

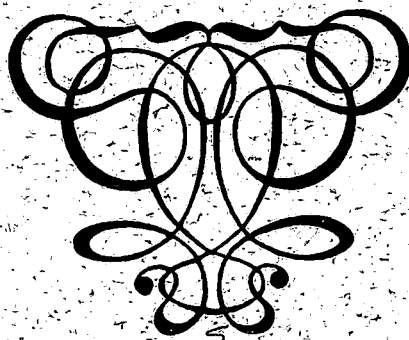
# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



## INNEHÅLL

S. D. Wicksell, Om städernas pensionsväsen. — F. J. Linderö, Några synpunkter på de statistiska tjänstemännens utbildning. — Curt Rohlfieb, Jordbrukets framtidsutsikter. — Otto Cronborg, Grundlag och krigsberedskap. — Översikter och meddelanden: Engelsk författningsutveckling under 1900-talet. Av G. Heckscher. — Befolkningsrörelsen. — Undervisningsstatistiken. — Valstatistiken. — Jordbruksräkningen. Av S. D. Wicksell. — Litteraturgranskningar: Daresté, Les constitutions modernes; 4<sup>e</sup> édition entièrement refondue par J. Delpech et J. Laferrère. B. Mirkin-Guetzevitch, Les constitutions de l'Europe nouvelle. Anm. av A. Brusewitz. — Rudolf Kjellén, Die Grossmächte; 22<sup>ste</sup> Auflage, herausgegeben von Karl Haushofer. Anm. av G. Hesselén. — The Aims and Organisation of the League of Nations. Anm. av G. Hesselén. — A. Berriedale Keith, The Sovereignty of the British Dominions. Anm. av Åke Thulstrup. — G. Etsujiro-Uyehara, The political development of Japan, 1867—1909. Uchi Iwasaki, The working forces in Japanese politics. Rikitaro Fujisawa, The recent aims and political development of Japan. Naokichi Kitazawa, The Government of Japan. Anm. av G. Heckscher.

ÅRG. 33

JUNI 1930

HÄFT. 2

LUND · STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION · LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50.

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

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

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

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

*Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjödes.*

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 pundtullskvitton 1368—1369 och 1398—1400. 1922. Pris kr. 3: 50.
- III. HALVÅR 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. 3: —
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talet's början och deras förberedelse i 1800-talet's 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: Sekretat 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: —
- XV. HERBERT TINGSTEN: Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmaktstagstiftning. 1930. Pris kr. 7: —

# OM STÄDERNAS PENSIONSÄSEN.

AV

PROFESSOR S. D. WICKSELL.

»Den pension, som tillkommer en tjänsteinnehavare efter avgång ur tjänsten, är att betrakta som en uppskjuten lön. Därav följer, att pensionen å ena sidan bör vara honom garanterad, även om den pensionskassa, som förmedlar pensioneringen, går med förlust, och att han å andra sidan ej har berättigat anspråk på att pensionen skall ökas, om pensionskassan går med vinst.»

Med dessa ord inleder de år 1913 av finansministern tillkallade sakkunniga för utredning rörande det statsunderstödda pensionsväsendets centralisering sitt betänkande.

Den uppfattning, åt vilken dessa ord giva uttryck, torde vara den numera allmänt gängse, i den meningen nämligen, att pension ingalunda är en nådegåva utan en förmån, för vilken valuta lämnats eller som under tjänsteutövningen så småningom intjänats utöver den därför utbetalda lönen.

Emellertid lämnar själva formuleringen av denna grundsats en del övrigt att önska. Någon *uppskjuten* lön är pensionen sålunda knappast. Snarare bör man säga att det är en *innehållen* lön, som på visst sätt genom ett arbetsgivarens åtagna förmyndarskap *investeras* i form av en livränta till befattningshavarens åldersförsörjning. I de flesta fall utgöras för övrigt de på så sätt investerade lönebeloppen av tvenne delar, den ena bestående av vissa avgifter, som tjänstemannen obligatoriskt eller frivilligt avstår av sin nominella lön, den andra bestående av vissa bidrag, som arbetsgivaren tillägger utöver den nominella lönen. I det ena som

det andra fallet rör det sig emellertid om pengar, vilka ingå i betalningen för det av tjänstemannen utförda arbetet, ehuru väl hans rätt att komma i åtnjutande av de sålunda för honom reserverade medlen kan ställa sig en smula olika beträffande den del, som han alltså nominellt själv avstått av sin lön och den del, som därutöver för hans räkning satsats av arbetsgivaren. Skillnaden är principiellt betraktad visserligen rent formell, eller endast en bokföringsfråga, men i praktiken föreligger ofta den reala skillnaden, att tjänstemannen i vissa fall, där det anses självklart att han bevarar rätten till de av honom själv nominellt satsade beloppen, t. ex. vid övergång i annan arbetsgivares tjänst, det oaktat går förlustig de genom arbetsgivarens bidrag reserverade beloppen. Pensionssakkunnigas konklusion att pensionskassas förlust ej får medföra minskning och dess vinst ej ökning av pensionsbeloppet torde också bättre kunna motiveras därmed, att arbetsgivaren genom att innehålla viss del av lönen ikläder sig ansvar för pensionens behöriga utbetalande, medan å andra sidan hans skyldighet helt begränsas härtill. Det är således arbetsgivaren, som skall efterdebiteras vid pensionskassas eventuella förlust, liksom det är han, som bör få åtnjuta den minskning i pensionsavgifter, som blir möjlig, ifall vinst uppstår. Först när vinsten är så stor, att den överstiger arbetsgivarens pensionsavgift, bör den tillgodoräknas tjänsteinnehavaren i form av minskning av hans avgift eller ökning av hans pension.

Under inga förhållanden kan det talas om en i egentlig mening uppskjuten lön. Ty vore det fråga därom skulle t. ex. vid dödsfall de reserverade medlen genom arv tillfalla de efterlevande. Det väsentliga är fastmera, att dessa reserverade medel till ingen tid existera i form av en uppskjuten lön, som den enskilde befattningshavaren har tillgodo med eller utan upplupna räntor; i stället ha dessa tillgodohavanden med löntagarens medgivande disponerats till bestridande av en för samtliga tjänstemäns räkning tagen försäkring.

Man bör överhuvudtaget, då fråga är om ordnande av ett pensioneringssystem, icke glömma att detta är en form av försäkring, med allt vad därmed följer. Ja, ett modernt pensionssystem består till och med av flera, från varandra helt fristående och oberoende

försäkringar. Sålunda är egenpensionen en försäkring, familjepensionen en annan o. s. v.

Karakteristiskt för en försäkring är ju att ett kollektivt avtal ingås, varigenom på vissa stipulerade villkor ekonomisk gottgörelse äger rum. Vissa individer inom den försäkrade gruppen komma genom omständigheternas spel att i så ringa utsträckning uppfylla de stipulerade villkoren, att de icke ens tillnärmelsevis återfå de av dem eller för dem gjorda inbetalningarna. Till gengäld komma andra att uppfylla villkoren till övermått, så att de komma i åtnjutande icke blott av sina egna utan också av en del av de andras insatser.

Försäkringar kunna indelas i tvenne slag, allteftersom den för varje år inbetalda avgiften (premien) avser att täcka endast den omedelbara risken eller jämväl också en framtida risk. Till det första slaget hör t. ex. brandförsäkringen. Vid brandförsäkring betalas vanligen en premie, fastställd i förhållande till den försäkrade egendomens värde på så sätt, att de varje år inbetalda premierna statistiskt sett täcka de under året inom den försäkrade gruppen inträffade brandskadorna jämte förvaltningskostnader. Fondering behöver här äga rum endast så tillvida, som vissa säkerhetsfonder erfordras för att möjliggöra, att det ena årets vinst må komma till användning för täckande av ett annat års förlust. Fonderna tjäna med andra ord till att förhindra efterdebiteringar, så att premierna kunna hållas konstanta efter den *genomsnittligen* erforderliga nivån.

Helt annorlunda ligger saken till vid personförsäkringen, t. ex. livförsäkringen. Vid vanlig försäkring för dödsfall betalas oftast en varje år konstant premie. Men risken för dödsfall ökas med åldern, och det följer därav att premien måste sättas så, att ett överskott uppstår i början till täckande av de underskott, som uppstå längre fram. Ifrågavarande överskott måste därför reserveras, det uppstår en s. k. *premiereserv*. I ännu högre grad är detta fallet då det gäller livräntor, som förfalla till betalning först efter viss uppnådd ålder. Tills denna ålder uppnåtts är risken för utbetalning lika med noll och hela premien (med avdrag för förvaltningskostnader) måste då reserveras. Av denna natur är pensionsförsäkringen.

För att klargöra för oss arten av den försäkring, som innebäres i vanlig egenpension, kunna vi tänka oss en arbetsgivare, t. ex. staten, som har en mycket stor tjänstemannastab. Låt oss säga att arbetsgivaren i fråga anställer 1,000 25-åringar mot viss lön och tillförsäkran av 1,000 kronor om året i pension från och med 65 års ålder. Ur tillgänglig statistisk erfarenhet i det förgångna uppställer man då en livslängdstabell, utvisande hur många av 1,000 25-åringar, som leva vid 26 år, vid 27 år, 28 år o. s. v. ända upp till 100 år, eller tills de alla äro döda. För säkerhets skull och i betraktande av att dödligheten under modern tid är stadd i avtagande kan man lämpligen korrigera denna livslängdstabell så, att den uppvisar ett något långsammare avdöende, än som i verkligheten iakttagits. På så sätt är den av ålderdomsförsäkringskommittén på sin tid för beräkning av folkpensionerna uppställda livslängdstabellen åstadkommen.

Med ledning av denna *kvarlevandetabell* beräknas nu antalet vid resp. 26, 27, 28 etc. upp till 100 år kvarlevande av de 1,000 25-åriga tjänstemännen. Och var och en som uppnår 66, 67, 68 etc. år uppföres med 1,000 kronor. Med användande av en viss antagen räntefot, t. ex. 4,5 %, diskonteras dessa beräknade framtida pensionsutbetalningar till nuvarande tid och beloppen summeras. Man erhåller så kapitalvärdet av framtida, väntade pensionsutbetalningar för de 1,000 25-åringarna. Å andra sidan uppföras de vid resp. 26, 27, 28 t. o. m. 65 år kvarlevande med en viss årsavgift, t. ex. en krona. Varje sådan avgift diskonteras efter 4,5 % till nuvärdet och vi erhålla sålunda ett tal, som, multiplicerat med den verkliga erforderliga årsavgiften, uttryckt i kronor, ger kapitalvärdet av framtida väntade pensionsavgifter för de 1,000 25-åringarna. För att det skall gå jämt i hop bör det sålunda beräknade kapitalvärdet av pensionsavgifter sättas lika med kapitalvärdet av väntade pensioner och på så sätt erhålles värdet på årsavgiften genom en enkel division. Därmed har nettopremien för varje 1,000-tal kronor i pension bestämts för dem, som anställas vid 25 års ålder. På samma sätt förfäres med dem, som anställas vid 20 års ålder, 21 års ålder, 22, 23, 24, 26, 27 o. s. v. års ålder, och därmed få vi en hel nettopremietariff. För förvaltningskostnadernas bestridande och för

erhållande av viss säkerhetsmarginal kan sedan vissa tillägg beräknas, varefter bruttotariffen erhålles.

Understundom beräknar man mera summariskt en för alla, oberoende av åldern, gällande, men proportionell mot lönen eller pensionen avsatt pensionsavgift. Man litar härvid uppenbarligen till att större förskjutningar i tjänstemannastockens åldersfördelning icke äro att befara.

Det är klart att varje sålunda avsatt pensionsavgift (nettopremie) måste reserveras och göras räntebärande efter minst 4,5 %, tills resp. befattningshavare uppnått pensionsåldern. Därefter få de reserverade medlen tas i anspråk för täckande av pensioneringen.

På ungefär samma sätt beräknas premier och premiereserver för förtidspension på grundval av statistik över invaliditet och dödlighet bland invalider. Och på liknande sätt även premier och reserver för familjepension, varvid det ställer sig väsentligen olika, ifall man besluter sig för att avsätta familjepensionsavgifter såväl för gifta som för ogifta befattningshavare eller enbart för de gifta. Strängt taget behöver man här, utom dödlighetsstatistik, även giftermåls- och nativitetsstatistik, men det är brukligt att härvid gå ganska summariskt till väga. Med hänsyn till den ganska olikartade beskaffenheten av egenpensioneringen och familjepensioneringen är det brukligt att noga skilja mellan dessa båda, och förvaltning och reservering sker understundom åtskilt för dessa kategorier. Det har också ansetts befogat att här tillämpa olika principer ifråga om avgifternas fördelning på befattningshavarna själva och arbetsgivaren. I vissa städer bestrider staden ensam kostnaden för egenpensionen, men låter tjänstemännen helt vidkännas kostnaden för familjepensionen.

Det är uppenbart, att när ett dylikt system varit i tillämpning under ett par generationer, så blir pensionsfonden en sorts clearing-inrättning mellan influtna avgifter och utbetalda pensioner. Endast om antalet tjänstemän är mycket stort förlöper det hela så, att balansen mellan inkomster och utgifter bibehålles ostörd. I praktiken är antalet tjänstemän aldrig tillräckligt stort härför och grunderna för övrigt heller icke tillräckligt pålitliga. Därför måste pensionsfonderna tid efter annan regleras. En försäkringsteknisk utredning måste vidtagas för utrönande av vilket belopp, som bör

förefinnas i fonden; om detta är för litet måste den ansvarige arbetsgivaren (staden) satsa det som brister; föreligger överskott kan detta disponeras eller avsättas i särskild säkerhetsfond.

En sak av största vikt är, att vid startande av dylik pensionskassa vissa abnorma övergångstillstånd inträda. Men även oavsett detta uppstår ibland frågan om upptagande av retroaktiva avgifter. Vanligen bestämmes det, att endast ordinarie anställda tjänstemän äro berättigade till pension och därmed till att inträda i och betala avgifter i pensionskassa. Dessutom bestämmes det, att pensionen vid inträdd pensionsålder skall bero av antalet tjänsteår. Detta innebär icke i och för sig någon svårighet, enär tjänsteåren till pensionsålderns inträdande på förhand kunna beräknas. Men oftast finner man det billigt att medgiva att till ordinarie tjänst befördrad tjänsteman vid beräkningen av tjänsteår får tillgodoräkna sig viss del av sin tjänstgöring som extra ordinarie. Därigenom bliva emellertid, särskilt om befordran sker sent, de för tjänstemannen ifråga erforderliga årliga pensionsavgifterna mycket höga. Till hindrande härav kan det därför ordnas så att han får betala eller att för honom får betalas viss retroaktiv avgift till täckande av de redan intjänta tjänsteårens andel i pensionen.

På alldeles samma sätt blir det vid startandet av en ny pensionskassa så, att en hel del tjänstemän vid inträdet i kassan redan hava ett visst antal tjänsteår till godo. Därför måste såsom övergång antingen retroaktiva avgifter upptagas eller ock viss glidande övergångstariff tillämpas. Då ifrågavarande retroaktiva avgifter kunna bliva ganska avsevärda, uppstår här en verklig svårighet. För städernas vidkommande synes det lämpligaste sättet att komma från svårigheten — som ju beror av föregående generationers försummelser att avsätta premiereserv för sina tjänstemäns pensionering — vara, att lånevågen täcka bristen i fonden, dymedelst fördelande densamma amorteringsvis på flera generationer av skattedragare.

De för ett rationellt ordnande av befattningshavarnas pensionering i t. ex. en stad viktigaste allmänna förutsättningarna äro

*för det första:* Upprättande av ett pensionsreglemente, i vilket stadgas dels stadens skyldighet att i framtiden tillförsäkra sina befattningshavare och deras efterlevande pensioner samt dessas



belopp och villkoren för pensions utgående (pensionsålder, tjänsteårsberäkning, invaliditet, dödsfall m. m.), dels de eventuella skyldigheter (avgiftsplikt m. m.), som må kunna påläggas befattningshavaren för erhållande av rätt till pension.

*för det andra:* Att staden avsätter, fonderar och gör räntebärande de medel, som enligt försäkringstekniska grunder erfordras för bestridande av befintliga befattningshavares framtida pensioner.

Såväl reglemente som regler och stadganden för avsättningen till och utbetalningarna från pensionsfonden samt för dennas förvaltning bör vara för staden gent emot dess anställda bindande. Detta uppnås vad stad beträffar i allmänhet genom länsstyrelsens stadfästelse av ifrågavarande reglemente och stadganden, varigenom dessa icke kunna i framtiden godtyckligt ändras. Sådan allmän stadfästelse, som förr kunde erhållas av Kungl. Maj:t, lämnas icke vidare. Pensionsfonden bör vara befattningshavarnas prioriterade egendom, ej en stadens till mer eller mindre fri disposition ställd kassa. Detta hindrar emellertid icke att staden uti pensionsfonden kan täcka en del av sitt lånebehov, t. ex. för kommunikationsväsen och tekniska verk, byggnadsföretag och dyl., endast att staden i så fall har att lämna kassan betryggande säkerhet och till kassan betala räntor av minst den räntefot; som kan genom andra lika betryggande placeringar erhållas. Den omständighet att lagen om registrering och tillsyn av understödsförening icke gäller pensionskassa, vars förpliktelser garanteras av staten eller svensk kommun, gör det givetvis icke påkallat att, vid antagande av bestämmelser för pensionsfondens förvaltning och placering, iakttaga mindre stränghet än den, som nämnda lag föreskriver beträffande enskilda pensionskassor med godkända stadgar.

Vid ordnandet av en kommunal pensionering är det huvudsakligen två alternativ som komma i första planet, nämligen anslutning till någon existerande centralinrättning för kollektiv pensionsförsäkring eller upprättandet av under egen förvaltning ställd pensionskassa. I vårt land finnes för närvarande tvenne dylika centralinrättningar, nämligen dels *Sveriges Kommunalanställdas Pensionskassa* (S.K.P.), dels *Svenska Personal-Pensionskassan* (S.P.P.), den senare nyligen bildad genom sammanslagning av den

för några år sedan av våra livbolag bildade och i viss mån garanterade *Pensionsanstalten Sverige* och den av samtliga rikets handelskammare och Sveriges Industriförbund år 1916 stiftade *Sveriges Privatanställdas Pensionskassa*.

Jag skall icke här gå närmare in på organisationen av dessa pensionsinrättningar, vilka för övrigt för närvarande hava gemensam förvaltning och av vilka endast den ena (S.K.P.) lämpligen kan komma i fråga för kommunal pensionering. Till S.K.P. kan varje stad, köping, municipalsamhälle, landskommun och landsting, samt Svenska stadsförbundet, Svenska landstingsförbundet och Svenska landskommunernas förbund ansluta sig. För närvarande äro anslutna Svenska stadsförbundet, två landsting (Blekinge och Halland), 37 städer, 6 köpingar, 3 municipalsamhällen och 5 landskommuner. Av skånska städer finna vi däribland Kristianstad, Landskrona och Hässleholm. De största anslutna städerna äro Eskilstuna, Karlstad, Halmstad och Landskrona, städer således av ungefär Lunds storlek. Ansluten kommun ingår i kassan med en pensionsförsäkring för varje tjänsteman eller arbetare, som kommunen därtill anmäler. Man kan sålunda ingå med endast tjänstemännen, med endast arbetarna eller med båda kategorierna, och man kan från början utesluta vissa äldre befattningshavare, för vilka avgifterna på grund av deras ålder anses bli för höga. Avgifterna betalas nämligen efter en för varje ålder fastställd tariff, varigenom avgifterna bli ganska höga för dem, som vid anslutningen till kassan nått upp över t. ex. 45 års ålder. I övrigt bestämmer kommunen själv det pensionsunderlag, för vilket försäkring i varje fall tages, pensionsåldern och tjänsteårsberäkningen, vilken del av avgiften som skall gäldas av kommunen och vilken del av befattningshavaren m. m. I avgifterna ingår premie endast för egenpension och familjepension. För förtidspensioner sker varje år efterdebitering, vilken dock i första hand uttages ur årets vinst. Eftersom premierna äro beräknade på grunder, som innebära någon säkerhetsmarginal, uppstår nämligen normalt varje år ett överskott. Förtidspensionernas kostnad kommer därigenom att de facto täckas av de ordinarie premierna. Återstående överskott kan antingen av styrelsen i mån av behov reserveras för utjämning av dödsfalls- och invaliditetsriskerna eller ock pro rata i förhållande

till avgifterna fråndragas dessa. Förvaltningskostnaderna uppgå för närvarande till något mindre än 5 % av avgifterna, men de utgå efter sådan princip, att denna procent sänkes, alltefter som anslutningen till kassan växer. Kommun, som är ansluten till S.K.P., har företräde vid utlåningen av kassans reserverade medel.

I realiteten är sålunda pensionsförsäkring genom S.K.P. grundad på självkostnad och kommun kan lånevägen disponera sin egen andel i pensionsfonden. Ansluten befattningshavare betraktas principiellt som ägare till den för honom tagna försäkringen. Övergår han i annan till kassan ansluten kommuns tjänst tillgodoräknas honom hans andel i premiereserven såsom retroaktiv avgift vid försäkringens övertagande av den nya kommunen, varigenom möjliggöres att tjänsteårsberäkningen kan utsträckas till tjänstgöringen i båda kommunerna. Avgår åter befattningshavare ur kommunens tjänst utan att övergå i annan till kassan ansluten kommuns tjänst kan han för full pensions erhållande själv fortsätta inbetalningarna. I annat fall erhåller han en efter förefintlig premiereserv beräknad, reducerad pension. Genom särskild överenskommelse överflyttas i dylika fall pensionsförsäkringen till S.P.P. Vidare har numera, likaledes genom särskild överenskommelse, tjänsteman i till S.K.P. ansluten kommun rätt att på förmånliga villkor inträda som aktiv medlem i S.P.P. för erhållande av individuell tilläggspension. Kassans angelägenheter handhas av en styrelse. Denna utses av de anslutna kommunernas valda fullmäktige. De fullmäktige sammanträda minst en gång varje år.

Förmånerna av anslutning till S.K.P. äro dels av ekonomisk, dels av social art. De ekonomiska fördelarna bestå huvudsakligen i de förhållandevis låga förvaltningskostnaderna, samt i den fördel, som ligger i ett med stor försäkringsstock följande, jämnare förlopp av årskostnaderna. För smärre städer, köpingar och landskommuner kan tvivel ej råda att en anslutning till S.K.P. för närvarande är den bästa — för att icke säga den enda möjliga — lösningen av deras pensionsfråga.

De mera socialt betonade förmånerna av anslutning till S.K.P. ligger däri, att genom en dylik sammanslutning av kommuner dels enhetligare pensioneringsprinciper komma att tillämpas, dels att befordringarna av tjänstemän från en kommun till en annan där-

igenom underlättas, till båtnad både för tjänstemännen och kommunerna.

För större kommuner kommer emellertid det andra alternativet också i betraktande, d. v. s. upprättandet av egen pensionskassa. Flera städer hava också valt denna utväg. Det är härvid i huvudsak två typer av anordningar, som kommit ifråga. Den ena typen utgöres, kan man säga, av ett S.K.P. i miniatyr. Man beräknar avgiften för varje befattningshavare efter S.K.P:s eller på liknande grunder uppgjord tariff. Staden behåller emellertid själv dessa avgifter, fonderar dem och reglerar pensionsfonden försäkrings-tekniskt genom tid efter annan företagna beräkningar av premiereserv och utjämningsreserv efter samma eller liknande grunder, som varje år tillämpas i S.K.P.

*Alternativ I:*

Man kan därvid tänka sig

a) att staden med en gång eller genom ett särskilt amorterings-system fonderar det belopp, som belöper sig på de redan befintliga befattningshavarnas redan intjänta tjänsteår (retroaktivavgifter på grund av föregående försummelse att fondera tillräckliga medel), och att sedan ettårsavgifter inbetalas till fonden med de belopp, som svara mot befattningshavarnas *anställningsålder*.

b) att staden till fonden inbetalar årsavgifter, för de redan befintliga befattningshavarna motsvarande deras *ålder vid kassans bildande* samt för de i framtiden nyanställda motsvarande deras *anställningsålder*.

System b) är uppenbarligen att uppfatta som en lösning av amorteringsfrågan, enl. system a).

Kostnaderna för alternativ I, sedan amorteringen för retroaktivavgifter på ena eller andra sättet fullgjorts och sålunda stabilisering uppnåtts, skulle tydligen skilja sig från kostnaderna vid anslutningen till S.K.P. endast i två möjliga avseenden: 1) genom att förloppet av dödligheten och andra på pensionskostnaden inverkan moment (s. s. giftermålsfrekvens o. d.) vad beträffar den ifrågavarande stadens befattningshavare i framtiden komme att avsevärt skilja sig från det genomsnittliga, beträffande de till S.K.P. anslutna kommunernas befattningshavare och 2) genom att

förvaltningskostnaden bleve en annan. I det första hänseendet kan man uppenbarligen lika gärna vänta ett ur pensionskostnadssynpunkt ogynnsammare förlopp för den ifrågavarande staden som ett ur samma synpunkt gynnsammare, alltså lika gärna att pensioneringen kommer att ställa sig dyrare som att den blir billigare. Endast ett är säkert: att förloppet, åtminstone vad en mindre stad beträffar, på grund av befattningshavarnas relativa fåtalighet blir betydligt ojämnare, med risk för att staden tid efter annan får träda till med betydande efterregleringar av fonden. I det andra hänseendet, förvaltningskostnaderna alltså, talar all sannolikhet för att kostnaderna bleve högre än vid anslutning till S.K.P. Antagligen bleve staden tvungen anställa en särskild tjänsteman för de löpande pensionsärendenas handläggning, och de försäkringstekniska regleringarna (vilka måste ske genom anlitan av särskild sakkunnig) bliva, om de skola äga rum tillräckligt ofta, troligen betungande i avseende på kostnaden.

#### *Alternativ II.*

Staden beslutar sig för ett något mera lätthanterligt — men därmed också mindre rationellt ordnat — system: Man avsätter t. ex., efter försäkringsteknisk utredning och ev. genom amorteringsförfarande, en begynnelsefond (retroaktivfond). Sedan avsättes årligen en viss procent (10 à 15%) av stadens sammanlagda löneutgifter för de befattningshavare, vilka anses skola inbegripas i fonden. Av fonden utgår därefter alla pensioner för ifrågavarande befattningshavare. Periodiskt efter 5, ev. 10 år, utföres en försäkringsteknisk utredning angående fondens storlek, och träder staden därvid till vid regleringen av fonden upp till (eller ned till) det försäkringsteoretiskt erforderliga beloppet (ev. amortering under de kommande 5, resp. 10 år, som förlöpa tills ny försäkringsteknisk utredning skall äga rum).

Det är möjligt att man på detta sätt skulle kunna bringa förvaltningskostnaderna ner till de vid anslutningen till S.K.P. gällande. Ojämnheterna i pensionskostnaderna kvarstå emellertid och systemet kan bli både billigare och dyrare än vid anslutningen till S.K.P. utan att det finnes någon anledning vänta det ena förr än det andra.

Det är självklart, att såväl vid alternativ I som vid alternativ II staden kan efter behag ordna med principerna för befattningshavarnas egna bidrag. Från vissa synpunkter sett tror jag, att det vore motiverat att tillämpa systemet alternativ II blott för egenpensionen och då utan dylik avgiftsplikt, medan familjepensionerna kunde ordnas genom en särskild änke- och pupillkassa, i vilken befattningshavarna eventuellt betalade hela avgiftsbeloppet enligt särskilda försäkringstekniskt fastställda tabeller. Så har man funnit lämpligt i flera städer, som anslutit sig till, eller där förslag framlagts om anslutning till alternativ II (t. ex. Malmö). Emellertid kan det också sägas att man icke utan tvingande skäl bör skilja egenpension och familjepension på två kassor, enär rubbningar i dödlighetsförloppet inverkar i motsatt riktning på de två kassorna och dessa sålunda tillsammans bilda ett stabilare system än var för sig. Det är överhuvud en ganska svår fråga att bestämma befattningshavarnas bidrag vid alt. II utan att påtagliga orättvisor uppstå i fördelningen av bidragen mellan äldre och yngre befattningshavare, m. m. — För övrigt avhänger frågan om befattningshavarnas egna bidrag givetvis av, huruvida deras löner vid senaste reglering fastställts med hänsyn till att pensionsavgifter därav skola utgå, eller ej.

Gemensamt för alternativ I och alternativ II är, att engångskostnader måste vidkännas för utredning angående retroaktiv fondering samt för fastställande av lämpliga premietabeller, resp. procentsatser för avgiftsbetalningen.

Det finnes emellertid även ett annat sätt, varpå en stads pensionsfråga kan ordnas, även om man mycket drastiskt kan visa, att det icke innebär någon ekonomiskt rationell lösning av densamma. Jag menar den pensionering från fall till fall utan varje fondbildning, som, åtminstone såsom ett provisorium, ännu tillämpas i ett flertal städer. Då det gäller en stad som t. ex. Lund, vilken är ekonomiskt sett fullkomligt solvent, är det för tjänstemännen såtillvida tillräckligt betryggande om det bara finns ett vederbörligen stadfäst pensionsreglemente, som garanterar tjänstemännen viss bestämd pension, och det kan synas vara en bisak, huruvida staden tar pengarna till pensioneringen ur den löpande budgeten direkt eller indirekt först efter fondering. Någon bisak är detta emellertid icke vare sig principiellt eller praktiskt sett.

Pensionering från fall till fall utan fondbildning innebär att samtida skattedragare få betala pensionerna icke för sina egna tjänstemän, vilkas arbete de taga i anspråk, utan för en tidigare generations tjänstemän. Så länge ett samhälle är stätt i utveckling kan det synas som om detta sätt vore för den nuvarande generationen billigare, i det nämligen pensioner nu utgå åt ett mindre antal pensionärer, än som svarar mot den nuvarande tjänstemannastockens storlek. Vi pensionera ju faktiskt de överlevande ur en mindre tjänstemannastock än den nuvarande, och därtill, åtminstone för närvarande sådana, som haft lägre lön och därför nu få nöja sig med lägre pension, än våra egna befattningshavare. I själva verket betalar Lunds stad för närvarande endast bortåt etthundratusen kronor årligen i pensioner, medan den normala årsavgiften till en pensionskassa för våra nuvarande befattningshavare skulle uppgå till c:a 120,000 kronor om året. Men, såsom visas av en utredning verkställd av Lunds stads pensionskommitté, om c:a 50 år skulle, även om staden icke vidare utvecklades, årliga pensionsbeloppet uppgå till c:a 300,000 kronor, medan det fortfarande icke skulle kosta mer än 120,000 kronor om året att vidmakthålla en fullt tillräcklig pensionsfond.<sup>1</sup> Pensioneringen från fall till fall innebär sålunda att vi på efterkommande generationer av skattedragare övervälta en del av de bördor vi rätteligen borde bära själva. Endast en hastig tillväxt av staden och en fortskridande inflation av penningvärdet kan *undandölja* detta utan att naturligtvis på minsta sätt upphäva själva faktum, nämligen att vi smita från en del av våra skyldigheter. Pensionering från fall till fall blir nämligen alltid budgetmässigt och därigenom i skatteavseende mera betungande än pensionering efter försäkringstekniskt reglerad fondering. I senare fallet betalas nämligen pensionskostnaderna av skattedragarna i genomsnitt ett 20-tal år innan de utanordnas i form av pensioner. Och om medlen göras räntebärande, så räcker det som bekant att nu avsätta ungefär hälften av det kapital, som beräknas skola utbetalas om en 15—20 år. Det är en dylik förräntning, som gör, att en pensionsstat på 300,000

<sup>1</sup> Dessa siffror ha hämtats ur pensionskommitténs betänkande den 16 december 1926 (Bil. till Stadsfullm:s i Lund Protokoll; 1927 nr 16) och äro uträknade på grundval av de i detta betänkande föreslagna pensionsgrunderna.

kronor i årliga utbetalningar kan hållas gående med allenast 120,000 kronor i årliga avsättningar. Men detta förutsätter då också, att pensionsfonden genom föregående släktleds inbetalningar erhållit erforderlig storlek, d. v. s. för Lunds stad skulle efter nuvarande kommunala befattningshavares antal erfordras en stående pensionsfond av c:a 4 miljoner kronor. Räntan å 4 miljoner efter 4,5 % plus 120,000 kronor i årsavgift utgör just de 300,000 kronor, som erfordras för pensioneringen. I själva verket ligger hela svårigheten för oss att nu ordna en rationell pensionering däruti, att föregående släktled försummat sin plikt gent emot sina befattningshavare. Då vi nu gå att sörja för våra befattningshavare tryckas vi därför samtidigt av bördan att behöva betala pensionerna även för dem, som nu äro i pensionsåldern eller äro så gamla, att större delen av deras tjänster kommit icke oss utan endast våra fäder till godo. De synnerligen värdefulla utredningar, som verkställt av sekreteraren i Lunds stads pensionskommitté, docent J. Ohlsson, och för vilka redogörelser lämnats i »Bilagor till Stadsfullmäktiges i Lund Protokoll», 1927 nr 16 och 1930 nr 40, visa att en ganska besvärlig övergångstid förestår för Lunds stad innan full stabilisering uppnåtts efter ett rationellt pensionssystem, det må nu bestå i anslutning till S.K.P. som kommittén föreslagit, eller i upprättande av egen, tid efter annan försäkringstekniskt reglerad pensionsfond. Sålunda visar det sig att först om 50 år kommer kostnaderna ner till det normala, eller 120,000 kronor om året, medan de under mellantiden först stiga till åtskilligt över 300,000 kronor (efter den uppgjorda planen sker detta omkr. 1945). Det är åtskilliga miljoner kronor i pensionskostnader som våra fäder övervältrat på oss genom försummelse att fondera pensionsavgifter. Detta visar huru viktigt det är för oss, att i tid beställa om vårt hus på det att denna skuld icke må hållas svävande eller rent av i ökad måtto skjutas över på våra barn och barnbarn.

---



# NÅGRA SYNPUNKTER PÅ DE STATISTISKA TJÄNSTEMÄNNENS UTBILDNING.<sup>1</sup>

AV

DOCENT F. J. LINDERS.

Det kan synas överflödigt att för närvarande taga upp frågan om statistikernas utbildning till behandling, då besparingssträvandena inom den officiella statistiken låst fast möjligheterna för de statistiska tjänstemännens befordran för lång tid framåt, så vitt man nu kan döma. Det är också självklart att, hur man än formulerar önskemålen beträffande statistikernas utbildning och kompetensfordringarna för inträde i eller befordran inom de statistiska ämbetsverken, så måste tillbörlig hänsyn tagas till nuvarande obefordrade tjänstemän med lång tjänstetid, vare sig de avslutat sina akademiska studier eller ej. Följaktligen kan även ur denna synpunkt en diskussion om tjänstemännens utbildning synas sakna praktisk betydelse.

Det finns emellertid en omständighet, som trots allt gjort utbildningsfrågan mera aktuell än man i första ögonblicket tror, nämligen den teoretiska och i viss mån också den tillämpade statistikens hastiga utveckling samt nyare statistiska metoders inträngande i den officiella statistiken i åtskilliga främmande länder. Ett land, som strävar att hålla sin officiella statistik up to date eller som, vad fallet är med Sverige, genom sina traditioner är förpliktigat att hålla sig i främsta ledet, kan ej undgå att taga hänsyn till utvecklingen utomlands. Konsekvent följer härav att fordringarna på dem som skola handhava den officiella statistiken måste ökas

<sup>1</sup> Efter ett föredrag i Statistiska Föreningen i Stockholm den 13 november 1929.

eller åtminstone fixeras. Ett uttryck härför äro de nya och skärpta fordringarna för anställning i ordinarie tjänst fr. o. m. aktuariegraden inom Statistiska Centralbyrån.

Frågan om de statistiska tjänstemännens utbildning och de teoretiska fordringar, som de statistikutgivande verken böra ställa på sina tjänstemän, sammanhänger med tre andra, till leda debatterade, men ändå långt ifrån slutgiltigt lösta tvistefrågor, nämligen dels frågan om vad statistiken som vetenskap omfattar, dels frågan om statistikens ställning i statsförvaltningen, dels och slutligen frågan om de matematiska eller, rättare sagt, de teoretiskt-statistiska hjälpmedlens umbärlighet eller oumbärlighet för praktiskt statistiskt arbete i ämbetsverken. Utan att man behöver komma närmare in på några principutredningar måste dessa frågor i största korthet beröras.

Alltså till en början: vad omfattar examensämnet statistik? Och särskilt: vilken betydelse inom detta ämne gives åt statistikens teori? Vi börja med sistnämnda fråga. Även denna har under de senare åren aktualiserats genom tillkomsten av en professur i bl. a. matematisk statistik vid Stockholms högskola, genom möjlighet att vid Lunds universitet avlägga särskild examen i denna gren av statistiken och slutligen i någon mån genom den nyreviderade studieplanen för ämnet statistik vid Uppsala universitet, i vilken plan statistikens teori fått något större plats och bättre ställning än förut. Om det än i tidigare studieplaner angivits, att teorien ingalunda är någon perifer del av ämnet, så har detta på senare tid tydligt accentuerats. Detta om teoriens andel i de statistiska examina. Om man å andra sidan vill få reda på vad examensämnet statistik i sin helhet för närvarande omfattar, så erhålles svaret genom gällande studieplaner. I studieplanernas i Uppsala och i Stockholm litteraturanvisningar särskiljas följande avdelningar: 1) teoretisk statistik, 2) administrativ statistik, 3) befolkningsstatistik, 4) moralstatistik, 5) medicinalstatistik, 6) agrarstatistik, 7) industristatistik, 8) handels-, sjöfarts- och järnvägsstatistik, 9) finansstatistik och 10) socialstatistik. Härtill komma i verkligheten åtskilliga i studieplanen icke omnämnda områden, t. ex. delar av antropometrien och ärftlighetsläran. Listan är egentligen icke ens härmed fullständig, eftersom de statistiska metodernas allt

vanligare tillämpning inom de mest olika vetenskaper tvingar en statistiker, som vill följa med sin tid, att ta del av statistiska undersökningar inom vilket område de än utföras, särskilt kanske undersökningar inom medicinen och den s. k. konjunkturforskningen. Statistiken såsom vetenskap omfattar således f. n. dels teori och allmän metodik, dels stora delar av en mängd andra vetenskaper, eller åtminstone av åtskilliga samhällsvetenskaper, vilka endast ha det gemensamt, att de för lösning av sina problem i större eller mindre utsträckning kräva massiakttagelser och bearbetning av sådana. Om denna avgränsning, eller rättare brist på avgränsning, är lämplig och rimlig, är ett problem för sig, som icke nu kan behandlas. Men såsom förhållandena faktiskt ligga till, så är det motiverat att starkt betona, att huvudvikten vid lägre examina i statistik måste läggas på det som är gemensamt för alla de områden, inom vilka statistikens metoder komma till användning, d. v. s. på själva teorien för massiakttagelser och på tekniken för deras praktiska utförande och vetenskapliga utnyttjande. Vid högre studier eller praktisk verksamhet må var och en på grundval av de allmänna statistiska teorierna och arbetsmetoderna specialisera sig genom att utbilda en speciell metodik för sitt arbetsområde och belysa detta även från andra synpunkter än de rent statistiska.

Innan vi komma närmare in på omfattningen av de för all statistisk verksamhet grundläggande studierna i statistisk teori, så måste i korthet besvaras en fråga, som ej sällan framkastats, kanske dock mera förr än nu: Är det så säkert att det behövs någon särskild statistisk utbildning för tjänstemän i de statistiska ämbetsverken? Verkligheten tyckes ju, åtminstone vad svenska förhållanden beträffar, snarast ha givit ett nekande svar, då statistikerbanan hittills stått, och, i den mån de tryckta konjunkturerna medgiva, ännu i regel står öppen för snart sagt vem som helst som innehar en viss allmänbildning, vitsordad genom avlagd examen inom filosofiska fakulteten. Och byråchefen Theofil Andersson<sup>1</sup> har, i överensstämmelse med detta faktum, i en år 1915 tryckt uppsats<sup>1</sup> framhållit, att »erfarenheten har ju dock visat, att det gått och alltjämt

<sup>1</sup> Andersson, Theofil, Några synpunkter i frågan om statistikens ställning inom den svenska centralförvaltningen. Festskrift till Pontus Fahlbeck den 15 oktober 1915. Lund 1915.

går för sig att till statistiskt arbete använda personer i avsaknad av icke blott praktiska utan t. o. m. teoretiska insikter i statistik över huvud taget», liksom det enligt hans åsikt icke bör vid den administrativa karriären göras någon åtskillnad mellan statistik och förvaltning, d. v. s. mellan statistici och förvaltningstjänstemän. Gentemot denna uppfattning, som torde delas av många praktiska statistici, men som vi anse vara i grunden felaktig och för den administrativa statistikens utveckling farlig, vilja vi för närvarande ej polemisera på annat sätt än genom att med fullt instämmande anföra några satser ur 1926 års besparingssakkunnigas betänkande:

»Det arbete, som åligger en statistisk tjänsteman eller som han har att leda, utgöres företrädesvis av granskning och kontroll av visst statistiskt material, dettas komplettering, bearbetning till tabellform och sammanräkning i summor, relativa tal och medelvärden, samt vanligen också i utarbetandet av en för publicering avsedd berättelse med sakkunnig kommentar av de funna huvudresultaten. Det har ofta framhållits, att för detta arbete erfordras i första hand reala kunskaper rörande det samhällsområde, varom fråga är, där rådande tekniska förhållanden, lagstiftning och dylikt. En statistiker måste därför ha den *allmänna bildningsgrad och samhällskunskap*, som gör det möjligt för honom att, ofta på kort tid, i erforderlig mån sätta sig in i förhållandena på ett för honom kanske alldeles nytt område för statistiskt arbete. Men det är icke denna förmåga, som gör honom till statistiker, hur nödvändig förutsättning den än må vara för hans arbete såsom sådan. Det är väl bekant, att själva det statistiska arbetet erfordrar en alldeles speciell teknik, till stora delar gemensam för alla grenar av statistisk verksamhet. Denna teknik består dels av vissa regler för förfarings-sättet vid insamlingen och den preliminära bearbetningen av statistiskt material, dels ock av vissa kriterier till skydd mot den allbekanta faran att draga felaktiga slutsatser ur bearbetade statistiska tal. I den mån de äro hävdvunna, kunna nog en del av dessa regler inläras enbart genom praktik. Andra av dem kunna det däremot icke; reglernas rätta tillämpning är ofta beroende av vissa teoretiska förkunskaper, som endast kunna vinnas genom särskilda studier.

Då den undervisning i statistik, som lämnas vid universiteten, i allt större utsträckning inriktar sig på att meddela just de teoretiska kunskaper, som sätta statistikern i stånd att icke blott behärska de erfarenhetsmässigt utbildade eller av ett vanligt sunt förnuft motiverade grundreglerna för primärstatistiskt arbete utan även förstå den allmänna observationsteori, ur vilken en hel del annars lätt förbisedda eller missförstådda regler på deduktiv väg erhållits, samt jämväl förvärva den för all fortsatt utveckling i facket nödvändiga förmågan att finna sig tillrätta i den allt rikligare uppslagslitteraturen i statistikens metodologi, synas starka skäl tala för att göra en sådan utbildning till ett starkt betonat önskemål vid nyanställningar inom statistiska centralbyråer.»<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Kungl. Maj:ts proposition n:r 168 till 1929 års riksdag, sid. 25—26.

Till vad besparingssakkunniga anfört kan läggas en erfarenhet, som säkerligen gjorts av alla äldre statistici som helt eller delvis måst själva utbilda sig för sin verksamhet, nämligen att bristande tillfälle i ungdomsåren till statistiska studier och särskilt studier i statistikens teori förorsakat kännbara, stundom oövervinneliga hinder för denna utbildning. Vidare kan man tillägga, att frånvaron av teoretiska insikter också lätt kan få icke önskvärda ekonomiska konsekvenser genom risken av onödig vidlyftighet i siffermaterialet vid en undersökning, utan att materialet rationellt utnyttjas.

Vi utgå således från den förutsättningen att en särskild statistisk utbildning är behövlig eller i varje fall högeligen önskvärd. Vad utbildningen vid universiteten beträffar, beröras endast de fordringar i statistikens teori, som vi anse böra uppfyllas av alla statistici, oberoende av deras senare specialisering. Vi lämna alltså åsido frågan om önskvärda fordringar i andra delar av ämnet, speciellt i demografi, samt event. fordringar i statskunskap, nationalekonomi m. m.; vidare kunna vi ej ingå på den för närvarande avlivade frågan om »en statsvetenskaplig examen av statistisk typ».

Vad sålunda minimifordringar i teoretisk statistik beträffar, så må följande framhållas. Då statistiken är en vetenskap, som arbetar med empiriska kvantiteter, d. v. s. observerade massstorheter och deras inbördes relationer, måste statistiska studier och undersökningar nödvändigt kräva ett visst mått av matematiska kunskaper och en viss matematisk läggning. Ej heller kan det anses motiverat att draga en skarp gräns mellan s. k. matematisk statistik och »vanlig» statistik; skillnaden mellan dessa grenar är blott en skillnad i arbetsmetoder, icke en skillnad mellan ett högre och ett lägre slag av statistik. För statistiken såsom vetenskap och såsom praktisk arbetsmetod är matematiken endast en hjälpvetenskap, vars tjänster ofta, men icke alltid, äro oömbärliga. Men varför statistiken i motsats till snart sagt alla andra vetenskaper skulle vara *principiellt* nödsakad att använda endast *enkla* räknesätt, såsom Fahlbeck uttryckt saken, är obegripligt. Och i alla händelser måste det anses avgjort förkastligt av en akademisk lärare eller läroboksförfattare att redan på nybörjarstadiet och med största energi söka så att säga vaccinera de statistikstuderande mot matema-

tiska åskådningar och arbetsmetoder, såsom Fahlbeck försökt göra i ett av sina sista arbeten<sup>1</sup> och von Mayr allt ifrån början gjort i sin stora handbok, vilken just på grund av frånvaron av de enklaste formler blivit onödigt svårläslig (för att icke säga oläslig vad den teoretiska delen beträffar).

Det är också onödigt att nu ingå på de matematiska hjälpmedlens betydelse för statistiken. Den faktiska utvecklingen har själv givit svaret därigenom att dessa hjälpmedel i större eller mindre utsträckning kommit att utnyttjas i den officiella statistiken i olika stater samt att statistikens moderna arbetsmetoder börja få något insteg i ämbetsverken även i Tyskland och Sverige, detta ehuru von Mayrs åskådning utövat mycket stort inflytande i båda dessa länder och ännu torde omfattas av flertalet i statens tjänst verksamma statistici. Man kan också framhålla, att även om den praktiske statistikern icke skulle i sitt arbete behöva uppställa en enda formel — t. ex. därför att primärmaterialets brister icke motivera en mera ingående behandling — så måste han ha en elementär kännedom om teoretiskt-statistiska metoder, om icke hans *statistiska* arbete skall löpa risk att bli ett hantverk. Det statistiska arbetsområdet bör i fråga om tjänstemännens teoretiska kvalifikationer icke vara principiellt skiljaktigt från t. ex. läroverkslärarbanan, av vars aspiranter och befattningshavare med rätta fordras vitsordade studier, som omfatta betydligt mer än vad som från strängt utilitistisk synpunkt är nödvändigt. Ej heller torde det vara lämpligt att — sedan en övergångstid förflutit — låta en förtjänstfull praktisk verksamhet dominera i befordringsfrågor på bekostnad av de teoretiska insiktterna, om dessa understiga det fastställda minimum.

Spörsmålet bör således röra endast hur mycket av kunskaper i statistikens teori, som lämpligen bör fordras av alla statistici, även av dem som ha humanistisk läggning och helt eller huvudsakligen humanistisk utbildning. Denna fråga kan givetvis ej besvaras i en handvändning. För att få något konkret att hålla sig till har utarbetats efterföljande utkast till minimifordringar i teoretisk statistik, vilket utkast till stor del sammanfaller med den teoretiska delen av den i Uppsala givna propedeutiska kursen i statistik. Detta

---

<sup>1</sup> Fahlbeck, Pontus, Den numeriska kunskapsmetoden. Lund 1918.

utkast gör naturligtvis ingalunda anspråk på att vara mer än ett första försök till en verklig studieplan; tiden har icke medgivit ett noggrannare genomtänkande av detaljerna och för övrigt, även om så skett, bör en studieplan icke vara uttryck för en enda statistikers åskådning. Det må blott framhållas, att vi efter tid och förmåga sökt göra rättvisa åt såväl de teoretiska som de praktiska statistiker-  
nas synpunkter.

Tyvärr måste man konstatera, att någon lämplig lärobok, omfattande ungefär den i utkastet angivna kursen, icke existerar. På en dylik lärobok måste man ställa mycket stora fordringar. Läroboken bör icke blott innehålla en klar, logiskt oantastlig, men ändock elementär framställning av statistiska teorier i och för sig, utan bör även ta sikte på tillämpningar inom de områden, som undersökas i statsförvaltningen, och bör härvid naturligtvis särskild hänsyn tagas till de svårigheter, som det ofta bristfälliga primärmaterialiet för den officiella statistiken erbjuder. Den lärobok, som närmast skulle komma ifråga, är Westergaard-Nybölle, men dels innehåller den alltför mycket för dem, som ej skola specialisera sig på teoretisk statistik, dels torde den vara alltför svår för nybörjaren.

Man skulle måhända förmoda, att de för alla statistici erforderliga kunskaperna i teoretisk statistik, såsom de skisserats i utkastet, skulle kräva alltför stora matematiska förutsättningar. Detta är emellertid ett misstag, om man, som meningen är, stannar vid de *elementära* teorierna. Såvitt vi kunnat finna, borde det vara fullt tillräckligt med reallinjens kurs i matematik, eller, mera koncist uttryckt, med kunskaper i den funktionslära, som numera läses vid läroverken, samt någon kännedom om de viktigaste formlerna i trigonometri och analytisk geometri.

Men de statistiska tjänstemännens utbildning får givetvis ej vara endast teoretisk. Det behöver ej särskilt pointeras, att insikter i teoretisk statistik eller i matematik ingalunda kvalificera en person som statistiker, särskilt om han skall utföra eller leda undersökningar inom den officiella statistiken. Förutom allmän samhällskunskap och examen i statistik bör också av ämbetsverkens statistiker fordras en viss, knappast närmare definierbar fallenhet för statistiskt arbete överhuvudtaget, och alldeles speciellt ett visst hand-

lag med den empiriska verkligheten, sådan den föreligger i ett ofta bristfälligt primärmaterial. Detta kan givetvis bäst förvärfvas genom praktiskt statistiskt arbete i ämbetsverken. Såsom förhållandena nu äro, måste de ur utbildningssynpunkt anses såsom långt ifrån tillfredsställande. Ämbetsverken ha sedan gammalt en tendens att omgiva sig med kinesiska murar, genom vilka inträdet oftast är svårt eller omöjligt, när det gäller konkurrens om ordinarie statistiska befattningar. Hur förklarligt det än är att ämbetsverken helst befordra en person, vars arbete de haft tillfälle övervaka flera år, kanske många år, så medför det rådande befordringssystemet den olägenheten att aspiranter och amanuenser ofta få ett alltför begränsat verksamhetsfält och således ej bli i tillfälle att förvärva sig en för högre befattningar önskvärd mångsidig erfarenhet från ett flertal arbetsområden. Vi äro icke nu i tillfälle att komma med något egentligt förslag, men vilja framkasta tanken på ett slags »provår» i analogi med vad aspiranter på lärarbanan måste genomgå. Detta projekt torde ej vara alldeles omöjligt att realisera med litet god vilja; det innebär endast att varje år antages ett visst antal aspiranter, vilka sedan i lämplig ordning få cirkulera mellan de olika ämbetsverken och olika avdelningar inom desamma. Efter avslutning av dylik provtjänstgöring, som kanske bör omfatta en längre tidssträcka än 1 år, bör vederbörande ha rätt att få definitivt besked på huruvida han anses lämplig för den statistiska tjänstemannabanan eller ej. I alla händelser borde inträdet i de statistiska ämbetsverken icke längre vara så beroende av tillfälligheter som nu ofta är fallet.

De nära till hands liggande synpunkter på statistikernas utbildning, som ovan framlagts, gå alla ut på en skärpning av den formella kompetensen, d. v. s., om man så vill, mot ett slags legitimering av statistikerna. Vi äro fullt medvetna om att denna tendens är högst otidsenlig. Sedan många år har man fått höra, att vad som än må fordras av statens tjänstemän i den centrala förvaltningen, så böra, åtminstone för högre befattningar, för all del inga bestämda *formella* fordringar uppställas. I andra grenar av statsförvaltningen samt på flera enskilda områden har man däremot icke haft något emot att på det strängaste upprätthålla bestämda kompetensfordringar åtminstone för tjänster, som äro ordinarie stats-



tjänster eller därmed i arbetsuppgifter eller ställning jämställda; såsom exempel kunna nämnas domare, läkare, läroverkslärare och försäkringsaktuarier samt — i allt större utsträckning — revisorer. Varför skulle icke något liknande kunna uppställas såsom ett, låt vara avläggset, framtidsmål för statens statistici? Det må vara sant, att existensen av vissa bestämda kompetensfordringar kunna vara till hinders för att i ett givet konkret fall förvärva den för en viss befattning lämpligaste personen; det kan ju understundom hända, att t. ex. en extralärare utan provår är skickligare än en annan lärare med provår. Men olägenheterna av bestämda formella fordringar på teoretisk och praktisk utbildning för *alla* statistici torde dock vara mindre än fördelarna. Det är för det första troligt att en person, vilken verkligen uppfyller de teoretiska fordringar som uppställas, och vilken i sin praktiska tjänstgöring ådagalagt duglighet och fallenhet för statistiskt arbete, skall kunna tillfredsställande sköta en befattning i ansvarig ställning i de statistikutgivande ämbetsverken; även om det skulle kunna uppdrivas personer, som möjligen kunde sköta den ännu bättre. För det andra, och vad som är viktigare, förhindrar existensen av dylika kompetensfordringar godtycklighet vid inträde i och befordran inom ämbetsverken samt ovetenskapligt kvacksalveri i det dagliga statistiska arbetet. En viss in concreto angiven minimumgaranti för kompetensen hos de tjänstemän, som under ämbetsmännaansvar handhava den officiella statistikens viktiga arbetsuppgifter, torde vara till gagn för statsförvaltningen och höja såväl statistikens som statistikernas anseende.

---

Utkast till

**Minimikurs i statistisk metodlära.**

*Inledning.*

Statistiska enheter.  
 Statistiska attribut och deras indelning.  
 Statistiska tabeller.  
 Några synpunkter på granskning av statistiska primäruppgifter och tabeller.

*Statistisk teknik.*

Tabellariska hjälpmedel (Barlow m. fl.). Rationellt utnyttjande av räknemaskiner (Odhner, Burrough m. fl.) samt »helautomatiska» maskiner av Hollerith's och Power's typ.

Räkneschema. Kontroller.

Allmänna synpunkter på *grafisk framställning*. Teknik och teori för diagram, kartogram och andra statistiska bilder.

*Statistiska serier och fördelningar.*

Statistiska serier i allmänhet.

Speciella serier, särskilt kumulativa serier och rangserier. Dessa seriers egenskaper.

Utproportionering av restgrupper.

Komplettering av felande frekvenser.

*Relativtal.*

Systematisk indelning från olika synpunkter.

*Sannolikhetskalkyl.*

Historik och grundbegrepp.

Additions- och multiplikationsteorem.

Medelvärde och medelavvikelse. Matematisk förväntan.

Tschebycheffs och Bernoullis teorem. »De stora talens lag».

Binomialserien, dess medelvärde och medelavvikelse. Den normala sannolikhetskurvan, dess ekvation och egenskaper. Något om generaliserade normalkurvor samt om sneda och ensidiga frekvenskurvor (särskilt den logaritmiska normalkurvan). »De små talens lag».

*Alternativa attribut.*

*Klassindelning* (beteckningar för klasser och klassfrekvenser; antal inbördes oberoende klasser). Konsistens (maximi- och minimifrekvens för kombinationer). Association (indifferensskriteriet, associationskoefficienten). Kontingens.

*Graderade attribut och tillhörande frekvensfördelningar.*

*Klassindelning* (intervallens storlek och gränser, m. m.).

*Moment*. Beräkning av moment kring 0-punkten, kring mediet och kring en godtycklig punkt. Samband mellan dessa moment.

*Medeltal*. Önskvärda egenskaper. Indelning (momentmedeltal och positionsmedeltal, ovägda och vägda).

*Aritmetiska mediet*. Beräkning direkt och medelst moment. Mekanisk analogi. Additionsteorem.

Kvadratisk, geometrisk och harmoniskt medium. Deras samband med aritmetiska mediet.

*Medianen.* Numerisk och grafisk bestämning.

*Typen.* Numerisk och grafisk bestämning.

Samband mellan aritmetiska mediet, medianen och typen.

Approximativ *numerisk integration* (trapezformeln, Simpsons formel).

*Dispersion.* Beräkning direkt, medelst produktmomentmetod och medelst summametod. Mekanisk analogi. Geometrisk betydelse. Additionsteorem. Poissons och Lexis' teorem; störningskoefficienten.

*Variationsvidd och genomsnittlig avvikelse.* Samband med dispersionen vid normal fördelning.

*Kvartiler.* Numerisk och grafisk bestämning.

*Deciler och percentiler.* Tillämpning på jämförelse mellan tids-serier och mellan summakurvor.

*Relativa spridningsmått* (variationskoefficient m. fl.).

*Asymmetrimått och excedensmått.*

#### *Tidsserier.*

Bestämning av »the secular trend». Analys av sekulära och kortperiodiska variationer. De första grundbegreppen av harmonisk analys.

#### *Korrelation mellan 2 statistiska variabler.*

Den normala frekvensytan. Korrelationstabellens egenskaper. Arrayfördelningar och marginalfördelningar. Medeltal och dispersion i arrayer. Kurvor för lika frekvens. Regressionslinjer. Korrelationskoefficienten. Metoder för dess exakta och approximativa bestämning.

Tillämpningar (val av variabler; medeltal och dispersion för summor, differenser, produkter och kvoter; differens mellan vägt och ovägt aritmetiskt medium; inverkan av observationsfel på dispersion och korrelationskoefficient; »falsk» korrelation; rangkorrelation; korrelation vid fyrfältstabeller, m. m.).

Kriterier på normal korrelation. Något om icke normal korrelation (korrelationskvoten).

#### *Observationsteori.*

Medelfel i en observation, i ett gruppmedium och i mediet av samtliga observationer. Medelfel i absoluta och relativa frekvens-tal. Antal signifikativa decimaler i relativtal.

#### *Interpolation.*

*Numerisk interpolation* medelst Newtons formel och en central-differensformel (Stirlings eller Everetts) vid likformig klassindel-

ning. Interpolation vid olikformig klassindelning. Uppdelning av frekvenser för större klasser på mindre klasser.

Principer för *grafisk interpolation*.

*Utjämning.*

Principer för *grafisk utjämning*.

*Mekanisk utjämning*. Rörliga medeltal.

De första grundbegreppen av *minsta kvadratmetoden*. *Analytisk utjämning* medelst polynomserier. Bestämning av konstanter i enkla empiriska formler.

*Standardmetoder.*

Standardpopulationsmetoden. De beräknade tillfällenas metod.

*Indextal.*

Önskvärda egenskaper. Olika typer och användningssätt.

*Dödlighetsmätning.*

Grundbegreppen av den formella befolkningsteorien. Olika dödlighetsmått och deras inbördes samband. Rationell beräkning av dödlighetsmåttens divisorer (elementarmassor, »vandringskorrektion» m. m.). Utjämning av observerade dödlighetsmått (Wittsteins, Woolhouse's och Kings formler m. fl.; Gomperz-Makehams lag). Beräkning av överlevelsetabeller och därmed sammanhängande dödlighetsmått för en population.

---

# JORDBRUKETS FRAMTIDSUTSIKTER.

AV

JUR. D:R CURT ROHTLIEB.

---

De nyligen föreslagna spannmålstullarna ha som bekant motiverats huvudsakligen genom jordbrukets framtidsutsikter, som man ansett vara gynnsammare för brödsäden än för de animala produkterna. Beträffande skälen härför ha från sakkunnigt håll delade meningar yppats, men kritiken mot propositionens ofullständiga motivering på denna punkt har knappast lämnat något positivt resultat. Möjligen blir vederbörande utskott i tillfälle att fylla den lucka, som onekligen förefinnes.

Vill man veta något om ett framtida händelseförlopp, har man tydligen först att taga kännedom om den närmast förflutna tiden samt därpå uppställa såsom ett antagande, att den närmaste framtiden kommer att förlöpa i samma riktning, i den mån nya krafter ej sättas in. Man bör ej gripa så långt tillbaka i tiden, att man rör sig med krafter, som redan upphört att verka, och man bör ej låta enbart den senaste tiden, gårdagens eller de sista veckornas tillfälliga prisfluktuationer, bli avgörande. Åskådliggör man händelseförloppet så långt tillbaka, som någorlunda likartade krafter inverka, genom en kurva, kan man extrapolera denna ett stycke framåt i tiden; huru långt, det beror på större eller mindre sannolikhet att de verkande krafterna äro av varaktig natur.

Propositionen nr 108 angående vissa åtgärder till det svenska jordbrukets stödjande konstaterar, med användande av ett omfattande statistiskt material, lantbrukets nuvarande betryck samt undersöker jämväl framtidsutsikterna. Därvid bedömes emellertid den animaliska produktionen minst lika pessimistiskt som den vege-

tabiliska, ja än mörkare. Det erkännes (s. 30), att ägg, fläsk och smör samt i mindre mån ost betinga pris, överstigande totalindex för den genomsnittliga allmänna prisförhöjningen, varemot priset å nötkreatur till slakt låge långt under denna index. Det sista omdömet är så tillvida missvisande, som nedgången i pris för nötkreatur är en säsongföreteelse och siffrorna för december 1929 (de sista vid propositionen tillgängliga) ej visa större nedgång, jämförda med totalindex, än siffrorna de två föregående åren. Det samma gäller siffrorna för sistlidne januari och februari. För de tre sista perioderna november—februari är kommerskollegii totalindex samt de i propositionen (ss. 161—163) meddelade (fullständigade för januari och februari 1930) kreatursprisen följande:

	totalindex	kreatur
1927 november	148	116
» december	148	114
1928 januari	148	114
» februari	147	113
» november	145	116
» december	145	110
1929 januari	144	108
» februari	145	108
» november	135	111
» december	134	109
1930 januari	131	111 <sup>1</sup>
» februari	128	112 <sup>1</sup>

De två första perioderna visar priset på nötkreatur den sedvanliga nedgången. Den sista perioden är ej blott nedgången, jämförd med samma periods totalindex, mindre, utan den förbytes snabbt till stegring. Priströrelsen på kreatur går alltså, precis som det var att vänta, i stort sett i samma riktning som på nyssnämnda animaliska produkter. I fortsättningen heter det: »Tages därjämte hänsyn till att prisläget å jordbrukets produktionsmedel väsentligen överstiger index för den allmänna prisförhöjningen, måste konjunkturen för den animaliska produktionen betecknas som för

<sup>1</sup> Preliminära, i verkligheten sannolikt något högre.

närvarande icke tillfredsställande». För framtiden förespås för denna ytterligare försämring. Dessa spådomar grundas emellertid på skäl, vilka äro så summariska och delvis missvisande, att en kort granskning är nödvändig, i synnerhet som vi här ha den praktiskt viktigaste punkten i fråga om lantbrukets framtid.

Hänvisningen till »prisläget å jordbrukets produktionsmedel» bekräftas ej av några andra fortlöpande och kömmensurabla siffror än beträffande arbetslön,<sup>1</sup> vilket ju enbart för sig ej säger så mycket. Lantbruksstyrelsen hade visserligen gjort en indexberäkning, men så summariskt, att intet säkert kan byggas på dess siffror. Att tillförlitligt fastslå ett allmänt »prisläge å jordbrukets produktionsmedel» är kanske ogörligt och skall ej heller här försökas. Faran, när man ger sig in på prisstatistik, är att drunkna i siffror utan att skilja på huvudsak och bisak. Blott några signifikativa och avgörande fakta skola, sovrade och i koncentrerad form, här meddelas.

Att en produktionskostnadsindex är särskilt svår att framställa, beror bl. a. på att produktionskostnadernas sammansättning ständigt växlar och produktionselementens effektivitet likaså. Det första är ju allmänt erkänt. Det senare däremot en nyhet hos oss, ehuru inom utländsk lantbrukslitteratur saken nog debatterats.<sup>2</sup> När genom maskinella anordningar och förbättrade arbetsmetoder ett dagsverke numera har långt större effektivitet än för 30—40 år sedan, hjälper det föga att jämföra dagspenningen då och nu. Vad det kommer an på är det arbetskvan- tum, som fordras för en viss produktmängd. Något liknande gäller maskiner, redskap, gödningsämnen m. m. Förr anbragtes gödningsämnen ofta på måfå. När man avpassar proportionerna riktigt, få de en helt annan verkan. På varje produktenhet kommer ett mindre kvantum gödningsämnen. För att få ett produktionskostnadsindex måste man därför omjustera prisen per enhet gödningsämnen efter dessas ändrade effektivitet.

Skulle man bedja en ingenjör jämföra bränslekostnaden för en ångmaskin nu och för 100 år sedan, skulle han ingalunda nöja sig med att taga reda på bränsleprisen, utan även beräkna bränsleått-

<sup>1</sup> Å ss. 10 och 11 meddelas några isolerade uppgifter om vissa andra varuslag, på vilka någon produktionskostnadsindex dock ej kan grundas.

<sup>2</sup> Jfr Karl Brandt, »Die Gestaltung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse» i *Landwirtschaftliche Jahrbücher* 1930 h. 1 (utg. av preussiska lantbruksministeriet).

gången per hästkraft, ty varje bränslekvantum per hästkraft är nu långt mindre än då. Inom lantbruket äger en liknande omgestaltning och förädling av råämnena rum och utvecklingen har likaledes gått i besparingsriktning.

Lantbrukarna själva pläga givetvis protestera mot en dylik beräkningsgrund, som i viss mån innebär, att förbättringar i driften räknas dem till nackdel. Hos oss torde saken alls ej hava kommit under diskussion. Men förhållandet är detsamma som i fråga om industrins företagarvinster, vilka tendera mot noll i den mån produktionsförbättringar bli allmän egendom; dessa förlora sitt privaträttsliga värde, huru produktiva de från allmän synpunkt än äro.

Till en index för produktionskostnaderna är det därför — och av många andra orsaker — ännu långt. Man kan då svårligen ut säga något allmänt omdöme om produktionskostnadernas förhållande till produktprisen.

Huru skall marknadens störda jämvikt återställas? Marknadens egen tendens måste härvidlag bli avgörande. Man bör lägga an på den produktion, som kan väntas löna sig, och söka avveckla eller inskränka annan produktion, som är notoriskt oekonomisk. De föreslagna tullarna syfta emellertid att fastlåsa denna senare. De statistiska siffror, som stå att vinna ur utländska källor, ge en helt annan bild än man får av de pessimistiska spådomarna om den animala produktionen, och än mindre överensstämma de med hypotesen, att priset på vete och veteodlingens svårigheter äro övergående.

Gäller det att urskilja de väsentliga dragen i världsproduktionen av livsmedel, kan man sammanfatta dessa i de två satserna, att veteproduktionens ökning beror av orsaker, som ännu länge komma att verka, innan jämvikt inträder, och att konsumtionen av animaliska produkter är stadd i ökning, som likaledes tyder på långt avstånd till jämvikts- eller mättnadspunkten.

Huru dessa två tendenser måste samverka, är det lätt att räkna ut. För avsättningen av de viktigaste vegetabilierna kunna följande från internationella lantbruksinstitutets i Rom publikationer hämtade, av professor Kurt Ritter<sup>1</sup> kompletterade siffror anföras:

<sup>1</sup> »Die Welterzeugung an Agrarprodukten» i Berichte über Landwirtschaft, Zeitschrift für Agrarpolitik und internationale Landwirtschaft, utg. av tyska Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Berlin 1930.



	1923—1927	1924—1928
Vete .....	106	109
Råg .....	97	97
Ris (skalat) .....	106	107
Korn .....	92	95
Havre .....	100	103
Majs .....	106	105
Potatis .....	118	123
Socker (rör- och bet-) .....	135	
Kakao .....	213	
Te .....	112	
Kaffe .....	127	

Basen är perioden 1909—1913, och ökningen är synbarligen störst för de högvärdigaste produkterna, särskilt kakao, som ju har karaktären av lyxvara. Detta sammanhänger med att välståndet, under senare år och alltsedan krigets härjningar märkvärdigt snabbt övervunnits, synbarligen befinner sig i växande. Genom att perioderna 1923—1927 och 1924—1928 jämförts beträffande spannmålen (och potatis), elimineras verkan av enstaka eventuellt osedvamlig skörd eller dylika tillfälligheter. Under den sista perioden visar likväl vetet en betydlig tillväxt, och det prisfall, som senaste halvåret antagit allt större dimensioner, har alltså sina rötter längre tillbaka i tiden och berör ej på en tillfällighet. Lagringen av vete har pågått länge. Närmare besked om veteodlingen i olika länder får man av följande, från lantbruksinstitutet i Rom sammanförda siffror:

	Yta (100 hektar)		Produktion (1000 ton)		Skörd per har (deciton)		
	1909—13	1928	1909—13	1928	1909—13	1928	
Europa .....	29,340	28,834	370,530	383,448	12,6	13,3	
Sovjet .....	29,950	27,587	206,000	213,161	6,9	7,7	
Canada .....	4,025	9,760	53,648	145,217	13,3	14,9	
U. S. A. ....	19,060	23,360	187,820	245,692	9,9	10,5	
Argentina ...	6,023	7,510	40,023	83,651	6,6	8,7	(1927—8)
Australien...	3,077	5,735	24,630	43,409	8,1	7,6	
Hela världen	109,376	124,082	1,028,609	1,255,223	9,4	10,1	

Man märker, att veteodlingen både vad areal och intensitet angår i världen i dess helhet befinner sig i kraftig utveckling och i

skilda länder på olika utvecklingsstadier. Europa med Sovjetryssland har minskat vetarealen, men det oaktat ökat skörden (1928 torde ha varit ett gott år). Överallt eljest ha både areal och skörde-mängd ökat. Intensiteten (d. v. s. hektarskörden) är emellertid märkvärdigt växlande, även i länder med likartade naturliga förutsättningar, och häri ligger ett starkt indicium, att betydande skördeökningar äro att vänta, såvida ej en mycket kraftig hämsko genom långvarigt prisfall inträder. Av förhållandenas egen makt torde Förenta staterna tendera till en intensitet, liknande Canadas; men till ett jämviktsläge är det långt. I själva verket måste spänningen mellan siffrorna 14,9 och 10,5 för dessa båda länder verka kraftigt i antydda riktning. Även övriga länder utom Europa lämna i jämförelse med Canada märkvärdigt låga arealskördar, utan att man vid studium av de *naturliga* förutsättningarna finner tillfredsställande förklaring, och man kan därför på goda grunder förespå en växande veteproduktion många år framåt, såvida ej en prohibitiv prissänkning avklipper utvecklingen.

Studerar man de viktigaste nyodlarländerna efter världskriget, kommer man till följande siffror:

**Vete- och rågarealen samt folkmängden i vissa nyodlarländer enligt Rominstitutet.**

Arealen i 1000-tal hektar.

	Vete		Råg		Befolkning miljoner
	1922—23	1928—29	1922—23	1928—29	
Argentina .....	6,578	8,457	1,480	4,834	10,6
	<u>1927</u>	<u>1928</u>	<u>1927</u>	<u>1928</u>	
U. S. A. ....	23,789	23,360	1,476	1,394	120
Canada .....	9,088	9,760	299	339	9,6
	<u>1926—27</u>	<u>1927—28</u>	<u>1926—27</u>	<u>1927—28</u>	
Australien .....	4,730	4,969	1,177	1,305	6,3

Härav finner man, att även under senare år vetarealen betydligt växlat. I regel har den ökats, och att den i Förenta staterna minskat, beror på världskrigets efterverkningar och visar, att åtminstone vid ökat pris ytterligare reserver av mark för veteodling finnas. All-

deles detsamma gäller för övrigt även om rågodlingen. Utvecklingens egen tendens är tydligen ökad spannmålsodling på arealer, gent emot vilka Sverige betyder föga.

För Sveriges del kunna följande skördesiffror för spannmål (i tusental ton) enligt den officiella statistiken anföras:

	Höstvete	Vårvete	Höstråg	Korn	Havre
1906—10 .....	181	10	620	325	1215
1911—15 .....	229	10	602	313	1166
1920.....	249	32	551	243	1015
1921.....	302	34	655	261	1090
1922.....	224	35	544	294	1120
1923.....	269	30	576	249	1052
1924.....	148	37	253	289	1033
1925.....	328	35	655	314	1176
1926.....	284	47	565	326	1271
1927.....	381	50	375	198	1094
1928.....	466	55	426	212	1208
1929.....	451	67	401	250	1281

Den betydliga skördeökning, som denna tabell utvisar, kan endast bekräfta det redan sagda.

Går man så över till prisens utveckling, blir bilden mindre enhetlig; om man börjar med Förenta staterna, kan man ur »The Ministry of Labour Gazette» för januari 1930 hämta följande siffror, angivande den procentuella ökningen i pris från juli 1914, därvid den engelska terminologien delvis bibehållits.

	1 jan. 1929	1 jan. 1930
<i>Beef, British.</i>		
Ribs .....	68	69
Thin Flanks .....	38	38
<i>Mutton, british.</i>		
Legs .....	74	74
Breast .....	54	53
Bacon .....	43	54
Mjöl .....	46	53
Bröd .....	49	58
Socket (granul.) .....	49	41
Mjölk .....	89	88
Smör, färskt .....	72	64

Ägg, färska .....	131	133
Potatis .....	36	13

Någon prissänkning på animaliska produkter kan ej spåras, om man undantager »Breast» av fårkött, en obetydlighet alltså. På bacon märkes en väldig prisstegring. För vegetabilier äro siffrorna växlande, delvis beroende av de stora ansträngningar, som gjorts att med allmänna medel konstlat hålla priset uppe. 1929 års skörd var under medelmåttan, och då vetearealen i Förenta staterna 1930 väntas bli än större, förespås betydligt ökade veteutbud. Övergången från ris och majs till vete torde visserligen motverka prisfall i någon mån, men enligt sist åberopade publikation är likväl vetekonsumtionen per kapita i fallande; det försäkras, att prisen ej på många år väntas stiga, då ju, såsom vi redan sett, vetearealen oavslåtligen växer. Hektarskörden förespås — som vi sett på goda grunder — komma att visa än kraftigare ökning, särskilt därest prissänkningen upphör. För nötkött förespås — ovisst på vilka grunder — någon prissänkning, för fläsk däremot prisstegring, särskilt på grund av de låga foderprisen. För Europas del konstateras ökad fläskproduktion. Mejeriprodukter bedömas för de närmaste månaderna mindre gynnsamt. Under perioden 1930—1931 måste dock enligt samma publikation även mejeriprodukter fortsätta »sin sekulära rörelse uppåt». De nuvarande priserna betecknas som abnormt låga och ytterligare prisreduktion föga antagligt i längden. Av intresse är beträffande fläskprisen särskilt konstaterandet, att de dåliga tiderna i Amerika ej inverkat på efterfrågan.

Utan att överskatta värdet av spådomar i allmänhet har man här ett så pass auktoritativt uttalande, att det ej utan vidare kan förbigås. I den aktuella debatten tycks det ha förblivit fullständigt obeaktat, varemot subjektiva uttalanden av lantmän eller konsulenter utan egentlig överblick över marknadsförhållandena ofta citerats såsom avgörande vittnesbörd. Och visserligen äro från ögonblickets synvinkel uppgifterna om det tryckta marknadsläget viktigast; i en diskussion om statsåtgärder för produktionens reglerande däremot måste tydligen andra synpunkter dominera.

Vad särskilt svenska förhållanden angår är följande indexserier att observera:

## Kommerskollegii indextal.

Medeltal för år	Total	Vegetabiliska livsmedel	Animaliska livsmedel
1913 .....	100	100	100
1920 .....	359	262	304
1921 .....	222	214	223
1922 .....	173	174	162
1923 .....	163	145	153
1924 .....	162	149	154
1925 .....	161	155	161
1926 .....	149	144	146
1927 .....	146	147	135
1928 .....	148	141	141
1929 .....	140	126	140
jan. 1930 .....	131	115	134
febr. 1930 .....	128	113	133

Under åren efter världskriget till 1929 har den animaliska produktionen notoriskt ansetts lönande, ehuru prisläget i det hela hållit sig under eller vid medelprinsnivån (utom år 1921), beroende på gynnsamma produktionskostnader. Från och med 1927 års riksdag ha rikliga anslag anvisats för betesförbättringar och understöd i andra former åt den animaliska produktionen, på grund av den från fackmannahåll vitsordade växande lönsamheten av denna produktion. Den sista tabellen visar, att från och med 1929 priset förhållandena förskjutits ännu mera till förmån för animalisk produktion. Dennes prisläge är för närvarande högre än både de vegetabiliska livsmedlens och den totala prinsnivån. Likväl har man just under senaste tiden med påfallande iver funnit på att svartmåla framtidsutsikterna för den produktionsgren, som dock sedan många år haft den gynnsammare prisutvecklingen.

Framtiden beror emellertid av den riktning konsumtionen tager. En god ledning vid dylik prognos har man i jämförelse mellan de burgnars och de mindre burgnas konsumtion. De senare taga efter de förra i den mån tillgångarna tillåta, och det enda, som kan hindra en dylik utveckling, vore nedgång av deras arbetsinkomster, en eventualitet, som knappast är att befara, så länge tekniken går framåt och folkökningen stagnerar. För världskonsumtionen i dess helhet kan, utöver vad från amerikanska källor redan anförts, i korthet hänvisas till Kurt Ritters förut citerade under-

sökning, »Die Welterzeugung an Agrarprodukten, som lämnar ytterligare bevis för ovan skildrade förskjutning (ss. 25 o. ff.). En god bild av svenska förhållanden får man i Socialstyrelsens år 1929 publicerade undersökningar om levnadskostnaderna 1923. Följande därur hämtade uppgifter om konsumerade kvantiteter av viktigare varuslag för olika inkomst kategorier må här meddelas:

	Industriarbetar- och lägre tjänstem. hushåll. Inkomst per konsumtionsenhet		Medelklasshushåll. Inkomst per konsumtionsenhet	
	intill kr. 1,100	kr. 1,650 och däröver	1,100—2,200	3,300 och däröver
Kött och fläsk kg. ....	115,5	173,3	131,4	185,1
Mjök och grädde, l. ....	880,9	1.141,6	961,0	1.091,2
Smör kg. ....	29,1	50,8	38,9	52,1
Ost kg. ....	14,5	18,8	17,5	17,2
Ägg st. ....	463	855	657	1.064
Mjöl kg. ....	277,9	214,9	184,5	192,7
Bröd och mjöl, omvandlat till bröd kg. ....	406	392	346	355
Potatis kg. ....	382,5	434,3	315,8	416,8
Socker » ....	93,1	123,4	102,3	132,3

Den högsta inkomstklassen konsumerar alltså mindre mjöl samt bröd och mjöl, omräknat till bröd, än den lägsta; sådan konsumtion avtar nästan jämlöpande med tilltagande inkomst. Samtliga poster av animaliska livsmedel efterfrågas däremot så mycket mera av de högre inkomstklasserna. Mer än ett sannolikhetsbevis för efterfrågans utveckling kan man ej härur utläsa, men det väger dock vida tyngre än försöken att få bevis i motsatt riktning.

De relativt gynnsamma utsikterna för den animaliska produktionen ha också observerats i ett flertal andra länder, som därför ökat denna produktion. Marknaden har naturligtvis haft kännning härav, och en viss försiktighet för vår del måste säkerligen härvidlag liksom vid alla djupgående förändringar iakttagas.<sup>1</sup> Klago- målen över tryckta pris äro förvisso ej obefogade, ehuru väl vad svenskt smör och bacon angår felet kanske ligger hos oss själva, en

<sup>1</sup> Jfr härom Aftonbladet den 26 mars 1930 »Tullproblemet och jordbrukskrisen» av David Davidson.

eventualitet, som ogärna dryftas utanför den trånga kretsen av sakkunniga.

Av förut anförda sakförhållanden att döma utgör ögonblickets marknadsläge ej uttryck för en bestående tendens inom produktionen. Att långtids- och korttidsvariationer lyda olika lagar är ju en gammal iakttagelse. Man bör visserligen vara försiktig med alla spådomar — vilket tullvännerna ofta alls ej äro — men om man nödgas bygga på framtidsutsikter, bör man skilja mellan tillfälliga marknadsfenomen och de djupgående tendenser, som under en lång följd av år utmärka produktion och konsumtion. Och när utlandets exempel ständigt återopas till vår efterföljd, verkar det rätt egendomligt, att, då tendensen därstädes att öka den animaliska produktionen ej kan bortresoneras, plötsligt höra utlandets exempel framhållas ej till efterföljd, utan till varning. Skulle man taga alla varningar ad notam, bleve följden helt enkelt, att lantbrukarna sorgfälligt borde undvika att producera något alls.

---

# GRUNDLAG OCH KRIGSBEREDSKAP.

AV

KANSLERSSEKRETERAREN OTTO CRONEBORG.

---

»I krig tiga lagarna», heter det. Ordstävet åsyftar en antaglig eller kanske enligt någras mening oundviklig påföljd av krigstillståndet, vilken för den ene eller andre kan, beroende på skilda åskådningssätt, synas mer eller mindre önskvärd. För den, som håller på lagarnas helgd, måste nämnda faktum te sig framför allt beklagligt. En både mera innehållsrik och mera korrekt formulering erhåller för övrigt den anförda satsen, om man säger, att fredstidens lagsystem icke kan vara i allo lämpat för krigstiden, och att det därför ovillkorligen måste, vare sig vid krigets utbrott eller senare — dock helst enligt i förväg noga övervägd plan — i mångt och mycket antingen suspenderas eller också ersättas eller kompletteras genom särskilda bestämmelser.

De lagstadganden, som framtvingas av kriget, äro av flerahanda slag. I vår svenska lagstiftning finnas ju redan promulgerade en hel mängd krigsförfattningar eller specialbestämmelser, avsedda för krigstiden, t. ex. rekvisitionslagarna (enligt § 74 R.F.), lagen om moratorium, vissa delar av strafflagen för krigsmakten och av allmänna strafflagen (kap. 8 §§ 5—12), krigspolisreglementet o. s. v. Åtskilliga andra måste i sammanhang med krigsutbrottet särskilt utfärdas. Att detta gäller, även utan öppen krigisk konflikt med annan stat, redan genom inträdande neutralitetstillstånd, bekräftas i rikt mått genom den mångfald speciella krigsförfattningar, som i vårt land sågo dagen under världskriget.

Under förutsättning att nödiga förarbeten blivit i tid undangjorda, bör det vara vid krigsutbrott en jämförelsevis lätt sak att



snabbt få till stånd av behovet påkallade krigsförfattningar, nämligen i de fall, då de antingen falla inom Konungens administrativa lagstiftningsrätt eller ock äro av allmän lags natur eller eljest sådana, att de för sin tillkomst fordra allenast ett gemensamt beslut av Konung och riksdag. Ty, om krig utbryter, kommer säkerligen folkrepresentationen att sammanträda så gott som omedelbart och blir då i tillfälle att ofördröjligen vidtaga behöfliga åtgärder uti ifrågavarande syfte, närmast genom att lämna den verkställande makten vissa befogenheter att handla utom sitt normala kompetensområde.<sup>1</sup> Annorlunda ställer sig frågan, om det gäller direkt ändring av eller tillägg till Sveriges grundlagar. Då dessa nämligen, enligt R.F. § 81 och R.O. § 64, icke kunna ändras, förklaras eller upphävas annorledes än medelst beslut av två lagtima riksdagar, den senare sammanträdande efter nya val till riksdagens andra kammare, kunna sådana grundlagsändringar, som tilläventyrs av krigstillståndet påkallas, lagligen icke omedelbart komma till stånd. Betydelsen därav, att de konstitutionella förhållandena allaredan i fredstid äro i förväg så tillrättalagda för krigstiden, ätt vid de oerhörda påfrestningar och omkastningar av olika slag, som ett krigsutbrött medför, alla statsorgan skola kunna utan uppskov och med nödig auktoritet samt åtminstone i viss mån förberedda träda i utövning av de skilda värv, som i samband med kriget åläggas dem, torde ligga i öppen dag.

En allsidig undersökning, huruvida och i vad mån våra gällande grundlagar äro lämpade jämväl för krigstid, skulle därför obestridligen äga ett stort intresse. Att de i sitt nuvarande skick härutinnan förete åtskilliga brister, lärer nog vara uppenbart. Bortsett från en del föråldrade uttryck — t. ex. R.F. §§ 14 och 15, »lands och sjöss» (utan hänsyn till luftstridskrafterna), — anträffas redan vid en flyktig överblick lätt nog stadganden, vilkas fullständighet eller anpassning för krigsförhållanden skulle kunna ifrågasättas, t. ex. bestämmelserna angående vissa kontrollerande myndigheters — konstitutionsutskottets, statsutskottets, statsrevisorernas, justitieombudsmannens och militieombudsmannens — granskningsbefogen-

<sup>1</sup>Se Tingsten, H., Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism, Malmö 1926. Dsme, Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget, Malmö 1930.

het, bl. a. beträffande offentliggörande av granskningens resultat (T.F.O. § 2 m. 4:o), vidare angående utrikesnämndens<sup>1</sup> uppgifter och befogenhet, angående riksdagens ledamöters personliga skyldigheter såsom värnpliktige o. s. v.

Viktigare är dock den fråga, som här nedan skall något beröras, nämligen den, huruvida gällande grundlagsbestämmelser om *statsrådets sammansättning samt formerna för försvarsärendenas beredning och avgörande* äro sådana, att de — med iakttagande av den i R.F. § 84 givna regeln om grundlagens tillämpande efter ordalydelsen — äro avpassade även för krigstiden eller ens möjliga att då noggrant åtlyda.

Vid denna undersökning, som ingalunda gör anspråk på annat än att vara ett försök från lekmanahåll att bringa den viktiga frågan på tal, kommer *ej* att annat än i största allmänhet beröras det invecklade aktuella spörsmålet om ordnande av hithörande förhållanden *under fredstid*.

Om krig utbryter, komma oundvikligen de allmänna ärenden, som av Konungen avgöras, att *ej* oväsentligt utökas och i många fall få sin prägel av krigstillståndet. De viktigaste bliva naturligtvis de, som angå själva kriget, dess politiska och strategiska mål och operationernas planläggning i stort samt härav följande verkställighetsåtgärder. Det blir därför av stor vikt, att behandlingen av dessa ärenden sker i sådana former, som på enklaste, snabbaste och mest effektiva sätt leda till önskade resultat.

Äro nu, frågar man sig, våra gällande konstitutionella former sådana, att de fylla nämnda krav?

De grundlagsbud, som härvid framför allt komma i betraktande, äro §§ 6, 7, 8, 10, 14 och 15 R.F., vilka i hithörande delar äro av följande lydelse:

§ 6. Statsrådet skall bestå av cheferna för departementen samt tre statsråd utan departement. Bland — — — ledamot. Statsrådets ledamöter äga att alla i statsrådet förekommande ärenden övervara.

<sup>1</sup> Utrikesnämndens ledamöter, vilka icke äro konstitutionellt ansvariga, kunna visserligen åläggas tystnadsplikt, men för brott häremot finnes *ej* något straff särskilt stadgat.

§ 7. Alla regeringsärenden, med undantag av sådana, som i § 15 § omförmälas, skola inför Konungen i statsrådet föredragas och där avgöras.

§ 8. Ej — — — äro. Statsrådets samtliga ledamöter, där de icke laga förfall äga, skola överyara alla mål av synnerlig vikt och omfattning, som, efter dem förut meddelade föredragningslistor, i statsrådet förekomma och rikets allmänna styrelse röra. Sådana — — beskaffenhet.

§ 10. Innan ärendena hos Konungen i statsrådet föredragas, skola de, genom nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk, av den föredragande beredas.

§ 14. Över rikets krigsmakt till lands och sjöss äger Konungen högsta befälet.

§ 15. Kommandomål, varmed förstås sådana, som Konungen, i egenskap av högste befälhavare över krigsmakten till lands och sjöss, omedelbarligen besörjer, må Konungen, då han själv förer riksstyrelsen, avgöra i närvaro av chefen för det departement, dit ärendet hörer. Honom åligge, vid ansvar, att då dessa mål beredas, sin mening yttra över de företag Konungen besluter, samt att, då hans mening icke med Konungens beslut överensstämmer, föra sina yttrade betänkligheter och råd till ett protokoll, vars riktighet Konungen medelst Sin höga påskrift besanne.

Genom en av Konungen och Riksdagen gemensamt stiftad lag bestämmes, vilka regeringsärenden må handläggas såsom kommandomål.

Genom dessa stadganden lämnas icke något fullständigt svar på frågan, huru de försvarsärenden skola handläggas, vilka det tillkommer Konungen att avgöra. Vid en förutsättningslös genomläsning av §§ 14 och 15 R.F. skulle man ju vara frestad antaga, att kommandomålen, d. v. s. de mål, Konungen enligt § 15 såsom högste befälhavare »omedelbarligen besörjer», vore identiska med de ärenden, som åsyftas i § 14. Så är emellertid icke fallet. Inom modern svensk statsrättsdoktrin torde nämligen samstämmighet råda därutinnan, att i § 14 befälsrätten är tagen i mera vidsträckt betydelse och omfattar icke blott avgörandet av kommandomål, utan även Konungens, i viss mån med plikt förenade, rätt att, då

han själv för riksstyrelsen, både i fred och, framför allt, i krig ställa sig i spetsen för rikets stridskrafter eller, där han finner sådant lämpligt, taga omedelbart befäl över någon viss del av dem.<sup>1</sup> Det i statsrättsligt hänseende karakteristiska för dessa befälsärenden är, att de icke föredragas av konstitutionellt ansvarig rådgivare, utan, då Konungen själv »går i fält», avgöras av honom personligen med biträde av härför av honom utsedda militärpersoner, vilka för de rådslag, de avgiva, icke hava annat ansvar än det, som följer av deras ställning såsom statsämbetsmän i allmänhet (Kap. 25 S.L.).

Då Konungen ej satt annan i sitt ställe såsom högste befälhavare, innebär denna Konungens funktion i krig, att han, så att säga, själv blir verkställande myndighet i förhållande till vad han såsom regent i statsrådet beslutit.

Angående de former, under vilka ifrågavarande befälsärenden skola handläggas, finnes icke någon särskild offentlig lagstiftning. Ur departementalkommitterades betänkande<sup>2</sup> och andra offentliga källor kunna emellertid hämtas vissa upplysningar härom. Sin funktion såsom högste befälhavare över rikets stridskrafter fullgör Konungen<sup>3</sup> med biträde av ett högkvarter, bestående av en generalstab under generalstabschefen i högkvarteret<sup>4</sup> (nämligen chefen för generalstaben eller eventuellt annan hären tillhörande officer) samt en marinstab under chefen för marinstaben såsom marinstabschef<sup>5</sup> i högkvarteret.<sup>6</sup>

Det måste naturligtvis antagas, att närmare bestämmelser om hithörande förhållanden, jämväl angående nämnda befälsfrågors

---

<sup>1</sup> Se Reuterskiöld, C. A., Sveriges grundlagar, utgivna med anmärkningar, Upps. & Sthm 1924, s. 24; Malmgren, R., Sveriges författning, Lund 1929, s. 85 o. 117. Jfr Departementalkommitterades betänkande II: 2, Sthm 1913, s. 180 o. f.

Se ock Statsvet. tidskr. 1900; Reuterskiöld, Om kommandomål och högsta befälet över krigsmakten. — Sistnämnde författare synes emellertid i detta sammanhang hava alltför ensidigt fäst sig vid Konungens befäl över hären (»truppföring»). —

<sup>2</sup> L. c. sid. 219.

<sup>3</sup> Konungens benämning i egenskap av högste befälhavare bör antagligen icke vara »Kungl. Maj:t» utan »H. M:t Konungen».

<sup>4</sup> Sv. förf. saml. N:r 211 år 1915, Kungl. kung. d. 11 juni 1915.

<sup>5</sup> Sv. förf. saml. N:r 513 år 1915, Kungl. kung. d. 3 dec. 1915.

<sup>6</sup> Motsvarande anordning beträffande luftvapnet finnes veterligen icke.

avgränsning mot andra ärenden, finnas utarbetade i samband med de hemliga mobiliseringsplanerna och såsom dessa avsedda att omedelbart vid krigsutbrott träda i tillämpning.

Enligt det ovan sagda kunna de försvarsärenden, som avgöras av Konungen, hänföras till följande tre kategorier:

1) regeringsärenden, som behandlas i statsrådet (*konseljmål*) enligt §§ 8 och 10 R.F.;

2) regeringsärenden, som handläggas såsom *kommandomål* enligt § 15 R.F. och lagen om kommandomål, utfärdad den 28 januari 1921; samt

3) ärenden, som Konungen avgör i egenskap av högste befälhavare för krigsmakten utan föredragning av konstitutionellt ansvarig rådgivare (här för korthetens skull benämnda *befälsärenden*).

Det är uppenbart, att under krig försvarsärendena erhålla en dominerande betydelse, ävensom att bland dem befälsärendena få en synnerligen viktig plats, vartill fredstiden saknar motsvarighet. Det blir då av stor betydelse, att gränserna mellan ovannämnda tre grupper av ärenden klart och tydligt finnas uppdragna.

Gränsen mellan konseljmålen och kommandomålen var länge omstridd, och talrika förslag om dess fixerande hava varit framlagda, innan problemet genom utfärdande av 1921 års lag om kommandomål erhöll en lösning. Striden hade huvudsakligen stått där om, att såsom kommandomål icke finge behandlas ärenden, genom vilka intrång gjordes vare sig på Konungens och riksdagens konstitutionella rättigheter i avseende å lagstiftning eller förfogande över statens medel, ej heller i enskilda medborgares rättigheter. I sådant hänseende bestämdes i 1921 års lag gränsen mot konseljmålen på det sätt, att under form av kommandomål icke skulle få meddelas beslut, »som innebär rubbning eller förklaring av gällande lag eller författning eller särskilda av Konungen i statsrådet meddelade bestämmelser eller berör svenska medborgare annorledes än med avseende å dem åliggande tjänstgöring vid krigsmakten eller är av beskaffenhet att för statsverket medföra utgift, för vars bestridande medel icke blivit av riksdagen anvisade eller eljest äro för Konungen tillgängliga».

Om det ock får antagas, att härigenom även för krigstid kom-

mandomålen någorlunda nöjaktigt avgränsats gent emot konselj-målen, så kan det däremot näppeligen med fog påstås, att vad an-går krigsförhållanden klarhet blivit genom lagen om kommando-mål ernådd beträffande gränsen mellan befälsärendena å ena samt konseljmålen och kommandomålen å andra sidan.

I krig måste tydligtvis i *konselj* behandlas alla grundläggande frågor om försvaret, främst de ovan nämnda angående rikets all-männa politiska ställningstagande, angående försvarets allmänna planläggning, med tagen hänsyn till krigsmålen, angående dispo-sitionen i stora drag av tillgängliga medel och stridskrafter ävensom, eventuellt, angående uppdelningen i stort sett av föreliggande upp-gifter mellan huvudförsvarsgrenarna.<sup>1</sup> *Högste befälhavaren* till-kommer därefter att, i överensstämmelse med de i konselj fattade besluten, leda operationerna inom alla försvarsgrenar, här, marin och flygväsen. Då dessa Konungens två huvuduppgifter på det intimaste beröra varandra och då befälsärendena, såsom nämnt, grundlagsenligt skola behandlas under andra former än konselj-målen, vore det givetvis önskvärt, att i själva grundlagen funnes någon definition på befälsärendena, varigenom de kunde princi-piellt avgränsas från konseljmålen.

Om möjligt ännu större oklarhet gör sig gällande i fråga om gränsen mellan kommandomålen och befälsärendena. Den lag, som härom borde lämna vägledning, nämligen lagen om kommandomål, giver i detta hänseende, så vitt angår förhållandena under krig, ej tillfredsställande besked. Såsom kommandomål, d. v. s. mål, som avgöras av Konungen på föredragning av chefen för försvarsdepar-temetet efter beredning inom vederbörande kommandoexpedition, »må» enligt § 1 i denna lag handläggas *regeringsärenden*, som avse *verkställighet i militäriskt hänseende* av vad krigsmakten till lands och sjöss har att fullgöra på grund av lagar eller författningar *eller särskilda av Konungen i statsrådet fattade beslut*. Då det här gäller blott »regeringsärenden», kan den logiska följderna av nämnda de-finition, vilken ju realiter passar in exakt på vissa befälsärenden, ej bliva någon annan än den, att, medan en del ärenden av ifråga-varande slag, nämligen de som äro »regeringsärenden», skola hand-

<sup>1</sup> Se Tidskr. för sjöväsendet år 1928, 11 h., sid. 661 o. f. (anförande av Kungl. Örlogsmannasällskapets ordförande).

läggas såsom kommandomål, alla de övriga skola behandlas som befälsärenden. Men var går då gränsen dem emellan? Något tydligt svar kan knappast sägas vara givet i lagen. Denna tvekan om lagens rätta mening blir desto större, då man finner, att i de följande paragraferna, i vilka de skilda slagen av kommandoärenden uppräknas, åtskilliga sådana medtagas, vilka obestriddligen äro till sin art närmast befälsärenden och i krig kanske rent av *måste* såsom sådana handläggas. Detta gäller bl. a. en del marina ärenden: »fartygs — — utsändande på expedition samt förläggande i beredskap och uppläggning», »instruktioner för befälhavare över fartyg, sjöpositioner och fästningar». (Dylika ärenden torde för övrigt kunna i krig stundom vara av så stor betydelse eller omfattning, att de måste avgöras varken såsom befälsärenden eller såsom kommandomål, utan i konselj.) Enligt § 2 hänföras till kommandomål alla frågor om »kommendering och placering av officerare och vederlikar till tjänstgöring». Det förefaller likaledes oemot-sägligt, att dylika ärenden äro av natur att under krig böra åtminstone i regel falla under Konungens högsta befälsrätt. Bland de i lagen uppräknade olika slagen av kommandomål återfinnes däremot — egendomligt nog — icke det i äldre definition å kommandomål (Kungl. brev den 19 juni 1810) förekommande uttrycket: »besörjandet i *fredstid* av alla order om trupperns uppbrott och marsch».

Dessa inadvartenser i lagen om kommandomål gör den till synes skäligen otillämplig i krigstid.

Häremot skulle tilläventyrs kunna invändas, att genom lagen själv (§ 4) åt Konungen lämnats obetaget att i den för behandling av kommandomål stadgade ordning uppdraga avgörandet av vissa kommandomål åt »särskild militär tjänsteman eller myndighet», och att på detta sätt befälsärendenas område skulle kunna genom särskilt beslut av Konungen i kommandoväg närmare bestämmas. En sådan tolkning stupar dock både på den omständigheten, att Konungen såsom högste befälhavare omöjligen kan hänföras under det citerade uttrycket och därpå, att bestämmelsen uttryckligen avser blott sådana mål, som äro »av enklare beskaffenhet».

Berörda oklarhet synes därför icke kunna hava annan orsak, än att vid lagens utfärdande dess tillämpning under krig icke tillräckligt uppmärksammats.

Grunden härtill åter synes icke kunna vara någon annan än den, att under en mer än sekellång fredsperiod tanken på krigets möjlighet och på behovet av härför lämpade stadganden väsentligt avtrubbats. Detta påstående kan möjligen i någon mån belysas genom en kort återblick på kommandomålens historia.

Vid tillkomsten av § 15 R.F. år 1809 åsyftades väl knappast någon principiell åtskillnad mellan kommandomål och befälsärenden. Kommandomålen föredrogos av de två generaladjutanterna, den ene för armén och den andre för flottorna, vilka ämbetsmän voro konstitutionellt ansvariga i likhet med statsrådets ledamöter. Att generaladjutanterna även i krig skulle vara Konungens militära rådgivare och närmast under honom föra befälet, vardera för sin del av rikets stridskrafter, torde framgå bl. a. av vissa omständigheter vid generaladjutantsämbetenas tillkomst. Enligt 1772 års regeringsform med senare tillägg heter det: »Kungl. Maj:t allena tillhörande överbefälet af hela dess krigsmakt både till lands och sjöss, som det alltid varit brukeligt uti de fordna och för riket mäst lysande och lycklige tiden». Denna huvudregel rörande Konungens befattning med försvarsärendena erhöll vid författningsändringen år 1809 sitt uttryck i §§ 14 och 15 R.F., i vilka paragrafer alltså måste hava åsyftats just hans funktion såsom högste befälhavare. I denna funktion skulle han biträdas av generaladjutanterna. Huruvida generaladjutanterna jämväl såsom rådgivare i befälsärenden i krig borde vara underkastade konstitutionellt ansvar, är måhända mera oklart.

Grundlagen bar således ursprungligen spår av krigstidens åskådningssätt. Avsikten var tydligen den, att dess bestämmelser skulle vara avpassade även för krigstidens behov. Kommandomålen skulle avskiljas från övriga regeringsärenden för att av Konungen handläggas enligt särskilda regler. Steg för steg hava hithörande rättsregler ändrats i sådan riktning, att de blivit för krigsförhållanden allt mer otjänliga.

Genom departementalreformen år 1840 indrogos de båda generaladjutantsbefattningarna, och cheferna för de två försvarsdepartementen fingo övertaga de med dessa befattningar förenade ämbetsgöromålen. Med all säkerhet var ursprungliga avsikten den, att försvarsministrarna även i krig skulle vara Konungens närmaste



män. vid utövande av högsta befälet över krigsmakten. Chefen för lantförvarsdepartementet skulle tillika vara chef för generalstaben. Genom Kungl. cirkulär den 11 januari 1859 gavs uttryckligen åt chefen för lantförvarsdepartementet uppdraget att »närmast Kungl. Maj:t» vara befälhavare för armén; men sedan generalstaben år 1873 organiserats såsom en självständig kår, upphävdes berörda cirkulär genom nådigt brev den 5 april 1889, enligt vilket chefens för lantförvarsdepartementet befäl över krigsmakten till lands gjordes beroende av Konungens bestämmande från fall till fall. Motsvarande ändringar vidtogos beträffande marinen.

Slutstenarna i denna för krigsförhållandena föga lämpade organisation lades dels genom praxis och dels genom grundlagsändring. År 1911 ersattes för första gången de dittillsvarande militära fackministrarna med civila personer, som meriterat sig huvudsakligen på det politiska området och åt vilka, på grund av deras bristande militära utbildning och ställning, militärt befäl ej kunde anförtros. Till sist blevo, efter ändring år 1918 i § 5 R.F., de båda försvarsdepartementen sammanförda under en chef till ett enda departement, vilket troligen än ytterligare lagt hinder i vägen för att inom statsrådet erhålla med allsidig kompetens utrustade rådgivare åt Konungen i hans egenskap av högste befälhavare. Slutligen, år 1921, upphävdes bestämmelserna om det särskilda krigsråd, som kunnat av Konungen i vissa fall tillkallas och genom vilket en viss garanti funnits för att under krig militär sakkunskap i högsta instans icke skulle saknas.

I samband med försvarsdepartementens sammanslagning förhådes, först hos departementalkommitterade och sedan hos Kungl. Maj:t och riksdagen, frågan om en ny lag om kommandomål.

Att under förhandlingarna härom frågan om de här ovan så kallade befälsärendenas behandling i krigstid alltför mycket lämnats å sido, torde bäst framgå av det yttrande till statsrådsprotokollet, varmed den 21 mars 1919 dåvarande chefen för justitiedepartementet beledsagade förslaget om sammanslagning av de två försvarsdepartementen. I detta yttrande<sup>1</sup> kan icke påträffas ett ord, direkt tydande på att hänsyn tagits till förhållandena under krig.

<sup>1</sup> Kungl. prop. n:r 359 vid 1919 års riksdag.

Visserligen talas tämligen utförligt om behovet av enhetlighet i »försvarets militära ledning», nämligen såsom ett av de huvudsakligaste syftemålen med försvarsdepartementens förening, men i nära sammanhang härmed yttras, att något hinder icke kunde anses föreligga för den gemensamma försvarsministern, vare sig han vore militär eller civil, att inför Konungen föredraga kommandomålen och därvid bära det konstitutionella ansvaret för dessa ärendens »riktiga handläggning». Det borde ju legat bra nära till hands att i detta sammanhang även beröra frågan om befälsärendenas förbindelse med kommandomålen och om sättet för deras behandling under krig. Även följande uttalande är betecknande: »De invändningar, som framställts mot försvarsdepartementens förening synes mig knappast vara av större vikt. Invändningen, att den gemensamma försvarsministern icke skulle äga erforderliga fackinsikter inom försvarsområdet (sic!) och särskilt att han, om han vore civil, icke kunde besitta sådana fackinsikter vare sig inom lant- eller sjöförsvarets område, anser jag väl kunna äga ett visst berättigande under den tid, då cheferna för lantförsvars- och sjöförsvarsdepartementen — liksom övriga departementschefer — mera voro att betrakta såsom fackministrar än såsom ledamöter i en politisk regering, men sedan utvecklingen alltmer gått i den riktningen, att regeringens ledamöter i väsentlig mån utses med hänsyn till det politiska läget, måste facksynpunkten träda tillbaka». Jämväl vid detta uttalande synes enbart fredsförhållanden hava föresvävat föredraganden. Behovet av militär sakkunskap inom konseljen under krigstid och nödvändigheten av att ordna frågan om befälsärendenas handläggning under krig hava tydligen icke inverkat på föredragandens tankegång.

Den ovan berörda oklarheten i avseende å rätta betydelsen och omfattningen av begreppet kommandomål är nästan lika gammal som själva termen. Detta belyses på ett betecknande sätt av det faktum, att enligt äldre statsrättsliga begrepp någon skillnad mellan kommandomål och befälsärenden icke existerade. Chr. Naumann, vilken, trots uttrycken i § 7 R.F., icke ens hänförde kommandomålen till regeringsärenden i vanlig mening, likställde dem synbarligen med de frågor, Konungen avgör såsom högste befäl-

havare över krigsmakten. Han anför på ett ställe:<sup>1</sup> »då Konungen icke förer riksstyrelsen, t. ex. då han rest utom sina riken, äger han icke heller afgöra commandomål och således icke fungera som befälhafvare öfver den hemmavarande krigshären. Har Konungen däremot gått i fält, så är han oförhindrad att äfven utom rikenas gränser sjelf commendera sin här».

Den anmärkta oklarheten i definitionen på kommandomål tillika med avsaknaden av stadganden om befälsärendena och om sättet för deras behandling, särskilt i krig, utgör den ena av här åsyftade brister hos vår nu gällande grundlag, vilka äro ägnade att oförmånligen inverka på krigsberedskapen. Den andra och än mera betänkliga är den, att alla de viktigaste försvarsärendena måste, om än aldrig så brådskande, i krig lika väl som i fred handläggas i den ordning, §§ 7 och 8 R.F. föreskriva, och därförinnan, enligt stadgandena i § 10 R.F., beredas genom vederbörande ämbetsverks hörande; mera betänklig därför, att, medan den förra skulle, utan alltför stort våld på grundlagen, kunna vid krigsutbrott avhjälpas genom utfärdande, medelst enkelt beslut av Konungen och riksdagen, av en ny lag om kommandomål, bestämmelserna i §§ 7 och 8 R.F. däremot äro kategoriska, klara och otvetydiga. Icke blott vid början av ett krig utan även alltjämt under dess förlopp framkomma naturligtvis ett stort antal regeringsärenden »av synnerlig vikt och omfattning», vilka påkalla ett hastigt, ja kanske ögonblickligt avgörande. Att låta dessa beredas först genom remisser och sedan inom vederbörande departement samt kanske också — enligt gällande sedvanerätt — i statsrådsberedningen för att till sist föreläggas det månghövdade statsrådet skulle troligtvis i många fall icke alls låta sig göra och bleve för visso i hög grad opraktiskt. En snabbare och lättrorligare procedur blir i krig ofrånkomlig. Genom s. k. konstitutionella fullmaktslagar kan givetvis åtskilligt i detta avseende vinnas, dock endast *inom grundlagens ram*.

Under behandlingen av frågan om försvarets centrala ledning framlades, av 1927 års »beredning», förslag om inrättande av ett »försvarsråd», en rådgivande myndighet, i vilken bl. a. vissa ledamöter av statsrådet skulle vara bisittare. Utan tvivel var det bered-

<sup>1</sup> Naumann, Chr., Svensk statsförfattningsrätt, Lund 1856, 2 b., sid. 101.

ningens avsikt, att denna myndighet skulle fungera även i krig, ja, kanske först då erhålla sin största betydelse. Tanken synes förträfflig, men torde böra närmare utföras. Försvarsrådet borde, efter förebild från vissa utländska stater under världskriget, organiseras såsom en verklig *krigskonselj*, som i viss mån även skulle bliva en ersättning för krigsrådet enligt § 15 R.F. enligt dess lydelse före år 1921. Under Konungens presidium borde regeringsärendena rörande krigföringen där föredragas och avgöras enligt huvudsakligen samma regler som övriga regeringsärenden. Uppkommande tvistiga frågor angående krigskonseljens kompetensområde måste i sista hand avgöras av Konungen i allmän konselj.

Regeringsärendena rörande krigföringen, med undantag av sådana, som böra hänföras till utrikes ärenden eller finansärenden, borde vidare i krigskonseljen föredragas av *en enda* militär bisittare,<sup>1</sup> tillika närmaste man under Konungen såsom högste befälhavare för rikets hela krigsmakt samt likaledes närmast under Konungen chef för högkvarteret i dess helhet. Högkvarteret skulle givetvis omfatta särskilda sektioner för de olika huvudförsvarsgrenarna, var och en under sin chef. Nämnade militär bisittares titel är naturligtvis av underordnad betydelse; den kunde t. ex. vara generalamiral, generaladjutant eller möjligen generalkvartermästare.

I övrigt borde krigskonseljen rimligtvis bestå av statsministern, ministern för utrikes ärendena och finansministern. Likasom dessa skulle naturligtvis även den militäre bisittaren, beträffande rådslagen i krigskonseljen, vara underkastad ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter och därför också i likhet med statsråden hava tillträde till riksdagens förhandlingar. Krigskonseljen borde tillerkännas vidsträckt befogenhet att i mån av behov *dels* med sig adjungera andra medlemmar av statsrådet, exempelvis kommunikationsministern i frågor om förbindelseväsendet, *dels ock* inkalla militära eller civila ämbetsmän för upplysningars meddelande eller såsom biträdande föredragande utan konstitutionellt ansvar.

<sup>1</sup> »No business, military or other, could be smoothly and efficiently conducted if the board of directors employed two separate managers to advise them on the work of one and the same department, more especially if one of the managers were responsible for carrying out the instructions of the board, while the other had no such responsibility». (W. Robertson, *From private to field-marshal*, London 1921).

Beredningen av de ärenden, som föredragas i krigskonselj, borde rimligen ske beträffande utrikesärenden i utrikesdepartementet och beträffande ekonomiska ärenden — bl. a. frågor om riksdagsanslag — i finansdepartementet (och försvarsdepartementet), men beträffande de rent militära krigföringsärendena inom högkvarteret i samarbete med kommandoexpeditionerna eller snarare kanske en för de olika försvarsgrenarna gemensam (i sektioner uppdelad) kommandoexpedition. Närmast under Konungen såsom krigsmaktens högste befälhavare med »generalamiralen» vid sin sida såsom generaladjutant eller stabschef skulle lyda chefen för hären, chefen för marinen (ev. chefen för flottan och chefen för det fasta kustförsvaret) samt chefen för flygvapnet. För sina åtgärder i egenskap av högste befälhavare närmast Konungen borde »generalamiralen» icke vara underkastad konstitutionellt, utan endast vanligt ämbetsmannans ansvar.

Proceduren för krigskonseljärendenas beredning måste förenklas. Remiss till ämbetsverk borde ej vara obligatorisk. Ej heller behandling inom statsrådsberedningen skulle bli behöflig, då ju krigskonseljen själv skulle fungera även som sådan. Härför behövdes ju för övrigt icke några ändringar i eller tillägg till grundlagen, då statsrådsberedningen är en institution på sidan om denna.

Med krigföringen ej direkt förbundna regeringsärenden, fredsärendena så att säga, skulle givetvis fortfarande föredragas — försvarsdepartementsärenden av den eventuellt civile försvarsministern — antingen i allmän konselj på vanligt sätt eller, där ärendet är att hänföra till kommandomål, t. ex. en del värnpliktsfrågor, inskrivningsärenden, dispenser, vissa frågor angående militärläroverken m. m., enligt § 15 R.F. Troligen skulle dessa kommandomåls antal och omfattning under krig komma att såväl till antal som betydelse avsevärt inskränkas, sedan en stor del av kommandomålen, vilka skulle föredragas av »generalamiralen», överflyttats till högkvarteret. Kommandoexpeditionens och högkvarterets verksamhetsområden måste i möjligaste mån genom särskilda instruktioner avgränsas från varandra.

Genom en på ovan nämnda sätt beskaffad och organiserad krigskonselj skulle den omtvistade frågan om den högsta militära myn-

dighetens ställning till den militära förvaltningen, så vitt angår krigstiden, lösas av sig själv.

Mot tanken på en enda militär rådgivare i en krigskonselj göres naturligtvis den invändningen, att någon härtill kvalificerad person icke finnes eller kanske aldrig kommer att finnas att tillgå. Häremot kunde ju replikeras, att de nödiga kvalifikationerna ju äro just desamma, som med nuvarande organisation fordras hos monarken och, om försvarsministern är en militärperson, jämväl av denne, ävensom att för behörigt uppehållande av högre chefsposter i allmänhet — t. ex. chefsbefattningarna vid de affärsdrivande verken — ingalunda fordras detaljkännedom inom arbetsområdets alla grenar. Berörda invändning kan ju ändock icke fränkännas en stor betydelse. Men kravet på enhetlighet vid de militära angelägenheternas behandling i krigstid är å andra sidan av en så avgörande vikt, att de bristande förutsättningarna helt enkelt *måste skapas*.<sup>1</sup> Från denna utgångspunkt bottenar föreliggande problem i ett spörsmål om den *militära utbildningen*.

Den gamla frågan om förhållandet mellan lantförsvaret och sjöförsvaret — jämte fast kustförsvaret — har på senare tid ytterligare aktualiserats och tillspetsats genom tillkomsten av en tredje huvudförsvarsgren, luftförsvaret. Nämnda tre huvudvapen hava vart för sig speciella uppgifter; men deras gemensamma ändamål är ytterst dock ett och detsamma, hela rikets försvar. För en utomstående förefaller det, som om detta självklara förhållande och särskilt det därmed oskiljaktigt förenade kravet på intim och målmedveten samverkan mellan vapnen icke alltid tillräckligt beaktats. Tyvärr kan hos oss mellan uppfattningen hos härens och marinens representanter om vissa grundläggande principer rörande riksförsvaret stundom spåras en avgjord meningsskiljaktighet, vilken synes innebära en verklig fara i händelse av krig. Redan i fred olycklig — då det gäller att bereda statsanslag för ettdera av de två

---

<sup>1</sup> »It is only by effective co-operation that the component parts of any force or of the nation can develop the full measure of their strength. In order that this co-operation may be effective, each must know the capabilities and limitations of the others and apply this knowledge in giving and demanding assistance». (Ur Engelska fälttjänstreglementet II. 8).

egentliga huvudvapnen, har det t. ex. varit en tacksam uppgift för dem, som av en eller annan anledning velat fälla dylika förslag, att, så att säga, spela ut hären mot flottan och vice versa — kan en slitning mellan huvudvapnens representanter i krig bliva rent av ödesdiger. Ej blott vår svenska krigshistoria, särskilt år 1809, utan även den nyaste världshistorien erbjuda varnande exempel. Tysklands sammanbrott i världskriget hade, enligt vad från vissa håll med största bestämdhet hävdas, väsentligen sin rot i tvistigheter och olika meningar samt vacklande hållning allaredan under ett tidigt skede av kriget just i avseende på strategiska principer rörande samarbetet mellan lant- och sjöstridskrafterna.

Hur skall då denna klyfta mellan här och flotta kunna utjämnas? Hur skall, med andra ord, dels enighet uppnås i fråga om de fundamentala principerna för riksförsvarets ordnande — en *juste milieu* i detta avseende *måste* ju finnas — och dels möjlighet ernås att för de högsta militära posterna erhålla ett tillräckligt antal *allsidigt* utbildade arbetskrafter? Att något bör göras redan i fred för stärkande av det erforderliga samarbetet mellan huvudvapnen, inberäknat flygvapnet, synes alldeles uppenbart. Bör detta ske genom flitigt bedrivande av praktiska krigsvetenskapliga samövningar med högre officerare, tillhörande de skilda huvudvapnen, vilka övningar, på sätt allaredan vid åtskilliga tillfällen torde hava förekommit, skulle gå ut på en ändamålsenlig och god samverkan mellan huvudvapnen under förutsättning av olika tänkbara krigsfall? Eller borde måhända redan på tidigare utbildningsstadium, t. ex. såsom avslutning på undervisningen vid de militära högskolorna, en för officerare, tillhörande samtliga huvudvapnen, gemensam kurs anordnas i allmän strategi och hithörande ämnen?

Att utröna något svar på dessa vanskliga och viktiga spørsmål skall ingalunda här försökas. Det må i detta sammanhang vara nog att konstatera, hurusom en lycklig lösning av desamma utgör en oeftergivlig förutsättning för åvägabringande i krig, på sätt ovan nämnts, av en krigskonselj med blott en militär föredragande. Det gäller i denna punkt i varje fall en reform på lång sikt. I avvaktan på problemets fullständiga lösning bleve det väl oundvikligt, att i en eventuell krigskonselj inginge två eller flera militärsakkunnige. Men, om man överhuvud vill eftersträva och tro på en icke blott par-

tiell, utan en generell renässans av vårt riksförsvar — och tiden härfor skall med visshet en gång randas — så bör frågan även på denna punkt tagas upp från grunden; och härvid måste utan tvivel förhållandena i krig läggas såsom basis för en nödig omorganisation.

Härmed hava vi återkommit till utgångspunkten för denna undersökning. Grundlagen bör modifieras därhän, att vid inträffande krig möjlighet gäves att, utan direkt grundlagsbrott, på önskvärt sätt ordna icke blott formerna för statsrådets verksamhet, utan även utövningen av högsta befälet över rikets krigsmakt. Utförliga tillägg till eller omarbetning av grundlagens stadganden, avseende ändrad organisation under krig, synas dock icke nödvändigtvis påkallade. Av näraliggande orsaker är det nämligen varken nödigt eller nyttigt, att krigsorganisationens detaljer redan i fredstid offentliggöras. Lagar härom böra icke lämpligen promulgeras förr än Kungl. Maj:t och riksdagen härom fattat beslut. Alltså böra i sådant hänseende behöfliga *förslag* på förhand utarbetas, men intill krigsutbrottet undanhållas offentligheten antingen genom utfärdande av särskilt tilläggsstadgande i T.F.O. § 2, 4:o eller helt enkelt genom förslagens intagande i statsrådsprotokollet. Grundlagen behöfde då icke i förväg undergå annan förändring, än att i vederbörande paragrafer i R.F. tillades en passus — i analogi med § 20 R.F. enligt dess ursprungliga lydelse<sup>1</sup> — av följande typ: »Under krig förhållas härmed enligt av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag.»<sup>2</sup>

Med vidtagande av en sådan, jämförelsevis lätt åstadkommen, men ur krigsberedskapssynpunkt ingalunda oviktig grundlagsändring finnes intet skäl att töva.

Det faller icke inom ramen för denna uppsats att vidare beröra den aktuella frågan angående omorganisation av »försvarets centrala ledning och förvaltning», helst som denna frågas hittillsvarande

<sup>1</sup> »Under krig förhållas härmed efter krigsartiklarna.»

<sup>2</sup> För att i händelse av krigsutbrott möjliggöra utfärdande i erforderlig omfattning och utan dröjsmål av s. k. konstitutionella fullmaktslagar läres sådant tillägg bliva behöfligt, jämväl i § 87: 1 och § 89 (»sedan statsrådet däröver blivit hört»).



behandling, åtminstone officiellt, kommit att röra sig närmast om fredsorganisationen. Här om må allenast tillåtas följande erinran. Rikets försvarsväsen ernår icke full aktualitet förr än under krig. Vad dessförinnan åtgöres för att ordna detsamma är blott förberedelser, vilka måste gå ut på, icke allenast att tillräckliga och väl utbildade stridskrafter äro i farans stund att tillgå, utan även att övergången från freds- till krigsorganisation kan utan minsta dröjsmål inträda och ske så lätt och smidigt som möjligt. Men liksom en brandkårs organisation både i stort och smått måste rättas efter erfarenheter, vunna vid eldsvådor, likaså måste försvarsorganisationen för att kunna tjäna sitt ändamål ordnas i fredstid med noggrann hänsyn till vad i krig kan befinnas nödigt, tidsenligt och lämpligt. Finnes, såsom för Sveriges vidkommande, icke några nya erfarenheter härom att hämta ur det egna landets förhållanden, måste denna lucka fyllas medelst krigsvetenskaplig forskning och där så behöves med fantasiens hjälp. Men det måste fasthållas och klart sägas ifrån, att då det gäller riksförsvaret, krigsorganisationen är det primära, fredsorganisationen det sekundära.

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

**Engelsk författningsutveckling under 1900-talet.** Även om termen »Englands författning» tages i sin mest begränsade betydelse, så till vida att man helt bortser från imperiets statsrättsliga förhållanden, är det svårt att skaffa sig en klar föreställning om utvecklingens gång. Man kan knappast avgöra vad som tillhör själva författningen och vad som faller inom andra områden, och det blir naturligtvis ännu mycket svårare att på ett tillfredsställande sätt förklara innebörden i de förändringar som vidtagits i skilda avseenden. Urvalet måste alltid bli godtyckligt, och det är för överskådlighetens skull också nästan nödvändigt att behandla de viktigaste reformerna var för sig utan att söka framkonstruera någon allmän utvecklingstendens.

*The Parliament Act, 1911*, var otvivelaktigt den på sin tid mest uppseendeväckande politiska stridsfrågan. År 1909 hade överhuset som bekant påskyndat sitt eget fall genom att avslå Lloyd George's »folkbudget», och efter två valkampanjer, den ena på budgeten och den andra på den konstitutionella frågan, vilka minskade men långt ifrån utplånade 1906 års stora radikala underhusmajoritet, befann sig den Asquith'ska regeringen i en position, där den var både nödsakad och iståndsatt att taga upp frågan om överhusreformen, som hade stått på dagordningen sedan 1830-talets början. Den kunde lösa frågan på tre olika sätt: antingen genom att minska överhusets makt, genom att demokratisera dess sammansättning, eller genom att samtidigt göra både det ena och det andra. Regeringen beslöt sig för den förstnämnda metoden, ehuru den samtidigt utlovade förslag till en fullständig omorganisation någon gång i framtiden. Förslaget genomdrevs med stor hänsynslöshet under bittra protester och våldsamt motstånd från de konservativa i underhuset. Innan behandlingen där var avslutad, utverkade premiärministern konungens tillstånd att om så bleve nödvändigt få utse ett så stort antal nya pärer, att förslaget framgång i överhuset skulle vara säkerställt, d. v. s. han skulle i nödfall kunna taga sin tillflykt till vad som plägar kallas »swamping». Både Lord Oxford (Asquith), Lady Oxford, Lord Grey och Lord Haldane uppges i sina memoarer att man hade ett tidigare löfte om samma sak från Edward VII, och att det var tack vare detta som Georg V gick med på

åtgärden. I varje fall står det fullkomligt klart att den senare gav sitt löfte mycket ogärna, något som i och för sig knappast är ägnat att förvåna, då det rörde sig om att samtidigt utnämna icke mindre än femhundra nya lordar.

Det synes i allmänhet ha väntats att regeringen skulle bli tvungen att vidtaga denna ytterlighetsåtgärd, och många bland dess mindre framstående anhängare tävlade om att få vara med, bland »de femhundra». Som bekant beslöt sig den konservativa överhusmajoriteten till slut för att ge efter. Dess handlingssätt har bedömts på olika sätt: å ena sidan säges det att lorderna gjorde klokt i att icke framtvunga en åtgärd, som skulle ha minskat pärskapet's anseende högst betydligt; å andra sidan betraktas deras uppträdande ibland som fejt och principlöst. Detta är naturligtvis en ren ömdömessak; däremot förefaller det alldeles klart, att om regeringen hade blivit nödsakad att utnämna femhundra lordar, skulle en förändring av överhusets sammansättning ha blivit mera uppenbart nödvändig än vad som nu är fallet. Då så icke skedde, hade Asquith's ministär intet intresse i att skapa ett starkt överhus, som endast kunde försvaga dess egen ställning, något som tydligt framgår av dess obönhörliga opposition mot Lord Newton's 1908 framställda reformförslag. Ehuru frågan ju var gammal nog, kan the Parliament Act knappast betraktas som uttryck för ett bestämt författningsprogram; den var snarare en *lex in casu* för att möjliggöra genomförandet av Home Rule för Irland, Lloyd George's budget och Welsh Church Disestablishment. Och det är anmärkningsvärt att ehuru lagförslaget både bittert bekämpades och å andra sidan framdrivs med stor beslutsamhet, dess praktiska betydelse visat sig vara förhållandevis liten; intresset för överhusets förhandlingar är knappast mindre nu än för trettio år sedan. Å andra sidan kommer de konservativas iver för skapandet av ett nytt överhus aldrig till uttryck annat än då de sakna möjligheter att göra något åt saken. Deras missnöje med den nuvarande anordningen är i själva verket knappast alltför stort.

Man kan t. o. m. fråga sig, huruvida 1911 års Parliament Act verkligen i längden har gjort pärerens ställning väsentligt svagare. Tidigare visste den konservativa oppositionen i överhuset, att om den betedde sig på ett alltför utmanande sätt, löpte den risken av en konstitutionell konflikt och kunde t. o. m. tänkas helt och hållet mista sin fördelaktiga ställning. Ehuru det kan synas otroligt, när man tänker på huru mycket besvär oppositionen faktiskt förorsakade, visar exempelvis Lord Lansdowne's biografi tydligt att sådana hänsyn fullt medvetet togos under striden med Campbell-Bannerman's och Asquith's regering 1906—1909. Sedan den länge fruktade förändringen i överhusets ställning nu vidtagits, måste det vara svårt för en radikal regering att inför valmanskåren motivera »swamping», eftersom den alltid kan få sina förslag igenom med tiden, om blott underhuset antar dem i identiskt samma form tre gånger under två år; och även under valperiodens två sista år, då

förhållandet i viss mån är ett annat, inskränka sig lordernas möjligheter till övergrepp av den art som kunde motivera ytterlighetsåtgärder, till endast rätten att i en viss fråga vädja till valmanskåren. Visserligen kan överhusets makt ytterligare minskas med begagnande av den nya lagens bestämmelser, men det är nog icke troligt, att så kommer att ske, eftersom kravet på en organisatorisk reform då åter skulle bli aktuellt. Överhuset är kanske icke i stånd att skada en regering med en fast majoritet i underhuset alltför allvarligt, men det är tveklöst om någon vänsterregering med sådan majoritet kan vara att vänta inom den närmaste framtiden, och att den icke folkvalda kammaren kan bli besvärlig för en minoritetsregering framgår med all önskvärd tydlighet av den senaste vårens händelser. Vidare har överhuset ännu en fördel av bestämmelserna i the Parliament Act, nämligen en viss, om också otillräcklig säkerhet mot »tacking». Före 1911 kunde vilket lagförslag som helst göras till en penningbill genom insättandet av en enda bestämmelse av finansiell karaktär, även om så i själva verket endast sällan skedde; och underhuset gjorde då enligt sina traditionella privilegier anspråk på att överhuset icke skulle kunna vidtaga några ändringar i den. Enligt 1911 års bestämmelser menas med penningbill »a Bill which in the opinion of the Speaker of the House of Commons contains only provisions dealing with all or any of the following subjects, namely, the imposition, repeal, remission, alteration, or regulation of taxation; charges on the Consolidated Fund or the provision of money by Parliament; supply; the appropriation, control, or regulation of public money; the raising or guarantee of any loan or the repayment thereof; or subordinate matter incidental to those subjects or any of them». Det är särskilt anmärkningsvärt att rätten att bestämma vad som är en penningbill icke tillkommer underhuset självt utan talmannen, som ännu så länge håller sig över partierna. Å andra sidan förefaller det som om klagan inför domstol icke skulle kunna anföras mot missbruk av talmannens makt i detta avseende, eftersom han enligt lagens ordalydelse kan träffa sitt avgörande fullständigt godtyckligt.

Som sammanfattning skulle kunna sägas, att 1911 års bestämmelser visserligen rättsligt begränsa överhusets makt högst betydligt, men också kunna väntas göra den mera säker och bestämd. Givetvis är detta endast ett antagande; men intet annat än antaganden är ännu möjligt då det gäller reformens verkan. Den har knappast någonsin fått prövas under normala förhållanden och har endast kommit att få praktisk betydelse vid två tillfällen, i fråga om Home Rule och om statskyrkan i Wales. Under de tre första åren efter 1911 voro partilidelserna abnormt starka på båda sidor, och denna korta period visar icke mycket. Sedan följde världskriget och därmed ett tillfälligt avbrott i partistriderna. Lloyd George's regering hade en aktningvärd majoritet i överhuset ända till 1922, och alltsedan detta år ha de konservativa så gott som oavbrutet

varit i regeringsställning. Det är under den nu sittande regeringens tid som det verkliga provet kan sägas börja.<sup>1</sup>

I motsats mot överhusreformen antogs både 1917—18 och 1928 års särdeles genomgripande *rösträttsreformer* så gott som enhälligt. År 1917 avgav en formlig kommitté av olika partiledare, som arbetat med underhusalmannen såsom ordförande, ett betänkande om rösträttsfrågan, vilken ursprungligen tagits upp med hänsyn till nödvändigheten av att utfinna ett valsätt för frontsoldater och sjömän, ävensom till behovet av en röstlängd. Kommitténs betänkande innehöll emellertid ett mycket omfattande förslag, som gick ut på allmän rösträtt för män och för kvinnor över trettio års ålder, samt en väsentlig begränsning av systemet med flera röster för vissa personer (plural voting). Även proportionellt valsätt föreslogs, men både denna fråga och den om kvinnlig rösträtt ansåg sig regeringen böra lämna till underhusets avgörande utan att utöva någon påtryckning. En viss skillnad förelåg dock i det behandlingsätt som de båda förslagen fingo röna. I diskussionen om kvinnlig rösträtt uppträdde ett flertal ministrar, vilka alla förordade förslaget, somliga, exempelvis Sir Frederick Smith (nu Lord Birkenhead), rentav under erkännande av att det skedde mot deras privata övertygelse. Förslaget antogs med överväldigande majoritet, och i minoriteten befunno sig så gott som endast en liten grupp diehards som under Sir Frederick Banbury's skickliga ledning förde en hopplös strid mot hela lagförslaget. Proportionellt valsätt avvisades däremot i den avgörande voteringen med en enda rösts övervikt, och under diskussionen uppträdde regeringsmedlemmar på ömse sidor, medan Sir George Cave, som för regeringens del var ansvarig för hela billen, avsiktligt undvek att taga ståndpunkt. På utskottsstadiet (i Committee of the Whole) mötte lagen inga svårigheter. Cloture behövde aldrig tillgripas, och ändringsförslag från både anhängare och motståndare godtogos ofta, i den mån de icke äventyrade den grundläggande kompromissen.

Nästa rösträttsreform var den som genomfördes av Baldwin's regering 1928, den s. k. »Flapper Vote». Den innebar fullkomlig likställighet för män och kvinnor, något som redan 1917 påyrkats av Lord Hugh Cecil men då avvisats med stor majoritet, av hänsyn till krav som uppställts av de konservativa representanterna i talmannens kommitté. I andra läsningen antogs förändringen nu med 387 röster mot 10 efter en mycket lam debatt, under vilken intresset icke ens alltid var tillräckligt för att säkerställa ett quorum. Utskottsbehandlingen, även denna gång i Committee of the Whole, tog två dagar i anspråk, Report stage en eftermiddag, och tredje läsningen genomgicks utan diskussion, ehuru en helt ny klausul om valkostnader insatts av utskottet. Det enda som nu skiljer det engelska rösträttssystemet från vad som innefattades i det

<sup>1</sup> Jfr om överhusreformen Lowell, *The Government of England*, London 1912, I, sid 423--436; E. M. Sait och D. P. Barrows, *English Politics in Transition*, London u. å.; vidare debatterna i underhus och överhus.

gamla kravet »en medborgare — en röst» är, oavsett de så att säga naturliga undantagen för sinnessjuka, brottslingar och personer i konkurs, en mycket obetydlig dubbelröst: år 1928 hade 450,000 medborgare två röster, men de flesta av dem begagnade endast den ena.

Det är givetvis mycket svårt att påvisa några direkta resultat av den utsträckta rösträtten, men å andra sidan får dess praktiska betydelse heller icke underskattas. Partiväsandets omdaning, som har förbättrat de båda ytterlighetspartiernas ställning och åtminstone i underhuset, om också icke i valmanskåren, så gott som utplånat centern, det liberala partiet, måste i viss utsträckning sättas i samband med rösträttens utsträckning till folkelement, som kanske ha någon svårighet att förstå mera fina differenser och ha en naturlig tendens att ansluta sig till endera av de två mest bestämda åsiktsriktningar som göra sig gällande. Första gången allmänna val hölls under normala omständigheter efter den allmänna rösträttens införande blev arbetarepartiet det näst största i underhuset, och detta kan icke ha varit någon ren tillfällighet, eftersom det sedermera lyckats försvara och stärka sin ställning. Då Lloyd George 1918 bestämde sig för att utkämpa valstriden mot de liberaler som icke anslutit sig till koalitionen, uppoffrade han sitt parti för att rädda sin regering; men detta förhållande ensamt förklarar icke det förras undergång, ehuru det har mycket att göra med den senares impopularitet och slutliga upplösning.

Den första stora förändringen i *underhusets arbetsordning* ägde rum 1881, då de irländska nationalisternas framgångsrika obstruktion förmådde talmannen Brand att avbryta husets sammanträde och efter fyrtyotvå timmar vägra att »se» några flere talare samt på eget ansvar ställa proposition. Liksom i fallet Bradlaugh ett år förut var premiärministern, Gladstone, föga villig att själv blanda sig i husets inre angelägenheter, och talmannen handlade synbarligen alldeles oberoende av regeringen. Sedermera fick han emellertid dennas lojala stöd, genom att särskilda regler för brådskande behandling av ett ärende, författade av talmannen, genomfördes av Gladstone, och följande regeringar ökade användningen av vanlig cloture och »closure by compartments» eller »guillotinen». Efter 1902 års skärpningar vidtogos på någon tid endast ett fåtal förändringar i underhusets arbetsordning, och detta år bildar därför en lämplig utgångspunkt vid en framställning av förhandlingsformernas utveckling. År 1903, då Balfour's regering ännu var förhållandevis stark, påyrkades cloture tjugo gånger; talmannens resp. ordförandens (Chairman of Committees) tillstånd nekades vid sju tillfällen, medan vid de tretton återstående cloture kom till användning, med eller utan föregående votering. »Guillotinen» däremot användes endast mycket sällan. Under de femton åren 1887—1902 begagnades den endast fem gånger, två gånger av den liberala regeringen och tre gånger av de konservativa. År 1904 förekom den vid ett tillfälle och 1905 vid tvenne.

Den liberala regering, som kom till makten på hösten 1905, be-tecknar ett systemskifte i avseende på diskussionsfriheten i under-huset. Regeringens enorma majoritet, den konservativa oppositio-nens obstruktion ävensom den personliga kraft som utmärkte As-quith, vilken skötte ledarskapet i underhuset under större delen av regeringens livstid, äro troligen de förnämsta orsakerna härtill. Guillotinen användes två gånger 1906 och fem gånger 1907 samt under de följande åren för nästan alla viktigare förslag. År 1908 — före striden om the People's Budget och Parliament Act samt följaktligen ett relativt lugnt år — påyrkades cloture sextiotre gånger, tillstånd nekades, ibland mot regeringens önskan, tjugotre gånger, och i de återstående fyrtio fallen beslöt huset bifalla yrkandet på debattens avslutning. År 1909 stego siffrorna ännu mera. Clo-ture föreslogs etthundrafemtiosex gånger och användes hundra-tjugofyra, medan tillstånd nekades vid trettio två tillfällen. Detta synes vara maximum. Under 1910 års korta session föreslogs den tjugoåtta gånger och antogs tretton; år 1911 gjordes nittio sådana yrkanden, av vilka sextiofem antogos och ett avslogs efter votering, medan motsvarande siffror för 1913 äro åttiotré, femtiosex och två respektive. Minskningen berodde förmodligen på att regerings-majoriteten hade försvagats. Vidare införde denna regering en ny metod att förkorta debatterna, vilken kallades »kängurun»: efter beslut av huset i ett särskilt fall fick talmannen eller ordföranden rätt att på eget ansvar utvälja vilka ändringsförslag till en resolu-tion eller bill som skulle upptagas till behandling. Alla dessa åtgär-der nödvändiggjordes förmodligen av omständigheterna, men de minskade icke bitterheten mellan partierna, som förut ändock var tillräckligt stor. Några av de uppträden, varpå denna period har så många exempel, inträffade i samband med förslag till cloture, »guil-lotin» eller »känguru», som av minoriteten betraktades som orätt-mätiga. Ett och kanske det mest berömda av dem hade däremot att göra med ett annat exempel på Asquith's något övermodiga uppträ-dande. Regeringen hade 1912 blivit slagen i en oväntad votering med tolv rösters majoritet — frågan gällde vissa anslag i samband med Home Rule för Irland. Följande dag begärde premiärministern att beslutet skulle upprivas. Därpå följde ett fullkomligt upplopp: inrikesministern (Harcourt), utrikesministern (Grey) och Asquith själv försökte fåfängt göra sig hörda, och talmannen måste ajournera sammanträdet. Då detta skett, blevo oroligheterna snarast värre, sedan en av de konservativa kastat underhusets arbetsordning i hu-vudet på Winston Churchill. Genom talmannens förmedling åstad-koms dock till slut en uppgörelse mellan regering och oppositionen.

I avseende på själva arbetsordningen gjorde man endast ett fåtal förändringar. En av dessa var »känguruns» införande; en annan mindre viktig, men ganska symptomatisk, var den 1906 införda be-stämmelsen att en ledamot skulle få rösta utan att ha hört voterings-propositionen, ävensom ha rätt att nedlägga sin röst, ehuru han var närvarande vid voteringen. 1914 begränsades den redan förut icke

alltför bekväma möjligheten att föreslå »the adjournment of the House to discuss a matter of urgent public importance» ytterligare genom att talmannen ålades att vägra sitt tillstånd för förslaget framställande, om han hade anledning att antaga att frågan ändock snart skulle komma upp till behandling — något som givit regeringen ytterligare tillfällen att uppskjuta ovälkomna debatter på obestämd tid.

År 1919 framlade koalitionsregeringen genom sin Solicitor-General, Sir Gordon Hewart, — nu Lord Hewart of Bury, Lord Chief Justice och författare till ett uppseendeväckande arbete om regeringsmaktens expansion i England (*The New Despotism, 1929*)<sup>1</sup> — omfattande förslag till ändringar i arbetsordningen. De mest framträdande dragen voro enligt ministrarnas inledningsanförande en väsentlig utsträckning av de ständiga utskottens antal och kompetens,<sup>2</sup> varigenom Committee of the Whole House icke så ofta skulle komma till användning — den skulle t. o. m. befrias från en stor del av budgetbehandlingen — drastiska bestämmelser om cloture på Report stage och vid tredje läsningen, samt slutligen ytterligare utsträckning av »känguruns» användning, så att talmannen alltid skulle ha ömskränkt rätt att avgöra vilka ändringsförslag som skulle behandlas. Vidare föreslogos åtgärder mot okynnesvoteringar vid andra läsningen av lagförslag. Dessa förändringar antogos så gott som fullständigt efter sammanlagt tre dagars behandling och en enda votering; med undantag för den obligatoriska cloturen vid tredje läsningen, som regeringen på hemställan av Sir Donald Maclean frivilligt övergav. Efter kriget har bitterheten mellan partierna i underhuset icke på långt när nått samma höjd som på Asquith's tid, och följaktligen har större frihet för medlemmarna blivit möjlig. År 1928 begärdes cloture endast tjugosex gånger, och tillstånd nekades sju, så att den i verkligheten endast användes vid nitton tillfällen, en siffra som föga överstiger 1903 års. Även guillotinen användes mera sällan av regeringarna Baldwin. Med den senaste arbetarregeringens tillkomst har en väsentlig skärpning ånyo gjort sig märkbar.

Ovan nämnda reformer röra i första hand »freedom of debate». Det återstår att se i vilken utsträckning »redress of grievances» genom lagstiftning härrörande från enskilda underhusmedlemmar ännu är möjlig. Det brukar vanligen sägas att så gott som inga pri-

<sup>1</sup> Det vore av stort intresse att här upptaga de frågor av särskilt förvaltningsrättslig natur, som Lord Hewart behandlar, men en sådan diskussion skulle upptaga alltför stort utrymme. I engelsk press har boken föranlett en livlig diskussion, även om det kanske måste sägas att den i stort sett är mera sensationell än tillförlitlig.

<sup>2</sup> Enligt den gamla principen skulle Standing Committees endast få sådana förslag som voro »non-contentious», d. v. s. i huvudsak enhälligt antagna, och där detaljutformningen icke väntades stöta på alltför stora svårigheter. Arbetsanhopningen på de sista åren hade visat svagheterna i detta arrangemang. Behandlingen av »private bills» d. v. s. sådana som avsågo enskilda korporationer och personer, berördes icke av dessa förändringar. — Jfr K. Pettersson, Utskottsväsendet i det engelska underhuset, ak. avh., Upsala 1919, sid. 121 ff.



vata motioner numera ha utsikt att bli antagna, och det säges att detta är ett av de avseenden i vilka nutidens parlament mest skiljer sig från den gamla goda tidens. Detta synes dock vara något överdrivet, åtminstone i fråga om utvecklingen under detta århundrade. År 1903 erhöles femtiotvå »public bills» kunglig sanktion; av dessa kommo fyrtio från regeringen och tolv från enskilda parlamentsledamöter. Motsvarande siffror för 1908 äro sjuttiofyra, femtiotre och tjuogoett; för 1928 fyrtioåtta, trettiotvå och sexton. Bland de 1903 framlagda lagförslag som icke antogs voro nio propositioner och etthundrafemtio tre motioner; motsvarande siffror för de båda andra åren äro resp. femton och tvåhundraåtta, fyra och sjuttiosju. Synbarligen är förändringen icke särskilt påfallande och visar ingen egentlig utveckling av praxis. Vad beträffar de enskilda motionernas syfte, synes detta i den mån de antagits alltid ha varit lika oviktigt eller obesträtt.

Detta är mycket överraskande, eftersom de under samma tid vidtagna förändringarna i arbetsordningen väsentligen minskat de enskilda parlamentsledamöternas möjligheter. Den 1919 genomförda reformen innefattade hänvisandet av ett stort antal regeringspropositioner till Standing Committees, och dessa skulle där ha företräd framför enskilda förslag, vilka därigenom fingo proportionsvis mindre tid sig tilldelad. År 1927 lade regeringen vidare beslag även på alla tisdagar och så gott som all husets arbetstid mellan påsk och pingst, varjämte ajournering på grund av bristande quorum infördes på fredagarna, de enda dagar som ännu stå till de enskilda ledamöternas förfogande. Denna möjlighet att avbryta förhandlingarne användes mycket ofta, då parlamentsledamöterna i regel synas vara mera ivriga på en lång weekend än på att diskutera varandras förslag.

Förklaringen till den skenbara motsägelsen är förmodligen att de flesta enskilda motioner som över huvud taget antagas slutbehandlas så gott som utan debatt. Det synes vara praktiskt taget omöjligt att få en motion igenom underhuset om den möter något allvarigare motstånd, och kan motionären icke hindra att den hänvisas till Committee of the Whole, betyder det så gott som alltid detsamma som avslag. Det är nästan en del av den oskrivna författningen att alla verkligt viktiga förslag skola komma från regeringen, och så har varit förhållandet i varje fall från början av 1900-talet; däremot kan någon gång en motion, utan att bliva antagen, dock föranleda regeringen att senare lägga fram en proposition i samma fråga. Motiveringen för en sådan praxis är givetvis att regeringen har till sitt förfogande material och sakkunskap som den vanliga parlamentsledamöten icke kan få tillgång till.

Det är i och för sig icke så lätt att finna något samband mellan utvecklingen i detta avseende och de förändringar, som samtidigt ägt rum i *kabinettets arbetsformer*. I stor utsträckning beror nog detta på den brist på tillgängligt material, som möter var och en som söker studera det senare. Det »klassiska» parlamentariska systemet

skildrades en gång i Bagehot's berömda arbete; och även om man kan betvivla den fullkomliga riktigheten av hans redogörelse, har den otvivelaktigt haft ett väsentligt inflytande på den allmänna mening om hurudan författningstillämpningen bör vara. Konungen är kabinettets erfarne och oansvarige rådgivare, medan detta får sin makt genom sin ledande ställning i underhuset, och utnyttjar den under kollektiv ansvarighet och intimt samarbete mellan sina medlemmar. Kabinettets sammanträden äro hemliga och formlösa samt refereras endast i ett brev från premiärministern till monarken.

Redan i mitten av 1800-talet mötte man dock en mycket betydande svårighet, nämligen kabinettets ohanterliga omfång, som gjorde ett ännu mera formlöst inre kabinett nödvändigt. Tillvaron av ett sådant kan spåras, om också icke säkert konstateras, redan i Aberdeens, Beaconsfield's och Gladstone's stora regeringar; och dess existens i början av 1900-talet erkändes officiellt vid ett senare tillfälle, då Lord Lansdowne i överhuset (19/6 1918) uttalade att »it is a matter of common knowledge that reasons of that kind led to the practice of transacting a good deal of the more important work of the Government through the agency of an informal inner Cabinet which had to official existence whatsoever». Under trycket av de svårigheter som världskriget medförde föll det gamla systemet för parlamentärrisk kabinettstyrelse helt och hållet ihop, och omständigheterna vid Asquith's avgång kastade klart ljus över praxis. Dessa omständigheter ha i sin tur klarlagts genom åtskilliga debatter i båda husen, genom Churchill's krigsbok, Lord Oxford's (Asquith) och Lord Grey's memoarer samt den auktoriserade biografien över Lord Curzon; vidare har den slutliga korrespondensen mellan Asquith och Lloyd George publicerats i the Atlantic Monthly för 1919.

Redan på hösten 1914 hade man kunnat konstatera åtskillig friktion mellan premiärministern och Lord Northcliffe, och denna ledde slutligen till våldsamma attacker på den förre från hela Northcliffepressens sida. Det tros ganska allmänt, ehuru Lloyd George själv helt och hållet bestrider det, att klagomålen över regeringens ineffektivitet organiserades av honom. Vidare förelågo många svårigheter av rent personlig art för samarbetet inom kabinettet, och på ett stadium (17/6 1916) framförde dess konservativa medlemmar inför premiärministern formliga protester mot särskilt Lloyd George's uttalanden i den irländska frågan. För att öka arbetshastigheten tillsattes ett flertal kabinettssutskott, men deras befogenheter voro alltför små och medlemsantalet alltför stort för att de skulle kunna lösa problemet om en effektiv riksstyrelse. Premiärministern utsände ett cirkulärbrev, daterat oktober 1915 (troligen felskrivning för 1916), vari han påyrkade bildandet av ett formligt inre kabinett med tre till fem medlemmar, vilkät skulle existera sida vid sida med det gamla kabinettet. Detta var troligen helt enkelt en vidare utveckling av vad som brukade kallas »the War Committee» och som i sin tur hade uppstått ur en förening av Committee of Imperial Defence, Balfour's skapelse från boerkrigets dagar, och den av Churchill så ofta nämnda Dardanell-

kommittén. Det visade sig emellertid att Asquith's förslag, hurudana de nu kunna hava varit, icke tillfredsställde hans kolleger. Den slutliga brytningen ägde rum efter Lloyd George's uppenbart oförsynta begäran att premiärministern icke skulle vara medlem av den nya krigskommittén och ledde till icke blott den förres utan även de konservativa ministrarnas avgång, varpå Asquith drog sig tillbaka och den nya koalitionsregeringen bildades med ett maskineri, som var helt och hållet olikt det traditionella.

Det gamla kabinettet avskaffades formligen, och i dess ställe inrättade Lloyd George ett krigskabinett, bestående av premiärministern, lordpresidenten och ledaren i överhuset, Lord Curzon, finansministern och ledaren i underhuset, Bonar Law samt två ministrar utan portfölj, Henderson och Lord Milner. Sedermera vidtogos åtskilliga förändringar i dess sammansättning, men medlemsantalet hölls alltid mycket lågt. Enligt vad som meddelades av Lord Curzon i överhuset 19/6 1918 sammanträdde krigskabinettet varje dag klockan halv tolv eller tolv och ibland ännu en gång på eftermiddagen. Vid sammanträdena närvaro ofta andra ministrar än de ordinarie medlemmarna, i princip då ärenden berörande deras departement voro uppe, och även helt utomstående sakkunniga tillkallades. Icke mindre än trehundrafemtioåtta olika personer voro närvarande vid krigskabinetts sammanträden under år 1917, flertalet av dessa givetvis vid mera än ett tillfälle. Generalstabschefen var visserligen formellt icke medlem men fick nästan alltid infinna sig.

Vidare hade detta kabinett till sitt förfogande ett mycket stort sekretariat under ledning av Sir Maurice Hankey, tidigare sekreterare i Committee of Imperial Defence. Det bestod 1917 av trettiosex personer, men 1918 och 1922 hade det vuxit ut till respektive nittioåtta och hundratrettiosju. Det var organiserat på departement efter de olika slagen av ärenden och ansvarade även för föredragningslista och protokoll. En fråga kunde upptagas till behandling i krigskabinettet på begäran av någon medlem, av sekreteraren och i vissa fall också av en minister utanför kabinettet. De förda protokollen synas i regel hava varit besluts- och icke diskussionsprotokoll; de trycktes och utdelades till samtliga medlemmar, men voro — och äro fortfarande — givetvis fullkomligt hemliga.

Krigskabinettet sysslade icke blott med vad som direkt rörde krigföringen utan även med praktiskt taget alla andra grenar av regeringsverksamheten. Likväl kunde det ju icke avgöra varje detaljfråga, och följaktligen voro de utomstående ministrarna tämligen självständiga, även om det var en överdrift, då det i överhuset påstods att »eighteen Ministers have become virtually autocrats in their own Departments». Det var nämligen icke endast krigskabinettet som svarade för samarbetet inom ministären. Frukostarna i Downing Street nr 10 hos Lloyd George, där även ministrar utanför krigskabinettet deltog, voro säkert av stor betydelse, om också icke så stor som ibland antas; vidare funnos ett antal särskilda kommittéer, i regel med en ledamot av krigskabinettet som ordförande och andra

ministrar som bisittare, ehuru man icke vet vare sig huru ofta de sammanträdde eller vilket deras inflytande var. Enligt krigskabinetets rapport för år 1918 (Cmd 325) funnos vid årets slut fem fasta kommittéer, War Priorities, Eastern, Economic Defence and Development, Home Affairs och Demobilisation Committees. Av dessa var Home Affairs Committee den enda, som icke till ordförande hade en medlem av krigskabinetet. Demobilisation Committee bestod däremot endast av sådana.

Förbindelserna med parlamentet voro ganska lösa. Åtskilliga ministrar, t. ex. under två hela år Financial Secretary to the Treasury, sutto icke i någondera huset. Premiärministern visade sig icke i underhuset ens en gång i månaden, och krigskabinetets övriga ledamöter voro icke nämnvärt flitigare i sitt deltagande, med undantag för ledaren i underhuset, som samtidigt var finansminister och måste bära en nästan övermänsklig arbetsbörda. Premiärministern själv var riksstyrelsens obestridda chef, beklädd med en nästan diktatorisk myndighet; han utnämnde och avskedade ministrar, såvitt man kan se fullkomligt hänsynslöst och godtyckligt, och synes även under själva kriget ha varit framgångsrik då det gällde att få de stridiga elementen inom regeringen att samarbeta med minsta möjliga friktion. Härvid hade han god hjälp av sitt privata sekretariat, vanligen kallat regeringens »kindergarten», som synes ha varit formellt sidordnat med kabinettets sekretariat och i verkligheten anses ha utövat ett ännu större inflytande.

Föga mera är känt om krigskabinetets arbetssätt. Det troddes mycket allmänt att det nu inaugurerade systemet skulle bli bestående, och i trots av våldsamma angrepp i parlamentet fortsatte det långt efter fredsslutet. Det är av intresse att läsa Lord Curzon's ord i den redan citerade överhusdebatten den 19 juni 1918: »I do not think that we shall ever have a Cabinet of twenty-two or twenty-three Ministers again» — han var själv 1920 utrikesminister i ett kabinett med tjugo medlemmar — liksom också hans förutsägelser att närvaron av utomstående vid kabinettssammanträdena, föredragningslistorna och protokollsföringen, kabinettets sekretariat och dess kommittéer icke skulle kunna avskaffas. Med undantag av den första förutsägelsen synes han, såvitt man kan förstå av det obetydliga material som finnes tillgängligt, ha haft rätt; och det är omöjligt att betvivla att också det inre kabinettet betyder väsentligt mera i våra dagar än före kriget.<sup>1</sup>

Under åren till och med världskriget tycker man sig kunna skönja en allmän tendens till centralisering i det engelska författningslivet. Underhuset befäste sin överlägsenhet över medkammaren genom uttrycklig lagstiftning; kabinettet lyckades mer och mer begränsa underhusets självständighet; det inre kabinettet fick större och större

<sup>1</sup> Jfr om krigskabinetet, utom ovannämnda biografier och kabinettets egna rapporter för 1917 och 1918, ett flertal underhusdebatter om sekretariatet samt Sait-Barrows, a. a., sid. 31—47, där en del aktstycken publiceras, och A. Lefas, Le Cabinet de guerre anglais. Revue des sciences politiques 1925.

betydelse, till dess att krigsförhållandena gjorde det till hela regeringssystemets erkända medelpunkt; och även inom denna lilla församling visa namnen Balfour, Campbell-Bannerman, Asquith och Lloyd George på en ständig och väsentlig ökning av premiärministerns inflytande. Valrörelserna rörde sig om de främsta partiledarnas personer, och när Sir Sidney Low 1914 utgav andra upplagan av »The Governance of England», tydligen menad som en motsvarighet till Bagehot's »English Constitution», framställde han på allvar den frågan, om icke Englands premiärminister var på väg att bli lika överlägsen och i lika hög grad folkets personliga representant som Förenta Staternas president. Som ovan har anförts syntes krigserfarenheterna ge honom rätt häri.

Men efter kriget har reaktionen kommit. Den briljante men opålitlige och oberäknelige diktatorn Lloyd George följdes inom några få månader av den lugne och avsiktligt föga lysande premiärministern Baldwin, och detta visar bättre än något annat i vilken grad väljarnas uppfattning ändrats; kabinettets sekretariat, som var på väg att sätta förvaltningens spetsar ur funktion, skars ned från hundra-trettiosju personer 1922 till endast trettioåtta 1924, och »kindergården» avskaffades helt och hållet. Inskränkningarna i underhusets förhandlingsfrihet ha aldrig i praktiken återfått den betydelse de hade före kriget, och förändringen i partiernas ställning sådan den visat sig i förhandlingarna om den Macdonaldska regeringens kollagstiftning tyda på att underhusmajoriteten åter kan komma att göra sin vilja gällande i stället för att ovillkorligen lyda kabinettets direktiv. Någon ytterligare utveckling på de linjer, som antyddes under kriget och de tio åren före 1914, har icke ägt rum, och parlamentarismens framtid i England är lika oviss som någonsin.

*Gunnar Heckscher.*

---

**Befolknings-**I nära följd efter varandra har Statistiska centralbyrån rörelsen. under det senaste året utgivit tvenne redogörelser i Sveriges Officiella Statistik över *Befolkningsrörelsen*, den ena omfattande de tre åren 1921—1923 och den senare de två åren 1924—1925. Båda berättelserna innehålla särskilda tabeller och uppgifter för vart och ett av de ingående åren, men med gemensam textöversikt, på liknande sätt som berättelsen för åren 1918—1920 (se Översikter och Meddelanden, 1926, sid. 435 f.). I berättelsen för 1921—1923 har dock, för undvikande av ytterligare försening på grund av bristande arbetskrafter i centralbyrån, åtskilliga inskränkningar gjorts i förhållande till tidigare berättelser. Däremot har man i berättelsen för 1924—1925 återupptagit de uteslutna bearbetningsgrenarna och dessutom tillagt en del nyheter, såsom de vigda kvinnornas yrkesfördelning. För år 1925 har försöksvis genomförts en bearbetning av yrkesuppgifterna om mödrar till utom äktenskapet födda barn

och likaså av uppgifterna angående nedkomst utom hemorten. Den senare bearbetningen är av ett speciellt intresse med hänsyn till folkräkningarnas statistik över födelseorter.

**Undervisnings-**Från och med budgetåret 1923—1924 blev (se **Överstatistiken**, siktter och Meddelanden, 1924, sid. 79) statsanslaget för skolstatistikens tryckning indraget. Först 1928 års riksdag har ånyo anvisat anslag för ändamålet liksom även 1929 års riksdag. Efter ett mer än femårigt avbrott har alltså skolstatistikens publicering genom berättelser i Sveriges Officiella Statistik kunnat upptagas, nämligen sålunda, att en berättelse om *Folkskolorna och de Högre Folkskolorna redovisningsåret 1926—1927* samt en berättelse om *Det högre skolväsendet läsåret 1927—1928* av skolöverstyrelsen utgivits. Häri lämnas ock vissa, mer eller mindre detaljerade uppgifter för de mellanliggande år, för vilka publiceringen varit inställd.

**Valstatistiken.** Berättelsen över *Riksdagsmannavalen, åren 1925—1928* innehåller en i förhållande till föregående berättelser betydligt utvidgad och mycket upplysande textredogörelse. En utförlig översikt lämnas över förstakammarvalen åren 1921—1928. Enligt den 1921 definitivt genomförda författningsrevisionen är ju mandattiden till första kammaren 8 år och valkretsarna äro indelade i 8 grupper, av vilka en väljes varje år. Åttaårsperioden är sålunda numera den naturliga redogörelseperioden för förstakammarvalen. Rörande andrakammarvalen redogöres för de nya röstsammansräkningarna under tiden från 1924 års andrakammarval till början av 1929 års riksdag samt för 1928 års allmänna val. Beträffande sistnämnda val redogöres utförligt för de valtekniska förhållandena, rösträtten, valdeltagandet, partiernas samverkan samt partifördelningen och andra kammarens sammansättning vid 1929 års riksdag. Liksom tidigare indelas de i röstlängden upptagna i tre socialklasser motsvarande det som i dagligt tal kallas överklass, medelklass och arbetarklass. I tabellerna redovisas dessa endast valkretsvis, men för varje kommun och valdistrikt meddelas för två av grupperna den procent, som deltagit i valet.

**Jordbruks-**Som bekant har vår jordbruksstatistik tidigare i det **räkningen.** väsentliga grundat sig på s. k. lokalundersökningar, utförda genom hushållningssällskapens förmedling. Under åren 1913—1920 genomfördes dessa lokalundersökningar programenligt, d. v. s. så att en åttendedel av varje hushållningssällskaps område varje år undersöktes. På grund väl framför allt av kristidens oroliga förhållanden gav detta system icke någon enhetlig bild av jordbruket under ifrågavarande tid och med anledning av samma kristids behov av särskild upplysning beträffande modernäringen anordnades vid sidan av den ordinarie jordbruksstatistiken s. k. areal- och husdjursinventeringar. Man fann sig härav föranlåten, om med

rätt eller orätt må vara osagt, att från och med 1921 inställa lokalundersökningarna. Ett system med intermittenta jordbruksräkningar ansågs lämpligare, och tanken var att ett dylikt system skulle kunna anknytas till de vanligen vart femte år återkommande allmänna fastighetstaxeringarna.

För detta ändamål avsatte riksdagen under åren 1921 och 1922 sammanlagt 140,000 kronor.

Vid 1922 års fastighetstaxering blev emellertid intet av, men år 1925 anbefalldes Kungl. Maj:ts Statistiska centralbyrån och Lantbruksstyrelsen att gemensamt verkställa utredning rörande jordbruksstatistikens ordnande samt att efter hushållningssällskapens hörande inkomma med de förslag, vartill denna utredning kunde giva anledning. Ett preliminärt förslag till omorganisation av jordbruksstatistiken utarbetades även av nämnda ämbetsverk, vilka, sedan hushållningssällskapen däröver yttrat sig, mot slutet av år 1925 gjorde framställning i ämnet.

Denna framställning upptog tvenne alternativa förslag till insamling av de för jordbruksstatistiken grundläggande uppgifterna. Båda förslagen gingo ut på att s. k. jordbruksräkningar borde anordnas vart femte år, men skilde sig från varandra i avseende på sättet för uppgifternas insamlande. Å ena sidan tänkte man sig att jordbruksräkningens lokala genomförande skulle omhändervävas av hushållningssällskapens avdelningar för socknar eller motsvarande områden, medan det andra alternativet utgick från materialet skulle insamlas vid de allmänna fastighetstaxeringarna.

Sedan diverse ämbetsverk och beredningar avgivit utlåtanden och Statistiska centralbyrån därefter avgivit slutligt förslag beslöt 1927 års riksdag efter Kungl. Maj:ts proposition anordnande av en allmän jordbruksräkning år 1927 i anslutning till 1928 års allmänna fastighetstaxering. Räkningen skulle genomföras på följande sätt:

Till ledning vid nämnda taxering skulle för varje fastighet avgivas fastighetsdeklaration med uppgift bl. a. angående fastighetens areal av olika ägoslag, åkerjordens dränering och kreatursbesättningen. Därutöver föreskrevs att för jordbruksräkningens behov uppgifter skulle meddelas å fastighetsdeklarationerna även angående den odlade jordens användning, gödselvärdet samt antalet fruktträd.

Fastighetsdeklarationerna skulle enligt bestämmelserna i taxeringsförordningen avlämnas senast den 15 september 1927 och sedermera granskas av taxeringsmyndigheterna. Sedan detta granskningsarbete verkställdes skulle fastighetsdeklarationerna insändas till Statistiska centralbyrån senast den 15 juli 1928 för den statistiska bearbetningen. Särskilda organ utsågos för komplettering och granskning av de speciellt för jordbruksräkningen avsedda uppgifterna. På landsbygden påvilade detta arbete i första hand hushållningssällskapen, vilka därvid i regel anlätade sina sockenavdelningar, men i några fall även vandringsrättarna. Efter särskild överenskommelse ha beredningsnämnderna i några fall av sällskapen an-

litats för att ombesörja även det för jordbruksräkningen erforderliga arbetet. Såsom lokala organ för jordbruksräkningen hava i städerna fungerat vederbörande magistrat eller stadsstyrelse och i Stockholm överståthållarämbetet.

De lokala organen hade att först och främst biträda de uppgiftsskyldiga med råd och anvisningar vid deklarationens upprättande. Vidare hade de att granska de för jordbruksfastigheten avgivna deklarationerna samt införskaffa kompletterande uppgifter. Där erforderliga uppgifter icke frivilligt erhöles kunde länsstyrelserna förelägga den försumlige att vid vite fullgöra sin skyldighet.

I en särskild berättelse i Sveriges Officiella Statistik: *Jordbruksräkningen 1927* redogör nu Statistiska centralbyrån för denna undersökning. Efter omnämmande av några åtgärder till komplettering av materialet samt några kritiska synpunkter på materialet övergår berättelsen till en redogörelse indelad i följande kapitel: Areal av olika ägoslag; Brukningsdelarnas antal och areal inom olika storleksgrupper; Utarrenderade brukningsdelar; Åkerjordens användning i skilda delar av landet, vid olika stora brukningsdelar samt i jämförelse med tidigare år; Husdjuren, antalet djur år 1927 i jämförelse med föregående räkningar, redogörelse för varje djurslag efter ålder, kön och geografisk fördelning, antalet husdjur vid olika stora brukningsdelar samt antalet djurägare; Antalet fruktträd; Antalet Nyodlingar; Täckdikningen; Gödselvården. Till textavdelningen har fogats 12 tabeller om sammanlagt nära 300 sidor med ingående uppgifter kommunvis, häradsvi samt länsvis med uppdelning å naturliga jordbruksområden.

S. D. W.



## LITTERATURGRANSKNINGAR.

*Les constitutions modernes. Traductions accompagnées de notices historiques et de notes explicatives par F. R. DARESTE et P. DARESTE. Quatrième édition entièrement refondue par JOSEPH DELPECH et JULIEN LAFERRIÈRE. Préface de M. ERNEST CHAVEGRIN. Europe, I: Albanie à Grèce; II: Hongrie à Yougoslavie. XXXVII + 670 + 912 sid. Paris 1928—1929.*

*Les constitutions de l'Europe nouvelle par B. MIRKINE-GUETZEVITCH. Avec dix-huit textes constitutionnels traduits et revus par CH. EISENMANN. 413 sid. Paris 1928.*

Bland de författningseditioner av större omfång, avseende att upptaga i översättning en samling av olika staters konstitutioner, som under sista halvsekleet utkommit, torde Dareste's gamla välkända arbete genom sin generella syftning, sin användbarhet och den möda som tid efter annan nedlagts på dess modernisering i form av nya upplagor, intaga förstarumsplatsen.<sup>1</sup> Första upplagan av arbetet utkom 1883, en andra 1891 och en tredje 1910. De två delar av fjärde upplagan, vilka nu föreligga färdiga, innefatta samtliga europeiska författningar. Ytterligare två delar äro under utgivning, vilka skola innehålla alla utomeuropeiska staters konstitutioner. När verket avslutats, torde det ifråga om fullständighet och omfattning överträffa alla tidigare av liknande slag. Det följande åsyftar icke någon närmare granskning av de nu utkomna delarna, endast en presentation av deras allmänna plan och läggning.

Det kan då konstateras, att planen i det stora hela är densamma som tidigare blivit följd. Skillnaden mellan denna upplaga och den föregående är framför allt att söka i den nyas högst väsentligt ökade omfattning. Orsaken härtill är givetvis först och främst det förhållandet, att antalet europeiska stater icke obetydligt ökats genom världskrigets omvälvningar. Bortse vi från delstaterna, upp-

<sup>1</sup> De hos oss utom Dareste mest kända och använda editionerna av detta slag torde vara Sveistrup, Bestaaende Forfatningslove (1880—86), Posener, Die Staatsverfassung des Erdballs (1909) samt Dodd, Modern constitutions (1909). En tämligen komplett uppräknig av dylika verk alltifrån 1700-talets slut till våra dagar återfinnes i den generella bibliografi, som inleder den nya upplagan av Dareste. Man saknar dock här det svenska, av Reuterskiöld och Rinander utgivna arbetet, Främmande grundlagar.

tar 1910 års upplaga 27 stater i Europa, under det den nu utkomna upptar 34. Därtill kommer, att alla dessa 34 staters författningar fullständigt eller så gott som fullständigt återgivits, under det att den äldre upplagan ifråga om sex statsförfattningar (Andorra, Bulgarien, Liechtenstein, Monaco, Montenegro och San Marino) nöjde sig med några korta notiser. En betydande skillnad ligger också i behandlingen av de tyska och schweiziska delstatsförfattningarna. Av de 25 tyska författningarna 1910 meddelade den äldre upplagan sex i det närmaste fullständigt, de övriga endast genom referat på en eller ett par sidor, och på samma sätt förfor den med Schweiz, av vars 25 kantonsförfattningar tre avtrycktes i sin helhet och de övriga refererades. Den nya upplagan upptar alla delstatsförfattningar antingen fullständigt eller i form av utförliga utdrag och resuméer. Skillnaden framgår därav, att sammanlagda sidoantalet för Tyskland och Schweiz i den äldre upplagan uppgår till omkr. 340, men i den nya med dess betydligt större sidoförmått till 500, trots att antalet tyska författningar nedgått från 25 till 17. De nio österrikiska landsförfattningarna äro däremot endast föremål för omnämmande. Vid sidan av de självständiga staternas konstitutioner medtages det till Litauen hörande, mer eller mindre autonoma Memellands författning. Man kunde då möjligen vänta, att även lagen om Ålands självstyrelse 1920 samt garantilagen 1922 medtagits. Så är emellertid icke fallet, och egendomligt nog finnes icke ett ord om Ålands särställning ens i den författningshistoriska inledningen till avdelningen om Finland.

Vad arbetets mera detaljerade planläggning beträffar, så behandlas varje stat efter följande schema: först en resumé av författningsutvecklingen (*notice historique*), därefter bibliografiska uppgifter och slutligen gällande författningstext eller texter i översättning med förklarande noter. Det ligger i sakens natur, att historikerna, vilka sträcka sig från äldsta till närvarande tid, måste vara högst summariska, och deras värde är ganska växlande. Åtskilliga lämna dock i sin koncentration en god överblick av utvecklingsförloppet, vilket kanske framför allt gäller ifråga om de nyaste staterna. Utgivarna ha tydligen bemödat sig att både beträffande historik och texter göra verket fullt up to date, och det är sällan man påträffar några försummelser i detta avseende. Det kan sålunda icke läggas dem till last, att monarkiens införande i Albanien (1 sept. 1928) icke finnes omnämnt, då denna stat ingår som en av de första i den 1928 tryckta första delen. Däremot väcker det någon förvåning, att varje redogörelse saknas för omvälvningen i Litauen 1926 och tillkomsten av den här år 1928 utfärdade diktaturförfattningen. Denna har emellertid följts vid själva textutgivningen. Ifråga om de övriga diktaturländerna meddelas icke blott de nya italienska och spanska författningsslagarna till och med år 1928. Att man sökt få med allt som varit möjligt ända till tryckläggningen framgår därav, att även de jugoslaviska diktaturproklamationerna och lagarna från

jan. 1929 avtryckts samt att det polska författningsförslaget av den 6 febr. s. å. i korthet omnämnts.

Bibliografierna åsyfta naturligtvis ingen som helst fullständighet. För sitt begränsade ändamål äro de dock i allmänhet väl avpassade, ofta för övrigt anmärkningsvärt fylliga. Visserligen har ett och annat land, exempelvis Estland, blivit väl styvmoderligt behandlat, och det erbjuder ingen svårighet att peka på arbeten, som även i bibliografier av detta slag ovillkorligen bort vara med. Vad som meddelas ger emellertid i det stora hela en nyttig handledning för studier i vederbörande länders statskick. Dessutom förekomma, jämte de allmänna bibliografiska uppgifterna, åtminstone för vissa länder i noterna till texten ganska rikhaltiga litteraturanvisningar i specialfrågor.

Vid återgivandet av författningstexterna ha utgivarna i en hel del fall betjänat sig av officiella eller halvofficiella översättningar, i en del fall ha specialister anlåtats, stundom även för kommentaren, och någon gång har man varit tvungen att nöja sig med översättningar i andra hand, såsom ifråga om Albanians författning, vilken överflyttats från tyskan. Under sådana förhållanden ha svårigen några enhetliga utgivningsprinciper kunnat upprätthållas. Såsom i de tidigare upplagorna ha även nu endast de egentliga författningstexterna medtagits. I de förklarande noterna, vilka icke avse texttolkning utan ha till ändamål att lämna kompletterande uppgifter av olika slag, meddelas emellertid talrika hänvisningar till lagar och stadgar av konstitutionellt innehåll, såsom vallagar, parlamentariska arbetsordningar m. m., icke sällan i form av längre eller kortare utdrag. På detta sätt får man ifråga om vissa länder en ganska god kunskap om författningens källor. Rörande andra är denna kommentar tämligen knapphändig, och ibland saknas den till stor skada totalt, såsom beträffande Finlands författning.

Det är med särskilt intresse man tar del av den avdelning, som handlar om Sverige. Med tillfredsställelse finner man då, att utgivarna vid iordningställandet av författningstexterna — regeringsform och riksdagsordning — haft bistånd av professor Nils Herlitz, med vars hjälp även den i det hela representativa bibliografien kommit till stånd. I denna senare saknar man dock bland författningshistoriska verk Lagerroths arbete om frihetstiden, och det måtte bero på något misstag, att Karl Staaffs bok, *Det demokratiska statskicket*, som ju icke berör Sverige, här upptagits. För författningshistoriken har, vad tiden före 1910 angår, den gamla upplagens framställning oförändrad bibehållits. Här skulle dock en genomgående omarbetning, såsom skett ifråga om vissa andra äldre stater, varit synnerligen välmotiverad. Sådan historiken nu föreligger, är den behäftad med flera felaktigheter och måste i det hela betecknas som otillfredsställande.

Den tid av inemot 20 år med dess omvälvande händelser, som förgått mellan de båda senaste upplagorna, inbjuder osökt till jämförelser mellan författningsförhållandena 1910 och i närvarande

stund. En yttre måttstock på de förändringar, som ägt rum, finner man redan genom en sammanställning av antalet monarkier och republiker vid de nämnda tidpunkterna. Av 27 stater 1910 voro 23 monarkier och endast 4 — Frankrike, Schweiz, San Marino och Andorra — republiker. Av 34 stater för närvarande äro 18 monarkier och 16 republiker. Hur genomgripande förändringarna i verkligheten varit framgår emellertid först, om man ser på den allmänna omgestaltningen av författningarnas inre struktur. Över denna inre omgestaltning lämnas i förordet, skrivet av E. Chavegrin, en sammanfattande överblick, som ur flera synpunkter är läsvärd. Författaren framhåller den genomgripande demokratiseringen av folkrepresentationerna, de därav föranledda ändringarna i deras organisation samt folkomröstningstankens framträngande. Han påpekar vidare nya drag i den dömande maktens ställning och en del andra för de moderna statsskickens karakteristiska egendomligheter. Främst uppehåller han sig dock vid frågan om förhållandet mellan regering och parlament och utgår därvid från en i fransk doktrin gängse indelning av de på parlamentets preponderans vilande författningarna i två typer, kallade »le régime conventionnel» och »le régime parlementaire». Såsom jag förut haft anledning att i denna tidskrift påpeka (årg. 1928, s. 500 f.), ställer det sig dock svårt, för att inte säga omöjligt, att i verkligheten upprätthålla en väsensskillnad mellan konventssystem och parlamentariskt system, såsom den enligt fransk konstruktion uppfattas. Författaren är icke omedveten om dessa svårigheter, och den exemplifiering han ger av de båda typerna synes mig till fullo bekräfta det imaginära i den uppställda indelningen. Över huvud behandlas i förordet den allmänna demokratiseringen under och efter världskriget samt därmed sammanhängande problem. Däremot beröres icke, såsom man dock kunde väntat, den efterföljande reaktionen, sådan den tagit sig uttryck i upprättandet av diktaturregementen i åtskilliga både äldre och nyare stater.

Det är med största tillfredsställelse man hälsar publiceringen av Dareste's gamla verk i ny, utvidgad upplaga. Om vissa svagheter och ojämnheter vidlåda det, så sammanhänga de hart när oskiljaktigt med ett arbete av detta slag. Det har varit nödvändigt, för att inom rimlig tid bringa det till fullbordan, att anlita arbetshjälp från olika håll. Det raska utgivandet 1928—29 av de två digra delarna europeiska konstitutioner visar — vilket måhända även i Sverige kan vara förtjänt att observeras — vad god organisation och planmässig ledning i ett fall som detta förmå att uträtta. Det har därigenom blivit möjligt att låta verket motsvara ett av sina väsentliga syften: att ge ett verkligt tvärsnitt av författningsförhållandena vid en viss, given tidpunkt. Värdet av detta verk behöver ej särskilt betonas. För den bildningssökande, som vill orientera sig i det moderna statslivet, för den akademiska undervisningen, för allt komparativt statsvetenskapligt studium är det snart sagt oundgängligt.

Det andra av de ovan anförda översättningsarbetena, utgivet ungefär samtidigt med Dareste av den i Paris verkande ryske professorn Mirkine-Guetzevitch, har ett mera begränsat syfte. Det upp- tar endast konstitutioner i de nya staterna jämte några i de äldre, som undergått väsentliga förändringar. Några inledande historiker eller förklarande kommentarer meddelas ej, och bibliografierna äro högst knapphändiga. Arbetet kan numera synas tämligen överflödigt, sedan de två första delarna av Dareste utkommit, vari ingå alla de av Mirkine-Guetzevitch publicerade texterna, med undantag av Turkiets konstitution, som hos Dareste sparats till en senare del. Det kan dock vara av nytta för den, som önskar tillgång till en mera lätthanterlig volym, speciellt inriktad på de konstitutionella nybildningarna i Europa.

Anledningen till att arbetet här omnämnes är emellertid ej så mycket själva den textedition det innehåller, som den inledande, av utgivaren författade »essai synthétique», vilken föregår författningstexterna. Den är instruktiv och ger genom sin systematiskt sammanfattande karaktär skäl för namnet. Såsom ledande synpunkt framhäver författaren den »rationalisering av makten», den tendens att i detalj och efter rationella grunder reglera statslivet, som han finner utmärkande för den nya författningsrörelsen. Denna tendens sammanhänger visserligen över huvud med den demokratiska rättsstatens idé, men den har aldrig så metodiskt grundligt genomförts som i samtidens konstitutionella rätt. Rättsvetenskapen har starkare än någonsin satt sin prägel på författningskonstruktionen, och som exempel härpå nämnas Hugo Preuss' och Hans Kelsens kända insatser vid tillkomsten av resp. Tysklands och Österrikes författningar. På ett intressant sätt utför författaren hur rationaliseringstendensen i olika avseenden fått uttryck, exempelvis i försöken att lagfästa det parlamentariska styrelsesättet och den ytterst ingående regleringen i flera konstitutioner av de medborgerliga grundrättigheterna. Framställningen är på ett välgörande sätt fri från doktrinarism och innehåller åtskilliga träffande anmärkningar. Den kan i all sin korthet rekommenderas som en givande komparativ introduktion till ett studium av den allra nyaste konstitutionalismen.

A. B—z.

---

*Die Grossmächte vor und nach dem Weltkriege; zweiundzwanzigste Auflage der Grossmächte Rudolf Kjelléns — — —, herausgegeben von DR KARL HAUSHOFER. Verlag Teubner, Leipzig 1930. 348 sid.*

Sedan Rudolf Kjellén 1905 utgivit sitt berömda verk »Stormakterna» och detta 1911—13 omarbetats och framlagts i en ny upplaga, omfattande fyra delar, publicerade han, som bekant, ett sammandrag av det större arbetet. Detta koncentrat betitlades Samtidens

stormakter och ingick som n:o 1 i författarens serie Politiska handböcker, vilken han grundade »till allmänhetens upplysning i politik och statsvetenskap». Den sålunda utarbetade första politiska handboken var tryckfärdig på sommaren 1914 och behandlade förkrigstidens stormaktssystem, men den hade ej hunnit lämna tryckpressen, innan det av författaren med fruktan väntade världskriget bröt ut. Den försågs därför med ett par sidors »efterskrift», i vilken de sista händelserna hopsummerades under hänvisning till den föregående framställningen.

Denna handbok utkom också i Tyskland, där redan det större arbetet genom översättning var känt. Under åren 1914—1918 upplevde sedan »Die Grossmächte der Gegenwart» nitton upplagor. Då kriget avslutats, fanns det givetvis stora skäl till en revision av framställningen, och Kjellén omarbetade också sin handbok och utgav den 1920 under titeln »Stormakterna och Världskrisen». Ungefär samtidigt utsläpptes denna omarbetning även på tyska, på vilket språk en ny upplaga snart blev erforderlig. Kjelléns arbete hade alltså sammanlagt uppnått 21 tyska upplagor, ett faktum som tydligt vittnar om den uppskattning det rönt i vårt södra grannland.

Men Kjellén vann ej endast läsare i Tyskland utan också lärjungar eller åtminstone efterföljare beträffande sina geopolitiska undersökningar. Därom vittnar bl. a. den sedan år 1924 utkommande Zeitschrift für Geopolitik, bland vars andliga fäder Kjellén utan tvivel hör räknas. (Själva termen geopolitik är ju för övrigt införd av Kjellén.) En av initiativtagarna till och alltfört utgivarna av denna tidskrift är generalmajoren och honorarieprofessorn i geografi vid Münchens universitet d:r Karl Haushofer. Denne utgav redan 1913 en stormaktsmonografi, betitlad Dai Nihon (Japan). Om Haushofer redan då var förtrogen med Kjelléns författarskap, känner jag ej, säkert är dock att i denna hans bok mycket påminner om Kjelléns grepp på liknande ämnen och om hans problemställning. Senare har i varje fall Haushofer visat sig höra till Kjelléns verksamaste och talangfullaste beundrare i Tyskland.

Han har nu med stöd av tre andra tyskspråkiga universitetsprofessorer givit ut en ny, reviderad och aktualiserad upplaga, den tjugandra alltså!, av boken om stormakterna. Denna har så gott som fullständigt samma uppställning som Kjelléns egna sista svenska och tyska editioner. Den börjar alltså med en avdelning, »das alte Grossmachtsystem», där förkrigstidens Tyskland, Österrike-Ungern, Italien, Frankrike, England, Ryssland, Förenta staterna och Japan examineras med avseende på deras dåvarande »geopolitiska», »etnopolitiska», »ekopolitiska», »sociopolitiska» och »kratopolitiska» förutsättningar och förhållanden. Därpå följer en avdelning, »der Weltkrieg», vari dettas politiska förutsättningar och slutliga avveckling samt fredsslutet skildras. Den tredje avdelningen kallas »das neue Grossmachtsystem» och innefattar en redogörelse för de ovannämnda staternas eller deras successorers nuvarande förhållanden och politiska läge. Här har dock en nionde och en tionde,

om också något tvivelaktig, »stormakt» tillagts, nämligen Sydost-Asien eller Kina och det Latinska Amerika. Till sist finnes en liten översiktlig avdelning betitlad »das Wesen der Grossmacht. Der Völkerbund. Rückblick und Ausblick.» Boken avslutas med en innehållsrik och till synes värdefull litteraturförteckning samt ett geografiskt-statistiskt bihang.

Vid en jämförelse mellan 1920 års ovannämnda svenska upplaga och föreliggande nya edition visar det sig, att den första stora avdelningen i den sistnämnda så gott som helt och hållet är en trogen översättning från den förstnämnda. Vissa avvikelser från originalet förefinnas dock här. De partier, som undergått den största retuscheringen, äro framställningarna om Förenta staterna och Österrike-Ungern. Så har t. ex. historiken om denna förstnämnda makts uppkomst gjorts utförligare (sid. 122 f.) och karakteristiken av U. S. A:s befolkning (s. 130 f.) blivit avsevärt fylligare, vilket allt utan tvivel kan betraktas som vinst. Detsamma gäller redogörelserna för den amerikanska stormaktens naturtillgångar och näringsliv (sid. 133 f.).

Beträffande Österrike-Ungern göres delvis en annan synpunkt gällande i den nya tyska upplagan än i Kjelléns egen framställning. Denne förklarade nämligen, att dubbelmonarkien på grund av sin bristande nationella enhetlighet framstod som »en ren anakronism i en tid, som upptäckt personlighetsprincipen även för staters räkning» (sid. 11 i svenska uppl.). Den tyske bearbetaren däremot framhåller, att det fanns andra principer, som verkade sammanhållande, och att Österrike-Ungern bl. a. utgjorde »eine ideale Wirtschaftsgemeinschaft» och omfattade ett samfärdselområde, som hade en naturlig medelpunkt i Wien (sid. 33), d. v. s. han synes vilja framhålla, att den Habsburgska monarkien ej var en onaturlig bildning utan i stället »geopolitiskt» och »ekopolitiskt» fullt motiverad. I enlighet med denna olika värdering falla givetvis omödena om vissa företeelser inom Donau-länderna något olika t. ex. bearbetningens påpekande av Österrike-Ungerns försummelser att i tid införa federalismen och att hejda magjariseringspolitiken (sid. 39 o. 36). Även har befolkningsförhållandena inom dubbelmonarkien redovisats något utförligare i den nya upplagan (sid. 31, 37).

Men trots dessa avvikelser är — som nämnts — hela denna avdelning i 1930 års edition i stort sett en trogen reproduktion av 1920 års svenska text. Det händer dock ibland, att tyckheten kommit till uttryck vid översättningen på en eller annan punkt, så att Kjelléns framställning fått en för den tyska läsekretsen lämplig avfilning. I svenska texten står t. ex.: ... »vid Memel, som är litauernas flod, liksom Weichsel är polackernas ...» (sid. 52); motsvarande ställe på tyska lyder: ... »um die Memel ... , die von den Litauen als ihr Fluss beansprucht wird wie die Weichsel von den Polen ...» (sid. 12); eller: »Frankrikes revanchelängtan i Elsass ... var det ömtåligaste arvet [för den tyska utrikespolitiken] ...

så mycket mera som den [= revanchelängtan] motsvarades av befolkningens på platsen längtan tillbaka till den förra ordningen. Misstämningen på båda hållen minskades icke genom den tyska nationalismen i skolundervisningen.» (sid. 51); detta återgives på följande sätt: »Frankreichs Sehnsucht nach Wiedergutmachung im Elsass ... war das peinlichste Erbe der Vergangenheit ... um so mehr als die Sehnsucht der örtlichen Bevölkerung auf Autonomie gerichtet war. Die Misstimmung auf beiden Seiten wurde vermindert durch den Nationalismus beider im Schulunterricht» (sid. 11). Flera exempel skulle kunna anföras, men det nämnda må vara tillräckligt för att visa — inte den bristande opartiskheten hos den tyske utgivaren — utan att han inte är mer än människa han heller. Tvärt om torde man beträffande hans objektivitet kunna vitsorda, att han i allmänhet helt följt Kjelléns intentioner; någon gång har han dock satt in en reserverande förklaring, som då han vid återgivandet av Kjelléns karakteristik av Centrum och den tyska katolicismen inskjuter, att detta var den protestantiske svenskens uppfattning (sid. 16), men för övrigt återger denna fullt korrekt.

Det berättigade i detta sista omdöme bestyrkes vid jämförelse mellan den ursprungliga Kjellénska och den nu föreliggande editionens andra huvudavdelning om världskriget. Här är den senare en trogen översättning av den förra. Låt vara att Kjelléns framställning ej innehåller något för en tysk läsare stötande, så hade dock för en mindre samvetsgrann utgivare rikliga tillfällen erbjudit sig att just på detta ömtåliga område företaga retuscheringar i nationalistisk riktning. Så har dock ej skett, så vitt recensenten kunnat finna.

Inom den tredje avdelningen, det nya stormaktssystemet, har däremot med naturnödvändighet skillnaderna mellan 1930 års upplaga och Kjelléns egen sista måst bli större. Vissa partier äro här omarbetade och hela framställningen är förd fram till nutida förhållanden. Helt nyskrivna partier finnas ock, som nämnts, t. ex. kapitlet om Latin-Amerika. Det är också tilläggen och förändringarna inom denna avdelning, som huvudsakligen äro anledning till, att den nya upplagan innefattar c:a 100 sidor mer än den föregående. Så mycket som möjligt har dock bevarats också här av Kjelléns egen redaktion, och vissa delar äro ordagranna översättningar. Minsta ingreppet tycks inom denna avdelning ha skett mot Kjelléns skildring av det nya Tyskland, som är så gott som orörd. Men även där omfattande omarbetningar av ena eller andra anledningar måst ske, har så vitt möjligt Kjelléns egna omdömen, t. ex. hans höga betyg åt krigstidens Frankrike (sid. 222), fått stå orörda. Att däremot självständiga omdömen fällas av utgivarna i frågor, som ej voro kända eller aktuella, då Kjellén skrev, är naturligt. Så t. ex. beröras och bedömas vid framställningen av det nya Italien fascismen och den italienska minoritetspolitiken (sid. 219, 220). Och åt det Brittiska imperiet ägnas en vida grundligare examination i den



nyaste upplagan, och denna resulterar i vida dystrare framtidsutsikter än dem Kjellén trodde sig kunna skönja (sid. 236 f.).

Det helt och hållet nya inom denna avdelning är, som sagt, kapitlet om Latin-Amerika. På ett sätt är det med tillfredsställelse man hälsar detta tillägg, ty med den ökade betydelse denna del av världen fått och tydligen alltfört kommer att få, är det givetvis ej ur vägen, att den tages med i en dylik framställning. Men å andra sidan är det icke i överensstämmelse med Kjelléns grundsyn att upptaga denna av inbördes heterogena och ofta stridande stater uppfyllda världsdel som en »stormakt», ty enligt Kjellén är »stormakten» en »organism» med vissa alldeles bestämda kännetecken och det är dessa stormakts-organismer med deras stora samlade resurser av olika slag och deras vilja till makt, vilka bestämmande influera på samtidens storpolitik och vilka han därför önskade studera. »Stormakten», säger Kjellén (i 1920 års svenska upplaga sid 214), »är icke ett matematiskt utan ett dynamiskt, icke ett etniskt eller kulturellt utan ett fysiologiskt begrepp.» Det förefaller mig, som om Latin-Amerika är det rakt motsatta. Anser man sig böra taga med detta statskonglomerat i en framställning av »stormakterna», så har man tydligen avlägsnat sig från den grundsyn, som utgjorde utgångspunkten för Kjellén vid hans försök att analysera och vetenskapligt förklara »samtidens storpolitik». Det skall dock genast erkännas, att utgivaren i början av kapitlet om Latin-Amerika erkänner, att behandlingen av detta »sprengt *etwas* [kurs. av recensenten] den Rahmen, der dem Ganzen gezogen ist» (sid. 278), men man kan fråga sig, om han verkligen insett, att detta avsteg ej endast är av formell utan även av för själva systemet principiell art.

Men har man nu gjort detta principiella avsteg, så kan det frågas, varför detta skett endast till förmån för Latin-Amerika. Skulle man inte med samma rätt kunna sammanställa en skandinavisk-baltisk maktgrupp (Sverige, Norge, Danmark, Finland?; Estland, Lettland, Litauen? och möjligen Nederländerna<sup>1</sup>) med kanske lika avsevärda sammanhållande moment som den latin-amerikanska gruppen och med måhända lika stor ekonomisk, kulturell, social och politisk betydelse för Väst- och Mellan-Europa som Latin-Amerika?

Den sista avdelningen, om stormaktens väsen, Folkförbundet etc., kvarstår också till stor del orörd från Kjelléns egen sista upplaga. Man kan här nästan ifrågasätta, om ej hans framställning av och syn på Folkförbundet, sådant han 1920 uppfattade det vid dess begynnelse, hade bort ersättas av ett nyskrivet parti eller åtminstone retuscheras. Nu har den fått stå orörd men försetts med en fortsättning, i vilken de aktuella förhållandena inom Folkförbundet redovisats. I förbigående må här ett sakfel anmärkas. Det uppges nämligen (sid. 321), att Turkiet anslutit sig till Folkförbundet, vilket dock, som bekant, ej är fallet.

<sup>1</sup> Nederländernas politiska orientering mot Skandinavien framträder ju mycket tydligt i det intima samarbete, som etablerats mellan dessa länders delegationer i Genève.

Den nya upplagan innehåller ett 80-tal kartor och skisser i texten, vilka i allmänhet äro mycket instruktiva och förhöja bokens värde. Dock skulle det kunna anmärkas, att vissa kartor äro mindre tydliga antingen på grund av för liten skala, så t. ex. kartan på sid. 153 (»Machtlinjen im Pazifischen Ozean») eller på grund av för knapphändig förklarande text såsom å sid. 263 (»Einfluss des Dollars in Amerika», man får ej klart för sig, vad de svarta figurerna representera; är det absoluta eller relativa tal, som ligga till grund för schematiseringen?). På en folkkarta sid. 108 har den svenska stammen i Finland helt försvunnit och på en politisk karta sid. 256 har Brittiska Honduras blivit införlivat med Mexico. Dessa anmärkningar och ett par liknande, som skulle kunna framställas, äro dock oväsentligheter; i det stora hela måste man uttrycka sin stora tillfredsställelse med illustrationsmaterialet, ej minst gäller detta om de många goda folk- och produktionskartor, som ingå i arbetet. Den redan omnämnda utförliga litteraturförteckningen och det statistiska bihanget förhöja ytterligare arbetets värde som uppslagsbok.

Men det är dock ej huvudsakligen i denna sistnämnda egenskap man med största tillfredsställelse hälsar denna nya upplaga av Kjelléns med rätta berömda arbete, utan det är som moderniserad och på nytt användbar instruktiv läsning för alla, som önska sig en världspolitisk orientering. Den pietet mot Kjelléns minne, som de tyska utgivarna vid utarbetandet av denna nya upplaga visat, är från svensk sida värd ett tacksamt erkännande.

*Gunnar Hesselén.*

*The Aims and Organisation of the League of Nations; published by the Secretariat of the League of Nations. Genève 1929. 90 sid.*

Även om litteraturen om Folkförbundet, både den med politisk och den med vetenskaplig syftning, börjar att växa ut till rätt aktningvärda dimensioner, så råder det dock alltfört brist på populärt hållna, sakliga översikter av måttligt omfång, i vilka läsaren kan få en vederhäftig orientering i Folkförbundets organisation och verksamhet.

På svenskt språk finnas — så vitt undertecknad har sig bekant — endast två dylika framställningar, varjämte ytterligare en är under förberedande.<sup>1</sup> De två redan existerande äro Anna Bugge Wicksells verdandi-skrift »Nationernas Förbund» I och II (sammanlagt c:a 160 sidor) och Helge Granfelt »Nationernas förbund» (147 sidor). Båda äro dock nu i vissa avseenden föråldrade, de äro utgivna

<sup>1</sup> Det nyutkomna arbetet av Sune Holm: »Nationernas förbund i dess ställning till folkrättssystemet», har ett begränsat, rent vetenskapligt syfte.

1925, och den förstnämnda är delvis mer välvilligt än sakligt hållen. På danska finnas också ett par brukbara arbeten av Arnskov (1925) och Schou (1926) och på norska har Fr. Castberg (1925) skrivit en liknande kort översikt, men även dessa äro tydligen ej fullt moderna.

Informationssektionen inom Folkförbundets sekretariat utger, som bekant, populärt hållna broschyrer eller småskrifter, s. k. pamphlets, över olika sidor av förbundets organisation och verksamhet. Dessa, som vid behov revideras i nya upplagor och som publiceras både på engelska och på franska (vissa pamphlets utgivas även på tyska och på andra språk), äro i regel välredigerade men behandla var och en sin speciella detalj och de flesta äro allt för kortfattade och schematiska för att skänka en mera levande, samlad bild av hela förbundets byggnad och verksamhet.

Både rådet och församlingen ha givetvis ägnat stor uppmärksamhet åt frågan om spridande av kunskaper om Folkförbundet. Rådet tillsatte 1926 en kommitté av experter i detta syfte, och denna föreslog, att en särskild handbok angående Folkförbundet och Internationella arbetsbyrån skulle utges till ungdomslärarnas gagn och hjälp. Så skedde ock, i det att Förbundets generalsekretärer fick i uppdrag att med hjälp av sakkunniga utarbета en dylik. Resultatet är det ovan i rubriken nämnda arbetet. (Det finnes även en fransk upplaga.)

Det är alltså en synnerligen auktoritativ framställning, som här lämnas. Den inledes med en kort framställning om Folkförbundets förhistoria och tillkomst, varvid det påpekas, att detta allt ifrån sin begynnelse fått sig två huvudsakliga uppgifter ålagda, nämligen dels att för framtiden förhindra krig genom att åvägbringa internationella förbindelser »on the basis of justice and honour» dels främja materiellt och andligt samarbete mellan världens folk, på det att människornas livsvillkor må bliva bättre och lyckligare.

Sedan följa avdelningar om förbundets organisation och om dess verksamhet. För att konkretisera framställningen har en schematiserad redogörelse lämnats för hur tvenne olika frågor behandlas av förbundet. Den ena är en finansiell fråga, som följes från det den uppkommit och bragts inför förbundet till dess att den genom dess ingripande lösts och denna lösning genomförts. Den andra är en politisk tvist, för vars handläggning redovisas på samma sätt.

Vidare lämnas klara, kortfattade redogörelser för den fasta mellanfolkliga domstolen, för den internationella arbetsorganisationen och dess byrå, och slutligen göres en liten sammanfattning, vari visas, hur de olika organisationerna och hjälporganisationerna cooperera i ett enda stort system.

I slutet av boken finnes som bihang Folkförbundspakten avtryckt in extenso, varvid i de fall, där någon artikel ändrats, både

den ursprungliga och den nuvarande lydelsen finnas angivna. Ett annat bihang redovisar, vilka stater som den 1 januari 1929 vore medlemmar i N.F., och slutligen finnas ett par schemata, som illustrera Folkförbundets och Internationella arbetsbyråns organisatoriska byggnad.

Det är givet, att utgivarna av denna lilla handbok måst ålägga sig sträng begränsning vid utväljandet av det stoff, som skulle medtagas i framställningen, och man har uppenbarligen varit rädd för att den närmast åsyftade läsekretsen skulle skrämmas bort, om boken bleve för omfattningsrik. Recensenten kan dock ej undertrycka den meningen, att man härvid gått väl långt i återhållsamhet.

Sålunda synes det, som om det lyckliga greppet att — som ovan nämnts — med konkreta exempel illustrera förbundets verksamhet kunde fått komma till användning ytterligare, så att exempelvis läsaren på den vägen bibringats en föreställning om den grundliga behandling ett ärende får inom Internationella arbetsorganisationen, där i praktiken en väckt fråga behandlas tvenne gånger av arbetskonferensen med ett årslångt beredningsstadium emellan de båda »läsningarna», under vilket de olika regeringarna bli i tillfälle att besvara frågeformulär etc. Den knapphet, med vilken proceduren inom Arbetsorganisationen omnämnes i ifrågavarande framställning, gör knappast rättvisa åt dess omfattande arbete och intressanta arbetsfält.

Vidare skulle man kunnat vänta en något mera ingående redogörelse för rådets sammansättning och för omständigheterna vid dess ombildning 1926. Ett angivande av de stater, som ratificerat den fasta mellanfolkliga domstolens i Haag statuter, och vilka bland dessa, som underskrivit den s. k. fakultativa klausulen, hade ej tagit stor plats men varit synnerligen värdefullt. I förbigående må anmärkas, att de förändringar, som ägt rum under 1929, t. ex. U.S.A:s anslutning till domstolen, statutändringen m. m., ej finnas med, eftersom boken redan förelåg färdig, då detta inträffade.

Vid uppräknigen av Folkförbundets medlemmar hade det kanske inte varit alldeles ur vägen att meddela, att Argentinas medlemskap är tämligen »latent». Att Brasilien och Costa Rica utträtt efter några års tillhörighet, nämnes i texten men ej i bihanget. U.S.A:s ställning till förbundet blir däremot nästan inte alls berörd, ehuru det borde vara av största intresse att en för undervisningen om N.F. ute i världen så pass betydelsefull fråga fått en närmare redovisning.

Men denna lilla bok gör ej anspråk på fullständighet — det säges uttryckligen i företalet — utan är avsedd att utfyllas av redogörelser för de sidor av Folkförbundets verksamhet, som i olika länder tilldraga sig speciellt intresse. Så som den nu föreligger utgör den en utomordentligt klar och redig sammanfattning av det väsentligaste, som en bildad person bör veta om Folkförbundet.

De korta redogörelser, som givas t. ex. för medlemmarnas skyldigheter, rådets befogenheter och uppgifter etc., äro förträffliga och underlätta ett efterföljande studium av själva förbundspaktens text. Boken, som torde kunna få användning även vid elementära akademiska studier, lär komma att — på ovan antytt sätt kompletterad — utgivas på svenska.

Gunnar Hesselén.

---

A. BERRIEDALE KEITH: *The Sovereignty of the British Dominions*, London 1929. Macmillan & Co.

Det har med rätta ansetts vara ett brittiskt karakteristikon att såvitt möjligt undfly definitioner av svårknäckta frågor för att sedan, då konflikterna anmäla sig, få ta ställning till varje problem särskilt. Med sällsynt skärpa avtecknar sig denna äkta brittiska egenkap mot bakgrunden av imperiets framväxt, särskilt de sex dominions uppkomst och successiva erhållande av sin nuvarande autonomi. Här finner man ett skolexempel på engelsmännens å ena sidan lyckliga förmåga att i just det rätta ögonblicket göra just det nödvändiga medgivandet — men heller inte mer —, å andra sidan deras lika avgjorda aversion mot klara och odiskutabla definitioner av dessa medgivandens räckvidd. I Amerika och på den europeiska kontinenten har man trots sig finna ett undantag från denna annars följda praxis i 1926 års imperiekonferens' bekanta rapport med dess definition av dominions som fullt autonoma stater, i intet avseende underdåniga någon annan stat inom det brittiska imperiet. Att uppfattningen av imperiekonferensens rapport som ett auktoritativt fastslående av dominions nu fulla oberoende av moderlandet har vunnit en allmän spridning hindrar dock inte, att den är felaktig. Att man kan få höra akademiskt bildade personer från dominions ta på sin ed, att imperiets delar efter 1926 sammanhållas endast av kungens person, hindrar inte, att hela detta betraktelsesätt vilar på en egendomlig synvilla. 1926 års imperiekonferens utgör således inget avsteg från gammal brittisk praxis vad det flytande förhållandet till imperiet beträffar.

Förhållandet mellan dominions och moderlandet, sådant det i verkligheten gestaltar sig, har fått en särdeles ingående behandling i ett i dagarna publicerat arbete av docenten i det brittiska imperiets konstitution vid universitetet i Edinburgh, A. Berriedale Keith. Keith fastslår till att börja med, att 1926 års imperiekonferens' rapport ingalunda kan betraktas som någon auktoritativt genomförd förändring av de existerande förbindelserna mellan Storbrittanien och dominions. Som belägg framhåller han, att konferensrap-

porten inte har antagits av något dominionparlament med undantag av den sydafrikanska unionens. Och vidare — om konferensens rapport verkligen avsåg att utgöra ett auktoritativt fastslående av ett förändrat förhållande mellan imperiets delar, så kunde den brittiska regeringen inte ha underlåtit att hålla de främmande regeringarna underrättade om detta viktiga steg. Någon dylik notifikation av konferensens beslut förekom emellertid inte. Efter att sålunda ha reducerat konferensrapporten till dess verkliga mera blygsamma betydelse konstaterar Berriedale Keith, att denna ingenting annat innehåller än »en resumé av gjorda framsteg och ett program för framtiden».

Om man vill ha tag i det verkligen existerande förhållandet mellan moderlandet och dominions, får man således även i fortsättningen gå till de särskilda akter, genom vilka parlamentet i Westminster har delegerat sin makt till olika koloniala representantförsamlingar. För att nå fram till en säker uppfattning av vad man därvidlag har att hålla sig till har Berriedale Keith utfört en särdeles ingående undersökning av imperiets inre historia från Lord Durhams rapport över den kanadensiska författningen (1839) fram till den nya arbetarregeringens imperiella politik under innevarande år.

Berriedale Keiths analyser göra till full evidens klart, att man inte avfärdar de brittiska dominions statsrättsliga ställning med ett enkelt »suverän» eller »icke suverän». Imperiets inre och folkrättsliga ställning är alltför komplicerad för att tillåta ett begagnande av de gängse statsrättsliga klichéerna. Det faktum, att alla dominions utom Newfoundland sitta i Nationernas Förbund som särskilda medlemmar, kan ju tyckas vara ett ovedersägligt belägg på deras suveränitet. För Canadas del kan dess suveränitet sägas ha ytterligare accentuerats genom erhållande av icke-permanent plats i rådet (1927). Men i alla andra avseenden inta dominions gentemot Storbritannien en ställning, som ter sig synnerligen anspråkslös i jämförelse med deras självständighet i Nationernas Förbund. Man får nämligen hålla i minnet, att dominions speciella ställning i Nationernas Förbund har samma ursprung som Förbundet självt: världskriget. Dominions hade ju — i olika grad visserligen — deltagit i kriget, och deras representanter hade med den brittiska regeringen bildat ett »Imperial Cabinet», som i vissa avseenden tjänade som en högsta instans för krigsoperationernas dirigerande. Med dominions sålunda förvärvade själv tillit för ögonen hade fredskonferensen i Paris endast att finna sig i deras krav på särskilda platser i det nybildade Nationernas Förbund.

I övrigt har imperiet inte undergått någon förändring med hänsyn till dess »colonial Parliaments»' subordination under »the Imperial Parliament» i Westminster. De olika generalguvernörernas rätt att reservera vissa ämnen för inhämtande av den brittiska regeringens mening och dennas rätt att vägra sanktion har heller

inte förändrats eller avskaffats genom 1926 års imperiella konferens. Den tes, som man byggt upp med ledning av det nu gängse uttryckssättet »His Majesty's Government in South Africa» etc., att den brittiske kungens person numera skulle vara det enda sammanhållande bandet inom imperiet och att denne således skulle fingeras regera med hjälp av ett antal regeringar spridda över världen, avvisar Berriedale Keith med det ovederläggliga påpekandet att kungen givetvis inte kan utöva någon regeringshandling utan hjälp av den brittiska regeringen. Guvernörerna i dominions bli realiter inte representanter för den brittiske kungen utan för den brittiska regeringen. I detta sammanhang bör det emellertid erinras om att korrespondensen mellan den imperiella regeringen och de olika dominions regeringar numera som regel inte längre upprätthålls av guvernörerna utan av vederbörande dominions premiärminister. Ett sken av rent diplomatiska förbindelser med moderlandet har dessutom etablerats av vissa dominions genom upprättandet av legationer i London. Canada och den Irländska Fristaten ha dessutom fått envoyéer ackrediterade i Washington, och moderlandet synes på det hela taget inte benäget att lägga några hinder i vägen för denna dominions' utveckling till skenbar folkrättslig suveränitet. Det säger sig emellertid självt, att alla dylika arrangemang kräva den brittiska regeringens medgivande, och detsamma gäller om ingående av handelsfördrag med utom imperiet stående makter, även om Storbritannien anser sig sakna all anledning att vägra sitt samtycke till dylika av dominions på egen hand gjorda dispositioner.

Tanken att bereda dominions plats i någon för hela imperiet gemensam representation har ju ventilerats vid åtskilliga tillfällen, och den har sporadiskt förverkligats i det under kriget arbetande imperiekabinettet. Då Bryce-kommittén sysslade med sitt förslag till överhusreform, tänkte man sig exempelvis möjligheten av att inrycka representanter för dominions i den reformerade övre kammaren. Men förslag av denna art ha alltid krossats mot två alltid lika starka faktorer: dominions rädsla att få sitt subordinationsförhållande till Storbritannien ytterligare stärkt samt framför allt deras ovilja att ikläda sig ens en del av det fulla imperiella ansvaret. I de flesta rent europeiska angelägenheter överlåter man förtroendefullt åt Storbritannien att representera sig, och man är därvid inte blind för de enorma fördelar, som detta representantskap erbjuder för de var för sig vanmäktiga dominions.

*Åke Thulstrup.*

G. ETSUJIRO UYEHARA: *The political development of Japan 1867—1909*. Diss. London. Constable & Co. London 1910.

UICHI IWASAKI: *The working forces in Japanese politics. A brief account of political conflicts*. Diss. Columbia. New York 1921.

RIKITARO FUJISAWA: *The recent aims and political development of Japan. Round-table conferences of the Institute of Politics at its first session 1921*. Yale University Press. New Haven 1923.

NAOKICHI KITAZAWA: *The Government of Japan*. Princeton University Press. Princeton 1929.

På mindre än sjuttio år har Japan förvandlats från en feodalstat till något liknande en modern parlamentarisk monarki. Det är för en västerlänning ytterligt svårt att förstå huru detta kunnat vara möjligt, liksom att förvärva en klar föreställning om varje särskilt skede i utvecklingen. Det vore frestande att säga att landet under denna tid genomgått de mest betydande stadierna i en normal europeisk stats utveckling under de senaste fyra- eller femhundra åren; och utan tvivel skulle ett sådant påstående innebära ett visst mått av sanning. Övergången har icke skett med ens. 1867—1890 var den starka furstemaktens tid, då det nya Japan grundlades av kejsar Mutsuhito och ett antal unga, energiska samurai; 1890—1914 kämpade sig parlamentet fram till en allt mera betydande ställning, medan de en tid allsmåttiga klanernas inflytande så småningom trängdes tillbaka; och efter 1914 fann Japan sig så småningom till rätta under ett slags demokratiskt statsskick, som ytterligare befästes genom införandet av allmän rösträtt 1925. Men å andra sidan är detta knappast hela sanningen. Ej ens d:r Uyeharas bok, som efter tjugo år alltjämt framstår såsom standardverket på västerländskt språk, när det gäller Japans nyare historia, lyckas göra det fullkomligt begripligt hur en sådan underbar utveckling kunnat försiggå. »The basis of Japanese morality is self-sacrifice, that of the Western people is self-realisation. The idea of self-sacrifice pervades the Japanese mind. In Japan everything is subordinated to the country and the home.» Liknande tankegångar komma även till synes i de tre andra arbeten, med vilka denna recension sysslar. I varje skildring av västerländska förhållanden, skriven av en västerlänning, skulle de förefalla enbart löjeväckande; men när det kommer till Japan vågar man icke obetingat avvisa ens vad som vid första påseende synes vara en orimlig romantisering.

1867 års restauration i Japan var ursprungligen långt ifrån menad att bana väg för europeiskt inflytande. Shogunen Tokugawa



Keiki,<sup>1</sup> vars familj eller rättare klan hade styrt Japan sedan omkring år 1600, då Tokugawa Iyeyasu gjorde slut på det sista stora inbördeskriget och fick sin maktställning bekräftad av kejsaren, hade visat stor eftergivenhet mot såväl England som Förenta Staterna. Många av de mera inflytelserika daimio och särskilt de ledande bland hovadeln funno hans eftergifter nedsättande för den kejsarliga tronens värdighet, och den 9 november 1867 återlämnade Tokugawa Keiki sitt ämbete i kejsarens händer. Utan tvivel skedde detta under påtryckning från de konservativa elementens sida; men å andra sidan hade Japans förhållande till främmande makter även blivit till den grad invecklat, att shogunen kanske icke ogärna grep tillfället att i en kritisk situation lämna ansvaret ifrån sig, möjligen i hopp att senare återtaga riksstyrelsen, sedan kejsarhovet visat sin oduglighet för uppgiften.

Då restaurationen var fullbordad, uppstod stor tvekan om vilken politik som borde följas. Kejsaren själv var endast femton år gammal, och någon stark man som kunde både upptaga shogunens fallna mantel och samtidigt hålla alla nyhetsmakare nere fanns icke. Så blev det möjligt för de reformvänliga elementen i Japan att taga landets styrelse i sina händer, och i kejsarens proklamation av april 1868 utlovades, om också i obestämda ordalag, en författning. Ett år senare tillkallades ett riksråd (genroin), bestående av inflytelserika adelsmän från alla delar av landet, och under de följande åren genomfördes reformer i förvaltning och rättsskipning samt framför allt en genomgripande reduktion av jord från daimios förläningar. Ledningen av detta arbete låg icke i händerna på den gamla högadeln utan på ädlingar av lägre rang, framför allt ur de två stora klanerna Choshu och Satsuma. De nya makthavande voro helt och hållet beroende av kejsarens gunst, och något parlament fanns ännu icke, än mindre ett verkligt demokratiskt element i riksstyrelsen.

Med reformerna följde möjligheter för intresserade män att komma till Europa. Särskilt England var målet för många studieresor, och hos flera av de yngre japanska politikerna vaknade starka böjelser för en mera fullständig författningsreform med införande av folkrepresentation och möjligen också parlamentarisk regering. Den ledande mannen i denna rörelse var Itagaki Taisuke, men även större delen av den japanska pressen gynnade de nya idéerna. I mitten av 1870-talet vidtog regeringen synnerligen drastiska åtgärder mot de liberala, och Satsuma-upproret 1877 gjorde sitt till för att göra den ännu mera orolig. Ej ens regeringsmedlemmarna visade dock en enig front mot den nya rörelsen: i utrikesministern Okuma Shigenobu, en ärelysten man från en av de mindre klanerna, vilken var avundsjuk på Choshu och Satsuma för

<sup>1</sup> I Japan nämnes i regel familjenamnet före dopnamnet. Denna princip har här följts, utom i avseende på boktitlar, där författarna själva tillämpat europeisk sed.

deras dominerande inflytande, fingo de liberala den ledare, som vid sidan av de konservativa Ito och Yamagata skulle spela en huvudroll i japansk politik ända fram till världskriget.

Kravet på en författning växte sig allt starkare, och sedan kejsaren 1881 lovat att 1890 inkalla ett parlament, sändes Ito till Europa för att studera olika konstitutioner. Den japanska författningen, skriven av Ito, oktrojerades 1889 och trädde i kraft 1890. Till formen består den oförändrad än i dag, ehuru dess innebörd genomgått betydande skiftningar. Ett parlament med två hus tillskapades. Överhuset var en efterbildning av det preussiska Herrenhaus, och rösträtten till underhuset var ända till 1890-talets slut ytterligt begränsad. Härtill kom även, att det politiska intresset hos de breda lagren var så gott som obefintligt: den liberala rörelsen var troligen i själva verket föga annat än ett utslag av de mindre klanernas opposition mot Choshu och Satsuma, och alla tidningarnas försök att skapa en verklig allmän opinion hade ännu så länge ingen framgång, något som villigt erkändes av de radikala ledarna själva. 1898 röstade endast 501,457 av en befolkning på 42,000,000, och kravet på utvidgad rösträtt framfördes i stort sett endast av ett ringa fåtal, tillhörande de redan röstberättigade. Ännu 1910 klagar d:r Uyehara, själv ivrig liberal, över att det japanska folket icke har något intresse för politik.

Förhållandet mellan regeringen och det nya parlamentet var allt annat än tillfredsställande. Ito, den nya författningens skapare, som tagit mycket starka intryck av Bismarck, ville visst icke införa något parlamentariskt styrelsesätt; Okuma och Itagaki voro däremot så mycket ivrigare härför. Redan 1890 uppstodo tvistigheter mellan den byråkratiska regeringen och underhuset, och under de följande tjugo åren sattes den konstitutionella konflikten fullständigt i system. Byråkraterna ogillade varje partiväsen och höllo det framför allt för mycket olämpligt att släppa in partimän i ministären. De främsta företrädarna för denna politik voro ursprungligen Ito och Yamagata; och ehuru den förre svängde om 1900, efter en konflikt med sina kolleger, och övertog ledareskapet för ett moderatliberalt politiskt parti (Seiyukai), bibehöll den ännu mera inflytelserike Yamagata alltid samma avvisande hållning mot underhuset. Detta var å sin sida föga villigt att se sin makt begränsad. Följden blev täta regeringsskiften, vanligtvis utan minsta förbättring i förhållandet till folkrepresentationen, och många mer eller mindre resultatlösa parlamentsupplösningar. De få partiregeringar som bildades saboterades av ämbetsmännen och överhuset samt blevo mycket kortlivade.

Under denna tid uppkom genro eller de äldre statsmännens råd. Detta var en församling helt och hållet utan hemul i vare sig författningen eller äldre japansk tradition, en direkt skapelse av 1867 års restauration. På samma sätt som i Sverige Louis de Geer efter representationsreformens genomförande ansågs ha ett särskilt ansvar för att landets styrelse föll i goda händer, betraktades i Japan

restaurationens män och deras närmaste efterföljare i viss mån såsom författningens väktare. När en regeringskris utbröt, tillkallade kejsaren därför alltid först dessa s. k. genro, och de avgjorde vem som skulle få i uppdrag att bilda den nya regeringen. Någon gång ingick även någon av genro i ministären, men detta hörde till undantagen. De ursprungliga genro, på 1890-talet, voro furst Yamagata, furst Ito, markis Inouye, furst Oyama och markis Matsukata; sedermera tillkommo markis Okuma, furst Katsura och furst Saionji. Ehuru denna församling icke hade någon annan direkt funktion än att utse den nye premiärministern, blev dess inflytande enormt, och så länge den fortlevede med oförminskad kraft var det otänkbart att klanernas välde skulle kunna brytas. Härtill kom, att de äldre statsmännen även hade en mycket stark ställning i riksrådet, en institution som författningens enligt endast hade att giva kejsaren råd i ärenden som av honom remitterades dit, men som under Yamagatas skickliga ledning kom att användas till litet av varje.

När d:r Uyehara utgav sin bok, var klanväldet alltjämt det mest betydande draget i japansk politik, och Yamagata syntes vara så gott som allsmäktig, ehuru han icke vidare tog säte i någon ministär. Choshu och Satsuma monopoliserade här och flotta samt förhindrade varje demokratisering av riksstyrelsen, och så länge detta var förhållandet kunde Japan icke nå det engelska ideal, som alltid föresvävade författaren. Hans arbete är i sitt slag utomordentligt, och såvitt rec. kan bedöma äro hans redogörelser för fakta alltid opartiska, ehuru d:r Uyehara å andra sidan icke gör någon hemlighet av sin egen uppfattning. Boken kan rekommenderas åt var och en som intresserar sig för Japans författningssliv och är icke blott i sak intressant utan även synnerligen välskriven; men den måste ses mot sin historiska bakgrund. På senaste tiden har författaren själv börjat taga del i politiken och var i den regering som 1929 avgick understatssekreterare i utrikesdepartementet.

Hos prof. Iwasaki möter oss en annan bild. 1914 bildade markis Okuma vid sjuttiosex års ålder sin »stora» ministär; och ehuru Okuma själv brukar räknas till genro, var han dock reformvänlig, och hans regeringsbildning var ett svårt slag för de konservativa, särskilt furst Yamagata. Han höll sig kvar i tre år, varpå Yamagatas skyddsling greve Terauchi 1917 i anledning av världskriget bildade ett slags samlingsministär. 1922 avledo såväl Yamagata som Okuma (båda födda 1838), och den enda kvarlevande av genro är nu den nittioåttåriga furst Saionji, som icke längre spelar någon politisk roll; ministären Okuma betecknar den avgörande brytningen med de äldre statsmännen. Efter världskriget ha parlamentarismens principer i stort sett tillämpats. En ministär som icke har underhusets förtroende kan numera knappast tänkas i Japan, och även överhuset har i stor utsträckning demokratiserats, varjämte det som regel böjer sig för den folkvalda kammaren. Riks-

rådet existerar fortfarande, men spelar utan genro icke någon särdeles betydande roll; och ministären är i ständig och nära förbindelse med det parti varur den hämtats. Den förste oadlige premiärministern var Hara, av allt att döma en man med utomordentligt stor politisk begåvning; olyckligtvis blev han mördad kort efter sedan han bildat sin regering. Ehuru underhuset som regel till namnet innehåller ett flertal grupper, har Japan dock ett slags tvåpartisystem, därigenom att ett regeringsparti, vanligtvis med absolut majoritet, och ett oppositionsparti var för sig äro ojämförligt mycket större än alla andra fraktioner. Å andra sidan är sammanhållningen inom partierna icke alltför god, och det parlamentariska kabinettet har föga inflytande över här och flotta. Krigsministern och sjöministern, som giva kejsaren råd i hit-hörande frågor, ofta utan att samverka med övriga ministrar, skola enligt lag vara generalspersoner, och i praxis stå de alltjämt vanligen utanför partierna. I stort sett torde det dock numera vara ganska allmänt erkänt att Japan styres enligt ett slags parlamentariskt system.

Härmed är dock enligt prof. Iwasakis mening icke allt väl. De politiska partierna ha fått makten i Japan; men storkapitalet har makten över partierna. Seiyukai, det gamla liberala partiet, är i storgodsägarnas händer; Minseito, bildat 1927, arvtagare till det gamla radikala Kenseikai och för tillfället (sedan juli 1929) regeringsparti, är industrimännens verktyg; vilket icke hindrar industrien från att ha ett betydande inflytande över Seiyukai och godsägarna över Minseito. Vidare förefinnes ett särskilt affärsmännens parti. Ehuru Japan sedan 1925 har allmän rösträtt, föfoga de tre arbetarepartierna efter 1930 års val icke över mera än sammanlagt fem platser i underhuset. Mr Kitazawa ger föga upplysning i fråga om kapitalisternas betydelse i politiken, men ger å andra sidan icke heller några antydningar om att prof. Iwasakis iakttagelser skulle vara föråldrade; och själv tillhör denne en av Japans finansiellt mest inflytelserika familjer. Åtskilliga allvarliga politiska skandaler ha förekommit sedan världskrigets slut, och det förefaller som om varken ministrar eller underhusledamöter alltid skulle vara fullkomligt omutliga.

Det finns ytterligare en faktor i Japans statsliv, vars betydelse icke får förbises. Kejsaren är alltjämt för alla samhällsklasser och alla partier inkarnationen av statens idé, och vid de ytterst få tillfällen då han framträder är hans inflytande oemotståndligt. Ett mycket konkret exempel på den religiösa vördnad med vilken han betraktas lämnas av prof. Iwasaki. År 1913, under klanvåldets sista tid, hade furst Katsura under Yamagatas beskydd bildat en antiparlamentarisk ministär, och för en gångs skull var allmänna opinionen verkligen upprörd. Furst Saionji, ledare för Seiyukai, satte i gång en våldsamt kampanj mot regeringen, och denna tvangs att avgå efter femtiotre dagars styrelse. Prof. Iwasaki fortsätter: »It seemed for a while that a new era had come, and that

democracy, in the form of Seiyukai, would rule Japan. But the party was not equal to the occasion. In the last throes of his administration Katsura deprived the Seiyukai of its leader, Saionji, for he had persuaded the Emperor to issue an edict to Saionji to stop his party's opposition to the cabinet, and when Saionji found himself unable to obey he was in honor bound to consider himself a traitor, and to retire from public life. No other member of the party was qualified to form a cabinet.» Det behöver kanske tilläggas, att kejsarens ingripande icke förorsakade några som helst kommentarer från de liberalas sida.

Prof. Iwasakis arbete är en värdig fortsättning till d:r Uyeharas, även om det icke helt når upp till dettas utomordentligt höga nivå. Men den kritiska tendensen, här riktad mot storkapitalet, är också hos prof. Iwasaki mycket framträdande, och hans egna förbindelser hindra honom icke från att i viss mån se mot arbetareklassen som den enda tänkbara räddaren. Prof. Fujisawa, vars bok härstammar från samma tid, har uppenbarligen färre anmärkningar att göra. Han är professor emeritus i matematik samt medlem av överhuset, och hans skildring av modernt japanskt politiskt liv gavs ursprungligen såsom en föreläsningsserie inför en troligen icke alltför sakkunnig amerikansk publik. Den har följaktligen måst bli mera ytlig än de två förstnämnda arbetena, och måste därför kanske tillmätas mindre betydelse. Mr Kitazawa slutligen studerade vid Princeton 1926—27, och »The Government of Japan» är en utvidgning av några där hållna seminarieföredrag. Boken är helt kort och får sitt största intresse därigenom att den är den nyaste i sitt slag på västerländskt språk. Särskilt värdefull är skildringen av de moderna partierna: man får en klar bild av deras löslighet och ständiga förvandlingar. Nästan varje valkampanj följes av en splittring och rekonstruktion av det slagna partiet, varvid ledarnas personliga intressen spela den avgörande rollen; ett förhållande, som givetvis måste underlätta finansmännens manipulationer.

Vad som framför allt räddar landet från en korruption av fullkomligt amerikanska mått är jämte kejsarmakten uppenbarligen det utmärkta domstolsväsendet. Visserligen har Japan enligt franskt mönster en särskild administrativ rätt, men domarna i såväl administrativa som civila domstolar äro oavsättliga, utom efter laga dom och rannsaking; de utnämnas av regeringen utan politiska hänsyn och ha en tillfredsställande hög avlöning. I den mest betydande politiska skandalen efter världskriget, vilken fick ett omfattande rättsligt efterspel, visade sig domstolarna fullkomligt oberoende. Däremot är jury-systemet, som man nyligen försökt införa, mycket outvecklat, och Mr Kitazawa synes icke anse det särdeles väl lämpat för Japan.

*Gunnar Heckscher.*



## Till red. insända skrifter.

- Ekonomisk Tidskrift*. 1930. H. 1—2. Uppsala 1930.  
*Ekonomiska Samsfundets Tidskrift*. Ny serie. H. 18. Hfors 1930.  
*Finsk Kommunaltidskrift*. 1930. Nr 1—3. Hfors 1930.  
*Finsk Tidskrift för vitterhet, vetenskap, konst och politik*. T. CVIII. H. III—IV. Hfors 1930.  
*Försäkringsaktiebolaget Skandia 1855—1930*. Del I—II. Sthlm 1930.  
*Historisk Tidskrift*. 1930. H. 1. Sthlm 1930.  
*Industria*. Arg. XXVI. Nr 6—12. Sthlm 1930.  
*Institut International d'Agriculture, Rome*. Revue Internationale d'Agriculture. 1930. No 3—5. Rome 1930.  
*International labour review*. Vol. XXI. No 3—5. Genève 1930.  
*Kommersiella Meddelanden*. Arg. 17. Nr 5—10. Sthlm 1930.  
*Meddelanden från Handelskammaren i Gefle*. 1929. H. 4. Supplementhäfte. Gefle 1930.  
*Meddelanden från Skattebetalarnas Förening*. Nr 16—18. Sthlm 1930.  
*Mercator*. Tidskrift för Finlands näringsliv. Arg. XXV. Nr 11—23. Hfors 1930.  
*Nationalekonomisk Tidskrift*. 1930. H. 2. Kbhvn 1930.  
*Nordisk Försäkringstidskrift*. 1930. No 2. Sthlm 1930.  
*Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri*. 1930. H. 1—3. Sthlm 1930.  
*Skandinaviska Kreditaktiebolaget*. Kvartalsskrift. 1930. Nr 2. Sthlm 1930.  
*Social Tidskrift*. 1930. Nr 3—5. Hfors 1930.  
*Sociala Meddelanden*. 1930. Nr 3—5. Sthlm 1930.  
*Statens offentliga utredningar*. 1930:6. Gränsen för Sveriges territorialvatten. Utredning utarbetad på offentligt uppdrag av TORSTEN GHIL. I. Sthlm 1930. P. A. Norstedt & Söner.  
*Statistisk Månadsskrift*. Arg. 25. Nr 2—4. Sthlm 1930.  
*Statsekonomisk Tidsskrift*. 1930. H. 2—3. Oslo.  
*Sunt Föruft*. Arg. X. Nr 2—3. Sthlm 1930.  
*Svensk Finans tidning*. Arg. VIII. Nr 24—36. Sthlm 1930.  
*Svensk Juristtidning*. 1930. H. 3. Sthlm 1930.  
*Svensk Tidskrift*. 1930. H. 3—4. Sthlm 1930.  
*Svenska Stadsförbundets Tidskrift*. 1930. H. 2—3. Sthlm 1930.  
*Sveriges officiella statistik*. Befolkningsrörelsen år 1926. Av Statistiska Centralbyrån. — Industri år 1928. Av Kommerskollegium. — Sjöfart år 1928. Av Kommerskollegium. Sthlm 1930.  
*Tiden*. 1930. Nr 4—5. Sthlm 1930.  
*Tidskrift*, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland. Register till åren 1900—1929. Hfors 1930.  
*Tidskrift for Retsvidenskap*. 1930. H. 1—2. Oslo 1930.  
*Tirfting*. 1930. H. 2. Norrtälje 1930.  
 FERENCZI, IMRE. Kontinentale Wanderungen und die Annäherung der Völker. Eine geschichtlicher Überblick. (Kieler Vorträge 32.) Jena 1930.  
 GRANFELT, HELGE. Om konungens makt över utrikespolitiken i Sverige 1809—1809. II. Den ministeriella konseljen och dess omorganisation. Sthlm (tr. Umeå) 1930. A.-B. Nordiska Bokhandeln.  
 HEDBERG, ANDERS. Kooperationen inom jordbruket. Sthlm 1930. Kooperativa Förbundets Bokförlag.  
 STÉCKZÉN, BIRGER. Krigskollegii-historia. Del I. 1630—1697. Sthlm 1930.  
 STOLPE, HERMAN. Kooperationen utomlands. Sthlm 1930. Kooperativa Förbundets Bokförlag.  
 ÖRNE, ANDERS. Ändelsmejerierna's förbund. Organisationsprinciper och förslag till stadgar. Sthlm 1930. Kooperativa Förbundets Bokförlag.

Försäkringsaktiebolagen  
"Skåne" och "Malmö"

Huvudkontor i Malmö

Brand=  
Liv=  
Olycksfalls=  
Automobil=  
och andra  
Försäkringar

Den 1 januari 1930 ansvarade »Skåne» för

Brandförsäkringar c:a . . . . .	2.500.000.000 kronor
Kapitalförsäkringar c:a . . . . .	200.000.000 kronor
Ränteförsäkringar c:a (ärligen) . . . . .	1.000.000 kronor

Den 1 januari 1930 utgjorde »Skånes»

Samtliga fonder nära . . . . .	75.000.000 kronor
(incl. garantifondförbindelser . . . . .)	9.300.000 kronor)