevis på sin vetenskapliga begåvning och sitt goda omdöme. Undersökningens huvudlinjer äro elegant uppdragna med säkert öga för det huvudsakliga. Framställningssättet motsvarar förf:s klara tankegång. På ett tilltalande sätt framträder hans förmåga att göra teoretiska distinktioner i den mån detta är behövligt vid hans undersökning, som sätter in det aktuella ämnet i författningslivets verklighet.

I en eller annan detalj ger arbetet emellertid anledning till tvekan, om förf. träffat det rätta. När förf. (s. 68 f.) talar om de sätt, på vilka regeringsärenden kunna berövas deras karaktär och underläggas t. ex. departementschefernas eller de administrativa verkens avgörande, behandlar han frågan om överflyttning av fördelning av anslag mycket kortfattat. Han omnämner icke uttryckligen riksdagens medverkan. Att denna är erforderlig i det fall, då riksdagen — med eller utan Kungl. Maj:ts föranledande — i en motivering omtalat fördelningen såsom regeringsärende, torde emellertid — med rätta — vara förf:s mening. Allt vad förf. uttryckligen säger i den här upptagna överflyttningsfrågan, är det yttrande han i en not knyter till sitt allmänna uttalande om Kungl. Maj:ts kompetens att genom sitt beslut överflytta regeringsärenden. Noten är av denna lydelse: »Beslut om fördelningen av anslag, som generellt ställts till Kungl.-Maj:ts förfogande, torde kunna överlämnas åt underordnade myndigheter». Det skulle varit av intresse, om förf. hänvisat till vissa fall, som förekommit i praktiken och som i detta sammanhang kunna vara i viss mån beaktansvärda. Sålunda kunde det måhända förtjänt omnämnas, hur Kungl. Maj:t genom att departementschefen omnämnde avsikten i motivering i åttonde huvudtiteln 1915 (s. 265) skaffade sig fria händer, att på folkskoleöverstyrelsen överflytta fördelningen av vissa anslag till resestipendier och till understöd för utbildning av lärare. (Jfr även departementschefens anmälan av vidtagen åtgärd i åttonde huvudtiteln 1917 s. 494.) Det torde vara sannolikt, att det alltjämt skulle strida mot en utbredd uppfattning både i riksdagen och i departementen, om Kungl. Maj:t helt plötsligen på egen hand överflyttade — för att taga ett extremt fall — en fördelningsfråga av diskretionär och omtvistad art till ett centralt ämbetsverk. En dylik åtgärd kunde nämligen strida mot den lojalitet vid handhavandet av anslag varom Kungl. Maj:t och riksdagen äro lika angelägna, enär det icke kan förutsättas, vare sig att riksdagen velat lämna samma förtroende till ett ämbetsverk som till Kungl. Maj:t eller att riksdagen vore tillfreds med att förlora sin konstitutionella granskningsrätt med avseende å anslagets fördelning. När förf. i den historiska översikt, varmed han slutar sin avhandling, kritiserar justitiestatsministern Louis de Geer (s. 118) för en påstådd motsägelse i 1868

års proposition, skulle det varit önskvärt, att förf. även på detta ställe citerat de Geer fullständigt. Ett led i förf:s kritik är följande sats: »Till konungen inkommande ärenden vore emellertid enligt justitiestatsministerns motivering att anse som regeringsärenden». Av det citat ur motiveringen, som förut meddelats (s. 113), framgår emellertid, att de Geer till begreppet »regeringsärenden» utöver den av förf. angivna bestämningen knutit även en annan. Han säger nämligen, att »egenskapen av regeringsärenden svårligen kan frånkännas mål, i vilka de ingivna skrifterna äro ställda till Kungl. Maj:t *och över vilka Kungl. Maj:t i statsrådet måste besluta, så framt han icke särskilt uppdrager åt departementschefen att avgöra dem*». »Regeringsärenden» innebär alltså för de Geer ett trängre begrepp än »inkommande ärenden», och därmed bortfaller ett led i förf:s argumentation mot en högt aktad jurists tankereda. När jag på detta sätt tillåtit mig göra två påpekanden med anledning av den värdefulla avhandling, varom här är fråga, beror detta snarare på personligt intresse för ett par detaljer än på att jag tillmäter dem större betydelse.

Om jag redan i mitt föregående utlåtande framhållit, att de skrifter av doc. Tingstens hand, som då förelågo, intyga hans vetenskapliga begåvning, goda omdöme och omfattande insikter inom skilda delar av professurens läroområde, gälla dessa lovord i ännu högre grad efter den nu avslutade specimineringen. Starkare än förut har jag, när jag lägger hans senaste skrifter till de tidigare, fått intryck av hans förmåga att med ett lyckligt grepp lägga problem till rätta och lösa dem, av hans glädje över vunnen klarhet i tankegång och framställning och av den fördel han dragit av sin juridiska skolning. Under erinran att han redan förut förklarats kompetent till en likartad professur, finner jag att han genom sina skrifter styrkt sin skicklighet till det professorsämbete, som nu skall tillsättas. Om hans undervisningsskicklighet, som redan förut var väl känd, lämnade hans provföreläsning gott vittnesbörd. Han är därför enligt mitt omdöme kompetent till erhållande av den sökta professuren.

*Lektor Helge Granfelts* viktigaste arbeten falla inom den politiska historiens område. Till dem hör hans gradualavhandling *Das Dreibundsystem 1879—1916, eine historisch-völkerrechtliche Studie, Band I. Vom Zweibund bis zum Sturze Bismarcks* (1925). Förberedd genom ett par smärre studier, innehåller avhandlingen en på det hela taget noggrann, refererande redogörelse för materialet, som göres till föremål för ett försiktigt bedömande. Avhandlingens betydelse och intresse ökas därigenom, att förf. tack vare offentliggörandet 1922 av de tyska diplomatiska akterna haft tillfälle att i stor utsträckning tillgodogöra sig ett förut ofullständigt känt och mycket viktigt material. För den i titeln utlovade fortsättningen av gradualavhandlingen har förf. vidtagit vissa förberedelser. Dels har han offentliggjort ett par mindre uppsatser, dels

har han i manuskript utarbetat och inlämnat (i maskinskrift) två uppsatser, som behandla frågor, vilka skola ingå i den tillämnade andra delen av trippelalliansens historia, samt en tredje uppsats, som ursprungligen utarbetats för denna del, men numera synes böra betraktas som avskild. Genom dessa uppsatser har förf. knappast i högre grad ökat den förtjänst, som tillkommer honom på grund av första delen.

Medan detta förf:s huvudarbete endast i mindre mån är av folkrättslig natur, har förf. i skriften *Nationernas förbund. Vad det är och vad det uträttat* (1925) upptagit ett helt och hållet folkrättsligt ämne. Arbetet kan betecknas som en sakligt hållen översikt och framträder utan vetenskapliga anspråk.

För att statskunskap skall utgöra ett självständigt ämne erfordras, att en gränslinje uppdrages gent emot den politiska historien. Olika meningar kunna råda om hur denna linje bör dragas, men skall den överhuvud taget utmärkas, måste både ur teoretisk synpunkt och med hänsyn till arbetsfördelningen mellan läroämnena gränsmärkena ställas så, att förf:s ovan angivna arbeten falla utanför statskunskapens rågång. Bedömda såsom specimina för en professur i statskunskap kunna de alltså äga betydelse endast såsom meriter inom en tillgränsande vetenskap. För att lämna ytterligare ledning för deras värdesättande anser jag mig böra tillägga, att om dessa arbeten av mig skulle bedömts såsom specimina för en professur i historia, skulle jag visserligen ansett dem äga vetenskapliga förtjänster, men likväl ej funnit dem fylla de höga krav på kvalitet, som i dylikt fall böra uppställas.

Av de arbeten, vilka på grund av sina ämnen tillhöra statskunskapen, har den lilla ungdomsskriften *Kyrkans skiljande från staten, dess innebörd och dess konsekvenser* (1920) som merit betraktad uteslutande negativ betydelse, då förf. till diskussion upptar ytterst svåra rättshistoriska och juridiska frågor utan att äga rättshistoriska kunskaper och utan att vara i stånd att föra ett juridiskt resonemang.

Lockad av den intressanta belysning, som användningen av en jämförande idéhistorisk metod i viktiga avseenden kastat över 1809 års grundlagsverk, har förf. velat lämna ett bidrag av dylik art till vår grundlagsforskning. Av hans skrift *Om frihetsproblemet i 1809 års författning* (1928) framgår emellertid, att han ej tillräckligt intimt levt sig in i tidevarvets statsteoretiska och rättsfilosofiska åskådning och ej heller äger säkerhet i användningen av den omtåliga genetiskt jämförande idéhistoriska metod, som han efter allt att döma avser att tillämpa. Detta hindrar ej, att han på vissa punkter gjort iakttagelser och kommit med uppslag, som äro att betrakta som självständiga insatser av intresse och värde.

Av större omfång är arbetet *Om konungens makt och riksdagens kontroll över utrikespolitiken i Sverige 1809—1909* (i maskinskrift, sedermera i omarbetad form tryckt under titeln *Om konungens makt över utrikespolitiken i Sverige 1809—1909. I. Hur rättsläget*

*fixerades,* 1929). Även i denna skrift har förf. framlagt beaktansvärda iakttagelser och synpunkter. Tyvärr lider dock hans arbete av svåra brister. Endast i största korthet skola dessa här antydas. Ej ens viktiga källor återges riktigt, så citeras Riksakten § 4: 1 på ett vilseledande sätt (tryckta skriften s. 85). När förf. ytterligare säger, att R.A:s bestämmelser om handläggningen av utrikesärenden, frågor om krig och fred inbegripna — bestämmelser av angivet innehåll finnas emellertid icke i R.A. — »stå så väl i fråga om form som innehåll i nära överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i svenska R.F. (§ 11 och 12)» tillskriver han dessa §§ ett alltför vidsträckt innehåll, då frågor om krig och fred skola behandlas enligt R.F. § 13. R.A. medger icke konungen rätt att »bereda och handhava på sätt honom lämpligast synes» även fråga att begynna krig, såsom förf. uppger, då ju R.A. § 4: 2 för detta fall stadgade särskild beredning och handläggning. När förf. vidare säger, att »det utomordentliga statsråd, som enligt svenska R.F. (§ 13) skulle sammanträda, då frågan om krig eller fred skulle avgöras, utvidgades med norska statsrådet», utelämnar han den upplysningen, att de av honom åberopade källorna R.A. § 4: 2 och N.G. § 26: 2 stadga dylik utvidgning endast vid behandling av fråga om krig. Det anförda är exempel, hämtade från en olycklig sida, vilka styrka, att anmärkningar kunna framställas mot förf:s noggrannhet och förmåga att analysera källorna. Framställningen är ej heller alltid väl genomtänkt. I förbigående må emellertid nämnas, att man i det maskinskrivna arbetet icke påträffar den motsägelse, som möter i den tryckta skriften, om man jämför uttalanden s. 5 och s. 124 rörande den inverkan, som den ministeriella konseljens avskaffande 1909 haft på »maktförhållandet mellan konung (regering) och riksdag».

Av vad jag anfört rörande lektor Granfelts vetenskapliga skrifter framgår, att jag måste komma till det slut, att jag förklarar, att sökanden icke genom dem tillräckligt styrkt sin vetenskapliga skicklighet. Av provföreläsningarna erbjöd den, som handlade om »Striden om permanent lagutskott 1840—45» det största intresset, men var ur kvalitetssynpunkt föga betydande och byggde, så vitt jag hörde, uteslutande på riksdagstryck. Den motsvarade ungefär de anspråk man ställer på en frågas riksdagshistorik vid dess föredragning i ett lagutskott. Jag anser icke, att sökanden genom dessa föreläsningsprov tillfredsställande styrkt sin undervisningsskicklighet. Lektor Granfelt är alltså enligt min mening icke kompetent till det sökta professorsämbetet.

*Juris d:r C. G. Melander* har vid sitt författarskap huvudsakligen rört sig inom den stats- och förvaltningsrättsliga ramen. Till ledning för bedömande av hans äldre arbeten föreligga som bekant redan ett flertal uttalanden av sakkunniga. Hans akademiska avhandling *Svenska riksdagens justitieombudsman, en statsrättslig undersökning I:1* (1908) är, såsom förf. angivit, avsedd att ingå

såsom led i en omfattande redogörelse för det egenartade institutets alla sidor. I den utkomna delen behandlas efter en historik, som icke är särdeles djupgående, endast vissa institutets yttre sidor, dess instruktion, ämbetsperioden, valet, suppleanten. Avhandlingens brister framträda främst i materialets formella behandling. Arbetets förtjänster äro att söka däri, att förf. sammanfört ett stort material och med dess hjälp varit i stånd att öka kännedomen om en del av de frågor, som han upptagit. På grund av ämnets begränsning har han emellertid ej kunnat nå fram till resultat av större räckvidd. Till avhandlingen sluta sig ett par mindre tidskriftsuppsatser.

D:r Melanders andra huvudarbete utgöres av hans bok *R.F. § 90, en studie i svensk statsrätt* (1910). Den uppgift förf. här ställt sig är att lämna en analys av en ganska svårtolkad grundlagsbestämmelse. När förf. sluter sig till dem, som förorda en mildare tolkning, är det resultat, vartill han kommit, säkerligen i huvudsak riktigt. Arbetets kvalitet nedsättes emellertid genom brister i vetenskaplig metod, ej minst i fråga om systematisering. I samband med åsikter, som förf. uttalat i denna skrift, står tidskriftsuppsatsen *Till frågan om yttranderätten inom riksdagen* (1917). Den lilla uppsatsen *Några punkter om statsrådets ansvarighet* (1915) skadas av förf:s benägenhet att framställa påståenden, såsom om de vore självklara, utan tillräcklig bevisning.

Den korta skriften *Ett och annat om åtal mot justitieråd* (1909) är ett vetenskapligt hållet inlägg. Utan självständig vetenskaplig betydelse är *Begreppet krigskontraband. Provföreläsning över självvalt ämne* (1912), vilken skrift för övrigt faller inom en annan vetenskaps, folkrättens, område.

Från konkurrensen 1926 om professuren i statsrätt med statskunskap vid Stockholms högskola härstammar provföreläsningen över det självvalda ämnet *Montesquieu och regeringsformen 1809, några grundlinjer* (i maskinskrift). Föreläsningen visar, att förf. behandlar sitt ämne utan den utbildning, som därvid varit erforderlig i statsrättsteori, historia och filologi samt i dessa vetenskapers metoder.

Större värde och intresse bör tillmätas undersökningen *Till frågan om »ny eller fortsatt» riksdag* (i maskinskrift), vartill sluta sig ett par mindre uppsatser (i maskinskrift). Här föreligger ett i vissa avseenden beaktansvärt tankearbete, ehuru denna skrift i vissa fall röjer, att förf. har svårt att tekniskt tillfredsställande sammanfoga en längre bindande beviskedja.

Ganska svårt är att ur systematisk synpunkt bedöma värdet av *Interpellationen, särskilt i svensk rättsutveckling I* (maskinskrift), då man ej äger kännedom, i vad mån den behandling, som vissa frågor erhållit i den nu inlämnade delen, av förf. betraktas såsom fullständig eller i vilken utsträckning förf. förbehållit deras ytterligare belysning för en kommande del. Den undersökning rörande interpellationsinstitutet, som framlägges i det nu företedda manu-

# Till red. insända skrifter.

*Finsk Kommunaltidskrift.* 1929. N:r 8—9. Hfors 1929.
*Finsk Tidskrift* för vitterhet, vetenskap, konst och politik. T. CVII. H. IV—VI. Hfors 1929.
*Industria.* Årg. XXV. N:r 22—26. Sthlm 1929.
*Institut International d'Agriculture, Rome.* Revue Internationale d'Agriculture. 1929. N:o 10—11. Rome 1929.
*International labour review.* Vol. XX. N:o 5—6. Genève 1929.
*Kommersiella Meddelanden.* Årg. 16. N:r 19—24. Sthlm 1929.
*Kooperatören.* Jubileums-nummer. H. 1. Sthlm 1929.
*La Giustizia Penale.* Anno XXXV. Fasc. 40—44. Roma 1929.
*La Procedura Penale Italiana.* Anno XV. Fasc. 22. Roma 1929.
*Meddelanden från Handelskammaren i Gefle.* 1929. H. 2—3. Gefle 1929.
*Mercator.* Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. XXIV. N:r 42—51. Hfors 1929.
*Nationaløkonomisk Tidsskrift.* 1929. H. 6. Kbhvn 1929.
*Nordisk Tidskrift* för vetenskap, konst och industri. 1929. H. 7. Sthlm 1929.
*Riksgäldskontoret budgetåret 1928—29.* Årsbok utarbetad inom Riksgäldskontorets kameralbyrå. Sthlm 1929.
*Samling av anmälningar till sjukkasseregistret.* 1929. N:r 2—3. Sthlm 1929.
*Samling av anmälningar till understödsföreningsregistret.* 1929. N:r 2—3. Sthlm 1929.
*Social Tidskrift.* 1929. N:r 9—12. Hfors 1929.
*Sociala Meddelanden.* 1929. N:r 10—12. Sthlm 1929.
*Statistisk Månadsskrift.* Årg. 24. N:r 9—10. Sthlm 1929.
*Sunt Förnuft.* Årg. IX. N:r 7—8. Sthlm 1929.
*Svensk Finanstidning.* Årg. VIII. N:r 3—13. Sthlm 1929.
*Svensk Försäkrings Årsbok.* 1929. Sthlm 1929.
*Svensk Juristtidning.* 1929. H. 6. Sthlm 1929.
*Svensk Tidskrift.* 1929. H. 7—8. Sthlm 1929.
*Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* 1929. H. 7. Sthlm 1929.
*Sveriges officiella statistik.* Arbetartillgång, arbetstid och arbetslön inom Sveriges jordbruk år 1928. Av K. Socialstyrelsen. — Bergshantering år 1928. Av Kommerskollegium. — Levnadskostnaderna i städer och industriorter omkring år 1923. Av K. Socialstyrelsen. — Riksdagsmannavalen åren 1925—1928. Av Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1929.
*Tiden.* 1929. N:r 6—8. Sthlm 1929.
*Tidskrift,* utgiven av Juridiska Föreningen i Finland. 1929. H. 5—6. Hfors 1929.
*Tidsskrift for Retsvidenskap.* 1929. H. 4. Oslo 1929.
*Tirfing.* 1929. H. 8—9. Norrtälje 1929.
BOËTHIUS, GÖSTA, Participating debentures och deras beskattning. Uppsala 1929.
LÖWEGREN, GUNNAR, Kampen kring staten. Socialpolitiska och ekonomiska essayer. Lund 1929. C. W. K. Gleerups Förlag.
ODHE, THORSTEN, Kooperationen i Finland. Sthlm 1929. Kooperativa Förbundets Bokförlag.
PETANDER, KARL, Amerika — en ny civilisation? Några amerikanska samhällsproblem. Sthlm 1929. Kooperativa Förbundets Bokförlag.
SILVERSTOLPE, G. WESTIN, Nationalekonomi för alla. Femte bearbetade upplagan. Sthlm 1929. Kooperativa Förbundets Bokförlag.
YOUNG, OWEN D., m. fl., The movement for a sounder money. New York City 1929.
ÖRNE, ANDERS, Lantbrukets nödläge och räddningen därur. Sthlm 1929. Kooperativa Förbundets Bokförlag.

Lund 1929, Håkan Ohlssons boktryckeri